

Komu potrzebne są państwa upadłe?

Rozpad bloku radzieckiego po 1989 roku doprowadził do radykalnych zmian geopolitycznych, w znacznej mierze nieprzewidywanych przez politologów i praktyków zajmujących się relacjami pomiędzy dwoma supermocarstwami: Stanami Zjednoczonymi i Związkiem Radzieckim. Czasy zimnej wojny przebiegały pod znakiem rywalizacji pomiędzy tymi krajami, realizowanej za pomocą środków politycznych, ekonomicznych i militarnych. Rozszerzanie strefy wpływów, pozyskiwanie sojuszników oraz osłabianie potęgi przeciwnika motywowały podstawową aktywność w sferze geopolityki. W obliczu starcia dwóch mocarstw sytuacja państw, które obecnie moglibyśmy określić jako upadłe, stawała się istotna tylko wtedy, gdy oddziaływała na wzajemne stosunki USA i ZSRR. Słabość takich państw nie była jednak postrzegana jako zagrożenie i sama w sobie nie stanowiła przedmiotu większego zainteresowania¹.

Jednak nawet w czasie zimnowojennej konfrontacji i współzawodnictwa podejście do geopolityki uległo znaczącemu przekształceniu w porównaniu do wcześniejszych dekad. John Agnew sugeruje, że do wybuchu drugiej wojny światowej można wyróżnić dwie zasadnicze fazy geopolityki: cywilizacyjną (dominującą w latach 1815–1875) oraz naturalizacyjną lub też nacjonalistyczną (charakterystyczną dla okresu 1875–1945). W fazie cywilizacyjnej geopolityka przebiegała pod znakiem wielostronnej dominacji europejskiej. Wprawdzie w poszczególnych państwach narodowych rodziło się przekonanie, że to właśnie one stały się uosobieniem najlepszej wizji Europy, ale odwoływano się do mniej lub bardziej zmitologizowanych wspólnych korzeni, sięgających czasów grecko-rzymskich. Relacje pomiędzy metropolią a peryferiami, koloniami stanowiły o istocie dziewiętnastowiecznego podejścia do światowej polityki. Panowało powszechne przekonanie, że cywilizacje znajdujące się na innych kontynentach (na przykład indyjska czy chińska) mogły mieć swoją wspaniałą historię, ale została ona przyćmiona przez osiągnięcia Europy. W takiej sytuacji podstawowym zadaniem Europejczyków stawało się niesienie cywilizacyjnego porządku w inne rejony świata. Poszerzanie

¹ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2005, vol. 149 (lipiec, sierpień), s. 57.

zasięgu terytorialnego było więc jednocześnie rozszerzaniem zasięgu jedynej prawdziwej cywilizacji².

Druga faza, rozwijająca się na przełomie XIX i XX wieku, związana była z nowymi odkryciami w dziedzinie nauki i technologii. Teoria Darwina, w której zaproponowano postrzeganie pojawienia się i rozwoju człowieka jako procesu całkowicie naturalnego, została zaaplikowana także do państw. Powstawanie państw, a następnie ich geopolityczne działanie zaczęło być rozumiane nie jako realizacja misji cywilizacyjnej, ale jako rezultat naturalnych procesów, które mogły być badane w naukowy sposób. Podstawowe założenia takiego myślenia wskazują na to, że państwa powstają w sposób naturalny i z tego samego powodu mają swoje naturalne potrzeby, które muszą ulec zaspokojeniu, gdyż w innym wypadku państwa te skazane są na zagładę. Z tego naturalnego porządku wynika także podział na kraje kolonialne (muszące zaspokoić potrzeby) oraz kolonie (służące ich zaspokojeniu). Świat był postrzegany jako rzeczywistość zamknięta, dlatego zysk jednych okazywał się nieodwołalnie stratą innych. Uważano, że dla właściwego rozwoju państw niezbędny jest dostęp do ograniczonych zasobów surowców, a to z kolei nieuchronnie prowadzi do konfliktów. Rozwój środków transportu i komunikacji doprowadził do tego, że narodowe gospodarki stały się bardziej zwarte i trwale połączone sieciami powiązań. Ówczesne środki masowej komunikacji umożliwiły także oddziaływanie na poszczególnych obywateli. Mając takie możliwości, państwo narodowe zaczęło definiować tożsamość pojedynczego człowieka za pomocą edukacji oraz ówczesnych narzędzi propagandy (prasy, a potem także filmu i radia). Powołaniem jednostki natomiast stało się poświęcenie dla dobra większości. Ofiarę pojedynczego życia postrzegano w kategoriach narzędzia poszerzenia zasięgu terytorialnego, niezbędnego dla rozwoju danego kraju. Ostatcznym spełnieniem takiej wizji działania państwa narodowego w ograniczonej przestrzeni naszego świata stała się druga wojna światowa³.

