

*Paradoksy suwerenności państwowej w koncepcji
budowania państwa na przykładzie Afganistanu po roku*

2001

KINGA RODKIEWICZ

W późnowestfalskim łańdźu międzynarodowym największym wyzwaniem dla światowego bezpieczeństwa stały się państwa słabe i upadłe. „Państwa są upadłe, kiedy państwowym strukturom brakuje politycznej woli i/albo zdolności do zapewnienia podstawowych funkcji potrzebnych do redukcji biedy, zapewnienia bezpieczeństwa, rozwoju oraz poszanowania praw człowieka”¹. Biorąc pod uwagę zagrożenia płynące z upadku państwa (terroryzm, bieda, łamanie praw człowieka, epidemie, migracje) wspólnota międzynarodowa podejmuje wysiłki na rzecz odbudowy struktur państwowych. „Nieoczekiwanie zdolność wspierania, ewentualnie budowanie od zera funkcji państwa oraz jego instytucji stała się światowym priorytetem i, jak należy sądzić, w przyszłości też będzie zasadniczym warunkiem bezpieczeństwa w ważnych rejonach świata”².

Zatem kluczowym pytaniem obecnego stulecia pozostaje: jak wzmacniać państwa słabe i dysfunkcjonalne, innymi słowy jak powinien przebiegać proces budowania państwa? Coraz częściej pod dyskusję poddaje się także kwestie interwencji zewnętrznej w ramach owego procesu i jej implikacje związane z suwerennością wewnętrzną państw. Francis Fukuyama pyta: „Komu jednak, na jakiej podstawie i w jakich sytuacjach przyznać prawo do naruszania suwerenności innego państwa? Czy istnieje inne, niezależne od zasady istnienia i siły suwerennych państw narodowych, źródło prawomocności w stosunkach międzynarodowych?”³

Istotą budowania państwa jest: „tworzenie nowych instytucji rządowych i wzmacnianie już istniejących”⁴. Owe instytucje służyć mają wypełnianiu funkcji⁵ państwa – początkowo minimalnych, następnie pośrednich, by w końcu wywiązywać się także z funkcji aktywnych. Fukuyama podkreśla, że chociaż w państwie upadłym lub upadającym, wszystko zdaje się być priorytetem to holistyczna postawa wspólnoty międzynarodowej oparta na szeregowaniu pod kątem ważności celów budowania państwa może prowadzić do sukcesu. Jednak działania podejmowane przez wspólnotę międzynarodową na rzecz wzmocnienia struktur państwowych dążące do stworzenia suwerennego, w pełni niezależnego bytu politycznego oznaczają jednocześnie ograniczenie suwerenności wewnętrznej. Tak powstaje paradoks suwerenności, gdyż podejmując działania na

rzecz wzmocnienia suwerenności państwowej jednocześnie, automatycznie ją ograniczamy.

Od zakończenia zimnej wojny badacze podkreślają fakt słabnięcia suwerenności, a nawet jej upadku. „Ten swoisty koniec suwerenności, a zarazem utrzymująca się żywotność organizmów państwowych skłaniają do twierdzenia, że mamy obecnie do czynienia z nową formą państwa postsuwerennego”⁶. Aktualnie w miejsce klasycznie rozumianej suwerenności przywołuje się zasadę odpowiedzialności państwa za ochronę, która stanowi usprawiedliwienie i uzasadnienie dla działań podejmowanych przez środowisko międzynarodowe w państwach dysfunkcyjnych.

Klasycznie suwerenność ujmowana była jako atrybut państwa, który wyróżniał je na scenie międzynarodowej spośród pozostałych podmiotów stosunków międzynarodowych. W podstawowym znaczeniu należy zgodzić się z definicją zaproponowaną przez Łoś-Nowak, która rozumie suwerenność jako samowładność i całowładność. „Samowładność to prawna niezależność od innego podmiotu prawa międzynarodowego, całowładność zaś (przejawiająca się w idei zwierzchnictwa terytorialnego) to zdolność do regulowania wszystkich spraw i zadań w obrębie terytorium państwowego na zasadzie całkowitej wyłączności kompetencji. Takie rozumienie suwerenności – pisze dalej Łoś-Nowak - zawiera w sobie domniemanie, że władza państwowa jest władzą najwyższą, niepodlegającą żadnej innej płynącej z zewnątrz, ograniczonej co najwyżej zasadami prawa międzynarodowego”⁷. Owa suwerenność, w literaturze przedmiotu zwana suwerennością *de iure*, sprowadza się zatem do niezależności państwa gwarantowanej przez traktaty międzynarodowe. Należy ją odróżnić od suwerenności *de facto*, która oznacza faktyczną niezależność państwa na arenie międzynarodowej oraz zwierzchność władzy państwowej nad terytorium.

Wraz z Organizacją Narodów Zjednoczonych pojawiła się koncepcja suwerennej równości państw⁸, która od początku stwarzała problemy definicyjne⁹. W istocie zasada ta stanowi, iż państwa na równych prawach są uczestnikami stosunków międzynarodowych, mają zagwarantowaną nienaruszalność terytorialną, ale także „mamy tu do czynienia ze swobodą wyboru systemu politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego”¹⁰.

