

Dyplomacja ekonomiczna w paradygmacie realistycznym – próba konceptualizacji pojęcia

Weronika Garbacz

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest próba analizy treści pojęć „dyplomacja” i „dyplomacja ekonomiczna” w ujęciu realistycznym stosunków międzynarodowych (SM) oraz pokazanie, jak te pojęcia koncepcyjnie ewoluowały. Tradycyjne osadzenie dyplomacji w ontologii realizmu, a więc państwowocentrycznym modelu anarchicznym, oznaczało marginalizację jej znaczenia i zakresu problemowego. Klasyyczny realizm oraz neorealizm nie wniosły zbyt wiele do konceptualizacji dyplomacji w SM ani do włączenia w jej zakres spraw ekonomicznych. Aktualizacja ujęć realistycznych nastąpiła dopiero w ramach międzynarodowej ekonomii politycznej (MEP), co nakierowało badaczy realistycznych na szersze postrzeganie spraw ekonomicznych w kontekście działań państw. Większość współczesnych badaczy, związanych z nurtem realistycznym, traktuje dyplomację ekonomiczną jako dążenie państw do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w anarchicznym systemie międzynarodowym. W artykule zarysowuję analityczne narzędzia badania dyplomacji ekonomicznej: *economic statecraft* oraz analizę dyplomacji ekonomicznej jako kontinuum pomiędzy krańcem interesów ekonomicznych (ang. *economic end*) i krańcem interesów definiowanych w kategoriach władzy i potęgi (ang. *power-play end*). Wskazuję, że choć realistyczne ujęcia dyplomacji ekonomicznej umożliwiają analizę działań i narzędzi państw jako głównych aktorów systemu dyplomatycznego, są z zasady niewystarczające w dobie zmieniającego się układu sił międzynarodowych oraz wyzwania, z jakimi mierzy się współczesna dyplomacja w sferze gospodarczej.

Słowa kluczowe: dyplomacja, dyplomacja ekonomiczna, zagraniczna polityka ekonomiczna, realizm, neorealizm, międzynarodowa ekonomia polityczna, *economic statecraft*.

Aby dokonać analizy treści pojęcia „dyplomacja ekonomiczna”, konieczne jest odwołanie się do najważniejszych teorii stosunków międzynarodowych (dalej TSM)¹,

Weronika Garbacz – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ W zakresie SM funkcjonuje wiele różnych teorii, które można rozmaicie klasyfikować. Jak wskazuje Anna Wojciuk, w stosunkach międzynarodowych „teoria może odnosić się do podejść naukowych i pozytywistycznych, tak jak np. dla Kennetha Waltza teorie muszą wyjaśniać prawa określające niezmiennie i prawdopodobne związki między zmiennymi. Ale też niektóre podejścia teoretyczne w dziedzinie SM nie

które są użytecznymi narzędziami do analizy praktyki międzynarodowej, a więc również praktyki dyplomatycznej. Studia nad dyplomacją (ang. *diplomatic studies*) z dużym opóźnieniem odpowiadały na problematykę debat międzyparadygmatycznych w dziedzinie stosunków międzynarodowych (dalej SM). Wiąże się to z dwoma czynnikami: po pierwsze, ze zdominowaniem badań nad dyplomacją przez paradygmat realistyczny, i po drugie, z ich zdominowaniem przez praktyków dyplomacji – głównie byłych dyplomatów – w tworzeniu dominującego dyskursu tego obszaru badawczego².

Odnosząc się do pierwszego argumentu, Donna Lee i David Hudson wskazują, że tradycyjne osadzenie dyplomacji w dziedzinie SM, a więc w ontologii realizmu, zakładającej, że rolą dyplomacji jest zarządzanie relacjami w państwowocentrycznym modelu anarchicznym, było główną przyczyną marginalizacji badań w innych nurtach³. Według tych badaczy samo założenie o anarchiczności systemu międzynarodowego (której nie da się przewyciężyć) redukuje pojęcie dyplomacji do mechanizmu komunikacji pomiędzy konkurującymi ze sobą państwami, który ma za cel łagodzenie anarchii. Takie ujęcie dyplomacji prowadzi to do jej uproszczonego rozumienia, które nie pozwala na uchwycenie współzależności polityczno-gospodarczej w stosunkach międzynarodowych ani złożoności praktyki dyplomatycznej w tym zakresie.

W SM brakuje jasnej definicji dyplomacji ekonomicznej oraz krytycznej analizy tego, jak konceptualnie ewoluowała. Celem artykułu jest próba analizy treści pojęć „dyplomacja” i „dyplomacja ekonomiczna” w ujęciu realistycznym SM. Choć dyplomacja nigdy nie była głównym przedmiotem dociekań realistów, warto zrekonstruować sposób, w jaki najważniejsze nurty w ramach tej tradycji badawczej ujmują dyplomację i jej rolę w stosunkach międzynarodowych. Rekonstrukcja ewolucji tej koncepcji pomoże zrozumieć drogę do badań współczesnej praktyki międzynarodowej.

Artykuł składa się z sześciu części. W dwóch pierwszych przedstawiam różne definicje dyplomacji oraz dyplomacji ekonomicznej, które opierają się na realistycznych przesłankach refleksji o SM (przede wszystkim na państwowocentryzmie, traktowaniu państw jako jedynych aktorów dyplomatycznych oraz anarchii jako *signium specificum* systemu międzynarodowego). W trzeciej części przedstawiam krótką charakterystykę tzw. tradycyjnej szkoły badań dyplomatycznych (ang. *traditional school of diplomacy*)⁴, która dominowała w dyskursie badań nad dyplomacją do lat 80. XX w. W czwartej części artykułu przedstawiam, w jaki sposób najważniejsze tradycje

przybierają formy teorii naukowej i są określane jako: perspektywy, dyskursy, szkoły myślenia, wizje oraz tradycje filozoficzne”. Zob. szerzej: A. Wojciuk, *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

² Szerzej na ten temat: D. Lee, D. Hudson, *The old and new significance of political economy in diplomacy*, „Review of International Studies” 2004, t. 30, s. 343–360.

³ Ibidem.

⁴ Do „tradycyjnej szkoły dyplomacji” zalicza się m.in. podejścia i prace Hedleya Bulla (*The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Macmillan, London 1977), Geoffe’a R. Berridge’a (np. *Diplomacy: Theory and Practice*, Palgrave, Basingstoke 2002), Henry’ego Kissingera, (np. *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York 1994). Zob. szerzej na temat podejść badawczych w ramach studiów dyplomatycznych: S. Murray,

realizmu skonceptualizowały dyplomację, a następnie zarysowują współczesne podejścia analityczne stosowane do badań dyplomacji ekonomicznej, tj. koncepcję *economic statecraft* Davida Baldwina oraz podejście do badań dyplomacji ekonomicznej jako kontinuum pomiędzy krańcem interesów ekonomicznych (ang. *economic end*) i krańcem interesów definiowanych w kategoriach władzy i potęgi (ang. *power-play end*). W ostatniej części artykułu wskazują ograniczenia ujęć realistycznych, a także ograniczenia koncepcji opierających się na podzielanych przez realistów założeniach na temat stosunków międzynarodowych oraz przedstawiam najważniejsze przesłanki do wyjścia poza tradycję realistyczną do badań dyplomacji ekonomicznej.

Definicje dyplomacji

W literaturze przedmiotu pojęcie dyplomacji wzbudza wiele dyskusji i kontrowersji. Jest ona na pewno koncepcją wieloaspektową, nie ma też jej jednej definicji, przez co trudno o precyzyjne uchwycenie jej treści. Julian Sutor wskazuje, że na termin dyplomacja składają się dwa podstawowe elementy. W pierwszym znaczeniu dyplomacja oznacza oficjalną działalność organów państwowych o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych, realizujących cele i zadania polityki zagranicznej państwa⁵. W drugim dyplomacja to „zespół metod i środków oraz umiejętność (sztuka) posługiwania się nimi do osiągnięcia celów polityki zagranicznej państwa, prowadzenia i utrzymywania stosunków między państwami i organizacjami międzynarodowymi, a szczególnie prowadzenia rokowań i zawierania traktatów”⁶.

