

Pojęcie dysfunkcyjności państw – geneza i definicje

Zjawisko dysfunkcyjności państw było obecne w światowej rzeczywistości politycznej od początku istnienia samych organizmów państwowych. Niemniej jednak dopiero na początku lat 90. XX wieku obserwuje się wzmożone zainteresowanie tym fenomenem, określanym najczęściej mianem upadku państwa (*state failure*), głównie w kontekście sytuacji humanitarnej obszarów dotkniętych kryzysem państwowości. Zjawisko wysokiej dysfunkcyjności państw jest charakterystyczne przede wszystkim dla obszarów nazywanych Trzecim Światem, i jak zauważa Stanisław Bieliń, zrodziło się w wyniku nałożenia się kilku czynników. Wśród nich jest między innymi dziedzictwo rządów kolonialnych, które zniszczyły tradycyjne struktury społeczne, ale nie zdążyły bądź nie chciały wykształcić trwałych instytucji ustrojowych. W nowo powstałych państwach pokolonialnych elity rządzące nie mogły zapewnić wewnętrznej spójności i pokonać problemów typowych dla społeczeństw wieloetnicznych i wielowyznaniowych¹. Powstałe bowiem w okresie pokolonialnym państwa to w większości sztuczne twory, których granice odzwierciedlały przede wszystkim grę interesów mocarstw kolonialnych. W granicach wspomnianych państw zamknięto dziesiątki, a czasami setki grup etnicznych, często z sobą skonfliktowanych. Wymownymi przykładami są państwa o najwyższym stopniu dysfunkcyjności leżące w Azji Południowej i Afryce Subsaharyjskiej².

Większemu zainteresowaniu problemem państw dysfunkcyjnych sprzyjały także wydarzenia historyczne, takie jak upadek Związku Radzieckiego i związany z tym koniec zimnej wojny³. Rozpad ZSRR i bloku wschodniego oznaczał odejście od dwubiegunowego układu sił, a w konsekwencji Stany Zjednoczone pozostały jedynym supermocarstwem, czasem nazywanym „hiperpotęgą”, co sugerowało, że będą mogły przeforsować swoje warunki globalnego „nowego światowego po-

¹ S. Bieliń, *Państwa upadłe*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 622–623.

² Problematyka ta zostanie szczegółowo omówiona w tomie II w odniesieniu do państw dysfunkcyjnych Afryki Subsaharyjskiej, Azji i Ameryki Łacińskiej.

³ M. Nguyen, *The Question of 'Failed States'. Australia and the Notion of State Failure*, „View on Asia. Briefing Series”, Uniya, Jesuit Social Justice Centre, March 2005, s. 2, za: http://www.uniya.org/research/state_failure.pdf (dostęp: 26.07.2012).

rządu”. Po inwazji Saddama Husajna na Kuwejt, która rozpoczęła kryzys w Zatoce Perskiej, prezydent USA George Herbert Bush w swym przemówieniu do narodu z 11 września 1990 roku ogłosił wspomniany już „nowy porządek światowy” (*New World Order*), który miał rozpocząć nowy etap współpracy międzynarodowej pod przewodnictwem USA:

Znajdujemy się dzisiaj w nadzwyczajnej chwili historycznej. Kryzys w Zatoce Perskiej, jakkolwiek groźny, stwarza nam jednocześnie niespotykaną dotąd możliwość wejścia w historyczny okres współpracy. Z tych pełnych niepokoju czasów może wyłonić się kolejny cel do osiągnięcia – nowy porządek światowy: nowa era wolna od groźby terroru, nacechowana silniejszym dążeniem do sprawiedliwości. Era, w której narody świata, na Wschodzie i Zachodzie, Północy i Południu, mogą rozwijać się i żyć w zgodzie (...). Dzisiaj nowy świat rodzi się w bólach, świat zupełnie inny od tego, jaki znaliśmy. Świat, w którym rządy prawa zastąpiły prawo dzungli (...)⁴.

Edward Said i Noam Chomsky uważają, że po upadku muru berlińskiego i zakończeniu zimnej wojny Zachód pod przewodnictwem USA starał się na nowo zorganizować porządek świata według schematu wyznaczonego przez amerykańską tradycję i kulturę polityczną, mając świadomość istniejącego konfliktu na linii Północ–Południe oraz skutków, jakie on niesie, tak aby społeczeństwo zachodnie utrzymało kontrolę nad światowymi zasobami. Na użytek zachodniego systemu konieczne było zatem wykazanie ogromnej przepaści pomiędzy cywilizowanym Zachodem, przywiązującym tradycyjnie dużą wagę do wolności i demokracji, a barbarzyńską brutalnością tych, którzy tych wartości nie podzielają⁵. Wówczas zaczęła być forsowana koncepcja „świata porządku” i „świata chaosu”, a zewnętrznym przejawem „świata chaosu” w stosunkach międzynarodowych były oczywiście tzw. państwa upadłe.

Zaangażowanie największego mocarstwa świata w liczne interwencje militarne na obszarach objętych destabilizacją wydaje się zrozumiałe, gdy spojrzy się na nie przez pryzmat dokumentów i wspomnień ówczesnych czołowych przywódców USA. W swoich wspomnieniach prezydent George Herbert Bush wyraźnie daje do zrozumienia, że jednym z głównych celów polityki zagranicznej jego administracji było wprowadzenie do stosunków międzynarodowych poczucia stabilności i przewidywalności⁶. Tymczasem niepowodzenie Stanów Zjednoczonych przewodzących koalicji wojsk ONZ podczas kolejnej operacji „Przywrócić Nadzieję” w Somalii pokazało, że USA, mimo statusu „hiperpotęgi”, nie potrafią narzucić innym państwom swojej wizji światowego ładu, szczególnie w sytuacji gdy przeciwnikiem nie jest państwo, lecz aktorzy niepaństwowi działający w warunkach chaosu będącego skutkiem kompletnego załamania struktur państwa,

⁴ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, Warszawa 2000, s. 381.

⁵ E.W. Said, *Kultura i imperializm*, Kraków 2009, s. 325.

⁶ Ibidem, s. 578.

a sam konflikt przybiera charakter asymetryczny⁷. Wtedy problem państw słabych i dysfunkcyjnych stał się użytecznym argumentem stosowanym w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych na dekadę przed atakami terrorystycznymi z 11 września 2001 roku⁸.

Po raz pierwszy samego określenia „państwo upadłe” (*failed state*) użyli Gerald B. Helman i Steven R. Ratner w artykule *Anarchy Rules: Saving Failed States*, opublikowanym zimą 1992/1993 przez magazyn „Foreign Policy”. Zdaniem autorów „nowe niepokojące zjawisko” polegało na tym, że upadłe państwa narodowe (*failed nation-state*) „są całkowicie niezdolne do utrzymania członkostwa we wspólnocie międzynarodowej”⁹. Dwa lata później została wydana pierwsza publikacja książkowa w całości poświęcona upadkowi i rozkładowi państwa (*state collapse*) – *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* pod redakcją Williama Zartmana¹⁰. Według Zartmana upadek/rozkład państwa oznacza, że jako główny ośrodek decyzyjny czy symbol tożsamości narodowej nie może ono wypełniać swoich podstawowych funkcji w wyniku problemów ze zwierzchnictwem terytorialnym, wiarygodnością państwa jako instytucji politycznej oraz organizacją systemu społeczno-gospodarczego. Niemniej jednak w tym okresie problem państw dysfunkcyjnych znajdował się w orbicie zainteresowań przede wszystkim środowisk uniwersyteckich.

Zmianę w postrzeganiu tego zjawiska przyniosły ataki terrorystyczne z 11 września 2001 roku, które sprawiły, że pojęcie państwa upadłego weszło na stałe do światowej polityki, mediów czy dyskursu bezpieczeństwa międzynarodowego. Na potwierdzenie tego ostatniego wystarczy przytoczyć tak ważne dokumenty jak chociażby Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Stanów Zjednoczonych z 2002 roku (*National Security Strategy 2002*) i Europejska Strategia Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (*European Security Strategy*) z 2003 roku.

W pierwszym z nich pojawia się stwierdzenie, że Ameryka jest teraz mniej zagrożona przez państwa dążące do dominacji (*conquering states*) niż przez państwa upadające (*failing states*). Dokument ten zobowiązuje rząd amerykański do zajęcia się problemem tzw. państw upadłych. Zwraca uwagę, że w krajach tych w wyniku upadku instytucji państwowych, anarchii, utraty kontroli przez czynniki międzynarodowe oraz wszechobecnej biedy i braku perspektyw na lepsze jutro sprzyjające warunki rozwoju mogą znaleźć organizacje terrorystyczne i międzynarodowe grupy przestępcze. Państwa te mogą stanowić także dogodne miejsce

⁷ R. Rybkowski, *Komu potrzebne są państwa upadłe?*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012, s. 15.

⁸ V. Cojanu, A.I. Popescu, *Analysis of Failed States: Some Problems of Definition and Measurement*, „The Romanian Economic Journal”, November 2007, X, no. 25 bis, s. 114.

⁹ G.B. Helman, S.R. Ratner, *Anarchy Rules: Saving Failed States*, „Foreign Policy”, Winter 1992/1993, issue 89, za: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states (dostęp: 31.08.2012).

¹⁰ I.W. Zartman, *Introduction: Posing the Problem of State Collapse*, [w:] I.W. Zartman (red.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder 1995, s. 5.

do przemytu broni masowego rażenia. Zwalczenie tego typu zagrożeń stało się jednym z celów polityki bezpieczeństwa USA po zamachach z 11 września 2001 roku¹¹. Europejska Strategia Bezpieczeństwa, zatytułowana *A Secure Europe in a Better World* („Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie”) i zatwierdzona przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 roku, wymienia z kolei wiele głównych zagrożeń płynących ze środowiska międzynarodowego, wśród których obok terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia, konfliktów regionalnych czy przestępczości zorganizowanej można znaleźć upadek państwa¹².