Nienaruszalność terytorialna stanowiąca istotę dawnego rozumienia suwerenności została współcześnie zastąpiona koncepcją odpowiedzialności za ochronę, która nie tylko dopuszcza interwencję zewnętrzną, ale wręcz ją narzuca w określonych sytuacjach, wierząc, że interwencja wzmacnia suwerenność, a nie ją podważa¹¹. W roku 2005 w czasie Światowego Szczytu ONZ przyjęto Dokument Końcowy, w którym czytamy: „Społeczność międzynarodowa, poprzez Narody Zjednoczone, jest również zobowiązana do użycia wszelkich właści-

wych dyplomatycznych, humanitarnych oraz innego rodzaju środków pokojowych (...) w celu pomocy w ochronie ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości. W tym kontekście wyrażamy swą gotowość do podjęcia, w sytuacji gdy środki pokojowe okażą się niewystarczające, a władze krajowe wyraźnie i jednoznacznie niezdolne do ochrony swej ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości, akcji zbiorowej, przeprowadzonej w odpowiednim czasie i w sposób zdecydowany, w ramach Rady Bezpieczeństwa i w zgodzie z postanowieniami Karty (...)"¹².

Podjęcie działań przez wspólnotę międzynarodową w ramach prawa do ochrony należy współcześnie łączyć z pojęciem nadużywania suwerenności, które Nagan i Hammer przypisują 12 kategoriom państw, m.in. państwom upadłym, zbójckim, narkotykowym, terrorystycznym czy kleptokratycznym¹³. W wyżej wskazanych przykładach państw „nadużywających suwerenności” obywatele pozbawieni są ochrony ze strony państwa, owe państwa łamią podstawowe zasady normujące ład międzynarodowy, wykorzystują terrorizm jako narzędzie w walce politycznej, dochodzi w nich do powszechnego łamania praw człowieka. Państwa Zachodu, uznając zasadę prawa do ochrony za podstawę współczesnych stosunków międzynarodowych, podejmują działania, które mają skutkować stworzeniem efektywnych, legitymizowanych struktur państwowych.

Jednak faktem pozostaje, że wszystkie podjęte dotychczas działania zewnętrzne pod sztandarem budowania państwa okazywały się fiaskiem. Aktorzy międzynarodowi, w tym organizacje pozarządowe, pozbawiają państwo jego podstawowych funkcji, tym samym pozbawiają go legitymizacji i podważają jego autorytet. Zaangażowanie wspólnoty międzynarodowej powodować może swoistego rodzaju „wycofania się” państw słabych i upadłych z wypełniania podstawowych funkcji. Rządzący mogą dojść bowiem do przekonania, że niepotrzebny jest wysiłek budowania sektorów pomocy społecznej i usług społecznych, skoro są one dostarczane przez wiele międzynarodowych organizacji. Co równie ważne, trwanie takiej sytuacji doprowadzi do społecznego przekonania, iż rząd jest niewydolny, a wszelkie funkcje państwo wypełnia jedynie dzięki pomocy z zewnątrz. Działania na rzecz powołania bądź odbudowania struktur instytucjonalnych dokonywane z zewnątrz dowodzą, iż „(...) wspólnota międzynarodowa nie tylko dysponuje nader ograniczonymi możliwościami budowania potencjału instytucjonalnego, ale w istocie aktywnie przyczynia się do jego destrukcji w wielu krajach rozwijających się”¹⁴.

Ghani, Lockhart i Carnahan twierdzą, iż we współczesnym świecie państwa suwerenne - również te wkraczające na drogę odbudowy- powinny spełniać 10 kluczowych ich zdaniem funkcji:

- 1) „legitymizowany monopol na środki przymusu;
- 2) kontrola administracyjna;
- 3) zarządzanie finansami publicznymi;
- 4) inwestowanie w kapitał ludzki;
- 5) określenie praw i obowiązków obywateli;
- 6) zapewnienie infrastruktury;
- 7) tworzenie rynku;
- 8) zarządzanie publicznym kapitałem (ziemia, zasoby naturalne, środowisko, kultura);
- 9) stosunki międzynarodowe;
- 10) rządy prawa”¹⁵.

Jeśli owe funkcje przejmują aktorzy zewnętrzni, którzy starają się w państwach słabych i upadłych implementować rozwiązania i instytucje działające w świecie Zachodu, mamy do czynienia z dalszym upadkiem państwa, które wzmocnione z zewnątrz, „na siłę”, stopniowo traci wiarygodność w oczach swych obywateli, uzależnia się od subwencji zagranicznych, tracąc niezależność wewnętrzną i zewnętrzną. Słusznie zauważa Chandler, że państwa pozbawione możliwości samorządzenia zawsze pozostaną państwami słabymi¹⁶. Stawia on mocno kontrowersyjną i niepoprawną politycznie tezę (aczkolwiek popularną wśród badaczy np. w Afganistanie¹⁷), iż celem budowania państwa nie jest wcale stworzenie silnych państw przez państwa Zachodu, gdyż ich siła może okazać się problematyczna dla zachodniej cywilizacji. Oczywiście jest, że istnieją państwa, które wkraczając na drogę odbudowy, nie podzielają głównych wartości świata Zachodu, jednak jak zauważa Lake, bez środków i woli USA wysiłki na rzecz budowania państw uległyby zdecydowanemu osłabieniu. Trudno oczekiwać, że jakiegokolwiek mocarstwo zdecydowałoby się poświęcać środki finansowe oraz przelewać krew swych obywateli na rzecz powstania państwa mu wrogiego czy nieprzychylnego¹⁸.

