

POZIOMY ANALIZY POLITYKI ZAGRANICZNEJ PAŃSTWA¹

MAREK PIETRAŚ

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wydział Politologii i Dziennikarstwa. Instytut Stosunków Międzynarodowych

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9334-7737>

e-mail: marek.pietras@mail.umcs.pl

Streszczenie. Analiza polityki zagranicznej jest odrębnym, specyficznym obszarem badawczym stosunków międzynarodowych, ich epistemologii „na przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego. Dotyczy polityki zagranicznej jako elementu ontologii stosunków międzynarodowych. Mając na uwadze złożoność obszaru badawczego, w celu jego uporządkowania zaproponowano wyodrębnienie trzech poziomów jest analizy: 1) analiza poniżej poziomu państwa, 2) analiza „na przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego, 3) analiza powyżej poziomu państwa. Dla każdego z tych poziomów zidentyfikowano specyficzne dla niego narzędzia badawcze czy sposoby myślenia. W odniesieniu do analizy poniżej poziomu państwa uwzględniono: 1) psychologiczne uwarunkowania; 2) decydowanie w sytuacjach kryzysowych; 3) struktury biurokratyczne w decydowaniu o polityce zagranicznej; 4) społeczny kontekst polityki zagranicznej. Za specyficzne dla analizy na „przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego uznano: 1) determinanty (uwarunkowania) polityki zagranicznej, 2) koncepcję poziomów negocjacji międzynarodowych, 3) teorię adaptacji politycznej, 4) koncepcję wspólnot epistemicznych. Do analizy powyżej poziomu państwa zaliczono teorię ról międzynarodowych i teorię reżimów międzynarodowych. Celem artykułu jest więc wyodrębnienie trzech poziomów analizy polityki zagranicznej oraz identyfikacja i analiza specyficznych dla każdego z tych poziomów konstrukcji badawczych.

Słowa kluczowe: państwo, polityka zagraniczna, analiza polityki zagranicznej, poziomy analizy.

Title: Levels of Analysis in a State's Foreign Policy

Abstract. Foreign policy analysis is a separate, specific research area of international relations, their epistemology „at the intersection” of the state interior and the international system. It concerns foreign policy as an element of the ontology of international relations. Considering the complexity of the research area, and in order to organize it, it was proposed to distinguish three levels of

¹ Artykuł inspirowany badaniami w projekcie NAWA PPN/PRO/2020/1/00012 pt. „Poszukiwanie przeszłości: Polityka historyczna w Zjednoczonej Europie i otoczeniu (aktorzy, działania, skutki / koniec lat 80-tych – 2020”.

analysis: 1) analysis below the state level, 2) analysis „at the intersection” of the state interior and the international system, 3) analysis above the state level. For each of these levels, specific research tools or ways of thinking were identified. In relation to the analysis below the state level, the following were taken into account: 1) psychological conditions; 2) decision-making in crisis situations; 3) bureaucratic structures in deciding on foreign policy; 4) the social context of foreign policy. The following were considered specific for the analysis at the „intersection” of the state interior and the international system: 1) determinants, conditions of foreign policy, 2) the concept of levels of international negotiations, 3) the theory of political adaptation, 4) the concept of epistemic communities. The analysis above the state level includes the theory of international roles and the theory of international regimes. The aim of the article is to distinguish three levels of foreign policy analysis and to identify and analyze research constructs specific to each of these levels.

Keywords: state, foreign policy, foreign policy analysis, levels of analysis.

WPROWADZENIE

Polityka zagraniczna jest, z jednej strony odrębnym, specyficznym obszarem praktyki politycznej państwa, z drugiej zaś także wyodrębnionym i także o specyficznych cechach, obszarem badania stosunków międzynarodowych. Jest więc kategorią ich ontologii i epistemologii. Jako kategoria ontologii dość powszechnie utożsamiana jest z jednostronnymi, asymetrycznymi działaniami państwa w poliarchicznym systemie międzynarodowym. Oznacza to koncentrację na realizacji polityki zagranicznej z pominięciem procesu jej formułowania, podejmowania decyzji. Znajduje to odzwierciedlenie w licznych definicjach polityki zagranicznej [Haliżak 2018: 13-61] James Rosenau lapidarnie określił politykę zagraniczną jako „zewnętrzne zachowania państwa” [Rosenau 1971:95]. Podobny pogląd na początku XXI wieku wyraził Christopher Hill. Jego zdaniem polityka zagraniczna to suma zewnętrznych relacji niezależnego podmiotu – najczęściej państwa – w stosunkach międzynarodowych [Hill 2003:3]. W literaturze polskiej Józef Kukułka sformułował pogląd, że jest to skierowana na zewnątrz działalność państwa w imię racji stanu [Kukułka 2000:243].

Badanie polityki zagranicznej utożsamiane z autonomicznym w dyscyplinie „stosunki międzynarodowe” obszarem nazywanym analizą polityki zagranicznej (*foreign policy analysis*) obejmuje i formułowanie, i realizację; a w konsekwencji i wewnątrz państwa, i system międzynarodowy. Jest więc ujęciem wielopoziomowym, skoncentrowanym na złożoności i zarazem jedności procesu formułowania i realizacji polityki zagranicznej – formułowania „wewnątrz”, a więc „poniżej poziomu państwa” i realizacji w systemie międzynarodowym, czyli „powyżej poziomu państwa”.

Czy analizując politykę zagraniczną państwa jako złożonego procesu jej formułowania i realizacji, możliwe jest wyodrębnienie dla celów analitycznych

jedynie dwóch wymienionych w poprzednim akapicie poziomów? Valerie Hudson zaproponowała wyodrębnienie aż ośmiu poziomów analizy polityki zagranicznej, siedmiu dotyczących wnętrza państwa i jednego dotyczącego systemu międzynarodowego [HUDSON 2014:34]. W niniejszym artykule proponowane jest bardziej „zagregowane” ujęcie poziomów analizy polityki zagranicznej, inspirowane propozycją Davida Singera – wyodrębnienie poziomów analizy stosunków międzynarodowych, obejmujące poziom państwa i poziom systemu międzynarodowego [Singer 1961:77-92]. Modyfikując propozycję Davida Singera i uwzględniając specyfikę formułowania i realizacji polityki zagranicznej, proponowane jest wyodrębnienie trzech poziomów jej analizy: 1) „poniżej poziomu państwa”, 2) „na przecięciu” poziomu państwa i poziomu systemu międzynarodowego, 3) powyżej poziomu państwa.

Celem artykułu jest wyodrębnienie trzech poziomów analizy polityki zagranicznej oraz identyfikacja i analiza specyficznych dla każdego z tych poziomów konstrukcji badawczych. Treść artykułu jest więc zdominowana przez koncentrację na epistemologii polityki zagranicznej, uporządkowaniu tego obszaru badań poprzez identyfikację wymienionych poziomów analizy i specyficznych dla każdego z nich narzędzi badawczych. Jest to autorska propozycja, która nie wyklucza innych narzędzi badawczych specyficznych dla każdego z wymienionych trzech poziomów, tworzących strukturę artykułu. Zostaną one poprzedzone analizą istoty analizy polityki zagranicznej.

Założenia metodologiczne rozwiązania podjętego problemu badawczego są związane z dziedzictwem intelektualnym analizy polityki zagranicznej powstałym jeszcze w latach 60-tych XX wieku, w okresie behawioryzmu. Należy do nich – po pierwsze – zaproponowana przez Jamesa Rosenaua teoria więzi, zakładająca analizowanie polityki zagranicznej „na przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego i aspirującą – gdy ją tworzone – do teorii średniego zasięgu [Rosenau 1969]. Po drugie, wskazana już koncepcja poziomów analizy stosunków międzynarodowych Davida Singera. Istotne jest także myślenie przyczynowo-skutkowe w kategoriach zmiennych niezależnych, czyli wyjaśnianie polityki zagranicznej oraz zastosowanie elementów takich teorii cząstkowych jak teoria adaptacji oraz teoria ról.

ISTOTA ANALIZY POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Polityka zagraniczna jest jednym z głównych, o wyodrębnionych cechach, obszarem badawczym stosunków międzynarodowych [Pietraś 2018:165-213; Haliżak

2018]. W okresie behawioryzmu był czas, gdy stosunki międzynarodowe rozumiano jako sumę polityk zagranicznych państw. Mimo odejścia od państwowocentrycznego rozumienia stosunków międzynarodowych i dostrzegania transgranicznych działań podmiotów innych niż państwa, te ostatnie niezmiennie są głównymi podmiotami tych stosunków, a w konsekwencji polityka zagraniczna jest istotnym, a dla niektórych głównym obszarem ich poznania [Groom 2007:195]. Przesłanki tego tworzyła państwowocentryczna rzeczywistość z ograniczonym znaczeniem podmiotów niepaństwowych.