Termin „państwo upadłe”, a następnie wiele innych określeń na różnego rodzaju państwa dysfunkcyjne, bardzo szybko przyjął się zarówno w polityce międzynarodowej, jak i w świecie mediów, ulegając licznym uproszczeniom, stając się pojęciem coraz bardziej niejasnym i rozmytym, dlatego też niniejszy rozdział ma na celu uporządkowanie zakresu definicyjnego dysfunkcyjności państw w najważniejszych kontekstach jego użycia.

Pojęcie państwa i jego dysfunkcyjność w prawie międzynarodowym

Rozważania na temat dysfunkcyjności państw należałoby rozpocząć od definicji państwa, nie sposób bowiem mówić o nieprawidłowościach w jego funkcjonowaniu bez chociażby podstawowego zdefiniowania jego istoty. Pojęcie państwa od dawna znajdowało się w kręgu zainteresowania filozofów i prawoznawców, co zaowocowało powstaniem wielu różnych jego koncepcji. Na potrzeby niniejszego rozdziału warto przytoczyć definicję państwa opracowaną przez niemieckiego uczonego Georga Jellinka (1851–1911), przedstawiciela pozytywizmu prawniczego, szczególnie istotną w prawie międzynarodowym, pozwalającą bowiem na odróżnienie państwa od innych organizacji społeczno-politycznych, które nie mają charakteru państwowego. Stworzona przez niego definicja, zwana trójelementową definicją państwa lub triadą Jellinka, wskazywała trzy niezbędne elementy powstania i istnienia państwa: władza najwyższa, ludność i terytorium¹³. Niemniej jednak to tradycyjne rozumienie pojęcia państwa w prawie międzynarodowym było postrzegane jako zbyt szerokie, stąd też pojawiły się próby jego zawężenia. Możliwość taką stworzyła konwencja o prawach i obowiązkach państw podpisana w Montevideo w 1933 roku na VII Konferencji Panamerykańskiej. Konwencja ta dodała czwarty, konieczny atrybut państwowości – zdolność do utrzymywa-

¹¹ *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 września 2002, White House, Washington, za: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html> (dostęp: 26.07.2012).

¹² *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels 2003, s. 4, za: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (dostęp: 26.07.2012).

¹³ Tak zwane składniki konstytutywne państwa; zob. J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003, s. 3–4.

nia stosunków z innymi państwami¹⁴. Według polskich prawników Remigiusza Bierzanek i Janusza Symonidesa z tych czterech elementów najważniejsze jest posiadanie przez państwo efektywnego rządu (czyli władzy najwyższej), który jest podstawą jego istnienia¹⁵. Co należy rozumieć pod pojęciem efektywnego rządu, można wywnioskować choćby z prac Maxa Webera, który uważał, że nowoczesne państwo (*modern state*) powinno dysponować stałą administracją, armią oraz aparatem finansowym i podatkowym, wszystkie te elementy gwarantują bowiem funkcjonowanie środków przymusu i zapewniają państwu monopol w kwestii ich kontroli¹⁶.

Klasycznie w prawie międzynarodowym upadek państwa, który uznaje się za skrajny przejaw jego dysfunkcyjności, może nastąpić przez inkorporację, rozpad lub połączenie, a każde z tych zjawisk powoduje wygaśnięcie podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Utrata przez państwo podmiotowości prawnomiędzynarodowej to główny element stanowiący o jego upadku, ponieważ organizacja państwowa, uznawana za podstawowy podmiot prawa międzynarodowego, jako jedyny wśród tychże podmiotów ma podmiotowość suwerenną, pełną i pierwotną. Na mocy prawa zwyczajowego przyjmuje się, że wynika ona ze spełnienia kryteriów określonych we wspomnianej trójelementowej definicji państwa, czyli posiadania przez państwo terytorium, ludności i władzy. Z kolei nabycie podmiotowości prawnomiędzynarodowej przez państwo tłumaczą dwie teorie: konstytutywna, według której aby państwo mogło stać się podmiotem prawa międzynarodowego, musi dojść do jego uznania przez już istniejące organizmy państwowe, oraz deklaratywna, w której wystarczającym warunkiem uzyskania podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest samo powstanie państwa¹⁷.

Szczególne znaczenie w definicji państwa ma terytorium państwowe, państwo jest bowiem zjawiskiem „przestrzennym”, tym samym jego istnienie bez własnego

¹⁴ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 12. Por. art. 1, *Convention on Rights and Duties of States (inter-American)*, The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy, za: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp (dostęp: 7.09.2012).

¹⁵ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 120.

¹⁶ G. Gil, *Upadanie państwa w Afryce – mit czy rzeczywistość?*, „Olsztyńskie Studia Afrykaniistyczne” 2011, t. II, s. 131. Więcej zob.: M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York 2009.

¹⁷ Mimo że sama decyzja o uznaniu państwa ma zazwyczaj charakter polityczny, to prawo międzynarodowe dysponuje obiektywnym kryterium uznania państwa, jakim jest efektywność, czyli stabilność i skuteczność władzy oraz zdolność do utrzymywania stosunków międzynarodowych. Zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 141. Kontrowersyjny wydaje się pomysł na wprowadzenie dotychczas nieistniejącej w prawie międzynarodowym możliwości cofnięcia uznania dla państwa słabego tudzież nieposiadającego efektywnego rządu. Krok ten nie musiałby obejmować całości problematycznego państwa, tylko obszar, na którym centralna władza państwowa rzeczywiście nie jest egzekwowana, np. region Waziristan w Pakistanie. Por. R. Delaney, *De-recognition of States: A Different Approach to Failed States*, „Stanford Journal of International Relations” 2008, vol. X, no. 1 (Fall/Winter), s. 13–15; H. Dudkiewicz, *Prawo międzynarodowe w kwestii państwa upadłego*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku...*, op. cit., s. 72–74.

terytorium nie jest możliwe. Nad swoim terytorium państwo ma zwierzchnictwo terytorialne, które jest uznawane za cechę państwa wynikającą z jego suwerenności. Polega ono na wykonywaniu wszystkich działań i funkcji właściwych państwu w obrębie jego terytorium, jak i uniemożliwianiu wykonywania takich działań innym podmiotom¹⁸. Państwo nawet w stanie głębokiej dysfunkcyjności zachowuje swoje dominium, mimo że w istocie go nie kontroluje. Wynika to z faktu, że terytorium jako jedyne z trzech podstawowych kryteriów państwowości istnieje rzeczywiście i obiektywnie. W prawie międzynarodowym oprócz terytorium państwowego wyróżnia się także ziemie niczyje (*terra nullius*) i wspólne dziedzictwo ludzkości (*res communis*). Stąd istotnym pytaniem, jakie się pojawia, jest to, czy nieefektywna władza państwowa na danym terytorium, za jaką często uznaje się rządy państw dysfunkcyjnych – w szczególności upadłych, nie prowadzi do przekształcenia tego obszaru w ziemie niczyją. Zasadniczym zatem zagadnieniem jest skuteczność wykonywania władzy na danym terytorium, co potwierdza istotność i znaczenie efektywnego rządu dla funkcjonowania organizmu państwowego¹⁹.

Oprócz efektywnej władzy i terytorium państwowego trzecim elementem klasycznej definicji państwa uznawanej w prawie międzynarodowym jest ludność. Kryterium ludności w państwie o najwyższym stopniu dysfunkcyjności jest problematyczne, ponieważ nie ma idei państwowości, która mogłaby legitymizować państwo w świadomości ludzi. Co więcej, podzielona konfliktami ludność w stanie upadku nie tworzy już społeczeństwa, a jej zjednoczenie tudzież zgodna koegzystencja wydają się niemożliwe, a tym samym w konsekwencji jedyne, co ją łączy, to posiadanie formalnego obywatelstwa. W rzeczywistości więc trudno mówić o uznawaniu ludności takiego państwa za lud jako element konstytuujący podmiotowość prawnomiędzynarodową państwa²⁰.

Problem definicji pojęcia państwa w odniesieniu do państwa dysfunkcyjnego, a szczególnie jego ostatniego etapu, za jaki uznawane jest państwo upadłe, pojawia się wraz z próbą zastosowania szerokiej definicji upadku państwa, wskazującej, że jest to sytuacja, w której „administracja państwowa przestaje funkcjonować, państwo przestaje wypełniać swoje podstawowe funkcje, bardzo często jego przejawem staje się utrata przez państwo monopolu na stosowanie siły”²¹. Niemniej jednak taka szeroka definicja nie miałaby zastosowania z punktu widzenia prawa, które wymaga definicji wąskich, odnoszących się do konkretnych, prawnie relewantnych kwestii, jak na przykład w przypadku państwa upadłego – zupełny i trwały brak władzy, która jest przecież jednym z filarów klasycznej trój-

¹⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 194, 198–199.

¹⁹ Ibidem, s. 209; J.J. Milewski, *Państwo w Afryce. Dylematy i kierunki przeobrażeń*, [w:] J.J. Milewski, W. Lizak (red.), *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, Warszawa 2002, s. 40. Zob. więcej: J. Symonides, *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, „*Studia Iuridica*” 1971, t. 11, z. 1.

²⁰ H. Dudkiewicz, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 81.

²¹ W. Lizak, *Państwo w Afryce*, [w:] M. Sulek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 386.

elementowej definicji państwa²². W państwie upadłym władza przestaje *de facto* istnieć. Nie chodzi jednak o okresowy brak władzy, ten bowiem nie jest podstawą do kwestionowania podmiotowości państwa, a jedynie skłania do zastosowania zasady *ius postliminii*, według której występuje domniemanie kontynuacji i efektywności władzy. Na przykład w państwach upadających, w przeciwieństwie do państw upadłych czy też państw w stanie rozkładu, istnieje jakaś forma władzy, do której można zastosować zasadę *ius postliminii*, oczekując na moment wyłonienia się efektywnego rządu²³.