Trwająca ponad dziesięć lat interwencja wspólnoty międzynarodowej w Afganistanie nie przyniosła spodziewanych rezultatów w postaci ustanowienia demokratycznego, stabilnego, bezpiecznego, dobrze prosperującego państwa. Niewydolne instytucje państwowe, powszechna korupcja, bezrobocie, lokalni watażkowie¹⁹, talibowie, mafie narkotykowe oraz powszechny brak bezpieczeństwa to główne problemy współczesnego Afganistanu.

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy dopatrywać się w słabości struktur państwowych oraz nieudolnych reformach przeprowadzanych pod egidą państw Zachodu. Warto pamiętać, że *Porozumienie w sprawie Tymczasowych Mechanizmów przed Przywróceniem Stałych Instytucji Rządowych w Afganistanie*, zwane potocznie

Porozumieniem z Bonn (5 grudnia 2001 r.), wyznaczyło ramy czasowe tworzenia kolejnych legitymizowanych struktur państwowych, aczkolwiek nie było ono porozumieniem pokojowym *sensu stricto*, gdyż w obradach nie uczestniczyli talibowie. Z perspektywy czasu ich nieobecność uznaje się za poważny błąd i jedną z głównych przyczyn obecnej niestabilności państwa.

Porozumienie z Bonn wyznaczyło ramy odbudowy państwowości afgańskiej. Na bazie postanowień tego porozumienia przyjęto w 2004 roku *Konstytucję Islamskiej Republiki Afganistanu*. Fundamentalne zasady zawarte w konstytucji bazują na tradycjach krajów o ugruntowanej demokracji, wprowadzając zasady zrównoważonego podziału władz między egzekutywę, legislatywę oraz władzę sądowniczą, nadrzędność rządów prawa oraz centralizację w kraju, który jest dumny ze swej wieloetniczności oraz przez wieki opierał wiele działań na decyzjach władz lokalnych. Ustawa zasadnicza opowiada się za państwem ściśle scentralizowanym, podczas gdy większość Afgańczyków najważniejsze dla siebie sprawy przyzwyczajona jest rozwiązywać na szczeblu lokalnym, zasięgając opinii lokalnych rad. Znaczący przedmiot zgodnie podkreślają fakt, iż uwzględniając tradycje Afganistanu, należałoby wzmocnić struktury lokalne. Mogłyby one być odpowiedzialne za dostarczanie wody, rozdział pomocy charytatywnej, rozwój rolnictwa *etc.*

Suwerenność władzy państwowej dla wielu Afgańczyków pozostaje mitem. Prezydentura Hamida Karzaja opiera się bowiem na balansowaniu między polityką wewnętrzną, która miałaby zadowolić obywateli (również liderów religijnych), a działaniami na rzecz demokratyzacji i praw człowieka wymaganymi przez wspólnotę międzynarodową. Tak więc nierzadko prezydent przyjmuje zapisy prawa wewnętrznego, by następnie, pod naciskiem opinii międzynarodowej (przy wsparciu niektórych grup afgańskich), je odwołać. Znamienitym przykładem może tutaj być *Ustawa o statucie osobistym szyitów* z 2009 roku²⁰, którą Karzaj początkowo zatwierdził (przy aprobacie religijnych mułłów i protestach kobiet), by następnie pod wpływem światowej krytyki się z niej wycofać i żądać zmian, które uwzględniłyby prawa kobiet.

W kwietniu 2002 roku w Genewie ustanowiono pięć najważniejszych obszarów wymagających gruntownych reform:

- reforma wojskowa (nadzór USA);
- reforma policji (nadzór Niemiec);
- rozbicie i demobilizacja (nadzór Japonii);
- walka z narkotykami (nadzór Wielkiej Brytanii);
- reforma sądownictwa (nadzór Włoch).

Działania podjęte przez aktorów międzynarodowych w wyżej wymienionych

sektorach zakończyły się klęską. Afganistan pozostaje państwem pozbawionym bezpieczeństwa, z powszechnym dostępem do broni, narkotyków oraz z brakiem zaufania do instytucji państwowych w tym sądów.

Bezpieczeństwo jest podstawowym warunkiem stabilności państwa, bez zapewnienia bezpieczeństwa wszelkie działania w ramach budowania państwa skazane są na porażkę. Jak czytamy w Aneksie nr 1 do *Porozumienia z Bonn*, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w Afganistanie spoczywa na samych Afgańczykach, aczkolwiek międzynarodowe siły bezpieczeństwa mają za zadanie wesprzeć nowe władze afgańskie w stworzeniu i wyszkoleniu sił militarnych i pozamilitarnych odpowiedzialnych za ład i porządek wewnętrzny. Jakkolwiek wyszkolenie rodzimych sił zbrojnych wymaga czasu, stąd konieczność stacjonowania międzynarodowych sił bezpieczeństwa pod auspicjami ONZ, które zapewnią bezpieczeństwo w stolicy i okolicznych obszarach. Siły te mogą być rozmieszczane także w innych miastach i terenach w zależności od zapotrzebowania.

Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF), stacjonujące w Afganistanie już od ponad dekadę, nie są w stanie zapewnić Afgańczykom bezpieczeństwa. Jak pokazują ostatnie wydarzenia, poziom bezpieczeństwa nawet w stolicy kraju należy określić jako słaby, czego dowodem są ostatnie, liczne zamachy samobójcze²¹. Co więcej, dla większości obywateli ich obecność jest formą okupacji, gdyż powstały armia i policja narodowa, które powinny przejąć całkowitą odpowiedzialność za sytuację w państwie. Naruszeniem suwerenności wewnętrznej Afgańczycy nazywają nie tylko stacjonowanie wojsk koalicji międzynarodowej, lecz także działania przez nie podejmowane. Wielokrotnie przeciw społeczności afgańskiej budziły tzw. *nocne naloty* na wioski oraz przeczesywanie domu po domu, w poszukiwaniu podejrzanych o współpracę z talibami czy grupami terrorystycznymi. Często w konsekwencji tych akcji dochodziło do śmierci niewinnych cywili (w tym kobiet i dzieci). Zatrzymani podejrzani trafiali z kolei do więzień, które formalnie (do niedawna) były zarządzane przez Amerykanów. Zwycięstwem suwerenności państwowej nazwał Hamid Karzaj przejęcie władzy nad słynnym więzieniem w Bagram 12 września 2012 r., aczkolwiek należy zauważyć, że Amerykanie przekazali Afgańczykom nadzór nad zdecydowaną większością skazanych, ale nie nad wszystkimi, bojąc się, iż władze w Kabulu wypuszczą ich na wolność bądź skrócą wyroki²².

Rozbrojenie i demobilizacja okazują się być pustymi hasłami, gdyż dopóki Afgańczycy będą czuć się zagrożeni, dopóty nie oddadzą broni. Sam Kabul przypomina aktualnie miasto twierdzę, w którym każdy dom ogrodzony jest wysokim murem, otoczony drutem kolczastym, a wewnątrz każdej instytucji państwowej, międzynarodowej, pozarządowej czy hotelu strzegą uzbrojeni ochroniarze²³. Brak bezpieczeństwa stanowi pierwszą i najważniejszą przeszkodę w

budowaniu państwa. Brak bezpieczeństwa oznacza porażkę wszelkich wysiłków narodowych i międzynarodowych w odbudowie kraju. Bezpieczeństwa nie można wszakże narzucić społeczeństwu niechętnemu zmianom. „Z perspektywy 10-letniej – pisze Thier – powinniśmy powrócić do podstaw. Zapewnić bezpieczeństwo, stworzenie sprzyjającego regionalnego otoczenia oraz podstawowej rządowej legitymizacji, zaangażowanie ogółu obywateli kraju, stworzenie ekonomicznych szans rozwoju – to są bloki budujące doskonały cykl, który poszerzy możliwości zwykłych Afgańczyków, tym samym zmniejszając przestrzeń dla rebeliantów”²⁴.

Walka z przemysłem narkotykowym, podjęta pod nadzorem Wielkiej Brytanii, skończyła się porażką. Afganistan pozostaje pierwszym producentem opium na świecie. „W 2011 roku światowy poziom produkcji opium wyniósł 7 tys. ton, co stanowiło wzrost w stosunku do niskich poziomów w 2010 r., kiedy to choroba atakująca rośliny zniszczyła prawie połowę upraw i wywołała w Afganistanie gwałtowny wzrost cen. Wielkość produkcji opium w Afganistanie wzrosła o 61 procent, z 3600 ton w 2010 r. do 5800 ton w 2011 r.”²⁵

Ostatnią reformą wskazaną w Genewie była reforma systemu sądowego, nad którą nadzór miały sprawować Włochy. W teorii stworzono system sądownictwa z Sądem Najwyższym, powstały kodeksy prawne, na mocy których sędziowie mają stanowić prawo, lecz praktyka udowadnia, że ów system nie funkcjonuje. Sądy uznawane są przez Afgańczyków za jedne z najbardziej skorumpowanych instytucji w państwie²⁶, a więc zwykli Afgańczycy wolą, by ich sprawy rozpatrywały instytucje nieformalne, w postaci lokalnych *szur* i *dżirg*. Problemem jest także brak znajomości aktualnych zapisów prawa i opieranie wyroków na szariacie, który zgodnie z konstytucją można stosować jedynie w przypadku, gdy prawo nie normuje danej sytuacji.

