

## Państwa upadłe

### Abstract

*The category of failed states has been critically considered in the article because it is often defined due to the dominant, West-oriented ideology. Four states have been chosen, i.e. Afghanistan, Haiti, the Democratic Republic of the Congo, and Somalia, which to the highest extent fulfill the criteria of being “failed”. The next section discusses regulations prepared by international governmental organisations, which refer to the problem of failed or fragile states. The main part of the article regards practical activities of IGOs toward states that are in danger of failure. The essence is military, police, and various civilian missions (eg. supporting the rule of law). A special importance is attached to humanitarian and development assistance. Further some methods of controlling the effects by IGO’s have been pointed out. The conclusions emphasize the uncertain future of failed states and a high degree of IGOs’ involvement in counteracting the problem.*

### Wprowadzenie

Wśród licznych problemów, powodujących troskę państw wysoko rozwiniętych i zdominowanych przez nie organizacji międzynarodowych, występuje zjawisko upadku państwowości. Tak zwane państwa upadłe lub zagrożone upadkiem znajdują się niemal w każdym regionie międzynarodowym, na wszystkich zamieszkałych kontynentach. W ostatniej dekadzie zachodnie elity polityczne i biurokracja międzynarodowa dość powszechnie przyjęły tezę, że fundamentalne braki organizacyjne niektórych państw uniemożliwiają trwałe rozwiązanie wielu innych problemów, zwłaszcza: ubóstwa, zaopatrzenia w wodę, analfabetyzmu oraz dostępu do podstawowych usług zdrowotnych. W rzeczywistości międzynarodowej rozpatrywanie upadku państwa jako problemu wiąże się też z upowszechnieniem specyficznej tożsamości zbiorowej, w której uznaje się funkcjonowanie państw za właściwe i efektywne dla obecnego stopnia rozwoju cywilizacyjnego. W związku z tym pojawiła się kategoria państwa upadłego, która często jest za szeroka – zagrożenie upadkiem przypisuje się zbyt wielu państwom, co wpisuje się w pewną grę o charakterze ideologicznym<sup>1</sup>.

Od organizacji międzynarodowych, które powołano do rozwiązywania określonych problemów, oczekuje się przede wszystkim efektywności. Krytycy twierdzą, że nawet przekazywanie pomocy rozwojowej, które prowadzone jest systematycznie od ponad

---

<sup>1</sup> R. Rybkowski, *Komu potrzebne są państwa upadłe?*, [w:] R. Klosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012, s. 16–20.

półwiecza, bywa często przeciwnie skuteczne<sup>2</sup>. Procesom „budowania” i odbudowy państwowości przypisuje się bardzo złożony charakter, a organizacje międzynarodowe nie mają jeszcze dużego doświadczenia w tej materii. Jednocześnie, obecnie takie podmioty jak ONZ, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy angażują się czynnie w *state-building* przynajmniej w kilkunastu państwach, zwłaszcza w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Oceanii. Warto zatem przyjrzeć się deklarowanym celom tej działalności, jej przejawom oraz efektywności.

### Państwa upadłe – charakterystyka kategorii

Nawet niektórzy uznani naukowcy powielają kontrowersyjne opinie na temat państw upadłych. Jako przykład niech posłuży definiowanie tej kategorii przez brak zdolności do wymuszania rządów prawa<sup>3</sup>, co zupełnie ignoruje historię państwowości i zróżnicowanie kulturowe państw. Inny powszechny błąd polega na przypisywaniu państwom roli *welfare state*, a w konsekwencji traktowanie jako upadłych państw pozbawionych takich atrybutów (np. systemu zabezpieczenia społecznego)<sup>4</sup>. Wszystkie tego rodzaju błędne ujęcia wynikają z braku zrozumienia istoty państwowości, która jest dość trudna do określenia. Niemniej wystarczy poprzestać na prostej konstatacji, że w historii istniały setki państw, które nie opierały się na praworządności ani nie dostarczały mieszkańcom dóbr publicznych w sposób trwały i uporządkowany.

Należy zatem odpowiedzieć na pytanie: czym jest państwo? Zgodnie z klasyczną definicją, to zorganizowana trwale władza nad ludnością na danym terytorium. Do tego dochodzi uznanie międzynarodowe, dzięki któremu nawet przejściowa utrata terytorium nie powoduje zaniku państwowości<sup>5</sup>. Niektórzy podkreślają ponadto znaczenie państwowego monopolu na stosowanie przemocy<sup>6</sup>, przy jednoczesnym wskazywaniu na jego stopniowalność. Współczesne państwa z różnych względów rezygnują z pełnego monopolu na użycie środków przemocy; zwiększa się znaczenie prywatnych armii, policji i służb ochrony<sup>7</sup>. Dyskusyjna pozostaje także kwestia władzy państwowej oraz kontroli nad ludnością i terytorium – w praktyce także one są stopniowalne<sup>8</sup>. Ostatnią ważną kwestią jest możliwość tymczasowej utraty władzy nad częścią terytorium przez każde państwo –

<sup>2</sup> W. Easterly, *Brzemień białego człowieka*, Warszawa 2008; D. Moyo, *Dead Aid. Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, London 2009.

<sup>3</sup> G. King, L. Zeng, *Improving Forecasts of State Failure*, „World Politics” 2001, nr 4, s. 623.

<sup>4</sup> S.S. Eriksen, *‘State Failure’ in Theory and Practice: The Idea of the State and the Contradictions of State Formation*, „Review of International Studies” 2011, nr 1, s. 231; krytyka tego ujęcia: *Ibidem*, przyp. 6.

<sup>5</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 120. Na przykład Polska podczas II wojny światowej była reprezentowana przez rząd na uchodźctwie.

<sup>6</sup> R. Kłosowicz, *Państwa upadłe i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe*, [w:] I. Stawowy-Kawka (red.), *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, Kraków 2009, s. 387; S.S. Eriksen, *op. cit.*, s. 232.

<sup>7</sup> W tym kontekście zadziwia stwierdzenie z prestiżowej publikacji: B. Jessop, *State and State-building*, [w:] R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006, s. 115. W opinii tego autora do atrybutów państw współczesnych należy posiadanie stałych armii, a przecież niektóre państwa świadomie z tego zrezygnowały.

<sup>8</sup> S.S. Eriksen, *op. cit.*, s. 238.

wystarczy huragan lub inna duża katastrofa naturalna<sup>9</sup>. Państwo po pewnym czasie odzyskuje władzę na takim obszarze, państwo upadłe tego nie potrafi.

Przy analizie problemu państw upadłych istotna jest także kwestia spuścizny pokolonialnej. Wskazuje się, że kolonializm przyczynił się do wielokierunkowych zmian we wszystkich dziedzinach życia, niszcząc lub osłabiając tradycyjne struktury społeczne. Jednocześnie, pomimo kopiowania wzorów instytucjonalnych z Zachodu, nie skutkowało ich pełnym utrwaleniem i uprawomocnieniem<sup>10</sup>. Skłoniło to jednego z naukowców – Christophera Claphama – do zmiany podejścia w traktowaniu państwowości i wprowadzenia jej stopniowości, co miało lepiej oddawać rzeczywistość, zwłaszcza w odniesieniu do politycznych jednostek terytorialnych w Afryce<sup>11</sup>. W takim ujęciu państwo ma różne stopnie rozwoju, powiązane z efektywnością ekonomiczną, dominującą kulturą, czynnikami geograficznymi itd.

Problem z precyzyjnym określeniem istoty państwowości nie powinien stanowić przeszkody w definiowaniu kategorii państw upadłych. W moim przekonaniu muszą one spełnić następujące ogólne kryteria:

- dotychczas były państwami, tj. ich rządy sprawowały władzę nad mieszkańcami i formalnie określonymi terytoriami;
- w pewnych okolicznościach uległy trwałej anarchizacji, czyli na znacznym obszarze rząd utracił władzę terytorialną na rzecz innych ośrodków dysponujących środkami przymusu (zwykle grup zbrojnych, niezależnie od wyznawanych przez nie ideologii) lub władzę państwową zastąpiła anarchia;
- są nadal traktowane jako państwa, tj. uznawane przez społeczność międzynarodową albo jej przewodnią część.