W czasie trwania dwóch pierwszych faz rozwoju geopolityki istnienie państw upadłych czy raczej takich, które jeszcze nie osiągnęły pełni państwowości, traktowane było jako rzecz oczywista i ułatwiająca ekspansję terytorialną. Takie upadłe państwa potrzebne były wówczas wszystkim pragnącym dynamicznego rozwoju – rozwój ten nieodłącznie powiązany był z nowymi zdobyczami terytorialnymi i rozszerzaniem granic państwowych. Czasy zimnej wojny zmieniły podejście do geograficznej przestrzenności. Po pierwsze, okazało się, że światowe zasoby nie są czymś stałym. Nowe badania geologiczne pomogły w odkryciu nowych złóż surowców, a rozwój technologiczny doprowadził do nieprzewidywanego wcześniej zwiększenia znaczenia takich surowców jak uran czy platyna (ta ostatnia nie ze względu na swoje walory jubilerskie). Po drugie – od faktycznej i bezpośredniej

² J. Agnew, *Geopolitics. Revisioning World Politics*, London 1998, s. 87–94.

³ Ibidem, s. 94–105. Saul Cohen w swojej książce używa określeń: „wyścig o imperialną hegemonię” oraz „niemiecka *Geopolitik*” dla opisanego tych etapów, zob. S.B. Cohen, *Geopolitics. The Geography of International Relations. Second Edition*, New York 2009, s. 12–24.

kontroli polityczno-militarnej ważniejsze okazywało się rozciągnięcie na danym obszarze strefy wpływów. To z kolei prowadziło do rosnącego znaczenia elementów o charakterze kulturowym. Geopolityka zimnowojenna zamieniła się więc w istocie w „idee polityczne w działaniu”, zmieniające postrzeganie świata podzielonego na wrogów i sojuszników oraz pozostałe kraje, które mogły stać się albo jednymi, albo drugimi⁴.

Rozpad Związku Radzieckiego i całego bloku sowieckiego stanowił przełomowy moment w kształtowaniu geopolityki, bo oznaczał odejście od dwubiegunowego układu sił. W ciągu ostatnich dwóch dekad zaszły trzy zasadnicze przemiany. Na początku lat dziewięćdziesiątych pozostała jedna prawdziwa potęga, określana także jako hiperpotęga – Stany Zjednoczone. Wydawało się, że państwo to będzie w stanie narzucić innym swoje warunki globalnego porządku, tworząc końcem XX wieku *Pax American*, podobnie jak Imperium Rzymskie mogło narzucić w basenie Morza Śródziemnego *Pax Romana*. Porażka amerykańskiej interwencji w Somalii dowiodła jednak, że choć USA mogą być uznawane za hiperpotęgę, to nie są w stanie narzucić innym swojej wizji światowego ładu⁵. Niemożliwość pełnienia przez Stany Zjednoczone funkcji „światowego policjanta” sprawia, że ciągle mogą pojawiać się nowe konflikty. Zasadniczo jednak nie dotyczą one potęg, ponieważ nawet wtedy, gdy są one zaangażowane w konflikty, nie stają się ich stronami. Coraz większe otwarcie granic, rozumiane jako swoboda przepływu towarów i ludzi, prowadzi do coraz wyraźniejszej globalizacji, z jej pozytywnymi i negatywnymi skutkami. Jedną z takich niekorzystnych zmian jest mniejsza kontrola nad tym przepływem, co ułatwia prowadzenie działalności terrorystycznej⁶.

Zmieniona rzeczywistość geopolityczna doprowadziła również do wzrostu znaczenia konfliktów o charakterze asymetrycznym. Jednobiegunowość nie oznacza tu bowiem ułatwienia w urzeczywistnianiu przez Stany Zjednoczone wizji światowej polityki i ładu opartego na swobodzie handlu (zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi) oraz poszanowaniu dla demokratycznego porządku. Brak drugiego bieguna, wyraźnego wroga o nieakceptowanych, ale przewidywalnych zamierzeniach sprawił, że państwa niestabilne, nieprzewidywalne – państwa upadłe – weszły na arenę międzynarodową z siłą, którą trudno byłoby im przypisać. W opracowaniu *The Failed States Index* z 2008 roku redakcja „Foreign Policy” stwierdziła, że analiza sytuacji państw upadłych stała się kluczowym zagadnieniem we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Sugeruje się również, że zwłaszcza w czasie kryzysu ekonomicznego słabość tego rodzaju państw może w jeszcze bardziej negatywny sposób wpływać na stabilność świata⁷.