Afganistan po ponad dekadzie wysiłków państw Zachodu jest wyraźnym przykładem na to, iż budowanie państwa z zewnątrz (jak pokazują powyższe próby reform) z góry skazane jest na porażkę. „Demokracji nie można podarować narodowi, który jest jej niechętny, ani importować do kultury niegotowej na jej przyjęcie. Zależy ona od uczuć ludu dążącego do wolności, nie zaś od wspinałomyślności dobrych panów, skorych przyznać mu wolność”²⁷. Pominiecie lokalnych uwarunkowań, doświadczeń historycznych, jak też modelu instytucjonalnego, prowadzi w konsekwencji do implementowania zachodnich rozwiązań, zupełnie odbiegających od tradycji danego państwa, a gwarancją skuteczności może okazać się odwoływanie się do rodzimych tradycji i instytucji, nawet o niedemokratycznym charakterze²⁸. Afgańczycy coraz częściej traktują dokonujące się przemiany jako wyraz zachodniej ideologii – na wzór ideologizacji komunistycznej z lat 80. Coraz bardziej widoczna jest przepaść pomiędzy

Afgańczykami z obszarów wiejskich wyznających zasady honorowego współżycia a elitami w Kabulu kierującymi państwem.

W 2006 roku Goodhand i Sedra przewidywali, że „dla rządzących Afganistanem zewnętrzne wsparcie może być mieczem o dwóch ostrzach – może zapewnić im bezwzględna stołeczną władzę, ale zbyt silne uzależnienie podważy legitymizację i w konsekwencji udział koalicji”²⁹. Obecnie Afgańczycy w zdecydowanej większości uznają rząd Afganistanu za marionetkę w rękach Amerykanów i wyrażają zdecydowane poparcie dla wyjścia wojsk koalicji z ich kraju. Dla wielu zwykłych Afgańczyków (niepowiązanych z obecnym reżimem politycznym czy wojskowym) międzynarodowe siły koalicyjne są wojskami okupującymi ich kraj.

Podkreśla się, że działania na rzecz odbudowy państwa mogą prowadzić bezpośrednio do uzależnienia go od pomocy zewnętrznej³⁰ i tym samym pozbawić lub ograniczyć jego suwerenność. Organizacje pomocowe z całego świata, realizując różnorodne projekty, zmagają się z jednej strony z koniecznością wykonania budżetu swojej organizacji (a więc sto procent przewidzianych pieniędzy musi zostać wydane), z drugiej zaś ta konieczność zmusza je do przekazywania środków organizacjom czy osobom skorumpowanym. Pomoc trafiająca w niewłaściwe ręce powoduje, że na wielu obszarach Afganistanu mamy obecnie do czynienia z minipaństwami pod zarządem osób, które współpracują z organizacjami pomocowymi. Tezę tę potwierdza Ashraf Haidari, pisząc: „nie ma wątpliwości, że po upływie dekady od czasu międzynarodowego ponownego zaangażowania wspólnoty międzynarodowej w Afganistanie rząd pozostaje albo słaby albo nieobecny w większości Afganistanu, po części dlatego, że darczyńcy kontynuują zarządzanie swymi minipaństwami w państwie”³¹. Gdy organizacje pozarządowe opuszczą Afganistan – dowodzi Haidari – znikną także struktury dotychczas przez nie stworzone pozostawiając za sobą państwo w stanie upadku. Jego skala będzie identyczna do stanu państwa po upadku reżimu talibów w 2001 roku³².

Rozwiązaniem dla państw słabych i upadłych ma być nowa strategia budowania państwa, zwana przez badaczy Ghaniego, Lockharta i Carnahama suwerennością. Dowodzą oni, iż podstawowym powodem destabilizacji państw (skutkującym w konsekwencji destabilizacją ładu globalnego) jest luka pomiędzy suwerennością *de iure* a suwerennością *de facto*.

Eliminacja tej luki wymaga po pierwsze jej zdefiniowania i zmierzenia, tj. określenia, jak duża jest rozbieżność pomiędzy suwerennością *de iure* a suwerennością *de facto*. Należy zatem wziąć pod uwagę zdolność państwa do wypełniania podstawowych funkcji państwowych oraz określić horyzont czasowy.

Rys.1. Indeks suwerenności

Paradoksy suwerenności państwowej na przykładzie...