Typowym państwem upadłym od kilku dekad jest Afganistan, na którego terytorium funkcjonują konkurencyjne ośrodki realnej władzy, a instytucje rządowe działają jedynie dzięki zagranicznemu wsparciu. Nieco odmienną kategorię tworzą państwa sfragmentaryzowane<sup>12</sup>, które charakteryzują się relatywnie wysoką efektywnością władzy na znacznym obszarze przy braku kontroli nad częścią terytorium. Do tego typu zalicza się Kolumbię, na której terytorium przez kilka dekad działała partyzantka FARC. Wydaje się, że kryterium to spełnia również Liban, gdzie organizacja Hezbollah sprawuje pełnię władzy w części kraju, paradoksalnie będąc równocześnie członkiem koalicji rządowej<sup>13</sup>. Do aktualniejszych przykładów można zaliczyć Mali. W 2012 roku Tuaregowie opanowali północno-wschodnią część kraju, proklamując państwo Azawad, które obejmowało m.in. słynne miasto Timbuktu<sup>14</sup>. Na skutek tego Mali przejściowo stało się państwem sfragmentaryzowanym, aż do skutecznej interwencji zbrojnej Francji na początku 2013 roku<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> A. Vinci, *Anarchy, Failed States, and Armed Groups: Reconsidering Conventional Analysis*, „International Studies Quarterly” 2008, nr 2, s. 298.

<sup>10</sup> S. Bieleń, *Państwa w stanie kryzysu i upadku?*, [w:] M. Sulek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 56.

<sup>11</sup> C. Clapham, *Degrees of Statehood*, „Review of International Studies” 1998, nr 2.

<sup>12</sup> W literaturze anglojęzycznej funkcjonuje wiele podobnych pojęć, m.in.: *failed state, collapsed state, fragmented state, fragile state, weak state*.

<sup>13</sup> R. Ożarowski, *Liban jako państwo upadłe na Bliskim Wschodzie*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 138.

<sup>14</sup> *Luna nad pustynią*, „Forum” nr 16, 16–22.04.2012.

<sup>15</sup> Mali: *Security, Dialogue and Meaningful Reform*, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/mali/201-mali-security-dialogue-and-meaningful-reform.aspx> (data dostępu 6.11.2013).

Upadek państwa można ujmować jako wiele procesów, poczynając od delegitymizacji społecznej, poprzez utratę monopolu na przemoc, atrofie funkcji administracyjnych i gospodarczych (zwłaszcza systemu fiskalnego), kończąc na anarchizacji wewnętrznej. Jeśli jednak państwo wciąż pozostaje uznawane *de iure* na arenie międzynarodowej, traktowane jest w specyficzny sposób. Z jednej strony nie można kwestionować granic i całości terytorialnej państwa upadłego oraz innych zobowiązań o charakterze prawnym. Wynika to z tzw. teorii kontynuacji<sup>16</sup>. Z drugiej strony zaś wobec państw upadłych stosuje się niekiedy odmienne standardy; np. Afganistan nie jest oskarżany o wspieranie handlu narkotykami, ponieważ przyjmuje się, że jego wewnętrzne słabości nie pozwalają na przeciwstawienie się temu procederowi<sup>17</sup>. Generalnie przyjmuje się za podstawę brak odpowiedzialności prawnej państwa upadłego za powstałe delikty, kierując ją na jednostki<sup>18</sup>, w tym zwłaszcza dowódców wojskowych. Jednakże niektóre aspekty wyjątkowego podejścia wobec państw upadłych przybierają mniej przyjazny charakter. Ponieważ zwykle „produkuja” one więcej terrorystów, chętniej im udzielają gościny, a ich obywatele częściej padają ofiarami terroryzmu<sup>19</sup>, co najmniej od zamachów na Nowy Jork i Waszyngton z 2001 roku podejmuje się wobec tych państw coraz więcej wyjątkowych działań, nie zawsze zgodnych z prawem międzynarodowym. Do najradykałniejszej formy można zaliczyć atakowanie (np. przy użyciu rakiet czy bezałogowych samolotów) obiektów na terytorium państwa bez zgody jego rządu.

O ideologiczno-politycznym charakterze tytułowej kategorii świadczy powołanie przy CIA State Failure Task Force, która działa od 1994 roku<sup>20</sup>. Stany Zjednoczone w coraz większym stopniu traktują państwa upadłe jako zagrożenie dla porządku międzynarodowego, co nasiliło się szczególnie od 2001 roku. Ideologizacja kategorii powoduje pewną polaryzację: niektórzy naukowcy przyjmują i sami reprodukuja idee wymyślone przez władze amerykańskie<sup>21</sup>, a jednocześnie coraz częściej uczeni ujmują określenie „państwa upadłe” w cudzysłów.

Najstynniejszy ranking państw zagrożonych upadkiem publikuje corocznie amerykańska organizacja typu non-profit Fund for Peace wraz z *quasi*-naukowym

<sup>16</sup> H. Dudkiewicz, *Prawo międzynarodowe w kwestii państwa upadłego*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 85; T. Srogosz, *Upadłość państwa a odpowiedzialność międzynarodowa (rozważania w kontekście międzynarodowego prawa praw człowieka)*, [w:] W. Waclawczyk (red.), *Wokół współczesnych problemów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2009, s. 122–123; S. Bieleń, *op. cit.*, s. 58. Teoria kontynuacji wyjaśnia reakcje społeczności międzynarodowej na zjawisko upadku państwowości. Przede wszystkim państwo upadłe nie traci podmiotowości ani tym bardziej państwowości (choć społeczność międzynarodowa może przestać uznawać rząd), lecz zdolność do działania, w tym także zdolność do czynności prawnych. Podmioty nierządowe (grupy zbrojne, gangi itp.), które sprawują faktyczną kontrolę nad państwem upadłym, z zasady nie uzyskują statusu legalnej władzy. W rezultacie pozostają w mocy podstawowe prawa państwa, zwłaszcza zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych.

<sup>17</sup> A. Vinci, *op. cit.*, s. 307.

<sup>18</sup> T. Srogosz, *op. cit.*, s. 127.

<sup>19</sup> J.A. Piazza, *Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?*, „International Studies Quarterly” 2008, nr 3.

<sup>20</sup> C.T. Call, *Beyond the ‘Failed State’: Toward Conceptual Alternatives*, „European Journal of International Relations” 2011, nr 2, s. 305, 322, przyp. 3.

<sup>21</sup> Przykładem następująca publikacja: R.H. Dorff, *Failed States After 9/11: What Did We Know and What Have We Learned?*, „International Studies Perspectives” 2005, nr 1. Takie ujęcie skutkuje opinią o zbliżonym charakterze państw upadłych i zbrojeckich, które rzekomo wywołują podobne problemy. *Ibidem*, s. 24. Przykładem przyjęcia podobnej optyki w publikacji polskiej jest zaliczenie do państw upadłych Iranu i Pakistanu w: T. Szubrycht, *Nadbrzeżne państwa upadłe a bezpieczeństwo transportu morskiego*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 196.

czasopismem „Foreign Policy”<sup>22</sup>. Indeks wydaje się kontrowersyjny<sup>23</sup>, niemniej można go pomocniczo stosować w celu zobrazowania tytułowego zjawiska, ponieważ w dużym stopniu pokrywa się z wiedzą o współczesnej państwowości. Na czele znajduje się Somalia, w pierwszej dziesiątce m.in. także Czad, Demokratyczna Republika Konga (DRK), Afganistan, Irak i Haiti. Bezsprzecznie są to państwa upadłe lub na pograniczu upadku; ich egzystencję podtrzymują zewnętrzni interwenci.

W moim przekonaniu trudno obecnie wyodrębnić liczną grupę państw upadłych, choćby dlatego, że zasadnicza część społeczności międzynarodowej wspiera finansowo i organizacyjnie wiele słabych ośrodków władzy, znacznie poprawiając ich efektywność, a pośrednio także legitymizację społeczną. Poza tym można pominąć kraje, które od początku swojego istnienia przechodzą permanentne konflikty zbrojne, kryzysy polityczne i zamachy stanu, jak np. Gwinea Bissau<sup>24</sup>. W tabeli 1 wyodrębniono cztery państwa, które w największym stopniu pasują do scharakteryzowanej wcześniej kategorii państw upadłych. Kierowano się trzema kryteriami: długotrwałego załamania się instytucji państwowych na większej części terytorium; relatywnej efektywności tych struktur wcześniej; uznaniu *de iure* przez społeczność międzynarodową. Pominięto sytuacje po konfliktach zbrojnych – dotyczy to m.in. Liberii, Sierra Leone – gdzie odbudowa struktur państwowych nie jest kontestowana przez znaczące siły polityczne lub jak w przypadku Libii, konflikt zakończył się względnie niedawno<sup>25</sup>. Poza tym, niektóre państwa (np. Irak) w ostatnich latach ewidentnie poprawiły efektywność sprawowanej władzy i dlatego nie zostały zaliczone do tytułowej kategorii. Należy zastrzec, że sytuacja może ulec zmianie, tj. państwo upadłe po kilku latach intensywnego wsparcia zewnętrznego ma szansę powrócić do poziomu relatywnie efektywnej władzy na całym lub większej części terytorium; i odwrotnie: nowe kraje mogą znaleźć się w stanie upadku.