Jak już wspomniano, do trójelementowej definicji państwa autorstwa Jellinka dodano czwarty element w postaci zdolności do utrzymywania stosunków z innymi podmiotami. W zdolności tej, która jest związana z władzą najwyższą państwa, przejawia się podstawowe kryterium jego suwerenności. Skoro jednakże władza w państwie upadłym nie istnieje przez dłuższy czas, to w wyniku tej sytuacji państwo nie ma zdolności wchodzenia w stosunki prawne, czyli w konsekwencji nie jest suwerenne²⁴. W teorii, po spełnieniu kryteriów uznanych przez prawo zwyczajowe za warunki państwowości (triada Jellinka) oraz uzyskaniu zdolności do utrzymywania stosunków z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, państwo nabywa podmiotowość prawnomiędzynarodową, zatem w obliczu trwałej utraty jednego ze składników konstytutywnych swego istnienia (np. efektywnego rządu/władzy) powinno stracić podmiotowość²⁵. Prawo międzynarodowe uznaje jednak możliwość powrotu państwa upadłego do normalnego funkcjonowania i tym samym odtworzenia jego państwowości, dlatego też w praktyce kwestionowanie podmiotowości państwa upadłego jest odrzucane, co widać na przykład w działaniach Organizacji Narodów Zjednoczonych opowiadającej się za uznaniem ciągłości państwa znajdującego się w stanie upadku²⁶.

²² R. Koskenmäki, *Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia*, „Nordic Journal of International Law” 2004, nr 73, s. 4–5.

²³ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, przeł. J.J. Gojło, A. Kułach, A. Misztal, P. Nowak, Warszawa 2006, s. 127; J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe wobec problemu państwa upadłego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2. Riikka Koskenmäki do zilustrowania tej zasady przywołuje przykład sytuacji Somalii, traktowanej jako swego rodzaju anomalii (swego czasu Organizacja Narodów Zjednoczonych uznała, że na jej obszarze nie istnieje żadna forma rządu). R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit., s. 14–16; *Resolution 897(1994)*, UN Security Council, S/RES/897, 4 lutego 1994, za: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/065/62/PDF/N9406562.pdf?OpenElement> (dostęp: 2.03.2013).

²⁴ S. Bielen, *Państwa upadłe*, op. cit., s. 629.

²⁵ R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit., s. 5–6.

²⁶ S. Bielen, *Państwa upadłe*, op. cit., s. 629. Pokazuje to również postępowanie ONZ w sprawie upadku państwa w Somalii na początku lat 90. XX wieku. Mimo początkowej deklaracji, że Somalia znajduje się w sytuacji braku efektywnego rządu, Rada Bezpieczeństwa ONZ konsekwentnie traktowała Somalię jako suwerenne państwo, m.in. uznając rząd na uchodźstwie. Por. R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit.

Państwa dysfunkcyjne – ujęcie politologiczne

Koniec zimnej wojny oraz postępująca globalizacja i modernizacja uwypukliły problem państw dysfunkcyjnych, najczęściej określanymi jako państwa upadłe (*failed states*). Państwa te znajdują się obecnie na obszarze tzw. Trzeciego Świata (w szczególności na kontynencie afrykańskim – 70%), w związku z czym pojawiają się pytania, czy określenie „upadek państwa” (*state failure*) nie jest przejawem europocentrycznej perspektywy stosowanej względem państw postkolonialnych, często dysfunkcyjnych już od momentu swojego powstania²⁷.

Ugruntowanie się pojęcia państwa upadłego we współczesnej nauce poprzedziły całkowicie błędne z dzisiejszej perspektywy rozważania Roberta H. Jacksona. W swojej wydanej po raz pierwszy w 1990 roku książce *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* Jackson do określenia państw o wysokiej dysfunkcyjności używa terminu „quasi-państwa” (*quasi-states*), który dziś oznacza państwa nieuznawane lub jedynie częściowo uznawane na arenie międzynarodowej (np. Kosowo, Abchazja, Osetia Południowa, Cypr Północny, Sahara Zachodnia czy Somaliland). W ujęciu Jacksona quasi-państwa to państwa, które nie mogą utrzymać się bez pomocy otrzymywanej z zewnątrz tudzież nie przyczyniają się do utrzymania porządku międzynarodowego, niemniej jednak są prawnie uznawane dzięki swemu członkostwu w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Termin „quasi-państwa” został przez Jacksona ukuty głównie w odniesieniu do byłych kolonii, które w konsekwencji procesów dekolonizacyjnych uzyskały państwowość w rozumieniu prawnomiędzynarodowym, tym samym – przynajmniej w teorii – nabywając identyczne prawa i obowiązki co inne suwerenne państwa. W wyniku braków instytucjonalnych ich państwowość była jednakże ograniczona w sensie empirycznym, a suwerenność była rozumiana jako sprawowanie efektywnej kontroli nad swoim terytorium oraz zamieszkującą je ludnością²⁸. Na chaos terminologiczny, jaki wprowadza książka Jacksona, zwraca uwagę Pål Kolstø, który wyraźnie optuje za odróżnieniem quasi-państw (*quasi-states*)²⁹ – rozumianych jako państwa nieuznawane przez społeczność międzynarodową (*unrecognized states*), a zatem pozbawione suwerenności w aspekcie zewnętrznym – od państw upadłych (*failed states*), pozbawionych suwerenności

²⁷ G. Gil, *Upadanie państwa w Afryce...*, op. cit., s. 130; R. Rybkowski, *Komu potrzebne są państwa upadłe?*, [w:] R. Kłosowicz, R. Mania, op. cit., s. 14, 18.

²⁸ D.W. Potter, *States Responsibility, Sovereignty, and Failed States*, referat zaprezentowany na Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29.09.–1.10.2004, s. 2–3, 12, za: https://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/potter.pdf (dostęp: 12.06.2012). Zob. więcej: R.H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1996, s. 21–26.

²⁹ Kolstø przytacza również inne terminy używane w stosunku do państw nieuznawanych: państwa *de facto* (*de facto states*), parapaństwa (*para-states*), pseudopaństwa (*pseudo-states*).

w aspekcie wewnętrznym³⁰. Warto podkreślić, że oprócz oczywistego argumentu przemawiającego za takim rozróżnieniem (nieuznawane na arenie międzynarodowej quasi-państwa nie są organizmami państwowymi w myśl definicji państwa obowiązującej w prawie międzynarodowym, tym samym nie ma podstaw do rozważań na temat ich ewentualnej dysfunkcyjności lub upadku) istnieje też argument praktyczny (pojęcie quasi-państw jako terytoriów niedysponujących uznaniem międzynarodowym na trwałe wpisało się już w język współczesnej polityki międzynarodowej, jak również w dyskurs dziennikarski).

Braki instytucjonalne przyczyniające się do powstawania państw dysfunkcyjnych wiążą się nie tylko z istniejącym pozimnowojennym łańcem globalnym i brakiem wystarczających instrumentów nacisku społeczności międzynarodowej, ale także z dwoma przenikającymi się czynnikami: ubóstwem państw najsłabiej rozwiniętych strukturalnie i instytucjonalnie (tzw. państw „Czwartego Świata” lub *least developed countries* – państw najsłabiej rozwiniętych) oraz posiadaniem (albo posiadaniem w przeszłości) przez te państwa systemu prezydencko-oligarchicznego. Funkcjonujące tam reżimy polityczne można nazwać „neopatrymonialnymi”, ponieważ najwyższy urząd w państwie traktowany jest jako *patrymonium*. Powstałe w wyniku obecności wyżej wymienionych czynników państwa dysfunkcyjne charakteryzują się słabością funkcjonalną, osłabieniem potencjału instytucjonalnego, delegitymizacją władzy, atomizacją społeczeństwa, klientelizmem, systemem jednopartyjnym (lub systemem partii dominującej), demonopolizacją władzy administracyjnej i wojskowej oraz utratą kontroli nad całością lub częścią terytorium państwowego³¹.

Współcześnie mamy do czynienia z mnogością definicji terminu państw dysfunkcyjnych, ujmowanych jako państwa upadłe, upadające, w stanie rozkładu, słabe czy wrażliwe. Czasem pojęcia te są używane wymiennie, kiedy indziej odzwierciedlają różne stopnie gradacji kryzysu państwowości³². Relatywnie rzadko w polskiej literaturze przedmiotu spotyka się stosowanie terminu „państwo dysfunkcyjne”³³, dlatego zasadne wydaje się przytoczenie dwóch przejrzystych i w pewnym stopniu uzupełniających się definicji tego pojęcia.

³⁰ P. Kolstø, *The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States*, „Journal of Peace Research” 2006, vol. 43, nr 6, s. 723–725.

³¹ Alex Thomson poświęca temu zagadnieniu rozdział książki *Neo-Patrimonialism, Personal Rule and the Centralisation of the African State*, [w:] idem, *An Introduction to African Politics*, London–New York 2011, s. 109–129. W Polsce problem ten podjęli w swoim artykule R. Potocki, M. Kocoń, *Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym*, [w:] K. Trzciniński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Warszawa 2006, s. 321–335.

³² Marcin Florian Gawrycki przywołuje słowa Christophera Claphama, który stwierdził, że państwa w stanie upadku powinno się definiować, pisząc raczej, czym one nie są, niż czym są. M.F. Gawrycki, *Czy Kolumbia to państwo w stanie upadku?*, [w:] K. Trzciniński (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 338.

