

James N. Rosenau

Rządzenie bez rządu : porządek i zmiana w światowej polityce

Zarządzanie Publiczne nr 7 (1), 65-81

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybór tekstów klasycznych

James N. Rosenau

Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł ten w znacznej mierze jest tłumaczeniem fragmentu wprowadzenia do pracy pod redakcją Jamesa Nathana Rosenau i Ernsta-Otto Czempieła *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Rządzenie bez rządu: porządek i zmiana w światowej polityce) (1992). Opracowanie to, bardzo istotne na polu stosunków międzynarodowych, lokuje się w ramach ruchu teoretycznego, który pojawił się na przełomie lat 80. i 90. Koncentruje się on na kwestii rządzenia, szczególnie na ograniczeniach rządu, a także na organizacji relacji międzynarodowych w ramach systemu międzypaństwowego. Książkę tę wielokrotnie cytowano ze względu na jej wiele znaczący tytuł: „Rządzenie bez rządu”, odzwierciedlający zmiany dokonujące się w tamtym okresie. Fraza ta stanowi również główny tytuł rozdziału (o podtytule „poliarchia w europejskiej polityce międzynarodowej”) napisanego przez Kalevi J. Holsti. Byłoby jednak błędem, gdybyśmy konkludowali, że cała książka dotyczy kwestii rządzenia bez rządu. Inni autorzy tej pracy zajmują się tematami tak różnymi, jak: system westfalski, tworzenie państwa, społeczność europejska, demokratyzacja, wpływ neoklasycznej ekonomii na rozwój, a nawet myśl polityczna średniowiecznego arabskiego filozofa, Ibn Khalduna. Kwestia rządzenia bez rządu nie jest najważniejszym tematem organizującym tę książkę, nawet jeśli stanowi ona źródło jej popularności.

W niniejszym wprowadzeniu chciałbym zacząć od kilku słów na temat biografii i osiągnięć intelektualnych Jamesa Rosenau, a następnie skupić się na samym artykule, by skończyć na wyjaśnieniu jego znaczenia dla literatury związanej z kwestią rządzenia na polu stosunków międzynarodowych.

James Nathan Rosenau (1924–) jest teoretykiem specjalizującym się w stosunkach międzynarodowych, który przez wiele lat pracował jako profesor uniwersytecki w The Elliott School of International Affairs na Uniwersytecie George'a Washingtona w Waszyngtonie. Wcześniej wykładał na trzech innych amerykańskich uniwersytetach. Swe obecne zainteresowania skupia głównie na dynamice polityki światowej i nachodzeniu na siebie sfery polityki lokalnej i międzynarodowej. Jest współautorem i autorem około 40 książek i 200 artykułów. Zainteresowanie tematami, którymi zajmuje się obecnie, było już widoczne w jego wcześniejszych pracach, takich jak *Domestic Sources of Foreign Policy* (1965) i *Linkage Politics* (1969) a także *The Study of Global Interdependence* (1980). Dla czytelników niniejszego kwartalnika najbardziej znaczącą pracę stanowi trylogia dotycząca światowej polityki: *Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity* (1990), *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (1997), i najnowsza, *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization* (2003). Wszystkie one skupiają się wokół problemów wynikających ze wzrostu złożoności i niepewności polityki międzynarodowej traktowanej jako złożony i dostosowujący się system (*adaptive system*).

Podobnie jak inni autorzy zajmujący się kwestią rządzenia, których prace zostały opublikowane w tym kwartalniku (Kooiman, Luhmann, Mayntz i Willke), Rosenau był jednym z dalekowzrocznych pionierów, stosujących teorię złożoności na polu nauk społecznych. Jego uwaga skupiła się głównie na obszarze stosunków międzynarodowych i na naukach politycznych.

Kolejną cechą jego pracy jest nieustanne dążenie do unikania jednostronnych analiz w odniesieniu do ważnych kwestii społecznych, takich jak: relacje pomiędzy globalizacją a lokalnością, publicznym a prywatnym, centralnym a peryferyjnym, państwowym a międzynarodowym, centralizacją a decentralizacją, spójnością a niespójnością, integracją a dezintegracją, uniwersalizmem a partycyparyzmem, odległym a bliskim. We wszystkich tych przypadkach preferuje on dialektyczne podejście, które umożliwia opisanie ich całościowych relacji, zachodzących w ich obrębie zmian i współzależności w złożonych systemach adaptacyjnych funkcjonujących w różnych sferach rzeczywistości społecznej (np. społecznościach miejskich, państwach, polityce światowej).

Należy zbadać, czy zarządzanie tymi kompleksowymi relacjami jest możliwe w sytuacji braku jednej instytucji, która może oddziaływać na różne sfery rzeczywistości społecznej. Rosenau tworzył i wykorzystuje w tym celu wiele me-

tafor i neologizmów. Za ich pomocą próbuje uchwycić te złożoności (np. koncepcję fragmentacji, połączenie fragmentacji i integracji) dla opisanego przeciwnych, ale współwzrostających tendencji w polityce światowej (Rosenau 1997).

Najważniejszą rolę w tym obszarze odgrywa kwestia rządzenia. Rosenau dowodził, że koncepcja rządzenia w swej istocie jest czymś nowym (i nie istnieje w wielu językach, np. niemieckim) i że zaczęła odgrywać coraz ważniejszą rolę w miarę rozwoju globalizacji (Rosenau 2002, s. 71; Rosenau, Czempiel 1992, s. 6).

W tym kontekście wprowadził on sześciowymiarową typologię rządzenia. Jej celem jest uchwycenie zmian dokonujących się we współczesnym świecie i sposobów, dzięki którym próbuje się nimi kierować. Złożone podejście do kwestii rządzenia dobrze pokazuje zamieszczona poniżej tabela. Wiele z cech tej typologii dostrzec można już w jego pracach sprzed 10 lat zmierzających do zdefiniowania „rządzenia” i określenia jego zasięgu. Rosenau wychodzi od turbulentnej dynamiki tendencji centralizujących i decentralizujących i ich implikacji dla kwestii rządu, a także płynącego stąd wniosku, że niektóre niezbędne funkcje związane z rządzeniem nie mogą być już skutecznie wykonywane przez rząd.

Zatem rządzenie to zjawisko o dużo większym zakresie niż rząd. Obejmuje ono instytucje rządowe, ale również mieszczą się w nim nieformalne, pozarządowe mechanizmy, za pomocą których jednostki w nich działające osiągają swoje cele, zaspokajają swoje potrzeby i znajdują satysfakcję (Rosenau, Czempiel 1992, s. 4).

Dalej twierdzi on, że można sobie wyobrazić rządzenie bez udziału rządu – dzięki działaniu mechanizmów regulujących, efektywnych, choć nie są one częścią instytucji formalnej.

Rządzenie nie jest tożsame z rządem, ponieważ system rządzenia tego ostatniego został zakorzeniony w formalnych i legalnych procedurach, podczas gdy rządzenie cechuje system oparty na zasadach nieformalnych. Rosenau dowodzi, że koncepcję rządzenia szczególnie dobrze można zastosować dla stosunków międzynarodowych ze względu na nieobecność rządu światowego, np. pojedynczej instytucji, której obowiązkiem byłoby kierowanie światową polityką.

Cechą rządzenia jest tworzenie porządku przez interakcje zachodzące w obszarach: ideowym, behawioralnym i instytucjonalnym oraz między nimi, co stanowi również punkt widzenia różny od prezentowanego przez ortodoksyjnych teoretyków relacji międzynarodowych, którzy twierdzą, że relacje te charakteryzuje anarchia. Jeżeli tak naprawdę się dzieje, koncepcja rządzenia może zostać wykorzystana do udzielenia odpowiedzi na pytanie, dlaczego anarchia nie prowadzi do chaosu, i zapewnić warunki konieczne do zaistnienia samoorganizującego się porządku.

Tab. 1: Sześć rodzajów rządzenia (na podstawie Rosenau (2002, s. 81))

		Procesy (rodzaj kolektywu zaangażowanego w ten rodzaj rządzenia)	
		Jednokierunkowy (wertikalny lub horyzontalny)	Wielokierunkowy (wertikalny i horyzontalny)
Struktura	Formalny	Rządzenie góra-dół (rządy, międzynarodowe firmy, międzynarodowe organizacje rządowe)	Rządzenie sieciowe (rządy, międzynarodowe organizacje rządowe, organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe)
	Nieformalny	Rządzenie dół-góra (opinia publiczna, organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe)	Rządzenie – jeden przy drugim (organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe, państwa)
	Mieszane (formalne i nieformalne)	Rządzenie rynkowe (rządy, międzynarodowe organizacje rządowe, elity, rynki, opinia publiczna, firmy międzynarodowe)	Rządzenie – ruchoma sieć (rządy, międzynarodowe organizacje rządowe, elity, rynki, opinia publiczna, firmy międzynarodowe, organizacje pozarządowe)

W dalszej części tego artykułu zaprezentuję spostrzeżenia Rosenau, z początków jego kariery, dotyczące rządzenia bez rządu. Symptomatyczne dla tych wczesnych uwag jest ich funkcjonalistyczne podejście. Pojawia się ono w przynajmniej trzech aspektach. Po pierwsze, Rosenau zakłada, jak większość teoretyków funkcjonalizmu, że istnieje zbiór niezbędnych funkcji, które muszą zostać wykonane, aby istnieć mógł porządek społeczny, i że wykonane muszą one być na różnorodne sposoby – rząd stanowi tylko jeden z nich. Po drugie, dostrzegając słabość, nieefektywność i możliwość niepowodzenia rządu, z definicji zdaje się on wykluczać pojęcie efektywnego rządzenia – przyjmując, że nieefektywne rządzenie jest jedynie pustą, pozbawioną znaczenia kategorią. Po trzecie zaś, uznaje on rządzenie za wynik samostabilizujących jak i samoorganizujących procesów, które tworzą złożony system adaptacyjny, dążący do porządku.