Tabela 1. Państwa upadłe (opracowanie własne)

Państwo	Główne przyczyny upadku
Afganistan	Wojny domowe, ingerencje zbrojne z zewnątrz, konflikty ideologiczne i etniczne
Demokratyczna Republika Konga	Wojny domowe, ingerencje zbrojne z zewnątrz, niejednorodność etniczna
Haiti	Kryzysy gospodarcze, przeludnienie, przemoc polityczna, katastrofy naturalne
Somalia	Upadek dyktatury, wojny domowe, kryzysy ekologiczno-gospodarcze

<sup>22</sup> *Failed States Index 2012*, [http://www.foreignpolicy.com/failed\\_states\\_index\\_2012\\_interactive](http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive) (data dostępu 18.06.2012).

<sup>23</sup> W rankingu wykorzystano liczne kryteria jako zmienne niezależne. Tymczasem część z nich powinna być ujmowana w sposób powiązany. Na przykład powszechne i notoryczne łamanie praw człowieka może wskazywać na niezdolność rządu do wywiązania się ze swoich zobowiązań – jednak nie uwzględnia to ustroju państwa. Stąd przypisanie Korei Północnej kategorii *critical*, czyli zaliczenie jej do państw upadłych. W tym przypadku mamy do czynienia z dyktaturą totalitarną, która poprzez działania zbrojne i dyplomatyczne od kilkudziesięciu lat potrafi wymusić korzystną dla siebie politykę sąsiadów, a swoich obywateli zmuszać do zachowań całkowicie sprzecznych z ideą wolności osobistej. A zatem kryterium praw człowieka powinno być zmienną powiązaną z systemem politycznym.

<sup>24</sup> K. Kubiak, *Państwo upadłe Gwinea Bissau*, [w:] R. Klosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 120–125.

<sup>25</sup> Ostatnie wydarzenia, w tym szczególnie uprowadzenie premiera libijskiego rządu przez jedną z grup zbrojnych, wskazują, że także Libia spełnia kryteria państwa trwale upadłego. *Heavy shooting lasting hours in Libya's capital Tripoli*, <http://www.reuters.com/article/2013/11/05/us-libya-security-idUSBRE9A40G520131105> (data dostępu 6.11.2013).

## Deklarowany stosunek organizacji międzynarodowych

Chociaż kategoria państw upadłych znalazła trwałe miejsce w podręcznikach akademickich, organizacje międzynarodowe nader rzadko odnoszą się do niej oficjalnie. Preferuje się określenie *fragile states*, które stanowi pojemniejszą kategorię<sup>26</sup>. Są to wszystkie słabe państwa, niezależnie od ich wcześniejszej kondycji, które mają niewielkie zdolności do zarządzania populacją na swoim terytorium<sup>27</sup>. Ich podstawowe cechy to: niski poziom efektywności instytucji państwowych, legitymizacji społecznej, zamożności obywateli; generalnie są one zagrożone upadkiem lub rozpadem. Praktycznie wszystkim udziela się wsparcia z zewnątrz; niekiedy trudno ocenić, które z nich przetrwałyby bez zagranicznej pomocy.

Jaki jest zasięg zjawiska państw zagrożonych upadkiem? Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (International Development Association; IDA) w ramach Grupy Banku Światowego definiuje *fragile states* poprzez dwa kryteria: niski współczynnik Polityki Krajowej i Instytucjonalnej (CPIA<sup>28</sup>) oraz występowanie misji typu *peace-keeping* lub *peace-building* w ciągu minionych 3 lat. Na liście znajduje się 35 państw (w tym Sahara Zachodnia<sup>29</sup>) oraz Palestyna<sup>30</sup>. Z kolei w corocznym przeglądzie Komitetu Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee; DAC) przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) określono 46 *fragile states* w 2011 roku. Przewidywano wzrost pomocy programowanej, która stanowi rdzeń pomocy rozwojowej, dla DRK i Kenii, a znaczny spadek dla Haiti i Afganistanu<sup>31</sup>, przy czym oba te kraje otrzymywały w ostatnich latach duże środki *per capita*. Jak wynika z powyższego, nie ma pełnej zgody odnośnie do zagrożenia upadkiem nie tylko wśród uczonych, ale też między dwiema kluczowymi dla pomocy rozwojowej organizacjami: Bankiem Światowym i OECD.

Indeks CPIA wyznacza podział na *core fragile states*, gdy współczynnik wynosi poniżej 3 lub brakuje danych (!), oraz *marginal fragile states*, kiedy mieści się w obrębie 3–3,2. Na liście według średniej wskaźników BŚ i dwóch banków regionalnych w najgorszej sytuacji znajdują się: Somalia 1,13; Erytrea 2,15; Zimbabwie 2,16; poniżej 3 mają też kolejno: Sudan, Komory, Mikronezja, Afganistan, Wyspy Marshalla, Czad, Republika Środkowoafrykańska, Wybrzeże Kości Słoniowej, DRK, Kiribati, Haiti, Togo, Angola, Jemen. Brak danych dla: Myanmaru, Iraku, Libii, Syrii, Palestyny, Sahary Zachodniej, Sudanu Południowego

<sup>26</sup> Dosł. „państwa kruche”. W dalszej części rozdziału tłumaczone także jako „państwa zagrożone upadkiem”.

<sup>27</sup> *Supporting Statebuilding in Situation of Conflict and Fragility*, OECD 2011, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4311031e.pdf>, s. 11; R.B. Zoellick, *Fragile States: Securing Development*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21898896-pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html> (data dostępu 28.07.2012).

<sup>28</sup> W oryginalne Country Policy and Institutional Assessment, szacowany odrębnie przez Bank Światowy oraz Azjatycki Bank Rozwoju lub Afrykański Bank Rozwoju. Obejmuje ocenę wielu kryteriów, ujętych w czterech grupach: zarządzanie gospodarką (np. polityka fiskalna), polityki strukturalne (np. regulacje związane z przedsiębiorczością), polityki zwalczające wykluczenie społeczne (np. równość płci), sektor publiczny i instytucje (np. jakość administracji publicznej). The World Bank Group, *CPIA 2011 Criteria*, <http://www.worldbank.org/ida/IRAI/2011/CPIACriteria2011final.pdf>, s. 3.

<sup>29</sup> Uznawana *de iure* w ramach Unii Afrykańskiej, ale nie przez ONZ.

<sup>30</sup> *Harmonized List of Fragile Situations FY13*, <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/FCSHarmonizedListFY13.pdf> (data dostępu 30.08.2012).

<sup>31</sup> *Outlook on Aid: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015*, <http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/50056866.pdf>, s. 2.

i Tuvalu<sup>32</sup>. Tak duża liczba państw i terytoriów nie powinna przesłaniać faktu, że właściwie znajdują się one w trzech regionach: Afryki Subsaharyjskiej, Oceanii oraz Bliskiego Wschodu.

Jakie stanowisko wobec *fragile states* przyjmuje IDA? Oto reprezentatywna opinia: „Państwa zagrożone upadkiem napotykają szczególnie surowe wyzwania rozwojowe: słabe zdolności instytucjonalne, słabe zarządzanie, niestabilność polityczną, a często trwającą przemoc lub spuściznę przeszłego konfliktu. [...] nie tylko przeszkadzają one w osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju, ale także zwiększają ryzyko braku bezpieczeństwa, przestępczości i narkotyków oraz przemytu ludzi w obrębie samych *fragile states*, w regionach otaczających i poza nimi”<sup>33</sup>.

Natomiast Bank Światowy deklaruje: „Wyzwaniem pozostaje powstanie z popiołów i stworzenie państwa, które ma zarówno zdolność, jak i wolę do mobilizowania zasobów, rozciągania władzy politycznej, kontroli nad swoim terytorium, zarządzania gospodarką, wdrażania polityki i promowania ludzkiego dostatku w sposób niewykluczający, łącznie z dostarczaniem żywotnych usług [w obrębie wymiaru] sprawiedliwości i bezpieczeństwa, służby zdrowia, oświaty, [dostępu do] wody i kanalizacji”<sup>34</sup>. Z uwagi na kluczową rolę Banku Światowego w próbach globalnego przeciwdziałania biedzie i stymulowania rozwoju, tego rodzaju opinię można uznać za reprezentatywną. W moim przekonaniu przytoczone cytaty wskazują na obowiązywanie ideologicznej mieszanki liberalizmu i *welfare state* jako dalekosiężnych zamierzeń Grupy Banku Światowego wobec państw zagrożonych upadkiem.

