

dr hab. Wojciech Rafałowski, prof. ucz.

Wydział Socjologii

Uniwersytet Warszawski

Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Jana M. Gajewskiego pt. „Understanding „State Failure””

Wstęp

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgra Jana M. Gajewskiego pt. „Understanding „State Failure”” dotyczy zagadnienia państw upadłych lub upadających, czyli kwestii, która była do tej pory niedostatecznie zbadana czy nawet niedodefiniowana w polu nauk o polityce. Zasadniczym celem rozprawy jest dopracowanie konceptualizacji tego zjawiska i rozważenie jego praktycznych implikacji dla polityki międzynarodowej mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa i ochronę praw człowieka. W początkowej części pracy autor dokonuje strukturalizacji centralnych i pobocznych elementów koncepcji państwa upadłego. Następnie rozważa źródła występowania upadku. Na końcowym etapie rozważań włącza do analizy kwestię praktyczną polityki wobec państw, które znajdują się w różnych stadiach upadku, w szczególności z perspektywy doktryny *responsibility to protect* (R2P).

Wymiar teoretyczny i konceptualny pracy

Punktem wyjścia autora jest klasyczna definicja państwa oparta na monopolu legalnej przemocy ograniczonej konkretnym terytorium. Dalsze rozważania wprowadzają fundamentalne z punktu widzenia ludzi obowiązki państwa jako jego elementy definicyjne. W zgodzie z dominującym w literaturze podejściem państwo to nie tylko monopol przemocy rodzący potencjalną samowolę rządzących, ale także zapewnienie ludności danego kraju określonych niezbędnych do życia usług. Podejście to nie przesądza to o zakresie tych usług, ich finansowaniu czy sposobie dostarczania. Kluczowe jest to, że państwo swój monopol przemocy ma wykorzystywać do zapewnienia pokoju i godnych warunków życia. Obejmuje to również uniemożliwienie działalności grup terrorystycznych, które zagrażają innym państwom.

Takie ujęcie istoty państwa pozwala lepiej zrozumieć najważniejsze wyznaczniki jego upadku takie, jak ułomne społeczeństwo obywatelskie i polityczne, nieistniejące albo niedostatecznie rozwinięte instytucje kanalizującego i niwelujące konflikty społeczne czy problemy takie jak bieda, nieprzestrzeganie prawa czy korupcja.

Ważnym punktem rozważań autora jest dyskusja uwarunkowań upadku państw. Przyjmuje on perspektywę normatywną traktując upadek państwa jako zagrożenie nie tylko dla jego mieszkańców, ale także dla międzynarodowego otoczenia. Wskazuje przede wszystkim, że najbardziej podatne na upadek są anokracje i ułomne demokracje, a najmniej tej niebezpiecznej tendencji poddają się dojrzałe liberalne demokracje oraz kraje totalitarne i instytucjonalizowane autorytaryzmy. Ważnymi czynnikami sprzyjającymi upadkowi państw według Banku Światowego pozostają braki legitymizacji wśród ludności, korupcja i niekompetencja rządzących oraz wojny domowe, które uniemożliwiają skuteczne sprawowanie władzy centralnej. Pewnym jest, że upadek państwa uniemożliwia dobre rządzenie i prowadzi do utraty społecznej koherencji.

Identyfikacja źródeł zjawiska upadku państwa służy stworzeniu strategii przeciwdziałania mu i określeniu katalogu działań dopuszczalnych dla państw trzecich, które nie naruszałyby suwerenności państwa, którego dotyczyć może interwencja. Wśród „twardych” wskaźników potencjału upadku państw autor rozprawy wymienia niski materialny poziom życia (mierzony wysoką śmiertelnością niemowląt), niską otwartość na handel międzynarodowy (mierzony sumą wartości eksportu i importu wyrażoną jako procent PKB), występowanie konfliktów zbrojnych na granicach oraz gęstość zaludnienia. Jako czynniki pośrednie wskazuje na katastrofy naturalne, dyskryminację na tle etnicznym, inflację, dług publiczny i wysokie wydatki zbrojeniowe. Jako czynnik wspomagający odbudowę autorytetu państwa i powrót do stabilności wymienia obecność charyzmatycznego przywódcy. W odniesieniu do wszystkich tych czynników można postawić pytania o ich status, tj. czy mają charakter wystarczający lub niezbędny. Warto określić też ich relatywne znaczenie. Tego właśnie w recenzowanej pracy brakuje. Rozprawa tylko incydentalnie odwołuje się do empirycznych przypadków (poza odwołaniami do danych PolityV), ale nie przeprowadza ich szczegółowej analizy pozwalającej na odpowiedź na te pytania.