Nowsze teorie związane z rządzeniem stanowiłyby wyzwanie dla tych trzech założeń. Jednak wiele alternatywnych szkół stosunków międzynarodowych (a nawet ogólnie mówiąc metod podejścia, w ramach nauk społecznych) próbowałyby dowieść, że te funkcje są historycznie zmienne i ich rzekoma konieczność jest po części wynikiem metod,

dzięki którym relacje społeczne są organizowane. Teorie te utrzymują, że nie istniały one przed pojawieniem się odpowiedniego zbioru relacji społecznych. Podobnie istnieje i ciągle powiększa się obszar literatury zajmującej się kwestią niepowodzeń rządzenia. Autorzy tych prac zajmują się wyszczególnieniem i charakterystyką obszarów, w których rządzenie jako tryb koordynacji złożonych międzyzależności nie zdaje egzaminu i przegrywa z innymi trybami koordynacji, takimi jak wymiana rynkowa, hierarchia w organizacji, czy solidarność we wspólnotach. Pojawiają się również opinie, że koncepcja „rządzenia bez rządu” to rodzaj jednostronnego spojrzenia, takiego, które w innym kontekście odrzuciłby sam Rosenau.

Dialektyczne uzupełnienie tego zagadnienia znaleźć możemy w koncepcji „rządzenia w cieniu hierarchii” wprowadzonej przez Fritza Scharpfa, współzałożyciela szkoły kolońskiej, przedstawionej w artykule Renate Mayntz w *Zarządzaniu Publicznym* (Mayntz 2008). Zawiera ona postulat kierowany do rządów, aby tworzyły one możliwości dla samoorganizacji społecznej. Z kolei tworzy to warunki tak dla niepowodzeń rządzenia, jak i przesłanki dla jego rozwoju. Zależy to od stopnia, w jakim rządy (na różnych poziomach ich funkcjonowania) będą poszukiwać sposobów zapewnienia warunków do samoorganizacji.

Mimo krytyki wyrażanej nie tylko przeze mnie, lecz także przez coraz liczniejszą rzeszę naukowców, koncepcja rządzenia bez udziału rządu gwałtownie wdarła się w obszar relacji międzynarodowych. Chociaż jej założenia nie są w pełni sprecyzowane, jej intelektualna świeżość i potencjał alternatywnego postrzegania relacji międzynarodowych czynią ją podejściem wartościowym. Może ono zostać wykorzystane przez teoretyków stosunków międzynarodowych, którzy pozostają w opozycji zarówno do koncepcji państwa hierarchicznego, jak i do teorii międzynarodowej anarchii. Koncepcja ta wciąż wymaga jednak doskonalenia.

Bibliografia

- Jessop B. (2008). „Promowanie „dobrego zarządzania” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Mayntz R. (2008). „O wybiórczości teorii sterowania”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3.
- Rosenau J.N. (1965). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Glencoe: Free Press.
- Rosenau J.N. (1969). *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. Glencoe: Free Press.
- Rosenau J.N. (1980). *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*. London: Pinter.
- Rosenau J.N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau J.N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau J.N. (2002). „Governance in a new global order”, w: A. McGrew, D. Held (red.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity, s. 70–86.
- Rosenau J.N. (2003). *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau J.N., Czempiel E.-O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce¹

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu rządzenia i powiązanych z nim systemowych ograniczeń ujmowanych z perspektywy relacji międzynarodowych. Autora stawia fundamentalne pytanie o możliwość rządzenia bez udziału rządu lokując je w kontekście ewolucji stosunków międzynarodowych i narastającej współzależności systemów i sub-systemów społecznych. Zjawisko to Autor wyjaśnia poprzez odwołanie się do interakcji zachodzących tak w wymiarach ideowym, behawioralnym i instytucjonalnym, jak i pomiędzy nimi.

Słowa kluczowe: rządzenie bez rządu, porządek, zmiana, reżimy, instytucje, system.

1. Rządzenie i porządek

Aby założyć możliwość rządzenia bez udziału rządu, musimy wyobrazić sobie funkcje, które muszą być realizowane w jakimkolwiek realnym systemie niezależnie od tego, czy wykształcił on instytucje i organizacje zdolne je wykonywać. Do zbioru wielu niezbędnych funkcji należą na przykład te, które umożliwiają systemowi radzenie sobie z jego zewnętrznymi wyzwaniami, jak również służą zapobieganiu konfliktom pomiędzy jego składowymi, jego dezintegracji, umożliwiają pozyskiwanie i zabezpieczenie zasobów niezbędnych do jego przetrwania i funkcjonowania, wyznaczania celów i sposobów ich osiągnięcia. Bez względu na to, czy system ma charakter lokalny czy globalny, te potrzeby funkcjonalne są zawsze obecne.

Działania zaprojektowane, aby służyć funkcjonowaniu systemu, można łatwo dostrzec w zachowaniach rządów. Zazwyczaj albo rozwijają one swoje zdolności w zakresie regulacji swoich sposobów działania o charakterze lokalnym, albo podpisują porozumienia o charakterze międzynarodowym.

Obecnie, w czasach, kiedy dokonują się wielkie zmiany o charakterze globalnym, układ rzą-

dów narodowych i ich porozumień jest „naruszany” przez żądania wynikające z większej spójności grup etnicznych i nie tylko. To także wynik globalizacji gospodarki, pojawienia się ruchów społecznych o dużym zasięgu, wzrostu możliwości komunikowania się wynikającego z zastosowania nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Determinują go także pojawiające się globalne współzależności wiążące się z kryzysem walutowym, zanieczyszczeniem środowiska, terroryzmem, handlem narkotykami, AIDS i całą grupą innych międzynarodowych problemów, które związane są z funkcjonowaniem w globalnym świecie. Ta dynamika o charakterze centralizującym i decentralizującym nie pozostaje bez wpływu na konstytucje i porozumienia w tym sensie, że wpływają one na zmiany w sferze instytucji sprawujących władzę. Rządy wciąż funkcjonują i ciągle są suwerenne w wielu kwestiach, ale, jak wskazaliśmy powyżej, pewna część ich władzy została przesunięta w kierunku wspólnot o charakterze bardziej lokalnym. Innymi słowy, część funkcji związanych z rządzeniem teraz wykonują podmioty, które nie mają wiele wspólnego z rządem.

Co zatem jest właściwym podejściem do sformułowania koncepcji rządzenia, jak opisać rzeczywiste funkcjonowanie świata polityki? Czy stanowi ona jedynie synonim międzynarodowych instytucji i reżimów? Czy rządzenie może być efektywne przy braku władzy centralnej? Do

Przełożył Bartosz Kozina. Tekst oryginału „Governance, order, and change in world politics”. in: J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 1992, s. 3–24.

jakiego stopnia stabilność globalnego porządku zależy od obecności rządu?

Pytania te, mające już bardzo długą historię, skłaniają do rozważań nad naturą rządu i tego, jak dalece suwerenne systemy państwowe podatne są na działania rządu w porównaniu z systemami międzynarodowymi, które nie są tak bardzo zależne od władzy autonomicznej. Kres zimnej wojny i wiele innych zmian będących znakiem naszych czasów wydaje się w pełni usprawiedliwiać zasadność tych dociekań. Biorąc pod uwagę głębokie przemiany dotyczące natury i umiejscowienia władzy, jej legitymizacji i zasadności, a także kształtowanie się nowych ról i struktur nowoczesnego państwa, międzynarodowe organizacje, ruchy społeczne, wspólny rynek i partie polityczne, trudno się oprzeć pokusie ponownego zbadania kwestii rządów i rządzenia. Oczywiście, w tej pracy nie zamierzamy podjąć się tego zadania. Tutaj możemy jedynie zwrócić uwagę na możliwe znaczenia terminu „rządzenie” w pojawiającym się kontekście międzynarodowym i na to, jak łączy się on z dominującym porządkiem, a także na to, jak może się zmieniać w przyszłości².

Jak wskazuje tytuł tej pracy, rządzenie nie jest tożsame z rządem. Oba te działania odnoszą się do zachowania zorientowanego na osiągnięcie pewnych celów, do systemu zasad, ale pojęcie rządu oznacza działania, wspierane przez władzę lokalną, siły policji, która zapewnić ma realizację podjętych decyzji. Tymczasem „rządzenie” odnosi się do działań będących wynikiem wspólnych celów. Mogą one, ale nie muszą, pochodzić od prawomocnych i formalnie przewidzianych zobowiązań i niekoniecznie wiążą się z stosowaniem przymusu. Innymi słowy rządzenie to zjawisko o dużo szerszym zakresie niż rząd. Obejmuje ono instytucje rządowe, ale również nieformalne, pozarządowe mechanizmy, w ramach których jednostki i organizacje zaspokajają swoje potrzeby.