Po przeanalizowaniu logiki debaty o dyplomacji w stosunkach międzynarodowych widoczne jest, że dla badaczy SM może mieć ona co najmniej sześć różnych znaczeń. Może oznaczać: 1) treść polityki międzynarodowej (wówczas dyplomacja oznacza tyle, co polityka zagraniczna); 2) metodę prowadzenia polityki zagranicznej – jeśli poziomem analizy⁷ jest poziom państwa (ang. *state-level analysis*); 3) metodę zarządzania stosunkami międzynarodowymi – przy analizie systemowej (ang. *system-level analysis*); 4) służbę dyplomatyczną, a więc aparat państwowy realizujący politykę zagraniczną państwa; 5) sztukę dyplomacji, a więc umiejętność prowadzenia polityki zagranicznej/międzynarodowej; 6) oraz dyplomację jako profesję.

Towards an enhanced understanding of diplomacy as the business of peace, w: N. Gertz (red.), *War Fronts: Interdisciplinary Perspectives on War, Virtual War and Human Security*, Inter-Disiplinary Press, Oxford 2009.

⁵ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 32. Zbliżone ujęcie prezentuje Z.J. Pietraś, *Dyplomatyczna misja specjalna jako instytucja prawa międzynarodowego*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1978, s. 14.

⁶ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, op. cit., s. 33.

⁷ Na temat poziomów analizy w SM zob. szerzej: E. Haliżak, *Poziomy analizy w nauce o stosunkach międzynarodowych* oraz J. Czaputowicz, *System międzynarodowy jako poziom analizy w nauce o stosunkach międzynarodowych*, oba w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.

Współczesne definicje dyplomacji są coraz szersze i coraz bardziej inkluzyjne (w zakresie zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym), co pozwala na uchwycenie procesu postępującego różnicowania się środowiska międzynarodowego i włączania innych aktorów dyplomatycznych. Malcolm N. Shaw traktuje dyplomację jako „sposób komunikowania się różnych stron, łącznie z negocjacjami między uznanymi przedstawicielami”⁸. Beata Surmacz przedstawia dyplomację w dwóch perspektywach: w perspektywie makro, odnoszącej się do stosunków międzynarodowych jako systemu oddziaływań, dyplomacja oznacza „globalny proces komunikacji między aktorami międzynarodowymi”⁹, a w perspektywie mikro – odnoszącej się do działań aktorów stosunków międzynarodowych – „instrument polityki zagranicznej bądź mechanizm reprezentacji, komunikacji i negocjacji, przez który państwa i inni międzynarodowi aktorzy prowadzą własne interesy”¹⁰.

Konceptualizacja dyplomacji ekonomicznej

Badania dyplomacji ekonomicznej pojawiają się w SM dopiero w latach 80. XX w. Niektórzy badacze wskazują, że jest ona jakościowo tym samym co tradycyjna dyplomacja, ale w związku z rosnącą współzależnością gospodarczą globalizującego się świata dyplomaci zajęli się też sprawami gospodarczymi. Inni badacze, krytykujący „zawłaszczenie” badań dyplomatycznych przez tradycjonalistów opierających swoje prace na założeniach realizmu, wskazują, że dyplomacja ekonomiczna nie jest nowym zjawiskiem, natomiast została zmarginalizowana w tradycyjnym nurcie, który zaniedbał badanie spraw gospodarczych w praktyce dyplomatycznej¹¹.

Odwołując się do dominującej w badaniach nad dyplomacją ontologii realizmu, najbardziej rozpowszechnioną definicją dyplomacji ekonomicznej jest określenie jej jako działalności organów państwa, w tym jego służby dyplomatyczno-konsularnej, które zajmują się realizacją założeń zagranicznej polityki ekonomicznej (dalej ZPE). Raymond Saner i Lichia Yiu¹² rozróżniają jej dwie formy: w skali makro – dyplomację ekonomiczną (ang. *economic diplomacy*) jako realizację zagranicznej polityki państwa oraz wywieranie wpływu na kształtowanie otoczenia międzynarodowego, np. poprzez udział reprezentantów państwa w międzynarodowych organizacjach gospodarczych, wpływanie na ich agendę negocjacyjną, zawieranie porozumień gospodarczych, oraz w skali mikro – dyplomację handlową (ang. *commercial diplomacy*), mającą za główny cel otwieranie zagranicznych rynków dla krajowych podmiotów gospodarczych, promocję eksportu i przyciąganie inwestycji zagranicznych.

⁸ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, tłum. J.J. Gojło et al., Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 433.

⁹ B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013, s. 7.

¹⁰ Ibidem, s. 7–8.

¹¹ D. Lee, D. Hudson, *The old and new significance...*, op. cit., s. 246–250.

¹² R. Saner, L. Yiu, *International economic diplomacy: Mutations in post-modern times*, „Discussion Papers in Diplomacy”, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael”, Den Haag 2006.

Odwołując się do tego ujęcia, w jedynej do tej pory monografii dotyczącej dyplomacji ekonomicznej wydanej w Polsce Edward Molendowski i Wojciech Polan¹³ przyjmują zbliżone podejście integrujące poziom makro i mikro, ujmując dyplomację ekonomiczną jako wszelkie działania państwa w skali międzynarodowej, mające na celu podniesienie jego pozycji międzynarodowej poprzez „szeroko rozumianą promocję interesów gospodarczych kraju jako całości (m.in. poprzez negocjacje i podpisywanie porozumień i umów handlowych, członkostwo w międzynarodowych i regionalnych organizacjach gospodarczych itp.) oraz partykularnych interesów poszczególnych jego elementów (poszukiwanie partnerów zagranicznych dla firm krajowych, promocja narodowych eksporterów i przyciąganie zagranicznych inwestycji przez przedstawicieli państwa)”¹⁴.

Rozumienie dyplomacji ekonomicznej, które zrównuje ją z ZPE, zostało poddane krytyce ze strony innych niż realizm perspektyw badawczych jako nieaktualne i nieadekwatne (przede wszystkim ze względu na dynamicznie zmieniającą się ontologię dziedziny i rosnący wpływ na praktykę dyplomatyczną takich aktorów, jak międzynarodowe organizacje gospodarcze, korporacje transnarodowe i organizacje pozarządowe). Współcześnie w znaczący sposób zmieniły się parametry funkcjonowania środowiska międzynarodowego, określanego jako środowisko późnowestfalskie czy ponowoczesne, które charakteryzuje się współistnieniem podstawowych cech ładu westfalskiego i nowych cech warunkowanych procesami globalizacji. Jak wskazuje Beata Surmacz, „nowe jakościowo cechy dotyczą przede wszystkim wzrastającej heterogeniczności podmiotowej struktury środowiska międzynarodowego, ale także sposobu funkcjonowania tego środowiska”¹⁵. Najważniejsze ograniczenia konceptualizacji dyplomacji w ujęciach realistycznych zostały przedstawione pod koniec artykułu, po prześledzeniu, w jaki sposób było kształtowane rozumienie dyplomacji w różnych podejściach realistycznych oraz dyplomacji ekonomicznej przez współczesnych badaczy odwołujących się do tej tradycji badawczej.

¹³ E. Molendowski, W. Polan, *Dyplomacja gospodarcza. Rola i znaczenie w polityce zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.

¹⁴ Ibidem, s. 19–20. Warto zauważyć, że w polskiej praktyce dyplomatycznej używa się sformułowania „dyplomacja ekonomiczna” do opisu działań mających na celu realizację zagranicznej polityki ekonomicznej (a więc działań w skali makro w rozumieniu Sanera i Yiu), a zadania związane ze wsparciem krajowych przedsiębiorstw w ekspansji zagranicznej (skala mikro) nie są określane jako „dyplomacja handlowa”, a jako „promocja gospodarcza”, co przesuwają zakres analizy z polityki zagranicznej na politykę gospodarczą państwa. Wielu badaczy stosunków międzynarodowych, co do zasady, nie zajmuje się „poziomem mikro” dyplomacji ekonomicznej, a więc promocją gospodarczą krajowych przedsiębiorstw za granicą. Często jest ona przedmiotem badań np. politologii porównawczej (ang. *comparative politics*). Zob. np. M. Kostecki, O. Naray, *Commercial diplomacy and international business*, „Discussion Papers in Diplomacy”, Netherlands Institute for International Studies „Clingendael”, Den Haag 2007.

¹⁵ B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, op. cit., s. 9.

