

Instytut Teologiczno-Pastoralny im. bł. J.S. Pelczara w Rzeszowie
Wydział Nauk Historycznych i Społecznych UKSW w Warszawie

JAKIE PAŃSTWO?

**Materiały sesji naukowej, która odbyła się
10 czerwca 2005 r. w Rzeszowie**

Redakcja:
ks. Andrzej Cypryś
ks. Andrzej Garbarz
Beata Szluz

Rzeszów 2005

Andrzej Zanderowski

PAŃSTWO – GŁÓWNY AKTOR STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH? PLURALIZACJA SCENY MIĘDZYNARODOWEJ JAKO WYZWANIE DLA WSPÓŁCZESNYCH PAŃSTW

Od połowy XX w. dyskusja na temat roli i znaczenia państw w stosunkach międzynarodowych posiada charakter debaty naukowej. Od tego czasu **tema** o monopolu państw na kształtowanie systemu międzynarodowego staje się przedmiotem powszechnej, choć bardzo różnie uzasadnianej krytyki. **Zamiennie** używanie pojęć „stosunki międzynarodowe” i „stosunki między-państwowe” staje się, zdaniem znawców przedmiotu, nieuprawnione. Państwu przybywa konkurentów, ale także potencjalnych partnerów do współpracy. Pluralizacja sceny międzynarodowej, uznanie za pełnoprawnych uczestników inne niż państwa podmioty, jest faktem. Staje się on szczególnie oczywisty, np. zakończeniu zimnej wojny, w czasie której uważa się obojętne, ale także naukowców zajmujących się stosunkami międzynarodowymi skoncentrowana była na konfrontacji między mocarstwami światowymi. Organizacje międzynarodowe, wielkie korporacje oraz nieformalne grupowania o charakterze międzynarodowym, w tym także organizacje terrorystyczne, do końca lat 80. minionego wieku stanowiły jedynie tło dla stosunków międzypaństwowych. Dyskusja o roli współczesnego państwa w stosunkach międzynarodowych przybrała na sile wraz z atakami terrorystycznymi wymierzonymi w Stany Zjednoczone Ameryki. Był to – jak można sądzić – istotny impuls do zredefiniowania wielu paradygmatów dotyczących aktywności państwa w systemie międzynarodowym.

W tym artykule spróbuję odpowiedzieć na pytanie, czy nadal można uważać państwo za głównego aktora i decydenta stosunków międzynarodowych, czy też raczej powinniśmy pogodzić się z faktem, że jego rola

w kształtowaniu światowego porządku jest coraz mniejsza i to nie rządy państw podejmować będą decyzje dotyczące przyszłości świata. Ograniczę się wyłącznie do zasygnalizowania kwestii, które mogą stać się przedmiotem osobnych debat. Najpierw przyjrzymy się pojęciu uczestnictwa i podmiotowości w teorii stosunków międzynarodowych. Analiza tego zagadnienia pozwoli zrozumieć jedną z fundamentalnych różnic, zachodzących między przedstawicielami dwóch wiodących szkół we współczesnej nauce o stosunkach międzynarodowych: neorealistami a neoliberalami. Pojęcie uczestnictwa jest nierozdzielnie związane z państwem narodowym i kształtowaniem się nowożytnego systemu międzynarodowego. Tak więc odnośnie się również do tej kwestii. Następnie, postaram się wskazać na głównych konkurentów państwa, wywłaszczających je z wielu dotychczasowych uprawnień i przywilejów, oraz stanowiących określone zagrożenie dla jego pozycji w systemie międzynarodowym. Będę mieć tutaj na uwadze korporacje wielonarodowe, organizacje terrorystyczne, ale także coraz silniejszą presję opinii zarówno krajowej jak i międzynarodowej na rządy w procesie podejmowania decyzji dotyczących spraw wewnętrznych oraz zagranicznych. Na zakończenie zamierzam wskazać na główne wyzwania stojące przed państwami jako uczestnikami stosunków międzynarodowych w XXI w.