Tym samym rządzenie to system zasad zależny zarówno od relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, jak i od formalnie usankcjonowanych konstytucji i przywilejów. Mówiąc inaczej, rządzenie jest systemem zasad, działającym tylko

wtedy, jeżeli zaakceptowany został przez większość (lub przynajmniej przez tych najsilniejszych, których dotyczy), tymczasem rządy mogą funkcjonować mimo silnej opozycji. W tym sensie rządzenie jest zawsze efektywne w wykonywaniu funkcji niezbędnych do przetrwania systemu, w przeciwnym razie trudno wyobrazić sobie jego istnienie (ponieważ zamiast odnosić się do nieefektywnego rządzenia, mówimy o anarchii i chaosie). Z drugiej strony rządy mogą być bardzo mało skuteczne, a mimo to nie uważa się ich w takim wypadku za nieistniejące (postrzega się je wtedy jako „słabe”). Zatem możliwe jest wyobrażenie sobie rządzenia bez rządu – mechanizmów regulacyjnych, działających skutecznie nawet w sytuacji, kiedy nie są one wyposażone w poparcie władzy formalnej.

Można zatem na podstawie powyższego rozumowania wyobrazić sobie scenariusz, którego cechą charakterystyczną będzie obecność rządu przy jednoczesnym braku rządzenia. Oczywiście, jeżeli przyjrzymy się krajom, w których polityka cechuje się niezdolnością do podejmowania decyzji i ich wykonywania, można łatwo stwierdzić, że świat pełen jest formalnych rządów pozbawionych mechanizmów regulacyjnych pozwalających na efektywne funkcjonowanie. Potwierdza to istnienie rządów bez rządzenia. Ktoś mógłby nawet próbować dowieść, że rządzenie bez rządu jest pod pewnymi względami lepsze niż rządy zdolne do rządzenia. Jak zauważył jeden z analityków: „Rządy uzurpują sobie prawo do rządzenia” (Kothari 1987, s. 277).

Sugestia, że rządzenie jest zawsze skuteczne, oznacza utożsamianie rządzenia z porządkiem. Można nawet powiedzieć, że rządzenie oznacza porządek oraz intencjonalność. Porządek globalny składa się z tych zrutyinizowanych ustaleń, dzięki którym światowa polityka rozwija się na przestrzeni czasu. Część tych ustaleń ma znaczenie fundamentalne (takie jak podział władzy pomiędzy kluczowych aktorów, różnice hierarchiczne między nimi, zasady wiążące ich interakcje i założenia, podzielane odnośnie do roli przymusu, dyplomacji, współpracy i konfliktu). Inne są bardzo rutynowe (takie jak handel, usługi pocztowe, procedury paszportowe). Jednak abstrahując od tego, to czy są one fundamentalne, czy zrutyinizowane, należy wskazać, że nie wszystkie z tych postanowień są wynikiem świadomych

² W celu zapoznania się z szerszym ujęciem znaczenia terminu rządzenie zob. Finkelstein (1991).

wysiłeków tych, którzy się do nich stosują. Pewne postanowienia pochodzą raczej ze skumulowanych indywidualnych wysiłków, zaprojektowanych, by służyć podsystemom, jednakże są one włączane w nurt szerokosystemowych postanowień. Ustalanie cen na rynku stanowi przykład samoregulującej się zbiorowości, która tworzy następujący porządek: sprzedawcy dążą do uzyskania najwyższej możliwej ceny za swoje towary, a kupujący pragną zapłacić jak najmniej, ale wynikiem ich indywidualnych targów jest stabilny i uporządkowany system, obejmujący cały rynek dóbr. Podobnie sprawa ma się w przypadku członków Amnesty International, zajmujących się badaniem indywidualnych przypadków nielegalnych aresztowań lub tortur, ale łączna suma ich wysiłków stanowi znaczący wkład w światowy porządek w kwestii walki o prawa człowieka. Możemy też wziąć pod uwagę przykład przeniesienia się Niemców z NRD na Zachód jesienią 1989 r., jako uczestnicy zimnej wojny, wcześniej wyrazili oni zgodę na zakaz ruchu pomiędzy granicą Wschód–Zachód, jednak ta sama zgoda przyczyniła się do decyzji wielu rodzin o przeprowadzce na Zachód. W przeciągu kilku tygodni zbiorowy nacisk będący wynikiem takiego działania przyczynił się do upadku tego systemu rządzenia i zainicjował nowy porządek, który ciągle jest w trakcie formowania.

Niektóre z porozumień leżących u podstaw globalnego porządku wynikają z działań świadomie zaprojektowanych tak, aby ten porządek utrzymać. Większość rynków stworzyła zasady i urzędników monitorujących i zajmujących się przeciwdziałaniem niewłaściwym praktykom; Amnesty International ma komitet wykonawczy, który przydziela zadania swoim strukturalom i publikuje okresowe raporty dotyczące ogólnych wzorców podstępowania w kwestii praw człowieka; podczas zimnej wojny Niemcy Wschodnie miały funkcjonariuszy i prawo, które opierało się na sile policji zapewniającej trwałość porozumienia, powstrzymywało Niemców Wschodnich przed emigracją. Miało to miejsce zaraz po tym, jak podobny przełom dokonał się w Niemczech Zachodnich i na Węgrzech, dzięki jednostkom dążącym do stworzenia warunków niezbędnych dla pojawienia się nowego porządku. To właśnie tutaj, w tych obszarach porząd-

ku zabarwionego intencjonalnością, widoczne są najlepiej jego bliskie związki z rządzeniem.

Przykłady pomagają rozjaśnić koncepcję rządzenia i opisać ją jako obszar szerszy niż koncepcja rządu, nie gwarantują jednak rozwiązania konceptualnej wieloznaczności. Rozróżnienie pomiędzy rządzeniem i rządem oraz połączenia pomiędzy rządzeniem i porządkiem nie są tak jednoznaczne. W niektórych językach (niemieckim na przykład), faktycznie trudno wskazać słowo oznaczające rządzenie. Natura intersubiektywnych systemów zasad, niepoparta prawomocnym i konstytucyjnym autorytetem, jest zbyt mało prawdopodobnym aspektem procesów politycznych w kulturach wykorzystujących te języki, by możliwa była zbieżność znaczeń w ramach uproszczonego, jednoznacznego określenia całej koncepcji. Mnóstwo różnorodnych (ale nie niekompatybilnych) niuansów mieści się w ramach pojęcia „rządzenie” (*governance*) w języku angielskim. Jak pokazaliśmy wcześniej, pewne sformułowania tworzą obraz rządzenia w kategoriach funkcjonalnych, to znaczy w kategoriach zadań, które muszą być wykonane dla podtrzymania zrutyinizowanych ustaleń w ramach ustalonego porządku, i które mogą, ale nie muszą być wykonane przez rządy. Dla jednych obserwatorów rządzenie wiąże się z możliwością regulowania postanowień, w taki sposób, aby pozostawały one zrutyinizowane. Dla innych rządzenie to taka sytuacja, gdy władza działa w sposób niezależny od rządu. Część postrzega rządzenie jako tryb alokacji dóbr, w którym rząd steruje tymi mechanizmami. W pewnych przypadkach rządzenie porównywane jest do pojawienia się nowych systemów regulacji i urzędzeń zajmujących się rozwiązywaniem problemów³.

Nie wspominam tu o różnych odcieniach tego znaczenia skojarzonych z różnymi koncepcjami. Istnieje jeden wymiar rządzenia odpowiadający logice wszystkich części tej pracy. Chodzi o sytuację, gdy skoncentrowanie się na kwestii „rządzenie bez rządu” nie wymaga wyłączenia rządów narodowych czy rządów niższego szczebla z przedmiotu analizy, wymaga natomiast postawienia pytania, które zakłada nieobecność obej-

³ Aby zapoznać się z szesnastoma różnymi typami sytuacji, w których rządzenie działa jako system zasad, zob. Rosenau (1987).

mującego wszystko autorytetu rządowego na poziomie międzynarodowym. Mówiąc inaczej, koncepcja rządzenia bez rządu stanowi myśl przewodnią studiów nad światem polityki w takim samym stopniu, w jakim scentralizowana władza jest wyraźnie nieobecna w tym obszarze działań ludzkich, nawet jeżeli również nie budzi wątpliwości, że minimalny porządek zrutyinizowanych ustaleń jest zazwyczaj obecny w życiu globalnym. Wziąwszy pod uwagę porządek pozbawiony ośrodka władzy z możliwością wdrażania decyzji o charakterze globalnym, oznacza to, że główny przedmiot dociekań to sprawdzenie, do jakiego stopnia funkcje zwykle związane z rządem są wykonywane w świecie polityki bez instytucji rządu.

Wielu badaczy świata polityki ma tendencje do używania terminu „anarchia”, by określić stan, w którym władza centralna jest nieobecna. Dla nich anarchia nie ma dobrych lub złych konotacji. Niekoniecznie oznacza ona również, że panujący porządek cechuje się wszechobecnym nieładem i zamieszaniem. „Anarchia” oznacza raczej brak władzy centralnej, która stoi ponad rządami państwowymi i posiada zdolność, włączając w to możliwość użycia siły tam, gdzie to niezbędne, do kierowania nimi. Dla części analityków anarchia oznacza brak ustalonych zasad, wzorców, tendencję, w której aktorzy poruszają się swymi własnymi drogami, nie zważając na wspólne interesy, normy, zasady i procedury. Implikacja taka wydaje się wysoce wątpliwa. Jak określił to jeden z obserwatorów, zwracając uwagę na ośrodek wchodzący w skład wielu porozumień, międzynarodowych umów i organizacji, „system międzynarodowy (mimo braku ogarniającego wszystko reżimu lub też rządu światowego) znajduje się jedynie kilka kroków dalej niż anarchia” (North 1990, s. 136).

