

# S T U D I A

## Ontologia i epistemologia w badaniach polityki zagranicznej państwa

Edward Halizak

*Uniwersytet Warszawski*

Celem artykułu jest identyfikacja obszaru i granic subdyscypliny nauki o stosunkach narodowych – badania polityki zagranicznej. W artykule posługujemy się pojęciem „badanie polityki zagranicznej” zamiast powszechnie stosowanego „analiza polityki zagranicznej”, ponieważ implikuje to stosowanie naukowych procedur badawczych. W związku z tym w artykule rozpatrzono następujące kwestie: historiografię badania polityki zagranicznej, począwszy od zakończenia I wojny światowej do chwili obecnej; założenia ontologiczne, za pomocą których wyznaczono obszar badawczy; epistemologię badań polityki zagranicznej. W podsumowaniu odniesiono się do badania polityki zagranicznej jako dyscypliny nauk społecznych. Biorąc pod uwagę kryteria ontologiczne, stwierdzić wypada, że obszar badawczy polityki zagranicznej jest węższy od dziedziny stosunków międzynarodowych. Dostrzeżemy jednak ich wzajemne powiązanie, jeśli odwołamy się do modelu podmiot–struktura. Obydwa obszary analizujemy za pomocą tych samych teorii, ale w każdym przypadku inaczej formułowane są pytania badawcze.

*Słowa kluczowe:* badanie polityki zagranicznej, analiza polityki zagranicznej, polityka zagraniczna, stosunki zagraniczne, decydowanie w polityce zagranicznej, teorie polityki zagranicznej, polityka zagraniczna a stosunki międzynarodowe

Powszechnie akceptowalny jest pogląd, że pojęcia polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych są współzależne, i to tak dalece, że używa się ich zamiennie. W sposób naturalny budzi to potrzebę naukowej refleksji nad komplementarnością i rozdzielnością tych terminów.

Celem artykułu jest wykazanie, że badanie polityki zagranicznej państwa to subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych, która posiada własny i specyficzny obszar badania (eksplanandum). Na jego bazie oraz w oparciu o określone założenia ontologiczne i epistemologiczne są tworzone modele i teorie polityki zagranicznej.

W artykule posługujemy się pojęciem „badanie polityki zagranicznej” zamiast powszechnie stosowanego w naszym kraju pojęcia „analiza polityki zagranicznej”, które jest dosłownym tłumaczeniem terminu w języku angielskim *foreign policy analysis*. „Analiza” w języku polskim ma węższe znaczenie, a na gruncie nauk społecznych, w tym nauki o stosunkach międzynarodowych, odnosi się do opracowań i rekomendacji na użytek praktyki politycznej w postaci analiz, raportów, rekomendacji, zaleceń, które ze swej strony są ważnym źródłem informacji i faktów empirycznych w procesie badawczym.

W artykule zostaną podjęte trzy kwestie. Po pierwsze historiografia badania polityki zagranicznej państwa. Po drugie określenie obszaru badania poprzez przyjęcie odpowiednich założeń ontologicznych. Po trzecie epistemologia polityki zagranicznej. Na tej podstawie zostaną sformułowane wnioski o specyfice badania polityki zagranicznej państwa jako subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych.

### **Historiografia badania polityki zagranicznej państwa**

Do I wojny światowej politykę zagraniczną państwa utożsamiano z działalnością dyplomatyczną, a jej badanie realizowano w ramach tego, co współcześnie określamy mianem studiów nad dyplomacją (*diplomatic studies*)<sup>1</sup>. Niemniej jednak należy zauważyć, że w tamtym okresie na uczelniach amerykańskich zaczęto wprowadzać wykłady o polityce zagranicznej USA.

Zasadniczy przełom w badaniu polityki zagranicznej dokonał się po I wojnie światowej, kiedy politycy, eksperci i opinia publiczna uznali, że mechanizm „tajnej dyplomacji” był jednym z ważnych powodów jej wybuchu. W związku z tym pojawiły się postulaty, aby zastąpić ją dyplomacją publiczną w takim sensie, aby stała się ona przedmiotem publicznej dyskusji oraz charakteryzowała się transparentnością i przejrzystością. To z kolei w naturalny sposób kierowało uwagę na politykę zagraniczną jako specjalną i szczególną aktywność państwa, która ze względu na swoją złożoność wymagała fachowych analiz i naukowych metod badania. Uznano wtedy, że są to zbyt ważne kwestie, aby były realizowane pod wpływem chwilowych inspiracji i improwizacji polityków czy dyplomatów oraz pobieżnych ocen i komentarzy prasowych. Na bazie takiego przekonania przystąpiono do tworzenia instytucji specjalizujących się w badaniu polityki zagranicznej państwa. Stany Zjednoczone były pierwszym krajem, w którym powołano takie instytucje jak Rada Stosunków Zagranicznych (Council on Foreign Relations), która od 1922 r. przystąpiła do wydawania jednego z najbardziej wpływowych czasopism pt. „Foreign Affairs”, oraz Stowarzyszenie Polityki

---

<sup>1</sup> M.S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy 1450–1919*, Longman, New York 1993; K. Hamilton, R. Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Routledge, New York 1995.

Zagranicznej (Foreign Policy Association), z własnym czasopismem „Information Service”<sup>2</sup>.

W okresie międzywojennym na uniwersytetach w USA zaczęto wprowadzać na szerszą skalę kursy z polityki zagranicznej zamiast tradycyjnej historii dyplomacji. Pierwotnie nosiły one nazwy „Służba zagraniczna USA” („American foreign service”)<sup>3</sup> i „Stosunki zagraniczne z USA” („American foreign relations”)<sup>4</sup>.

Problematyka polityki zagranicznej stopniowo zaczęła być przedmiotem studiów badaczy polityki i prawników międzynarodowych. W jednym z pierwszych artykułów naukowych na ten temat wskazuje się na potrzebę uwzględnienia moralnej odpowiedzialności opinii publicznej za efektywną kontrolę nad polityką zagraniczną<sup>5</sup>.

W Stanach Zjednoczonych, w których najwcześniej zainicjowano badania polityki zagranicznej ze względu na praktyczne zapotrzebowanie na wiedzę związaną z odgrywaniem wielkomocarstwowej, wręcz imperialnej roli, za najważniejsze uznano badanie relacji z opinią publiczną i jej wpływu na politykę zagraniczną USA. Było to uzasadnione chęcią uzyskania efektywnego i skutecznego poparcia krajowej opinii dla zaangażowania w świecie i przezwyciężenia izolacjonistycznych tendencji<sup>6</sup>. W dekadzie lat 40. w Stanach Zjednoczonych opublikowano prace, które przeszły do historii jako przełomowe ze względu na innowacyjne ujęcie roli amerykańskiej opinii publicznej w kształtowaniu polityki zagranicznej mocarstwa<sup>7</sup>. Były to klasyczne i opisowe analizy, w których podjęto próbę ustalenia zależności przyczynowo-skutkowych między zmienną niezależną – polityką zagraniczną USA, a zmienną zależną – opinią publiczną. Prace te można również potraktować jako przykład analizy czynnikowej, czyli najprostszego sposobu objaśniania polityki zagranicznej państwa.

W nurcie analizy czynnikowej mieszczą się artykuły Nicholasa Spykmana, uznanego klasyka amerykańskiej szkoły geopolitycznej, zamieszczone na łamach czasopisma „American Political Science Review” w 1938 i 1939 r. To wręcz kanoniczne teksty analizujące rolę czynnika geograficznego w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa.

---

<sup>2</sup> P.B. Potter, *Research in international relations*, „American Political Science Review” 1930, nr 1, s. 52–69; P. Grose, *Continuing the Inquiry: The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996*, Council on Foreign Relations Press, Washington 1996.

<sup>3</sup> P.B. Potter, *Political science in the international field*, „The American Political Science Review” 1923, nr 3, s. 381–391.

<sup>4</sup> Q. Wright, *An analytical approach to the subject of world politics in teaching and research*, „The American Political Science Review” 1927, nr 2, s. 396–399.

<sup>5</sup> B. Williams, *State morality in international relations*, „The American Political Science Review” 1923, nr 1, s. 17–33.

<sup>6</sup> L. Shoup, W. Minter, *Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy*, Monthly Review Press, New York 1977.

<sup>7</sup> W. Lippmann, *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little Brown, Boston 1943; T. Bailey, *The Man in the Street: The Impact of American Public Opinion on Foreign Policy*, Macmillan, New York 1948; G. Almond, *The American People and Foreign Policy*, Harcourt, New York 1950.

W pierwszym z serii czterech artykułów Spykman stwierdza, że złożone zjawisko polityki zagranicznej jest kształtowane przez wiele działań i interakcji, które charakteryzuje zmienność. Wśród nich jest jeden stały czynnik w postaci położenia geograficznego. Oceniając stanowisko naukowe Spykmana, należy przedstawić dwa założenia, które są podstawą jego analizy. Pierwsze mówi, że „państwo w chwili obecnej w stosunkach międzynarodowych jest w pierwszej kolejności instytucją militarną. Maksymalizacja potęgi [*struggle for power*] jest funkcją wielu celów, ale wśród nich cele geograficzne związane ze zwiększeniem potęgi militarnej są najstarsze i najbardziej trwałe”<sup>8</sup>. W innym miejscu autor stwierdza: „W świecie permanentnej walki obszar geograficzny państwa to terytorialna baza, na podstawie której prowadzi ono działania w czasie wojny, i zarazem strategiczna pozycja w czasie rozejmu zwanego pokojem. To najbardziej warunkujący politykę państwa czynnik ze względu na swoją niezmiennosc”<sup>9</sup>. Drugie założenie odnosi się do sposobu ujmowania znaczenia czynnika geograficznego. Spykman odżegnuje się do geograficznego determinizmu, pisząc: „Należy podkreślić, że geografia jest raczej warunkującym niż determinującym czynnikiem. Takie sformułowanie zostało rozważnie dobrane, gdyż nie należy przypisywać geograficznym cechom sprawczej roli w polityce zagranicznej. [...] Geografia danego kraju to materialny fakt, a nie przyczyna polityki zagranicznej. [...] Ale geografia państwa nie może być ignorowana przez ludzi odpowiedzialnych za realizację polityki”<sup>10</sup>. Mówiąc o czynniku geograficznym, autor miał na myśli wielkość (powierzchnię) państwa i położenie, modyfikowane przez topografię i klimat<sup>11</sup>. Na podstawie powyższych dwóch założeń Spykman wyodrębnia dwa strategiczno-geograficzne cele polityki zagranicznej: ekspansję i zabezpieczenie granic<sup>12</sup>.

W badaniach polityki zagranicznej państwa w połowie ubiegłego stulecia dokonał się istotny postęp, ponieważ zaczęły pojawiać się publikacje, których autorzy odchodzili od prostej analizy czynnikowej, a zamiast tego zaczęli dociekać istoty i mechanizmów funkcjonowania polityki zagranicznej<sup>13</sup>.

Prawdziwy przełom dokonał się w 1954 r. za sprawą opublikowania przez trójkę badaczy z Princeton University pracy pt. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*<sup>14</sup>. Uznali oni decydowanie w polityce zagranicznej – a nie same efekty zewnętrzne działań – za najważniejszy element, przesądzający o jej

<sup>8</sup> N. Spykman, A.A. Rollins, *Geographic objectives in foreign policy*, „The American Political Science Review” 1939, nr 3, s. 391.

<sup>9</sup> N. Spykman, *Geography and foreign policy I*, „The American Political Science Review” 1938, nr 1, s. 29.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>12</sup> Idem, A.A. Rollins, op.cit., s. 391–410.