⁴ P. Freidrich, *Language, Ideology, and Political Economy*, „American Anthropologist” 1989, vol. 91, s. 295–312.

⁵ S.B. Cohen, *Geopolitics...*, op. cit., s. 86–87.

⁶ Ibidem, s. 88–89.

⁷ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2008, vol. 167 (lipiec, sierpień), s. 66; S. Mallaby, *The Reluctant Imperialist. Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire*, „Foreign Affairs” 2002 (marzec, kwiecień), s. 6.

W świecie, który teoretycznie w mniejszym stopniu rozwija się na bazie immanentnego konfliktu między dwoma (lub kilkoma) najważniejszymi aktorami na arenie międzynarodowej, zdecydowanie wzrosło znaczenie państw bez znaczenia. I tu rodzi się chyba najważniejsze i najciekawsze pytanie – jak to się stało, że kraje posiadające niekiedy niewielkie zasoby naturalne, leżące z dala od najważniejszych szlaków handlowych zostały uznane za kluczowe dla światowego porządku? Przecież nawet kraje dysponujące istotnymi dla współczesnych gospodarek surowcami, takie jak Nigeria czy Wenezuela, nie są w stanie w pojedynkę wpłynąć na ceny tych surowców właśnie dlatego, że nie są jedynymi czy choćby najważniejszymi dostawcami. Rosnące znaczenie takich krajów w znacznej mierze wynika z istotnej przemiany, jaka dokonana się w postzimnowojennej geopolityce – cechuje ją odejście od skupienia się tylko i wyłącznie na kategoriach geograficzno-przestrzennych, a zwłaszcza geograficznego rozlokowania zasobów naturalnych. W ujęciu Johna Agnewa w badaniach geopolityki najważniejsze staje się analizowanie sposobu, w jaki pojedyncze państwo organizuje swoje relacje z innymi w perspektywie światowej, czyli uwzględniając możliwości i ograniczenia w odniesieniu przez to państwo sukcesu ze względu na globalną sytuację⁸. Colin Flint w swoim *Wprowadzeniu do geopolityki* zwraca uwagę, że obecne w XXI wieku dążenie nie tyle do posiadania, co kontrolowania terytorium realizuje się za pomocą współczesnych narzędzi komunikacji: języka i obrazów, dzięki którym klasyfikujemy te terytoria i zamieszkujących je ludzi. Współcześnie geopolityka oznacza nie tylko rzeczywiste działania podejmowane na arenie międzynarodowej, ale także źródła, praktyki oraz wykorzystywane formy reprezentacji. W ten sposób geopolityka staje się elementem dyskursu politycznego, który nie tylko opisuje, ale też tworzy i zmienia międzynarodową sytuację⁹.

Klaus Dodds zauważa z kolei, że pomimo coraz powszechniejszej globalizacji, która zaciera znaczenie terytorium ograniczonego wyraźnymi granicami politycznymi, „znaczenie terytorium, granic międzynarodowych oraz roszczeń do suwerenności pozostaje równie istotne co dawnej. Parę metrów w tę czy w tamtą może być kwestią życia lub śmierci”. Geopolityka stała się nieodłączną częścią naszego codziennego życia i nie jest już wyłącznie domeną krytycznej analizy i rozumienia granic i terytorium. To także narzędzie służące do tworzenia, za pomocą geograficznego opisu i metafor, zrozumiałego dla szerokiego grona odbiorców opisu globalnej rzeczywistości. Tworzony w ten sposób model świata staje się bardziej zrozumiały i w większym stopniu może przekonywać obywateli państwa o słuszności prowadzonej polityki zagranicznej, zwłaszcza wtedy, gdy jej elementem staje się militarna interwencja. A jeśli uwaga redakcji „Foreign Affairs” o kluczowym znaczeniu państw upadłych dla współczesnych stosunków międzynarodowych jest słuszna, to państwa te stają się ważne nie tylko dla poli-

⁸ J. Agnew, *Geopolitics...*, op. cit., s. 2.