Polityka zagraniczna w badaniu stosunków międzynarodowych jest obszarem badawczym o specyficznym przedmiocie oraz założeniach teoretycznych i metodologicznych. Wyróżnia ją myślenie pozytywistyczne z koncentracją na wyjaśnianiu zachowań państw w systemie międzynarodowym. Oznacza to wyodrębnioną epistemologię badań, dla której istotne jest pytanie: co podlega wyjaśnianiu, a co warunkuje wyjaśnianie? Oznacza to myślenie przyczynowo-skutkowe, które w analizie polityki zagranicznej pojawiło się w połowie lat 50-tych XX wieku. Kluczowe znaczenie miało wówczas myślenie w kategoriach zmiennej zależnej i zmiennych niezależnych. Towarzyszyło temu pytanie – co w badaniu polityki zagranicznej jest wyjaśniane, a co warunkuje wyjaśnianie? Próbowano więc odpowiedzieć na pytanie, co jest zmienną zależną, a co zmienną niezależną. Myślenie na ten temat w literaturze jest zbieżne [Carlsnaes 2008:88; Beach 2012:7-8], zwłaszcza w odniesieniu do zmiennych niezależnych. Są nimi czynniki warunkujące politykę zagraniczną, proces decyzyjny czy działania podejmowane w środowisku międzynarodowym [Hudson 2007:5].

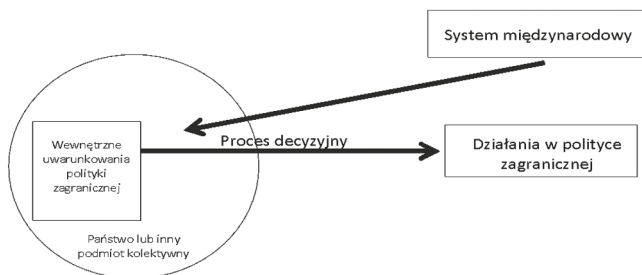
W odniesieniu do zmiennej zależnej, czyli odpowiedzi na pytanie, co jest wyjaśniane w analizie polityki zagranicznej, wskazywane są dwa elementy: 1) działania państwa w systemie międzynarodowym, 2) proces decyzyjny. Do autorów koncentrujących się na działaniach państwa w środowisku międzynarodowym należy Derek Beach, uznając je za zmienną zależną wyjaśniania polityki zagranicznej [Beach 2012]. Działania te są skutkiem procesu decyzyjnego, ale mimo to im zostało przyznane pierwszeństwo analizy, czyli temu, co „powyżej poziomu państwa”, a nie procesowi decyzyjnemu „poniżej poziomu państwa”. Pierwszeństwo analizie działań państw przyznała także Deborah Gerner, dodając koncentrację na reakcjach podmiotów, których te działania dotyczyły [Gerner 1995:12].

Dostrzegając działania państwa na poziomie systemu międzynarodowego, Valerie Hudson za zmienną zależną, czyli główny przedmiot wyjaśniania w analizie polityki zagranicznej, uznała decyzje ośrodka władzy politycznej. Dotyczą one wywierania wpływu na zachowania innych podmiotów i mogą być modyfikowane, gdyż praktykę polityczną najczęściej tworzą sekwencje decyzji. W ich

kontekście przedmiotem szczególnego zainteresowania uczyniła osoby będące decydentami [Hudson 2007:4-7]. Oznacza to przyznanie priorytetu formułowaniu polityki zagranicznej nad jej realizacją. Propozycja ta zdominowała przedmiot badań w analizie polityki zagranicznej. Dominacja nie oznacza jednak wyłącznej koncentracji na decyzjach, decydentach i procesie decyzyjnym z pominięciem działań na poziomie systemu międzynarodowego.

Zdaniem Valerie Hudson do zalet koncentracji na decydentach w analizie polityki zagranicznej należy – po pierwsze – jednocześnie ujmowanie polityki wewnętrznej i międzynarodowej państwa z integrowaniem narzędzi badawczych, które wcześniej odrębnie były stosowane w odniesieniu do poziomu państwa i działań na poziomie systemu międzynarodowego. Po drugie, koncentracja na podmiocie podejmującym działania, a w mniejszym stopniu na strukturze. Koncentracja na podmiocie – głównie państwie – podejmującym transgraniczne działania wyróżnia analizę polityki zagranicznej. Po trzecie, skoncentrowanie analizy nie na opisie zachowań państwa w środowisku międzynarodowym, lecz na ich wyjaśnianiu. Po czwarte, uczynienie przedmiotem analizy ośrodka decyzyjnego i decydentów umożliwia w analizie polityki zagranicznej integrowanie teorii stosunków międzynarodowych z podejściami badawczymi wyjaśniającymi zjawiska i procesy polityczne wewnątrz państw [Hudson 2007: 7-8].

Rys. nr 1: Model polityki zagranicznej



Źródło: D. Beach, *Analyzing Foreign Policy*, Basingstoke 2012, s. 3.

Derek Beach podjął próbę uchwycenia złożoności polityki zagranicznej. Jej modelowe ujęcie przedstawia rysunek nr 1. Państwo jest tu podmiotem tej polityki z uwzględnieniem jej wewnętrznych uwarunkowań, uwarunkowań na poziomie systemu międzynarodowego, procesu decyzyjnego i działań podejmowanych

w środowisku międzynarodowym. Skąd więc skłonność do koncentracji w analizie polityki zagranicznej na procesie decyzyjnym?

Odpowiedź na to pytanie wymaga wiedzy o początkach analizy polityki zagranicznej państwa na przełomie lat 50-tych i 60-tych XX wieku, w okresie dominacji behawioryzmu. Dominowało wówczas wyjaśnianie polityki zagranicznej z ograniczaniem analizy zachowań państwa [Hudson 2008: 12]. Richard Snyder, Henry Bruck, Burton Sapin w książce *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics* za główny przedmiot analizy uznali decydowanie. Proponowali koncentrację nie na zachowaniach państwa w systemie międzynarodowym, lecz na decyzjach leżących u ich podstaw, podejmowanych „poniżej poziomu państwa” [Snyder, Bruck, Sapin 1954]. Harold i Margaret Sprout w opublikowanej w 1956 r. książce *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* podobnie skoncentrowali się na wyjaśnianiu zachowań państwa poprzez analizę postrzegania środowiska międzynarodowego przez jednostki i grupy uczestniczące w podejmowaniu decyzji [Sprout 1956]. Postrzeganie środowiska międzynarodowego państwa, jako zmienna niezależna utożsamiana z tzw. kontekstem poznawczym stało się trwałym elementem wyjaśniania polityki zagranicznej.

Reasumując, dla analizy polityki zagranicznej istotne stało się myślenie w kategoriach zmiennych zależnych oraz zmiennych niezależnych. Ewolucja tradycji badawczych tego obszaru ukształtowała wzorzec myślenia zdominowany bardziej przez potrzebę wyjaśniania polityki zagranicznej, niż analizy zachowań państw na poziomie systemu międzynarodowego. W konsekwencji dominującą, chociaż nie jedyną zmienną zależną, stał się proces decyzyjny „poniżej poziomu państwa”, zamiast analiza zachowań w systemie międzynarodowym, czyli „powyżej poziomu państwa”. Derek Beach logikę tego myślenia ujął jako analizę oddziaływania czynników sytuacyjnych i poznawczych – czyli zmiennych niezależnych – na decydowanie w polityce zagranicznej, czyli zmienną zależną [Beach 2012].

Mając na uwadze wcześniej określoną istotę analizy polityki zagranicznej i przedmiotu jej badań, ważne jest wskazanie kilku cech tego obszaru badawczego. Po pierwsze, szczególną cechą analizy polityki zagranicznej jest koncentracja na podmiotach (*actor-oriented approach*) uczestniczących w jej formułowaniu i realizacji. Świadomie została użyta liczba mnoga „podmioty”, oznaczająca koncentrację nie tylko na państwie, ale i innych podmiotach terytorialnych. Państwo jest głównym podmiotem polityki zagranicznej, ale też jest traktowane jako struktura integrująca wiele podmiotów zaangażowanych w proces formułowania i realizacji polityki zagranicznej [Pugacewicz 2017: 55]. Przyjęto założenie, że chociaż państwo jest głównym jej podmiotem, to w jej formułowaniu – zwłaszcza procesie

decyzyjnym – uczestniczy wiele podmiotów i struktur wewnętrznych, też i międzynarodowych [Carlsnaes 2008; 85; Iosé-Nowak 2011: 45]. Z drugiej strony, we wnętrzu państw i w środowisku międzynarodowym istnieje wiele struktur, które warunkują zachowania podmiotów zaangażowanych w formułowanie i realizację polityki zagranicznej [Hill 2003:28].