W płaszczyźnie politologicznej i socjologicznej można mówić o dwóch generalnych definicjach uczestnika (aktora) stosunków międzynarodowych – *sensu largo* (szerokiej) i *sensu stricto* (wąskiej). I tak, według ujęcia pierwszego (definicja szeroka) – uczestnikiem stosunków międzynarodowych jest (a) zorganizowana grupa społeczna, której (b) działania świadomie podejmowane w stosunku do zagranicy wpływają na bieg spraw światowych. Można się spotkać również z jeszcze bardziej liberalnym stanowiskiem. Stwierdza się w nim, że uczestnikiem stosunków międzynarodowych jest (a) jakakolwiek całość (niekoniecznie zorganizowana), która (b) odgrywa dającą się określić rolę w stosunkach międzynarodowych, niezależnie czy jest ona zamierzona czy przypadkowa. Jest to jednak ujęcie bardzo kłopotliwe z uwagi na swoją nieostrość. Wydaje się, że nazbyt rozszerza ono klasę uczestników międzynarodowych, co utrudnia następnie analizę jej specyfiki. Z kolei w ujęciu drugim (definicja wąska) – uczestnikiem stosunków międzynarodowych jest (a) formalnie zorganizowana całość, (b) nie podlegająca żadnemu innemu podmiotowi, (c) działająca samodzielnie i dobrowolnie, (d) z przynoszącym spodziewane efekty zamiarem wpływania na stosunki międzynarodowe i zachowania innych uczestników – utrwalania lub zmieniania określonych stanów rzeczy w systemie międzynarodowym. Oznacza to zatem, że uczestnikiem nie może być grupa niezorga-

nizowana, zależna od innych aktorów (niesuwerenna), działająca niesamodzielnie i wbrew własnej woli lub nie do końca w zgodzie z nią, funkcjonująca bez określonego celu działania, niezdolna do oddziaływania na innych¹.

Pierwszy typ definicji właściwy jest dla nurtu neoliberalnego. Poszerza on bowiem znacząco klasę uczestników stosunków międzynarodowych. Z kolei drugi typ odpowiada koncepcji neorealisticznej. Przyjęte w niej restrykcje sprawiają, że to głównie państwa mieszczą się w omawianej kategorii. Poza państwami lista podmiotów jest stosunkowo krótka. Niewątpliwą zaletą tego typu definicji jest jej precyzyjność i w efekcie – stosunkowo nieliczna grupa podmiotów spełniających odpowiednie wymagania. Ułatwia to analizie zjawiska uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Krytycy tej koncepcji nie bez racji wskażą jednak na te podmioty, które nie mieszczą się w przywołanej definicji, a które bez cienia wątpliwości w istotny sposób oddziałują na system międzynarodowy.

Analizując problem uczestnictwa i odnosząc go do konkretnych przypadków (zwłaszcza do aktorów niepaństwowych) należy wziąć pod uwagę kilka czynników. Istotne znaczenie ma autonomiczność działalności – w jakim stopniu dany uczestnik dysponuje swobodą działania w realizacji przyjętych przez siebie celów? Co stanowi dla niego główne źródło ograniczenia? Ponadto należy wziąć pod uwagę kwestię reprezentatywności – kogo dany uczestnik reprezentuje, w czym imieniu i interesie działa? Czy jest to wielka grupa społeczna (np. Stolica Apostolska – wszyscy katolicy na świecie), czy też grupa niewielka liczebnie (np. Europejskie Stowarzyszenie Festiwali Muzycznych – miłośników muzyki i festiwali)? Należy także zapytać jak duży wpływ jest w stanie wywierać dany uczestnik na innych aktorów sceny międzynarodowej? Jak dalece jest w stanie przekształcać (lub utrzymywać) system międzynarodowy zgodnie z własnymi interesami? Osobną kwestię stanowi charakter celów działalności danego uczestnika. Czy są one szerokie, jest ich wiele (np. państwa, organizacje uniwersalne), czy też ograniczają się do wybranych aspektów, wąskich dziedzin życia międzynarodowego (np. międzynarodowe organizacje branżowe)? Czy dotyczą one międzynarodowej polityki bezpośrednio czy też pośrednio (same w sobie nie są polityczne, ale oddziałują na sferę polityki międzynarodowej)? Po-

¹ I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza – struktura – dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 86-88; T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 163-166; Tenże, *Uczestnik stosunków międzynarodowych, aktor*, w: *Encyklopedia politologii. T. 5. Stosunki międzynarodowe*, Zakamycze 2002, s. 380-381.

szczególności aktorzy różnią się od siebie pod względem poziomu działalności. Mogą oni działać z pozycji aktora narodowego (państwo), subnarodowego (np. mniejszości narodowe), transnarodowego (np. korporacje wielonarodowe), międzynarodowego (np. organizacje międzyrządowe) czy też ponadnarodowego (np. Komisja Europejska). Należy wreszcie odpowiedzieć na pytanie jaką strukturę organizacyjną posiada dany uczestnik, z czego czerpie siłę i zdolność do działania w środowisku międzynarodowym? Jaki jest poziom jego zdolności adaptacyjnych?² Wszystkie wyżej wymienione czynniki konstytuują określoną postać uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych oraz sprawiają, że uczestnictwo jest pojęciem relatywnym.