Podsumowując, rządzenie i porządek są, jak widać, zjawiskiem interakcyjnym. Jako działania zamierzone i zaprojektowane, by regulować postanowienia, które podtrzymują politykę międzynarodową, rządzenie oczywiście kształtuje naturę panującego globalnego porządku. Nie musiałyby tak być, gdyby wzorce składające się na utrzymanie porządku nie skutkowały rządzeniem. Tym samym porządek jest zarówno warunkiem wstępnym, jak i skutkiem rządu.

Żaden z nich nie pojawia się pierwszy i są one mocno wzajemnie powiązane. Nie może istnieć rządzenie bez porządku, nie może istnieć porządek bez rządzenia (chyba że okresy nieporządku uważane są za formy porządku).

2. Rządzenie, reżimy i instytucje

Niektórzy mogą się zastanawiać, czy ten opis rządzenia różni się czymś od koncepcji międzynarodowych reżimów popularnej w studiach nad polityką międzynarodową (Krasner 1983).

Podobnie jak rządzenie, reżimy postrzegane są jako porozumienia – jako zbiór wewnętrznych lub zewnętrznych zasad, norm, regulacji, które wyróżniają i dają spójność swoim reżimom. Ponieważ funkcjonują one pod nieobecność jakichkolwiek centralnych organów władzy, w efekcie mogą być łatwo uznane za formy rządzenia bez rządu. Czyż nie są one zatem ekwiwalentne w stosunku do tego, co zostało określone tutaj jako rządzenie nieodłączne dla globalnego porządku? Nie, nie są. Różnią się one, mimo podobieństw.

Powszechnie stosowana definicja charakteryzująca reżimy, powyżej przywołana, zawiera frazę, która podsumowuje podstawową różnicę: zasady, normy, regulacje i procedury jakiegokolwiek reżimu są zdefiniowane jako zbiegające się w jednym punkcie „w danym obszarze relacji międzynarodowych” (Krasner 1983, s. 2) czy, czymś, co również zostało nazwane jako „obszar zagadnienia”.

Jednak zgodnie z tym, co przedstawiłem w tej pracy, rządzenie w globalnym porządku nie jest przypisane do jednego obszaru działania. Odnosi się ono do postanowień, które przeważają w obszarze pomiędzy reżimami i, co może ważniejsze, do zasad, norm, regulacji i procedur, odgrywających rolę w sytuacji, gdzie dwa lub większa ilość reżimów zachodzi na siebie, są ze sobą skonfliktowane lub wymagają podjęcia ustaleń, pozwalających na pogodzenie sprzecznych interesów. W przypadku zimnej wojny, na przykład, rządzenie wymagało dostosowania większej liczby priorytetów do systemu kontroli militarnej niż, powiedzmy, do kwestii związanych ze swobodnym przemieszczaniem się ludzi, co przyniosło rezultat w postaci radziecko-amerykańskich negocjacji rozbrojeniowych, które, inaczej niż

w przypadku omawiania kwestii handlowych, nigdy nie zostały przerwane pytaniami dotyczącymi emigracji Żydów z ZSRR.

Rządzenie jako niezbędny składnik globalnego porządku stanowi bardziej rozległą koncepcję. Jak przedstawia to jeden z teoretyków reżimu, „Porządek o charakterze międzynarodowym jest szeroką ramą porozumień kierujących działaniami wszystkich (lub prawie wszystkich) członków międzynarodowej społeczności w wielu specyficznych kwestiach”, podczas gdy „międzynarodowe reżimy, przeciwnie, są bardziej wyspecjalizowanymi porozumieniami, które odnoszą się do dobrze zdefiniowanych działań, zasobów lub obszarów geograficznych, często w ich skład wchodzi jedynie podgrupy działające w ramach międzynarodowej społeczności. Mówimy zatem o międzynarodowych reżimach dotyczących połowów na wieloryby, ochrony niedźwiedzi polarnych, wykorzystania spektrum elektromagnetycznego lub działań człowieka na Antarktyce” (Young 1989, s. 13).

Autor tego sformułowania umiejscawia rządzenie w ramach porządku międzynarodowego jako inną podkategorię międzynarodowych instytucji. Taka dodatkowa conceptualna rama wydaje się jednak bardziej opcjonalna niż niezbędna. Instytucje oznaczają obecność autorytarnych zasad, norm, regulacji i procedur, tym samym stwarzają ryzyko skomplikowania nieformalnego, nieautorytatywnego wymiaru, który jest niezbędny dla funkcjonowania międzynarodowego porządku i reżimów.

3. Porządek analityczny a porządek normatywny

Dynamizm transformacji globalnych ma szczególne znaczenie dla wyjaśnienia różnicy pomiędzy „porządkiem” w ujęciu analitycznym i „porządkiem” w znaczeniu normatywnym. Ponieważ zmiana rodzi niepewność, z im bardziej dynamicznymi procesami zmiany mamy do czynienia, tym większa pojawia się niepewność. Ludzie obawiają się utraty stabilizacji i pogorszenia się warunków ich egzystencji. Dynamika transformacji musi zatem powodować, że uwaga skupia się na pragnieniu pojawienia się porozumień globalnych dotyczących ob-

szaru, w którym zmiany te zachodzą. Oznacza to, że rozważania normatywne będą przybierać na intensywności, w miarę jak pytania dotyczące globalnego porządku – o fundamentalne porozumienia celem radzenia sobie z konfliktami i poruszania się ku wyznaczonym celom – pojawiać się będą na scenie politycznej. Ale, jak widać wyraźnie, istnieje wielka różnica pomiędzy empirycznymi poszukiwaniami takich porozumień i analizowaniem ich potencjalnych konsekwencji z jednej strony, a ocenianiem wad i zalet tych porozumień, z drugiej. Ten empirycznie dostrzeżony porządek domagać się może oceny, a normatywny porządek wymagać właściwego opisu, i oba te intelektualne ćwiczenia mogą zostać zakłócone z powodu braku możliwości dokonania ich precyzyjnej delimitacji. Mimo to wyznaczenie takiej linii jest istotne i analitycy zajmujący się relacjami międzynarodowymi przekraczając ją, muszą zachować czujność. Brak wrażliwości na różnice pomiędzy osądem normatywnym i obserwacją empiryczną stwarza ryzyko zakłócenia solidnej analizy preferowanymi rezultatami lub też pogmatwanie preferowanych rezultatów z empirycznie wadliwymi rekomendacjami. Prawdopodobnie żaden stopień wrażliwości nie wystarczy, by zapobiec pewnemu zamieszaniu w tej kwestii – jako że obserwacja pod pewnymi względami jest zajęciem o charakterze normatywnym – jednak z całą pewnością należy minimalizować te niejasności przez nieustanne monitorowanie naszych tendencji, by pragnienie stanowiło pożywkę dla naszych wniosków, unikać należy też sytuacji, w której analiza empiryczna może być źródłem naszej oceny⁴.

Problem rozróżnienia pomiędzy porządkiem empirycznym i normatywnym można łatwo zilustrować za pomocą pytania, czy globalne postanowienia cechujące się wysokim stopniem nieporządku wolno uważać za formę porządku. Jeśli jako „porządek empiryczny” rozumiemy porozumienia, pozwalające, by sprawy globalne przemieszczały się w czasie, wtedy oczywiście wiele różnych porozumień możemy zakwalifikować jako formy porządku – zapisy historyczne, na przykład lata hegemonii, gdy jeden kraj dominował nad światem polityki, całe lata, w któ-

⁴ Dobry przykład stanowi tutaj World Order Models Project (WOMP).

rych stosunek władzy regulowany był przez różne koalicje, całe dekady rywalizacji pomiędzy dwoma krajami dążącymi do opanowania światowego porządku lub też okresy poliarchii, walki wielu krajów o wpływ na światowy porządek. Jeden z obserwatorów wyszczególnił osiem form porządku, które mogą pojawić się w przyszłości (Bull 1977, s. 248–256).

Bez względu na formę, każdy rodzaj globalnego porządku może zostać umiejscowiony na linii ciągłej, dzielą się one jedynie na te, które opierają się na współpracy i spójności lub na te, których istnienie jest wynikiem konfliktu i nieładu. Kiedy spojrzymy na to w ten sposób, znaczna część dwudziestego wieku, jego gorące i zimne wojny oraz ideologiczna rywalizacja mogą być traktowane jako międzynarodowy porządek, w takim samym stopniu, jak stosunkowo stabilne i spokojne warunki, przeważające w Europie w XIX w. Innymi słowy, można wyobrazić sobie każdy moment historyczny jako międzynarodowy porządek, bez względu na to jak bardzo niepożądany miał on charakter. Jednak wielu analitykom to nie odpowiada. Porządek kojarzy im się z minimalnym poziomem stabilności i spójności, tym samym okresy historii międzynarodowej, które cechowały wojny, konflikty i wiele innych szkodliwych praktyk są postrzegane jako porozumienia pozbawione porządku, jako „chaos” i „entropia” lub cokolwiek innego niż formy porządku. Dla nich porządek ma pozytywne, normatywne konotacje, nawet jeśli przyznają oni, że zbyt duża stabilizacja i spójność mogą wyrażać skostniałość ustaleń i hamować wszelki rozwój.

Rozróżnienie pomiędzy porządkiem empirycznym i normatywnym stanowi również formę manifestu, zawsze, kiedy analiza skupia się na dociekaniach politycznych, na promowaniu bądź też powstrzymywaniu nowych globalnych porozumień. Ci, którzy łączą formy systemowego porządku z celami politycznymi, posługują się wyobrażeniami porządku normatywnego. Mogą oni rekomendować wdrożenie działań opartych jedynie na empirycznie solidnej ocenie, ale ponieważ odwracają się od oceny ku rekomendacji, tym samym opuszczają oni królestwo zasad, porządku, stworzonych czy też wzmocnionych, aby wspierać bądź też osłabiać specjalnie ustanowione wartości. Troska o prawa człowieka na przy-

kład oznacza uwikłanie w problemy porządku normatywnego, w miarę koncentrowania się na sposobach, dzięki którym obowiązujący porządek globalny wpływa na jednostki i na to, w jaki sposób ich wolność słowa, wyznania, prawa do zrzeszania się może zostać ograniczona przez działania i instytucje organizujące ich życie.