Po drugie, dominuje pogląd, że analizę polityki zagranicznej wyróżnia dwupoziomowość ujęcia przedmiotu badań, obejmująca proces formułowania, a dokładniej decydowania na poziomie państwa i działań na poziomie systemu międzynarodowego. Oznacza to formułowanie i realizację w środowisku o przeciwstawnych cechach, łączącym hierarchiczność wnętrza państwa i decentralizację, poliarchiczność systemu międzynarodowego. W jej formułowanie i realizację zaangażowane są podmioty funkcjonujące wewnątrz i na zewnątrz państw [Neack 2003: 8-11]. Akceptując takie myślenie, dla celów analitycznych postanowiono wyodrębnić trzeci poziom „na przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego.

Po trzecie, cechą analizy polityki zagranicznej jest wieloczynnikowość [Grom 2007:199]. Oznacza ona, że wyjaśnienie zachowań państwa, będące znanym skutkiem, wymaga identyfikacji wielu czynników jednocześnie te zachowania warunkujących, będących jednocześnie zmiennymi niezależnymi. Są to chociażby takie zmienne jak system polityczny, kultura, gospodarka, demografia, technologie, normy międzynarodowe, biegunowość systemu międzynarodowego i zachodzące w nim procesy, problemy globalne, osobowość polityczna decydentów, potęga państwa, itd. Zmienne te występują na poziomie państwa i jego ośrodka decyzyjnego oraz na poziomie systemu międzynarodowego.

Po czwarte, cechą analizy polityki zagranicznej jest szeroko wcześniej omawiana koncentracja na decyzjach i procesach decyzyjnych w polityce zagranicznej, na jej wyjaśnianiu, a w mniejszym stopniu na działaniach w środowisku międzynarodowym.

Po piąte, złożoność polityki zagranicznej jako sfery rzeczywistości politycznej, jej wielopoziomowość, wieloczynnikowość sprawiają, że w procesie badawczym możliwe jest, ale i konieczne, stosowanie podejścia wielodyscyplinarnego, integrującego wiedzę różnorodnych dyscyplin. Ich zakres jest poszerzany. Obok niejako „tradycyjnych”, zaangażowanych od początku w analizę polityki zagranicznej dyscyplin jak psychologia, historia, socjologia, prawo i nauki o polityce, doszła biologia i związana nią biopolityka [Ciechański 2016].

Po szóste, w celu wyjaśniania polityki zagranicznej proponowana jest teoria średniego zasięgu. Oznacza ona myślenie pośrednie między „wielkimi” teoriami aspirującymi do całościowego wyjaśniania stosunków międzynarodowych,

a empirycznym opisem rzeczywistości. Nie bez znaczenia dla konceptualizacji teorii średniego zasięgu w analizie polityki zagranicznej wydaje się specyfika obszaru badawczego, integrującego wewnątrz państwa z poziomem systemu międzynarodowego. W tym kontekście jest czymś więcej niż kolejną teorią cząstkową. Jej tworzenie inicjował James Rosenau, opowiadający się za analizą na przecięciu wnętrza państwa i systemu międzynarodowego [Pietraś 2018].

ANALIZA POLITYKI ZAGRANICZNEJ „PONIŻEJ POZIOMU PAŃSTWA”

W sporze środowiska akademickiego, dotyczącym tego, co jest zmienną zależną w analizie polityki zagranicznej: czy wewnątrzpaństwowe jej formułowanie, czy działania na poziomie systemu międzynarodowego, przeważała pierwsza opcja myślenia. Nadała ona specyficzną analityczną tożsamość analizie polityki zagranicznej, sprawiając, że została ona zdominowana przez elementy wewnątrzpaństwowe, a więc koncentrację na tym, co „poniżej poziomu państwa” i powiązane z decydowaniem politycznym. Jego złożoność znalazła odzwierciedlenie w różnorodności problemów badawczych i ich ujęć. Przedmiotem analizy zostaną uczynione następujące elementy analizy polityki zagranicznej, dotyczące głównie – choć nie wyłącznie – wewnątrzpaństwowego decydowania. Są to: 1) psychologiczne uwarunkowania, 2) decydowanie w sytuacjach kryzysowych, 3) struktury biurokratyczne w decydowaniu o polityce zagranicznej, 4) społeczny kontekst polityki zagranicznej [Pietraś 2018].

Kontekst psychologiczny jest trwałym, rozbudowanym i obecnym niemalże od samego początku elementem analizy polityki zagranicznej [Hudson 2007: 22; Hudson 2008: 20; Gerner 1995:24] a istotną inspirację dla jego obecności stworzyła cytowana już wielokrotnie praca Harolda i Margaret Sproutów. Przedmiotem analizy uczyniono w niej wyjaśnianie na poziomie mikro, a więc przede wszystkim jednostki ludzkiej w roli decydenta. Przyjęto założenie, że jego umysł zawiera informacje, wartości, wzorce zachowań, przekonania, doświadczenia, emocje, cechy osobowości, poczucie narodowej tożsamości, doświadczenie historyczne itd., które warunkują treść podejmowanych decyzji [Pietraś 2000:319]. W kontekście tych i wielu innych zmiennych warunkujących decyzje, skoncentrowano się na poszczególnych decydentach w celu wyjaśnienia, w jaki sposób wymienione zmienne wyjaśniają podjęte decyzje. Ukształtowało się przekonanie, że cechy osobowości decydentów, ich systemy wartości, zachodzące w ich umysłach procesy poznawcze są istotne w wyjaśnianiu decyzji działań w polityce zagranicznej [Gerner 1995:24].

Politykę zagraniczną z uwzględnieniem komponentu psychologicznego wyjaśniano w formule racjonalnego aktora [Rosati 1995: 50], co sugerowało wpływ założeń szkoły realistycznej. Zakładano, że politycy myślą i działają racjonalnie w dążeniu do potęgi państwa, porządku międzynarodowego, realizacji zdefiniowanych interesów narodowych. Współcześnie racjonalność geopolityczna Rosji z jej postrzeganiem Ukrainy, to racjonalność W. Putina [Lebow 2022:128; Reid 2022].

Problem racjonalności w polityce zagranicznej był obecny w jej analizie niemalże od początku, ale bardziej w kontekście jej deformacji. Na początku XXI wieku badacze Uniwersytetu w Toronto podjęli próbę odpowiedzi na pytanie o stan racjonalności decydentów podejmujących decyzje w polityce zagranicznej. Zaproponowali, aby racjonalność w polityce zagranicznej – po pierwsze – utożsamiać ze zdolnością polityków do uczenia się z historii, do wykorzystywania doświadczenia historycznego w formułowaniu i realizacji przyszłych rozwiązań. Po drugie, zaproponowano utożsamianie racjonalności ze zdolnością określania prawdopodobieństwa konsekwencji analizowanych opcji działania, ich korekty gdy pojawią się nowe okoliczności [Pietraś 2018]. Założono, że decydenci wybierają opcje, które wydają się prowadzić do największej racjonalności, co jest zgodne z założeniami teorii racjonalnego wyboru. W konsekwencji racjonalni decydenci to tacy, którzy potrafią określić prawdopodobieństwo i są skuteczni w realizacji dokonanych wyborów [Gross-Stein 2008: 102-103].

Dla wcześniej określonej racjonalności, a zwłaszcza tej utożsamianej z charakterystyczną dla szkoły realistycznej koncepcji racjonalnego aktora, znaczące wyzwanie tworzy tzw. podejście poznawcze, odwołujące się do wiedzy decydenta, jego osobowości, preferowanych wartości, postrzegania rzeczywistości [Steinbruner 1974: 25-46]. Podejście to koncentruje się na analizie jednostek zaangażowanych w decydowanie w polityce zagranicznej. Zakłada się, że otoczenie społeczne, w którym funkcjonują, zwłaszcza środowisko międzynarodowe, mogą postrzegać w sposób, który nie jest jego fotografią. Możliwe wręcz są deformacje procesu postrzegania. Myślenie takie zyskiwało na znaczeniu już od połowy lat 50-tych XX wieku [Rosati 1995:51]. Już Quincy Wright podkreślał, że psychologia należy do istotnych czynników warunkujących rozwój nauki o stosunkach międzynarodowych. Jego zdaniem niezbędne jest uwzględnianie stanu umysłów decydentów jako uczestników procesu politycznego [Wright 1955: 433]. W latach 60-tych i 70-tych XX wieku wzrosło zainteresowanie problemami przekonań i wyobrażeń decydentów w polityce zagranicznej. Przyjęto założenie, że preferowane wartości i idee, przekonania, sposób myślenia o środowisku międzynarodowym warunkują treść podejmowanych przez decydenta decyzji. Robert Jervis w swojej słynnej, przywoływanej już monografii zauważył, że często nie jest możliwe

wyjaśnienie ważnych decyzji w polityce zagranicznej bez odwołania się do przekonań i wyobrażeń o rzeczywistości międzynarodowej, tych którzy je podjęli [Jervis 1976: 28]. Uważano, że błędne postrzeganie rzeczywistości może mieć negatywne konsekwencje dla państw [Pietraś 2018].