Z kolei na stronie internetowej OECD upubliczniono „Zasady postępowania dla donatorów i personelu zarządzającego pomocą rozwojową wobec państw zagrożonych upadkiem”. Wyszczególniono następujące reguły działania:

1. Przyjmować za punkt odniesienia sytuację (kontekst) państwa.
2. Nie szkodzić.
3. Skupić się na budowaniu państwa jako głównym celu.
4. Traktować prewencję priorytetowo.
5. Rozpoznać powiązania między celami politycznymi, rozwojowymi i dotyczącymi bezpieczeństwa.
6. Promować niedyskryminację jako bazę dla stabilnych społeczeństw pozbawionych wykluczenia.
7. Współpracować w zgodzie z priorytetami lokalnymi na różne sposoby w zależności od kontekstu.
8. Zgadzać się na praktyczne mechanizmy koordynacji między aktorami międzynarodowymi.
9. Działać szybko, lecz zostać wystarczająco długo, by dać sukcesowi szansę.
10. Unikać tworzenia lokalnych lub sektorowych przestrzeni wykluczenia<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> *Harmonized List...*

<sup>33</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21389950~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> (data dostępu 14.08.2012).

<sup>34</sup> <http://wbi.worldbank.org/wbi/stories/building-capacity-fragile-states> (data dostępu 14.08.2012).

<sup>35</sup> <http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/aboutthefragilestatesprinciples.htm> (data dostępu 29.08.2012).

Takie rozbudowane zalecenia podkreślają skomplikowany charakter działań wobec *fragile states*; wskazują też na poważne traktowanie problemu przez OECD, która zrzesza głównych donatorów pomocy rozwojowej.

Warto pamiętać, że państwa uznane za upadłe pozostają członkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego; mają obowiązek przekazywać kwoty do jego dyspozycji, proporcjonalnie do których przysługują im glosy. Kwoty te można określić jako bardzo niskie, podobnie jak kilkudziesięciu innych małych gospodarek, np. Azerbejdżanu, Estonii, Paragwaju<sup>36</sup>. Trzy z omawianych państw upadłych, mianowicie: Afganistan, DRK i Haiti ściśle współpracują z MFW, o czym świadczą regularne spotkania z personelem Funduszu, czego efektem są raporty i informacje dla mediów. Natomiast Somalia, mimo formalnego członkostwa, nie utrzymuje współpracy z MFW. Przyczyną tego jest brak od 1991 roku (początek wojny domowej) rządu uznanego przez MFW i zawieszenie współpracy z Somalią<sup>37</sup>. Jako jeden z niewielu członków, obok Zimbabwe i Sudanu, Somalia ma poważne zaległości finansowe wobec Funduszu<sup>38</sup>. Przeglądając dane dotyczące podziału kwot i głosów, trudno dopatrzeć się ulgowej taryfy MFW dla państw upadłych.

## Działania organizacji międzynarodowych

### Organizacje uniwersalne

Jeżeli uznaje się, że państwa upadłe zagrażają bezpieczeństwu międzynarodowemu (choćby przez ułatwioną działalność piratów i terrorystów na ich terytoriach), to nakaz poprawy sytuacji wynika z pryncypiów zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych. W art. 1 pkt 1 jest mowa o utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jako jednym z celów ONZ. Podobnie w pkt 3 wskazano na dążenie do współpracy międzynarodowej dla rozwiązywania problemów natury społecznej, kulturowej ekonomicznej i humanitarnej oraz promocji praw człowieka<sup>39</sup>. Oba te cele wyznaczają ogólne normy, na których mocy należy przeciwdziałać upadkowi struktur państwowych, pod warunkiem że atrofia instytucji rządowych rzeczywiście zagraża bezpieczeństwu globalnemu i współpracy międzynarodowej. Nakaz poprawy sytuacji państw upadłych nie wynika *explicite* z Karty Narodów Zjednoczonych, lecz opiera się na swojego rodzaju diagnozie.

Analogicznie kwestia zwolnienia państw upadłych z odpowiedzialności za delikty nie została wyłożona *expressis verbis* w oenzetowskich projektach aktów prawnych, takich jak konwencja o odpowiedzialności państw za czyny szkodliwe o zasięgu międzynarodowym<sup>40</sup>. Zapisy o naruszeniu prawa międzynarodowego oraz o przypisaniu zachowania państwu – kluczowe dla określenia odpowiedzialności – interpretuje się jako niedotyczące państw upadłych. Rozkład władzy publicznej powoduje bowiem przeniesienie odpowiedzialności na

<sup>36</sup> <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3> (data dostępu 5.02.2012). W przypadku DRK kwota jest wyższa nawet od słynącego z bogactwa Kataru.

<sup>37</sup> International Monetary Fund, *Review of the Fund's Strategy on Overdue Financial Obligations*, August 20, 2012, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082012.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082012.pdf), s. 3.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 3, 6. Stan na 2012 r.

<sup>39</sup> *Charter of the United Nations*, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml> (data dostępu 29.08.2012).

<sup>40</sup> *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001*, United Nations 2005, [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf) (data dostępu 10.02.2013).



osoby prywatne, nawet jeśli formalnie należą do organów państwowych. Wynika to z rozróżnienia działań osób sprawujących funkcje publiczne w interesie własnym i państwa – a przecież prywatyzacja władzy jest podstawową cechą państw w stanie upadku<sup>41</sup>. Niemniej we wspomnianym projekcie konwencji brakuje kategorii państwa upadłego, a jego zwolnienie z odpowiedzialności ma charakter prawnej interpretacji.

Wyjątkowe regulacje wobec państw upadłych stworzono w związku ze zwalczaniem piractwa. W nawiązaniu do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza<sup>42</sup> Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała od 2008 roku serię rezolucji. W pkt 5 rezolucji 1816 z 2006 r. wzywa się państwa do udzielenia pomocy technicznej Somalii; w pkt 7 zaś zezwala się na wkroczenie państw zwalczających piractwo na wody terytorialne tegoż kraju. Na szczególne traktowanie Somalii zwraca uwagę także pkt 9, który podkreśla, że nie obejmuje to innych państw członkowskich<sup>43</sup>. Z kolei rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 2018 z 2011 roku, dotycząca piractwa w Zatoce Gwinejskiej, koncentruje się na współpracy państw regionu w ramach organizacji międzynarodowych, np. ECOWAS<sup>44</sup>. Jak wynika z powyższego, zwalczanie piractwa w Somalii wiąże się z wyjątkowymi normami w obrębie ONZ<sup>45</sup>.

W jaki sposób ONZ odnosi się praktycznie do państw upadłych? Warto wiedzieć, że wielkość wkładu omawianych czterech państw do budżetu wymienionej organizacji jest wręcz symboliczna i wynosi po kilkadziesiąt tysięcy dolarów, podobnie jak wielu innych małych gospodarek<sup>46</sup>. Głównym przejawem działalności ONZ wobec państw upadłych są oczywiście różnego rodzaju misje, zwłaszcza wojskowe i policyjne, na przykład Misja Stabilizacyjna Narodów Zjednoczonych dla Haiti (MINUSTAH<sup>47</sup>). Według danych ONZ do końca 2011 roku wybudowano m.in. ponad 600 szkół, 100 tys. tymczasowych schronisk, a także zwiększono liczbę dzieci w szkołach powyżej stanu sprzed trzęsienia ziemi<sup>48</sup>. W pewnym sensie jedna z najstraszniejszych katastrof ostatnich lat stała się szansą dla Haiti, ponieważ spowodowała znaczny wzrost zainteresowania i wielkie wsparcie ze strony społeczności międzynarodowej oraz osób prywatnych. Misje poprawiające sytuację państw upadłych zwiększają też zdolność ONZ do wywiązywania się z zadania gromadzenia danych statystycznych w poszczególnych krajach.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy zajmuje się stabilnością finansową państw członkowskich. Fundusz działa w Afganistanie od 2002 roku. W latach 2006–2010 obowiązywał pierwszy program MFW, przez siebie oceniany pozytywnie ze względu na utrzymanie stabilności makroekonomicznej i wdrażanie reform. W jego ramach przyznano tzw. Rozszerzone Udogodnienie Kredytowe, przeznaczone wyłącznie dla krajów

<sup>41</sup> T. Srogosz, *op. cit.*, s. 127–133.

<sup>42</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, DzU 2002, nr 59, poz. 543.

<sup>43</sup> Resolution 1816 (2008) Adopted by the Security Council at its 5902nd meeting on 2 June 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/77/PDF/N0836177.pdf> (data dostępu 29.08.2012).

<sup>44</sup> Resolution 2018 (2011) Adopted by the Security Council at its 6645th meeting, on 31 October 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/573/21/PDF/N1157321.pdf> (data dostępu 29.08.2012).