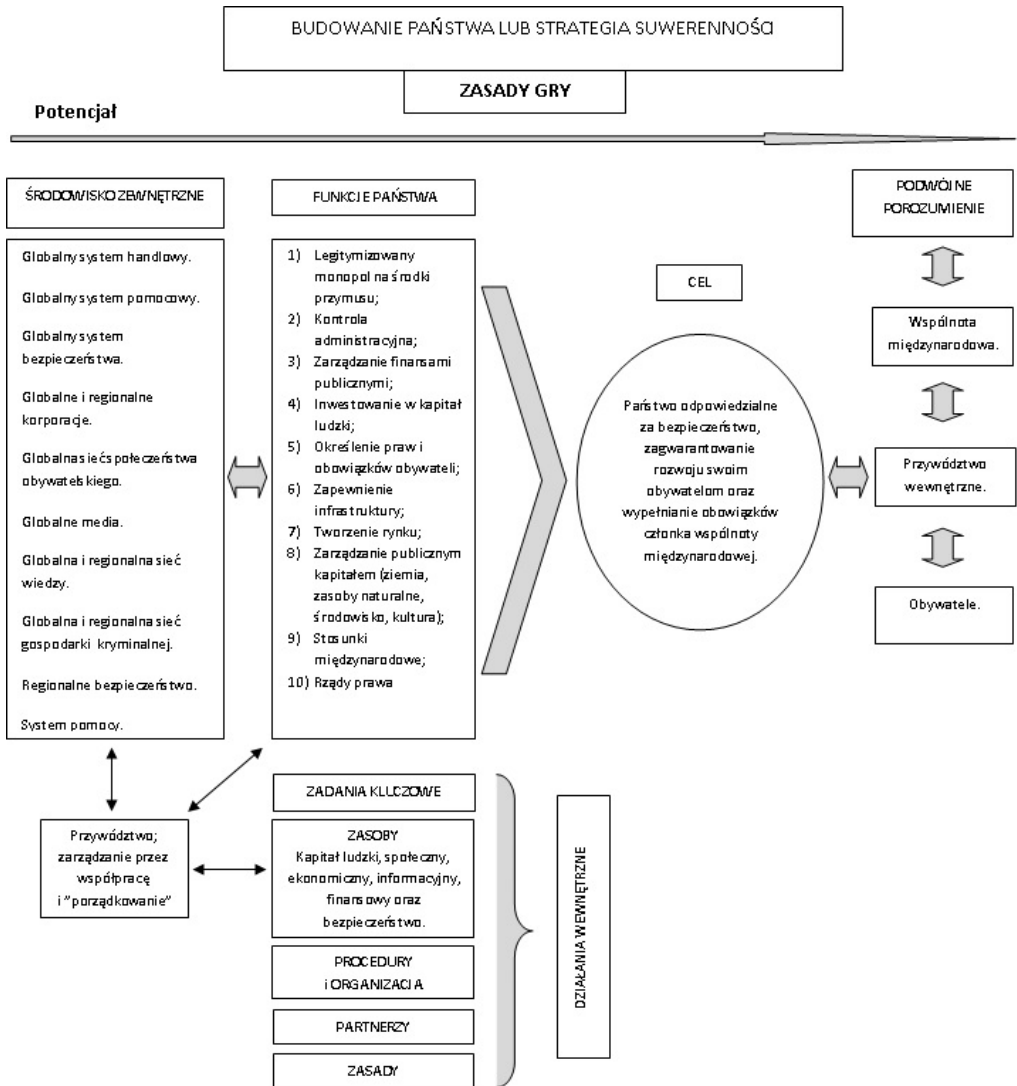
Potencjał państwa	Funkcja
0	10 (Wynik)
5	
•	Legitymizowany monopol na środki przymusu
•	Kontrola administracyjna
•	Zarządzanie finansami publicznymi;
•	Inwestowanie w kapitał ludzki;
•	Określenie praw i obowiązków obywateli
•	Zapewnienie infrastruktury
•	Tworzenie rynku
•	Zarządzanie publicznym kapitałem (ziemia, zasoby naturalne, środowisko, kultura
•	Stosunki międzynarodowe
•	Rządy prawa

Źródło: A. Ghani, C. Lokhart, M. Carnahan, *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State Building*, Londyn 2005.

oraz ustalenie jego zakresu. Suwerenność lub strategia budowania państwa to: „1) porozumienie wewnętrznych i zewnętrznych partnerów 2) na rzecz funkcjonowania suwerennego państwa, które tworzy wewnętrzną i zewnętrzną prawomocność 3) poprzez sformułowanie oraz regulowanie zasad gry 4) mobilizowanie dostatecznych zasobów 5) rozpoczęcie działań i utworzenie organizacji 6) określenie najistotniejszych zadań, poprzez 7) wiarygodne przywództwo i zarządzanie 8) mierzone poprzez iteratywną kontrolę”³³. Zaproponowana strategia wymaga współpracy aktorów narodowych i międzynarodowych, a więc koniecznym staje się określenie wspólnego celu poprzez podwójne porozumienie aktorów wewnętrznych i zewnętrznych w celu budowania suwerenności państwa. Ustalenie głównego celu wymaga tzw. kultury współpracy opartej na wzajemnym szacunku.

Jak pokazuje przykład Afganistanu po roku 2001, koncepcja suwerenności państwowej w stosunkach międzynarodowych uległa redefinicji. Obecnie państwo pozostaje suwerenne de iure nawet wówczas, gdy na jego terytorium sta-

Rys.2. Budowanie państwa lub strategia suwerenności



Źródło: A. Ghani, C. Lokbart, M. Carnaban, *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State Building*, Londyn 2005.

cjonują siły zewnętrzne, a wspólnota międzynarodowa odgrywa znaczącą rolę w wyborze ustroju politycznego, ekonomicznego, czy społecznego. Ograniczona suwerenność *de facto* może budzić słuszny sprzeciw obywateli państw słabych i upadłych, aczkolwiek wspólnota międzynarodowa z pewnością nie zrezygnuje z działań (również zbrojnych) na rzecz budowania państw. Ta „gra suwerenno-

ści” – jak nazywa ją Jackson – sprawia, że państwa słabe zyskują poparcie *de iure* opinii międzynarodowej, „ciesząc się niekwestionowanym prawem do istnienia oraz dużymi szansami na przetrwanie pomimo ich wewnętrznej dezorganizacji i bezprawności”³⁴.