Psychologia poznawcza (*cognitive psychology*) jako obszar badawczy analizy polityki zagranicznej koncentruje się na ograniczeniach, a wręcz deformacjach towarzyszących założeniu o państwie jako racjonalnym aktorze. W szczególności zwraca uwagę na sposób myślenia decydentów w środowisku niepewności i zmiany, a takim jest środowisko międzynarodowe. Badacze tej tematyki zwracają uwagę na chociażby takie ograniczenia dla modelu racjonalnego wyboru, jak dążenie polityków do upraszczania złożonej rzeczywistości, czy skłonnością do spójności informacji i takiego też postrzegania złożonej i zmiennej rzeczywistości [Gross-Stein 2008:104-109]. Tym samym psychologia kognitywna przedmiotem analizy czyni deformacje w postrzeganiu przez decydentów rzeczywistości zmiennej, niepewnej z uwzględnieniem mechanizmu, zgodnie z którym ludzie bardziej obawiają się coś stracić, niż akceptować korzyści. W kontekście takich psychologicznych uwarunkowań formułowana jest nawet opinia, że błędem jest traktowanie modelu racjonalnego wyboru jako wartościowego narzędzia analizy polityki zagranicznej [Gross-Stein 2008:104-109].

Problem poznawczych ograniczeń w procesie decyzyjnym w polityce zagranicznej był przedmiotem licznych analiz, zwłaszcza w latach 70-tych i 80-tych XX wieku [Hudson 2008: 21]. W literaturze przedmiotu podjęto także próbę identyfikacji głównych kognitywnych tendencji w badaniu polityki zagranicznej. Można do nich zaliczyć: wyobrażenia na temat przeciwnika, koncepcję kodu operacyjnego oraz koncepcję mapy poznawczej [Rosati 1995:57].

Problem obrazu wroga w badaniach podjęli Ole Holsti i Ralph White. Pierwszy z nich uważał, że identyfikacja obrazu wroga ułatwi wyjaśnianie konfliktów i ich zmienność w czasie [Holsti 1962: 244-252]. Myślenie to Holsti zastosował do analizy konfrontacji Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim w czasie zimnej wojny. Skoncentrował się na obrazie byłego Związku Radzieckiego w umysłach elit politycznych Stanów Zjednoczonych, ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Johna Fostera Dullesa [Holsti 1967: 56-69]. Z kolei Ralph White rozwinął koncepcję zwierciadlanych wyobrażeń lub zwierciadlanego odbicia dotyczącą państw pozostających w długotrwałym konflikcie i mających przeciwstawne – jak w lustrzanym odbiciu – wyobrażenia o sobie, przypisujące na zasadzie wzajemności podobne lub takie same negatywne cechy [White 1968: 275].

Podstawy myślenia w kategoriach ukształtowanego „kodu operacyjnego” w początkach lat 50-tych XX wieku rozwinął Natan Leites. Badał on wówczas

system polityczny byłego ZSRR. Dostrzegł, że członków ówczesnego Biura Politycznego KPZR wyróżnia spójny system przekonań, rozumienia istoty życia społecznego, sytuacji międzynarodowej, przekonań filozoficznych oraz dotyczących strategii i taktyki podejmowanych działań itd., który nazwał kodem operacyjnym [Leites 1951]. Badania te wiele lat później rozwinął Alexander George. Doszedł do wniosku, że przekonania filozoficzne kodu operacyjnego bardziej służą diagnozie sytuacji, a te instrumentalne dotyczą wyboru taktyki podejmowanych działań [George 1969: 190-222].

Podobny kierunek myślenia co zwolennicy koncepcji „kodu operacyjnego” zaprezentowali zwolennicy koncepcji „mapy poznawczej”. Powstała ona na początku lat 70-tych XX wieku. Zgodnie z nią istnieje zespół specyficznych, powiązanych z sobą przekonań istniejących w umyśle decydenta, a dotyczących postrzegania środowiska międzynarodowego. Istotne znaczenie dla tej propozycji miały publikacje Roberta Axelroda [Axelrod 1976].

Kolejnym podejściem do wyjaśniania polityki zagranicznej i zachowań państwa w środowisku międzynarodowym stało się decydowanie w sytuacjach kryzysowych. Tematykę tę podejmowano już od końca lat 50-tych XX wieku. Jednym z wówczas podejmowanych problemów badawczych było zjawisko kryzysu i jego funkcja w procesie decyzyjnym. W kontekście tego ostatniego problemu zadawano pytanie, czy kryzys jest zmienną zależną, czy zmienną niezależną [Gerner 1955: 28]. Wydaje się jednak, że publikacja podejmujących tę tematykę dominowało ujmowanie kryzysu jako zmiennej niezależnej warunkującej proces decyzyjny, zachowania decydentów i podejmowane decyzje.

Specyfiką prowadzonych badań – co wydaje się zrozumiałe – było koncentrowanie się na przypadkach sytuacji kryzysowych. Glen Snyder i Paul Diesing [Snyder, Giesing 1977] oraz Richard Lebow [Lebow 1981] podejmując tematykę decydowania w sytuacjach kryzysowych analizowali przypadki z końca XIX i początku XX wieku. Graham Allison przygotował studium kubańskiego kryzysu rakietowego. Ważną intencją tych analiz było stworzenie teorii zachowań w sytuacjach kryzysowych. Stąd też koncentrowali się na takich problemach, jak styl negocjacji w sytuacji kryzysu międzynarodowego, wpływ struktur systemu międzynarodowego na proces decyzyjny, percepcja tegoż systemu czy funkcjonowanie grup decydentów.

Ważne miejsce w wyjaśnianiu polityki zagranicznej zajmuje koncentracja na procesach organizacyjnych i polityce biurokratycznej [Dudek 2024: 252-365; Dudek 2020]. Inspirację dla takiego myślenia stworzył Maks Weber publikując w latach 20-tych XX wieku książkę *The Theory of Social and Economic Organizations*. W analizach tych początkowo koncentrowano się na pytaniu o racjonalność

polityki zagranicznej realizowanej przez duże, zorganizowane, rządowe struktury biurokratyczne. Okazało się, że na czele priorytetów tych grup znalazło się przetrwanie, a następnie wzmacnianie własnej siły i zakresu kompetencji. Duże struktury biurokratyczne wytwarzają własne procedury funkcjonowania, ograniczając możliwość alternatywnych działań [Hudson 2008: 18]. Taki rodzaj „autonomiczności” struktur biurokratycznych w procesie decyzyjnym był istotnym wyzwaniem dla modelu racjonalnego aktora i tworzył przesłanki jego krytyki. Analizowane przypadki kryzysów pokazywały złożoność, ale i partykularyzm interesów wewnętrznych struktur biurokratycznych.

Graham Allison, analizując decydowanie w Stanach Zjednoczonych w czasie kubańskiego kryzysu rakietowego w 1962 roku, także skoncentrował się na roli struktur biurokratycznych. Odwołał się do trzech modeli analizy: 1) modelu racjonalnego aktora, 2) modelu procesów organizacyjnych oraz 3) modelu polityki biurokratycznej. W pierwszym z tych modeli decydowanie jest wynikiem zunifikowanych, racjonalnie działających struktur państwa, dążących do zdefiniowanych celów. W modelu tym nie ma miejsca na „autonomiczność” struktur biurokratycznych. Logikę myślenia charakterystyczną dla drugiego modelu określa pogląd, że polityka zagraniczna jest wynikiem wyborów dokonywanych przez grupę częściowo autonomicznych, częściowo powiązanych z sobą struktur w ramach rządu, które znacząco koncentrują się na partykularnych interesach. W trzecim z tych modeli polityka zagraniczna jest wynikiem rywalizacji między decydentami funkcjonującymi w zhierarchizowanej strukturze rządowej biurokracji [Dudek 2019], w której każdy ma własną ocenę problemu, będącego przedmiotem decyzji. Istotne jest pytanie, czy biurokracje wzmacniają, czy osłabiają zdolność racjonalnego podejmowania decyzji?

ANALIZA POLITYKI ZAGRANICZNEJ „NA PRZECIECIU” POZIOMÓW PAŃSTWA I SYSTEMU MIĘDZYNARODOWEGO

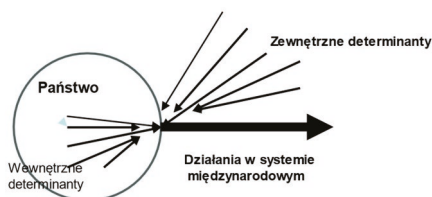
Rozgraniczenie w analizie polityki zagranicznej poziomu państwa i poziomu systemu międzynarodowego wydaje się oczywiste i uzasadnione odmienną logiką organizacji i funkcjonowania obu tych środowisk życia społecznego. Scentralizowanemu, zhierarchizowanemu, o wertykalnej strukturze środowisku wnętrza państwa przeciwstawiano zdecentralizowane, poliarchiczne i horyzontalnie zorganizowane środowisko międzynarodowe. Z drugiej strony, niemalże od początku rozwoju badawczego nazywanego analizą polityki zagranicznej, istniała świadomość funkcjonalnego związku, wzajemnego warunkowania się tych dwóch

środowisk życia społecznego. James Rosenau w końcu lat 60-tych XX w. proponował integrowanie tych środowisk, rozwijając teorię więzi (*linkage theory*), aspirującą do teorii polityki zagranicznej w formule teorii średniego zasięgu [Rosenau 1966:65; Rosenau 1969a; Rosenau 1969b].