<sup>45</sup> Szerzej na temat działań międzynarodowych organizacji rządowych w zwalczaniu piractwa międzynarodowego zob. artykuł A. Bomby *Piractwo morskie*, zamieszczony w niniejszej publikacji.

<sup>46</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/824](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/824) (data dostępu 29.08.2012).

<sup>47</sup> Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. Angielska nazwa: United Nations Stabilization Mission in Haiti.

<sup>48</sup> *Haiti Two Years after the Earthquake. United Nations Response*, [http://minustah.org/docs/dpi/haiti\\_two\\_years\\_after\\_DPI\\_factsheet\\_05012012.doc](http://minustah.org/docs/dpi/haiti_two_years_after_DPI_factsheet_05012012.doc), (data dostępu 29.08.2012).

o przedłużających się problemach ze spłatą zobowiązań<sup>49</sup>. Program określał docelową wysokość wydatków socjalnych i innych pozycji budżetowych. Przykładem konkretnej reformy jest wprowadzenie podatku VAT. Z uwagi na napiętą sytuację MFW ocenia ryzyko fiaska reform jako wysokie, a także wskazuje na problemy natury ściśle ekonomicznej, np. słabość sektora bankowego w Afganistanie<sup>50</sup>.

Wobec DRK również przyjęto Rozszerzone Udogodnienie Kredytowe od 2009 roku na 3 lata o łącznej wartości 346 mln SDR (ponad 500 mln dolarów). Co ciekawe, to ok. 65% obowiązkowego wkładu DRK do budżetu Funduszu<sup>51</sup>. Spośród omawianych państw upadłych MFW odgrywa szczególną rolę na Haiti. Po trzęsieniu ziemi w 2010 roku darował zobowiązania finansowe o wartości ok. 270 mln dolarów oraz przyznał niewielkie środki w ramach Rozszerzonego Udogodnienia Kredytowego<sup>52</sup>. Haiti znajduje się pod pełną kontrolą MFW, co potwierdzają także oświadczenia członków rządu haitańskiego<sup>53</sup>. Program obowiązujący w latach 2011–2012 obejmował m.in.: zatrudnienie międzynarodowej firmy konsultingowej, asystującej rządowi; rekrutację personelu zarządzającego; obowiązek informowania w Internecie o poczynaniach władz publicznych (zwłaszcza w odniesieniu do kontraktów); stworzenie jednostki zajmującej się długiem publicznym; zmianą prawa dotyczącego długu publicznego<sup>54</sup>.

Jak wspomniano, MFW przez dwie dekady nie miał praktycznie oficjalnych relacji z Somalią, chociaż formalnie pozostawała ona jego członkiem. Po katastrofie tsunami na Oceanie Indyjskim w grudniu 2004 roku wyjaśniono, iż zadłużenie wobec Funduszu nie pozwala Bankowi Światowemu na przekazanie Somalii kredytów i darowizn udzielanych w nagłych wypadkach – co w oczywisty sposób potwierdza pierwszeństwo Funduszu nad Bankiem Światowym nawet w relacjach z państwami upadłymi. MFW nie potrafił także oszacować strat gospodarczych w tym kraju<sup>55</sup>. Jednocześnie Fundusz udziela pośredniego wsparcia dla elit politycznych *fragile states* – przykładem może być konferencja o zarządzaniu surowcami naturalnymi w Afryce Subsaharyjskiej, sfinansowana częściowo z budżetu Środkowoafrykańskiego Regionalnego Centrum Pomocy Technicznej MFW, organizowana wspólnie przez rząd DRK i Fundusz<sup>56</sup>.

<sup>49</sup> <http://www.imf.org/external/np/country/notes/afghanistan.htm> (data dostępu 27.08.2012).

<sup>50</sup> *Islamic Republic of Afghanistan: First Review Under the Extended Credit Facility Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of a Performance Criterion, Modification of Performance Criteria, and Rephasing of Disbursements—Staff Report; Staff Supplement; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Islamic Republic of Afghanistan*, IMF Country Report No. 12/245, August 2012, s. 4, 6–7.

<sup>51</sup> *IMF Executive Board Reviews Noncomplying Disbursements and Grants Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion under the Extended Credit Facility for the Democratic Republic of the Congo*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1246.htm> (data dostępu 28.08.2012).

<sup>52</sup> *Economic Activity Revives in Haiti Two Years After Earthquake*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/int081412a.htm> (data dostępu 28.08.2012).

<sup>53</sup> R. Baudin, C. Castel, *Letter of Intent*, <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/hti/042511.pdf> (data dostępu 28.08.2012).

<sup>54</sup> *Haiti: Fourth Review Under the Extended Credit Facility—Staff Report and Press Release*, IMF Country Report No. 12/220, August 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12220.pdf>, s. 4.

<sup>55</sup> The IMF in Cooperation with the World Bank, *Preliminary Assessment of the Macroeconomic Impact of The Tsunami Disaster on Affected Countries, and of Associated Financing Needs*, February 4, 2005, <http://www.imf.org/external/np/oth/2005/020405.htm> (data dostępu 27.08.2012).

<sup>56</sup> *The Democratic Republic of Congo and the IMF to Co-Host High Level Conference On the Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1278.htm> (data dostępu 28.08.2012).

## Organizacje grupowe i regionalne

Także organizacje grupowe, takie jak OECD, podejmują próby uregulowania przeciwdziałania upadkowi państw. Pouczającym przykładem jest obszerny dokument pt. *Wspieranie budowania państwa w sytuacjach konfliktu i zagrożenia upadkiem*, przygotowany przez urzędników OECD, przy współpracy z przedstawicielami niektórych krajów wysoko rozwiniętych, uczelni, think tanków oraz innych rządowych organizacji międzynarodowych, w tym NATO i agend ONZ<sup>57</sup>. Zawiera on sugerowane normy postępowania dla polityków i pracowników agencji pomocowych. W publikacji podano wiele szczegółowych zaleceń dla personelu zarządzającego pomocą dla państw zagrożonych upadkiem.

Organizacja Narodów Zjednoczonych często działa za pośrednictwem międzynarodowych organizacji regionalnych. Od początku XXI wieku w misje w Afryce i na Bliskim Wschodzie zaangażowała się szczególnie aktywnie Unia Europejska. W Afganistanie od 2007 roku działa Misja Policyjna UE (European Union Police Mission in Afghanistan; EUPOL), służąca doradztwem i szkoleniami dla personelu resortów bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości. Misja obejmuje zróżnicowane cele – od stworzenia efektywnego dowództwa policji po poprawę skuteczności wydziału kryminalnego<sup>58</sup>. Nie trzeba dodawać, że UE jest jednym z głównych donatorów wobec Afganistanu. Na konferencji w Tokio Komisarz ds. Rozwoju obiecał utrzymanie co najmniej 200 mln euro pomocy rozwojowej rocznie w okresie 2011–2013. Jako priorytetowe określono: zarządzanie i kwestie policyjne, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ochronę zdrowia i rozwój społeczny<sup>59</sup>.

Niektóre operacje ONZ i UE można odczytywać w kategoriach prewencyjnych – jako przeciwdziałanie upadkowi państw. Działająca od 2007 roku Misja Narodów Zjednoczonych w Republice Środkowoafrykańskiej i Czadzie (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad; MINURCAT) o charakterze wojskowo-policyjnym ma za zadanie głównie ochronę cywilów, w tym uchodźców z Sudanu; w jej ramach przysłano również personel cywilny w celu promocji rządów prawa<sup>60</sup>. Niezwykle pomocny dla ONZ był wkład Unii Europejskiej, w ramach którego wysłano do Czadu 3700 żołnierzy<sup>61</sup>, co miało kluczowe znaczenie dla sukcesu oenzetowskiej operacji.

Unia Europejska przekazuje dla Somalii znaczne środki w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju w celu poprawy zarządzania, rządów prawa, stanu edukacji i przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Unia współfinansuje także Misję Unii Afrykańskiej dla Somalii (African Union Mission to Somalia; AMISOM). Łączne zobowiązania deklarowane przez UE dla Somalii wynoszą znacznie powyżej miliarda euro na lata 2008–2013<sup>62</sup>. Wyrazem działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa Somalijczyków jest Misja Treningowa

<sup>57</sup> *Supporting Statebuilding...*

<sup>58</sup> <http://www.eupol-afg.eu/?q=about-us> (data dostępu 30.08.2012).

<sup>59</sup> *EU Commissioner Piebalgs to attend the Tokyo Conference on Afghanistan: „The EU will remain a steadfast partner for Afghanistan's stabilisation and development”*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/750&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (data dostępu 30.08.2012).

<sup>60</sup> <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurcat/index.shtml> (data dostępu 31.08.2012).