Tradycyjna szkoła badań nad dyplomacją

Przeważająca część badaczy dyplomacji, których teksty pojawiły się do końca lat 80. XX w., opiera swoje dociekania na założeniach paradygmatu realistycznego. Stuart Murray nazywa tę grupę badaczy tradycyjną szkołą dyplomacji¹⁶ i wskazuje, że tradycjoniści podzielają pięć wspólnych założeń dotyczących dyplomacji. Po pierwsze, określają oni dyplomację jako funkcję państwa – i tylko państwa. Wskazują, że dyplomacja jest uprzywilejowaną dziedziną zarezerwowaną dla profesjonalnych dyplomatów, prowadzoną prawie wyłącznie przez służbę zagraniczną i urzędników ministerstw spraw zagranicznych. Po drugie, tradycjoniści rozumieją dyplomację jako międzynarodową sferę działania państw suwerennych, a głównym jej celem jest pokonanie anarchicznej natury tego systemu i ułatwienie pokojowych relacji między suwerennymi państwami poprzez znane – historyczne ukształtowane – kanały dyplomatyczne. Po trzecie, koncentrują się na roli dyplomacji w odniesieniu do tzw. *haute politique* i klasycznej agendy polityczno-militarnej w stosunkach między państwami, która obejmuje takie kwestie, jak na przykład równowaga sił, demarkacja terytoriów, negocjacje w sprawie kontroli zbrojeń czy solidarność sojusznicza. Po czwarte, uważają historię dyplomacji oraz międzynarodowe stosunki polityczne za najważniejsze obszary aktywności badawczej. Po piąte, tradycjonalistów cechuje preskrytywizm – w kanonie studiów dyplomatycznych dominują instrukcje praktyki dyplomatycznej (ang. *manuals of diplomatic procedure*)¹⁷, opisujące, w jaki sposób prowadzić dyplomację (częste jest wskazywanie, jaka powinna być dyplomacja, jakie ma pełnić funkcje, jakie narzędzia są do dyspozycji dyplomatów itd.). Przez tradycjonalistów dyplomacja traktowana jest jako specjalistyczna umiejętność, a nawet powołanie¹⁸, stąd wiele publikacji z tradycyjnego kanonu dotyczy wartości i zasad, jakimi powinien kierować się dyplomata.

Tradycjoniści dowodzą, że instytucja dyplomacji należy do najstarszych w stosunkach między wspólnotami politycznymi. Z czasów starożytności pochodzą konstytutywne dla dyplomacji instytucje rokowań, przyjmowania i wysyłania poselstw oraz zawierania traktatów. O genezie dyplomacji motywowanej względami politycznymi i bezpieczeństwa traktuje wiele ważnych dla badań dyplomatycznych tekstów, choć stanowisko to nie jest przyjmowane bezkrytycznie¹⁹. Tradycjoniści wskazują, że od czasów narodzin nowożytnej dyplomacji, tj. ukonstytuowania się zorganizowanego systemu dyplomatycznego państw-miast włoskich w połowie XV w.²⁰ oraz oparcia

¹⁶ S. Murray, *Towards an enhanced understanding...*, op. cit., s. 117–138.

¹⁷ A. Watson, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, Eyre Methuen, London 1982, s. 12.

¹⁸ Zob. np. K. Rana, *The 21st Century Ambassador*, Oxford University Press, Oxford 2004.

¹⁹ Zob. np. K. Hamilton, R. Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory, and Administration*, Routledge, London 1995; H. Nickolson, *The Evolution of Diplomatic Method: Being the Chichele Lectures*, Cassell, London 1988; C. Bjola, M. Kornprobst, *Understanding International Diplomacy. Theory, Practice and Ethics*, Routledge, London 2013.

²⁰ Inne stanowiska, wskazujące motywy gospodarcze lub potrzeby komunikacji międzykulturowej jako genezę dyplomacji, prezentują m.in.: K. Pomeranz, S. Topik, *The World That Trade Made*, M.S. Sarp,

koncepcji dyplomacji na zasadach suwerenności państw od czasów tzw. systemu westfalskiego, dyplomacja została uznana za domenę działań państw jako jedynych aktorów systemu dyplomatycznego. Analizując teksty traktujące o genezie i treści nowożytnej dyplomacji, widzimy, że jej historia była pisana wojnami i traktatami – była to więc głównie historia aktorów państwowych. Szkoła tradycyjna pomija, co do zasady, badania obszarów tzw. niskiej polityki (ang. *low politics*), takich jak sprawy gospodarcze.

W kontekście badań dyplomacji ekonomicznej krytyka tradycyjnej szkoły badań dyplomatycznych, opierającej się na ontologii realizmu, najczęściej odnosi się do pomijania złożoności środowiska międzynarodowego i relacji polityczno-gospodarczych w historii stosunków międzynarodowych. Skupienie badań nad dyplomacją na systemie postwestfalskim, a więc związanie ze sobą dyplomacji i suwerenności państwa, nie pozwala na uchwycenie sieci współzależności polityczno-gospodarczych różnych podmiotów w stosunkach międzynarodowych ani w historii dyplomacji²¹, ani we współczesnej praktyce dyplomatycznej.

Marginalizacja spraw gospodarczych w dyplomacji widoczna jest przede wszystkim w rozróżnieniu funkcjonalnym na służbę dyplomatyczną – cieszącą się większym prestiżem – i służbę konsularną – rozumianą jako zajęcie się przez dyplomatów sprawami mniej ważnymi, odejście od „wielkiego świata polityki”. Nawet współcześnie, mimo praktycznie całkowitej integracji służby konsularnej ze służbą *par excellence* dyplomatyczną i traktowania obu, w sensie pragmatyki służbowej, jako jednolitej służby dyplomatycznej, w tych dwóch obszarach występują odrębne międzynarodowe i wewnętrzne regulacje prawne dotyczące funkcji, specyficznych zadań i organizacji służby konsularnej²². Ważnym czynnikiem „zaniedbywania” spraw gospodarczych w praktyce dyplomatycznej – tzn. marginalizacji spraw gospodarczych w dominującym dyskursie – były uwarunkowania społeczno-kulturowe w Europie. Od czasu ukształtowania się nowożytnej dyplomacji europejskiej sprawy handlowe i gospodarcze nie cieszyły się zbyt dużą renomą wśród dyplomatów pochodzących z rodów arystokratycznych²³.

London 1999; J. Rosenberg, *The secret origins of the state: The structural basis of raison d'état*, „Review of International Studies” 1992, nr 18, s. 131–159; A. Bozeman, *Politics and Culture in International History: From the Ancient Near East to the Opening of the Modern Age*, Princeton University Press, Princeton 1994.

²¹ Jako przykład podmiotów gospodarczych prowadzących działania dyplomatyczne można podać brytyjską Levant Company funkcjonującą od końca XVI do początku XIX w. na Bliskim Wschodzie. Jak wskazuje Alfred Woods, w 1582 r. przedstawiciele handlowi Levant Company uzyskali status dyplomatyczny od brytyjskiego rządu i do 1805 r. (kiedy brytyjski rząd przejął pełną kontrolę nad spółką) pokrywała ona wszystkie koszty świadczenia usług dyplomatycznych na tym obszarze. Zob. szerzej: A. Woods, *A History of the Levant Company*, Oxford University Press, Oxford 1935. Podobnie funkcjonowała East India Company. Zob. J. Keay, *The Honourable Company: A History of the English East India Company*, Harper Collins, London 1993.

²² J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, op. cit., s. 19.

²³ Znanymi przykładami takiego podejścia są zachowania brytyjskiego premiera Williama Gladstone'a, który publicznie krytykował negocjacje dyplomatyczne w sprawach handlowych jako wulgarne i prostackie,

Ponadto, jak wskazują Lee i Hudson, marginalizacja badań dyplomacji ekonomicznej w SM wiąże się z tradycyjnym osadzeniem dyplomacji w realistycznej ontologii, a takie ujmowanie systemu międzynarodowego determinuje dialektyczne rozróżnienia między tym, co międzynarodowe, a tym, co wewnętrzne, tym, co polityczne, a tym, co ekonomiczne, oraz między publicznym a prywatnym, z preferencją (w paradygmacie realistycznym) dla pierwszych pojęć, gdyż to, co wewnętrzne, ekonomiczne i prywatne, „nie poradzi sobie” z przewyższeniem problemu anarchii w stosunkach międzynarodowych²⁴.