Świadomości funkcjonalnego związku tego, co wewnątrzpaństwowe i tego, co międzynarodowe nie towarzyszył proces łatwego mnożenia modeli [Noone 1919: 165], czy innej postaci narzędzi badawczych, integrujących w spójną, analityczną całość oba środowiska. Kilka takich modeli jednak powstało i potwierdza użyteczność w analizie polityki zagranicznej. Należy do nich m. in. koncepcja determinant służących wyjaśnianiu polityki zagranicznej państwa, identyfikowanych w jego wnętrzu i w systemie międzynarodowym, koncepcja poziomów negocjacji międzynarodowych Roberta Putnama, teoria adaptacji politycznej i teoria wspólnot epistemicznych.

Identyfikowanie i analizowanie determinant polityki zagranicznej państwa, czyli zmiennych niezależnych służących wyjaśnianiu jego działań na poziomie systemu międzynarodowego zainicjowali Harolda i Margaret Sprout [Sprout 1956]. Wprawdzie skoncentrowali się oni na identyfikacji i analizie determinant wewnątrzpaństwowych, psychologicznych w postaci percepcji przez decydentów środowiska międzynarodowego, wytyczyli jednak kierunek myślenia „wzbogacony” z czasem o kolejne wewnętrzne i międzynarodowe, materialne i niematerialne determinanty polityki zagranicznej państwa. Takim zabiegom analitycznym towarzyszyło pytanie o poziom ulokowania zmiennych niezależnych, determinant warunkujących zachowania międzynarodowe państwa. Czy jest to poziom jego wnętrza, czy poziom systemu międzynarodowego, czy efekt synergii funkcjonowania na obu wymienionych poziomach? Myślenie o wyjaśnianiu polityki zagranicznej państwa w sensie działań na poziomie systemu międzynarodowego zdominował z czasem efekt synergii.

Rys. nr 2: Determinanty polityki zagranicznej państwa



Źródło: Opracowanie własne

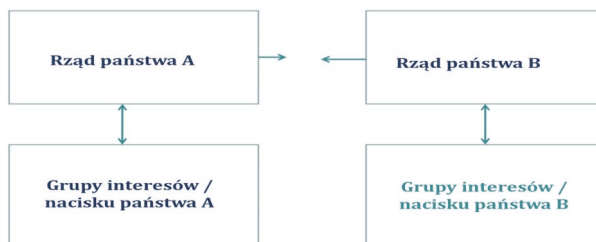
Wymieniony efekt synergii zmiennych niezależnych warunkujących politykę zagraniczną na dwóch poziomach i jednocześnie służący jej wyjaśnieniu, był skutkiem ewolucji myślenia. H i M Sprout skoncentrowali się w istocie na jednym czynniku w postaci świadomości decydentów politycznych, będącej wynikiem percepcji środowiska międzynarodowego. W tym samym czasie Quincy Wright skoncentrował się na wyjaśnianiu narodowych polityk poprzez czynniki je warunkujące, rozgraniczając materialne i niematerialne, ułożone jednak we wnętrzu państwa [Wright 1955:9]. Istotny wkład do uporządkowania determinant polityki zagranicznej państw z rozróżnieniem wewnątrzpaństwowych i międzynarodowych, przyznając priorytet tym drugim, wniósł Kalevi Holsti [Holsti 1972]. Skoncentrował się głównie na obiektywnych, materialnych czynnikach, dostrzegając i te niematerialne (rys. nr 2).

Tendencją jest poszerzanie zakresu przedmiotowego zmiennych warunkujących decydowanie i zachowania w polityce zagranicznej państw. Do wewnętrznych atrybutów państwa należą m.in. siła gospodarcza, potencjał wojskowy, demograficzny, wielkość terytorium, zasoby energetyczne, a także uwarunkowania niematerialne jak charakter narodowy, kultura i preferowane wartości [Umińska-Woroniecka 2022]. Do zmiennych takich zaczęto zaliczać podmioty niepaństwowe, jak korporacje transnarodowe, grupy etniczne, grupy interesów, media, opinię publiczną, organizacje pozarządowe. Analizowane są także czynniki międzynarodowe, takie jak biegunowość systemu międzynarodowego, gospodarka światowa, procesy globalizacji, globalne problemy, jak chociażby zmiany klimatu, ale i instytucje oraz normy międzynarodowe, zagrożenia asymetryczne, a ostatnio także pandemie i cyberprzestrzeń itd. W literaturze polskiej tematykę czynników polityki zagranicznej podejmowali m. in. Ziemowit Jacek Pietraś [Pietraś 1983] oraz Wojciech Kostecki [Kostecki 1988].

Robert Putnam w końcu lat 80-tych XX w. zaproponował model relacji między działaniami państwa na poziomie systemu międzynarodowego, a dokładniej negocjacjami dyplomatycznymi oraz jego wnętrzem [Putnam 1988:427-460; Evans, Jacobson, Putnam 1993]. W modelu tym (zob. rys. nr 3), inspirowanym teorią gier, uporządkował wewnętrzne i międzynarodowe interakcje państw w czasie negocjacji międzynarodowych. Przyjęto założenie, że negocjacje są grą dwupoziomową. Pierwszy poziom to prowadzone kanałami dyplomatycznymi rozmowy między rządami państw. Drugi to negocjacje każdego z rządów z ich wewnętrznym zapleczem politycznym, zwłaszcza grupami interesów, których negocjacje dotyczą. Grupy nacisku wywierają presję na ośrodek władzy politycznej, aby w czasie negocjacji uzyskać jak najkorzystniejsze dla nich uzgodnienia. Z kolei rządy prowadzące negocjacje starają się unikać zawierania kompromisów

z rządami innych państw bez wcześniejszego ich uzgodnienia z grupami interesów. Tym samym kontekst wewnątrzpaństwowy jest obecny w decyzjach i działaniach państw w systemie międzynarodowym. Zaproponowana przez Roberta Putnama logika myślenia na temat zależności między zachowaniami państwa w systemie międzynarodowym w czasie negocjacji i wewnątrzpaństwowymi grupami interesów może zostać uzupełniona modelem tworzenia koalicji rzecznictwa interesów głównie we wnętrzu państwa. (*Advocacy Coalition Framework*) [Jenkins-Smith 1994:175-203; Sabatier 1988:129-168]. Koalicje takie wzmacniają lobbying grup interesów w czasie negocjacji międzynarodowych rządu.

Rys. 3: Model poziomów negocjacji międzynarodowych Roberta Putnama



Źródło: Opracowanie własne

Zależności między polityką wewnętrzną i zachowaniami państwa w systemie międzynarodowym są także obecne w teorii adaptacji politycznej. Teoria ta była rozwijana przez Jamesa Rosenaua w latach 70-tych i 80-tych XX w. [Rosenau 1970; Rosenau, Burgess, Hermann 1973:119-144; Rosenau 1981; Pietraś 1989; Pietraś Dumala 1990] w powiązaniu z analizą funkcjonowania państwa, jego polityki zagranicznej [Petersen 1977:221-250] oraz jego wnętrza. Adaptacja była rozumiana jako dostosowywanie się państwa do zmieniającego się otoczenia, ale w sposób, który umożliwia zachowanie jego tożsamości, czyli struktur, zasad itp. o niej (tożsamości) przesądzających. Celem tych działań było utrzymanie stanu dynamicznej, funkcjonalnej równowagi między państwem, systemem sprawowania władzy, a wewnętrznym otoczeniem społecznym i otoczeniem międzynarodowym. Ze swej istoty była to więc analiza „na przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego.

Niezależnie od uwag krytycznych [Smith 1981:107-126], teoria adaptacji J. Rosenaua stała się trwałym i użytecznym narzędziem politologicznych analiz państwa, jego systemu politycznego oraz funkcjonowania w systemie międzynarodowym. Zakres jej zastosowania ulega rozszerzaniu, a ważnym uzasadnieniem jest zmiana życia społecznego i jego historyczne przyspieszenie. Oblicza zmiany

wymagające działań adaptacyjnych z zastosowaniem teorii adaptacji są różnorodne i odzwierciedlające dynamikę życia społecznego. Należą do nich procesy integracyjne w Europie, wymagające od państw członkowskich i aspirujących do członkostwa adaptacji do środowiska integracji na poziomie wewnętrznego systemu politycznego, kryteriów kopenhaskich, ale i na poziomie polityki zagranicznej [Mouritzen, Wæver, Wiber 1996]. Taka logika myślenia jest stosowana także w odniesieniu do analizy przypadków adaptacji, w tym Polski, do członkostwa w UE [Łoś-Nowak 1998].