⁹ C. Flint, *Introduction to Geopolitics: Tensions, Conflicts and Resolutions*, New York 2006, s. 16.

tyków, ale i zwykłych obywateli, stając się elementem opisu świata¹⁰. Merje Kuus, która w swojej książce *Geopolitics Reframed* analizuje przemiany geopolityki z europejskiej perspektywy, zwraca uwagę na rosnące znaczenie kultury. Geopolityka w coraz mniejszym stopniu jest tylko sprawą bezpieczeństwa, militarnej potęgi czy tradycyjnie rozumianych stosunków międzynarodowych. Analizowane rozszerzenie NATO autorka uznaje nie tyle za przejaw „czynnika geograficznego leżącego u podstaw decyzji politycznych”, ile właśnie wyzwolenie od geografii terytoriów i zasobów naturalnych. Choć sama zauważa daleko idące uproszczenia w teorii Samuela Huntingtona o zderzeniu cywilizacji, dochodzi do wniosku, że w XXI wieku o bliskości państw nie będzie decydować położenie geograficzne, ale podzielenie wartości kulturowych, w tym takich jak państwo prawa czy poszanowanie praw obywatelskich. W jej ujęciu kultura i tożsamość narodowa – umieszczone w szerszym spektrum – staną się podstawową siłą w światowej polityce¹¹.

W takim kontekście rozumienia geopolityki państwa upadłe muszą być brane pod uwagę nie tyle ze względu na swoje położenie geograficzne, ile na reprezentowane w nich i przez nie wartości kulturowe oraz sposoby ich wykorzystania w dyskursie politycznym w stabilnych państwach demokratycznych. Jedną z cech charakterystycznych publikacji dotyczących państw upadłych jest często czynione zastrzeżenie, że trudno jest podać precyzyjną definicję państwa upadłego. Ten wyraźny brak precyzji może prowadzić do nadużyć. Noam Chomsky, który z pewnością nie jest wybitnym badaczem geopolityki, ale którego głos ciągle liczy się wśród lewicowo nastawionej części amerykańskiego społeczeństwa, w 2006 roku wydał książkę *Failed States*, w której wskazywał na fakt, że Stany Zjednoczone przypisują sobie prawo do interpretowania prawa międzynarodowego przy określaniu rejonów zagrożenia. Według Chomsky'ego „państwa upadłe, które nie chronią swych obywateli przed przemocą czy nawet destrukcją, które postrzegają się jako pozostające poza zasięgiem lokalnego czy międzynarodowego prawa oraz które doświadczają »niedoborów demokracji«, stają się przedmiotem amerykańskich interwencji. Jednostronnie przypisując sobie prawo do decydowania, gdzie niezbędna jest interwencja, Stany Zjednoczone same doświadczają kryzysu demokracji. Dlatego trzeba nie tylko monitorować sytuację w państwach upadłych, tak jak to robi „Foreign Policy”, publikując swoją listę *Failed States*, ale należy także sprawdzać, jak wykorzystywane jest to pojęcie w tworzeniu postimperialnej polityki USA, w której chętnie używa się nieprecyzyjnych, ale mocno wartościujących pojęć, takich jak państwa upadłe, by przekonywać swoich obywateli i społeczność międzynarodową do działań podejmowanych przez amerykański rząd¹².

Sposób wykorzystania kategorii państw upadłych jako element dyskursu politycznego można prześledzić na przykładzie dwóch znaczących amerykań-

¹⁰ K. Dodds, *Geopolitics: A Very Short Introduction*, Oxford 2007, s. 5.

¹¹ M. Kuus, *Geopolitics Reframed: Security and Identity in Europe's Eastern Enlargement*, Grodno 2007, s. 18, 40–41.