³³ Terminu tego użyli m.in. Kamil Zajączkowski w artykule *Unia Europejska a bezpieczeństwo w regionie Afryki Subsaharyjskiej. Aspekty polityczno-militarne*, [w:] P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, Radom 2009,

Marina Ottaway wyróżnia dwa rodzaje dysfunkcyjności państw: pozytywną i negatywną. W pierwszym przypadku państwo uznaje się za dysfunkcyjne, jeśli nie wykształciło ono wystarczających zdolności administracyjnych, które umożliwiłyby rzeczywiste wprowadzanie w życie decyzji podejmowanych przez jego kierownictwo. Dysfunkcyjność negatywna opiera się natomiast na niezdolności państwa do powstrzymania innych organizacji państwowych od przejęcia jego terytorium. Można więc uznać, że państwo dysfunkcyjne to takie, w którym rząd nie potrafi ani administrować państwem, ani ochraniać jego terytorium czy też funkcjonujących organów władzy. Według Ottaway dysfunkcyjność państwa można zmierzyć za pomocą parametrów absolutnych, odnosząc się do idealnego modelu obrazującego, „jak państwo powinno funkcjonować”, lub parametrów relatywnych, czyli przez ocenę stopnia funkcjonalności państwa na podstawie jego zdolności do osiągnięcia stawianych sobie celów³⁴. W tej definicji dysfunkcyjności państw punkt ciężkości jest umiejscowiony na dwóch konstytutywnych elementach państwa: władzy i terytorium³⁵, brakuje tym samym poruszenia kwestii ludności państwa dysfunkcyjnego, dlatego też w celu uzupełnienia warto odwołać się do definicji Stephena Ellisa.

W artykule opublikowanym w 2005 roku w „Foreign Affairs” definiuje on termin państw dysfunkcyjnych przez wskazanie ich dwóch głównych cech charakterystycznych: (1) nie mogą one zapewnić na swoim terytorium przestrzegania prawa i porządku, jak również (2) wypełnić istotnych zobowiązań międzynarodowych. Pierwsza z tych cech oddziałuje przede wszystkim na obywateli tychże państw, podczas gdy druga wzbudza niepokój społeczności międzynarodowej. Tym samym definicja ta wydaje się niejako bardziej kompletna, gdyż z jednej strony możemy odnaleźć w niej, zawarte w sposób dorozumiany, trzy konstytutywne składniki państwa: terytorium, władzę (zapewnienie przestrzegania prawa i porządku) i ludność (komu to prawo i porządek są zapewniane), a z drugiej także czwarty atrybut państwowości – zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami (tu: wypełnianie istotnych zobowiązań międzynarodowych, dzięki czemu państwo jest wiarygodne w stosunkach z innymi aktorami państwowymi). Mimo to należy jednak zauważyć, że dla Ellisa kategoria państw dysfunkcyj-

s. 282, oraz G. Gil w artykule *Państwa upadłe jako źródło zagrożeń asymetrycznych po zimnej wojnie*, [w:] J. Dobrowolska-Polak (red.), *Kryzysy humanitarne wywołane działalnością człowieka. Stabilizacja nieladu i destabilizacja ladu*, Poznań 2011, s. 132.

³⁴ M. Ottaway, *Dysfunctional States, Dysfunctional Armed Movements, and Lootable Commodities*, [w:] Ch. Clapham, J. Herbst, G. Mills (red.), *Big African States: Angola, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa, Sudan*, Johannesburg 2001, s. 189.

³⁵ Ottaway wspomina również, że jednym z najważniejszych komponentów stanowiących o funkcjonalności państwa jest jego zdolność uzyskiwania dochodu narodowego, niezbędnego do finansowania działań rządu, administracji czy wojska. Samo uzyskiwanie dochodu narodowego nie może być jednak wyznacznikiem funkcjonalności państwa, państwa dysfunkcyjne bowiem mogą uzyskiwać dochody, choć często następuje to w wyniku takiej działalności, jak korupcja, nielegalna produkcja czy sprzedaż towarów, grabież dóbr własnych obywateli lub obywateli państw sąsiednich. M. Ottaway, *Dysfunctional States...*, op. cit., s. 190.

nych jest w praktyce tożsama z kategorią państw upadłych czy problematycznych (*problem states*), jakkolwiek sam przy tym zauważa, że użycie terminu upadku państwa jest zbyt szerokie i często nieadekwatne do rzeczywistości, ponieważ nie istnieją choćby dwa państwa dysfunkcyjne, których problemy byłyby dokładnie takie same³⁶.

To, że nie ma jednej definicji pojęcia państwa upadłego/dysfunkcyjnego, a różni badacze definiują państwa doświadczające dysfunkcyjności z całą wielością ich problemów, nastęrcza dużych trudności w jasnym i przejrzystym określeniu granic tego zjawiska. Prowadzi to ponadto często do sytuacji, w której w jednym „koszyku upadłości” znajdują się państwa o wysokim stopniu rozkładu państwowości, jak np. Somalia, Demokratyczna Republika Konga czy Republika Środkowoafrykańska, oraz takie państwa, jak Etiopia, Nigeria czy Zimbabwe. Dobry przykład stanowi przygotowywany przez amerykański *think tank* Fund for Peace Indeks Państw Upadłych (*Failed States Index* – FSI) za 2012 rok, w którym Zimbabwe lokuje się na szóstej pozycji, podczas gdy Republika Środkowoafrykańska na dziesiątej. Kto był w wymienionych państwach, nie będzie mógł takiej klasyfikacji zrozumieć, gdyż przepaść pomiędzy nimi w zakresie poziomu rozwoju jest tak duża, że ranking w tym wypadku bardziej wprowadza w błąd niż rzeczywistość pomaga określić stopień dysfunkcyjności państwa. W tym miejscu dotykamy następnej sprawy odnoszącej się do aktualności publikowanych danych. Najbardziej rozpowszechnione i najczęściej cytowane wspomniane wcześniej rankingi FSI są publikowane raz na rok (inne rankingi nawet rzadziej lub wręcz jednokrotnie³⁷), przy czym tak naprawdę przedstawiają sytuację z rocznym opóźnieniem. Jeśli *Failed States Index* za 2012 rok został ogłoszony w czerwcu 2012, to oczywiście, że nie dotyczy on roku 2012, lecz 2011. Prowadzi to do sytuacji, że kiedy w 2012 roku wybucha rebelia w Republice Środkowoafrykańskiej lub Mali, fakt ten nie jest uwidoczniiony w rankingu FSI, a państwo, które w praktyce uległo rozpadowi (Mali), znajduje się tam na w miarę bezpiecznej 79. pozycji, czyli lepszej niż ta, na której zostały sklasyfikowane Indie (78. miejsce) czy Chiny (76. miejsce). Jak widać, matematyczne wskaźniki uzyskane głównie dzięki zastosowaniu metod ilościowych nie odzwierciedlają istoty dysfunkcyjności i upadku państwowości. Ostrożność należy zachować nie tylko w formułowaniu etykiet: „upadłe”, „upadające”, „wrażliwe”, „słabe”, ale warto mieć również świadomość fundamentów, na jakich dane państwo się opiera. Mali stawiane było do niedawna za przykład sukcesu w procesie budowania państwowości w Afryce Subsaharyjskiej, jego obecna sytuacja pokazuje jednak dobitnie, jak często stabilność w tym regionie świata ma kruche podstawy. Rozwój sytuacji w Mali zwrócił uwagę również na to, że destabilizacja i wojna domowa w jednym państwie (w tym przypadku w Libii)

³⁶ S. Ellis, *How to Rebuild Africa*, „Foreign Affairs” 2005, vol. 84, nr 5 (wrzesień–październik), s. 135–148.

³⁷ Więcej o rankingach państw dysfunkcyjnych i instytucjach je przygotowujących w rozdziale: J. Mormul, *Czołowe instytucje międzynarodowe zajmujące się dysfunkcyjnością państw*.

może łatwo przenieść się na obszar kraju sąsiedniego i nie tylko go zdestabilizować, ale także doprowadzić do jego rozpadu.

Do interesujących wniosków można dojść, analizując czołówkę rankingu *Failed States Index*, poczynawszy od 2005 roku, kiedy został opublikowany po raz pierwszy (tabela 1), jak również zestawienie najbardziej dysfunkcyjnych państw w poszczególnych regionach świata za rok 2012 (tabela 2). Po pierwsze, zwraca uwagę fakt, że w pierwszej dziesiątce państw najbardziej dysfunkcyjnych (tudzież najbardziej upadłych) znajduje się tzw. żelazna piątka, zajmująca najczęściej pozycje od 1 do 5, na którą składają się takie państwa jak: Somalia, Demokratyczna Republika Konga, Czad, Sudan i Irak. Do państw, które prawie zawsze (z drobnymi wyjątkami) znajdowały się w czołówce Indeksu Państw Upadłych, możemy też zaliczyć: Republikę Środkowoafrykańską, Afganistan, Wybrzeże Kości Słoniowej, Pakistan i Haiti. Po drugie, co potwierdzają oba zestawienia, najbardziej dysfunkcyjne państwa należą do regionu Afryki Subsaharyjskiej, w dalszej zaś kolejności do Bliskiego Wschodu i Azji Południowej. Państwa obu Ameryk, nie licząc Haiti, znajdują się daleko poza pierwszą dziesiątką, podobnie wygląda to w przypadku regionów Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz Pacyfiku. Z wymienionych państw „żelaznej piątki” właściwie tylko Irak i częściowo Sudan otrzymują na tyle kompleksową oprawę medialną, że przez dłuższy okres mogą cieszyć się zainteresowaniem światowej opinii publicznej. W pierwszym przypadku jest to niewątpliwie związane z inwazją na Irak z 2003 roku, a następnie okupacją tego państwa przez wojska Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników (podobnym zainteresowaniem cieszy się również znajdujący się w czołówce, choć nie w pierwszej piątce, Afganistan, co z kolei jest wynikiem trwającej od 2001 roku interwencji wojsk NATO). Z kolei Sudan jest obecny w świadomości międzynarodowej głównie ze względu na kryzysy humanitarne towarzyszące wojnom na południu (obecnie Sudan Południowy) i na zachodzie (region Darfur)³⁸. „Modelowe” państwa upadłe/dysfunkcyjne, takie jak Somalia, Demokratyczna Republika Konga i Czad, mogące służyć do określenia profilu najbardziej dysfunkcyjnych, to kraje o dużym obszarze, którego część lub części nie są kontrolowane przez oficjalny rząd (nieposiadający monopolu na stosowanie siły na swoim terytorium), o zróżnicowanej i skonfliktowanej pod względem etnicznym, religijnym lub klanowym ludności, znajdujące się w sytuacji niekończących się kryzysów humanitarnych,