Narodziny nowożytnego systemu międzynarodowego związane są z pojawieniem się państw narodowych i zdefiniowaniem zasady suwerenności. Pokój westfalski (1648) kończący w Europie wojnę trzydziestoletnią – wyznaczając ostateczny kres zwierzchnictwu cesarza i papieża – otworzył w Europie całkowicie nowy etap stosunków międzynarodowych. Zostały one oparte o zasadę równości suwerennych państw. Państwo uznawano za głównego lub nawet jedynego uczestnika stosunków międzynarodowych poczynając od wspomnianych ustaleń pokoju westfalskiego z XVII w. – powstania systemu suwerennych państw (ład westfalski), przez: okres tzw. koncertu mocarstw w XIX w. i zasady równowagi sił (ład wiedeński od 1815 r.), oraz: kruchy i niestabilny ład wersalski (1919), aż po: ład zimnowojenny – ład jałtański (1945). Państwa we współczesnym tego słowa znaczeniu (państwa narodowe, równe i suwerenne) powstawały na drodze ewolucji. Musiały one uzyskać z jednej strony – akceptację ludności danego terytorium, a drugiej zaś – uznanie środowiska zewnętrznego – międzynarodowego. Używając pojęcia państwo narodowe należy jednak pamiętać, że na gruncie politologii bywa ono odczytywane na dwa różne sposoby. Po pierwsze – państwo narodowe rozumieć można jako twór polityczny o jednolitej strukturze etnicznej, narodowo jednorodny. Wówczas termin „naród” pojmowany jest w kategoriach etnicznych. Po drugie – termin ten daje się współcześnie zdefiniować jako państwo, w którym suwerenem jest naród (społeczeństwo). Przymiotnik „narodowy” oznacza wówczas informację o źródle legitymizacji władzy państwowej. Termin „naród” symbolizuje zatem wspólnotę polityczną, nie zaś etniczną. Ostateczne ukształtowanie się państwa narodowego w tym znaczeniu przypada na wiek XIX. Natomiast sam proces jego formowania się sięga XVI stulecia i związany jest z budowaniem scentralizowanej organizacji politycznej. Władca z jednej strony –

² B. Plechanovová, *Úvod do mezinárodních vztahů. Výběr textů*, Praha 2003, s. 90-91.

wywłaszczał stopniowo podmioty wewnątrzpaństwowe posiadające jakąkolwiek autonomię i władzę (monopolizacja władzy, suwerenność wewnętrzna, *ad intra*), z drugiej natomiast – stawał się niezależny wobec potęg zewnętrznych – cesarstwa i papieża (nabywanie suwerenności zewnętrznej, *ad extra*). We współczesnej politologii dominuje zdecydowanie drugi z przytoczonych powyżej sposobów rozumienia terminu „państwo narodowe”.

Niekwestionowaną konkurencją dla państw w procesie kształtowania ładu międzynarodowego stanowią organizacje międzynarodowe. Coraz bardziej aktywna rola poszczególnych organizacji międzynarodowych – rządowych i pozarządowych – w wielu dziedzinach życia pozwala na postawienie takiej tezy. Są one jednocześnie odpowiedzią na globalizację i jej forpocztą. Powstały i powstają, gdyż państwa w pojedynkę lub w ogóle państwa, niedostatecznie radziły sobie z problemami przekraczającymi swym zasięgiem granice polityczne. Zasadniczą przyczyną powstawania organizacji międzynarodowych jest pragnienie zaspokojenia jakichś potrzeb, występujących w skali ponadpaństwowej (aspekt pozytywny). Można powiedzieć także, iż organizacje międzynarodowe pojawiły się w odpowiedzi na deficyt regulacji prawnych i politycznych odnoszących się do sfery stosunków międzynarodowych (aspekt negatywny). Są odpowiedzią na potrzebę wyjścia poza „narodowe opłotki”, zbyt ciasne we współczesnym świecie. Organizacje międzynarodowe istniały już *de facto* w czasach starożytnych i w średniowieczu. Dynamiczny ich rozwój zarówno w sensie ilościowym (zwiększająca się liczba organizacji), jak i jakościowym (coraz szerszy zakres merytoryczny działalności, rodzaj działalności) nastąpił dopiero w XVIII, a zwłaszcza w XIX i XX w.³

Organizacje międzynarodowe to jednak stosunkowo obszerna kategoria, obejmująca podmioty o różnej sile oddziaływania i stopniu autonomii, posiadające i nie posiadające podmiotowości w prawie międzynarodowym. Wydaje się, że najwięcej emocji w odniesieniu do omawianego problemu budzą współcześnie tzw. korporacje wielonarodowe (transnarodowe)⁴. Są to wielkie

³ L.W. Zyblikiewicz, *Organizacje międzynarodowe*, w: E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2002, s. 65-66; T. Łoś-Nowak, *Geneza i historia powstawania organizacji międzynarodowych*, w: *Organizacje międzynarodowe. Istota – Mechanizmy działania – Zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1997, s. 11-26; J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, Warszawa 1996, s. 100-108.