¹² N. Chomsky, *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, New York 2006.

skich czasopism poświęconych sprawom międzynarodowym: „Foreign Policy” oraz „Foreign Affairs”. Kiedy w 2005 roku przygotowano po raz pierwszy Indeks Państw Upadłych¹³, tekst rozpoczynał się od konkluzji zaczerpniętej ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2002 roku głoszącej, że obecnie Ameryka jest bardziej zagrożona przez państwa upadłe bądź zagrożone upadkiem (*failing states*) niż przez państwa zaborcze (*conquering states*)¹⁴. W tym pierwszym roku publikowania Indeksu za najważniejsze przesłanki wskazujące na zagrożony byt państwa uznano: nierównomierny rozwój, prowadzący do powstania rejonów o większym bogactwie, i co jeszcze ważniejsze – do enklaw ubóstwa; kryminalizację i delegitymizację władzy państwowej, wynikającą z korupcji oraz nieefektywności jej działań, oraz zagrożenia wypływające ze zmian demograficznych, rozumiane jako gwałtowny przyrost liczby ludności. Już w pierwszym Indeksie dowodząco, że uznanie jakiegoś państwa za upadłe w połączeniu z naciskami grup interesów czy biurokratycznymi kryteriami prowadzi do poważnych konsekwencji dla obywateli takich państw – w tym do decyzji o przyznaniu pomocy gospodarczej. W 2005 roku „Foreign Policy” uznało więc państwa upadłe za zjawisko bardzo trudne do zdefiniowania, ale istotne dla kształtowania polityki mocarstw XXI wieku, i z tego względu za tak bardzo zasługujące na uwagę nie tylko rządzących, ale i opinii publicznej¹⁵.

W następnym roku autorzy Indeksu dostrzegli, że kategoria państw upadłych stała się częścią powszechnego języka używanego w opisywaniu strategicznych działań, przyczyniając się jednocześnie do dalszej niejednoznaczności definicji. Ale od 2006 roku zaczęto przyjmować pięć zasadniczych kryteriów opisujących państwo upadłe: 1. rząd nie sprawuje skutecznej kontroli nad swoim terytorium; 2. jego legitymizacja nie jest uznawana przez znaczną część społeczeństwa; 3. nie jest w stanie zapewnić w skuteczny sposób bezpieczeństwa wewnętrznego; 4. nie zabezpiecza obywatelom podstawowych świadczeń społecznych; 5. nie posiada rzeczywistego monopolu na użycie siły¹⁶. W 2007 roku za podstawowe wyznaczniki upadku uznane zostały: nieposkromiona korupcja, zachłanne elity, które zagarnęły władzę, brak rządów prawa oraz głębokie podziały etniczne i religijne¹⁷. Z kolei w 2008 roku za jeden z najważniejszych przejawów państwa upadłego uznano nieumiejętność radzenia sobie z nagłymi stanami kryzysowymi, spowodowanymi czynnikami ekonomicznymi bądź katastrofami naturalnymi. Jak wyjaśniali autorzy: „państwa słabe są słabe właśnie dlatego, że nie mają wy-

¹³ *Failed States Index* można przetłumaczyć także jako Ranking Państw Upadłych czy Wskaźnik Państw Upadłych.

¹⁴ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2005, vol. 167 (lipiec, sierpień), s. 56; *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington: Office of the President of the United States 2002, s. 1, za: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf> (dostęp: 10.05.2010).

¹⁵ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2005, vol. 167 (lipiec, sierpień), s. 64.

¹⁶ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2006, vol. 154 (maj, lipiec), s. 52.

¹⁷ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2007, vol. 161 (lipiec, sierpień), s. 56.

starczającej odporności, by radzić sobie z nagłymi, w dodatku nieprzyjemnymi, niespodziankami”¹⁸. W najnowszym dostępnym raporcie, a więc na rok 2009, nie pojawiają się żadne dodatkowe kryteria upadłości państwa. Raczej wskazując na światowy kryzys gospodarczy, autorzy przestrzegają przed możliwością dalszego pogorszenia się sytuacji w wielu państwach. Co ciekawe, Indeks z 2009 roku zawiera o wiele skromniejszą część opisową – w sumie jest to tylko jedna strona wyjaśnienia i komentarza do informacji zawartych w tabelach. Dwie pierwsze strony zajmuje zdjęcie zrobione w Jemenie, mające ilustrować stan upadku tego państwa. Użycie materiałów fotograficznych jako sugestywnego elementu reprezentacji potwierdza przekonanie Klausa Doddsa, że współcześnie globalizacja to nie tylko narracja i działania polityczne, ale także obrazy wykorzystywane do realizowania geopolitycznych celów¹⁹.