4. Warstwy porządku empirycznego

Podczas gdy wymiar normatywny porządku globalnego ma charakter wszechobecny i nie można go uniknąć, nie da się wyszczególnić i dokonać odrębnej analizy wymiaru empirycznego. Pamiętając o tym, że obserwacje łatwo przeradzają się w ocenę, możemy opisać działania i spodziewać się wyniku bez konieczności aprobowania tego pierwszego i entuzjastycznej czy niechętnej reakcji wobec tego drugiego elementu. Powinno nam być łatwiej powstrzymać się od oceny lub zaniechać jej w ogóle. Tak jak teoretyk normatywny jest zawsze gotów, by scharakteryzować pożądane i niepożądane elementy immanentne dla jakiegoś działania, rezultatu albo instytucji, tak samo teoretyk empiryczny jest zawsze gotów na to, by obserwować to, co dany rezultat, działanie czy instytucja obejmuje co zapowiada, nie bacząc na to, co chciałby, żeby zapowiadała. Wiadomo, że im bardziej normatywne oceny i rekomendacje osadzone są na gruntownej empirycznej ocenie, tym większe prawdopodobieństwo, że będą one wnikliwie i użyteczne. Aby cele polityczne były możliwe do zrealizowania i aby były satysfakcjonujące, muszą one pozostawać w minimalnym kontakcie z okolicznościami empirycznymi, w których podejmowane są wysiłki dla ich osiągnięcia. Zrozumienie wagi tego faktu może umknąć aktorom niezadającym sobie trudu, by dokonać rozróżnienia pomiędzy porządkiem normatywnym i empirycznym, którego szukają i na który chcą mieć wpływ.

Nie oznacza to, że poszukiwanie wymiaru empirycznego globalnego porządku to zadanie łatwe do wykonania. Oddzielenie obszaru empirycznego od normatywnego jest jedynie pierwszym z kilku kroków. Następny krok stanowi równie trudne zadanie nakreślenia porządku empirycznego na kilku poziomach, ogarnięcia tej wielkiej złożoności spraw ludzkich i wyszcze-

gólnienia utrzymujących go warstw porządku. Inaczej niż w przypadku rozważań normatywnych, nie ma tu spójnego zestawu założeń, zgodnie z którymi globalna polityka funkcjonuje z dnia na dzień. To raczej wzorce, konstytuujące ten porządek relacji międzynarodowych i regionalnych z różnym natężeniem i w różnych formach. Każdy wzorec kształtuje inne i jest przez inne kształtowany, tak, że razem osiągają one organiczną całość – porządek, który z różnym powodzeniem radzi sobie z wyzwaniami, dokonuje zmian i trwa aż do czasu, kiedy jego podstawy przestają odpowiadać potrzebom, możliwościom i praktykom ludzi.

Oznacza to, że w dominujący porządek, bez względu na to, kiedy się pojawia, składa się z obszarów i ze stopnia, w jakim się zmienia, a także z konfiguracji strukturalnych, zróżnicowanych bardziej niż w przypadku jakiegokolwiek porządku międzynarodowego. Porządek globalny, do którego również odnosimy się jako „światowa polityka”, jest określany jako obejmujący wszystko, każdy region, kraj, relacje międzynarodowe, ruch społeczny, a także prywatne organizacje angażujące się w działania międzynarodowe. Cele i zakres tych działań mogą być ograniczone do konkretnych kwestii bądź regionalnych zagadnień – wiemy zatem, że bardzo niewiele działań podejmowanych na forum światowym ma implikacje o zasięgu globalnym – ale jako takie są one ciągle częścią dominującego światowego porządku. To oznacza, że działania na różnych obszarach mogą być zupełnie niepowiązane ze sobą, a ich reperkusje mogą nie wykraczać poza konkretne obszary czy relacje, na które oddziałują. Jednak stanowią one wyraz dominującego porządku w tym sensie, że ich zawężone oddziaływanie stanowi jeden z elementów światowej polityki, dzięki którym przemieszcza się ona od jednego momentu w historii do następnego.

Mówiąc inaczej, centralnym punktem charakterystyki przeważającego porządku jest stopień łączności lub jej braku pomiędzy aktorami systemu, cechującego się różnorodnością porozumień. We wcześniejszych epokach na przykład, stan transportu i komunikacji nie pozwalał na połączenie odizolowanych części systemu globalnego w jedną całość, co skutkowało wysoce zdecentralizowanymi porozumieniami, które umożliwiały poruszanie się na osi czasu. Ów-

czesna Europa odgrywała wtedy dominującą rolę, jednak ta dominacja nie osiągnęła charakteru globalnego aż do połowy XIX wieku⁵. Jednak, to, co wydarzyło się w innych częściach świata przed otwarciem się Dalekiego Wschodu na Zachód w połowie XVIII w., stanowiło z całą pewnością część globalnego porządku, nawet jeżeli uwaga polityków i historyków skupiała się głównie na Europie. W miarę jak technologia zmniejszała geograficzny i społeczny dystans, można powiedzieć, że dominujący porządek stawał się coraz bardziej scentralizowany, reperkusje pojawiające się na jednym krańcu świata dawały się odczuć w innych odległych jego częściach. Obecnie, przy zaawansowanych technologiach transportowych i komunikacyjnych, problemach krajów Trzeciego Świata, o których mówi się dzisiaj mniej niż kiedykolwiek, i przy globalizacji narodowych gospodarek głębszej niż kiedykolwiek, dominujący porządek wymaga być może połączeń (*connectedness*) lepszych niż dotychczas (nawet jeśli ciągle pewne porozumienia podtrzymujące ten porządek umożliwiają niepołączone ze sobą działania, określone co do zakresu i skali oddziaływania). Dlatego, na przykład, obecny porządek obejmuje zarówno porządek islamski, jak i zachodni, dwa składniki funkcjonujące obok siebie na niełatwym, odległym i wypełnionym napięciami obszarze, który równie często charakteryzują odizolowane, niespójne działania jak i skoordynowane wysiłki zmierzające do ułożenia relacji.

Mówiąc w skrócie, porządek globalny rozumiemy się tutaj jako pojedynczy zestaw porozumień, nawet jeśli nie łączą się one zwykle w jeden spójny zbiór wzorców. Organiczna całość, obejmująca obecny i przyszły porządek globalny, jest organiczna jedynie w tym sensie, że jej zróżnicowani aktorzy roszczą sobie prawo do tych samych zasobów i muszą radzić sobie z tymi samymi warunkami środowiskowymi.

Wiele wzorców podtrzymujących porządek globalny możemy uznać za znajdujące się w fazie rozwoju i wyszczególnić jego trzy podstawowe stopnie: (1) poziom idei lub intersubiektywności, czyli to, co ludzie słabo wyczuwają, wyraźnie wyczuwają lub rozumieją w inny spo-

⁵ Odnośnie do roli Europy w porządku światowym wcześniejszych epok zob. McNeil (1963).

sób, tu znajdują się porozumienia, dzięki którym są przez nich zawierane celem rozwiązania stojących przed nimi problemów; (2) poziom behawioralny lub obiektywny, czyli to, co ludzie rutynowo, regularnie robią, często nieświadomie, by utrzymać zobowiązania globalnego porządku; i (3) poziom zbiorowy, polityczny, gdzie pojawia się rządzenie i instytucje zorientowane na zasady i reżimy, wprowadzające w życie procedury nieodzowne dla modelu intencjonalnego i behawioralnego.

Pierwszy dotyczy mentalności, systemu wierzeń, wspólnych wartości i innych kwestii związanych z nastawieniem i percepcją, przez które wydarzenia świata polityki przechodzą, nim wywołają reakcje lub jej brak. Jako taki poziom ideowy najczęściej manifestuje się w powracających tematach przemówień, wydawanych książkach i innych produktach medialnych. Za ich pomocą, ci, którzy uczestniczą w stosunkach międzynarodowych, wyrażają swoje poglądy na temat tego, jak świat jest porządkowany. Poza okresami transformacji, kiedy nie wiadomo, w jakim kierunku będą się rozwijać struktury, powracające zagadnienia dotyczące porządku na poziomie ideowym są szeroko poruszane zarówno przez ich zwolenników, jak i przeciwników, co prowadzi do powstania intersubiektywnego konsensusu, obejmującego wszystkich, których dotyczy w tych samych ramach, składających się na porządek globalny. Z tej perspektywy zimna wojna nie była niczym innym niż zestawem ogólnie przyjętych przypuszczeń, jakoby USA i ZSRR były uwikłane w nacechowane wrogością i rywalizacją zmagania ideologiczne i dążyły do zdobycia większej władzy i poszerzenia obszaru wpływów.

Drugi poziom działania, który wchodzi do porządku globalnego składa się nie z tego, co aktorzy myślą lub przeczuwają, ale z tego, co robią w sposób regularny i ustalony by dać wyraz swojemu ideowemu rozumowaniu. Grożą, negocjują, zbroją się, rezygnują lub angażują się w całą gamę powtarzających się zachowań, które są istotne dla kształtowania i wzmacniania obowiązujących koncepcji leżących u podstaw globalnego porządku⁶.