³⁸ Najbardziej znanym medialnie przykładem jest działalność amerykańskiego aktora George'a Clooneya (wizyty w Sudanie i Sudanie Południowym, wystąpienia w Senacie, protesty przed ambasadą sudańską w USA i spektakularne aresztowanie Clooneya, czy też ufundowanie satelity szpiegowskiego monitorującego aktywność sudańskich wojsk rządowych). Zob. więcej: P. Harris, *George Clooney's latest film a plea for help in south of Sudan*, „The Guardian”, 14 marca 2012, za: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/14/george-clooney-testifies-south-sudan> (dostęp: 20.03.2013); R. Devereaux, *George Clooney arrested in planned protest at Sudanese embassy*, „The Guardian”, 16 marca 2012, za: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/16/george-clooney-arrested-sudanese-embassy> (dostęp: 20.03.2013); P. Harris, *George Clooney's satellite spies reveal secrets of Sudan's bloody army*, „The Guardian”, 24 marca 2012, za: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/24/george-clooney-spies-secrets-sudan> (dostęp: 20.03.2013).

pozostające na obrzeżach głównego nurtu światowej polityki. W przypadku Somalii wyjątek stanowi aktywność somalijskich piratów³⁹ wpisująca się w tendencję, zgodnie z którą „wzrosło znaczenie państw bez znaczenia”, jeżeli problemy z funkcjonowaniem tych państw odpowiadają dyskursowi bezpieczeństwa międzynarodowego po 11 września 2001 roku⁴⁰.

Tabela 1. Najbardziej dysfunkcyjne państwa w latach 2005–2012 (na podstawie *Failed States Index*)

FSI 2005	FSI 2006	FSI 2007	FSI 2008
1. Wybrzeże Kości Słoniowej 2. Demokratyczna Republika Konga 3. Sudan 4. Irak 5. Somalia 6. Sierra Leone 7. Czad 8. Jemen 9. Liberia 10. Haiti	1. Sudan 2. Demokratyczna Republika Konga 3. Wybrzeże Kości Słoniowej 4. Irak 5. Zimbabwe 6. Czad 7. Somalia 8. Haiti 9. Pakistan 10. Afganistan	1. Sudan 2. Irak 3. Somalia 4. Zimbabwe 5. Czad 6. Wybrzeże Kości Słoniowej 7. Demokratyczna Republika Konga 8. Afganistan 9. Gwinea 10. Republika Środkowoafrykańska	1. Somalia 2. Sudan 3. Zimbabwe 4. Czad 5. Irak 6. Demokratyczna Republika Konga 7. Afganistan 8. Wybrzeże Kości Słoniowej 9. Pakistan 10. Republika Środkowoafrykańska
FSI 2009	FSI 2010	FSI 2011	FSI 2012
1. Somalia 2. Zimbabwe 3. Sudan 4. Czad 5. Demokratyczna Republika Konga 6. Irak 7. Afganistan 8. Republika Środkowoafrykańska 9. Gwinea 10. Pakistan	1. Somalia 2. Czad 3. Sudan 4. Zimbabwe 5. Demokratyczna Republika Konga 6. Afganistan 7. Irak 8. Republika Środkowoafrykańska 9. Gwinea 10. Pakistan	1. Somalia 2. Czad 3. Sudan 4. Demokratyczna Republika Konga 5. Haiti 6. Zimbabwe 7. Afganistan 8. Republika Środkowoafrykańska 9. Irak 10. Wybrzeże Kości Słoniowej	1. Somalia 2. Demokratyczna Republika Konga 3. Sudan / Sudan Południowy 4. Czad 5. Zimbabwe 6. Afganistan 7. Haiti 8. Jemen 9. Irak 10. Republika Środkowoafrykańska

Źródło: *Failed States Index 2005, Failed States Index 2006, Failed States Index 2007, Failed States Index 2008, Failed States Index 2009, Failed States Index 2010, Failed States Index 2011, Failed States Index 2012*, Fund for Peace, za: <http://ffp.statesindex.org/> (dostęp: 20.03.2013).

³⁹ W przeszłości borykająca się z kryzysem państwowości Somalia znalazła się na pierwszych stronach gazet tylko w czasie operacji „Przywrócić Nadzieję” (*Restore Hope*) w latach 1992–1993.

⁴⁰ R. Rybkowski, *Komu potrzebne są...*, op. cit., s. 16.

Tabela 2. Najbardziej dysfunkcyjne państwa w poszczególnych regionach świata (2012 r.) (wg Fund for Peace)⁴¹

Afryka Subsaharyjska	Bliski Wschód i Afryka Północna	Eurazja i Azja Południowa	Azja Wschodnia, Południowo-Wschodnia i Pacyfik	Ameryka Północna i Południowa
Somalia (1) Demokratyczna Republika Konga (2) Sudan (3) Czad (4) Zimbabwe (5)	Jemen (8) Irak (9) Syria (23) Egipt (31) Iran (34)	Afganistan (6) Pakistan (13) Nepal (27) Bangladesz (29) Sri Lanka (29)	Mjanma (21) Korea Północna (22) Timor Wschodni (28) Kambodża (37) Wyspy Salomona (47)	Haiti (7) Kolumbia (52) Boliwia (62) Ekwador (67) Nikaragua (69)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Failed States Index 2012*, Fund for Peace, za: <http://ffp.states-index.org/rankings-2012-sortable> (dostęp: 12.03.2013).

W związku ze wspomnianymi trudnościami w jasnym wytyczeniu granic zjawiska dysfunkcyjności państw w ciągu ostatnich 10 lat *think tanki* i jednostki uniwersyteckie grupujące badaczy zajmujących się tą problematyką starały się ustalić kryteria, które mogłyby posłużyć do określenia, kiedy dane państwo jest upadłe, upadające lub słabe. Rozpatrują one państwa w bardzo zróżnicowanych warunkach instytucjonalnych i społecznych. Wspomniany już waszyngtoński *think tank* Fund for Peace w swojej definicji upadku państwa koncentruje się na czterech atrybutach państwa związanych z jego klasyczną definicją w prawie międzynarodowym: rządzie, ludności, terytorium oraz zdolności do utrzymywania stosunków z innymi państwami. O upadku państwa mają więc świadczyć: utrata fizycznej kontroli nad swoim terytorium, brak monopolu władzy na użycie siły, jak również erozja legitymizacji kół rządzących, które nie potrafią zapewnić podstawowych usług publicznych oraz wykazują niezdolność do współpracy z innymi aktorami państwowymi⁴².

Inny z kolei waszyngtoński *think tank*, jeden z najstarszych w Stanach Zjednoczonych, Brookings Institution, którego badacze opublikowali w 2008 roku *Index of State Weakness in the Developing World* (Indeks Słabości Państwa w Krajach Rozwijających się), formułuje definicję państwa słabego (*weak state*), które nie ma zdolności lub woli do spełnienia czterech podstawowych obowiązków instytucji państwowych. Wśród nich według Brookings Institution znajdują się: wsparcie zrównoważonego i sprawiedliwego wzrostu gospodarczego, cieszące się legitymacją odpowiedzialne i przejrzyste instytucje polityczne, ochrona przed konfliktami i przemocą oraz kontrola terytorium państwowego, jak również zapewnienie pod-

⁴¹ Liczby w nawiasach wskazują na pozycję danego państwa w rankingu *Failed States Index 2012* przygotowanym przez Fund for Peace we współpracy z „Foreign Policy”.

⁴² *The Failed States Index: Frequently Asked Questions*, Fund for Peace, za: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-faq> (dostęp: 22.08.2012).

stawowych potrzeb swoich obywateli⁴³. Uwagę zwraca pojawienie się w tej definicji czynnika ekonomicznego w postaci wzrostu gospodarczego oraz, pośrednio, zaspokojenia podstawowych potrzeb własnych obywateli. Kryteriami powtarzającymi się w obu definicjach są: kontrola terytorium państwowego, legitymizacja władzy i jej monopol na stosowanie siły (w definicji Brookings Institution kryterium to występuje w formie dorozumianej).

Centrum Badań nad Państwami w Stanie Kryzysu (Crisis States Research Centre – CSRC) na Wydziale Rozwoju Międzynarodowego London School of Economics and Political Science wyróżniło trzy rodzaje państw dysfunkcyjnych: państwo wrażliwe (*fragile state*), państwo w stanie kryzysu (*crisis state*) oraz państwo upadłe (*failed state*). Pierwsze z nich jest państwem szczególnie narażonym na konflikty i wstrząsy wewnętrzne oraz zewnętrzne, a jego rozwiązania instytucjonalne nie zapobiegają sytuacjom kryzysowym (czy to gospodarczym, politycznym, czy społecznym), wręcz przeciwnie – tworzą je, często również prowadząc do ich utrzymania. Państwo w stanie kryzysu zмага się z wyjątkowo napiętą sytuacją wewnętrzną, a działalność istniejących w nim instytucji jest kwestionowana. Stan kryzysu nie jest jednak ostateczny; od rozwoju sytuacji w danym państwie zależy, czy podda się ono zaistniałemu kryzysowi i w konsekwencji dojdzie do rozkładu państwowości (*state collapse*). Definicja państwa upadłego proponowana przez CSRC nawiązuje właśnie do całkowitego rozkładu państwowości – państwo takie nie potrafi zapewnić podstawowego bezpieczeństwa i rozwoju, nie kontroluje własnego terytorium ani granic, w związku z czym nie spełnia ono warunków własnego istnienia⁴⁴. Crisis States Research Centre proponuje tym samym nie tylko pojedynczą definicję państwa dysfunkcyjnego, w której można odnaleźć cechy wspólne z definicjami opracowanymi przez Fund for Peace oraz Brookings Institution, ale również trzejelementową typologię państw dysfunkcyjnych (państwo wrażliwe – państwo w stanie kryzysu – państwo upadłe), sygnalizując tym samym potrzebę gradacji dysfunkcyjności państwa.