<sup>61</sup> <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eufor-tchadrcra?lang=en> (data dostępu 31.08.2012).

<sup>62</sup> *Catherine Ashton travelled to Somalia*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/132222.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132222.pdf), s. 2.

UE dla Somalii (European Union Training Mission in Somalia; EUTM Somalia), która polega na szkoleniu żołnierzy somalijskich dla rządu w Mogadiszu<sup>63</sup>. Jest to najcharakterystyczniejszy przykład zaangażowania w przeciwdziałanie upadłości państw. Z kolei w celu zwalczania piractwa UE zaangażowała Siły Morskie UE w operacji Atlanta<sup>64</sup>. Ta misja ma charakter doraźny i z pewnością nie rozwiązuje problemu piractwa w Rogu Afryki, co dobrze rozumieją decydenci unijni, łącząc ją z operacjami szkoleniowymi, pomocą rozwojową i działaniami dyplomatycznymi.

Unia Europejska uznaje Haiti za państwo poważnie zagrożone upadkiem, stąd duże środki przekazywane w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju, w którym określono cztery obszary wsparcia: infrastrukturę (zwłaszcza drogową), zarządzanie, w tym decentralizację, ogólne wsparcie dla budżetu oraz wzmocnienie współpracy dwustronnej z Dominikaną<sup>65</sup>. Ten ostatni priorytet można określić jako próbę ograniczenia patriarchalnych relacji z UE poprzez poprawę relacji kraju docelowego z sąsiadami.

Unia Europejska podjęła liczne działania na rzecz poprawy sytuacji w Demokratycznej Republice Kongo, wliczając w to misje policyjne i wojskowe oraz wsparcie finansowe i organizacyjne dla wolnych wyborów. Operacja Artemida z 2004 roku do dziś oceniana jest jako wysoce skuteczna – w krótkim czasie spacyfikowano sytuację we wschodniej DRK. Chociaż tamtejsze ugrupowania nie zostały rozbrojone, to zaprzestały one działań zbrojnych i ucisku ludności cywilnej<sup>66</sup>. Na lata 2008–2013 w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju przewidziano ponad 0,5 miliarda euro, koncentrując się na infrastrukturze drogowej i zarządzaniu państwem<sup>67</sup>. W tym kontekście aparat unijny, np. Catherine Ashton, wspiera rokowania i współpracę DRK i Ruandy, oskarżanej w 2012 roku przez ONZ i państwa zachodnie o udzielenie wsparcia rebelii we wschodniej DRK<sup>68</sup>.

Analizując działania podejmowane przez międzynarodowe organizacje rządowe wobec państw upadłych bądź zagrożonych upadkiem, z pewnością należy wspomnieć o Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. NATO dysponuje dużymi zdolnościami militarnymi, które są przydatne w niektórych rodzajach przeciwdziałania upadkowi państw. Najbardziej wszechstronną (a także najdroższą) strukturą pozostają Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force; ISAF) w Afganistanie, w których pod dowództwem natowskim operują także wojska z kilkudziesięciu innych państw. W ramach misji ponad 129 tys. żołnierzy, w tym aż 90 tys. ze Stanów Zjednoczonych<sup>69</sup>, wykonuje takie zadania, jak: przeprowadzanie ataków na rebeliantów, ochrona obiektów rządowych i ekspozytur podmiotów zagranicznych, a w ostatnich latach przede wszystkim szkolenie żołnierzy armii afgańskiej. Większość państw członkowskich NATO zamierza

<sup>63</sup> <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission?lang=en> (data dostępu 30.08.2012).

<sup>64</sup> <http://www.eunavfor.eu/about-us/> (data dostępu 30.08.2012).

<sup>65</sup> [http://eeas.europa.eu/haiti/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/haiti/index_en.htm) (data dostępu 30.08.2012).

<sup>66</sup> P. Leski, *Pogranicze w ogniu*, „Tygodnik Powszechny” nr 33, 12.08.2012.

<sup>67</sup> [http://eeas.europa.eu/congo\\_kinshasa/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/congo_kinshasa/index_en.htm) (data dostępu 30.08.2012).

<sup>68</sup> *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on the situation in the eastern Democratic Republic of the Congo*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131682.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131682.pdf), s. 1.

<sup>69</sup> *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*, <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>, s. 2. Stan na maj 2012 roku.

zakończyć misję do 2014 roku<sup>70</sup>, jednak ze względu na silny opór zbrojny talibów i pomniejszych grup bojowników idea ta budzi poważne kontrowersje. Wielu obserwatorów obawia się, że po opuszczeniu Afganistanu przez wojska NATO pojawi się niebezpieczeństwo ponownej eskalacji konfliktu.

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego udzieliła także pomocy Haiti po trzęsieniu ziemi w 2010 r. Natowskie samoloty transportowe C17 przewoziły pomoc humanitarną z bazy na Węgrzech. Co ciekawe, co najmniej jeden z przelotów został przeprowadzony na prośbę Szwecji, która pozostaje poza sojuszem północnoatlantyckim<sup>71</sup>. Podobnej pomocy udzielono wojskom ugandyjskim, przewożonym do Somalii w ramach misji AMISOM. Rotację kontyngentu zapewniły samoloty transportowe Stanów Zjednoczonych, którymi dysponowało NATO<sup>72</sup>. Jak dotychczas sojusz prowadził w rejonie Somalii kilka operacji ściśle militarnych, m.in. Allied Provider w 2008 roku (eskorta statków Światowego Programu Żywnościowego, transportujących pomoc dla Somalijczyków), rok później Allied Protector (ochrona szlaków żeglugowych przed piratami), a następnie operację Ocean Shield (planowana co najmniej do 2014 roku), która oprócz patrolowania polega na identyfikacji i śledzeniu w celu wykrycia jednostek pirackich, a także eskortę dla statków ONZ w rejonie portu w Mogadisu<sup>73</sup>. Sojusz nie ogranicza się jednakże wyłącznie do misji wojskowych – przykładem może być dyplomatyczny charakter zaangażowania w Międzynarodowej Grupie Kontaktowej dla Somalii<sup>74</sup>. Wsparcie dla porozumienia kluczowych sił politycznych w Somalii zaowocowało uchwaleniem konstytucji w sierpniu 2012 roku, co można uznać za względny sukces. Jednakże Somaliland i Al-Shabaab (oba kontrolujące znaczną część terytorium Somalii) nie uczestniczyły w rokowaniach i sprzeciwiają się tego rodzaju aktom prawnym<sup>75</sup>.

W przeciwdziałanie upadkowi państwowości Somalii angażuje się również Unia Afrykańska (UA). I tak w art. 4 pkt b Aktu Ustanawiającego UA wśród zasad organizacji wymieniono: „Respektowanie granic istniejących od uzyskania niepodległości”, natomiast w pkt j: „prawo Państw Członkowskich do prośby o interwencję Unii w celu przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa”<sup>76</sup>. Oznacza to możliwość interwencji organizacji w przypadku wewnętrznych konfliktów przez organizację, ale również *implicite* przywrócenie uznawanej władzy państwowej. Być może tłumaczy to częściowo brak zgody na niepodległość Somalilandu, który jako *quasi*-państwo wyróżnia się na tle reszty Somalii względnie stabilną władzą, a jego legitymizacja bazuje na demokratycznym referendum. W traktatach przyjętych przez UA można znaleźć analogiczne pod względem ideowym treści, np. o budowie efektywnej administracji<sup>77</sup>, co pośrednio wiąże się ze wsparciem dla przeciwdziałania

<sup>70</sup> [http://www.nato.int/cps/en/SID-B64197C3-B85C04B8/natolive/topics\\_69366.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-B64197C3-B85C04B8/natolive/topics_69366.htm) (data dostępu 31.08.2012).

<sup>71</sup> *C17 conducts third humanitarian relief flight to Haiti*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_61165.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_61165.htm?selectedLocale=en) (data dostępu 31.08.2012).

<sup>72</sup> *NATO Provides Airlift Support to African Union Mission in Somalia (AMISOM)*, <http://www.aco.nato.int/page27220646.aspx> (data dostępu 31.08.2012).

<sup>73</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48815.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm) (data dostępu 31.08.2012).

<sup>74</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_8191.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8191.htm) (data dostępu 31.08.2012).

<sup>75</sup> *Somalia: Failed state or fantasy land?*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-19099442> (data dostępu 31.08.2012).

<sup>76</sup> *Constitutive Act of the African Union*, [http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct\\_EN.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf).