Na przykład w szczytowym momencie zimnej wojny powtarzające się żądania supermocarstw, by ich sprzymierzeńcy wspierali ich politykę, stały się nieodłączną częścią istniejącego porządku (pojawiające się stopniowo znaki oporu przeciwko takiemu postępowaniu stanowiły sygnał, że system chyli się ku upadkowi).

Trzeci poziom działalności dotyczy bardziej formalnego i zorganizowanego wymiaru obowiązującego porządku. Instytucje i reżimy modelujące różnorodnych aktorów w systemie – takie jak Bretton Woods, Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i ONZ – jako środki dla osiągnięcia swoich ideowych i behawioralnych inklinacji, stanowią oczywiście elementy składowe kształtujące porozumienia, dzięki którym globalna polityka porusza się naprzód.

Powinniśmy zaznaczyć, że jeśli jakiś stopień uporządkowania cechować będzie sprawy globalne w danym momencie historii, będzie to produkt działalności tych trzech poziomów. Widać to wyraźnie, jeżeli przeanalizujemy dzieje Europy od upadku Napoleona do wybuchu I wojny światowej i być może nawet bardziej jest to widoczne w okresie zimnej wojny: bez urzędników i opinii publicznej na Wschodzie i Zachodzie, intersubiektywnie dzielącej obszar, w ramach którego zamknięte były obie strony pogrążone w agresywnej rywalizacji. Rywalizacja ta nie mogłaby się utrzymać, gdyby nie NATO, Układ Warszawski i wiele innych instytucjonalnych porozumień, dających wyraz i wyznaczających kierunek ideowych porozumień i rutynowych zachowań ludzi po dwóch stronach żelaznej kurtyny (samej w sobie stanowiącej symbol granic powstałych w wyniku obowiązującego porządku). Kiedy obszar i wzorce zaczęły pękać na wszystkich trzech poziomach, zimna wojna szybko dobiegła końca, wraz z rozwojem dokonującym się na każdym poziomie, który jednocześnie wymuszał zmiany na dwóch pozostałych. Przyspieszyło to jedynie koniec tego okresu i rozpoczęło okres przejścia w nową erę po zimnej wojnie. Zwróćmy znowu uwagę, że działania na wszystkich trzech poziomach były niezbędnymi składnikami transformacji. Bez narastającej świadomości mieszkańców Europy Wschodniej i ich sprzeciwu wobec dominacji Sowietów nie nastąpiłby koniec zimnej wojny. Nie nastąpiłby również bez nowych wzorców zachowania, zgodnie z którymi ludzie

⁶ Na przykład The World Event/Interaction Category System (WEIS).

domagali się zmiany, zbierając się na placach miast i pod murem berlińskim (stanowiącym symbol schyłku okresu zimnej wojny). Nadejście ery po zimnej wojnie nie mogło mieć miejsca bez inicjatyw proceduralnych pochodzących od głównych sił i ich koalicjantów, co doprowadziło do zastąpienia surowych ram agresywnej rywalizacji mniej formalnym poszukiwaniem nowych relacji władzy.

Analitykom, którzy mają okazję zajrzeć głęboko w źródła globalnego porządku, ta trójwymiarowa formacja może wydawać się niekompletna. Mogą oni twierdzić, że nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy źródłem i praktyką porządku empirycznego i dodać, że nie wyszczególnia ona również, czy porządek globalny stanowi uregulowaną działalność światowej polityki, czy jest skutkiem tych działań. Mogą oni zapytać, które wzorce ustanowiły globalny porządek przypadający na okres zimnej wojny. Czy był to wyścig zbrojeń, polityka zaniechania, sieć kontrwywiadu, rywalizacja o wpływ w Trzecim Świecie, czy retoryka przeciwstawnych ideologii? Czy był to może skutek tych działań – kubańskiego kryzysu raketowego, impasu spotkań na szczycie, zamkniętych granic, zakazu transferów technologii, nieufności opinii publicznej itd.? Czy była to głęboka podejrzliwość i wrogość, które doprowadziły zwykłych ludzi i elity do podjęcia działań?

Ponieważ różnorodne źródła o charakterze ideowym, wzory behawioralne i instytucje polityczne każdego globalnego porządku nawzajem się przenikają – każde z nich stanowi źródło, działanie i wynik odnoszący się do dwóch pozostałych – nie jest konieczne udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania. Wystarczy, że zaznaczymy, iż każdy wymiar stanowi niezbędny, ale niewystarczający czynnik dominującego porządku. Tylko naukowcy zajmujący się badaniem okresów jego powstania i upadku na przestrzeni czasu muszą wyszczególniać czasowe sekwencje tych uwarunkowań. Osobom o analitycznym, bardziej narracyjnym nastawieniu wystarczy skupienie się na interakcyjnej naturze ideowej, instytucjonalnej i behawioralnej dynamiki i potraktowanie ich tymczasowej pierwszorzędności jako problemu, na który nie ma jednoznacznej odpowiedzi.

To unikanie konkretnych sekwencji przyczynowych nie powinno być jednak interpretowane

jako minimalizowanie znaczenia wielokierunkowych interakcji pomiędzy trzema zbiorami procesów dynamicznych. Nie można podawać w wątpliwość na przykład stopnia, w jakim inercja i koszty transakcji utrzymują porządek długo po tym, jak warunki materialne zmieniają się i wywierają nacisk na transformacje ideowe, behawioralne i instytucjonalne. Jednak w momencie kiedy dynamika zmian będzie stanowić wyzwanie dla podstaw ideowych przeważającego porządku, co nastąpi na skutek zmieniającego się nastawienia i orientacji, wtedy wymiar instytucjonalny i behawioralny tego porządku zostanie z całą pewnością osłabiony i w końcu legnie w gruzach. Inaczej natomiast stanie się, jeśli behawioralne i instytucjonalne podstawy nowego porządku będą dążyć do zmiany, mimo bierności wynikającej ze starych przyzwyczajęń obszar ideowy znajdzie się również pod znaczną presją, by dostosować się do dwóch pozostałych. Mówiąc w skrócie, światowa polityka, nie mniej niż jakikolwiek inny obszar ludzkich działań, nacechowana jest silną tendencją, by dopasowywać przekonania do sposobu zachowania i odwrotnie, byłoby zatem błędem przyrównywać perspektywę interakcji do braku potężnej dynamiki przyczynowej. Dzieje się tak dlatego, że wielokierunkowość swobodnych przepływów może być tak duża, że perspektywa interakcji wydaje się tu właściwsza niż usiłowanie zlokalizowania ich w krótkotrwałych sekwencjach.

Raz jeszcze zimna wojna może stanowić tu ilustrację. Dokonując analizy zdarzeń, możemy wyraźnie dostrzec, jak wzorzec postępowania w ramach, powiedzmy, wyścigu zbrojeń ułatwił zinstytucjonalizowane praktyki sprzymierzonych systemów i spotkań na szczycie, i jak te instytucjonalne porozumienia wywierały presję na intersubiektywne porozumienia ideowe. Dostrzec można, jak wspólna mentalność przejawiała się w tych porozumieniach i stymulowała zinstytucjonalizowane wysiłki na rzecz kontroli wyścigu zbrojeń, następnie wzmacniając systemy myślowe, co z kolei odróżniało zimną wojnę od okresu ją poprzedzającego i tego, który nastąpił po jej zakończeniu jako forma globalnego porządku.

Z punktu widzenia interakcji porządek globalny jest niepodzielny. Stanowi zarówno koncepcję, jak i praktykę, bodziec, jak i rezultat, założenie, jak i instytucję. Cokolwiek składa się na

przewidziane i uregulowane sposoby dokonywania się zmian – dotyczą doradców, negocjacje sprzymierzeńców, pojawianie się problemów, zanikanie kontrowersji – składa się na część porządku, który dominuje w świecie polityki w czasie dającego się wyróżnić okresu historii. To właśnie porządek czyni ten okres rozpoznawalnym.

Zestaw procesów dynamicznych postrzegany jako interakcyjny służyć może jako punkt wyjścia dla analityków zainteresowanych oceną jego żywotności. Ktoś może być szczególnie zainteresowany gruntem ideowym, na którym rozkwita dany porządek, ale nie potrwa to długo i szybko osoba taka poszukiwać będzie przykładów podstawowych idei i instytucji, kształtujących ten porządek. Aby mieć pewność, analitycy nie ograniczają się do specjalizacji w tym czy innym wymiarze, postępując w ten sposób, nie byłiby w stanie dostrzec znaczenia innych wymiarów.

Analiza ideowych, behawioralnych i instytucjonalnych wymiarów globalnego porządku, postrzeganego jako proces interakcji, może uniemożliwić określenie sekwencji przyczynowych, co wywołuje problem metodologiczny. Warto go skomentować. Stanowi on wyzwanie dla ram tworzenia hipotez systematycznie łączących niezależne i zależne zmienne. Ta naukowa procedura odwraca uwagę od interakcyjnej dynamiki globalnego porządku przez założenie, że pewne zjawiska (niezależnie zmienne) następują wcześniej w czasie niż te, na które systematycznie one wpływają (zależne zmienne). Podczas gdy może tak się dziać w horyzoncie krótkoterminowym, to założenie to nie sprawdza się w dłuższej perspektywie, obejmującej interakcyjną naturę zmiennych, jako systematyczny bodziec dla zmian w ramach pierwotnie niezależnych zmiennych. Innymi słowy, czynniki dynamiczne każdego globalnego porządku stanowią w rezultacie zmienne o charakterze zależnym i niezależnym w niekończącym się procesie, w którym utrzymują się wzorce tworzące ten porządek.