⁴ Tematem równie nośnym jest problem ograniczenia suwerenności państwowej przez organizacje i struktury transnarodowe takie jak np. Unia Europejska. Współczesne państwo nie jest już suwerenne w sensie całkowitej niezależności i nie podlegania żadnym

i sprawnie zarządzane organizacje gospodarcze o kapitale niejednokrotnie przewyższającym roczne PKB średniej wielkości państwa⁵. Są one zdolne do koordynowania działalności produkcyjno-handlowej różnych jednostek, w różnych krajach z jednego ośrodka strategicznego. Korporacje wielonarodowe uważane są przez jednych za specyficzny rodzaj organizacji transnarodowej, przez innych za całkowicie odrębny rodzaj organizacji międzynarodowej. Co oznacza w tym przypadku termin „wielonarodowe”? Otóż wydaje się, że dwie rzeczy. Po pierwsze – zakres terytorialny działalności korporacji. Działają one na rynku globalnym, świadomie przekraczając w swym rozwoju i działalności granice państwowe. Stanowią one zresztą dla nich coraz mniej poważną barierę. Po drugie – o wielonarodowości tych korporacji przesądzają stosunki własnościowe. Właścicielem ich akcji może zostać praktycznie każdy mieszkaniec globu, który dysponuje odpowiednimi zasobami finansowymi. Tak więc struktura udziałowców danej spółki giełdowej może być wyznacznikiem jej wielonarodowego charakteru. Z uwagi na wymienione wyżej czynniki, korporacje te stają się coraz mniej związane z konkretnym terytorium państwowym. O ile jeszcze kilkanaście lat temu można było bez trudu powiedzieć skąd dana korporacja pochodzi i z jakim krajem jest szczególnie związana, o tyle obecnie jest to w wielu przypadkach prawie niemożliwe. Tradycyjne korporacje międzynarodowe do pewnego stopnia poczuwały się do lojalności i odpowiedzialności narodowej. Znajdowało to wyraz m.in. w rodzaju kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa, kodeksach etycznych właściwych dla danego kręgu kulturowego i narodowego. Dziś przyporządkowanie państwowe danej korporacji jest zabiegiem czysto formalnym. Decyduje wówczas lokalizacja siedziby danej firmy. Niektóre korporacje posiadają jednak kilka central (np. Unilever, Royal Dutch/Shell, DaimlerChrysler)⁶.

wpływowi innych uczestników stosunków międzynarodowych. Należy jednak odróżnić sytuację, w której dane państwo dobrowolnie ceduje część swojej suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej, by móc sprawniej ją wykonywać w globalizującym się świecie (decyduje się wspólne z innymi państwami wykonywać suwerenność polityczną, wspólnie z innymi odzyskać część utraconej niezależności), od sytuacji, w której dane państwo pada ofiarą ataku ze strony innego państwa bądź nawet innych uczestników stosunków międzynarodowych. Na gruncie tej teorii suwerenności mówi się o „suwerenności podzielonej” (*divisible sovereignty*), wspólnej (*shared*), zmienionej (*altered*), zgromadzonej (*pooled*), zbiorowej lub kolektywnie wykonywanej (*exercised collectively*). Wszystkie te terminy wiążą się z kolei ściśle z zagadnieniem deterytorializacji suwerenności.

⁵ Np. PKB Litwy – ok. 13 mld USD, roczny obrót firmy General Motors – 161 mld USD, zysk w skali roku – ponad 10 mld USD.

⁶ L.W. Zyblikiewicz, *Korporacje międzynarodowe*, s. 80-83.

Korporacje wielonarodowe stały się podstawowym elementem gospodarki globalnej. O ile w 1969 r. liczba przedsiębiorstw posiadających filie zagraniczne wynosiła ok. 7.000, o tyle trzydzieści lat później, w 1999 roku, wynosiła już około 63.000 (700.000 filii). Szacuje się, że z ich udziałem realizuje się ok. 75% globalnej wymiany handlowej. Ponadto ok. 70% globalnego kapitału inwestycyjnego pochodzi od korporacji transnarodowych. Korporacje wielonarodowe wytwarzają ¼ światowego produktu brutto. Mają one ok. 80% udział w prywatnych nakładach na badania i rozwój (dane z połowy lat 90. XX w.). Pierwsza setka największych korporacji pochodzi z państw tzw. Triady ekonomicznej. Należą do niej: USA i Kanada (będące członkami NAFTA), Europa Zachodnia (państwa należące do UE oraz Norwegia i Szwajcaria) oraz Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia⁷.

Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że korporacje przestają być narzędziami polityki gospodarczej państw, a stają się do pewnego stopnia podmiotami suwerennymi czy quasi-suwerennymi. Faktem jest, że wszelkie podejmowane próby stworzenia międzynarodowego systemu kontroli i regulacji, przede wszystkim WTO (Światowa Organizacja Handlu) i OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Szacuje się, że rocznie ponad głowami rządów i często bez ich wiedzy, prowadzone są przepływy kapitałowe rzędu 700-800 mln USD. Z powodu braku odpowiednich uregulowań prawnych na poziomie międzynarodowym – globalnym regulujących kwestie, np. koncentracji kapitału i fuzji, szczególną rolę odgrywają takie instytucje jak Amerykańska Federalna Komisja Handlu i Komisja Europejska. Pełnią one funkcje urzędów antymonopolowych. Odnosząc się do sporu między zwolennikami i przeciwnikami korporacji wielonarodowych, należy stwierdzić, że z jednej strony działalność tychże podmiotów może przyczynić się do szybkiego rozwoju ekonomicznego państw, w których lokowane są wielkie inwestycje, z drugiej zaś korporacje posiadają ogromne możliwości oddziaływania i wywierania presji ekonomicznej zagrażającej suwerenności poszczególnych krajów⁸.

Kolejnym konkurentem współczesnego państwa na arenie międzynarodowej stają się różne nieformalne struktury, których aktywność przekracza granice państwowe, i których członkowie pochodzą z różnych państw i regionów świata. W ostatnim czasie największą uwagę przyciągają ugrupowania terrorystyczne, których krwawa działalność stała się przedmiotem

⁷ *Korporacje – sprzymierzeńcy i rywale państw narodowych*, „Rocznik Strategiczny” 2000/2001, Warszawa 2001, s. 400-401.

⁸ *Ibidem*, s. 409-416.

ogólnoświatowej debaty. Zdecydowanie mniej uwagi poświęca się procesowi powstawania światowej opinii publicznej, której formowanie się i oddziaływanie staje się możliwe głównie dzięki zastosowaniu nowoczesnych i tanich środków łączności, a także rodzącemu się nowemu stylowi życia. Network-society jako międzynarodowe wspólnoty, zrzeszające ludzi z różnych państw na podstawie ich zainteresowań i wyznawanych wartości są póki co traktowane w kategoriach zabawy i rozrywki, form spędzania czasu wolnego. Dowodem na to, że należy jednak ten fenomen traktować poważnie jest np. casus Konwencji o zakazie min przeciwpiechotnych. Jest to porozumienie międzynarodowe, do którego doszło na skutek zejścia z konwencjonalnej ścieżki uzgodnień międzyrządowych (nieskutecznych negocjacji w ramach Konferencji Rozbrojeniowej NZ), dzięki włączeniu się do debaty organizacji pozarządowych (Międzynarodowa Kampania na Rzecz Zakazu Min Przeciwpiechotnych, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża) oraz mediów. Miało w tym przypadku miejsce spontaniczne zawiązanie się koalicji poszczególnych podmiotów, w tym także pojedynczych osób lobbujących m.in. w sieci internetowej, stawiających sobie ten sam cel. Zainicjowany w Ottawie w 1996 roku proces doprowadził w ciągu niespełna roku do przekonania większości państw o potrzebie uchwalenia konwencji⁹.

Wracując jednak do działalności międzynarodowych grup terrorystycznych, należy zauważyć, że bynajmniej nie jest to problem, który pojawił się wraz ze spektakularnymi atakami na World Trade Center w Nowym Jorku 11. września 2001 roku¹⁰. Od tego momentu kwestia ta stała się natomiast przedmiotem ożywionej ogólnoświatowej debaty oraz działań podejmowanych na arenie międzynarodowej przez państwa, głównie zaś Stany Zjednoczone. Proklamowana przez prezydenta G.W. Busha wojna z terroryzmem, w której udział bierze ponad 100 państw świata, bez wątpienia wzmacnia pośrednio znaczenie organizacji terrorystycznych we współczesnym świecie¹¹. Gdyby bowiem nie odgrywały one większej roli, zapewne nie stałyby się źródłem poważnych obaw i przedmiotem jedno- i wielostronnych dzia-

⁹ E. Halizak, R. Kuźniar, *Niekonwencjonalne sposoby regulacji w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza - struktura - dynamika*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 86-88; T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe...*, dz. cyt., s. 381.

¹⁰ R. Borkowski, *Terroryzm*, w: *Konflikty współczesnego świata*, red. R. Borkowski, Kraków 2001, s. 131-132.

¹¹ Th. M. Sanderson, *Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines*, "SAIS Review" Winter 2001, s. 50.