Dyplomacja w klasycznych ujęciach realistycznych

W artykule realizm jest traktowany jako jedna tradycja badawcza, którą spaja zespół podobnych poglądów na temat rzeczywistości. Zalicza się do nich: pesymistyczna wizja natury ludzkiej; przekonanie, że stosunki międzynarodowe mają charakter konfliktowy, a konflikty międzynarodowe mogą zostać rozwiązane za pomocą wojny; państwocentryzm; założenie, że polityka międzynarodowa rozgrywa się w warunkach międzynarodowej anarchii, oraz zasadniczy sceptycyzm co do szans na postęp w polityce międzynarodowej. Dorobek realizmu jest bardzo bogaty i różnorodny. Celem analizy podjętej w tym artykule nie było krytyczne omówienie wszystkich nurtów realizmu, po pierwsze, dlatego, że poszczególne tradycje realizmu zostały już szczegółowo zbadane w literaturze przedmiotu²⁵, a po drugie – ze względu na to, że odwołuję się do tych ujęć w tradycji realistycznej, które wywarły największy wpływ na debatę w dziedzinie SM, przez co warto wychwycić w nich najważniejsze wątki dotyczące dyplomacji. Pytaniem przewodnim tej analizy jest to, czy dla realistów dyplomacja jest elementem potęgi państwa, instrumentem jego polityki zagranicznej, czy jedynie sposobem komunikowania między państwami.

Najważniejszy badacz zaliczany do nurtu realizmu klasycznego, Hans Morgenthau, za poziom analizy przyjął poziom państwa (ang. *state-level analysis*). W swoim podejściu do polityki między państwami Morgenthau łączy pesymistyczną wizję natury ludzkiej (łac. *animus dominandi*) z pojęciem polityki siły (ang. *power politics*)²⁶, prowadzonej przez państwo w warunkach międzynarodowej anarchii²⁷. Pole rywalizacji państw wyznacza zasada równowagi sił. Jakie znaczenie dla państw ma w takim razie

oraz francuskiego prezydenta Charles'a de Gaulle'a, który wskazywał, że sprawami handlowymi powinny zajmować się umysły mniej wybitne. Zob. szerzej: D. Lee, D. Hudson, *The old and new significance...*, op. cit., s. 347–349.

²⁴ Ibidem, s. 351–352.

²⁵ Zob. np. J. Czaputowicz, *System międzynarodowy jako poziom analizy...*, op. cit.; R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, tłum. A. Czwojdrak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; S. Guzzini, *Realizm w nauce o stosunkach międzynarodowych*, tłum. S. Szymański, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

²⁶ H. Morgenthau, *Polityka między narodami*, tłum. R. Włoch, Difin, Warszawa 2010, s. 47.

²⁷ R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, op. cit., s. 39.

dyplomacja? Jej znaczenie w polityce między państwami nie jest u Morgenthaua szczególnie zaakcentowane. Autor w wydanej w 1948 r. książce pt. *Polityka między narodami* nie poświęca dyplomacji zbyt wiele uwagi, nie figuruje ona nawet hasłowo na liście jego sześciu zasad realizmu. Dla Morgenthaua dyplomacja jest jednym z elementów potęgi państwa. Dyplomacja może odgrywać rolę „katalizatora”, tj. może integrować inne zasoby potęgi (np. materialne, takie jak uwarunkowania geograficzne, potencjał przemysłowy czy potencjał militarny, ale też elementy bardziej subiektywne, jak charakter narodowy) w aktualną potęgę (ang. *turning potentialities into power*). Dyplomacja łączy inne zasoby w integralną całość, nadaje im wagę i wyznacza kierunek. Najważniejsze funkcje dyplomacji to: określenie celów działania państwa (przy wzięciu pod uwagę potęgi, która może być wykorzystana do ich osiągnięcia), określenie celów i potęgi innych państw; a następnie poziomu spójności tych celów oraz realizacja celów państwa przy użyciu odpowiednich zasobów potęgi. Wydaje się, że trafnym sposobem przedstawienia tego, czym jest dyplomacja u Morgenthaua, jest odwołanie się do metafory gry, która sugeruje, że polityka zagraniczna państwa może być „zagrana” lepiej lub gorzej. Bez skutecznej dyplomacji, rozumianej jako „granie atutami państwa”, nie jest możliwy sukces w stosunkach międzynarodowych. Jakość dyplomacji powinna być oparta raczej na ciągłości instytucjonalnej i jej profesjonalizacji aniżeli na przypadkach działania pojedynczych dyplomatów²⁸.

W pewnym koncepcyjnym uproszczeniu u Morgenthaua dyplomacja ujmowana jest więc jako element potęgi państwa, używany do „przekazania” tej potęgi. Paul Sharp zauważa, że w realizmie klasycznym dyplomację należy uznać za to, co ekonomicyści i stratedzy nazywają mnożnikiem (ang. *multiplier*)²⁹. Dużym ograniczeniem tego ujęcia dyplomacji jest fakt, że nie jest jasne ani jak ten mnożnik działa, ani kiedy jest skuteczny. Aby odpowiedzieć na te pytania, realiści sięgają zazwyczaj po dorobek innych dyscyplin badawczych.

Innym ważnym reprezentantem realizmu, który na trwałe wprowadził do niego elementy analizy systemowej (ang. *system-level analysis*), jest Kenneth Waltz. Wydawać by się mogło, że skoro w centrum jego teorii znajduje się struktura systemu międzynarodowego, to dyplomacja – niejako spoiwo owej struktury – powinna być ważnym elementem jego dociekań. Niemniej Waltz pozostawia dyplomacji znacznie mniej miejsca, niż robi to klasyczny realizm. Na próżno też szukać terminu „dyplomacja” w indeksie jego najśłynniejszej pracy. Dla Waltza to, co powinno być poddane tworzeniu teorii, to nie narzędzia czy atrybuty państwa, takie jak dyplomacja, lecz aktorzy, którzy są w ich posiadaniu – a więc państwa. Dyplomacja ma niewielkie znaczenie, bo zdaniem tego badacza zachowanie państw jest zdeterminowane przez miejsce zajmowane przez nie w strukturze systemu międzynarodowego³⁰. Zdaniem Waltza kluczowe

²⁸ H. Morgenthau, *Polityka między narodami*, op. cit., s. 141.

²⁹ P. Sharp, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 56.

³⁰ J. Czuputowicz, *System międzynarodowy jako poziom analizy...*, op. cit., s. 28–29.

zmiany w systemie międzynarodowym są efektem zmiany rozkładu potęgi, anarchia w sposób nieunikniony prowadzi do prymatu w polityce międzynarodowej kwestii bezpieczeństwa, a kwestie ekonomiczne mają znaczenie drugorzędne. Jak stwierdza Sharp, jeżeli dyplomacja odgrywa jakiegokolwiek znaczenie w teoriach systemowych (jak u Waltza), to tylko okazjonalnie, jako jeden z wielu czynników (ang. *contingent factor*)³¹.

Dla Waltza, którego teoria stała się punktem odniesienia dla innych badaczy w nurcie neorealizmu, dyplomacja ma znaczenie drugorzędne. Jedyna rola przypisywana dyplomacji to bycie „neutralnym medium” stosunków międzynarodowych – „ktoś musi zbierać i rozpowszechniać informacje. Ktoś musi komunikować groźby, obietnice i pozycje negocjacyjne. I ktoś musi wykonywać zadania związane z bardziej konkretnymi aspektami reprezentacji, takimi jak negocjacje”³². Choć to, czy w systemie międzynarodowym zaistnieje stan równoważenia się potęg (ang. *balance of power*), w żadnej mierze nie zależy od dyplomatów, to oni zapewniają trwanie systemu. Dyplomacja oznacza komunikację między autonomicznymi systemami politycznymi, jednak nie wpływa na cechy systemu międzynarodowego.

Podsumowując dwie podstawowe tradycje badawcze w ramach realizmu, tj. realizm klasyczny i neorealizm, widoczne jest, że dyplomacja dla realistów ma znaczenie drugorzędne. W przywołanych teoriach, które przyjmują za poziom analizy państwo (klasyczni realiści), dyplomacja jest uznana za element potęgi państwa (który przyczynia się do efektywnego wykorzystania innych zasobów potęgi). W neorealizmie, który przyjmuje analizę systemową, dyplomacja jest neutralnym medium, które nie wpływa na strukturę systemu międzynarodowego. Żaden z opisanych badaczy w klasycznych nurtach realistycznych nie odwoływał się bezpośrednio do badania dyplomacji w sferze stosunków gospodarczych.