W związku ze wspomnianą dużą liczbą definicji, jak i potrzebą stopniowości doświadczanej przez państwa dysfunkcjonalności, warte uwagi wydaje się spojrzenie na dwie typologie państw dysfunkcyjnych autorstwa Roberta Irwina Rotberga oraz Jeana-Germaina Grosa.

Jedną z najczęściej cytowanych klasyfikacji państw dysfunkcyjnych jest ta zaproponowana przez Roberta I. Rotberga. Wychodzi on z założenia, że zadaniem państwa narodowego jest zapewnianie dóbr politycznych (inaczej: publicznych)

⁴³ S.E. Rice, S. Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Institution, Washington, DC 2008, s. 3, za: http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2008/2/weak%20states%20index/02_weak_states_index.PDF (dostęp: 8.10.2012).

⁴⁴ *Crisis, Fragile and Failed States Definitions used by CSRC*, Crisis States Workshop, London 2006, za: <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Publications/publications.aspx> (dostęp: 15.09.2012). Więcej o wadze właściwej definicji dysfunkcyjności/wrażliwości państwa zob. J. Putzel, *Why Development Actors Need a Better Definition of 'State Fragility'*, London 2010.

(*political/public goods*) swoim obywatelom w granicach kontrolowanego przez siebie terytorium. Dobra te są zhierarchizowane, a najważniejszym z nich jest zapewnienie bezpieczeństwa rozumianego jako bezpieczeństwo granic, obrona terytorium państwowego, rządy prawa, walka z zagrożeniami wewnętrznymi (np. z przestępczością), umożliwienie obywatelom rozwiązywania sporów w obrębie własnego państwa na drodze prawnej itp. Dopiero po zagwarantowaniu obywatelom szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwo powinno zapewnić im inne dobra publiczne, na przykład możliwość uczestnictwa w wyborach, opiekę zdrowotną czy funkcjonujący system edukacji⁴⁵.

Według Rotberga kryterium zapewnienia przez państwo dóbr politycznych (publicznych) swoim obywatelom pozwala na sklasyfikowanie współczesnych państw narodowych według podziału na: państwa silne (*strong states*), państwa słabe (*weak states*) oraz państwa upadłe (*failed states*), z wyróżnieniem dwóch podkategorii: państw upadających (*failing states*) w obrębie państw słabych oraz państw w stanie rozkładu (*collapsed state*) jako ekstremalnej formy państw upadłych.

Państwa silne są całkowicie zdolne do kontrolowania swojego terytorium i zapewnienia zamieszkującym je obywatelom wachlarza dóbr publicznych, na czele z bezpieczeństwem i ochroną przed przemocą polityczną oraz przestępczością. W państwie silnym prawa i wolności obywatelskie są chronione, panują rządy prawa, funkcjonuje szkolnictwo, opieka medyczna oraz infrastruktura komunikacyjna.

Kategoria **państw słabych** zawiera w sobie państwa z natury słabe ze względu na swoje ograniczenia geograficzne, fizyczne czy ekonomiczne, państwa zasadniczo silne, które doświadczają czasowej lub uwarunkowanej sytuacyjnie słabości instytucji państwowych na przykład z powodu antagonizmów wewnętrznych, wadliwego zarządzania czy ataków zewnętrznych. Dodatkowo w zbiorze państw słabych Rotberg wyróżnia państwa pozornie silne (*seemingly strong states*). Są to zazwyczaj autokracje, sprawujące sztywną kontrolę nad obywatelami i utrzymujące pewien poziom bezpieczeństwa, ale jednocześnie zapewniające bardzo niewiele dóbr publicznych. Przykłady takich państw to: Korea Północna, Kambodża pod rządami Pol Pota czy Białoruś Aleksandra Łukaszenki. Wspomniana wcześniej podkategoria państw słabych – **państwa upadające** – obejmuje państwa słabe, które ze względu na postępujący kryzys państwowości stają się coraz słabsze, w pewnym momencie dochodząc do granicy upadku państwa.

Państwa upadłe w opinii Rotberga są to organizmy państwowe pełne napięć, głęboko skonfliktowane, niebezpieczne i rozdarte przez wciąż walczące z sobą frakcje. W większości z nich wojska rządowe muszą walczyć z co najmniej jedną rebelią, ponadto dochodzi w nich do konfrontacji rządu z różnymi, często skraj-

⁴⁵ R.I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, [w:] R.I. Rotberg (red.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, DC 2003, s. 2–3.

nymi, przejawami niepokojów społecznych. To jednak nie intensywność przemocy stanowi zwykle o upadku państwa, a raczej jej stały charakter. Wojny domowe, które często charakteryzują państwa upadłe, wynikają zazwyczaj z istniejącej etnicznej, religijnej, językowej lub inaczej uwarunkowanej wrogości między różnymi wspólnotami w obrębie tego samego społeczeństwa. W praktyce nie istnieje państwo upadłe, w którym nie zachodziłyby konflikty między zamieszkującymi je wspólnotami. Pomijając liczne inne czynniki społeczne, państwo upadłe w przeciwieństwie do państwa silnego nie jest w stanie kontrolować granic własnego terytorium. W większości państw upadłych mamy do czynienia z sytuacją, w której rządzący, kierując się etniczną, klanową lub inaczej motywowaną wrogością do członków wspólnoty, prześladowają własnych obywateli lub ich część określaną jako wroga. Kolejnym elementem przydatnym w definiowaniu państwa upadłego jest znaczący wzrost wskaźnika przestępczości, który skłania obywateli do szukania ochrony i bezpieczeństwa u lokalnych przywódców, gwarantujących względne, podstawowe bezpieczeństwo wówczas, gdy państwo jako instytucja zawodzi.

Podsumowując, państwa upadłe nie zapewniają swoim obywatelom niezbędnych usług publicznych, w związku z tym tracą część swojej władzy na rzecz lokalnych watażków (*warlords*) i innych aktorów niepaństwowych⁴⁶. Rotberg wspomina także o upadku państwa narodowego, kiedy traci ono swą legitymację. Nominalne granice państwa przestają mieć wtedy znaczenie, w ich obrębie bowiem działają grupy, które próbują wydrzeć państwu kontrolę nad częścią lub częściami jego terytorium. W sytuacji gdy państwo nie może zagwarantować bezpieczeństwa granic własnego terytorium, konsekwentnie maleje lojalność obywateli (zwłaszcza tych wykluczonych z życia społecznego i politycznego) wobec instytucji państwa.

Państwo w stanie rozkładu jest rzadką i ekstremalną odmianą państwa upadłego, w którym dobra publiczne są uzyskiwane przez obywateli za pomocą środków prywatnych i doraźnych. Bezpieczeństwo jest w nim utożsamiane z rządami silniejszego. Do tego wykazuje ono próżnię w zakresie władzy państwowej, stając się tym samym zaledwie geograficznym wyrażeniem, przysłowiową „czarną dziurą”. Choć obecnie zazwyczaj jako przykład państwa w stanie rozkładu podaje się jedynie Somalię, Rotberg przywołuje również przykłady (w określonych warunkach historycznych) Bośni, Libanu, Afganistanu czy Sierra Leone. Zauważa przy tym, że upadek państwa jest kategorią elastyczną, każde państwo jest tworem dynamicznym, tym samym zawsze może ulec dalszemu rozkładowi, ale równie możliwa jest poprawa jego funkcjonowania i przemiana w państwo słabe⁴⁷.

⁴⁶ Zwykle funkcjonuje tylko egzekutywa, która często opiera się na niekonstytucyjnych podstawach. Legislatura, jeśli w ogóle istnieje, spełnia funkcje fasadowe, sądy zaś, jeśli funkcjonują, rzadko kiedy są niezależne, gdyż zazwyczaj zostają w pełni podporządkowane egzekutywie. R.I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States...*, op. cit., s. 6–7.

⁴⁷ Ibidem, s. 4–6, 9–10.

Tym samym, biorąc pod uwagę przytoczoną typologię, Rotberg wśród cech państw dysfunkcyjnych wskazuje na te, które świadczą o szeroko pojętym państwie w stanie anarchii:

- wojny domowe charakteryzujące się trwałą przemocą,
- konflikty między społecznościami,
- utratę przez władze centralne kontroli nad całością terytorium państwa,
- wzrost przestępczości kryminalnej, włączając w to działalność gangów i przemysł broni,
- zaprzestanie funkcjonowania władzy ustawodawczej i sądowniczej,
- nieformalną prywatyzację edukacji, służby zdrowia i innych usług społecznych,
- korupcję,
- utratę legitymacji władzy,
- spadek PKB z towarzyszącym mu wzrostem przemytu oraz upadkiem waluty krajowej wypieranej przez walutę zagraniczną⁴⁸.

Podkreśla tym samym, że upadek państwa to wynik działalności człowieka, nie zaś przypadku. Trudności instytucjonalne lub strukturalne, które często powodują kryzys państwowości, zwykle i tak mają swe źródła w ludzkiej działalności – złym przywództwie prowadzącym do erozji kruchych, zazwyczaj już u zarania swego istnienia, organizmów państwowych w Afryce czy Azji⁴⁹.

Nieco wcześniej, bo w 1996 roku, ubiegając opracowanie Rotberga, Gros zaproponował całkiem nową typologię państw dysfunkcyjnych. Jego ambicją było „rozwińcie globalnej systematyki państw upadłych”. Stopień funkcjonowania państwowości w danej formacji społecznej Gros określa, odpowiadając na następujące pytania: (1) czy istnieje jasno zdefiniowane i cieszące się uznaniem międzynarodowym terytorium?, (2) czy państwo posiada administrację państwową z choćby mniej więcej wytyczonymi granicami społecznymi i ogólnym poczuciem przynależności do analizowanego organizmu państwowego, (3) jak bardzo skuteczna jest kontrola władz publicznych nad terytorium i administracją państwową?, (4) czy władza państwowa (osoby ją sprawujące) ma monopol na środki przymusu stosowane w granicach całego państwa, czy też może istnieją obszary, które są dla niej niedostępne?, (5) czy podatki, w przeciwieństwie do haraczy ściąganych przez lokalnych watażków działających rzekomo w imieniu państwa,

⁴⁸ Ch.T. Call, *The Fallacy of the 'Failed State'*, „Third World Quarterly” 2008, vol. 29, nr 8, s. 1494–1495.