Istotnym obszarem zastosowania teorii adaptacji politycznej stało się przyspieszenie zmian życia społecznego warunkowane zmianami klimatu, procesami globalizacji, wzrastającym znaczeniem czynnika technologicznego i w jego kontekście powstawaniem cyberprzestrzeni jako przestrzeni życia społecznego o nowych jakościowo cechach. Zmiany te wymagają i strategii, i działań adaptacyjnych państw na poziomie ich wewnątrz oraz polityki zagranicznej. W odniesieniu do zmian klimatu, obok łagodzenia ich skutków (*mitigation*), konieczne są działania adaptacyjne (*adaptation*) do nieuchronności tych zmian i ich rezultatów [Dołśak, Prakash 2018: 317-341; Eriksen, Nightingale, Eakin 2015: 523-533]. W kontekście zmian klimatu, wyłaniania się cyberprzestrzeni oraz związanej z tym nowej postaci wrażliwości i podatności państw, społeczeństw, systemów gospodarczych, adaptacja jest utożsamiana z budowaniem odporności (*resilience*) na te zmiany. Odporność jest więc postrzegana jako nowa forma adaptacji do zachodzących zmian, będąc jednocześnie procesem wielopoziomowym, zachodzącym na poziomie lokalnym, państwowym, regionalnym i globalnym. Zależności między adaptacją i odpornością stały się zarówno perspektywnym obszarem badań, jak i praktyki politycznej [ERSI 2024].

Wydaje się, że niedocenianym narzędziem analitycznym relacji między wewnętrzem państwa i jego zachowaniami na poziomie systemu międzynarodowego jest koncepcja wspólnot epistemicznych (*epistemic communities*). Także z tego powodu, że funkcjonujemy w środowisku narastającej wrażliwości i podatności systemów społecznych, a przeciwdziałanie wielu zagrożeniom wymaga pewności wiedzy naukowej jako podstawy decyzji politycznych. Koncepcja ta powstała na przełomie lata 80-tych i 90-tych w odniesieniu do rozwiązywania transgranicznych problemów ekologicznych wymagających transgranicznej współpracy państw [Hass 1989:377-403; Hass 1992: 1-35; Hass 2022].

Wspólnoty epistemiczne to grupy ekspertów, uczonych z różnych państw o uznanym autorytecie, swoistych elit wiedzy [Hass 2022:10] w odniesieniu do wspólnych transgranicznych problemów wymagających rozwiązania poprzez koordynację polityk zagranicznych państw. Cechą tych wspólnot jest więc

w postaci wspólnych przekonań co do diagnozy przyczyn określonych zjawisk, wartości posiadanej wiedzy i sugerowanych kierunków działania. Ekspert ci mogą być uzupełniani o podobnie myślących funkcjonariuszy międzynarodowych zatrudnionych w organizacjach międzynarodowych oraz urzędników poszczególnych państw [Hass 1989:384].

Wpływ wspólnot epistemicznych na definiowanie interesów państw, ich procesy decyzyjne, zmianę racjonalności indywidualnej na kolektywną i wynikającą stąd wolę współpracy w odniesieniu do transgranicznych problemów wynika przede wszystkim ze wzrastającego znaczenia wiedzy, idei i koncepcji działania, informacji naukowej, niekiedy systemów wczesnego ostrzegania [Marzec 2024] w budowania konsensusu naukowego, który staje się podstawą konsensusu politycznego. Wymagają tego chociażby zmiany klimatu czy funkcjonowanie w cyberprzestrzeni z właściwą dla obu tych zjawisk wrażliwością i podatnością systemów społeczno-ekonomicznych państw. Złożoność tych zjawisk, towarzysząca im niepewność związków przyczynowo-skutkowych wymaga badań naukowych i wiedzy naukowej, ale także zgody środowisk naukowych i politycznych co do wartości tej wiedzy i jej politycznej użyteczności. Do tego wiedza naukowa w świecie przyspieszenia historycznego, dynamiki i niepewności zmian staje się argumentem politycznym i elementem siły oraz możliwego przywództwa państw [Demczuk 2023] ją posiadających [Pietras 2000:200-201]. Koncepcja wspólnot epistemicznych jest wartościowym i perspektywicznym narzędziem analizy polityki zagranicznej państw „na przecięciu” ich wnętrza i systemu międzynarodowego.

ANALIZA POLITYKI ZAGRANICZNEJ „POWYŻEJ POZIOMU PAŃSTWA”

Wyjaśnianie zachowań państwa w analizie polityki zagranicznej (*Foreign Policy Analysis*) oznaczało przede wszystkim koncentrację na zmiennych niezależnych i towarzyszących im podejściach, konstrukcjach analitycznych. W zdecydowanie mniejszym stopniu ten obszar badania stosunków międzynarodowych koncentruje się na analizie działań państw na poziomie systemu międzynarodowego i oferowaniu narzędzi badawczych temu służących. Dominuje koncentracja na odpowiedzi na pytanie: co sprawiło, że państwo podjęło taką, a nie inną decyzję i w jej konsekwencji takie, a nie inne działania. Taki kierunek myślenia wydaje się odzwierciedlać logikę analizy polityki zagranicznej. Oznacza bowiem koncentrację na podmiocie, jakim najczęściej jest państwo, na wyjaśnieniu podjętych decyzji, a poprzez nie zachowań w środowisku międzynarodowych. Takiej logice myślenia podporządkowano analizowane wcześniej narzędzia badawcze.

Chociaż myślenie w wyjaśnianiu zdominowało analizę polityki zagranicznej, to nie oznacza, że jedynie do niego analiza ta się ogranicza. Przedmiotem badań są także zachowania państwa w środowisku międzynarodowym i wydaje się, że co do liczby publikacji naukowych, zdominowały analizę polityki zagranicznej. Analiza ta różni się od wyjaśniania działań i polega na koncentracji na „zewnątrznym wyrazie” zachowań państwa w środowisku międzynarodowym. Ambicją badaczy dokonujących ich analizy jest to, aby nie sprowadzać ich tylko do „prostego” opisu i rejestracji faktów. Także i tu analiza polityki zagranicznej odwołuje się do zespołu narzędzi badawczych zachowań państwa na poziomie systemu międzynarodowego, konstrukcji analitycznych organizujących proces porządkowania materiału empirycznego. Należy do nich m. in. teoria ról międzynarodowych i teoria reżimów międzynarodowych.

Jedną z najstarszych konstrukcji analitycznych zachowań państwa w polityce zagranicznej stała się teoria ról międzynarodowych [Thies, Breuning 2012:1-4]. Łączono ją nie tylko z analizą polityki zagranicznej i z analizą stosunków międzynarodowych, ale i jako teorię integrującą wymienione obszary badawcze [Thies, Breuning 2012]. W odniesieniu do analizy polityki zagranicznej, inspirując się teorią ról społecznych w socjologii, założenia badawcze zaproponował w 1970 roku Kalevi Holsti [Holsti 1970: 233-309]. Rola międzynarodowa państwa definiowana jako spójny system jego zachowań na poziomie systemu międzynarodowego była rozumiana jako dynamiczny wyraz pozycji państwa [Gil 2024: 340-352]. Badania te na przełomie lat 70-tych i 80-tych XX wieku znacząco rozwinął Stephen Walker [Walker 1979; Walker 1987]. W literaturze polskiej tematykę tę podjął Ziemowit Jacek Pietraś [Pietraś 1990]. Teoria ról umożliwia analizę zachowań państwa w środowisku międzynarodowym poprzez identyfikację pełnionych ról syntetycznych lub cząstkowych, wybieranych lub narzucanych, deklarowanych lub rzeczywiście pełnionych. Ważnym elementem, niejako punktem startu analizy, jest nazywanie, swoiste „etykietowanie” ról państw. Przykładowo, w kontekście agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r., Stany Zjednoczone pod administracją J. Bidena pełniły rolę „lidera”, czy „integratora” reakcji świata zachodniego na tą agresję.