Ważną próbą „aktualizacji” realizmu (zarówno jako praktyki dyplomatycznej, jak i teorii wyjaśniającej) w odpowiedzi na międzynarodowy kryzys gospodarczy w latach 70. XX w. była teoria hegemonicznej stabilności (THS), będąca – podobnie jak neorealizm Waltza – ujęciem systemowym. THS stanowi jednak odejście od neorealizmu Waltza, przyjmuje bowiem hierarchiczne rozumienie porządku międzynarodowego. Teoria ta opisuje zależność pomiędzy równowagą systemu (rozumianą jako adekwatna do rozkładu potęgi dystrybucja władzy w systemie) a przywództwem jednego, najpotężniejszego państwa³³. Państwo posiadające największą potęgę ma możliwość wpływania na wyniki negocjacji (ang. *shaping outcomes*), a więc strukturę,

³¹ P. Sharp, *Diplomatic Theory...*, op. cit., s. 55.

³² Ibidem, s. 54.

³³ A. Tomczyńska, *Czy teoria hegemonicznej stabilności jest teorią polityki zagranicznej?*, w: E. Halizak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 177.

w której realizowana jest dyplomacja ekonomiczna³⁴. THS poszerza też realistyczny zakres analizy o idee dotyczące zarządzania gospodarkami i włącza niektóre instytucje gospodarcze do grupy elementów systemu międzynarodowego. Dla Stephena Woolcocka, współczesnego badacza dyplomacji ekonomicznej, THS (a następnie teoria hegemonicznego przywództwa, ang. *hegemonic leadership theory*) stanowi użyteczne narzędzie do analizy struktury potęgi w systemie międzynarodowym, w ramach której odbywa się proces międzynarodowych negocjacji gospodarczych.

Tradycją w obrębie paradygmatu realistycznego, która wnosi najwięcej do konceptualizacji pojęcia dyplomacji ekonomicznej, są realistyczne ujęcia międzynarodowej ekonomii politycznej (MEP)³⁵. Są to przede wszystkim prace Roberta Gilpina i Susan Strange będące „realistycznymi odpowiedziami na kryzys realizmu”³⁶.

Dla Gilpina proces zmiany w systemie międzynarodowym ma podstawowe znaczenie dla jego zrozumienia, naprowadza też na uchwycenie istoty dyplomacji. Zmiana w sferze międzynarodowej jest na ogół procesem ewolucyjnym, w którym dokonują się ciągłe dostosowania do przesunięć interesów i stosunków potęgi państw. Ta stopniowa ewolucja systemu międzynarodowego charakteryzuje się, według badacza, działaniami dyplomatycznymi, takimi jak negocjacje czy przymus (ang. *coercive diplomacy*), które dotyczą konkretnych i wąsko zdefiniowanych interesów państw. Dyplomacja jest pojmowana przede wszystkim jako narzędzie służące operacjonalizacji tej zmiany.

Z kolei Strange poświęca więcej uwagi zmieniającej się roli państw oraz dyplomacji, definiując jej dwa nowe wymiary. Punktem wyjścia dla teoretycznej pracy Strange było realistyczne rozumienie „polityki międzynarodowych stosunków gospodarczych”, które – wedle badaczki – nie pozwala na zrozumienie dynamiki strukturalnych zmian w środowisku międzynarodowym. Badaczka krytykuje „terytorialność” charakterystyczną dla światopoglądu realizmu. Wskazuje, że państwa rywalizują teraz w coraz większym stopniu o środki do tworzenia bogactwa na swoim terytorium aniżeli o podporządkowywanie sobie nowych terytoriów. Najważniejsza dla konceptualizacji dyplomacji ekonomicznej w tym ujęciu jest teza, że zmiany strukturalne w gospodarce światowej doprowadziły do wzajemnego uzależnienia przedsiębiorstw (które mogą np. przenosić swoją działalność i decydować o miejscu opodatkowania) i rządów państw obawiających się o zatrudnienie, dochód narodowy czy wpływy fiskalne³⁷. Ponadto autorka wskazuje, że zmiany w strukturze globalnej ekonomii prowadzą nie tylko do zwiększenia znaczenia korporacji transnarodowych, ale i do umiędzynarodowienia

³⁴ Za znamienity przykład tej teorii często podaje się wpływ Stanów Zjednoczonych na ustanowienie powojennego międzynarodowego ładu ekonomicznego, którego podstawowym filarem był system walutowy stworzony w Bretton Woods. Stany odeszły od multilateralizmu dopiero w momencie, gdy nie mogły dłużej wpływać na wyniki negocjacji na tym poziomie, i przeniósł się na inny poziom – porozumień regionalnych i bilateralnych, gdzie wciąż mogą korzystać ze swojej asymetrycznej, choć już nie hegemonicznej, pozycji.

³⁵ Takiego stanowiska bronią np. D. Lee, D. Hudson, *The old and new significance...*, op. cit.

³⁶ S. Guzzini, *Realizm w nauce...*, op. cit., s. 215–238.

³⁷ *Ibidem*, s. 233.

przedsiębiorstw działających do tej pory tylko na rynkach krajowych³⁸, co niesie bardzo poważne konsekwencje dla państw: „narodowość” i lojalność przedsiębiorstw wobec państwa mają coraz mniejsze znaczenie (przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu zyskują charakter globalny), bezpieczeństwo ekonomiczne państwa traci swój narodowy charakter, a przedsiębiorstwa i rynki międzynarodowe wywierają na nie coraz większy wpływ.

Strange surowo krytykuje też nieprzywiązywanie przez realistów uwagi do „nowej dyplomacji”, w której państwa, dla samego zachowania legitymizacji wewnętrznej, muszą targować się z firmami, np. o lokalizację produkcji³⁹. Tym samym, oprócz tradycyjnych interakcji między państwami, będącymi głównymi podmiotami dyplomatycznymi (ang. *state-state diplomacy*)⁴⁰, Strange wnosi do badań nad dyplomacją analizę negocjacji (ang. *bargaining*) między przedsiębiorstwami i państwami (*state-company diplomacy*) oraz między przedsiębiorstwami (*company-company diplomacy*) jako dwa nowe wymiary dyplomacji.

Współczesne realistyczne zastosowania konceptji dyplomacji ekonomicznej

Badacze związani z nurtem realistycznym generalnie określają dyplomację ekonomiczną jako dążenie państwa do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w anarchicznym systemie międzynarodowym. Do podstawowych narzędzi dyplomacji ekonomicznej zalicza się zarówno narzędzia dyplomatyczne (reprezentacji i ochrony interesów, lobbingu czy negocjacji)⁴¹, jak i użycie narzędzi gospodarczych w celach strategicznych.

W latach 80. i 90. XX w. badacze dyplomacji ekonomicznej najczęściej odwoływali się do koncepcji *economic statecraft* Davida Baldwina, tj. używania narzędzi gospodarczych w celu realizacji polityki zagranicznej państwa⁴². W tym rozumieniu dyplomacja ekonomiczna obejmuje takie instrumenty, jak polityka handlowa, stosowanie sankcji gospodarczych czy udzielanie pomocy zagranicznej. Inne (bardziej współczesne) podejście do badań dyplomacji ekonomicznej prezentuje Maaïke Okano-Heijmans, dowodząc, że dyplomacja ekonomiczna może być ujmowana jako kontinuum pomiędzy krańcem interesów ekonomicznych (ang. *economic end*) i krańcem interesów definiowanych w kategoriach władzy i potęgi (ang. *power-play end*). Bez

³⁸ S. Strange, *States, firms and diplomacy*, „International Affairs” 1992, t. 68, nr 1, s. 3.

³⁹ S. Guzzini, *Realizm w nauce...*, op. cit., s. 216.

⁴⁰ S. Strange, *States, firms and diplomacy*, op. cit., s. 1–15.

⁴¹ Takie podejście widoczne jest np. w pracach: K. Hamilton, R. Langhorne, *The Practice of Diplomacy...*, op. cit.; C. Jönsson, M. Hall, *Essence of Diplomacy*, Palgrave, Houndmills 1995.