⁴⁹ R.I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States...*, op. cit., s. 22. Charles T. Call również jest zwolennikiem stworzenia przejrzystej typologii państw dysfunkcyjnych. Choć w wielu punktach zgadza się z rozważaniami Rotberga, jego czteroelementowa typologia znacznie się różni. Najbardziej zaawansowanym stadium dysfunkcyjności jest podobnie jak u Rotberga państwo w stanie rozkładu (*collapsed state*), następnie zaś rozróżnia państwa ze względu na przyczyny dysfunkcyjności, mamy więc: państwa o słabej zdolności instytucjonalnej / państwa słabe (*weak formal institutional capacity states / weak states*), państwa rozdarte wojną (*war-torn states*) oraz reżimy autorytarne (*authoritarian states/regimes*). Ch.T. Call, *The Fallacy...*, op. cit., s. 1501–1504.

są rzeczywiście pobierane i czy trafiają do skarbu państwa?⁵⁰ Odpowiadając na powyższe pytania, a także mając na uwadze panoramę kryzysów państwowości w świecie pozimnowojennym, Gros wyróżnił pięć rodzajów państw dysfunkcyjnych:

Państwa anarchiczne (*anarchic states*), których głównym problemem jest brak centralnego ośrodka władzy, jak również liczne grupy zbrojne walczące pod dowództwem lokalnych przywódców dążących do przejęcia kontroli nad nieistniejącym w praktyce państwem, regionem, miastem, wioską czy strategicznym budynkiem, ujęciem wody itp. Przykładem państw anarchicznych⁵¹ były według Grosa Somalia i Liberia.

Państwa-widma / państwa-miraże (*phantom or mirage states*), pozornie mające władze centralne, które jednak w rzeczywistości mogą wykonywać jedynie podstawowe zadania, takie jak ochrona głowy państwa i osób znajdujących się w jej kręgu. Jako przykład Gros podaje Demokratyczną Republikę Konga⁵².

Państwa anemiczne (*anemic states*), wyczerpane konfliktami wewnętrznymi lub takie, do których według koncepcji Grosa nie dotarła nowoczesność⁵³, w konsekwencji czego organy państwowe nie potrafią zapewnić efektywnej kontroli zwłaszcza w obliczu narastających żądań obywateli. Przykładem państwa anemicznego miało być Haiti;

Państwa zawładnięte (*captured states*), w których silna władza centralna została przejęta przez niepewne lub jawnie odczuwające zagrożenie elity skupione głównie na obronie przed swoimi rywalami. Ze względu na posiadanie silnej władzy centralnej nie są to państwa upadłe, ale z pewnością dysfunkcyjne, przy czym warto podkreślić, że słabość państwa w tym wypadku nie wywodzi się z braku efektywnego ośrodka władzy centralnej, ale z tego, że państwo nie obejmuje opieką całej wspólnoty obywateli, a jedynie tę jej część, z którą utożsamia się elita władzy. Przykładem jest tutaj Rwanda po ludobójstwie z 1994 roku.

Państwa o przerwanej państwowości (*aborted states*), które upadły, zanim zdążyły się skonsolidować. Gros jako przykład podaje Bośnię, Gruzję, Angolę i Mozambik⁵⁴.

Główną ideą, na którą, podążając za Grosem, zwraca też uwagę wspomniany wcześniej Stephen Ellis, jest fakt, że problemy kryjące się pod pojęciem państw dysfunkcyjnych nie są jednolite ani jednoznaczne, stąd środki, jakie należałoby przedsięwziąć w celu udzielenia pomocy tymże państwom, również nie mogą być jednakowe. Polityka prowadzona dotychczas przez wspólnotę międzynarodową

⁵⁰ J.-G. Gros, *Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti*, „Third World Quarterly” 1996, vol. 17, no. 3, s. 456–457.

⁵¹ Wszystkie przykłady podawane przez J.-G. Grosa należy postrzegać przez pryzmat roku 1996, kiedy to opublikował artykuł prezentujący swoją systematykę.

⁵² W 1996 roku – Zair.

⁵³ Jak to obrazowo ujmuje J.-G. Gros, „motory modernizacji nigdy nie zostały uruchomione” (*the engines of modernity were never put in place*).

⁵⁴ J.-G. Gros, *Towards a Taxonomy...*, op. cit., s. 458–461.

była krótkoterminowa, a tym samym nieefektywna; zróżnicowanie w obrębie szeroko pojętej dysfunkcyjności państw najlepiej obrazuje metafora, według której upadek państwa przypomina „chorobę u człowieka – nie każdego można wyleczyć, nie na każdego działają takie same lekarstwa i nie każdy powraca do stanu sprzed choroby”⁵⁵.

Chęć odejścia od pojęcia upadłości i zastąpienie go terminem dysfunkcyjności postawiło przed autorami konieczność określenia granicy dysfunkcyjności i podziału w ramach tej kategorii pojęciowej. W związku z faktem, że nie istnieją państwa idealne, każde z państw cechuje się pewnym stopniem dysfunkcyjności, należy zatem określić jej granice, które powodują, że państwo jest tak a nie inaczej sklasyfikowane. Państwo dysfunkcyjne to pojęcie szerokie, może tak być określana na przykład Somalia czy Haiti oraz Etiopia albo Meksyk. Wydaje się zasadne, by podzielić państwa określane jako dysfunkcyjne przez wyodrębnienie państw o **wysokim stopniu dysfunkcyjności** (określanych jako **upadłe i na granicy upadku**) oraz o **podwyższonym stopniu dysfunkcyjności** (najczęściej określanym jako **wrażliwe**). Wydaje się, że taki podział bardziej miarodajnie oddaje rzeczywisty stan kondycji państwa, nie opierając się tylko na średniej matematycznej. Jako że autorzy w swoich badaniach w dużym stopniu wykorzystywali metodologię związaną ze wskaźnikami niestabilności państwa *Failed States Index* waszyngtońskiego *think tanku* Fund for Peace, proponowany podział pokrywa się z pierwszą sześćdziesiątką FSI za rok 2012, choć czasami państwa te są sklasyfikowane w innej kolejności.

Należy także rozróżnić wśród państw upadłych i na granicy upadku te państwa, które podnoszą się z upadłości, i te, które się w niej pogrążają. Co do tych pierwszych to trzeba wymienić Haiti, Demokratyczną Republikę Konga i Afganistan. Wśród państw pogrążających się w upadku przykładami mogą być Republika Środkowoafrykańska i – największy skok na liście FSI – Mali, które z państwa słabego w wyniku wojny domowej (inspirowanej z zewnątrz) pogrążyło się w upadku. Z państw na granicy upadku – sytuacja poprawia się w Iraku, Zimbabwie, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Gwinei i Gwinei Bissau, podczas gdy pogarsza się w Czadzie, Pakistanie, Jemenie, Korei Północnej i Syrii. Warto również w takich klasyfikacjach brać pod uwagę region. W regionie, w którym państwo jest otoczone przez państwa zdestabilizowane i dysfunkcyjne, dużo łatwiej jest popaść w dysfunkcyjność i dużo trudniej jest z niej wyjść. Przykładem tutaj może być Republika Środkowoafrykańska otoczona przez takie kraje, jak Czad, Sudan Południowy, Demokratyczna Republika Konga i Kamerun. Nietrudno zauważyć, że trzy z czwórki sąsiednich krajów to państwa z pierwszej piątki najbardziej dysfunkcyjnych państw świata. Warto także zwrócić uwagę, że pod wpływem wydarzeń arabskiej wiosny trzy państwa znalazły się w czołówce państw na granicy upadku i wrażliwych – są to: Syria, Libia i Egipt. W tabeli 3 porównano miejsca tych państw w rankingu FSI z ostatnich trzech lat.

⁵⁵ S. Ellis, *How to Rebuild Africa*, op. cit.; R. Rybkowski, *Komu potrzebne...*, op. cit., s. 19.

Tabela 3. Syria, Egipt i Libia w rankingu *Failed States Index* w latach 2010–2012

	2010	2011	2012
Syria	39	48	23
Egipt	89	45	31
Libia	69	61	50

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Failed States Index 2012*, *Failed States Index 2011*, *Failed States Index 2010*, Fund for Peace, za: <http://ffp.statesindex.org/> (dostęp: 20.03.2013).

Tabela 4. Państwa o wysokim stopniu dysfunkcyjności w roku 2012 – perspektywa regionalna

AFRYKA SUBSAHARYJSKA		
Upadłe	Na granicy upadku	Wrażliwe
Somalia Republika Środkowo-afrykańska Mali Demokratyczna Republika Konga	Sudan Sudan Południowy Czad Wybrzeże Kości Słoniowej Gwinea Gwinea Bissau Burundi Niger	Zimbabwe Nigeria Kenia Uganda Etiopia Erytrea Liberia Kamerun Sierra Leone Republika Konga Rwanda Malawi Mauretania Togo Burkina Faso Gwinea Równikowa Zambia Angola Suazi Madagaskar Mozambik Komory Dżibuti

BLISKI WSCHÓD, AFRYKA PÓŁNOCNA		
Upadłe	Na granicy upadku	Wrażliwe
-	Irak Jemen Syria	Egipt Libia Iran Liban
EURAZJA, AZJA POŁUDNIOWA		
Upadłe	Na granicy upadku	Wrażliwe
Afganistan	Pakistan	Uzbekistan Kirgistan Tadżykistan Gruzja
AZJA POŁUDNIOWO-WSCHODNIA		
Upadłe	Na granicy upadku	Wrażliwe
-	Korea Północna Mjanma	Nepal Timor Wschodni Bangladesz Sri Lanka Kambodża Wyspy Salomona Laos Papua-Nowa Gwinea Filipiny Bhutan
AMERYKA ŁACIŃSKA		
Upadłe	Na granicy upadku	Wrażliwe
Haiti	-	Kolumbia Boliwia Meksyk

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4 z kolei, dotycząca państw o wysokim stopniu dysfunkcji, została sporządzona według klucza regionalnego, gdyż zgodnie z przyjętym ostatecznie założeniem uznano, że dysfunkcyjność państwa w różnych regionach świata ma różną specyfikę. O innym rodzaju dysfunkcyjności mówimy w przypadku państw Afryki Subsaharyjskiej, inna będzie ona również na Bliskim Wschodzie, w Eurazji, Azji Południowej, Azji Południowo-Wschodniej czy Ameryce Łacińskiej. Państwem wyłamującym się z tego klucza jest Haiti, które mimo swego położenia na zachodniej półkuli ma wszelkie cechy dysfunkcji państwa charakterystyczne dla państw subkontynentu Afryki Subsaharyjskiej.