Drugie ze znaczących czasopism poświęconych polityce międzynarodowej – „Foreign Affairs” – także zainteresowało się problematyką państw upadłych. W 2005 roku Stephen Ellis rozważał możliwości odbudowy Afryki, a w szczególności przywrócenia praworządności w takich państwach jak Sierra Leone czy Liberia i wydobycia ich z głębokiego ekonomicznego i politycznego kryzysu. Autor zwracał uwagę na wiele nieporozumień, jakie rodzi używanie czy raczej nadużywanie pojęcia państwa upadłego. Należy w tym miejscu odwołać się do bardziej literalnego tłumaczenia terminu „failed”, który oznacza raczej „zepsuty”. Ellis podkreśla, że metafora „państw zepsutych” rodzi pokusę mechanicznego podejścia do problemów państw afrykańskich; zepsute państwo można bowiem naprawić, podobnie jak zepsutą maszynę. Autor zwraca uwagę, że „failed” przypomina bardziej chorobę u człowieka – nie każdego można wyleczyć, nie na każdego działają takie same lekarstwa i nie każdy powraca do stanu sprzed choroby. Co jeszcze ważniejsze, metafora państw upadłych sugeruje możliwość szybkiego powrotu do pożądanego stanu, a to z kolei wiedzie do prowadzenia krótkoterminowej polityki przez wspólnotę międzynarodową. Większość akcji podejmowanych przez ONZ, ale i przez niektóre współczesne potęgi, prowadzona jest w maksimum pięcioletniej perspektywie. Taki okres może się okazać niewystarczający. Pojęcie państw upadłych staje się, według Ellisa, przydatne z jednej strony do uzasadniania krótkofalowych planów, z drugiej – do wyjaśniania niepowodzeń podjętych działań, gdyż właśnie stan upadku/zepsucia uniemożliwił osiągnięcie zakładanych celów²⁰.

W tym samym 2005 roku w „Foreign Affairs” ukazał się artykuł Stephena D. Krasnera i Carlosa Pascuala, podejmujący problematykę państw upadłych oraz tego, jak należy reagować na niesione przez nie zagrożenia (ten stan zagrożenia przyjmowany jest jako oczywisty i niewymagający uzasadniania). Autorzy dowodzą, że Stany Zjednoczone i wspólnota międzynarodowa nie są przygotowane do

¹⁸ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2008, vol. 167 (lipiec, sierpień), s. 66.

¹⁹ *The Failed States Index*, „Foreign Policy” 2009, vol. 173 (lipiec, sierpień), s. 80–83.

²⁰ S. Ellis, *How to Rebuild Africa*, „Foreign Affairs” 2005, vol. 84, nr 5 (wrzesień, październik), s. 135–148, za: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=903096691&Fmt=3&clientId=9269&RQT=309&VName=PQD> (dostęp: 10.05.2010).

reagowania na taką sytuację. Poczynania amerykańskich władz, które zgodnie z zaleceniami Rady Bezpieczeństwa Narodowego z wiosny 2004 roku zaczęły się koncentrować na efektywnym reagowaniu na sytuacje kryzysowe w świecie i doprowadziły do utworzenia wewnątrz Departamentu Stanu nowego Biura Koordynatora do spraw Rekonstrukcji i Stabilizacji (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization), uznają takie podejście za właściwe. Jednocześnie wskazują na cztery zasadnicze problemy, które musi uwzględnić amerykańska administracja: same pieniądze nie są w stanie zapewnić stabilnej władzy; nie można doprowadzić do stabilizacji bez udziału miejscowych elit; w działaniach nie można opierać się na krótkoterminowych planach i szybkich zyskach, które stają się zarzewiem przyszłych problemów; należy być przygotowanym na długotrwałość procesu wychodzenia ze stanu rozpadu państwa, co wiąże się także z gotowością poniesienia znaczących kosztów zaangażowania²¹.

Dwa inne artykuły, które powstały w odstępnie sześciu lat, dobrze pokazują dokonującą się przemianę w rozumieniu państw upadłych w geopolitycznym porządku XXI wieku oraz roli, jaką odgrywają w polityce wspólnoty międzynarodowej. Obydwa mają przy tym wielce znaczące tytuły. *The Reluctant Imperialist* (*Niechętny imperialista*) został opublikowany przez Sebastiana Mallaby'ego w 2002 roku, w niecałe sześć miesięcy po atakach terrorystycznych na World Trade Center i Pentagon. Mallaby sugerował, że to Stany Zjednoczone, a nie ONZ, mają możliwość właściwego zareagowania na zagrożenia, jakie niosą z sobą państwa upadłe; co więcej – administracja waszyngtońska powinna reagować w sposób zdecydowany. Jednocześnie należy przy tym zrozumieć, że „państwa pogrążone w chaosie są bardziej skłonne zaakceptować zagraniczne zaangażowanie w proces odbudowy instytucji państwowych, jeśli posiadają one międzynarodową legitymizację”. I dlatego niechęć do imperialistycznego podejścia Ameryki powinna zostać skanalizowana za pomocą choćby takiej instytucji jak Bank Światowy²².