<sup>13</sup> C.J. Friedrich, *Foreign Policy in the Making*, Norton & Co., New York 1938; K. London, *How Foreign Policy is Made*, D. Van Nostrand, New York 1949.

<sup>14</sup> R. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1954.

istocie i wymagający badania. To za ich sprawą do obiegu naukowego wprowadzono pojęcia decydenta i procesu decyzyjnego, identyfikowanego za pomocą danej grupy zmiennych (parametrów, czynników). W parę lat później, w 1963 r., ta sama trójka autorów wydała tę samą pracę pod zmienionym tytułem, w którym wprowadzono pojęcie *foreign policy*<sup>15</sup>, a w 2002 r. dokonano jego kolejnej korekty, usuwając pojęcie *international politics*<sup>16</sup>.

W dwa lata później, w 1956 r., Harold i Margaret Sprout opublikowali pracę, w której postawili hipotezę mówiącą, że warunkiem objaśnienia fenomenu polityki zagranicznej jest uwzględnienie tego wszystkiego, co tworzy jej środowisko (otoczenia), na które składają się fakty i zjawiska psychologiczne, polityczno-ekonomiczne oraz kontekst społeczny<sup>17</sup>.

Dwojakiego rodzaju argumenty uzasadniają określenie publikacji amerykańskich badaczy z 1954 i 1956 r. jako innowacyjnych i przełomowych w badaniu polityki zagranicznej państwa.

Po pierwsze wyodrębnili oni w przejrzysty sposób obszar badawczy polityki zagranicznej jako równoznaczny z procesem decyzyjnym i wszystkim tym, co warunkuje jego logikę. Dzięki identyfikacji takiej odrębności przedmiotowej badanie polityki zagranicznej zaczęto odtąd traktować jako subdyscyplinę nauki o stosunkach międzynarodowych. Przejawiało się to w rozróżnieniu treści pojęciowych polityki zagranicznej (*foreign policy*) i międzynarodowych stosunków politycznych (*international politics*).

Po drugie autorzy ci zapoczątkowali rewolucję behawioralną w badaniach polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, argumentując, że dzięki zastosowaniu metod ilościowych (jak w naukach przyrodniczych) jest możliwe skwantyfikowanie istotnych zmiennych procesu decyzyjnego.

Przejawem takiej metodologicznej innowacyjności w badaniu polityki zagranicznej było zastosowanie analizy systemowej, która opisuje procesy społeczne w kategoriach wejść (*input*) i efektów (*output*). Pionierską rolę w tym względzie odegrał Gabriel Almond, którego model badawczy opierał się na trzech parametrach (zmiennych): 1) historyczne uwarunkowanie mające wpływ na zachowanie aktora, tj. potencjał ekonomiczny, struktura społeczna i polityczna, kulturowe i ideologiczne cechy doświadczenia polityki zagranicznej; 2) proces polityczny z udziałem rządowych i pozarządowych aktorów; 3) treść działania politycznego. To wszystko razem wzięte tworzy system obejmujący wejścia, przetwarzanie odbieranych w nich sygnałów i impulsów w procesie politycznym, który prowadzi do powstania określonych efektów<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Idem, *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, Free Press, Glencoe 1963.

<sup>16</sup> Idem, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2002.

<sup>17</sup> H. Sprout, M. Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1956; iidem, *Environmental factors in the study of international politics*, „Journal of Conflict Resolution” 1957, nr 1, s. 309–328.

<sup>18</sup> G. Almond, *Comparative political system*, „Journal of Politics” 1956, t. 18, s. 391–409.

W historiografii badań polityki zagranicznej nie sposób nie odnotować wkładu, jaki wniósł brytyjski uczony Joseph Frankel, który uogólnił i usystematyzował wiedzę o procesie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej. Twierdził on, że państwo to jego najważniejszy aktor<sup>19</sup>. Wyróżniał on dwa konteksty procesu decyzyjnego: operacyjny, w postaci instytucjonalnych uwarunkowań, oraz psychologiczny, tj. czynników kształtujących postrzeganie decydentów, takich jak informacje, wartości i wyobrażenia. W innej pracy pisał on: „decyzje i wynikające stąd działania są efektem konfrontacji w umysłach decydentów ich wyobrażeń i potrzeb z wiedzą na temat środowiska. W tym psychologicznym środowisku wyobrażenia o rzeczywistości, jakie pozostają i które odgrywają rolę w ich decyzjach, mogą się różnić od realnego środowiska, takiego jakim ono jest w rzeczywistości”. Niewątpliwą zasługą Frankela była propozycja podziału procesu decyzyjnego na trzy fazy: 1) proces przeddecyzyjny (inicjatywy, planowanie, określenie i charakterystyka sytuacji, opracowanie scenariuszy w oparciu o doradztwa i ekspertyzy); 2) przygotowanie i formułowanie decyzji; 3) wdrażanie decyzji<sup>20</sup>.

Na początku lat 60. zaznaczył się dalszy postęp w badaniach polityki zagranicznej pod względem ilościowym i jakościowym, i to tak duży, że przystąpiono do prób budowania teorii polityki zagranicznej. Pionierem w tym względzie był George Modelski, który obronił doktorat w London School of Economics and Politics i na jego podstawie w 1962 r. opublikował pracę pod tytułem *Teoria polityki zagranicznej (A Theory of Foreign Policy)*. Odwoływał się do założeń analizy systemowej, procesu podejmowania decyzji oraz do socjologicznej koncepcji działania danego podmiotu. Wychodząc z tych założeń, definiował on politykę zagraniczną jako szczególny przejaw społecznego działania podmiotu, jakim jest państwo (*foreign policy as a social action*). Zatem według niego badanie polityki zagranicznej polegać miało na analizie właściwości i specyfiki działania państwa, które – jak podkreślał – ma zawsze celowościowy charakter i, ogólnie rzecz biorąc, sprowadza się do kształtowania w sposób maksymalnie korzystny dla siebie zachowań innych państw. Pisał na ten temat, co następuje: „Przyszłe pożądane zachowanie innych państw można określić jako cele polityki zagranicznej i zgodnie z rozróżnieniem między wejściem [*input*] i wyjściem [*output*] należy dostrzegać różnice między interesami i stanami pożądanymi [*objectives*]. Interesy to cele formułowane przez decydentów, a stany pożądane to przyszłe, zgodne z oczekiwaniami innych zachowania państw. Ten aspekt polityki zagranicznej pozostaje w gestii decydentów i polega na podejmowaniu stosownych działań wobec innych państw. Zatem interesy i stany pożądane można podporządkować terminowi «cele» [*aims*], ponieważ przyszłe pożądane zachowania innych państw są celem zarówno

---

<sup>19</sup> J. Frankel, *Towards a decision-making model in foreign policy*, „Political Studies” 1959, t. 7, s. 1–11; idem, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, Oxford University Press, London 1963.

<sup>20</sup> Idem, *International Relations in a Changing World*, Oxford University Press, London 1979, s. 74.

decydentów działających w relacji do reszty świata, jak i społeczeństwa w jego relacjach z decydentami”<sup>21</sup>.

W modelu badania polityki zagranicznej zaproponowanym przez Modelskiego ważną rolę odgrywają trzy konstytutywne elementy. Pierwszym z nich są wartości, które w jego opinii spełniają ważną rolę czynnika warunkującego sposób działania w polityce zagranicznej danego państwa, nadając jej właściwe i specyficzne cechy – co pozwala mówić o takich, a nie innych jej zasadach (*principles*). Drugim wymienionym przez niego elementem są środki działania, których istotę sprowadza się do pojęcia siły, dokonując rozróżnienia na jej zasoby, które Modelski ujmuje jako wejścia, i działania, ujmowane jako efekty. Trzeci ważny komponent to kontekst, czyli środowisko, w którym operuje polityka zagraniczna. Wedle autora to polityki zagraniczne innych państw, tzn. również tych, których zachowanie (politykę) zamierza ona zmienić.

Propozycja badawcza Modelskiego zasługuje na miano całościowego i kompleksowego ujęcia polityki zagranicznej państwa jako zagadnienia badawczego, gdyż po raz pierwszy sformułowano w niej kryteria, jakie powinna spełniać teoria polityki zagranicznej. Zadaniem owej teorii jest odkrycie właściwości i specyfiki działania podmiotu w kategoriach wejść i wyjść z uwzględnieniem następujących elementów strukturalnych: 1) decydenci; 2) cele polityki zagranicznej, w tym interesy i stany pożądane; 3) zasady polityki zagranicznej; 4) środki w postaci zasobów; 5) kontekst polityki zagranicznej<sup>22</sup>. Dodatkową zaletą podejścia Modelskiego było uwzględnienie czynników zmian i dynamiki zachowań państw, czyli traktowanie polityki zagranicznej jako procesu o określonej dynamice, którą ujmował on jako proces pozytywnych i negatywnych dostosowań w sferze wewnętrznej, a w zewnętrznej – ofensywnych i defensywnych reakcji.

James Rosenau to kolejny wybitny teoretyk, który miał wyjątkowy wpływ na badania polityki zagranicznej w USA. Uczynił tę problematykę najważniejszym przedmiotem swoich badań, które przyczyniły się do znaczącego postępu w tej dziedzinie dzięki nowym konceptualizacjom i teoretycznym ujęciom. Jako redaktor pracy zbiorowej opublikowanej na początku szóstej dekady ubiegłego wieku po raz pierwszy zwracał uwagę na potrzebę rozłączenia pojęć „stosunki międzynarodowe” i „polityka zagraniczna”, przy czym ta druga w jego opinii powinna być sama w sobie odrębnym przedmiotem badań (*issue-area*)<sup>23</sup>. W wydanej parę lat później pracy definiował ją w następujący sposób: „Przez politykę zagraniczną jako naukowe zagadnienie [*issue-area*] należy rozumieć debatę, jaką prowadzi społeczeństwo w danym czasie nad sposobami utrzymania w dotychczasowym stanie lub zmiany swego zewnętrznego środowiska. Działania na rzecz utrzymania kontroli nad środowiskiem to polityka zagraniczna, podczas gdy debata zrodzona przez te działania (lub ich brak) to właśnie problemowa debata o polityce zagranicznej, jaka jest toczona wewnątrz danego państwa – czyli

<sup>21</sup> G. Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, Praeger, New York 1962, s. 9–10.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>23</sup> J. Rosenau (red.), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press of Glencoe, New York 1961.

polityka zagraniczna jako problem debaty, ale tylko wtedy, gdy ujawnią się różnice poglądów w społeczeństwie i rządzie na ten temat<sup>24</sup>.

Innowacyjność ujęcia polityki zagranicznej Rosenau polegała naszym zdaniem na próbie przewyciężania podziału badań na te, które zajmują się tylko systemem wewnętrznym (klasyczne nauki polityczne), dla których międzynarodowy kontekst jest marginalny, a z drugiej strony te, które koncentrują się jedynie na interakcjach międzynarodowych. Ogólne pojęcie *linkage* to synonim integralnego ujmowania wewnętrznej i zewnętrznej sfery aktywności państw, którą stanowi polityka zagraniczna. W sensie analitycznym *linkage* to jednostka obejmująca sekwencję zachowań mających swoje źródło w jednym systemie i ujawniających efekty w innym. Pojęcie *linkages* oznacza także trojaki rodzaj procesy: 1) procesy penetracji (*penetrative processes*) – oddziaływanie czynników zewnętrznych na system polityczny państwa; 2) reaktywne procesy (*reactive processes*) – pośrednie oddziaływania na zachowania innych podmiotów; 3) procesy konkurujące (*emulative processes*) – procesy dyfuzji i demonstracji. Za pomocą tak skonstruowanego modelu analitycznego możliwe jest odtworzenie pewnego wzoru powtarzających się zachowań, czyli teoretycznego uogólnienia polityki zagranicznej danego państwa<sup>25</sup>. Polityka zagraniczna, pisał Rosenau, to proces akcji i reakcji na bodźce międzynarodowe, a także wewnętrzne. Znaczenie tych drugich jest o tyle istotne, że każde państwo z jego systemem politycznym posiada własne i specyficzne interesy związane z przetrwaniem i rozwojem. Stąd podstawą polityki zagranicznej są owe interesy i tego faktu nie można pomijać w jej badaniach<sup>26</sup>.