Gdy idzie o fundamentalne dla pracy rozważania teoretyczne zastrzeżenia czytelnika może budzić odwołanie do klasyka socjologii, czyli Talcotta Parsonsa. Autor słusznie dostrzega analogię pomiędzy jego koncepcją systemu AGIL a działającym państwem, gdyż w dużej mierze takie ujęcie było obecne w pismach tego klasyka strukturalnego funkcjonalizmu. Jednak teoria Parsonsa na skutek swojej skrajnej abstrakcyjności i hiper-holizmu nie do końca pasuje do podejścia autora, który stawia na realizm i raczej racjonalną kalkulację podmiotów działających w ramach ograniczeń instytucjonalnych. Ponadto teoria Parsonsa powinna mieć współcześnie status bliższy koncepcji filozoficznej niż teorii socjologicznej, gdy nie ma wyraźnych testowalnych implikacji pozwalających na potwierdzenie lub zaprzeczenie jej naukowej relewancji. Autor odwołuje się też do klasycznych ujęć obecnych w naukach społecznych wykorzystując biologiczne pojęcie homeostazy zakorzenione silnie w ewolucjonistycznym myśleniu o życiu społecznym. Jest to metafora trafna, mimo że ewolucjonizm nie jest dziś powszechnie stosowaną perspektywą myślenia w naukach społecznych.

Autor słusznie włącza do rozważań koncepcję *responsibility to protect* (R2P), której nazwę w polskojęzycznym streszczeniu niezbyt szczęśliwie przetłumaczono jako „odpowiedzialność do Ochrony”. Dużo bardziej trafne i prawidłowe z gramatycznego punktu widzenia byłoby określenie „odpowiedzialności za ochronę”. Rozważania związane z tą koncepcją uważam za najbardziej wartościową (obok samej konceptualizacji państwa upadłego) część pracy.

Punktem wyjścia rozważań związanych z R2P jest założenie, że suwerenność jest fundamentalną cechą państwa. Obejmuje ona zarówno autonomię w stosunku do podmiotów zewnętrznych (innych państw, organizacji międzynarodowych i transnarodowych) a także zdolność do sprawowania kontroli nad swoim terytorium. W recenzowanej rozprawie nacisk położono na to drugie oblicze suwerenności związane nie tylko z kontrolą (monopol legalnej przemocy), ale interpretowany także jako odpowiedzialność za ludzi zamieszkujących terytorium i za środowisko, którego stan wpływa nie tylko na mieszkańców i gospodarkę danego państwa, ale także na inne kraje czy regiony. (Doskonałym przykładem sytuacji, gdy państwo zawiodło nie tylko swoich obywateli, ale także społeczność międzynarodową, jest katastrofa w Czarnobylu w 1986 roku. Nierozwikłana do dziś pozostaje rola tego incydentu w późniejszym rozpadzie ZSRR.) I to właśnie owa odpowiedzialność za terytorium i jego ludność jest centralna dla doktryny R2P. Państwo upadłe bowiem nie kontrolując swojego terytorium w należytym zakresie i nie dostarczając niezbędnych do życia usług mieszkańcom nie wykonuje swoich powinności. Takie ujęcie problemu zmienia myślenie o państwowości i suwerenności jako przywileju (monopolu kontroli) na rzecz logiki odpowiedzialności. Status państwa to przede wszystkim obowiązki dla władcy, a nie tylko korzyści.