⁴² Przeciwnikiem uznawania narzędzi *economic statecraft* jako dyplomacji ekonomicznej jest Woolcock, twierdząc, że są to narzędzia mające służyć jedynie interesom politycznym, a nie ekonomicznym. Zob. szerzej: N. Bayne, S. Woolcock, *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International*, Routledge, London 2002.

względu na rodzaj wykorzystanych narzędzi każde z tych ujęć w paradygmacie realistycznym wskazuje, że celem dyplomacji ekonomicznej jest wzmocnienie potęgi państwa na arenie międzynarodowej.

Dla Baldwina – badacza, który większość swojej kariery akademickiej poświęcił badaniom z zakresu międzynarodowej ekonomii politycznej – państwa prowadzą politykę zagraniczną za pomocą kilku narzędzi: wojska, gospodarki, dyplomacji (rozumianej jako komunikacja i negocjacje) oraz propagandy⁴³, przy czym skuteczna polityka zagraniczna wymaga adekwatnych, w zależności od kontekstu, kombinacji tych narzędzi. Dla Baldwina najważniejszym rozróżnieniem instrumentów *economic statecraft* jest to, czy mają one charakter pozytywny, czy negatywny – instrumenty gospodarcze mogą przybierać formę zachęt gospodarczych (ang. *incentives*) lub gróźb (ang. *threats*). W palecie narzędzi *economic statecraft*, pozostających do dyspozycji państwa, są klasyczne narzędzia polityki handlowej, m.in.: cła, ograniczenia ilościowe i bariery pozataryfowe, dzięki którym państwo oddziałuje na rozmiary, kierunki oraz strukturę obrotów w handlu zagranicznym, a także instrumenty pomocy zagranicznej (w tym pomocy rozwojowej) i sankcje ekonomiczne.

Najczęstsza krytyka tej koncepcji dotyczy arbitralnego zagregowania przez Baldwina odmiennych narzędzi polityki zagranicznej do jednej metakategorii, a także pomijania przez badacza roli czynników wewnętrznych w tworzeniu polityki zagranicznej państwa (także ekonomicznej). Autor poświęca niewiele uwagi temu, jak powstaje interes państwa i czy integruje on krajowe interesy grup interesu⁴⁴.

Prace Baldwina są o tyle ważne dla badań dyplomacji ekonomicznej, że dla wielu współczesnych badaczy w nurcie realistycznym koncepcja *economic statecraft* jest punktem wyjścia do własnych badań, w których dyplomacja ekonomiczna sprowadzana jest do kombinacji narzędzi dyplomatycznych (komunikacji, reprezentacji i ochrony interesów) i gospodarczych (m.in.: polityki handlowej, sankcji gospodarczych i pomocy zagranicznej) dla realizacji celów strategicznych państwa⁴⁵.

Przewyciężenie niektórych ograniczeń rozumienia dyplomacji ekonomicznej, opartej na założeniach realistycznych, przedstawia współczesna badaczka SM Okano-Heijmans. Jej koncepcja dyplomacji ekonomicznej uchwycą realistyczną ontologię dziedziny – państwa są postrzegane jako najważniejsi aktorzy dyplomacji ekonomicznej, ale nie jako aktorzy jednolici (tzw. *unitary actors*). Badaczka zwraca uwagę na system

⁴³ D. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton 1985.

⁴⁴ Baldwin odrzuca ten ostatni zarzut, wskazując, że rola czynników wewnętrznych jest odzwierciedlona w procesie decyzyjnym w kraju, a decydenci krajowi agregują interesy, podejmując decyzje na podstawie rachunku korzyści i strat. Stąd zdaniem autora dla logiki badań nad wyborem gospodarczych narzędzi polityki zagranicznej „przeniesienie” analizy na poziom krajowy nie jest konieczne. Ibidem, s. 5–6.

⁴⁵ Takie same rozumienie dyplomacji ekonomicznej prezentują np. M. Mastanduno, *Economic statecraft*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (red.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, Oxford 2008; J.-M.F. Blanchard, N.M. Ripsman, *A political theory of economic statecraft*, „Foreign Policy Analysis” 2008, vol. 4 (4), s. 374–398; P.A. Davis, *The Art of Economic Persuasion: Positive Incentives and German Economic Diplomacy*, University of Michigan Press, Michigan 1999.

wewnętrzny w państwie, a więc proces agregacji interesów przez decydentów na poziomie krajowym, poświęca również więcej miejsca relacjom rząd–sektor prywatny⁴⁶.

W swoim podejściu Okano-Heijmans, podobnie jak Baldwin, zbiera wiele narzędzi polityki państwa w jedną kategorię i wskazuje, że ich wybór sytuuje politykę zagraniczną danego państwa albo na krańcu interesów ekonomicznych, albo na krańcu interesów definiowanych w kategoriach władzy i potęgi. Te ostatnie oznaczają wykorzystanie narzędzi, które mają charakter przede wszystkim polityczny (np. użycie lub zniesienie sankcji gospodarczych, udzielanie pomocy zagranicznej), a podstawowa kalkulacja korzyści i strat przy ich zastosowaniu opiera się na logice politycznej. Z kolei *economic end* w dyplomacji ekonomicznej oznacza wspólne działania sektora publicznego i prywatnego, których celem jest realizacja celów gospodarczych. Takie działania w czystej formie wpisują się w koncepcję dyplomacji handlowej (ang. *commercial diplomacy*). Kalkulacja korzyści i strat opiera przede wszystkim na logice ekonomicznej, a więc maksymalizacji korzyści gospodarczych – zarówno dla sektora prywatnego, jak i dla interesu państwa jako całości. Wśród tych krańcowych celów są też działania, które mogą być mniej lub bardziej ekonomiczne (lub polityczne) w swojej logice, takie jak udzielanie pomocy rozwojowej, dwustronne i wielostronne negocjacje w sprawie umów handlowych oraz polityka finansowa i walutowa. Ujęcie dyplomacji ekonomicznej, które zaproponowała Okano-Heijmans, pozwala prześledzić dynamikę strategii i działań państw w poszczególnych obszarach jego aktywności (ang. *policy area*).

Ograniczenia realistycznych ujęć dyplomacji ekonomicznej

Dla realistów dyplomacja ekonomiczna jest narzędziem polityki zagranicznej państwa, jak też „nowym wymiarem” tradycyjnej dyplomacji, a takie rozumienie dyplomacji – zdaniem krytyków realizmu – jest nieadekwatne do analizy współczesnego świata.

Neoliberalowie twierdzą, że zasadniczą słabością realistycznego ujęcia dyplomacji jest zrównanie dyplomacji ekonomicznej z zagraniczną polityką ekonomiczną państwa. Neoliberalowie nakierowują się bowiem na badanie dyplomacji ekonomicznej jako procesu: o ile tradycyjna dyplomacja wiąże się z relacjami między państwami przede wszystkim w zakresie spraw politycznych, o tyle dyplomacja ekonomiczna dotyczy już nie tylko zagranicznej polityki ekonomicznej państw, ale i procesów pogodzenia wewnętrznej i międzynarodowej polityki ekonomicznej. Współcześnie osiąganie celów polityki krajowej w sferze gospodarczej (jak np. wzrost gospodarczy, inwestycje, rynek pracy) zależy w coraz większym stopniu od współpracy międzynarodowej, a niektóre procesy gospodarcze wykraczają poza kompetencje pojedynczych państw, jak np. utrzymanie stabilności finansowej czy stabilnego i otwartego reżimu handlowego.

⁴⁶ M. Okano-Heijmans, *Japan's new economic diplomacy: Changing tactics or strategy?*, „Asia-Pacific Review” 2012, nr 19(1), s. 62–87.