<sup>77</sup> *African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration*, [http://au.int/en/sites/default/files/African\\_Charter\\_on\\_Values\\_Principles\\_of\\_Public\\_Service\\_EN.doc](http://au.int/en/sites/default/files/African_Charter_on_Values_Principles_of_Public_Service_EN.doc) (data dostępu 30.08.2012).

upadkowi państw członkowskich. Od lat funkcjonuje Misja Unii Afrykańskiej dla Somalii (AMISOM). Spośród licznych funkcji usługowych, które pełni, można wyróżnić działalność kontyngentów policji z takich krajów, jak Uganda i Nigeria. Głównym zadaniem AMISOM jest walka z organizacją Al-Shabaab, uznawaną za terrorystyczną<sup>78</sup>. W ramach misji wysłano też kilka tysięcy żołnierzy, większość z Burundi; aczkolwiek wiele państw UA nie wypełniło w pełni swoich zobowiązań odnośnie do wielkości kontyngentów wojskowych<sup>79</sup>.

Z kolei Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (South Asian Association for Regional Cooperation; SAARC) w swojej Karcie kładzie nacisk głównie na poszanowanie suwerenności, integralności terytorialnej i nieingerencję w sprawy wewnętrzne jako nadrzędne reguły organizacji<sup>80</sup>. Odzwierciedleniem stanu prawnego jest brak czynnego udziału SAARC w Afganistanie, co dotyczy zarówno operacji multilateralnych, jak i przedsięwzięć samych państw członkowskich<sup>81</sup>.

Podobnie Karta Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) podkreśla przede wszystkim prawa do niepodległości i wyboru własnej drogi rozwoju. Niemniej art. 29 potwierdza możliwość działania OPA także „w jakiegokolwiek sytuacji, która mogłaby zagrozić pokojowi Ameryk” – brakuje jednak jasnej wskazówki, na czym polegałoby to działanie<sup>82</sup>. Z kolei w odniesieniu do misji na Haiti OPA przytacza inne zapisy Karty, w tym regułę wspierania demokracji, rozwoju i walkę ze skrajną biedą<sup>83</sup>. Wskazuje to na stosowanie szerokiej interpretacji norm prawnych w kontekście interwencji w państwach upadłych przez społeczność międzynarodową.

Działania operacyjne Organizacji Państw Amerykańskich koncentrują się na udzielaniu pomocy Haiti. Jej formalny charakter mieści się w tzw. Specjalnej Misji ds. Wzmocnienia Demokracji na Haiti (Special Mission for Strengthening Democracy in Haiti), która udziela wsparcia m.in. dla budowy systemu identyfikacji obywateli; jak wiadomo, OPA nadzorowała przebieg wyborów prezydenckich w 2010 roku. Wyrazem działalności OPA są też drobne projekty (tj. kosztujące zwykle poniżej miliona dolarów), mające na celu szkolenie policji, poprawę sytuacji w branży turystycznej i promocję inwestycji oraz wiele innych<sup>84</sup>.

Kończąc omówienie praktycznych działań organizacji międzynarodowych wobec problematyki upadku państw, warto postawić pytanie: Czy pomoc dla państw upadłych jest porównywalna z pomocą przekazywaną na rzecz innych krajów? Tabela 2 pokazuje ogromne

<sup>78</sup> *Somali Police Commissioner welcomes the first AMISOM Formed Police Unit in Mogadishu*, <http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/AMISOM%20Press%20Release%20on%20Somali%20Police%20Commissioner%20welcoming%20the%20first%20AMISOM%20Formed%20Police%20Unit%20in%20Mogadishu.pdf>.

<sup>79</sup> *Burundi sends 1,000 extra AU Troops to Somalia*, <http://af.reuters.com/article/burundiNews/idAFLDE72B08T20110312> (data dostępu 31.08.2012).

<sup>80</sup> *SAARC Charter*, <http://www.saarc-sec.org/SAARC-Charter/5/> (data dostępu 30.08.2012).

<sup>81</sup> Jeśli pominąć udzielanie wsparcia talibom przez część aparatu państwowego Pakistanu.

<sup>82</sup> *Charter of the Organization of American States (A-41)*, [http://www.oas.org/dil/treaties\\_A-41\\_Charter\\_of\\_the\\_Organization\\_of\\_American\\_States.htm](http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.htm) (data dostępu 30.08.2012).

<sup>83</sup> <http://portal.oas.org/Portal/Topic/TheOASinHaiti/OASmandate/tabid/1188/language/en-US/default.aspx> (data dostępu 30.08.2012).

<sup>84</sup> *OAS Main Projects in Haiti*, <http://portal.oas.org/Portal/Topic/TheOASinHaiti/OASmainprojectsinHaiti/tabid/1190/language/en-US/default.aspx>, 30.08.2012; *OPA sprawdza wyniki wyborów prezydenckich na Haiti*, <http://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-opa-sprawdza-wyniki-wyborow-prezydenckich-na-haiti.nld,315639> (data dostępu 30.08.2012); *The OAS Country Office in Haiti*, <http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=1186&language=en-US> (data dostępu 30.08.2012).

sumy, które trafiły do Afganistanu, Haiti i DRK od państw wysoko rozwiniętych i organizacji międzynarodowych. Widać wyraźnie, że państwa upadłe traktowane są jako ważne, jeśli nie priorytetowe.

Tabela 2. Państwa upadłe jako odbiorcy rządowej pomocy rozwojowej (dane 2010 r.)

Państwo	Miejsce wśród odbiorców pomocy na świecie	Kwota pomocy netto (w mld dol. amerykańskich)
Afganistan	1	6,42
Demokratyczna Republika Konga	2	3,54
Haiti	4	3,06
Somalia	57	0,49

Źródło: oprac. własne na podst.: [http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?order=wbapi\\_data\\_value\\_2010+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=asc](http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?order=wbapi_data_value_2010+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc) (data dostępu 24.08.2012).

Tabela 3. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Afganistanu (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)
13%	bd. (po uwzględnieniu danych MFW ok. 51%)	1. USA – 2 991 2. Japonia – 541 3. Niemcy – 404 4. <b>Unia Europejska – 340</b> 5. Wielka Brytania – 281 6. <b>IDA – 258</b> 7. Kanada – 250 8. <b>Azjatycki Bank Rozwoju – 180</b> 9. Norwegia – 118 10. Holandia – 104

Źródło: oprac. własne na podst.: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/44789608.gif> (data dostępu 7.02.2013).

Tabela 4. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Demokratycznej Republiki Konga (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)
59%	27,8%	1. <b>IDA – 1 188</b> 2. <b>MFW – 429</b> 3. Belgia – 413 4. <b>Unia Europejska – 299</b> 5. USA – 258 6. <b>Afrykański Fundusz Rozwoju<sup>85</sup> – 253</b> 7. Wielka Brytania – 238 8. Holandia – 232 9. Hiszpania – 174 10. Niemcy – 78

Źródło: oprac. własne na podst.: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/1901167.gif> (data dostępu 7.02.2013).

<sup>85</sup> Jest to agenda Grupy Afrykańskiego Banku Rozwoju.

Tabela 5. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Haiti (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)
39%	45,7%	1. USA – 714 2. <b>Międzyamerykański Bank Rozwoju – 613</b> 3. <b>IDA – 302</b> 4. Kanada – 289 5. <b>MFW – 230</b> 6. <b>Unia Europejska – 193</b> 7. Hiszpania – 152 8. Francja – 131 9. Japonia – 48 10. Norwegia – 36

Źródło: oprac. własne na podst.: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/1877775.gif> (data dostępu 7.02.2013).

Tabela 6. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Somalii (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)
36%	bd.	1. USA – 127 2. <b>Unia Europejska – 118</b> 3. Wielka Brytania – 53 4. Norwegia – 32 5. Hiszpania – 29 6. Szwecja – 28 7. Japonia – 26 8. Dania – 20 9. Niemcy – 17 10. <b>Global Fund – 16</b>

Źródło: oprac. własne na podst.: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/1878989.gif> (data dostępu 7.02.2013).

Wyrazem tego jest przekazywanie pomocy rozwojowej i humanitarnej bezpośrednio przez organizacje. Według danych ONZ ok. 1/3 pomocy ma charakter multilateralny, tj. odbywa się przez struktury organizacji i instytucji międzynarodowych<sup>86</sup>. A zatem nadal państwa-donatorzy preferują pomoc w formie bilateralnej<sup>87</sup>. W przypadku państw upadłych tabele 3–6 pokazują istotne zróżnicowanie w tej materii. Relatywnie duży udział dwustronnej pomocy rozwojowej dla Afganistanu wynika z zaangażowania politycznego i militarnego Stanów Zjednoczonych i Kanady; oba te państwa przekazywały też znaczne środki dla Haiti, co z kolei jest w dużym stopniu podyktowane bliskością geograficzną. Natomiast organizacje międzynarodowe zaangażowały się szczególnie wydatnie w Demokratycznej Republice Konga. Zwraca uwagę względnie duży udział Unii Europejskiej w pomocy rozwojowej dla omawianych państw upadłych. Oczywiście nadal liczy się pozostawanie w sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi lub innymi mocarstwami, niemniej jednak trudno wskazać przypadek państwa zagrożonego upadkiem, które w ostatnich latach byłoby całkowicie pozostawione własnemu losowi. Oprócz Afganistanu, który otrzymuje szczególnie duże środki od państw natowskich, trzy omawiane kraje uzyskały relatywnie więcej pomocy od podmiotów wielostronnych niż wynosi średnia dla wszystkich odbiorców.