Relację między tym, co wewnętrzne, i tym, co zewnętrzne w oddziaływaniu na kształt polityki zagranicznej, Rosenau uogólnił w postaci teoretycznej koncepcji w artykule pt. *Pre-theories and theories of foreign policy*, opublikowanym w pracy zbiorowej w 1966 r.<sup>27</sup> Postawił w nim pytanie badawcze odnoszące się do sposobu teoretycznego ujęcia czynników wewnętrznych i zewnętrznych na zachowania zewnętrzne podmiotów (*internal influences on external behaviour*) i stwierdził: „Uznanie, że polityka zagraniczna jest kształtowana przez wewnętrzne i zewnętrzne czynniki, nie oznacza wcale, że należycie pojmujemy, jak one wzajemnie się przenikają, i że jesteśmy w stanie wskazać warunki, na podstawie których jedno czynniki mają ważniejsze znaczenie niż drugie”<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Idem, *Foreign policy as an issue area*, w: idem (red.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, Free Press, New York 1967, s. 11–51.

<sup>25</sup> Idem, *Toward the study of national–international linkages*, w: idem (red.), *Linkage Politics: Essays on a Convergence of National and International System*, Free Press, New York 1969, s. 45.

<sup>26</sup> Idem, *Introduction: Political science in a shrinking world*, w: idem (red.), *Linkage Politics...*, op.cit., s. 9–17.

<sup>27</sup> Idem, *Pre-theories and theories of foreign policy*, w: R. Farrell (red.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston 1966, s. 27–92.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 31.



Odpowiadając na wspomniane pytanie, Rosenau zaproponował on teoretyczną koncepcję „systemu spenetrowanego” (*penetrated system*) jako przezwyciężenie podziału na wewnętrzne i zewnętrzne, narodowe i międzynarodowe. Dla niego system spenetrowany to wysoce umiędzynarodowiony czy zinternacjonalizowany (używając współczesnej nomenklatury) system polityczny i ekonomiczny państwa, który można ujmować w kategoriach poziomych i pionowych. Dopiero na tej podstawie można formułować wnioski w postaci teoretycznych propozycji o istocie zewnętrznych zachowań państw<sup>29</sup>.

Znaczenia teoretycznej koncepcji Rosenau nie sposób nie docenić, tym bardziej że prezentujący ją tekst w polskiej literaturze przedmiotu jest nieznanymi, jeśli brać pod uwagę spisy bibliograficzne dzieł poświęconych polityce zagranicznej. Równie wielkim osiągnięciem badawczym Rosenau było zaproponowanie teoretycznego podejścia określanego mianem „porównawczej polityki zagranicznej” (*comparative foreign policy*), które również nie jest znane w naszym piśmiennictwie naukowym. Rozwijał je w artykułach publikowanych w latach 60. ubiegłego stulecia, ale uogólnił dopiero w publikacji z 1974 r.<sup>30</sup> Ogólnie rzecz biorąc, ta koncepcja odwoływała się do behawioralnej metodologii opartej na założeniu, że dzięki wykorzystaniu metod z nauk ścisłych badanie polityki zagranicznej umożliwi stworzenie mającej cechy uniwersalności, ogólnej teorii. Na przełomie lat 60. i 70. prace badawcze w tym duchu przez sześć lat realizowało około 20 uczonych w ramach programu „Inter-University Comparative Foreign Policy”. Opierał się on na założeniu, że zachowania wszystkich państw w polityce zagranicznej są porównywalne i że są one określone przez stałe czynniki, takie jak: rozmiar i powierzchnia, bogactwo, polityczna przewidywalność. Ponieważ przedmiotem badań były polityki zagraniczne wielu państw, naturalne było odrzucenie powszechnie stosowanej do tej pory metody studium przypadku<sup>31</sup>. W 1976 r. doszło do bardzo interesującego zdarzenia w postaci oświadczenia samego Rosenau, że ten ambitny program badawczy nie zakończył się sukcesem ze względu na niemożność sformułowania teoretycznego uogólnienia. Przesądzały o tym, jak stwierdził, specyficzne i niepowtarzalne uwarunkowania każdego z państw<sup>32</sup>.

Był to ważny moment w historiografii badań polityki zagranicznej, gdyż rozwiały się nadzieje na zbudowanie jej spójnej teorii, mającej zdolność objaśniającą zachowania określonej liczby państw. Na kanwie tego unikalnego doświadczenia kontynuowano analizy, ale charakteryzowały się one odtąd zróżnicowaniem, jeśli brać pod uwagę założenia ontologiczne i epistemologiczne, gdyż kierowały uwagę na różne aspekty

---

<sup>29</sup> Ibidem, s. 88–92.

<sup>30</sup> Idem (red.), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, John Wiley, New York 1974.

<sup>31</sup> Idem, Ph. Burgess, Ch. Herman, *The adaptation of foreign policy research: A case study of an anti-case study project*, „International Studies Quarterly” 1973, nr 1, s. 119–144.

<sup>32</sup> J. Rosenau, *Puzzlement in foreign policy*, „Jerusalem Journal of International Relations” 1976, nr 1, s. 1–2.

polityki zagranicznej jako procesu. Owo zdecentralizowanie badań Valerie Hudson i Christopher Vore scharakteryzowali z użyciem maoistowskiej metafory: „niech rozkwita sto kwiatów”<sup>33</sup>.

Pod koniec zimnej wojny, w 1987 r., ujawnił się kolejny ważny zwrot za sprawą publikacji artykułu Alexandra Wendta o analitycznej wartości modelu podmiot–struktura (*agency–structure*) w badaniu stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej<sup>34</sup>. Walter Carlsnaes w parę lat później rozwinął tę myśl, stwierdzając, że „krajowe i międzynarodowe instytucje to struktury ograniczające i stymulujące działania w polityce zagranicznej”, ale wszystkie one są produktem ludzi jako podmiotów (*human agency*)<sup>35</sup>. To z kolei otworzyło zupełnie nowy rozdział w badaniach polityki zagranicznej w postaci teoretycznej debaty o roli jednostek ludzkich w podejmowaniu decyzji i ich wdrażaniu na różnych szczeblach. Odtąd kwestia podmiotowości ludzkiej stała się centralnym zagadnieniem badawczym – co uzasadnia pogląd o humanizacji badań polityki zagranicznej.

Naturalną konsekwencją powyższego stanu rzeczy była dyskusja – trwająca do chwili obecnej – o tym, na ile podmioty ludzkie kształtujące oblicze polityki zagranicznej są racjonalne i czy zapożyczona z ekonomii teoria racjonalnych wyborów ma zastosowanie do analizy tego problemu<sup>36</sup>.

Zakończenie zimnej wojny wyznaczyło nową cezurę w badaniach polityki zagranicznej. Istotnym wydarzeniem naukowym w tym zakresie była publikacja artykułu Johna Gaddisa, który dokonał krytycznej analizy predyktynych walorów teorii stosunków międzynarodowych, zarzucając im, że nie doceniły roli idei w motywacjach działań ludzi, decydentów i państw<sup>37</sup>. W odpowiedzi na tę diagnozę niemal natychmiast w 1993 r. ukazała się zredagowana przez Judith Goldstein i Roberta Keohane’a praca zbiorowa pt. *Ideas and Foreign Policy*, w której autorzy argumentują, że zarówno idee, jak i interesy posiadają walor przyczynowości zachowań ludzkich i jeśli są one zinstytucjonalizowane w postaci reguł i norm, to jako instytucje oddziałują na każdy

<sup>33</sup> V. Hudson, Ch. Vore, *Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow*, „Mershon International Studies Review” 1995, nr 2, s. 209–238.

<sup>34</sup> A. Wendt, *The agent structure problem in international relations theory*, „International Organization” 1987, nr 2, s. 335–370; idem, *Levels of analysis versus agents and structures*, „Review of International Studies” 1992, t. 18, s. 181–185.

<sup>35</sup> W. Carlsnaes, *The agency-structure problem in foreign policy analysis*, „International Studies Quarterly” 1992, nr 3, s. 245–270. Zob. R. Doty, *Aporia: A critical exploration of the agent-structure problematique in international relations theory*, „European Journal of International Relations” 1997, nr 3, s. 365–392; H. Suganami, *Agents, structures, narratives*, „European Journal of International Relations” 1999, nr 5, s. 365–386.

<sup>36</sup> A. Wendt, *Driving with the rearview mirror: On the rational science of institutional design*, „International Organization” 2001, nr 4, s. 1021–1051; Ch. Reus-Smith, *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations Theory*, Princeton University Press, Princeton 1999.

<sup>37</sup> J. Gaddis, *International relations theory and the end of the Cold War*, „International Security” 1992/1993, nr 3, s. 5–58.

proces polityczny, w tym również politykę zagraniczną<sup>38</sup>. Publikacja, o której mowa, była na tyle ważna, że zainspirowała debatę o wzajemnych relacjach i eksplanacyjnych wartościach ideowej i materialistycznej metodologii.

W dekadzie lat 90. doszło do kolejnego ważnego przełomu w badaniach polityki zagranicznej państwa za sprawą sformułowania przez Alexa Mintza poliheurystycznej teorii, integrującej teorię racjonalnych wyborów i psychologię poznania (*psychological cognitive*). W licznych artykułach zamieszczonych na łamach czasopisma „Foreign Policy Analysis” uznaje się ją za przejaw istotnego postępu naukowego, ponieważ umożliwia ona bardziej całościową eksplanację. Najogólniej rzecz biorąc, proces badawczy wedle tej teorii przebiega w dwóch etapach. Najpierw wyodrębnia się i selekcjonuje takie zmienne jak: poglądy, wartości, osobowości, procesy psychologiczne, interesy wewnątrz krajowe, struktura systemu. W następnej kolejności wybraną opcję zgodnie z powyższymi kryteriami przefiltrowuje się przez strategię racjonalnych wyborów celem wypracowania decyzji maksymalizującej korzyści i ograniczającej koszty<sup>39</sup>.

Postęp, jaki dokonał się w badaniach polityki zagranicznej po zakończeniu zimnej wojny, sprawił, że postrzeganie ich jako subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych zostało powszechnie zaakceptowane ze względu na uzgodnienie przedmiotu badania, na bazie którego stworzono liczne modele i koncepcje teoretyczne. Formalnym potwierdzeniem tego statusu było utworzenie przez International Studies Association sekcji naukowej Foreign Policy Analysis, a w 2005 r. powołanie czasopisma naukowego o tej samej nazwie. Lektura artykułów zamieszczonych na jego łamach dostarcza adekwatnych informacji o stanie badań polityki zagranicznej w okresie ostatnich 10 lat.

### **Obszar badawczy badania polityki zagranicznej państwa – założenia ontologiczne**

W naukach społecznych, w tym również w nauce o stosunkach międzynarodowych, obszar badawczy wyznaczamy poprzez założenia ontologiczne i pytania badawcze. Biorąc pod uwagę to, że najpierw ustalamy, co badać, a potem – jak badać, w naszym artykule w pierwszej kolejności zostaną przedłożone kwestie ontologiczne.