Reżimy międzynarodowe są elementem ontologii i epistemologii stosunków międzynarodowych. Są formą instytucji międzynarodowych, a ich teoria jest narzędziem analizy kooperacyjnych zachowań państw w poliarchicznym środowisku międzynarodowym w odniesieniu do transgranicznych problemów. Będąc elementem epistemologii są narzędziem analizy polityk zagranicznych państw. Jako element ontologii odzwierciedlają dwie prawidłowości współczesnych stosunków międzynarodowych: ich instytucjonalizację oznaczającą konstrukcje społeczne zapewniające powtarzalność zachowań i zmieniające kryteria ich racjonalności

oraz ich multilateralizację, oznaczającą więzi między trzema lub większą liczbą podmiotów [Ruggie 1992:561-598]. Ich rozwój odzwierciedla zapotrzebowanie na wielostronne i kooperacyjne zachowania państw oraz elastyczne struktury je kształtujące w warunkach współzależności międzynarodowych [Pietraś 2022; Pietraś 2014:15-71; Pietraś 2021: 239-262; Pietraś 2011: 19-65]. Są elementem struktury globalnego zarządzania [Marzęda-Młynarska 2014].

Mimo sięgającej lat 70-tych XX w. tradycji analizy reżimów międzynarodowych nie wypracowano powszechnie akceptowanej przez środowisko akademickie ich definicji. Najszerzej przyjęła się deskryptywna definicja zaproponowana przez Stephena Krasnera, koncentrująca się na opisanu elementów reżimu. Zgodnie z nią reżimy to zasady, normy, reguły i procedury decyzyjne, wokół których następuje zbieżność oczekiwań podmiotów w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych [Krasner 1983:I-2; Hasenclever, Mayer, Rittbergerb1997]. Obok warstwy normatywnej (zasady, normy, reguły, procedury decyzyjne) istotnym elementem konstrukcji i funkcjonowania reżimów międzynarodowych są mechanizmy weryfikacji wykonywania przyjętych zobowiązań. To te mechanizmy sprawiają, że zachowania państw podlegają wynegocjowanym rygorom, stając się bardziej przewidywalnymi.

Reżimy jako rodzaj instytucji międzynarodowych wyróżnia kilka cech. Po pierwsze, organizują kolektywne zachowania państw w wąskich, sektorowych obszarach stosunków międzynarodowych jak np. zmiany klimatu, transgraniczne zanieczyszczenia powietrza, czy kontrola zbrojeń konwencjonalnych w Europie. Po drugie, łączą w sobie – najczęściej – umowy międzynarodowe jako podstawy normatywne ze sformalizowanymi, stałymi strukturami w postaci komisji, komitetów lub innych organów, które nadzorują wykonywanie uzgodnionych regulacji. Cechuje je z reguły niski poziom rozbudowy sformalizowanych struktur, głównie w postaci sekretariatu, stałej komisji lub regularnie zwoływanych konferencji stron reżimu, oceniającej jego funkcjonowanie. Po trzecie, z wymienionymi komitetami, komisjami, sekretariatami, będącymi najczęściej częściami składowymi organizacji międzynarodowych, powiązane są procedury weryfikacji reżimów. Jest to najczęściej obowiązek składania sprawozdań, okresowe konferencje przeglądowe, inspekcje na miejscu lub monitoring z wykorzystaniem specjalistycznej aparatury. Procedury weryfikacji sprawiają, że zachowania państw są rzeczywiście „wtłoczone” w określony reżim postępowania, służący wzajemnej pewności wykonywania przyjętych zobowiązań. Po czwarte, reżimy służą kształtowaniu kooperacyjnych zachowań państw. Funkcjonują tam, gdzie ich interesy są zbieżne. J. Ruggi wskazywał, że reżimy służą identyfikacji zjawisk, które określił jako „zinstytucjonalizowane zachowania kolektywne” [Ruggie 1975: 558].

Szczególnie ważnym elementem analizy reżimów międzynarodowych jest ich wpływ na zmianę polityk zagranicznych państw w poliarchicznym środowisku międzynarodowym. Poliarchiczność, w sensie: braku centralnego ośrodka sterowania, tworzy strukturalne uwarunkowania zachowań państw, ich racjonalności. Zdaniem Mancura Olsona, racjonalne i egocentryczne podmioty, za jakie można uznać państwa, nie będą działały na rzecz realizacji wspólnych interesów, chyba że zaistnieje określony rodzaj przymusu lub inny mechanizm, który skłoni je do tego. Dobrowolnie nie będą podejmować współpracy, mimo iż jest to korzystne dla grupy jako całości [Olson 1965:1-2]. Z kolei Robert Axelrod zadał ważne pytanie o warunki pojawienia się współpracy w świecie egoistów bez centralnej instancji sterującej, czyli w poliarchicznym systemie międzynarodowym [Axelrod 1984: 3; Axelrod 1981:306-318; Axelrod 1985: 226-254].

Wcześniejsze uwagi wskazują, że w zdecentralizowanym systemie międzynarodowym istnieje sprzeczność między racjonalnością indywidualną i racjonalnością kolektywną określającą polityki zagraniczne państw. Racjonalność indywidualna warunkuje działania państw prowadzące do maksymalizacji korzyści jednostkowych i sprawia, że działania kolektywne stają się zawodne, prowadzą do suboptymalnych wyników z punktu widzenia interesów wspólnych systemu międzynarodowego. Inaczej mówiąc, to co jest racjonalnie indywidualnie, przestaje być racjonalne w sensie działań kolektywnych. Z kolei racjonalność kolektywna oznacza osiąganie korzyści przez grupę jako całość, gdy zaspokajanie indywidualnych potrzeb skoordynowane jest z zaspokajaniem potrzeb systemu międzynarodowego. Reżimy zmieniają więc kryteria racjonalności decyzji i działań w polityce zagranicznej państw. Nie ma tu jednak „automatyzmu”, co wydaje się potwierdzać upadek istniejących reżimów kontroli zbrojeń, do czego wyraźnie przyczyniły się obecne zmiany przestrzeni geopolitycznej na świecie, przywracające dominację racjonalności indywidualnej. Kontekst klimatu politycznego sprzyjającego woli politycznej wydaje się rozstrzygający dla skuteczności reżimów międzynarodowych.

Reasumując, analiza polityki zagranicznej jest ukształtowanym, o własnej tożsamości obszarem badawczym w dyscyplinie „stosunki międzynarodowe”. Jest to obszar o wyraźnie wyodrębnionej specyfice przedmiotu badań „na przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego, a więc obejmujący środowiska życia społecznego (wewnątrzpaństwowe i międzynarodowe) o przeciwstawnej logice organizacji i funkcjonowania. Fakt ten warunkuje – z jednej strony – cechy specyficzne tych badań: 1) koncentracja na podmiotach polityki zagranicznej (*actor-oriented approach*); 2) wielopoziomowość analizy, integrująca poziomy mikro i makro, wnętrza państwa i środowiska międzynarodowego; 3)

wieloczynnikowość oznaczająca jednoczesne uwzględnianie wielu zmiennych; 4) koncentracja na wewnątrzpaństwowym procesie decyzyjnym i działaniach w środowisku międzynarodowym; 5) wielo- czy nawet interdyscyplinarność analizy polityki zagranicznej, a więc integrowanie wiedzy z zakresu różnych dyscyplin; 6) badanie polityki zagranicznej w formule teorii średniego zasięgu.

W odniesieniu do wielopoziomowości analizy polityki zagranicznej w artykule zaproponowano wyodrębnienie trzech poziomów: 1) analizę poniżej poziomu państwa, 2) analizę „na przecięciu” poziomu państwa i systemu międzynarodowego, 3) analizę powyżej poziomu państwa. Dla każdego z tych poziomów zidentyfikowano specyficzne dla niego narzędzia badawcze czy sposoby myślenia. W odniesieniu do analizy poniżej poziomu państwa uwzględniono: 1) psychologiczne uwarunkowania, 2) decydowanie w sytuacjach kryzysowych, 3) struktury biurokratyczne w decydowaniu o polityce zagranicznej, 4) społeczny kontekst polityki zagranicznej. Za specyficzne dla analizy na „przecięciu” wnętrza państwa i systemu międzynarodowego uznano: 1) determinanty, uwarunkowania polityki zagranicznej, 2) koncepcję poziomów negocjacji międzynarodowych, 3) teorię adaptacji politycznej, 4) koncepcję wspólnot epistemicznych. Do analizy powyżej poziomu państwa zaliczono teorię ról międzynarodowych i teorię reżimów międzynarodowych.

BIBLIOGRAFIA

1. Axelrod R. (1981), *The Emergence of Cooperation Among Egoists*, „American Political Science Review”, Vol. 75.
2. Axelrod R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York.
3. Axelrod R. (1985), *Achieving Cooperation Under Anarchy*, „World Politics”, nr 1.
4. Axelrod R. (1976), *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton.
5. Beach D. (2012), *Analyzing Foreign Policy*, Basingstoke.
6. Carlsnaes W. (2008), *Actors, Structures and Foreign Policy Analysis*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (red.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford.
7. Ciechański J. (2016), *Czynnik biologiczny w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.
8. Demczuk A. (2023), *Transformational Leadership and the Modern Presidency. Clinton, Bush, and Obama*, Lanham – London.
9. Dołśak N., Prakash A. (2018), *The Politics of Climate Change Adaptation*, „Annual Review of Environment and Resources”, vol. 43.
10. Dudek A. (2019), *Decydowanie w polskiej polityce zagranicznej (1992-1997). Perspektywa organizacyjna i biurokratyczna*, Warszawa.

