

# Wojciech Wróblewski

---

## "Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku" Francis Fukuyama, Poznań 2005 : [recenzja]

---

Słupskie Studia Historyczne 13, 367-372

---

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

\* \* \*

**Francis Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przekład Jacek Serwański, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2005, ss. 160 [Tytuł oryginału: *State-Building. Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*]**

Wydarzenia z 11 września 2001 r. wywołały ogromne poruszenie nie tylko wśród polityków i członków organizacji międzynarodowych, na których forum dyskutowane są problemy bezpieczeństwa międzynarodowego, ale również w środowisku naukowym. Prace badawcze poświęcone zagadnieniom postzimnowojennego ładu światowego prowadzone były bezpośrednio po upadku systemu dwubiegunowego<sup>1</sup>, jednak nowego wymiaru nabrały pod wpływem fali zamachów terrorystycznych zapoczątkowanych atakiem na nowojorskie Centrum Handlu Światowego. Stały się one czynnikiem motywującym do podjęcia prac badawczych zmierzających nie tylko do przedstawienia motywów czy opisu działań terrorystów, ale również poszukiwania mechanizmów funkcjonowania współczesnego świata. Globalizacja, procesy integracyjne w Europie, społeczne, polityczne i kulturowe skutki rewolucji informatycznej oraz następstwa upadku komunizmu znalazły się w orbicie zainteresowań historyków, ekonomistów i politologów. Badacze tacy, jak: Samuel Huntington, Bernard Lewis, Richard Pipes, Benjamin Barber, Ralf Dahrendorf, Zbigniew Brzeziński czy Leszek Kołakowski stali się obserwatorami, recenzentami i interpretatorami współczesności. Wielu z nich podjęło również próbę odpowiedzi na pytania:

<sup>1</sup> Za symboliczne daty upadku powojennego, dwubiegunowego systemu stosunków międzynarodowych uznaje się: zburzenie muru berlińskiego w listopadzie 1989 r. oraz rozpad ZSRR w grudniu 1991 r. (*Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2004, s. 84-85). Według badaczy amerykańskich istotne znaczenie dla kształtowania nowego ładu międzynarodowego miała również pierwsza wojna w Zatoce Perskiej w 1991 r. Ich zdaniem interwencja koalicji międzynarodowej w Zatoce, a także kolejne konflikty międzynarodowe pokazały, że jedyną siłą zdolną skutecznie rozwiązywać nowe problemy, utrzymywać porządek i stabilność środowiska międzynarodowego są Stany Zjednoczone. Koncepcja jednobiegunowości i pojmowania USA jako arbitra polityki światowej reprezentowana jest między innymi przez Z. Brzezińskiego oraz Ch. Krauthammera. Niektórzy badacze, rozpatrując problem rozpadu systemu zimnowojennego i narodzin nowego ładu międzynarodowego proponują warianty pośrednie, zawierające elementy obu systemów. Oryginalną propozycję połączenia jedno- i wielobiegunowego modelu nowego ładu międzynarodowego przedstawił w opublikowanym w „Foreign Affairs” w marcu 1999 r. artykule *The Lonely Superpower* Samuel Huntington. Zaproponowana przez niego tzw. koncepcja hybrydalna zakładała, że nowy porządek jest odzwierciedleniem układu jednobiegunowej wielobiegunowości, którego podstawę tworzy grupa mocarstw zachodnich z główną pozycją Stanów Zjednoczonych. Zdaniem Huntingtona XXI-wieczny porządek międzynarodowy będzie miał charakter wielobiegunowy. Nim jednak nastąpi jego pełne ukształtowanie, USA będą zajmowały pozycję hegemonu w stosunkach międzynarodowych (A. Jarczewska-Romaniuk, *Amerykańskie wizje ładu międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 227-238).

jak rzeczywistość międzynarodowa będzie wyglądać w przyszłości, jakie zjawiska będą przeważać, które z podmiotów stosunków międzynarodowych odgrywać będą rolę dominującą? Realizacja prognostycznej funkcji nauk społecznych w pełni widoczna jest w pracach badawczych amerykańskiego socjologa i filozofa kultury Francis Fukuyamy<sup>2</sup>.