W 2008 roku ukazał się artykuł pod tytułem *The New Colonialists* (*Nowi kolonialiści*), który skupia się nie tyle na działaniach rządowych, ile na aktywności NGOs (Non-Governmental Organizations, organizacji pozarządowych), niosących pomoc humanitarną. Jak na samym początku stwierdzają autorzy – w wielu krajach te organizacje są jedyną barierą chroniącą przed pogrążeniem w totalnym chaosie. Są rejon, gdzie odgrywają istotną rolę w zapewnianiu pomocy medycznej, edukacji dzieci czy nawet dostarczaniu niezbędnej żywności. Ich aktywność jest także przejawem ogólniejszego trendu: coraz większa część pomocy przekazywana jest nie poprzez instytucje rządowe. Jeszcze w 1970 roku 70% pomocy przekazywanej przez Stany Zjednoczone płynęło za pośrednictwem

²¹ S.D. Krasner, C. Pascual, *Addressing State Failure*, „Foreign Affairs” 2005, vol. 84, nr 1, s. 153–163, za: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=845825141&Fmt=3&clientId=9269&RQT=309&VName=PQD> (dostęp: 10.05.2010).

²² S. Mallaby, *The Reluctant Imperialist...*, op. cit., s. 3–7.

agencji rządowych. W 2006 roku aż 85% pomocy dystrybuowane było poprzez NGOs. W Afganistanie w 2006 roku 80% usług publicznych świadczone za pośrednictwem tego typu organizacji, które niejednokrotnie oskarżane są o nie mniejsze skorumpowanie niż instytucje rządowe. Jednak takie zaangażowanie ma swoje niekorzystne skutki. Działania zewnętrznych organizacji humanitarnych spowalniają czy czasem wręcz zniechęcają do odbudowywania sprawnie działających instytucji państwowych. Co więcej – to brak takich instytucji stanowi często uzasadnienie dla działania międzynarodowych organizacji pozarządowych, takich jak Oxfam czy Lekarze bez Granic. To prowadzi autorów do zaskakującego wniosku, że „niezależnie od tego, jak dobrymi intencjami się kierują, ci nowi kolonialiści potrzebują słabych państw równie mocno, co słabe państwa potrzebują ich”²³.

Wnioski autorów *The New Colonialists* pokrywają się z krytyką organizacji określanych mianem BINGOs (Big International Non-Governmental Organizations), która została zamieszczona w 2005 roku w czasopiśmie „New Internationalist”. Opisując działania Oxfamu, David Ransom w artykule *The Big Charity Bonanza* dowodzi, że powielając korporacyjną kulturę, organizacje humanitarne pokroju Oxfamu skupiają się w istocie na promowaniu samych siebie i na zdobywaniu nowych funduszy, które nie tyle służą pomaganiu ludności w zagrożonych i upadłych krajach, co zapewnieniu całkiem lukratywnego zajęcia, dodatkowo opromienionego splendorem działania na rzecz naprawy świata. Dla takich instytucji państwa upadłe są nie tylko uzasadnieniem ich istnienia, ale głównie – źródłem utrzymania²⁴.

Metafora państw upadłych, między innymi ze względu na swoją niejednoznaczność oraz siłę oddziaływania na opinię publiczną, ma zapewnione bezpieczne miejsce w politycznym dyskursie najbliższych lat. Państwo upadłe stanowi z jednej strony wezwanie do działania dla rządów współczesnych potęg, z drugiej – może stać się zrozumiałym uzasadnieniem ewentualnej nieskuteczności podejmowanych działań. Tytułowe pytanie – komu potrzebne są państwa upadłe? – prowadzić musi we współczesnym świecie do zaskakującej odpowiedzi. Istnieje wiele grup, dla których państwa upadłe, zarówno jako zjawisko, jak i pojęcie, są bardzo przydatne. Pojęcie państw upadłych, stając się elementem dyskursu, przekonuje obywateli o słuszności politycznych decyzji w państwach rozwiniętych. Przyczynia się też do hojniejszego wspierania działań organizacji pozarządowych przez prywatne osoby. Możliwość zapewnienia stabilizacji za pomocą różnorodnych działań: politycznych, ekonomicznych i militarnych staje się argumentem w dyskusjach nad budżetem i kłótniach o ogromne pieniądze. W lutym 2010 roku Sekretarz Obrony USA Robert M. Gates przedstawił propozycję budżetu Departamentu

²³ M.A. Cohen, M.F. Küpcü, P. Khanna, *The New Colonialists*, „Foreign Policy” 2008, vol. 167 (lipiec, sierpień), s. 74–79.