łań dyplomatycznych i militarnych. Istnienie niebezpieczeństwa związanego z międzynarodowym terroryzmem, kojarzonego dotychczas niemal wyłącznie z miejscami konfliktów międzynarodowych w krajach Trzeciego Świata, jest od tej pory odczuwalne przez zwykłych ludzi. Skutkować może to nawet poważną redefinicją celów polityki zagranicznej państwa, o czym świadczy choćby *casus* Hiszpanii po zamachach bombowych w 2004 roku. Faktem jest, że na świecie działa kilkadziesiąt dużych ugrupowań terrorystycznych, których siła oddziaływania na stosunki międzynarodowe jest bardzo różna. Udaje im się wzbudzić strach i destabilizować stosunki międzynarodowe. Lęk przed terroryzmem stanowi obecnie poważny czynnik modyfikujący założenia polityki zagranicznej.

Interpretacji źródeł międzynarodowego terroryzmu jest zbyt wiele, ażeby móc im się tutaj wszystkimi bliżej przyjrzeć. Jedni wskazują na podłoże socjo-ekonomiczne, inni na elementy w kulturze a nawet w religii, które miałyby zachęcać do aktywności terrorystycznej. Psychologowie i socjologowie wskazują na poczucie wyłączenia i marginalizacji, stwierdzając, że terroryzm jest bronią słabszych przeciwko silniejszym. Politolodzy zgadzają się co do tego, iż poważnym impulsem wzmacniającym znaczenie i umożliwiającym tworzenie nowych organizacji terrorystycznych było zakończenie zimnej wojny i związana z tym zasadnicza dekonstrukcja ładu światowego. Istotnym problemem było niekontrolowane rozprzestrzenianie się broni z arsenałów państw Paktu Warszawskiego, zwłaszcza zaś Związku Radzieckiego. Duża część uzbrojenia znalazła w późniejszym czasie zastosowanie w konflikcie jugosłowiańskim, w Zachodniej Afryce, Wschodnim Timorze, w Azji Centralnej, Południowej i Południowo-Wschodniej. W tym też czasie część ugrupowań terrorystycznych utraciła „mecenat państwowy” ze strony obydwu stron zimnowojennego konfliktu¹². W konsekwencji zaczęły one poszukiwać alternatywnych źródeł finansowania swojej działalności, organizując głównie handel narkotykami na skalę globalną. Schronieniem, swoistym „polem uprawnym” są dla terrorystów państwa-bankruci (*failed states*) lub regiony nieformalne „wyjęte spod prawa” na skutek bezsilności władz centralnych lub specyficznego układu sił międzynarodowych w regionie. Przykładem mogą być: Afganistan, Somalia, Jemen, a także Kosovo czy Kolumbia, której rząd nie kontroluje blisko połowy swojego terytorium¹³. Tego typu terytoria służą także jako swoiste poligony do-

¹² Tanze, s. 49; M. Besson, A. Bellamy, *Globalization, Security and International Order After 11 September*, „Australian Journal of Politics and History”, 2005 nr 3, s. 342-345.

¹³ Th. M. Sanderston, *art. cyt.*, s. 51.

świadczalne, a także miejsca, w których werbują się nowych zwolenników (przykład Czeczenii)¹⁴.

Dlaczego można uznać międzynarodowe ugrupowania terrorystyczne za niebezpiecznych przeciwników współczesnych państw? Interesującej odpowiedzi na to pytanie udzielają Chris Berzins i Patrick Cullen. Poddają oni pod dyskusję coraz bardziej popularną w ostatnim czasie tezę mówiącą o „nowym Średniowieczu” w stosunkach międzynarodowych (Neo-Medievalism). Przywołując opinię Hendleya Bulla, stwierdzają, że najistotniejszymi przesłankami „powrotu do Średniowiecza” są: (a) integracja regionalna państw, (b) dezintegracja państw, (c) odrodzenie pozapaństwowej przemocy stosowanej na skalę międzynarodową, (d) wzrost znaczenia organizacji transnarodowych oraz (e) wzrastające współzależności technologiczne w skali globalnej¹⁵. Ważnym elementem neo-mediewistycznego porządku świata jest utrata przez państwo monopolu na stosowanie przemocy. Wskazują na to odpowiednie statystyki ilustrujące skalę działalności terrorystycznej w postzimmnowojennym świecie¹⁶.