Ontologiczne i epistemologiczne kwestie wyznaczają granice między tym, co realne, i tym, co wiemy o rzeczywistości. Colin Hay twierdzi, że pytania na temat ontologii

---

<sup>38</sup> J. Goldstein, R. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca–London 1993, s. 3–31.

<sup>39</sup> A. Mintz, *The decision to attack Iraq: A noncompensatory theory of decision making*, „Journal of Conflict Resolution” 1993, t. 37, s. 595–618; A. Mintz, N. Geva, *The poliheuristic theory of foreign policy decision making*, w: *Decisionmaking on War and Peace: The Cognitive-Rational Debate*, Lynne Rienner, Boulder 1997, s. 81–101; A. Mintz (red.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*, Palgrave Macmillan, New York 2003; idem, *How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective*, „Journal of Conflict Resolution” 2004, t. 48, s. 3–13.

informują i poprzedzają epistemologiczne rozważania<sup>40</sup>. Przyjęcie takiego, a nie innego stanowiska ontologicznego określa przedmiot badania i implikuje pytania badawcze.

Na użytek tego artykułu przyjęto, że ontologiczne założenia zostaną sformułowane poprzez odwołanie się do tradycji empirycznej i pozytywistycznej, tj. wskazanie na istotne, obserwowane i dające się zweryfikować fakty, na podstawie których możliwe jest określenie regularności i przedstawienie generalizacji.

Uznany sposób wyznaczania obszaru badawczego danej dyscypliny i jej subdyscyplin jest oparcie się na przyjętej definicji operacyjnej. W przypadku polityki zagranicznej nie udało się uzgodnić takiej formuły, która byłaby intersubiektywnie akceptowalna przez jej badaczy. Jej złożoność jako materialnego bytu jest tak znacząca, że – jak zauważa Teresa Łoś-Nowak – jest niemożliwe, a wręcz bezcelowe zbudowanie zadowalającej definicji<sup>41</sup>. Mając na uwadze to słuszne spostrzeżenie, przyjmujemy pragmatycznie formułę identyfikacji istotnych problemów konstytuujących obszar badawczy polityki zagranicznej państwa.

Celem właściwej identyfikacji omawianego obszaru badawczego niezbędne jest, w naszym przekonaniu, w pierwszej kolejności dokonanie założeń odnośnie do ontologii.

Pierwszym i naszym zdaniem najważniejszym jest odwołanie się do problematyki poziomu analizy. W polskiej literaturze przedmiotu jako pierwszy zagadnienie to rozpatrzył Wojciech Kostecki, który zadał pytanie, czy w ogóle badania polityki zagranicznej mogą być traktowane jako subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych. Odpowiadając pozytywnie, argumentował, że konieczne jest w związku z tym odwołanie się do modelu poziomu analizy stosunków międzynarodowych<sup>42</sup>.

Po raz pierwszy metodologiczny problem wyboru danego poziomu analizy stosunków międzynarodowych był w Polsce przedmiotem dociekań podczas obrad II Konwencji Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych w Lublinie w 2012 r., której efektem jest dwutomowa praca zbiorowa pod redakcją niżej podpisanego i Marka Pietrasia zatytułowana *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*. We wszystkich zamieszczonych tam rozdziałach przyjmowano, że poziom państwa to klasyczny poziom analizy, w myśl państwocentrycznego paradygmatu nauki o stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z nim państwa to pierwotni i najważniejsi uczestnicy stosunków międzynarodowych, gdyż w wyniku ich działań kształtują się wzajemne więzi – co konstytuuje materię stosunków międzynarodowych. Wybór tego poziomu analizy oznacza badanie wszelkich form zewnętrznej aktywności państwa określanej jako polityka zagraniczna<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> C. Hay, *Political Analysis*, Palgrave, Basingstoke 2004, s. 63.

<sup>41</sup> T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe – teorie, systemy, uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 185–230.

<sup>42</sup> W. Kostecki, *Poziomy analizy polityki zagranicznej*, w: E. Halizak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, t. 1–2, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 113–129.

<sup>43</sup> E. Halizak, M. Pietraś (red.), *Poziomy...*, op.cit., s. 11–14.

Przyjęcie takiego założenia jest niezbędne, ponieważ w literaturze przedmiotu ma miejsce przypisywanie terminu „polityka zagraniczna” do działalności podmiotów niebędących państwami, jak Unia Europejska<sup>44</sup> czy instytucje pozarządowe<sup>45</sup>. Jest to ze wszech miar nieuprawnione ze względu na tradycję oraz to, że owe podmioty nie są *per se* instytucjami politycznymi jak państwo. To sprawia, że dla określenia ich działalności zewnętrznej bardziej właściwy jest termin „stosunki zewnętrzne”<sup>46</sup>.

Uznanie państwa za najważniejszy podmiot sprawczy uzasadnia stosowanie terminu „polityka”, a nie „stosunki wewnętrzne” (*foreign relations*). Odwołując się do procesualnego i dynamicznego ujmowania polityki, możemy zatem politykę zagraniczną określić jako rodzaj procesu politycznego o określonej strukturze i dynamice, inicjowanego przez państwa ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa czy przetrwania w środowisku międzynarodowym oraz realizację potrzeb rozwojowych definiowanych w postaci celów i interesów. Efektem tego są określone zachowania i działania jednych państw w stosunku do innych, współtworzących system międzynarodowy.

W badaniach polityki zagranicznej od co najmniej dwóch dekad podejmuje się problem istoty podmiotowości. Na gruncie nauki prawa międzynarodowego i realizmu państwo uznaje się za unitarnego aktora. Nie jest to akceptowane na gruncie liberalizmu i konstruktywizmu, gdzie wskazuje się na znaczenie roli jednostek, grup interesów i społeczeństwa w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa, którym przypisuje się cechę sprawczości działania (*agency*). Niektórzy badacze twierdzą wręcz, że państwo, będąc abstrakcyjnym podmiotem, nie ma cech sprawczości działania, ale mają je ludzie<sup>47</sup>. Wedle takiej teoretycznej interpretacji politykę zagraniczną należałoby ujmować bardziej w kategoriach humanistycznego i społecznego działania.

Na kanwie powyższych uwag rodzi się pytanie o istotę polityki zagranicznej, czyli innymi słowy o to, w czym przejawia się jej polityczność i/lub apolityczność. Jako pierwszy zadał je Brian White, formułując taką oto opinię: zewnętrzny (zagraniczny) obszar działalności rządu oznacza nie tylko kierunki działań, ale i szczególny typ politycznego działania związany z interesami bezpieczeństwa państwa. To identyfikuje politykę zagraniczną jako najbardziej istotną dziedzinę aktywności rządu i dlatego ze względu na znaczenie dla państwa zdaniem niektórych polityka zagraniczna powinna być oddzielona od wewnątrz krajowej walki politycznej – czyli apolityczna. Ważności

---

<sup>44</sup> T. Ben, T. Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester 2004.

<sup>45</sup> Zob. B. Surmacz, *Dyplomacja organizacji pozarządowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, nr 1, s. 51–70; idem, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy–struktury–funkcje*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015.

<sup>46</sup> Zob. P. Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, TMC – Asser Press, The Hague 2013; J. Starzyk-Sulejewska, *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne i instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

<sup>47</sup> V. Hudson, *Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations*, „Foreign Policy Analysis” 2005, nr 1, s. 2–3.

argumentu apolityczności dowodzi opinia, zgodnie z którą „polityka powinna kończyć się tam, gdzie w grę wchodzi fundamentalne dla danego kraju kwestie i wartości”<sup>48</sup>. Na to, jak ważna jest to kwestia, wskazuje pojęcie konsensusu w polityce zagranicznej, obecne w debacie politycznej w każdym kraju.

Na problem apolityczności lub wyłącznie politycznego charakteru polityki zagranicznej można spojrzeć z perspektywy motywacji i preferencji państw, które należy traktować jako jej genetycznie pierwotny impuls<sup>49</sup>. Powszechnie akceptowany jest pogląd, że motywacje i preferencje o charakterze politycznym, takie jak zapewnienie bezpieczeństwa, wpływu, potęgi i siły, nie są jedynymi, gdyż równie ważną rolę odgrywają motywacje związane z akumulacją materialnych parametrów potęgi, bogactwa i rozwoju<sup>50</sup>. Po zakończeniu zimnej wojny zaczęto dostrzegać rolę niematerialnych wartości, takich jak prestiż czy tożsamość kształtowania polityki zagranicznej państwa<sup>51</sup>. Możemy zatem stwierdzić, że w sferze motywacji i preferencji ujawniają się jednocześnie te o politycznym, ekonomicznym i kulturowym charakterze<sup>52</sup>.

Drugie ontologiczne założenie odnośnie do polityki zagranicznej, ważne w naszym przekonaniu, wiąże się z jej podstawową cechą strukturalną, którą jest funkcja międzynarodowej aktywności państwa i którą określa się mianem „zagraniczna”. Terminy „zagraniczność”, „stosunki zewnętrzne” denotują te aktywności państwa, które są ukierunkowane w stronę innych krajów, są adresowane do innych suwerennych podmiotów. Politykę zagraniczną wyróżnia od innych form i dziedzin działania państwa nie tylko zewnętrzny kierunek, ale i sposób jej uprawiania. Ten ostatni zdecydowanie odróżnia ją od polityki wewnętrznej, którą inicjuje i realizuje na zasadzie hierarchiczności jeden centralny ośrodek władzy. Polityka zagraniczna, będąc adresowana do innych suwerennych podmiotów, wymaga specyficznych form i mechanizmów jej realizacji<sup>53</sup>. Interesującą propozycją ujmowania tego, co zagraniczne w polityce państwa, jest koncepcja określana mianem „My i Inni” w stosunkach międzynarodowych<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> Eadem, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Rowman and Littlefield, Lanham 2014, s. 7.

<sup>49</sup> R. Cottam, *Foreign Policy Motivation a General Theory and a Case Study*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1977; G. Alons, *Predicting a state's foreign policy: State preferences between domestic and international constraints*, „Foreign Policy Analysis” 2007, nr 2, s. 211–232.

<sup>50</sup> J. Viner, *Power versus plenty as objectives of foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries*, „World Politics” 1948, nr 1, s. 1–29. Zob. S. Strange, *International economics and international relations: A case of mutual neglect*, „International Affairs” 1970, nr 2, s. 304–315; P. Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, University of Wisconsin Press, Madison 1978; R. Cooper, *Trade policy is foreign policy*, „Foreign Policy” 1972–1973, nr 9, s. 18–36.

<sup>51</sup> J. Goldstein, R. Keohane (red.), op.cit.; Ch. Reus-Smit, op.cit.

<sup>52</sup> E. Halizak, *Obszar badawczy nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2015, nr 2, s. 9–37.

<sup>53</sup> Idem, D. Popławski (red.), *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.

<sup>54</sup> A. Lupovici, *Me and the other in international relations. An alternative pluralist international relations 101*, „International Studies Perspective” 2013, nr 4, s. 235–254.

Dostrzegając różnicę między polityką zagraniczną a polityką wewnętrzną, należy mieć na uwadze potrzebę dostrzegania wzajemnych relacji i uwarunkowań przyczynowo-skutkowych między tymi dwiema sferami aktywności państwa<sup>55</sup>. Oznacza to, że trzeba odrzucić jako nieuzasadniony pogląd mówiący o genetycznym pierwszeństwie którejkolwiek z nich. Polityka zagraniczna nie jest prostym przedłużeniem polityki wewnętrznej ani też, jak sądzą błędnie niektórzy, jakąkolwiek formą czy przejawem polityki publicznej, gdyż będąc skierowana na zewnątrz, musi uwzględniać wpływ i oddziaływanie systemu (środowiska) międzynarodowego. Na ten istotny aspekt w badaniu polityki zagranicznej jako pierwsi zwrócili uwagę badacze amerykańscy H. i M. Sprout<sup>56</sup>.