Możliwe są trzy rozwiązania tego problemu. Pierwsze polega na analizie ograniczonej do krótkoterminowych hipotez, skupiających się bardziej na liniowych niż interakcyjnych relacjach. Analitycy mogą na przykład tworzyć hipotezy co do wpływu pewnych ideowych założeń na konkretne wzorce behawioralne, ujmując w późniejszych hipotezach pytanie o to, jak

wzorce te z kolei reagują i wpływają na ideowe założenia. Drugim rozwiązaniem jest empiryczne skoncentrowanie się na sytuacjach krytycznych, lub też szczególnie złożonych przypadkach, jako środkach do rozwinięcia teoretycznej perspektywy. Jeżeli założenia teoretyczne przetrwają test tych złożonych przypadków – skomplikowanych okoliczności, które obejmują tak wiele zmiennych, że może wydawać się, iż przetestowanie ich jest niemożliwe – przyjęcie wniosku, że inne, bardziej przejrzyste przypadki będą również mogły być wyjaśnione, okazuje się zasadne.

Trzecim rozwiązaniem problemów metodologicznych związanych z badaniem globalnego porządku, tym, które szczególnie dobrze może sprawdzić się w długookresowych analizach, jest wystrzeżenie się procedury naukowej polegającej na wyznaczeniu niezależnych i zależnych zmiennych i zastąpieniu jej metodą pozwalającą na utrzymanie wrażliwości względem interaktywnej złożoności porządku społecznego za pomocą nieustannego oceniania, jak zmiana w jednym obszarze może wpłynąć na pozostałe dwa. Te zaś z kolei mogą zadziałać jako bodziec dla wzmocnienia lub dalszej zmiany w pierwotnym obszarze. Przyznać należy, że procedura ta jest nieco niezgrabna i podatna na błędy (ponieważ opiera się na założeniu o wielorakiej przyczynowości, może to prowadzić do niepohamowanych, pochopnych i prawdopodobnie błędnych wniosków). Alternatywa polega jednak na unikaniu pytań o przyczynę czy ograniczanie się do krótkich sekwencji, co wydaje się z całą pewnością jeszcze bardziej niewłaściwe, jeżeli celem naszych dociekań jest poznanie natury globalnego porządku.

5. Porządek i zmiana

Jeżeli ideowe, behawioralne i instytucjonalne wzorce interaktywnie podtrzymują ustalony porządek globalny, to co sprawia, że się zmieniają? Nie wystarczy powiedzieć, że zmiany zachodzące w tych wzorach są przyczyną zmiany porządku. Taka odpowiedź nie tylko jest tautologiczna i oczywista, lecz także lekceważy kluczowe pytanie – co leży u podstaw tych zmian w zakresie ideowej, behawioralnej i instytucjonalnej dynamiki? Jeżeli już porządek zostanie ustalony,

dynamika ta działa jako źródło, w tym sensie, że w sposób interaktywny czerpie i daje, w taki sposób, by utrzymać porządek, lub też doprowadzić do jego upadku i powstania nowego porządku.

Pytania o połączenie pomiędzy zmianą i porządkiem nie kończą się na zidentyfikowaniu głębszych źródeł, które leżą u podstaw tych wzorców. Nasuwa się chęć zadania innego pytania, czy ich zmiana odzwierciedla upadek, czy też rekonstrukcję starego porządku? Czy zachodzące transformacje są tak głębokie, że prowadzą do powstania nowego porządku, czy mają one ograniczony zasięg, co powoduje, że niektóre wymiary starszego porządku nie ulegają zmianie? Czy pojawienie się nowego globalnego porządku składa się na systemową zmianę lub zmianę wewnątrz systemu? Czy istnieje różnica pomiędzy zmianami we wzorcach behawioralnych aktorów i dystrybucją władzy między nimi? Czy prawdopodobne jest, że między zmianami zachodzącymi w różnych wymiarach istnieją znaczne opóźnienia? Czy okresy intensywnych i wszechogarniających konfliktów mogą utrzymywać się przez dłuższy okres czasu, czy podstawy porządku skazane są na upadek, jeśli konflikt staje się zbyt intensywny? Czy porządek jest zjawiskiem cyklicznym, w którym okresy konfliktu i chaosu stanowią jedynie momenty przejścia i wkrótce po ich wygaśnięciu pojawiają się nowe, bardziej uporządkowane porozumienia? Czy nowy porządek globalny może być tworzony przez wolę i wizję polityczną, czy jest on rezultatem dynamicznych technologii, zmieniających się warunków ekonomicznych i zmiennej perspektywy psychologicznej, które leżą poza ludzką kontrolą?

Na te pytania, nie znajdziemy oczywiście ostatecznych odpowiedzi. Dużo zależy od tego, jaką przyjmujemy koncepcję porządku i zmiany (Gilpin 1981).

Im bardziej szczegółowo ujmuje się naturę globalnego porządku w kategoriach obejmujących fenomen ideowy, behawioralny i instytucjonalny, tym większe prawdopodobieństwo, że nakreślenie porządku, który dobiegł końca, i pojawienie się nowego zostanie ograniczone do tych rzadkich okoliczności, kiedy to dynamika transformacji rozumiana jest raczej jako załączek upadku niż ograniczonej rekonstrukcji. Postrzega się ją jako zmiany systemowe, a nie

zmiany wewnątrz systemu; jako pojawiającą się w długich okresach, a nie jako zmiany zachodzące w krótkich okresach; jako zbyt złożoną, by stanowić wyraz politycznej woli jednej generacji. Mimo że porządek i zmianę można zdefiniować, każde przejście od starego do nowego porządku może wynikać z innej kombinacji ideowych, behawioralnych i instytucjonalnych czynników dynamicznych i z innej kombinacji warunków technologicznych, socjoekonomicznych i psychologicznych leżących u ich podstaw. Każdy porządek globalny kwitnie bądź upada w specyficznym kontekście historycznym, który nie może być ignorowany. Nawet tworząc najbardziej rozwiniętą definicję porządku, musimy brać to pod uwagę.

Jednym ze sposobów sformułowania wstępnych poglądów jest omówienie ich w kontekście rozwijającej się sceny międzynarodowej. Pomóc nam w tym może próba udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie: dlaczego porządek czasu zimnej wojny dobiegł końca? Agresywna rywalizacja ideologiczna leżąca u jego podstaw okazała się jedynie mentalną wizją, a nie obiektywną rzeczywistością i, jako taka upadła ona tak szybko jak mur berliński; ale dlaczego ten upadek dokonał się w 1989 r, a nie w 1979, 1969 lub 1959? Albo dlaczego zimna wojna nie trwała aż do 1999 r. czy do następnego stulecia? Stawiając to pytanie w inny sposób, załóżmy, że wydarzenia roku 1989 były jedynie finałowym, najbardziej dramatycznym etapem w dłuższym procesie systemowego upadku. Kiedy zatem zaczął się koniec zimnej wojny? Wraz z nadejściem „Solidarności” w Polsce? Wraz z wyborem Reagana? Wraz ze śmiercią Breżniewa? Wraz z masową produkcją magnetowidów i umieszczeniem satelitów telewizyjnych na orbicie?

Ujęcie problemu relacji pomiędzy porządkiem i zmianą w tych kategoriach wymaga zwrócenia uwagi na podstawowe znaczenie warunków materialnych jako zewnętrznych źródeł trwania i upadku globalnego porządku. Jak zostało to już przedstawione w innym miejscu, istnieje wielka różnorodność warunków materialnych, które mogą kształtować zasady pozwalające na rządzenie bez rządu i utrzymywanie porządku. Zatem zmiana warunków materialnych doprowadzić może do upadku lub przynajmniej do rekonstrukcji panującego porządku. Jeżeli na przykład

porządek jest osadzony w poszerzających się rozbieżnościach ekonomicznych pomiędzy jego aktorami, naciski na zmianę i ustalenie nowego porządku mogą być bardzo rozległe i występować w długim horyzoncie czasu z jednakową intensywnością. Podobnie sytuacja będzie wyglądać, kiedy dystrybucja zasobów pośród kluczowych aktorów ulegnie zmianie z jakiegoś powodu, zajdą wtedy prawdopodobnie stosowne zmiany w hierarchii obowiązujących porozumień, tak aby pozostały one zgodne z materialnymi podstawami porządku. W dużym stopniu to właśnie stało się u schyłku zimnej wojny. Podczas gdy nadejście ery Reagana i Gorbaczowa bez wątplenia przyczyniło się do końca tego porządku, prawdopodobnie kwestię bardziej fundamentalną stanowiło tu bankructwo radzieckiej gospodarki i powszechna świadomość, że założenia systemu komunistycznego były całkowicie błędne. Wydarzenia skumulowały się w roku 1989, a nie we wcześniejszym okresie, ponieważ tak długo trwało rozejście się zasad ideologicznych i poziomu życia. Dłużej nie można już było temu zaprzeczać. Innymi słowy, jedna z głównych zmian dotyczyła warunków materialnych, na których jedna ze stron rywalizacji opierała swoją siłę. Protesty polskich robotników i ucieczka Niemców z NRD na Zachód stanowiły po części odpowiedź na utrzymujące się naciski polityczne. Nie mniejszą rolę odegrały tu jednak narastające niezadowolenie z sytuacji materialnej i słabnąca nadzieja na jej poprawę.