²⁴ D. Ransom, *The Big Charity Bonanza*, „New Internationalist” 2005, nr 383 (październik), s. 2–5. Zob. także: J. Seabrook, *Bingo Babble*, „New Internationalist” 2005, nr 383 (październik), s. 17; G. Freeman, *Green Imperialism*, „New Internationalist” 2005, nr 383 (październik), s. 7–8.

tamentu Obrony na rok 2011. Zwrócił się z prośbą o przyznanie funduszy w wysokości 548 mld 900 mln dolarów, z czego ponad 159 mld miało być przeznaczone na koszty operacji wojskowych, w tym w dwóch państwach przez wielu uznawanych za upadłe: Afganistanie i Iraku. Na utworzenie wspomnianego Biura Koordynatora do spraw Rekonstrukcji i Stabilizacji przeznaczono 124 mln dolarów, a więc mniej niż jeden promil pieniędzy wykorzystywanych na operacje wojskowe w Iraku i Afganistanie²⁵. Dla porównania – organizacja często obarczana współodpowiedzialnością za niesprawiedliwość międzynarodowego porządku – grupa Banku Światowego – poprzez pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju od początku działania do 2006 roku przeznaczyła na programy pomocowe łącznie 589 mld dolarów²⁶. Zestawienie tych dwóch kwot: rocznych wydatków wojennych USA oraz udzielonych pożyczek w ciągu ponad sześćdziesięcioletniej historii Banku Światowego wskazuje na priorytety geopolityki XX i XXI wieku, a w najlepszym wypadku – na jej krótkowzroczność. Już w 1972 roku William Blair, odpowiadając na pytania Kongresu, stwierdził, że „nasze bezpieczeństwo narodowe zależy dzisiaj od takich rzeczy jak bilans płatniczy, kwestie ekonomiczne, pomoc zagraniczna...”²⁷. Pomimo tego nadal fundusze chętniej są przeznaczane na doraźne interwencje (w tym interwencje militarne) niż na długofalowe programy rozwoju. Świadczy to o tym, że w postbipolarnym świecie państwa upadłe są przydatnym narzędziem w prowadzeniu światowej polityki. Są potrzebne nie tylko rządów mocarstw oraz krajów aspirujących do tego miana, ale i organizacjom typu BINGOs, które bez nich straciłyby rację bytu. Trudności definicyjne w tym wypadku sprawiają, iż nie należy się spodziewać, by pojęcie państw upadłych szybko stało się kategorią jedynie historyczną. Zbyt wielu instytucjom i ludziom przydaje się do osiągnięcia własnych celów – w tym i naukowcom, którzy dzięki temu mogą określać przedmiot swoich badań.

Who needs failed states?

The end of the Cold War has changed geopolitics substantially, both as the realm of international relations as seen from the global perspective and as the means of describing and presenting this reality. One of the phenomena that has become more important was failed states issue. States without efficient governments, without proper legitimization are a threat to global security and order. The analysis of texts from two journals devoted to international issues: "Foreign Policy" and "Foreign Affairs," proves that the notion of failed states is no longer

²⁵ R.M. Gates, *Defense Budget/QDR Announcement*, Washington, za: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1416> (dostęp: 10.05.2010); S.D. Krasner, C. Pascual, *Addressing State Failure*, op. cit.

²⁶ *A Guide to the World Bank. Second Edition*, Washington 2007, s. 61.

²⁷ H. Solomon, *Introduction*, [w:] idem (red.), *Challenges to Global Security: Geopolitics and Power in an Age of Transition*, London 2007, s. 4.

a descriptive category but a useful mean of present political discourse. The definition of failed states is not precise and that can be helpful for governments in arguing for actions against such states and in explaining possible failures of such actions. Even humanitarian NGOs active in failed states need them as a rationale for their own existence and as an incentive for generous private and public support. The answer to the title question shows that failed states are a threat to global stability, however, they can constitute a useful category in 21st century politics