W zarysowanej powyżej ogólnej perspektywie można zastanowić się nad pozycją państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Na uwagę zasługuje tutaj dyskusja, w której biorą udział zwolennicy dwóch różnych paradygmatów obecnych na gruncie teorii stosunków międzynarodowych – neorealiści i neoliberalowie (neoidealiści). Ci pierwsi stoją na stanowisku, że państwa są wciąż najważniejszymi, choć już rzeczywiście nie jedynymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Państwo narode, niezależnie od tego, jaką ewoluując przeszło w ciągu kilku stuleci nadal pozostaje podstawową strukturą polityczną systemu międzynarodowego. Celem działania państwa jest maksymalizacja niezależności i wpływów w stosunkach międzynarodowych, jakoś polityki zagranicznej jest natomiast pochodną siły państwa. Z kolei neoliberalowie są zdania, że państwa są coraz mniej liczącymi się aktorami sceny międzynarodowej. Systematycznie tracą one na znaczeniu na rzecz organizacji międzynarodowych i korporacji transnarodowych. Granice polityczne są już nie „buforem”, lecz pasem transmisyjnym. Głosi się konieczność rezygnacji z „terytorialności” na rzecz „wspólnotowości politycznej” – państwo jest wszędzie tam, gdzie

¹⁴ Ch. Berzins, P. Cullen, *Terrorism and Neo-Medievalism*, *mp*, s. 17.

¹⁵ Tamże, s. 11.

¹⁶ Szczegółową analizę prezentują m.in. Walter Anders i Todd Handler w artykule pt. *International Terrorism in the Post Cold War Era*. „International Studies Quarterly” 1999 nr 43, s. 145-167.

udaje się zaprowadzić określony typ organizacji politycznej i społecznej. Dużo zależy w tym wypadku od spójności narodu i efektywności działania jego instytucji politycznych (różnica między państwami Północy i Południa). Zadaniem państwa jest wchodzenie w racjonalne struktury współpracy międzynarodowej. Jakość polityki zagranicznej jest pochodną zdolności dostosowawczych państwa oraz jego kooperacji z innymi podmiotami. Radykalny odłam zwolenników neoliberalnego podejścia do stosunków międzynarodowych eksponuje tzw. teorię dekliningu (zanikania państwa). Teza o zanikaniu (*decline*), słabnięciu (*weakening*), starzeniu się (*obsolescing*) lub obumieraniu (*demise*) państwa jest konsekwencją przypisywania podmiotom niesuwerennym roli podmiotów autonomicznych i umacniania się ich znaczenia w polityce międzynarodowej i systemie międzynarodowym. Stale wzrasta sieć transnarodowych i ponadpaństwowych powiązań. Współczesne państwo wydaje się być „spętane” niczym Gulliver. Państwo tkwi w „pajęczynie wzajemnych zależności” (*cobweb model*)¹¹.

Próbując odnieść się do wspomnianych powyżej kontrowersji, należy najpierw podkreślić znaczenie i wyjątkowość państw jako podmiotów międzynarodowych. Pierwoplanowa rola państwa w systemie międzynarodowym wynika z kilku bardzo istotnych przesłanek. Po pierwsze – państwo jest – w sensie prawnoinstytucjonalnym – najbardziej zorganizowaną strukturą społeczną. Teza ta posiada dwa generalne aspekty: podmiotowy i przedmiotowy. W odniesieniu do aspektu podmiotowego należy wskazać, iż państwu podlegają, w obrębie danego terytorium, wszystkie grupy społeczne, a także osoby fizyczne; ich przynależność państwowa ma w zasadzie charakter obligatoryjny (jakkolwiek nadal dopuszcza się i toleruje w określonych sytuacjach zjawisko bezpaństwowości). Z kolei odnośnie do aspektu przedmiotowego należy stwierdzić, że państwo jest konstrukcją władczą, obejmującą zakresem swojego działania całokształt spraw społecznych, gospodarczych i politycznych na danym terytorium (całowładność). Drugą ważną przesłanką świadczącą o wyjątkowości i niezastępowalności państwa to fakt, że tylko państwa dysponują odpowiednimi narzędziami do prowadzenia polityki zagranicznej. Chodzi tutaj głównie o poszczególne organy władzy państwowej odpowiedzialne bezpośrednio za prowadzenie spraw zagranicznych. O znaczeniu i roli państwa w stosunkach międzynarodowych przesądza także fakt, iż zdecydowana większość współ-

¹¹ W. Aniol, *Państwo państwowiarstwo? Rozpraszanie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002 nr 4, s. 11-13; J. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe*, dz. cyt., s. 169-185.

czesnych państw posiada legitymację społeczną do wykonywania działań władczych. Sprawia to, że państwa są w tym wypadku wyrazicielami interesów ogólnonarodowych, ogólnospołecznych na forum międzynarodowym. Po tezie nie można nie zauważyć, iż państwowość nadal pozostaje przedmiotem działania i aspiracji wielu ruchów narodowowyzwoleńczych, które poprzez uzyskanie suwerenności pragną zaznaczyć swoją obecność i realizować swoje interesy w społeczności międzynarodowej. Wreszcie państwo identyfikowane jest przez zdecydowaną większość jednostek jako jedna z najważniejszych wartości, a narodowość (obywatelstwo) jako podstawowa identyfikacja zbiorowa.