W 2004 r. na amerykańskim rynku księgarskim ukazała się jego książka zatytułowana: *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Niewątpliwie jednym z motywów powstania pracy były wspomniane już wydarzenia z 11 września 2001 r. oraz podjęta pod ich wpływem walka z terroryzmem i zaszczepiania demokracji. Zapoczątkowany przez Stany Zjednoczone proces tzw. budowania państwa w Afganistanie i Iraku stał się dla Francis Fukuyamy jednym z impulsów do podjęcia próby naukowej analizy występowania państw dysfunkcyjnych i ich wpływu na bezpieczeństwo i rozwój poszczególnych części świata.

Książka składa się z przedmowy oraz czterech rozdziałów merytorycznych opatrzonych sporą liczbą tabel, zestawień i wykresów, obrazujących między innymi koncepcje dotyczące zakresu funkcji państwa oraz jego potencjału i efektywności. Przy tworzeniu schematów i ich opisie autor posłużył się wykorzystywaną w algibrze liniowej, informatyce oraz ekonomii teorią macierzy. Fukuyama prowadzi również dialog z funkcjonującymi w nauce teoriami organizacji i administracji publicznej oraz posługuje się terminologią ekonomiczną do opisu zjawisk politycznych. Sytuacja taka wymaga od czytelnika baczego śledzenia toku wykładu oraz korelacji posiadanej wiedzy humanistycznej i ekonomicznej. Analiza zjawiska budowania państwa wzbogacona jest dużą liczbą przykładów, w wielu przypadkach bardzo ak-

---

<sup>2</sup> Francis Fukuyama urodził się 27 października 1952 r. w Chicago. Studia magisterskie ukończył w Cornell University w Stanie Nowy Jork, natomiast studia doktoranckie w Harvard University John F. Kennedy School of Government z zakresu ekonomii politycznej. W latach 1981-1982 był członkiem amerykańskiej delegacji prowadzącej rozmowy egipsko-izraelskie dotyczące Autonomii Palestyńskiej. Następnie przez wiele lat pełnił funkcję wicedyrektora Zespołu Planowania Politycznego Departamentu Stanu USA. Od 1996 r. Francis Fukuyama związany jest ze szkolnictwem wyższym. Początkowo pracował w School of Public Policy George Mason University, a obecnie jest profesorem międzynarodowej ekonomii politycznej w School of Advanced International Studies (SAIS) of Johns Hopkins University. Oprócz pracy dydaktycznej prowadzi ożywioną działalność naukową i społeczną. Jest autorem wielu pozycji książkowych oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych. Największym zainteresowaniem środowisk naukowych cieszyła się opublikowana w 1992 r. praca *The End of History and the Last Man*, znana w Polsce pod tytułem *Koniec historii*. Kolejne książki Fukuyamy: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu* (1995), *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego* (1999), *Koniec człowieka* (2002) tłumaczone były na wiele języków, a ich autor został uhonorowany prestiżowymi nagrodami, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych. W 2006 r. na amerykańskim rynku księgarskim ukazały się trzy najnowsze prace badacza: *Beyond Bioethics: A Proposal of Modernizing the Regulation of Human Biotechnologies*, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* oraz *Nation-Building: Beyond of Afghanistan and Iraq*. Francis Fukuyama jest także członkiem zespołu redakcyjnego czasopisma naukowego „The Journal of Democracy” i „The American Interest” oraz współpracuje z Prezydencką Radą Bioetyki (źródło: <http://www.sais-jhu.edu/faculty/fukuyama/>).

tualnych (rozpad bloku wschodniego i młode demokracje Europy Środkowej i Wschodniej, konflikt w byłej Jugosławii).

W strukturze wewnętrznej pracy zauważyć można pewną dwoistość i nieregularność. Dwa pierwsze i zarazem największe objętościowo rozdziały mają charakter wewnętrzpaństwowy i koncentrują się na analizie problemów związanych z konstruowaniem ustroju politycznego państwa i budowaniem jego instytucji publicznych. Aspekty międzynarodowe, a wśród nich zwłaszcza podkreślana przez Fukuyamę konieczność zaangażowania się społeczności światowej w tworzenie nowego ładu, składają się na rozdział trzeci i czwarty.