Mając powyższe na uwadze, można politykę zagraniczną ujmować jako pośredni etap o szczególnych cechach, plasujący się między polityką wewnętrzną a oddziaływaniem systemu międzynarodowego. Takie usytuowanie nadaje jej charakter złożonego i wielokierunkowego procesu polityczno-ekonomiczno-kulturowego o nieliniowym charakterze. W związku z tym jako ważna ujawnia się potrzeba rozpoznania związków przyczynowo-skutkowych w kontekście i relacji: polityka wewnętrzna–polityka zagraniczna–oddziaływanie systemu międzynarodowego. To wyjątkowo istotne zadanie badawcze, biorąc pod uwagę współczesną globalizację, liberalizację i internacjonalizację wszelkich form życia narodów i państw. Zależności między tymi trzema etapami i sferami straciły jednostronny, liniowy charakter, gdzie polityce wewnętrznej przypisuje się funkcję pierwotnej i jedynej motywacji działań państwa w wymiarze zagranicznym. W istocie rzeczy mamy do czynienia z wielokierunkowym procesem oddziaływania w czasie i przestrzeni sfery wewnętrznej i środowiska międzynarodowego. Niektórzy badacze wskazują wręcz, że w warunkach globalizacji każda forma polityki staje się polityką zagraniczną<sup>57</sup>.

Wpływ powyższych okoliczności nie prowadzi bynajmniej do utraty tożsamości polityki zagranicznej jako oddzielnego przedmiotu badania. Dzięki zachowaniu tej specyficznej odrębności lokuje się ona między polityką wewnętrzną a oddziaływaniem środowiska międzynarodowego, poddając się ich oddziaływaniu, a zarazem pełni funkcję swego rodzaju zwornika między tymi dwiema sferami.

Jako pierwszy na ten specyficzny związek zwrócił uwagę wspomniany już wybitny badacz polityki zagranicznej James Rosenau, który argumentował, że co prawda polityka zagraniczna jest formułowana wewnątrz państwa, ale ukierunkowana jest na zewnątrz, do systemu międzynarodowego, który za jej pośrednictwem oddziałuje na sferę wewnętrzną. Ten wzajemny związek oddziaływań tego, co wewnętrzne, i tego, co

---

<sup>55</sup> Zob. E. Haliżak (red.), *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2004.

<sup>56</sup> H. Sprout, M. Sprout, *The Ecological Perspective in Human Affairs*, Princeton University Press, Princeton 1965; *idem*, *Environmental...*, *op.cit.*

<sup>57</sup> E. Brighi, Ch. Hill, *Implementation and behaviour*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (red.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 147–167.

międzynarodowe, za pośrednictwem polityki zagranicznej określił on mianem *linkage policy*<sup>58</sup>. To z kolei doprowadziło do zadawania pytań o to, na ile zacierają się różnice między polityką wewnętrzną a interakcjami w systemie międzynarodowym i jaka jest w związku z tym rola polityki zagranicznej. Jest to także pytanie o rolę granic – terytorialnych, jak i koncepcyjnych. Wedle dominującej opinii badaczy nic nie wskazuje na to, aby rola tych granic zmniejszyła się w jakikolwiek sposób. To sprawia, że podział na sferę wewnętrzną państwa i system międzynarodowy, będąc nienaruszony, uzasadnia potrzebę badania polityki zagranicznej jako wyodrębnionego przedmiotu, ale nauki o stosunkach międzynarodowych – ze względu na działania w ramach polityki zagranicznej – są skierowane na system międzynarodowy<sup>59</sup>. Takie jest między innymi stanowisko jednego z autorów *Podręcznika stosunków międzynarodowych*<sup>60</sup>.

W tym kontekście warto odnotować stanowisko znanego badacza Ole Waevera, który poddaje krytyce fakt monodyscyplinarnego zdominowania teoretycznych podejść w badaniu polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych przez naukę o polityce. Fenomen ten określa mianem politycznej scjentyzacji (*political scientization*). Stąd jego postulat niezbędnego otwarcia się na wielo- i transdyscyplinarne ujęcia<sup>61</sup>.

Specyficznym odmiennym stanowiskiem zajmuje znana, również wspomniana badaczka polityki zagranicznej państwa Valerie Hudson, która utrzymuje, że zajmująca ją dziedzina to wręcz dyscyplina, ponieważ ze wszystkich subdyscyplin studiów międzynarodowych ma najbardziej integrujący charakter, uwzględnia dane empiryczne ze wszystkich poziomów analizy i odwołuje się do różnych dyscyplin humanistycznej wiedzy<sup>62</sup>.

Trzecie istotne założenie dotyczy procesu decydowania. Zdaniem niemałej liczby badaczy polityka zagraniczna jest w swej istocie serią decyzji podejmowanych przez decydentów. Tworzą oni tym samym proces decyzyjny, który obejmuje następujące etapy: identyfikację motywów i preferencji, postrzeganie międzynarodowe, ustalanie priorytetów, planowanie. Decydowanie w polityce zagranicznej jest najważniejszym elementem konstytuującym badanie polityki zagranicznej jako subdyscyplinę nauki o stosunkach międzynarodowych<sup>63</sup>. Decyzje i decydowanie wedle Hudson to najważniejszy wymiar tego, co należy badać (eksplanandum) w polityce zagranicznej. Píše ona, że decyzje odnoszą się do aktorów zewnętrznych, ale czasami także do wewnątrz krajowego kontekstu<sup>64</sup>. Istotą decydowania jest to, że jest ono realizowane przez

<sup>58</sup> J. Rosenau (red.), *Linkage...*, op.cit.

<sup>59</sup> Zob. R. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.

<sup>60</sup> W. Carlsnaes, *Foreign policy*, w: idem, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Sage, London 2010, s. 331.

<sup>61</sup> O. Waever, *The sociology of a not so international discipline: American and European developments in international relations*, „International Organization” 1998, t. 52, s. 687–727.

<sup>62</sup> V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic...*, op.cit.

<sup>63</sup> R. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, op.cit.

<sup>64</sup> V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic...*, op.cit., s. 4.



jednostki ludzkie charakteryzujące się złożonością poglądów, motywacji i emocji<sup>65</sup>. To przejaw upodmiotowienia polityki zagranicznej państwa<sup>66</sup>. Takie pojmowanie tej polityki zmienia sposób jej badania i analizy, gdyż przedmiotem nie jest tu już abstrakcyjne państwo, ale decydent, któremu przypisuje się cechę racjonalności – co jest tematem ożywionej debaty w literaturze przedmiotu ze względu na niejednoznaczność w rozumieniu tej kategorii<sup>67</sup>.

Czwarte, najszerze pod względem treści pojęciowych założenie ontologiczne polityki zagranicznej dotyczy implementacji decyzji – czyli działanie państwa przez różne jego instytucje. Określa się to także mianem zachowania państwa w stosunkach międzynarodowych lub pełnienia przez nie określonych ról międzynarodowych. Działanie państwa analizuje się w kategoriach doktryny i taktyki, dyplomacji i strategii, geopolityki i geoeconomii. Warto podkreślić także i to, że zależność między decydowaniem a działaniem w polityce zagranicznej nie ma bynajmniej linearnego charakteru. Wręcz przeciwnie, na każdym etapie decydowania i wdrażania decyzji stale oddziałują endogeniczne i egzogeniczne uwarunkowania o różnych trajektoriach w czasie i w przestrzeni oraz zmiennej dynamice. Te pierwsze to efekt logiki funkcjonowania systemu politycznego i ekonomicznego państwa, w trakcie którego stale dochodzi do przewartościowania motywacji, potrzeb, preferencji i interesów jednostkowych i grupowych. Te drugie są pochodną oddziaływania środowiska międzynarodowego, w wyniku którego dochodzi do adaptacji bezpośrednio polityki zagranicznej, a pośrednio – systemu politycznego i ekonomicznego państwa do zmian w strukturze systemu międzynarodowego, np. międzynarodowej równowagi sił<sup>68</sup>. Nieodłączną częścią tej problematyki jest instrumentarium polityki zagranicznej<sup>69</sup>. To sprawia, że można ją ujmować jako nieliniarny proces będący funkcją akcji i reakcji lub jako proces wzajemnych oddziaływań<sup>70</sup>. Nadaje to działaniom w polityce zagranicznej relacyjny charakter, tzn. są one realizowane w relacji do działań innych podmiotów. Działania, o których mowa, charakteryzujące się zmiennością w czasie i w przestrzeni, można ujmować w perspektywie poziomej (wymiar sąsiedzki, regionalny, globalny) oraz pionowej (sfera polityki, bezpieczeństwa, gospodarki, kultury).

---

<sup>65</sup> Y. Vertzberger, *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decision Making*, Stanford University Press, Stanford 1990.

<sup>66</sup> A. Wendt, *The agent – structure problem in international relations*, „International Organization” 1987, t. 41, s. 335–370.

<sup>67</sup> J. Elster, *Book reviews – rational choice history: A case of excessive ambition*, „American Political Science Review” 1994, nr 3, s. 696–702.

<sup>68</sup> Ch. Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.

<sup>69</sup> Zob. D. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton 1985; J. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs Books, New York 2004; idem, *The Powers to Lead*, Oxford University Press, Oxford 2008.

<sup>70</sup> R. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics: International Systems in Perspective*, Little Brown, Boston 1963.

Analiza czterech kluczowych kryteriów definiowania obszaru polityki zagranicznej ukazuje nam, jak bardzo jest on rozległy i zarazem złożony – na tyle, że niemożliwe jest jednoznaczne ujęcie go w formie definicyjnej, która miałaby jakąkolwiek wartość analityczną. Dlatego w naszym przekonaniu dla przeprowadzenia bardziej dokładnej identyfikacji obszaru badawczego polityki zagranicznej należy odnieść się, jak już to uczyniliśmy, do historiografii badań w tej dziedzinie.

### Epistemologia badania polityki zagranicznej państwa

Najważniejszym przejawem rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych były wielkie debaty teoretyczno-metodologiczne, zwane także paradygmatycznymi<sup>71</sup>. Odnosiły się one do całości przedmiotu badania, którym jest ujmowana globalnie dziedzina stosunków międzynarodowych – system międzynarodowy. Tendencje do koncentrowania się wyłącznie na systemowym ujęciu i niedostrzeganie różnicy między płaszczyzną stosunków międzynarodowych i polityką zagraniczną są mocno ugruntowane w literaturze przedmiotu<sup>72</sup>. Przykładem może służyć podstawowe dzieło Wendta *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, w którym obiektem badania jest system międzynarodowy, a rolę państw autor ujmuje w kategoriach państwocentrycznej teorii, czyli opartej na założeniu, że państwa są aktorami mającymi w mniejszym lub większym stopniu cechy ludzkie: instytucjonalność, racjonalność, interesy itp.<sup>73</sup> Ich roli Wendt nie przedstawia w kategoriach polityki zagranicznej.

Powyższy pogląd dosyć wiernie ilustruje dominującą do niedawna tendencję w badaniu stosunków międzynarodowych do uznawania, że strukturalno-systemowe podejście nie ma analitycznej alternatywy. Opierał się on na konstytutywnym założeniu ontologicznym o nierozłączności polityki zagranicznej państwa i stosunków międzynarodowych. Tak więc badając te drugie, w istocie rzeczy bada się efekty polityki zagranicznej – poprzez nią jedne państwa kreują stosunki z innymi.