Jak wskazuje Anna Wojciuk, chcąc pokazać, co odróżnia neoliberalistów od realistów, badacze odwołują się do analogii gry w pokera. Realisci utrzymują, że o wyniku gry decydują karty, czyli zasoby będące w dyspozycji państw, a liberałowie zwracają uwagę na proces – na to, „jak toczy się gra, jakie typy interakcji występują i dominują, jak tworzone są i interpretowane zasady, czy gracze blefują, czy są uczciwi, a jeśli oszukują, jakie ponoszą konsekwencje”⁴⁷. Neoliberalowie uznają właśnie dyplomację ekonomiczną za proces (negocjacji i podejmowania decyzji), dlatego w ich ujęciach nie sposób pominąć w badaniach tej koncepcji teorii gier. Uogólniając, paradygmat neoliberalny stanowi, że interesy państwa, w tym jego interesy gospodarcze, nie są stałe, ale nieustannie (re)negocjowane⁴⁸, a rolą państwa jest agregowanie publicznych i prywatnych interesów gospodarczych i reprezentowanie ich w sferze międzynarodowej. Badanie dyplomacji ekonomicznej – według neoliberalistów – musi więc wziąć pod uwagę coraz większą liczbę przestrzeni negocjacyjnych oraz coraz gęstszy sieć powiązań instytucjonalnych. Często negocjacje prowadzi się na wielu poziomach jednocześnie, poruszając się między poziomem bilateralnym a wielostronnym.

Odejście od realistycznych założeń badania dyplomacji promuje też Nicholas Bayne, który definiuje dyplomację ekonomiczną jako „metodę, przy użyciu której państwa kształtują międzynarodowe stosunki gospodarcze i która obejmuje proces decyzyjny w kraju, proces negocjacji swoich interesów na poziomie międzynarodowym i to, w jaki sposób oba te procesy na siebie oddziałują”⁴⁹. Definicja ta jest bliska koncepcyjnie ujęciu Johna Odella oraz neoliberalnej teorii Roberta Putnama⁵⁰. Ujęcia te wskazują, że dyplomacja ekonomiczna nie może być analizowana wyłącznie jako narzędzie polityki zagranicznej, tak jak tradycyjna dyplomacja, do czego przekonują realisci. Dzieje się tak z kilku względów. Po pierwsze, w dyplomacji ekonomicznej (bardziej niż w jakiegokolwiek innej formie dyplomacji) zatarte są granice pomiędzy wewnętrzną a zagraniczną polityką państwa. W zglobalizowanej gospodarce rozszerza się zakres spraw wewnętrznych podlegających regulacjom międzynarodowym, zwiększa się też liczba krajowych podmiotów, często z własnymi interesami gospodarczymi w sferze międzynarodowej. Po drugie – czego dowodzi Odell – czynnikiem endogennym dyplomacji ekonomicznej są rynki międzynarodowe⁵¹. W ujęciach Bayne’a i Odella w procesie dyplomacji ekonomicznej państwo nie występuje jako jednolity aktor (ang. *unitary actor*), a interes narodowy i preferencje państwa są zmienne i nieustannie zakłócanie zmianami na rynkach międzynarodowych. Jest to widoczne chociażby wtedy, gdy krajowe lub międzynarodowe regulacje gospodarcze prowadzą do zmian konkurencyjności rynków lokalnych, co z kolei skutkuje negatywną reakcją rynków,

⁴⁷ A. Wojciuk, *Dylemat potęgi...*, op. cit., s. 85–86.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ N. Bayne, S. Woolcock, *The New Economic Diplomacy...*, op. cit.

⁵⁰ R. Putnam, *Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games*, „International Organization” 1998, nr 42.

⁵¹ J. Odell, *Negotiating World Economy*, Cornell University Press, Ithaca 2000.

odpływem inwestycji i koniecznością zmiany polityki przez państwo. Brak uwzględnienia roli rynków w dyplomacji ekonomicznej wydaje się znaczącym ograniczeniem badań dyplomacji ekonomicznej przez realistów.

Dodatkowo w analizie dyplomacji ekonomicznej – jak podkreśla Bayne – należy zwrócić uwagę na napięcia nieustannie tworzące się na trzech płaszczyznach (i marginalizowane przez realistów): po pierwsze, napięcia pomiędzy polityką i ekonomią, polityka bowiem nieustannie próbuje wywierać wpływ na gospodarkę; po drugie – napięcia między tym, co krajowe, a tym, co międzynarodowe, procesy globalizacyjne bowiem coraz bardziej zakłócają te granice; i po trzecie, napięcia między rządem a innymi aktorami w kraju, szczególnie podmiotami sektora prywatnego (ang. *private sector agents*), którzy występują z własnymi transgranicznymi interesami⁵².

Krytyka realizmu dotyczy też tego, że paradygmat ten nie poświęca zbyt wiele uwagi zmieniającej się ontologii dziedziny (agencje/uczestnicy) ani zmianom na poziomie struktur konstytuujących ich relacje. Coraz większy wpływ na politykę zagraniczną mają niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych (ang. *non-state actors*) – organizacje międzynarodowe⁵³, korporacje transnarodowe⁵⁴ i organizacje pozarządowe⁵⁵. Ważną rolę w procesie wzrastającej współzależności odgrywają prywatne korporacje, banki, instytucje finansowe czy wspólnoty ekspertów⁵⁶. Niewątpliwie zmiana w rozkładzie sił w stosunkach międzynarodowych skutkuje również zmianami w sferze dyplomacji, czego realizm nie uchwycy i co jest jego największym ograniczeniem w badaniu dyplomacji.

Współczesne badania nad dyplomacją nawiązują również, choć z dużym opóźnieniem⁵⁷, do wielowymiarowego procesu globalizacji oraz koncepcji *global governance*⁵⁸. Wspólnym mianownikiem większości konceptualizacji *global governance* jest podważenie (co najmniej dwóch) tradycyjnych, realistycznych wątków teorii stosunków

⁵² N. Bayne, S. Woolcock, *The New Economic Diplomacy...*, op. cit., s. 10.

⁵³ G.A. Pigman, *Making room at the negotiating table: The growth of diplomacy between nation-state governments and non-state economic entities*, „Diplomacy & Statecraft” 2005, nr 16(2), s. 385–401.

⁵⁴ Zob. S. Strange, *States, firms and diplomacy*, op. cit.; A. Moraczewska, *Dyplomacja korporacji transnarodowych*, w: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, op. cit., s. 105–115.

⁵⁵ Zob. R. Langhorne, *The diplomacy of non-state actors*, „Diplomacy & Statecraft” 2005, nr 16(2), s. 331–339; E. Panaś, *Transnarodowe organizacje pozarządowe jako podmioty działań dyplomatycznych*, w: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, op. cit., s. 189–203.

⁵⁶ S. Woolcock, *Economic diplomacy*, w: P. Kerr, G. Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 203–225.

⁵⁷ Niewiele jest nawet prac opisujących wpływ procesów gospodarczych na praktykę dyplomatyczną (do wyjątków należą prace Briana Hockinga, Richarda Langhorne’a i Keitha Hamiltona, Jonathana Mosesa, Torbjørna Knulsena oraz A. Slemmeta). Zob. np.: J.W. Moses, T. Knutsen, *Globalization and the reorganization of foreign affairs ministries*, „Discussion Papers in Diplomacy” 2002, nr 80; B. Hocking, *Patrolling the 'Frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments*, „Regional & Federal Studies” 1999, nr 9(1); R. Langhorne, K. Hamilton, *The Practice of Diplomacy...*, op. cit.

⁵⁸ Zob. C. Jönsson, *Global governance: Challenges to diplomatic communication, representation, and recognition*, w: A.F. Cooper, B. Hocking, W. Maley (red.), *Global Governance and Diplomacy. Worlds Apart?*, Palgrave Macmillan, London 2008.

międzynarodowych: państwocentryzmu oraz rozumienia systemu międzynarodowego w kategorii anarchii. Koncepcja ta odwołuje się do wzrastającej koordynacji działań regulacyjnych sfery międzynarodowej przez wiele współzależnych podmiotów, co wiąże się z brakiem w sferze międzynarodowej centralnego organu władzy. Tym samym *global governance* nakierowuje na wielopoziomowy, a nie państwocentryczny porządek międzynarodowy. Kluczowe dla badań tej koncepcji są interakcje między formalnymi instytucjami a globalnym społeczeństwem obywatelskim, podmiotami publicznymi i prywatnymi – świat złożony jest z różnych obszarów problemowych, które niekoniecznie są zbieżne z terytorialnym podziałem przestrzeni i które są podatne na zmiany⁵⁹. Porządek międzynarodowy w tym ujęciu nie jest oparty ani na anarchii, ani na hierarchii.