Na zakończenie należy zauważyć, iż na gruncie badań stosunków międzynarodowych powszechnie przyjmuje się tezę mówiącą o ewolucji państwa jako takiego (jego zadań, funkcji) oraz tezę wskazującą na ewolucję roli państwa w stosunkach międzynarodowych na skutek pluralizacji sceny międzynarodowej. Ostatnie dwa stulecia wskazują na znaczny przyrost zadań i funkcji państwa. Podmiot odpowiedzialny początkowo prawie wyłącznie za prowadzenie wojen i zapewnienie bezpieczeństwa, staje się współcześnie złożonym aparatem regulującym praktycznie wszystkie sfery życia społecznego. Tej ewolucji towarzyszył i nadal towarzyszy proces ograniczania wolności państwa. Na początku XX w. zdecydowano, iż wojna przestaje być legalnym środkiem i narzędziem polityki zagranicznej państwa, zaś od drugiej połowy XX w. coraz większe znaczenie wydają się mieć prawa człowieka. Postulat ich międzynarodowej ochrony umożliwia w coraz większym stopniu ingerencję w dotychczas „wewnętrzne” sprawy państwa. Prawa człowieka przestają być bowiem wewnętrznym problemem współczesnych państw¹⁸.

W odniesieniu do roli państwa w stosunkach międzynarodowych zbytnio konserwatywne wydają się być przekonania o monopolu (omnipotencji) państw na kształtowanie relacji międzynarodowych. Z drugiej strony — zbytnio pochopne są stwierdzenia o ubezwłasnowolnieniu współczesnych państw i gwałtownym spadku ich znaczenia w świecie. Prawdą jest, iż praktycznie żadne współczesne państwo nie jest już w pełni suwerenne (w sensie materialnym, absolutnym) i dla realizacji swoich celów zmuszone jest współpracować z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Coraz bardziej gęsta sieć prawnie zinstytucjonalizowanych relacji międzynarodowych, powstawanie rynku globalnego, intensyfikacja różnych form transnarodowej współpracy, ochrona praw człowieka itd. — to wszystko two-

¹⁸ W. Aniol, art. cyt., s. 15-23.

czy bariery (ograniczenia) dla suwerenności państwa. Ale z drugiej strony, bez współpracy z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, współczesne państwo nie mogłoby wykonywać dużej części swych dotychczasowych funkcji. A zatem rozwój suwerenności możliwy jest za cenę jej ograniczenia czy też raczej dzielenia jej z innymi państwami. Państwo nadal stanowi wartość w zglobalizowanym świecie. Nic sposób nie zauważyć, że jest ono nadal gwarancją bezpieczeństwa w wielu wymiarach tego pojęcia oraz poważnym przedmiotem identyfikacji zbiorowej. Powiada się, iż „gdy nadchodzi chaos, państwo staje się wartością najważniejszą”. Zaistnienie w powszechnej świadomości terroryzmu międzynarodowego jako poważnego problemu w skali całego świata niewątpliwie sprzyja pozycji państw. Od rządów oczekuje się bowiem skutecznej ochrony przed samowolą grup fanatyków. Państwo, mimo dającej się zauważyć inflacji jego możliwości nadal stanowi przedmiot pożądania wielu grup etnicznych dążących do samostanowienia. Poza tym wciąż silne jest przywiązanie do granic narodowych, kulturowych itd. Tożsamość narodowa – na co wskazują wyniki licznych badań społecznych – ciągle wyrażana jest w znacznej mierze w odniesieniu do instytucji państwa.

Z tych oraz z wielu innych względów, nie wydaje się, by przyszła rola państw mogła zostać zredukowana do instytucji „stróża nocnego”, „policyanta regulującego ruch uliczny” (*traffic cop*) czy „strażnika w muzeum” (*museum guard*)¹⁶. Naturalnie ewolucja systemu międzynarodowego stawia przed państwem wymóg transformacji, redefinicji jego dotychczasowych funkcji. Od współczesnego państwa oczekuje się bowiem, by było ono organizatorem oraz gwarantem postępu technologicznego i wzrostu gospodarczego. Współczesne państwo narodowe nie może pozwolić już sobie na zamknięcie, jakkolwiek formę autarkii. Jego siła polega na pragmatycznym otwarciu, efektywnej kooperacji z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Państwo XIX-wieczne i państwo wieku XXI to w istocie dwa różne twory polityczne.

¹⁶ Tamże, s. 10.