Jak zatem utrzymują Hans Mouritzen i Anders Wivel, badanie polityki zagranicznej państwa jest niejako równoznaczne z badaniem stosunków międzynarodowych w wymiarze epistemologicznym. Oznacza to, że teorie stosunków międzynarodowych są w swej istocie także teoriami polityki zagranicznej<sup>74</sup>. Podobnie, jak się wydaje, kwestię tę ujęli redaktorzy specjalnego wydania czasopisma „European Journal of International Relations”, którzy analizując stan teoretycznej wiedzy w nauce

<sup>71</sup> P. Wilson, *The myth of the „first great debate”*, „Review of International Studies” 1998, nr 24, s. 1–16; Y. Lapid, *The third debate: On the prospects of international theory in a post-positivist era*, „International Studies Quarterly” 1989, nr 33, s. 235–254.

<sup>72</sup> B. Most, H. Starr, *International relations theory, foreign policy, substitutability, and „nice” laws*, „World Politics” 1984, nr 3, s. 383–406.

<sup>73</sup> A. Wendt, *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 19.

<sup>74</sup> H. Mouritzen, A. Wivel, *Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2012.

o stosunkach międzynarodowych, uczynili to wyłącznie z systemowo-strukturalnej perspektywy, nie dostrzegając w ogóle problemu teorii polityki zagranicznej<sup>75</sup>.

Epistemologiczna jedność teorii stosunków międzynarodowych zaczęła być podawana w wątpliwość w miarę rozwoju badań polityki zagranicznej, którą coraz częściej postrzegano jako specyficzny i właściwy przedmiot badania o mniej lub bardziej identyfikowalnych granicach. Przełomowym wydarzeniem w tej dziedzinie było wspomniane już opublikowanie w USA w 1954 r. pracy o decydowaniu; co ciekawe, tytuł sugerował, że chodziło o stosunki międzynarodowe, a nie politykę zagraniczną<sup>76</sup>. W dekadzie lat 60. ukazały się prace autorstwa Frankela<sup>77</sup> i Modelskiego<sup>78</sup>, które jako pierwsze podjęły problem teorii polityki zagranicznej. Z dzisiejszej perspektywy możemy stwierdzić, że nie były to *per se* prace teoretyczne, gdyż w swej istocie opisywały ogólnikowo mechanizmy działania i decydowania w polityce zagranicznej. Podjęto w nich też próbę zdefiniowania takich ważnych kategorii pojęciowych jak cele i interesy państwa. Nie były one teoriami, ponieważ nie zawierały analizy przyczynowości ani nie formułowały praw o zachowaniach państw, o przyczynach i efektach ich aktywności międzynarodowej.

W naszym przekonaniu zasadniczą innowacją umożliwiającą rozwój teorii polityki zagranicznej było zastosowanie teorii systemowej w badaniu stosunków międzynarodowych przez Davida Singera<sup>79</sup>, co umożliwiło wydzielenie poziomów analizy w badaniu stosunków międzynarodowych<sup>80</sup>. Zdaniem Vendulki Kubalkovej dało to początek podziałowi na teorie polityki zagranicznej (teorie subsystemowe) i teorie stosunków międzynarodowych (teorie systemowe), choć ona sama uznała go za trochę sztuczny<sup>81</sup>.

W 1961 r., a więc w tym samym, w którym został opublikowany artykuł Singera, w pracy zbiorowej pod redakcją Rosenau ukazał się rozdział autorstwa Freda Sondermanna pt. *The linkage between foreign policy and international politics*. Po raz pierwszy postawiono w nim pytania na temat specyfiki badań polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych. Pierwsze z nich brzmiało następująco: „Czy państwo, które podejmuje decyzje w polityce zagranicznej, angażuje się w politykę zagraniczną czy stosunki międzynarodowe?” – odpowiadając na nie, autor stwierdzał, że polityka państwa realizowana poza jego granicami jest polityką zagraniczną, jeśli rozpatrujemy ją z punktu widzenia państwa jako takiego, a zarazem stosunkami międzynarodowymi,

<sup>75</sup> C. Wight, L. Hansen, T. Dunne, *The end of international relations theory?*, „European Journal of International Relations” 2013, t. 19, nr 3, s. 405–425.

<sup>76</sup> R. Snyder, W. Bruck, B. Sapin, *Decision-Making...*, op.cit.

<sup>77</sup> J. Frankel, *Towards a decision-making model...*, op.cit.

<sup>78</sup> G. Modelski, op.cit.

<sup>79</sup> D. Geller, P. Diehl, *The forum: Reflections and reassessments on the early work and ideas of David Singer*, „International Studies Review” 2013, nr 15, s. 259–284.

<sup>80</sup> D. Singer, *The level of analysis problem in international relations*, „World Politics” 1961, nr 14, s. 77–92.

<sup>81</sup> V. Kubalkova (red.), *Foreign Policy in a Constructed World*, M.E. Sharpe, Armonk 2001.

jeśli ujmujemy ją z perspektywy systemowej<sup>82</sup>. Mając to na uwadze, Sondermann argumentował, że konieczne jest uwzględnienie perspektywy badawczej polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, gdyż tych drugich nie można objaśnić bez zbadania tej pierwszej<sup>83</sup>.

Dla rozwoju teorii polityki zagranicznej duże znaczenie, jak się wydaje, miała w tej kwestii opinia wybitnego przedstawiciela realizmu klasycznego Hansa Morgenthau sformułowana na początku lat 60., zapewne na kanwie rozpoczynającej się dyskusji o epistemologicznej odrębności badań polityki zagranicznej. Otóż w wydanej w 1970 r. pracy, zawierającej artykuły i eseje z uprzedniej dekady, argumentował on w duchu pozytywizmu, że skoro polityka zawiera w sobie elementy racjonalności, to poddaje się tym samym teoretycznym uogólnieniom. Jest to w sposób szczególny widoczne w stosunkach międzynarodowych, gdzie zachowania państw, a co za tym idzie generowane przez nie zjawiska, mają charakter powtarzalny, dzięki czemu możliwa jest ich teoretyczna systematyzacja<sup>84</sup>.

Ostatnie półwiecze charakteryzowało się ogromnym postępem w badaniu polityki zagranicznej, o czym zaświadcza kumulacja wiedzy na ten temat w postaci licznych modeli i koncepcji teoretycznych. Ten ilościowy przyrost charakteryzuje się niebywałym pluralizmem, który – jak zwykle w nauce – ma dwojakiego rodzaju znaczenie: z jednej strony jest to przejaw żywotności i dynamizmu dyskursu naukowego, w ramach którego wykluwają się nowe idee i pomysły; z drugiej jednak strony jest to przejaw braku intersubiektywnie ustalonych praw, konkurencyjnych objaśnień i zgody odnośnie do obszaru badania. Taka sytuacja ma aktualnie miejsce w badaniach polityki zagranicznej, gdzie są stosowane liczne objaśnienia teoretyczne – konkurencyjne i o różnym poziomie szczegółowości. Ograniczone ramy artykułu uniemożliwiają ich całościową prezentację, w związku z czym zostanie zaproponowana systematyka teoretycznych ujęć w badaniach polityki zagranicznej zgodna z podziałem na: 1) właściwe teorie polityki zagranicznej (teorie subsystemowe) i 2) systemową teorię stosunków międzynarodowych.

## Subsystemowe teorie polityki zagranicznej

**Teorie jednoczynnikowe.** Stanowią one najprostszy sposób objaśnienia procesu decyzyjnego czy też działań i zachowań państw traktowanych jako eksplanandum, gdzie funkcje eksplanansu pełnią czynniki o materialnym i ideowym charakterze. Najwcześniejszym znanym przykładem takiego podejścia jest analiza roli czynnika geograficznego<sup>85</sup>, która dała początek tradycji geopolitycznego determinizmu, mającego również obecnie swoich wyznawców.

<sup>82</sup> F. Sondermann, *The linkage between foreign policy and international politics*, w: J. Rosenau (red.), *International...*, op.cit., s. 8–17.

<sup>83</sup> Ibidem, s. 12–13.

<sup>84</sup> H. Morgenthau, *Truth and Power: Essays of a Decade*, Pall Mall Press, London 1970, s. 251–257.

<sup>85</sup> Por. N. Spykman, op.cit.

Najbardziej rozpoznawalną teorią jednoczynnikową jest ta, która wyjaśnia wpływ opinii publicznej na politykę zagraniczną. Jest ona szczególnie popularna w Stanach Zjednoczonych. To typowa amerykańska szkoła badania polityki zagranicznej, która stara się odpowiedzieć na pytania o mechanizmy i zakres oddziaływania opinii publicznej na procesy decyzyjne polityki zagranicznej. Wpisuje się ono w tradycję amerykańskiej demokracji oraz bogatą mozaikę myśli politycznej o charakterze konserwatywnym, jak i liberalnym.

Pionierem badań w tej dziedzinie był wspomniany już wybitny socjolog amerykański Gabriel Almond, który w 1950 r. opublikował pracę pt. *American People and Foreign Policy*. Formułował wprost wniosek o tym, że system demokratyczny narzuca ograniczenia w prowadzeniu efektywnej i sprawnej polityki zagranicznej<sup>86</sup>.

Innym znaczącym popularyzatorem tej problematyki był znany publicysta Walter Lippmann, który w wydanej w 1955 r. pracy również podjął temat wpływu na politykę zagraniczną rosnącej wtedy w siłę amerykańskiej opinii publicznej. W swojej książce po raz pierwszy zwracał uwagę na to, że w wielu kwestiach jej stanowisko nie pokrywało się ze stanowiskiem rządu. Taka sytuacja jego zdaniem nie może nie mieć wpływu na efektywność realizowanej przez ten ostatni polityki zagranicznej<sup>87</sup>.

Oceniając stan amerykańskich badań na ten temat, możemy stwierdzić, że ich konkluzje i efekty różnią się zasadniczo. W jednej z pierwszych naukowych publikacji na ten temat Almond pisał, co następuje: „Dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie polityki bezpieczeństwa narodowego wpływ nastawienia opinii publicznej ma wyjątkowo irracjonalny charakter. Często opinia publiczna jest apatyczna, kiedy potrzebna jest jej wysoka aktywność, i odwrotnie, zachowuje się panicznie, kiedy potrzebny jest spokój”<sup>88</sup>. Opinii tej nie sposób przypisać cechy regularności przyczynowo-skutkowej, którą można by poddawać empirycznej weryfikacji także w przypadku innych państw.

Hipoteza Almonda nie jest bynajmniej bezkrytycznie akceptowana – istnieją także badania, które odwołują się do tezy mówiącej o tym, że amerykańska opinia publiczna przejawia mniejsze zainteresowanie sprawami zagranicznymi niż krajowymi, co sprawia, że jest ona bardziej pobłażliwa wobec działań rządu w tej pierwszej dziedzinie<sup>89</sup>. Do podobnych konkluzji dochodzą badacze, którzy zanalizowali ten problem po zakończeniu zimnej wojny. Według nich rosnąca złożoność problematyki międzynarodowej sprawiała, że opinia publiczna traciła zainteresowanie nią, co zwiększało swobodę działania decydentów<sup>90</sup>. Dobrą okazją do zbadania wpływu opinii publicznej na politykę zagraniczną są prezydenckie kampanie wyborcze. Wyniki niektórych studiów

<sup>86</sup> G. Almond, *The American People...*, op.cit.

<sup>87</sup> W. Lippmann, *Essays in the Public Philosophy*, Little Brown, Boston 1955.