Kolejna kwestia warunków materialnych, która się zmieniła, naruszając podstawy ideowe, behawioralne i instytucjonalne zimnej wojny, dotyczyła kompetencji analitycznych jednostek znajdujących się w przeciwnych obozach ideologicznych. Mając do dyspozycji urządzenia mogące służyć edukacji, takie jak magnetowidy, telewizję satelitarną, komputery i wiele innych produktów rewolucji mikroelektronicznej, obywatele w każdym z krajów stawali się coraz bardziej biegli w nakreśnianiu scenariuszy rozwoju sytuacji o charakterze makroekonomicznym, społecznym, politycznym, w której funkcjonowali. Tym samym stali się oni bardziej świadomi tego, jak, kiedy i gdzie mogli dawać wyraz poglądom, odzwierciedlającym ich interesy (Rosenau 1990).

Nie był to więc zbieg okoliczności, że porządek zimnej wojny dobiegł końca na placach Europy

Wschodniej i ZSRR. Ten porządek został w dużej mierze stworzony na podstawie przekonania, że masy zaakceptowały konieczność agresywnej rywalizacji między mocarstwami, że będą się one ulegle poddawać się presji wynikającej z takiego porządku. Ponadto założono, że przynajmniej nie będą one podważać zasadności istnienia instytucji militarnych, ekonomicznych i politycznych napędzających zimną wojnę.

Zwiększona zdolność dostrzegania coraz większych niedogodności tych porozumień w świecie coraz bardziej niezależnym doprowadziła do zmiany jednego z podstawowych warunków – poziomu zdolności ludzkich, będącego podstawą porządku po zimnej wojnie.

Kolejnym istotnym zewnętrznym czynnikiem, który zmienił się wystarczająco, by przyspieszyć upadek porządku zimnej wojny, było pojawienie się nowego obszaru spraw publicznych. Istniejące porozumienia nie potrafiły sobie z nim poradzić. Jak zauważyliśmy wcześniej, dynamika procesów wynikająca z kwestii zanieczyszczenia środowiska, kryzysu walutowego, ataków terrorystycznych, AIDS i handlu narkotykami stanowiła wyzwanie o charakterze zdecydowanie wykraczającym poza granice rywalizacji pomiędzy supermocarstwami. Rozwiązywanie tych problemów wymagało wspólnych działań, a nie walki przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na potrzebę tworzenia nowych behawioralnych, instytucjonalnych i ideowych wzorców. Kiedy popatrzymy w ten sposób, awaria elektrowni atomowej w Czarnobylu w 1986 r. staje się symbolem początku przedostatniego etapu upadku zimnej wojny.

6. Zmiana systemu a zmiana wewnątrz systemu

Opisawszy porządek globalny jako zrutyinizowane porozumienia, za pomocą których rozwiązywane są kwestie światowe, zasugerowaliśmy sposób, w jaki porządek zostaje doprowadzony do upadku i powstaje na nowo, pozostaje jednak pytanie, czy pojawiający się porządek opiera się na nowych systemowych fundamentach czy stanowi rekonstrukcję poprzedniego systemu. W jaki sposób traktować powinniśmy ten nowy pojawiający się porządek, jako w całości stworzony od nowa czy jako zrekonstruowaną wer-

sję jego poprzednika? Przedstawiając to bardziej szczegółowo, czy powinniśmy traktować upadek zimnej wojny jako zmianę w kierunku nowego porządku, czy jako jedynie zmianę wewnątrz tego starego?

Wiele zależy tu, oczywiście, od tego, na jakich aspektach globalnego porządku się skupimy. Jeżeli potraktujemy je ogólnie, kładąc nacisk na niezmienną kompetencję i dominację państw i ich anarchicznego systemu, który harmonizuje ich suwerenność i równość, wtedy koniec zimnej wojny i zastąpienie rywalizacji supermocarstw bardziej rozproszoną, mniej militarną rywalizacją pomiędzy wieloma państwami mogą być postrzegane jako jedynie nowa forma istniejącego porządku. Zmienione relacje, hierarchia i nowe wzorce interakcji, ale ciągle ten sam stary system państwowy, z tymi samymi ustaleniami dla prowadzenia i utrzymywania swoich spraw. Zmiany, które zaszły po okresie zimnej wojny, są z całą pewnością bardzo rozległe i głębokie, a ich konsekwencje będą odczuwalne jeszcze przez wiele dekad, ale w tym rozumieniu stanowią one jedynie zmiany o charakterze wewnątrzsystemowym.

Z drugiej strony, jeśli nacisk zostanie położony na malejące kompetencje państw, globalizację gospodarki, zmiany społeczne i powstawianie religijnych, etnicznych, językowych, politycznych podgrup, pojawienie się kwestii międzynarodowych przyczyniających się do powstawiania międzynarodowych autorytetów i lepszego zrozumienia kwestii obywatelskich, wtedy koniec zimnej wojny i wynikające z tego ustalenia dla utrzymania życia w skali globalnej, mogą być odbierane jako podstawa do stworzenia zupełnie nowego porządku. Państwa pozostają ciągle aktywne i ważne, to pewne, ale ich udział w procesie światowej polityki ma inny, mniej dominujący charakter i tym samym prowadzi do zrozumienia faktu, że oto dokonana się fundamentalna zmiana systemu (Rosenau 1990).

Czy istnieją jednoznaczne dowody wskazujące na słuszność jednej z tych teorii i odrzucenie drugiej? Nie, jeszcze nie. Wydaje się, że kwestia ta pozostaje ciągle otwarta. Następstwa upadku imperium sowieckiego prawdopodobnie destabilizują wiele z obecnych globalnych porozumień, co uniemożliwia uzasadnienie jednej lub drugiej perspektywy. Możemy zatem powtórzyć,

że wiele zależy od tego, jak zostaną zdefiniowane podstawowe koncepcje, co zapewne pozwoli na przeprowadzenie innych umożliwiających odmienne interpretacje, ponieważ będą one kłaść mniejszy lub większy nacisk na kompetencje państw w okresie po zimnej wojnie, znaczenie kwestii międzynarodowych, siłę dynamiki podgrup w społeczeństwie i zmieniające się zdolności oddziaływania obywateli na państwo.

Dane dotyczące zakresu transformacji, którymi zajmuje się obecnie świat polityki, nie są oczywiste. Widać jedynie główną cechę tego procesu – gdy globalny porządek doświadcza wewnętrznych lub systemowych zmian, mają one tak fundamentalny charakter, że nie mogą dokonywać się w szybkim tempie.

Ostatnie przemiany dokonujące się w starym porządku mogą zająć tyle czasu, ile zajął upadek muru berlińskiego i rozpad reżimów Europy Wschodniej. Procesy, w których nowe ustalenia wchodzi w życie, są bardziej niepewne i zawiłane. Dlaczego? Ponieważ w dużym stopniu ideowe, behawioralne i instytucjonalne podstawy starego porządku tkwią głęboko w nawykach – w utartych, powtarzających się sposobach reagowania na wydarzenia – a nawyki z trudnością dają się wykorzystać. Mogą rozpaść się łatwo, jeżeli przeciwstawi im się czynniki, które wskazywać będą bez wątpliwości na ich zupełną bezużyteczność, ale tworzenie nowych zwyczajów i postaw właściwych dla nowych, nieznanych okoliczności stanowi zupełnie inną kwestię.

Uzyskanie pewności co do słuszności zmian wymaga czasu, ponieważ konieczne jest oddzielenie szans od niebezpieczeństw, wykształcenie nowego repertuaru zachowań i, oczywiście, konieczne są wielokrotne powtórzenia tych zachowań, tak aby stały się one wzorcami.

Jeżeli to nastąpi, jeśli obowiązujący porządek świata polityki będzie „wynalazkiem człowieka”, i jeśli jego intersubiektywne podstawy będą już dzisiaj miały globalny zasięg, wtedy tempo, w jakim będzie się on rodzić, musi być powolne. Porozumienie, które utrzymywało równowagę sił w Europie, od upadku Napoleona do wybuchu I wojny, było dziełem zaledwie kilku osób. Obecne „wynalazki” obejmują swym zasięgiem miliony ludzi. Proces przyzwyczajania się do nowych struktur i zasad może przebiegać w różnym tempie w różnych częściach świata.

ta. Formowanie się zwyczajów i zgodności w ramach nowego porządku zająć może wiele dekad, nim osiągnie on pełną dojrzałość.

Bibliografia

Bull H. (1977). *The Anarchical Society*, s. 248–256. New York: Columbia University Press.

Finkelstein L.S. (1991). *What is International Governance?* Referat wygłoszony podczas Annual Meeting of the International Studies Association, Vancouver, 21 marca.

Kothari R. (1987). „On Human Governance”, *Alternatives*, nr 12(8).

Gilpin R. (1981). *War and Change In World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner S.D. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

McNeil W.H. (1963). *The Rise of the West: A History of the Human Community*. Chicago: University of Chicago Press.

North R.C. (1990). *War, Peace, Survival: Global Politics and Conceptual Synthesis*. Boulder, CO: Westview Press.

Rosenau J.N. (1987). *Governance without Government: Systems of Rule In World Politics*. Los Angeles, CA: Institute for Transnational Studies.

Rosenau J.N. (1990). *Turbulence In World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Young O.R. (1989). *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Governance, Order, and Change in World Politics

The article deals with the issue of governance and related systemic limitations, as viewed from the perspective of international relations. In the context of evolving international relations and the increasing interdependence of social systems and subsystems, the author poses a fundamental question as to whether there might be governance without a government – a phenomenon accounted for by invoking interactions along – as well as between – dimensions of an ideological, behavioural and institutional nature.

Key words: governance without (a) government, order, change, regimes, institutions, system.