W 2014 roku siły koalicji międzynarodowej opuszczają Afganistan, przekazując odpowiedzialność za sytuację wewnętrzną siłom państwowym. Omar Sharifi, dyrektor Amerykańskiego Instytutu Studiów nad Afganistanem, pozostaje optymistą, twierdząc, że „istnieje duża szansa, że Afganistan będzie stabilnym państwem, ale warunkiem jest, że pozostanie „połączony” ze światem za wszelką cenę. Wciąż obecna jest trauma lat 90., kiedy Afganistan został całkowicie opuszczony i stał się polem walki dla Al- Kaidy i innych grup. Dlatego idea bycia „połączonym ze światem” jest najważniejsza (bez względu na cenę), gdyż w chwili gdy jesteśmy „połączeni”, posiadamy mechanizm obronny (np. przeciw Pakistanowi)³⁵. Rok 2014 pokaże, czy budowanie państwa w Afganistanie można będzie uznać w ostatecznym rozrachunku za sukces czy porażkę, gdyż to sami Afgańczycy będą decydować o losie własnego państwa.

przypisy

1. OECD DAC, *Principles on Good International Engagement in Fragile States and Situations*, http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html, 2.05.2010.
2. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. II.
3. Ibidem, s. 109.
4. Ibidem, s. 9.
5. Funkcja – „ukierunkowana społecznie realizacja jakiegoś założonego przez dany podmiot społeczny (jednostkę, grupę bądź organizację) celu”. Zob. szerz. A. Korybski, *Funkcje państwa*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki [red.], *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2004, s. 102.
6. W. Anioł, *The Post-sovereign state? Diffusion of Power in the International Environment*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, nr 4, 2002 r., s. 14.
7. T. Łoś – Nowak, *Wstęp do teorii stosunków międzynarodowych*, Poznań 1999, s. 127.
8. Korzeni suwerennej równości państw należy szukać już w starożytności np. edykt Cyrusa Wielkiego z roku 539 p. n. e. Zob. szerz. A. Kuhrt, *The Cyrus Cylinder and Achaemid Imperial Policy*, „Journal for the Study of the Old Testament”, nr 25, 1983, 83-97, za: R. Rosicki, *O suwerenności*, „Przegląd Naukowo- Metodyczny”, nr 4, 2010, s. 67. W Karcie Narodów Zjednoczonych za-

sada ta została zapisana w art.2, pkt.1: „Organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich członków.” Zob. Karta Narodów Zjednoczonych, art.2, http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Karta_Narodow_Zjednoczonych.pdf, 10.10.2012.

9. Wielu badaczy zwracało uwagę, iż zestawienie zasad suwerenności i równości w postaci suwerennej równości jest niefortunne, gdyż równość zagwarantowana w Karcie Narodów Zjednoczonych, wynika z suwerenności państw. Zatem to suwerenność niejako implikuje równość wśród państw, nie można zatem określać równości jako suwerennej. Suwerenność jest wyłącznie atrybutem państwa. Jako tautologię owo wyrażenie traktuje Kelsen, który dododzi, że: „zasada równości to tylko tautologiczne wyrażenie zasady prawnej, zgodnie z którą ogólne normy prawa powinny znaleźć zastosowanie. Oto dlatego zasada równości prawnej, jeżeli nic ona nie oznacza oprócz formalnego prawa zgodna jest z faktyczną nierównością. (...) Normy prawne mają siłę tylko jeżeli są one tworzone przez ustawodawstwo, umowy lub zwyczaj; normy prawne ustalające równość państw funkcjonują nie dlatego, że państwa są suwerenne, a dlatego że są normami pozytywnego prawa międzynarodowego”. H. Kelsen, *Peace Through Law*, Cambridge 1954, s. 60, za: M. Woroniecki, *Suwerenna równość państw w Karcie Narodów Zjednoczonych*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,8021#p1197>, 23.10.2012.
10. R. Rosicki, op. cit., s. 69.
11. Por. D. Chandler, *International State- Building: Beyond Conditionality, Beyond Sovereignty*, Guest Seminar, Royal Institute for International Relations, Bruksela 17 listopada 2005, s. 2-4.
12. Dokument Końcowy Szczytu 2005, http://www.unic.un.org.pl/szczyt2005/dokument_koncowy.php, 20.11.2012.
13. Zob. szerz. W. P. Nagan, C. Hammer, *The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations*, <http://www.law.ufl.edu/faculty/publications/pdf/>, 13.10.2012.
14. F. Fukuyama, op. cit., s. 55.
15. Ibidem, s. 6.
16. Por. D. Chandler, *International State- Building: Beyond Conditionality, Beyond Sovereignty*, Guest Seminar, Royal Institute for International Relations, Bruksela 17 listopada 2005, s. 4.
17. „Stany Zjednoczone nie chcą by Afganistan był silnym państwem, by się rozwijał. Kim są talibowie? Pytam, skąd oni są? Talibowie zostali stworzeni przez Amerykanów, są szkoleni w Pakistanie, sponsorowani są przez Amerykanów i wysyłani są do Afganistanu. USA wspiera talibów, lokalnych watażków i rząd”. Rozmowa z Latifą Ahmady – szefową organizacji