<sup>86</sup> United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2012*, New York 2012, <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf>, s. 58.

<sup>87</sup> Szerzej na temat roli organizacji międzynarodowych w udzielaniu pomocy humanitarnej zob. artykuł J. Dobrowskiej-Polak *Pomoc humanitarna*, zamieszczony w niniejszej publikacji.



## Podsumowanie

Sposoby sprawdzania efektów działań na rzecz poprawy sytuacji państw upadłych i zagrożonych upadkiem nadal są dyskutowane – dotyczy to zwłaszcza podmiotów kontrolujących oraz stosowanych przez nie metod<sup>88</sup>. Niektóre organizacje międzynarodowe wypracowały skomplikowany, biurokratyczny sposób kontroli. Międzynarodowy Fundusz Walutowy organizuje spotkania z przedstawicielami rządu państwa członkowskiego, w których uczestniczą pracownicy Funduszu. W przypadku Afganistanu jest to regularna kontrola ogólnych wskaźników ekonomicznych, czyli wzrostu PKB, wielkości depozytów bankowych, wysokości stóp procentowych, wielkości rezerw walutowych<sup>89</sup>. W efekcie tworzone są dokumenty w formie raportu oraz relacje dla mediów. Trzeba podkreślić, że niektóre dane są łatwe do weryfikacji, inne natomiast przyjmowane są głównie od rządu, jedynie przy oszacowaniach dokonywanych przez personel Funduszu. Podobnie wygląda sytuacja odnośnie do DRK, którego polityka finansowa kontrolowana jest przez Departament MFV ds. Afryki.

Niektóre sposoby oceny skutków działalności polegają na analizowaniu trendów w danych statystycznych w skali ogólnej. Na przykład w ONZ zauważono, że kryzys w Somalii był jednym z głównych źródeł nieskuteczności w realizacji jednego z Milenijnych Celów Rozwoju, którym jest zredukowanie liczby uchodźców na świecie<sup>90</sup>. Podobnie organizacje mogą weryfikować skuteczność operacji przeciwko piratom przez zmiany w liczbie ataków i uprowadzeń statków. Natomiast, jak wspomniano na początku rozdziału, kwestia oszacowania efektywności pomocy rozwojowej dla krajów słabo rozwiniętych (w tym wszystkich *fragile states*) pozostaje przedmiotem kontrowersji.

Kontrola niektórych projektów, które są realizowane przy udziale organizacji międzynarodowych, takich jak OPA czy UE, może być relatywnie łatwa; jeśli dotyczy podania danych na rządowej stronie internetowej lub budowy szkoły, dokonują tego lokalni przedstawiciele organizacji. Z kolei informacje dotyczące bezpieczeństwa i porządku podczas misji wojskowych lub policyjnych w państwach upadłych otrzymywane są od żołnierzy, policjantów lub cywilnych przedstawicieli, którzy działają w terenie. O wznowieniu konfliktu we wschodniej DRK decyzji ONZ i UE mogli dowiedzieć się za pośrednictwem personelu znajdującego się na tym obszarze.

Podsumowując, można stwierdzić, że „upadłość” państw wpisuje się w państwowocentryczny dyskurs, w którym nie ma miejsca na władzę zorganizowanych grup społecznych innych niż państwa. Jak pokazano w rozdziale, organizacje międzynarodowe podchodzą do zagadnienia nieco inaczej, zajmując się szerszą kategorią *fragile states*, co można odczytać jako prewencję wobec upadku państw. Dlatego brakuje norm prawnych w statutach lub głównych aktach prawnych, które *explicite* wskazywałyby na konieczność przeciwdziałania upadkowi państw. Z kolei działania organizacji w państwach upadłych mają charakter wieloaspektowy – łączą pomoc rozwojową i humanitarną, operacje wojskowe i policyjne, doradztwo dla instytucji publicznych, zwalczanie piractwa, aż po gromadzenie danych statystycznych.

<sup>88</sup> D. Desai, D. Isser, M. Woolcock, *Rethinking Justice Reform in Fragile and Conflict-Affected States: Lessons for Enhancing the Capacity of Development Agencies*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2012, nr 1.

<sup>89</sup> *Islamic Republic of Afghanistan...*, s. 6.

<sup>90</sup> United Nations, *The Millennium Development Goals Report...*, s. 15.

Powstaje zatem pytanie o efektywność działań organizacji międzynarodowych wobec problematyki państw upadłych. Jak zauważają krytycy podmiotów multilateralnych, często przekraczają one kompetencje, popełniają biurokratyczne błędy, a nawet szkodzą<sup>91</sup>. Niekiedy zdają sobie z tego sprawę, o czym świadczy opinia OECD: „Organizacje międzynarodowe mogą nieumyślnie stworzyć podziały społeczne i pogorszyć stan korupcji i nadużyć, jeżeli nie bazują na wnikliwej analizie konfliktu i zarządzania”<sup>92</sup>. W praktyce celem działań wobec państw upadłych, podobnie jak wobec wszystkich krajów słabo rozwiniętych, jest budowa ładu liberalnego z silnymi instytucjami trwale powiązаныmi ze strukturami międzynarodowymi. Ta idea podlega krytyce na przykładzie Somalii<sup>93</sup>, gdzie kilkakrotnie organizacje międzynarodowe borykały się z problemem niewystarczającego zaangażowania państw członkowskich, by odpowiednio wcześniej przeciwdziałać eskalacji konfliktów lub ich negatywnym skutkom. Krytyki nie wytrzymuje także sytuacja DRK. Problemy jednego z największych państw Afryki nie zostały rozwiązane, ponieważ nie rozbrojono grup rebelianckich we wschodniej części kraju. Trudno jednak za to winić organizacje międzynarodowe – zabrakło woli przewodnich państw członkowskich UE i UA. Wola państw ma szczególnie duże znaczenie w misjach wojskowych i policyjnych, ponieważ organizacje międzynarodowe właściwie nie dysponują własnymi, mobilnymi siłami zbrojnymi czy policyjnymi (nawet NATO nie może użyć sił zbrojnych bez zgody państw członkowskich). Podobnie wygląda zagadnienie rządowej pomocy rozwojowej – większość środków przekazują państwa wysoko rozwinięte; organizacje mają bardziej ograniczone zasoby finansowe.

Przyszłość dotychczasowych państw upadłych jawi się jako niepewna. Umiarkowanym optymizmem może napawać zaangażowanie finansowe w pomoc dla Afganistanu, Haiti i DRK, jednakże kwestia efektywności pomocy pozostaje otwarta. Tymczasem wraz z „Arabską Wiosną” na Bliskim Wschodzie rozlała się fala konfliktów wewnętrznych, grożących upadkiem lub rozpadem kolejnych państw.

### Literatura uzupełniająca

- Bukovac M., *Failed States: Unstable Countries in the 21st Century*, New York 2011.
- Hurd I., *International Organizations: Politics, Law, Practice*, Cambridge 2013.
- Kłosowicz R., Mania A. (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012.
- Stawowy-Kawka I. (red.), *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, Kraków 2009.
- Sułek M., Symonides J. (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009.

<sup>91</sup> E. Gartzke, M. Naoi, *Multilateralism and Democracy: A Dissent Regarding Keohane, Macedo, and Moravcsik*, „International Organization” 2011, nr 3, s. 594.

<sup>92</sup> <http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/aboutthesps210.htm> (data dostępu 29.08.2012).

<sup>93</sup> W połowie ubiegłej dekady sytuacja tego kraju nie wyglądała tragicznie. Dane dotyczące biedy i infrastruktury wskazywały na podobne proporcje jak u sąsiadów i korzystniejsze niż w krajach Afryki Zachodniej (!). Większość kraju opierała się na klanowych sieciach, które ułatwiały wymianę gospodarczą. Muzułmański system finansowy *hawala* wzmacniał rozwój także poprzez kontakty z zagranicą. C.J. Coyne, *Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy*, „Foreign Policy Analysis” 2006, nr 4, s. 350-354. Należy dodać, że w ostatnich latach sytuację znacznie pogorszył konflikt zbrojny z udziałem radykalnej grupy islamskiej Al-Shabaab.