<sup>88</sup> S. Verba, *Public opinion and the war in Vietnam*, „American Political Science Review” 1967, nr 2, s. 317–333.

<sup>89</sup> W. Miller, D. Stokes, *Constituency influence in congress*, „American Political Science Review” 1963, nr 1, s. 45–56.

<sup>90</sup> J.M. Lindsay, *The new apathy: How an uninterested public is reshaping foreign policy*, „Foreign Affairs” 2000, nr 5, s. 2–8.

wskazują, że wbrew przeważającemu pogładowi w większości kampanii w okresie zimnej wojny kwestie zagraniczne odgrywały bardzo ważną rolę<sup>91</sup>. Inne liczne badania wskazują, że istnieje pozytywna korelacja między stanowiskiem i preferencjami opinii publicznej a polityką rządu federalnego w sprawach zagranicznych<sup>92</sup>.

W naszym przekonaniu najbardziej interesujące studia na temat relacji opinii publicznej i polityki zagranicznej opublikowali na początku ery pozimnowojennej tacy badacze jak Eugene Wittkopf, Ole Holsti i Rosenau. Wedle nich w amerykańskiej opinii publicznej można wyróżnić ogólne postawy trojakiego rodzaju: konserwatywny internacjonalizm, liberalny internacjonalizm i izolacjonizm (noninternacjonalizam). W rzeczywistości jednak autorzy ci uważają, że występują dwojakiego rodzaju internacjonalizmy amerykańskiej opinii publicznej: wojujący (*militant internationalism*, MI) i kooperatywny (*cooperative internationalism*, CI). W związku z tym według nich można wyróżnić cztery postawy opinii publicznej odnośnie do kwestii międzynarodowych:

- 1) postawa dogmatyczna (*hardliners*) – poparcie dla internacjonalizmu typu MI i sprzeciw wobec CI;
- 2) postawa akomodacyjna (*accommodationists*) – wsparcie dla typu CI i sprzeciw wobec MI;
- 3) postawa internacjonalna – wsparcie dla obydwu typów (MI i CI);
- 4) postawa izolacjonistyczna – opozycja wobec MI i CI<sup>93</sup>.

Trzecią ważną grupę teorii jednoczynnikowych tworzą te, które jako eksplanans traktują handel międzynarodowy<sup>94</sup> oraz międzynarodowe przepływy kapitału<sup>95</sup>.

**Teorie dotyczące obszaru decydowania w polityce zagranicznej.** Wśród badaczy polityki zagranicznej panuje na ogół zgoda, że najbardziej istotnym i całościowym ujęciem tej problematyki jest praca amerykańskiego autora Grahama Allisona<sup>96</sup>. Mimo to ma miejsce zasadnicza dyskusja między tymi, którzy argumentują, że decydowanie w polityce zagranicznej można analizować na podstawie

<sup>91</sup> J. Aldrich, J. Sullivan, E. Borgida, *Foreign affairs and issue voting: Do presidential candidates waltz before a blind audience*, „American Political Science Review” 1989, nr 1, s. 123–141.

<sup>92</sup> Zob. B. Page, R. Shapiro, *Effects of public opinion on policy*, „American Political Science Review” 1983, nr 1, s. 175–190.

<sup>93</sup> Zob. E. Wittkopf, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Duke University Press, Durham 1990; O. Holsti, J. Rosenau, *The structure of foreign policy attitudes among American leaders*, „Journal of Politics” 1990, nr 1, s. 94–125; *idem*, *The structure of foreign policy beliefs among American opinion leaders – after the Cold War*, „Millenium – Journal of International Studies” 1993, nr 3, s. 235–278.

<sup>94</sup> R. Rogowski, *Commerce and Coalitions*, Princeton University Press, Princeton–New Jersey 1989; E. Mansfield, *Power, Trade, and War*, Princeton University Press, Princeton 1984.

<sup>95</sup> R. Gilpin, *US Power and Multinational Corporation*, Basic Books, New York 1975; L. Pauly, *Capital mobility, state autonomy, and political legitimacy*, „Journal of International Affairs” 1995, nr 2, s. 369–388.

<sup>96</sup> G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston 1971. Zob. także uzupełnione wydanie: *idem*, Ph. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, New York 1999.

założenia o racjonalności aktora (*the rational actor model*)<sup>97</sup>, a tymi argumentującymi, że decydowanie jest funkcją całej gamy uwarunkowań społecznych, psychologicznych percepcji i mispercepcji, które należy poznać. Te zagadnienia podejmuje pozostająca w całkowitej opozycji do racjonalizmu tzw. teoria poliheurystyczna, której twórcą jest Mintz<sup>98</sup>. W polskiej literaturze przedmiotu pierwszą i jak do tej pory jedyną, za to udaną próbą zastosowania modelu decyzyjnego w badaniu polityki zagranicznej Polski jest praca Adrian Dudek z 2012 r.<sup>99</sup> W badaniu decydowania w polityce zagranicznej ważną rolę odgrywa podejście instytucjonalne, które wywodzi się z nauk ekonomicznych (ekonomia instytucjonalna) i opiera się na założeniu, że podejmujące decyzje organy rządowe dokonują racjonalnych wyborów poprzez sprawną koordynację interesów i celów różnych uczestników procesu decyzyjnego. Jest to funkcją przepływu informacji i podziału kompetencji.

W analizie instytucjonalnej bierze się pod uwagę trzy rodzaje zmiennych: 1) cechy systemu międzynarodowego: układ sił, normy i zasady prawa, oraz reżimów międzynarodowych; 2) uwarunkowania wewnętrzne w postaci oddziaływań grup interesów w różnych dziedzinach; 3) rząd i jego system instytucjonalny. Badacze odwołujący się do tego typu analizy starają się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu i zakresie można ujmować instytucje rządowe jako zmienną niezależną o określonych własnych preferencjach i interesach czy też jako zmienną zależną – co przejawia się w tym, że państwo o takich cechach instytucjonalnych traktuje się jako słabe. Istota tego rodzaju badań polega na tym, że należy wykazać wpływ czynników wewnątrz-krajowych (*society-centered*) i międzynarodowych (*system-centered*) na sferę polityki zagranicznej. Chodzi o wykazanie, jak impulsy płynące ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego przechodzą i są przetwarzane, a nawet zniekształcane, przez rządowe struktury instytucjonalne, które dokonują identyfikacji problemów, wypracowują decyzje i realizują je w praktyce<sup>100</sup>.

**Teoria ról międzynarodowych państwa Kalevi Holsti**<sup>101</sup>. Jest to jedna z najbardziej spójnych teorii polityki zagranicznej, gdyż opiera się na uzgodnionym pojęciu terminu „rola”, który „odnosi się do zachowań (w sferze decyzji i działań) i należy odróżniać go od »wzorcowych ról« (norm i oczekiwań, kultur, stowarzyszeń, instytucji

<sup>97</sup> G. Allison, op.cit.; M. Hermann, Ch. Hermann, *Who makes foreign policy decision and how: An empirical inquiry*, „International Studies Quarterly” 1989, nr 33, s. 361–387.

<sup>98</sup> R. Dacey, L. Carlson, *Traditional decision analysis and the poliheuristic theory of foreign policy decision making*, „Journal of Conflict Resolution” 2004, nr 1, s. 38–55. O zastosowaniu tej teorii – zob. P. James, E. Zhang, *Chinese choices: A poliheuristic analysis of foreign policy crises, 1950–1996*, „Foreign Policy Analysis” 2005, nr 1, s. 31–54.

<sup>99</sup> A. Dudek, *System decyzyjny w polityce zagranicznej Polski okresu tranzytu (1989–1992). Mechanizmy, procedury i instytucje, praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.

<sup>100</sup> H. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1997.

<sup>101</sup> K. Holsti, *National role conceptions in the study of foreign policy*, „International Studies Quarterly” 1970, nr 3, s. 233–309.

lub grup), którym przypisywana jest określona pozycja”<sup>102</sup>. Klasyczna praca Stephena Walkera pozostaje tu wzorem i punktem odniesienia do chwili obecnej<sup>103</sup>. O analitycznej użyteczności tej teoretycznej koncepcji dowodzą publikacje zamieszczane na łamach czasopisma „Foreign Policy Analysis”<sup>104</sup>.

**Teorie średniego zasięgu** (*middle range theory*). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ten termin (sposób teoretyzowania) wpisuje się w specyfikę badania polityki zagranicznej jako pośredniego poziomu między systemem międzynarodowym a jednostką ludzką, jeśli odnieść się do tytułu słynnej pracy Kennetha Waltza z 1959 r. *Man, State, and War*. W wymiarze epistemologiczno-metodologicznym teoria średniego zasięgu plasuje się między założeniami i ambicjami stworzenia teorii zdolnej objaśniać daną klasę zjawisk a złożonością realnego świata społecznego. W wymiarze pragmatycznym jej istota sprowadza się do teoretyzowania odnośnie do konkretnych i szczegółowych problemów, np. sojuszy, polityki handlowej, negocjacji międzynarodowych itp.

Najbardziej adekwatną w naszym przekonaniu definicję teorii średniego zasięgu zaoferowali Patrick T. Jackson i Daniel Nexon. Według nich obejmuje ona następujące elementy:

- 1) jasno określone pytania badawcze, które implikują regularność związków między wejściem X i efektem Y;
- 2) dyskurs o mechanizmach wiążących X i Y;
- 3) testowanie hipotez mówiących o tym, jak relacja X do Y zmienia się w poszczególnych studiach przypadku;
- 4) wnioski o relatywnej sile teorii średniego zasięgu (o mechanizmie powiązań) poprzez test empiryczny<sup>105</sup>.

Teorie o takiej konstrukcji przybierają najczęściej postać studiów empirycznych i są zamieszczane w liczących się czasopismach naukowych.

**Ogólna teoria uczestnika.** To postulat teorii ogólnej polityki zagranicznej sformułowany pół wieku temu przez Rosenaua, który zachęcał do tego, aby tworzyć testowalne generalizacje o zachowaniu państwa w stosunkach międzynarodowych<sup>106</sup>.

Propozycja stworzenia właściwej teorii uczestnika stosunków międzynarodowych (*actor specific theory*) po raz pierwszy została wysunięta przez Hudson w premierowym numerze czasopisma „Foreign Policy Analysis” w 2005 r. Jej założenie wyjściowe mówi, że powinny to być koncepcje teoretyczne zorientowane na decydenta, czyli stawiające w centrum człowieka wraz z jego potrzebami. Jest to odwołanie się do koncepcji świadomego swych celów podmiotu działającego (*agency*), jakim jest

<sup>102</sup> D. Kabat-Rudnicka, Z. Rudnicki, *Teoria ról międzynarodowych jako instrument analityczny w studiach nad polityką zagraniczną*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2011, nr 1, s. 7–26.

<sup>103</sup> S. Walker, *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Duke University Press, Durham 1987.

<sup>104</sup> K. Brummer, C. Thies, *The contested selection of national role conceptions*, „Foreign Policy Analysis” 2015, nr 11, s. 273–293.

<sup>105</sup> P.T. Jackson, D. Nexon, *International theory in a post-paradigmatic era: From substantive wagers to scientific ontologies*, „European Journal of International Relations” 2013, nr 3, s. 548–549.

<sup>106</sup> J. Rosenau, *Pre-theories...*, op.cit., s. 98–99.



człowiek, a nie państwo. Działania ludzi zapośredniczone przez politykę zagraniczną są źródłem międzynarodowych stosunków politycznych (*international politics*)<sup>107</sup>. Przyjmując takie założenie, możliwe jest – jak utrzymuje Hudson – wyjście poza opisowo-przyczynowe generalizacje o zachowaniu państwa (*actor general theory*), które dominowały w okresie zimnej wojny, na rzecz bardziej pogłębionych eksplanacji zachowań państwa, uwzględniających perspektywy jednostki ludzkiej<sup>108</sup>.