- OPAWC (*Organization of Promoting Afghan Women Capabilities*), Kabul 20.11.2012 r.
18. D. Lake, *The Practice and Theory of US Statebuilding*, „Journal of Intervention and State Building”, vol. 4, nr 3, wrzesień 2010, s. 260- 274.
 19. Termin „watażka” (z ang. *warlord*) oznacza „osobę fizyczną, która używa kombinacji władzy militarnej, politycznej i ekonomicznej poza konstytucyjnymi lub prawnymi uprawnieniami.” USIP, *Unfinished Business in Afghanistan. Warlordism, Reconstruction, and Ethnic Harmony*, <http://www.usip.org/publications/unfinished-business-afghanistan-warlordism-reconstruction-and-ethnic-harmony>, 29.10.2012.
 20. Artykuł 132 dawał mężowi prawo do stosunków seksualnych z żoną nawet wbrew jej zgodzie (legalizował zatem gwałt małżeński), artykuł 133 uzależniał prawo kobiet do pracy, edukacji, służby zdrowia od zgody męża. Co więcej, kobieta mogła opuścić dom bez zgody męża tylko w nadzwyczajnych okolicznościach. Za nieposłuszną żonę prawo to uznawało kobietę, która nie wywiązuje się z obowiązków seksualnych wobec męża i samowolnie opuszcza dom bez nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających wyjście. Zob. szerz. *Ustawa o Statusie Osobistym Szyitów*, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a24ed5b2.pdf>, 7.12. 2012.
 21. W ostatnim czasie doszło do wielu zamachów samobójczych w Kabulu, również w dzielnicy Shar- e Nau i Taimani, w których swoje siedziby mają najważniejsze władze państwowe oraz instytucje międzynarodowe. Zamachy samobójcze wstrząsały Kabulem w ostatnich 6 miesiącach aż 9 razy: 8 września, 18 września, 11 października, 27 października, 23 listopada, 7 grudnia, 17 grudnia, 16 stycznia, 21 stycznia zabijając i raniąc łącznie 78 osób. Częstość ataków samobójczych w samej tylko stolicy dowodzi, że siły międzynarodowe wspierane przez policję i wojsko afgańskie nie są w stanie zapewnić obywatelom bezpieczeństwa. Zob. szerz. <http://www.khaama.com/category/afghanistan?sfiblast+in+Kabul#loadmore>, 22.01.2013.
 22. Zob. szerz. AFP, *US Hands Over Control of Bagram Fail to Afghans*, „The Guardian”, 10 września 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/10/us-hands-control-bagram-afghans>, 23.10.2012.
 23. Powszechność broni oraz brak bezpieczeństwa wymusza na wszystkich instytucjach posiadanie uzbrojonych ochroniarzy. Również, przewidziane dla odpoczynku Kabulczyków słynne ogrody Babura choć na wejściu widnieje napis: Strefa bez Broni, posiadają uzbrojonych snajperów na dachu oraz ochronę w samych ogrodach.
 24. J. A. Thier, *Building Bridges*, [w:] J.A. Thier [red.], *The Future of Afghanistan*, Waszyngton 2009, s. 7.

25. UNODC, Światowy Raport o Narkotykach 2012, <http://www.unic.un.org.pl/aktualnosci.php?newsffi2303&widffi18>, dostęp 02.II.2012 r.
26. „(...) sądy i Ministerstwo Sprawiedliwości zostały wskazane jako najbardziej skorumpowane instytucje przez 50% respondentów”. Zob. szerz. *Integrity Watch Afghanistan, Afghan Perceptions and Experience of Corruption. A National Survey 2010*, Kabul 2010, s. 74 -77, http://www.iwaweb.org/corruptionsurvey2010/Main_findings_files/IWA%20National%20Corruption%20Survey%202010.pdf, 3.II. 2012.
27. B. R. Barber, *Imperium strachu. Wojna, terroryzm i demokracja*, Warszawa 2005, s. 194.
28. Por. B. R. Barber, op. cit., s. 201.
29. J. Goodhand, M. Sedra, *Bargains for Peace? Aid, Conditionalities and Reconstruction in Afghanistan*, Londyn 2006, s. 33.
30. Na Konferencji w Tokio w 2002 roku ustalono, iż Afganistanowi zostanie przekazane 2,1 miliarda dolarów na pierwsze 15 miesięcy odbudowy. Kolejne spotkanie w Berlinie w 2004 r. zaowocowało przekazaniem do Afganistanu 8,3 miliardów dolarów przez kolejne trzy lata. Jednocześnie dokonano rachunków, według których całkowita odbudowa państwa będzie wymagała prawie 28 miliardów dolarów.
31. M.A. Haidari, *Afghan Aid does More Harm than Good in Wrong Hands*, „The National”, 6 lipca 2011, <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/afghan-aid-does-more-harm-than-good-in-wrong-hands#page2>, 1.II.2012 .
32. Ibidem.
33. A. Ghani, C. Lokhart, M. Carnaham, *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State Building*, Londyn 2005, s. 13.
34. R. H Jackson, *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990, s. 24.
35. Rozmowa z Mohammadem Omarem Sharifi – Dyrektorem Amerykańskiego Instytutu Studiów nad Afganistanem, Kabul 23.II.2012 r.