Ze względu na to, że państwa przestają być jedynym źródłem władzy w systemie międzynarodowym, dla realistów procesy globalizacyjne są postrzegane przede wszystkim jako zagrożenie, a rola dyplomacji jawi się jako znacząco zredukowana⁶⁰. W koncepcji *global governance* tkwi jednak paradoks, bo o ile źródło i skala problemów oraz ich możliwe rozwiązanie znajdują się na poziomie regionalnym lub globalnym, o tyle władza (ang. *policy authority*) do zwalczania problemów globalnych oraz mobilizowania zasobów należy przede wszystkim do państw⁶¹. Procesy globalizacyjne nie są wyzwaniem dla dyplomacji *per se* wtedy, gdy ta nie jest rozumiana jako atrybut/narzędzie państwa (jak w paradygmacie realistycznym), a jako proces⁶² negocjacji i podejmowania decyzji.

Niektóre badania nad dyplomacją odwołujące się do koncepcji *global governance* wpisują się w nurt odchodzenia od badania dyplomacji jako reprezentacji interesu (ang. *diplomacy as representation*) na rzecz rozumienia jej jako zarządzania (ang. *diplomacy as governance*), a tym samym nakierowują na zwiększającą się rolę dyplomatów jako aktorów w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, co może pozwolić w lepszym stopniu zapewnić wgląd w procesy polityczne wpływające na tworzenie, regulowanie i rozwijanie międzynarodowych stosunków gospodarczych⁶³. Jeśli rozumiemy procesy globalizacji jako stopniowo postępującą integrację rynków w wyniku wzmoczonej liberalizacji handlu międzynarodowego i finansów, dyplomacja ekonomiczna staje się ważnym narzędziem zarządzania ryzykiem i szansami gospodarczymi. Dyplomaci okazują się kluczowymi graczami w międzynarodowych negocjacjach mających na

⁵⁹ J. Rosenau, *Toward an ontology of global governance*, w: M. Hewson, T.J. Sinclair (red.), *Approaches to Global Governance Theory*, SUNY Press, Albany 1999, s. 295.

⁶⁰ C. Jönsson, *Global governance...*, op. cit., s. 29–38.

⁶¹ R. Thakur, *National diplomacy and global governance*, w: A.F Cooper, B. Hocking, W. Maley (red.), *Global Governance and Diplomacy...*, op. cit., s. 289.

⁶² I. Neuman, *Globalisation and diplomacy*, w: A.F Cooper, B. Hocking, W. Maley (red.), *Global Governance and Diplomacy...*, op. cit., s. 15–16.

⁶³ R. Adler-Nissen, *Relationalism or why diplomats find international relations theory strange*, w: O.J. Sending, V. Pouliot, I.B. Neumann (red.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, s. 284.

celu ustalenie zasad i regulacji rynkowych, upowszechnianie norm i kultur w gospodarce międzynarodowej, promowanie i wdrażanie polityki gospodarczej oraz propagowanie interesów publicznych i prywatnych. Koncentrując się na roli dyplomatów jako aktorów procesów gospodarczych, badania nad dyplomacją ekonomiczną przez pryzmat *global governance* mogą dostarczyć wiedzy na temat procesów politycznych związanych z tworzeniem, regulowaniem i rozwojem rynków międzynarodowych.

Podsumowanie

Tradycyjne osadzenie dyplomacji w ontologii realizmu, a więc państwowocentrycznym modelu anarchicznym, oznaczało marginalizację jej znaczenia i zakresu problemowego. Klasyczny realizm i neorealizm nie wniosły zbyt wiele do konceptualizacji dyplomacji w SM ani do włączenia w jej zakres spraw ekonomicznych. W klasycznym realizmie Morgenthaua rolą dyplomacji jest łączenie różnych zasobów potęgi państwa w integralną całość – dyplomacja daje tym zasobom wagę i wyznacza kierunek działania. Z kolei neorealizm Walta sprowadza dyplomację do funkcji komunikacji między państwami, która jednak nie wpływa na cechy ani strukturę systemu międzynarodowego.

Dopiero realistyczne ujęcia w ramach MEP nakierowały badaczy na szersze postrzeganie spraw ekonomicznych w kontekście działań państw. Pierwszą ważną próbą aktualizacji realizmu (jako praktyki dyplomatycznej i jako teorii wyjaśniającej) wobec wyzwań gospodarczych na świecie była teoria hegemonicznej stabilności (THS), uwypuklająca potrzebę analizy struktury potęgi w systemie międzynarodowym, w którym realizowana jest dyplomacja ekonomiczna. THS poszerzyła też realistyczny zakres analizy systemu międzynarodowego o idee dotyczące zarządzania gospodarką i włączyła niektóre instytucje gospodarcze do grupy elementów konstytuujących ten system.

Odnosząc się do gospodarczych wyzwań współczesności, duże znaczenie dla redefinicji dyplomacji w nurcie realistycznym w ramach MEP wniosła Strange. Wskazała, że strukturalne zmiany w gospodarce światowej doprowadziły do wzrostu znaczenia przedsiębiorstw jako aktorów stosunków międzynarodowych, a także wzajemnego uzależnienia się państw i przedsiębiorstw. Strange surowo skrytykowała brak uwagi klasycznych realistów dla „nowej dyplomacji”, w której państwa, dla samego zachowania legitymizacji wewnętrznej, muszą targować się z przedsiębiorstwami (ang. *state-company diplomacy*).

Większość współczesnych badaczy związanych z nurtem realistycznym określa dyplomację ekonomiczną jako zespół narzędzi polityki zagranicznej, który za cel ma zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w anarchicznym systemie międzynarodowym. Użyteczne analitycznie narzędzia badania dyplomacji ekonomicznej wprowadzili Baldwin (*economic statecraft*), a także Okano-Heijmans (ujmowanie dyplomacji ekonomicznej jako kontinuum pomiędzy krańcem interesów ekonomicznych a krańcem interesów definiowanych w kategoriach władzy i potęgi).

Realistyczne ujęcia dyplomacji ekonomicznej umożliwiają skuteczną analizę działań państw i narzędzi pozostających do ich dyspozycji jako głównych aktorów systemu dyplomatycznego, jednak są z zasady niewystarczające przy zmieniającym się układzie sił międzynarodowych. Realizm nie odzwierciedla w pełni współczesnej praktyki dyplomatycznej, gdzie instytucje międzynarodowe i reżimy w obszarze gospodarczym wywierają coraz większy wpływ na politykę państw, a realizacja polityki wewnętrznej (np. w takich obszarach, jak tworzenie miejsc pracy, inwestycje czy stabilność finansowa) w coraz większym stopniu zależy od współpracy państw z szerszą grupą podmiotów stosunków międzynarodowych i wypracowania wspólnych porozumień (ang. *negotiated solutions*). Ponadto traktowanie dyplomacji ekonomicznej wyłącznie jako narzędzia polityki zagranicznej państw nie jest adekwatne do wyzwań, z jakimi mierzy się współczesna dyplomacja w sferze międzynarodowej, takich jak globalizacja czy rozwój gospodarczy. W związku z postępującymi procesami globalizacji w niektórych obszarach międzynarodowych stosunków gospodarczych dochodzi do zmiany tzw. *loci of governance*, a dyplomacja ekonomiczna nabiera charakteru zarządzania czy nawet sterowania międzynarodowymi procesami gospodarczymi.

Conceptualising Economic Diplomacy within the Realist Paradigm

The aim of the article is to analyse the meaning and scope of notions of ‘diplomacy’ and ‘economic diplomacy’ within the realist paradigm in international relations (IR) as well as to trace the conceptual evolution of these notions. A traditional ‘embedding’ of diplomacy within a realist ontology, i.e. within a state-centric anarchic model, entailed its marginalisation and limited its scope. Classical realism and neorealism did not contribute much to the conceptualisation of diplomacy within IR or to a broadening of its issue area to include economic affairs. The realist approach only gained currency with the emergence of International Political Economy (IPE), which led realist scholars to view economic affairs as part of a broader spectrum of state actions. Most realist scholars today understand economic diplomacy as a state effort to ensure economic security in an anarchic international system. In the article I discuss the analytical tools for researching economic diplomacy, including economic statecraft and economic diplomacy understood as a continuum between the economic end and the power-play end. I point out that although realist accounts of economic diplomacy allow us to analyse the actions and tools of states perceived as the main actors on the diplomatic stage, they are in principle insufficient in times of shifting international power structures and given the challenges that economic diplomacy faces today.

Keywords: diplomacy, economic diplomacy, international economic policy, realism, neorealism, International Political Economy, economic statecraft.