## Systemowe teorie stosunków międzynarodowych

Jedno z najczęściej zadawanych przez badaczy polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych pytań dotyczy tego, jaki jest logiczny i metodologiczny związek między teoriami polityki zagranicznej a teoriami stosunków międzynarodowych, które odnoszą się do poziomu systemu międzynarodowego (systemowe teorie stosunków międzynarodowych): (neo)realizmem, (neo)liberalizmem i konstruktywizmem. Pytanie to stało się powodem jednej z najbardziej znaczących polemik w dyscyplinie nauki o stosunkach międzynarodowych między Waltzem, który twierdził, że stosunki międzynarodowe to nie polityka zagraniczna – co implikuje inną specyfikę teoretyzowania<sup>109</sup>, a Colinem Elmanem, który utrzymywał, że neorealizm posiada znaczące walory eksplanacyjne w badaniu polityki zagranicznej państwa<sup>110</sup>. Wcześniej podobne stanowisko do Elmana zajęli dwaj inni badacze, argumentując, że teorie systemowe wyjaśniają motywy zachowań państw związane z tworzeniem sojuszy międzynarodowych<sup>111</sup>. Z kolei Hudson utrzymuje, że wielowymiarowość i wielopoziomowość ontologii polityki zagranicznej implikuje potrzebę tworzenia odpowiednich modeli teoretycznych, gdyż teorie stosunków międzynarodowych mają ograniczone właściwości eksplanacyjne ze względu na niedocnienie kwestii podmiotowości (uczestnictwa). Ten argument według niej przemawia za traktowaniem badania polityki zagranicznej jako odrębnej dyscypliny akademickiej<sup>112</sup>.

Podstawowym w naszym rozumieniu kryterium, które pozwala uznać teorie systemowe za właściwe w badaniu polityki zagranicznej, jest to, na ile ich założenia odnoszą się do państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych. Mając to na uwadze, możemy stwierdzić, że każda z trzech teorii głównego nurtu w istotnej mierze odnosi się do polityki zagranicznej.

---

<sup>107</sup> V. Hudson, *Foreign policy analysis: Actor-specific...*, op.cit., s. 2–3.

<sup>108</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>109</sup> K. Waltz, *International politics is not foreign policy*, „Security Studies” 1996, nr 6, s. 54–57.

<sup>110</sup> C. Elman, *Horses for courses: Why not neorealist theories of foreign policy?*, „Security Studies” 1996, nr 6, s. 7–53.

<sup>111</sup> T. Christensen, J. Snyder, *Chain gangs and passed bucks: Predicting alliance patterns in multipolarity*, „International Organization” 1990, nr 2, s. 137–168; S. Walt, *Testing Theories of Alliance Formation: The case of Southeast Asia*, „International Organization” 1988, nr 2, s. 275–316.

<sup>112</sup> V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic...*, op.cit.

Realizm klasyczny Morgenthaua jest w swej istocie teorią polityki zagranicznej ze względu na twierdzenie o inherentnej tendencji państw do maksymalizacji interesu narodowego<sup>113</sup>. Neorealizm Waltza analizuje absolutną i relatywną pozycję państwa w strukturze systemu międzynarodowego<sup>114</sup>. Realizm ofensywny Johna Mearsheimera opiera się na twierdzeniu o ekspansywnej naturze każdego państwa w polityce zagranicznej, a zwłaszcza wielkich mocarstw, realizowanej za pomocą wszelkich dostępnych środków<sup>115</sup>.

Neoliberalizm to teoria, która w centrum swych dociekań stawia państwo, czy to w teorii współzależności, czy też hegemonicznej stabilności w neoliberalizmie instytucjonalnym. Ponadto w przypadku państw Zachodu jest to najważniejsza idea oddziałująca na ich politykę zagraniczną<sup>116</sup>.

Konstruktywizm to teoria, której podstawowe założenia tak naprawdę odnoszą się do państwa i prowadzonej przez nie polityki zagranicznej. Autorzy wydanej w Niemczech pracy utrzymują, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem analitycznym jest badanie polityki zagranicznej w kategoriach norm społecznych<sup>117</sup>, a sam Wendt twierdzi, że najważniejsze struktury stosunków międzynarodowych nie mają materialnego charakteru, są konstruowane społecznie i kształtują tożsamości oraz interesy państw<sup>118</sup>.

Problem logiczno-metodologicznej spójności teorii polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych jest w naszym przekonaniu jednym z kluczowych w nauce o stosunkach międzynarodowych, gdyż wiąże się z pytaniem o autonomiczność badań polityki zagranicznej. Zdecydowanie przeważa opinia, że nie należy absolutyzować teoretyczno-metodologicznego statusu teorii tej ostatniej, i dlatego przedkładane są propozycje, aby dokonywać syntez obydwu rodzajów podejść teoretycznych. Oto najważniejsze z nich:

- 1) realizm neoklasyczny – ambicja objaśnienia w spójny sposób oddziaływania czynników systemowych i wewnątrz krajowych na politykę zagraniczną<sup>119</sup>;

<sup>113</sup> H. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1954, s. 18.

<sup>114</sup> K. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading 1979.

<sup>115</sup> J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, New York 2001.

<sup>116</sup> E. Halizak, *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, w: R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje, koncepcje, paradygmaty*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 59–84.

<sup>117</sup> B. Henning, V. Rittberger, W. Wagner, *Constructivist foreign policy theory*, w: V. Rittberger (red.), *German Foreign Policy since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester University Press, Manchester 2001, s. 102–135.

<sup>118</sup> A. Wendt, *Constructing international politics*, w: M. Brown, O. Cote, S.L. Jones, S. Miller (red.), *Theories of War and Peace*, MIT Press, Cambridge 2001, s. 418–440.

<sup>119</sup> G. Rose, *Neoclassical realism and theories of foreign policy*, „World Politics” 1998, nr 51, s. 144–172; S. Lobell, N. Ripsman, J. Taliaferro (red.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

- 2) propozycje integracji teorii polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych za pomocą teorii roli<sup>120</sup>;
- 3) podejście behawioralne – nowe, wywodzące się z tradycji ekonomii behawioralnej, w ramach którego podejmuje się próbę objaśnienia związków między:  
a) wartościami i zachowaniem, b) badaniem polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, c) podmiotem a strukturą w świecie społecznym i naukach ścisłych<sup>121</sup>.

### Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej w artykule analizy możemy z całą pewnością stwierdzić, że jest ze wszech miar uzasadnione traktowanie polityki zagranicznej państwa jako specyficznego i odrębnego przedmiotu badania. Za takim wyodrębnieniem przemawiają: 1) argumenty formalno-instytucjonalne (ośrodki badawcze, komitety naukowe w ramach stowarzyszeń, jednostki uniwersyteckie, czasopisma naukowe); 2) bogata historia w postaci prowadzonych od dawna badań, które przyczyniły się do kumulacji wiedzy na temat polityki zagranicznej i ukształtowania się wspólnoty uczonych, dzielących ogólne założenia odnośnie do tego, co i jak badać.

Obszar badawczy polityki zagranicznej wyodrębniamy, odwołując się do parametrów eksplanandum i eksplanansu. Wedle tego pierwszego przedmiotem analiz jest polityka zagraniczna państwa ujmowana jako złożony, wielowymiarowy i wielopoziomowy proces. Jego zewnętrznym przejawem są zachowania i działania państwa w stosunku do innych (sfera aktywności zewnętrznej państwa). Eksplanans to wszystkie czynniki i fakty, które oddziałują na eksplanandum. Ich mnogość stwarza wyzwanie dla klasyfikacji, a więc podziału np. na polityczne, ekonomiczne i kulturowe lub wewnętrzne (będące pochodną polityki wewnętrznej), i zewnętrzne (wywodzące się z systemu międzynarodowego). Ta wieloczynnikowość implikuje potrzebę wielo- i transdyscyplinarnych procedur badawczych.

Badanie polityki zagranicznej ma także swój własny i specyficzny wymiar epistemologiczny, przejawiający się w kilkudziesięcioletniej tradycji rozważań, czego przejawem są różne teorie polityki zagranicznej. To z kolei skłania do stawiania pytań o ich metodologiczny status w ramach nauki o stosunkach międzynarodowych i relacje z teoriami stosunków międzynarodowych. Czy np. te ostatnie mogą być automatycznie traktowane jako teorie polityki zagranicznej? I czy w związku z tym ma sens rozważanie takiego podziału?

Jeśli odwołamy się kryteriów wyodrębniania poziomów analizy oraz logiki przyczynowo-skutkowej między podmiotem i strukturą, to możemy z łatwością dostrzec

---

<sup>120</sup> C. Thies, M. Breuning, *Integrating foreign policy analysis and international relations through role theory*, „Foreign Policy Analysis” 2012, nr 8, s. 1–4.

<sup>121</sup> S. Walker, A. Malicci, M. Schafer (red.), *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders and the Microfoundations of Behavioural International Relations*, Routledge, New York 2012.

kryteria rozdzielności i komplementarności obydwu typów koncepcji i sposobów teoretyzowania. Teorie polityki zagranicznej to takie teorie stosunków międzynarodowych, które uwzględniają kontekst wewnętrzny państwa (sferę polityki wewnętrznej) na równi ze sferą zewnętrzną, podczas gdy teorie stosunków międzynarodowych to takie, które odnoszą się tylko i wyłącznie do sfery systemu międzynarodowego.

Te pierwsze charakteryzują się perspektywą badawczą typu mikro, a te drugie – makro. Istotą perspektywy mikro są badania całego procesu polityki zagranicznej lub poszczególnych jego elementów. Ich celem jest wypracowanie modeli i koncepcji teoretycznych, które pełniąc funkcję narzędzi badawczych, umożliwiłyby odkrywanie faktów empirycznych kształtujących proces polityki zagranicznej. Taką koncepcję możemy określić mianem teorii średniego zasięgu (teorie polityki zagranicznej), która plasuje się między szczegółowymi badaniami empirycznym a teorią ogólną stosunków międzynarodowych.

Teorie ogólne stosunków międzynarodowych jak realizm, liberalizm/neoliberalny instytucjonalizm są także teoriami polityki zagranicznej, ale o ich teoretyczno-metodologicznej odrębności przesądzają odmienne przedmioty badania (kryterium poziomu analizy), a także różnice w epistemologii: założenia, pytania badawcze i siatka pojęciowa.

## **Ontology and Epistemology in Foreign Policy Analysis**

The aim of the article is to identify the scope and boundaries of the ‘foreign policy research’ sub-discipline. The term used in this article is ‘foreign policy research’ instead of the commonly applied ‘foreign policy analysis’ (*analiza polityki zagranicznej*) because this implies the application of scientific research procedures. Therefore, the article focuses on the following issues: the historiography of foreign policy research from the end of World War I to the present time; the ontological premises that were used to delimit the scope of research; the epistemology of foreign policy research. The conclusion addresses the concept of ‘foreign policy research’ as a sub-discipline of international relations. Taking into account the ontological criteria, the scope of foreign policy research is narrower than that of international relations. They are, however, interrelated, if we refer to the subject–structure criterion. The two areas are studied using the same theories, but research questions are formulated differently in each case.

*Keywords:* foreign policy research, foreign policy analysis, foreign policy, foreign affairs, decision-making in foreign policy, foreign policy theories, foreign policy and international relations