Z przedstawionego powyżej ujęcia państwa i jego obowiązków wynika też zmiana traktowania suwerenności jako autonomii w stosunku do innych podmiotów prawa międzynarodowego. Państwo, które nie kontroluje swego terytorium lub nie zapewnia realizacji podstawowych praw człowieka, nie wypełnia swoich obowiązków a zatem inne podmioty uzyskują racjonalną przesłankę do interwencji

w imieniu ochrony nie tylko praw mieszkańców, ale także własnego bezpieczeństwa, które może być zagrożone na przykład wtedy, gdy na niekontrolowanym terytorium upadłego państwa rozwiną się organizacje terrorystyczne o globalnym zasięgu działania.

Powyżej zrekonstruowane rozumowanie i jego praktyczne konsekwencje uważam za najcenniejsze innowacyjne osiągnięcie recenzowanej dysertacji, które przesądza o jej naukowej wartości. Praca ta ma bowiem wartość przede wszystkim na poziomie teoretycznym w obszarze rozważań normatywnych o potencjalnie doniosłych konsekwencjach na polu polityki międzynarodowej.

Wymiar metodologiczny

Za podstawę metodologiczną pracy autor przyjmuje strategię *net assessment (NA) approach*, która polega na analizie mocnych i słabych stron alternatywnych strategii i uwzględnia różne czynniki, w tym militarne, polityczne i ekonomiczne. Ma ona na celu zrozumienie dynamiki konkurencji, identyfikację nierównowagi i podejmowanie decyzji strategicznych. Jest to też sposób oceny ogólnej równowagi sił między podmiotami. Jest ona adekwatna do problemu postawionego w przedstawionej rozprawie.

Ponadto autor przyjmuje paradygmat realistyczny zakładając zarazem *implicite* względną racjonalność państw działających wobec państwa upadłego jako zbiorowych podmiotów działania. Kwestia racjonalności nie została natomiast sproblematyzowana w stosunku do państw upadłych bądź upadających, co mogłoby być interesującym wątkiem rozprawy i prowadzić do konkluzji o upadku państwa jako utracie przez nie tożsamości i racjonalności.

Praca wykorzystuje zróżnicowane metody analizy teoretycznej i porównawczej, które pozostają w polu analizy jakościowej (z niewielkimi wyjątkami, gdy prezentowane są dane z innych źródeł). Autor stosuje metodę systematycznego przeglądu literatury (głównie w części teoretyczno-konceptualnej), jakościową analizę porównawczą, analizę normatywną oraz analizę polityk publicznych. Wyróżnione miejsce wśród zastosowanych technik analitycznych zajmuje *considered judgment method* (metoda rozważnego osądu) oparta na próbie pełnego zrozumienia problemu, rozważaniu kosztów i korzyści różnych potencjalnych rozwiązań oraz wyborze najlepszego sposobu działania. Metoda ta jest podatna na stronniczość badawczą i może czasem prowadzić do zniekształconych wniosków, co autor sam przyznaje. Stronniczości niestety nie można całkowicie wyeliminować.

Wymienione metody dobrano w sposób adekwatny do zamierzonych celów i stanowią one dobrą podstawę do sformułowania przedstawionych w rozprawie wniosków. Należy jednak zaznaczyć, że wszystkie te metody są przede wszystkim narzędziami analizy teoretycznej, a metody *stricte* empiryczne mają w recenzowanej pracy niewielkie zastosowanie.

Implikacje praktyczne i implementacja doktryny R2P

Praktyczne zastosowanie doktryny R2P jest zagadnieniem skomplikowanym, w którym ideały ochrony praw człowieka stykają się z cyniczną grą interesów. Czy państwo A ma prawo ingerować w wewnętrzne sprawy państwa B, jeżeli w państwie B istnieją rażąco dyskryminowane grupy społeczne? A jeśli tak, to kto decyduje o tym, że poziom tej dyskryminacji jest dostatecznie poważny, aby usankcjonować taką interwencję? Znamy bowiem liczne przypadki, w których światowe mocarstwo, Rosja, podejmowało interwencje zbrojne na terytorium krajów ościennych powołując się na prawo do ochrony swoich obywateli zamieszkujących te państwa. Działanie to było jawnym nadużyciem mającym zwiększać wpływ Rosji na sąsiadów.