11. Dudek A. (2020), *Decydowanie w polskiej polityce zagranicznej (1992-1997)*, Warszawa.
12. EESI (2025), *Adaptation and resilience*, <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction> [data dostępu 26 grudnia 2024 r.]; *Resilience and adaptation*, <https://www.eesi.org/topics/adaptation-resilience/description> [data dostępu 26 grudnia 2024 r.]
13. Eriksen S. H., Nightingale A. J., Eakin H. (2015), *Reframing adaptation: The Political Nature of Climate Change Adaptation*, „Global Environmental Change”, vol. 35.
14. Evans P., Jacobson H., K., Putnam R., D. (red.) (1993), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley.
15. George A. (1969), *The „Operational Code”. A Neglected Approach to the Study of Political Leader and Decision-Making*, „International Studies Quarterly”, nr 2, vol. 13.
16. Gerner D. (1995), *The Evolution of the Study of Foreign Policy*, w: L. Neack, J. Hey, P. Haney (red.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs.
17. Gil G. (2024), *Rola, pozycja i status międzynarodowy państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: E. Haliżak (red.), *Encyklopedia stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
18. Groom A. J. R. (2007), *Foreign Policy Analysis: From Little Acorn to Giant Oak?*, „International Studies”, nr 3, vol. 44, s. 195.
19. Gross-Stein J. (2008), *Foreign policy decision-making. Rational, psychological and neurological models*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (red.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford.
20. Haas P. (1989), *Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control*, „International Organization”, nr 3, vol. 43.
21. Haas P. (2022), *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, „International Organization”, nr 1, vol. 46; tłum. P. M. Haas, *Wprowadzenie. Wspólnoty epistemiczne i międzynarodowa koordynacja polityki*, w: A. Wojtiuk, H. Schreiber (red.), *Stosunki międzynarodowe. Antologia tekstów źródłowych*, t. 2: *Współczesne oblicza dyscypliny – po 1989 roku*, Warszawa 2022.
22. Haliżak E. (2018), *O istocie badania polityki zagranicznej państwa*, w: E. Haliżak (red.), *Badanie polityki zagranicznej państwa*, Warszawa.
23. Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge.
24. Hill Ch. (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York.
25. Holsti K. (1970), *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly”, nr 3, vol. 14.
26. Holsti K. J. (1972), *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, [wyd.2].
27. Holsti O. (1962), *The Belief System and National Images: a Case Study*, „Journal of Conflict Resolution”, nr 3, vol. VI.
28. Holsti O. (1967), *Cognitive Dynamics and Images of the Enemy: Dulles and Russia*, w: D. Finlay, O. Holsti, R. Fanegan, *Enemies in Politics*, Chicago.

29. Hudson V. (2007), *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Lanham.
30. Hudson V. (2008), *The history and evolution of foreign policy analysis*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (red.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford.
31. Hudson V. (2014), *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Lanham.
32. Jenkins-Smith H. C., Sabatier P. A. (1994), *Evaluating the Advocacy Coalition Framework*, „Journal of Public Policy”, nr 2, vol. 14.
33. Jervis R. (1976), *Perception and Misperception in International Politics: New Edition*, Princeton.
34. Kostecki W. (1988), *Polityka zagraniczna. Teoretyczne podstawy badań*, Warszawa.
35. Krasner S. (1983), *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, w: S. Krasner (ed.), *International regimes*, Ithaca.
36. Kukułka J. (2000), *Zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych*, w: (red.) *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa.
37. Lebow R. (1981), *Between Peace and War. The Nature of International Crisis*, Baltimore.
38. Lebow R. (2022), *International Relations Theory and the Ukrainian War*, „Analyse and Kritik”, nr 1, vol. 44.
39. Leites N. (1951), *The Operational Code of the Politburo*, New York.
40. Łoś-Nowak T. (1998), *Conceptualisation of the Adaptation Policy Model of Poland Towards the European Union*, Copenhagen Peace Research Institute, <https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/lotot/> [data dostępu 25 grudnia 2024 r.]
41. Łoś-Nowak T. (red.) (2011), *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, Warszawa.
42. Marzec J. (2024), *Systemy wczesnego ostrzegania w organizacjach międzynarodowych*, Lublin.
43. Marzęda-Młynarska K. (2014), *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin.
44. Mouritzen H., Wæver O., Wiberg H. (1996), *European Integration and National Adaptations: A Theoretical Inquiry*, Commack, NY.
45. Neack L. (2003), *The New Foreign Policy. U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham 2003.
46. Noone H. (2019), *Two-Level Games and the Policy Process: Assessing Domestic – Foreign Policy Linkage Theory*, „World Affairs” nr 2, vol. 182.
47. Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA.
48. Petersen N. (1977), *Adaptation as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behavior*, „Cooperation and Conflict”, nr 4, vol. 12.
49. Pietraś M. (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin.
50. Pietraś M. (2002), *Realia i koncepcje reżimów międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1-2.
51. Pietraś M. (2011), *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń.

52. Pietraś M. (2014), *Teoria i praktyka reżimów międzynarodowych*, w: K. Kącka (red.), *Stosunki międzynarodowe – wokół zagadnień teoretycznych*, Toruń.
53. Pietraś M. (2018), *Analiza polityki zagranicznej w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: E. Haliżak (red.), *Badanie polityki zagranicznej państwa*, Warszawa.
54. Pietraś M. (2021), *Reżimy międzynarodowe*, w: M. Pietraś, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin.
55. Pietraś Z. J. (1983), *Wyznaczniki polityki zagranicznej państwa*, w: A. Bodnar, W. Szczepański (red.), *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, Warszawa.
56. Pietraś Z. J. (1989), *Procesy adaptacji politycznej*, Lublin.
57. Pietraś Z. J. (1990), *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin.
58. Pietraś Z. J. (2000), *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków.
59. Pietraś Z. J., Dumala A. (red.) (1990), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Lublin.
60. Pugacewicz T. (2017), *Teorie polityki zagranicznej. Perspektywa amerykańskiej analizy polityki zagranicznej*, Kraków.
61. Putnam R. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, „International Organization”, nr 3, vol. 43.
62. Reid A. (2022), *Putin's War on History: The Thousand Year Struggle over Ukraine*, „Foreign Affairs”, May/June.
63. Rosati J. (1995) *A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy*, w: L. Neack, J. Hey, P. Haney (red.), *Foreign Policy. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs.
64. Rosenau J. (1966), *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, R. B. Farrell (red.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston.
65. Rosenau J. (1969a), *Toward the Study of National – International Linkages*, w: J. Rosenau (ed.), *Linkage Politics*, New York.
66. Rosenau J. (1971), *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York.
67. Rosenau J. N. (1969b), *Linkage politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York.
68. Rosenau J. N. (1970), *The Adaptation of National Societies: A Theory of Political System Behavior and Transformation*, New York.
69. Rosenau J. N. (1981), *The Study of Political Adaptation*, London.
70. Rosenau J. N., Burgess P. M., Hermann Ch. F. (1973), *The Adaptation of Foreign Policy Research: A Case Study of an Anti-Case Study Project*, „International Studies Quarterly”, nr 1, vol. 17.
71. Ruggie J. G. (1992), *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, „International Organization”, nr 3, vol. 46.
72. Ruggie J. (1975), *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, „International Organization”, nr 3.
73. Sabatier P. A. (1988), *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*, „Policy Sciences” nr 2/3, vol. 21.

-
74. Singer D. (1961), *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*, „World Politics”, nr 1, vol. 14, s. 77-92.
 75. Smith S. (1981), *Rosenau's Adaptive Behaviour Approach – a Critique*, „Review of International Studies”, nr 2.
 76. Snyder G., Giesing P. (1977), *Conflict Among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton.
 77. Snyder R., Bruck H., Sapin B. (1954), *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton.
 78. Sprout H. i M. (1956), *Man-milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton.
 79. Steinbruner J. (1974), *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimension of Political Analysis*, Princeton.
 80. Thies C. G., Breuning M. (2012), *Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory*, „Foreign Policy Analysis”, vol. 8.
 81. Umińska-Woroniecka A. (2022), *Zagraniczna polityka kulturalna Czech, Polski, Słowacji i Węgier po 1989 roku*, Warszawa.
 82. Walker S. (1979), *National Role Conceptions and Systemic Outcomes*, w: L. Falkowski (red.), *Psychological Models in International Politics*, Boulder.
 83. Walker S. (1987) (red.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham.
 84. White R. (1968), *Nobody Wanted War. Misperception in Vietnam and Other Wars*, Garden City.
 85. Wright Q. (1955), *The Study of International Relations*, New York 1955.