W odniesieniu do państw sklasyfikowanych jako będące na granicy upadku na ogólną liczbę czternastu najwięcej z nich (dziewięć) przypada po raz kolejny na kraje z regionu Afryki Subsaharyjskiej, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej na granicy upadku znajdują się trzy państwa, również trzy w Azji Południowo-Wschodniej oraz jedno w Azji Centralnej.

Podsumowanie

Przez ostatnie 20 lat termin „państwo upadłe” nie tylko na trwałe wpisał się w akademickie rozważania z dziedziny nauk o polityce, stosunkach międzynarodowych, prawie czy bezpieczeństwie, ale znalazł stałe miejsce w języku mediów i polityki. Z biegiem czasu przez wszystkie przypadki i w różnych konfiguracjach zaczęto odmieniać nie tylko samo pojęcie państwa upadłego, ale również różne jego wariacje: państwo słabe, upadające, wrażliwe, dysfunkcyjne, w stanie rozkładu, zagrożone, w stanie kryzysu itp., często wymiennie – z pominięciem jakiegokolwiek gradacji. W konsekwencji sytuacja ta doprowadziła do terminologicznego chaosu, rozmycia się pojęcia przedmiotu badań, a często negowania sensu analizowania tak szeroko pojmowanej dysfunkcyjności państwa. Próbując odejść od wartościującego i typowo europocentrycznego pojęcia państwa upadłego, autorzy skłaniają się ku zastąpieniu go, skądinąd pojemniejszym znaczeniowo, terminem „państwo dysfunkcyjne”, kładąc przy tym nacisk na konieczność gradacji tegoż pojęcia (tu jako jeden ze stopni mogłoby występować „państwo upadłe”), co pozwoliłoby na zaostrenie jego ram definicyjnych i jasne wyodrębnienie konkretnych kontekstów jego użycia.

The notion of state dysfunctionality – origins and definitions

The phenomenon of state dysfunctionality can be observed in global political reality since the beginning of the states themselves. However, it is at the beginning of the nineties of 20th century when an increasing interest in this phenomenon can be observed, generally referred to as ‘state failure’ – mainly in the context of humanitarian situation in the areas affected by crisis of statehood. A serious shift in its perception was a result of September 11th terrorists attacks, because of it the concept of ‘failed state’ permanently entered world politics, media or international security discourse, succumbing to numerous simplifications and becoming a more and more vague term. A multitude of definitions of dysfunctional states, as well as different terms used to refer to this phenomenon, such as: failed states, failing states, collapsed states, crisis states, weak states or fragile states has led to the terminological chaos. Hence, this chapter aims at organising the definitional scope of state dysfunctionality in the most important contexts of its use. Willingness to depart from the Eurocentric term ‘state failure’ and replace it by ‘state dysfunctionality’ obliged the authors to define its boundaries and divisions within this conceptual category, emphasising the necessity of gradation, which will strengthen its definitional framework and allows to differentiate the specific contexts of its use.

Bibliografia

Dokumenty

- A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels 2003, za: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (dostęp: 26.07.2012).
- Convention on Rights and Duties of States (inter-American)*, The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy, za: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp (dostęp: 7.09.2012).
- Resolution 897 (1994)*, UN Security Council, S/RES/897, 4 lutego 1994, za: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/065/62/PDF/N9406562.pdf?OpenElement> (dostęp: 2.03.2013).
- Rice S.E., Stewart P., *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Institution, Washington, DC 2008, za: http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2008/2/weak%20states%20index/02_weak_states_index.PDF (dostęp: 8.10.2012).
- The National Security Strategy of the United States of America*, 17 września 2002, White House, Washington, za: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html> (dostęp: 26.07.2012).

Monografie

- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.
- Bush G., Scowcroft B., *Świat przekształcony*, przeł. J.J. Górski, Warszawa 2000.
- Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, przeł. E. Tabakowska, Kraków 2001.
- Jackson R.H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1996.
- Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003.
- Said E.W., *Kultura i imperializm*, przeł. M. Wyrwas-Wiśniewska, Kraków 2009.
- Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, przeł. J.J. Gojło, A. Kułach, B. Misztal, P. Nowak, Warszawa 2006.
- Thomson A., *An Introduction to African Politics*, London–New York 2011.
- Weber M., *The Theory of Social and Economic Organization*, New York 2009.

Artykuły naukowe i rozdziały w pracach zbiorowych

- Bieleń S., *Państwa upadłe*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006.
- Call Ch.T., *The Fallacy of the 'Failed State'*, „Third World Quarterly” 2008, vol. 29, no. 8.
- Cojanu V., Popescu A.I., *Analysis of Failed States: Some Problems of Definition and Measurement*, „The Romanian Economic Journal”, November 2007, X, no. 25 bis.
- Delaney R., *De-recognition of States: A Different Approach to Failed States*, „Stanford Journal of International Relations” 2008, vol. X, no. 1 (Fall/Winter).

- Dudkiewicz H., *Prawo międzynarodowe w kwestii państwa upadłego*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012.
- Ellis S., *How to Rebuild Africa*, „Foreign Affairs” 2005, vol. 84, nr 5 (wrzesień–październik).
- Gawrycki M.F., *Czy Kolumbia to państwo w stanie upadku?*, [w:] K. Trzciniński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Warszawa 2006.
- Gil G., *Państwa upadłe jako źródło zagrożeń asymetrycznych po zimnej wojnie*, [w:] J. Dobrowolska-Polak (red.), *Kryzysy humanitarne wywołane działalnością człowieka. Stabilizacja nieładu i destabilizacja ładu*, Poznań 2011.
- Gil G., *Upadanie państwa w Afryce – mit czy rzeczywistość?*, „Olsztyńskie Studia Afrykaniistyczne” 2011, t. II.
- Gros J.-G., *Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti*, „Third World Quarterly” 1996, vol. 17, no. 3.
- Helman G.B., Ratner S.R., *Anarchy Rules: Saving Failed States*, „Foreign Policy”, Winter 1992/1993, issue 89, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states (dostęp: 31.08.2012).
- Kolstø P., *The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States*, „Journal of Peace Research” 2006, vol. 43, nr 6.
- Konarski W., *Państwo narodowe – zmierzch czy czasowe zaćmienie? Casus Europy*, [w:] K. Trzciniński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Warszawa 2006.
- Koskenmäki R., *Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia*, „Nordic Journal of International Law” 2004, nr 73.
- Lizak W., *Państwo w Afryce*, [w:] M. Sułek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Milewski J.J., *Państwo w Afryce. Dylematy i kierunki przeobrażeń*, [w:] J.J. Milewski, W. Lizak (red.), *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, Warszawa 2002.
- Nguyen M., *The Question of ‘Failed States’. Australia and the Notion of State Failure*, „View on Asia. Briefing Series”, Uniya, Jesuit Social Justice Centre, March 2005, http://www.uniya.org/research/state_failure.pdf (dostęp: 26.07.2012).
- Ottaway M., *Dysfunctional States, Dysfunctional Armed Movements, and Lootable Commodities*, [w:] Ch. Clapham, J. Herbst, G. Mills (red.), *Big African States: Angola, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa, Sudan*, Johannesburg 2001.
- Potocki R., Kocoń M., *Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym*, [w:] K. Trzciniński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Warszawa 2006.
- Putzel J., *Why Development Actors Need a Better Definition of ‘State Fragility’*, London 2010.
- Rotberg R.L., *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, [w:] R.I. Rotberg (red.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, DC 2003.
- Rybkowski R., *Komu potrzebne są państwa upadłe?*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012.
- Symonides J., *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, „Studia Iuridica” 1971, t. 11, z. 1.
- Williams P.D., *State Failure in Africa: Causes, Consequences and Responses*, [w:] *Africa South of the Sahara 2010. 39th Edition*, Portland 2009.
- Zajadło J., *Prawo międzynarodowe wobec problemu państwa upadłego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2.

- Zajączkowski K., *Unia Europejska a bezpieczeństwo w regionie Afryki Subsaharyjskiej. Aspekty polityczno-militarne*, [w:] P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, Radom 2009.
- Zartman I.W., *Introduction: Posing the Problem of State Collapse*, [w:] I.W. Zartman (red.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder 1995.

Artykuły prasowe

- Devereaux R., *George Clooney arrested in planned protest at Sudanese embassy*, „The Guardian”, 16.03.2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/16/george-clooney-arrested-sudanese-embassy> (dostęp: 20.03.2013).
- Harris P., *George Clooney's latest film a plea for help in south of Sudan*, „The Guardian”, 14.03.2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/14/george-clooney-testifies-south-sudan> (dostęp: 20.03.2012).
- Harris P., *George Clooney's satellite spies reveal secrets of Sudan's bloody army*, „The Guardian”, 24.03.2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/24/george-clooney-spies-secrets-sudan> (dostęp: 20.03.2012).

Strony internetowe

- <http://www.brookings.edu/>
<http://www.global.fundforpeace.org/index.php>
<http://www.Ise.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Home.aspx>