Kolejne pytanie dotyczy realnych przypadków łamania praw człowieka. Jakiego rodzaju środki nacisku można stosować w celu ochrony mniejszości, których prawa są ograniczane na terytorium danego państwa? Czy Unia Europejska ma prawo interweniować w Polsce i na Węgrzech, gdzie osoby LGBTQIAP podlegają dyskryminacji? Jaki zakres łamania tych praw uzasadnia interwencję, choćby była ona dyplomatyczna czy opierała się na naciskach ekonomicznych (odebranie funduszy strukturalnych)?

Kwestią praktyczną, która chyba nie znalazła dostatecznego omówienia w pracy, jest rozróżnienie upadku państwa, które na skutek tego procesu zostaje szybko zastąpione przez inny byt polityczny (np. w przypadku podboju), od państwa upadłego, które pozostaje w tym stanie przez lata jeśli nie dekady. W ostatnich dekadach historii Europy znamy przypadki przynajmniej kilku krajów, które przestały istnieć. Rozpady Czechosłowacji, Jugosławii i ZSRR miały zmienną dynamikę, ale poza okresami intensywnych działań wojennych trudno twierdzić, że na obszarach tych państwo przestało spełniać swoje funkcje takie jak kontrola nad terytorium. Dyskusyjnym jest, na ile państwa te zaspokajały potrzeby swoich mieszkańców w końcówce swojego istnienia czy tym bardziej, na ile gwarantowały ochronę ich podstawowych praw, ale monopol legalnej przemocy na swoich terytorium utrzymywały, a podstawowa infrastruktura działała lub była odbudowywana po zakończeniu działań wojennych, jeśli były prowadzone. Czym więc różni się upadek państwa takiego jak ZSRR czy Jugosławia od stanu upadku, jakiego doświadczają lub doświadczyły Somalia czy Sudan Południowy? Sądzę, że dokładniejsze włączenie takiej dystynkcji do proponowanej ramy analitycznej byłoby korzystne dla jej stosowalności.

Ostatnia kwestia związana z implikacjami rozważań prowadzonych w recenzowanej rozprawie jest kwestia anarchizmu. Czy wskazane cechy państw upadłych, w których kontrola władzy centralnej nad terytorium nie istnieje, jest ostatecznym argumentem przeciwko doktrynie anarchistycznej? Trudno bowiem wyobrazić sobie praktyczne wdrożenie tej idei bez popadnięcia stan chaosu i przemocy, który w świetle tez autora, jest nieuniknioną konsekwencją braku silnej kontroli państwa nad całym przypisanym mu terytorium.

Pytaniem, które nasuwa się w związku z prezentowaną koncepcją upadku państwa jest, na ile w Polsce występują zjawiska sugerujące, że nasz kraj może być zagrożony upadkiem. Obecna w publicystyce teza o Polsce jako o „państwie z kartonu”, „tektury” czy innych jeszcze mniej trwałych materiałów używana jest do wskazywania rozmaitych niedostatków i patologii działania państwa, ale na ile ich występowanie może być świadectwem głębszego procesu rozkładu? Jest to pytanie zasadne w sytuacji, gdy na terenie wschodniego sąsiada Polski toczy się niesprowokowana pełnoskalowa inwazja.

Uwagi szczegółowe i redakcyjne

Recenzowana praca została bardzo dobrze zredagowana i nie mam zasadniczych uwag dotyczących tego jej aspektu, ale chciałbym zwrócić uwagę na konstrukcję i opis wykresu 6 na stronie 72 rozprawy. Zgodnie z opisem wykresu punkt t_d jest początkiem okresu występowania zaburzenia („indicates the start of the disturbance”), podczas gdy na wykresie punkt ten umieszczono chronologicznie za okresem oznaczonym jako „disturbance”, co wskazuje, że oznacza on raczej koniec występowania zaburzenia a nie jego początek. Błąd ten powinien być skorygowany, jeśli praca ma być opublikowana w formie książkowej.

Konkluzja

Podsumowując wyżej sformułowane uwagi i spostrzeżenia stwierdzam, że w przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska pana mgr Jana M. Gajewskiego, zawiera oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w zakresie podjętej problematyki. Tym samym, spełnia ona ustawowe wymagania do nadania Janowi M. Gajewskiemu stopnia doktora w dyscyplinie nauki o polityce i administracji.