Główne tezy rozprawy oraz ramy definicyjne zostały sformułowane przez autora w przedmowie oraz rozdziale pierwszym zatytułowanym *Zagubiony wymiar państwowości*. Według Francisa Fukuyamy budowanie państwa to „tworzenie nowych instytucji rządowych i wzmacnianie już istniejących”. Proces ten jest zdaniem autora niezwykle istotny dla wspólnoty międzynarodowej, ponieważ „słabe lub nie wywiązujące się ze swoich funkcji państwa stanowią źródło wielu najbardziej dotkliwych problemów współczesnego świata – począwszy od biedy, przez AIDS i narkotyki, po terroryzm”<sup>3</sup>. Sformułowana w ten sposób rola państw słabych, niewydolnych, dysfunkcyjnych stanowi punkt wyjścia do rozważań na temat wewnętrznej struktury państwa, zwłaszcza zaś jego efektywności instytucjonalnej. Zdaniem autora dokonanie oceny efektywności funkcjonowania struktur wewnętrznych państwa w wielu przypadkach następuje dużych trudności. Nie istnieje bowiem mechanizm pozwalający w sposób obiektywny ocenić efekty pracy instytucji państwowych. Pewne korzyści i rezultaty badawcze może przynieść jednak zastosowanie w stosunku do państwa i jego struktur ekonomicznych kategorii „podaży” i „popytu”. Instytucje publiczne traktujemy wówczas jak usługodawców, zaś obywateli jak ich klientów. Według autora pozwala to na dostrzeżenie sytuacji, w których występuje większy popyt na instytucje państwowe, jak np. wojna, rewolucja, kryzys gospodarczy czy klęski żywiołowe. Widoczne są wtedy efekty działania instytucji publicznych, na przykład w postaci ilości i jakości wydawanych przez nie decyzji.

Francis Fukuyama analizuje również wpływ efektywności instytucjonalnej na gospodarkę państwa. Czyni to, odwołując się do funkcjonujących w świecie teorii relacji między państwem a sferą gospodarki: interwencjonizmem państwowym i liberalizmem gospodarczym. Na licznych przykładach (liberalnych reform gospodarczych w Japonii oraz państwach Ameryki Łacińskiej) autor pokazuje, iż reformom systemu ekonomicznego państwa, czyli liberalizacji, prywatyzacji oraz regulacji obciążeń podatkowych musi towarzyszyć podnoszenie efektywności instytucji państwowych. Przekazanie obywatelom większego udziału w gospodarce nie stanowi bowiem gwarancji sukcesu gospodarczego państwa. Liberalizacja stosunków ekonomicznych musi zostać obudowana odpowiednio silnym potencjałem instytucjonalnym.

Na potencjał ten składa się zdaniem Fukuyamy również aparat urzędniczy, sprawnie i mobilnie zarządzający państwem. Czynniki ludzki ma duże znaczenie

<sup>3</sup> F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 9.

przy projektowaniu instytucji ustrojowych i tworzeniu podstaw jego prawomocności. Kreowanie instytucji to według autora jeden z ważniejszych czynników wpływających na funkcjonowanie państwa. W procesie tym duże znaczenie ma wiedza merytoryczna i możliwość korzystania ze sprawdzonych wzorców. Nie chodzi tu jednak o przenoszenie pewnych modeli ustrojowych. Przy tworzeniu instytucji należy bowiem uwzględniać lokalną specyfikę i uwarunkowania, czynniki historyczne i kulturowe. Modelowe rozwiązania ustrojowe, choć efektywne, mogą spotkać się z negatywną reakcją społeczeństwa i służby publicznej.

W rozdziale drugim, zatytułowanym *Słabe państwa i czarna dziura administracji publicznej*, autor książki prezentuje problemy związane z nadzorowaniem wyników sektora publicznego. W tej części Fukuyama tworzy macierz obrazującą efektywność poszczególnych sfer działalności państwa. Efektem analizy wykresu jest wyszczególnienie dziedzin o wysokiej częstotliwości transakcji (w odniesieniu do relacji usługodawca – klient sfer, w których istnieje duża ruchliwość klientów) i niskiej specyficzności (efekty relacji usługodawca – klient są mało wymierne). Należą do nich przede wszystkim: sądownictwo, szkolnictwo podstawowe i średnie oraz profilaktyka medyczna.

W tej części książki autor podejmuje również polemikę ze zwolennikami dominującej od lat osiemdziesiątych XX wieku idei decentralizacji władzy politycznej. Obok niezaprzeczalnych korzyści wynikających ze zbliżenia państwa i obywatela, polegających zwłaszcza na efektywniejszym rozwiązywaniu spraw lokalnych, badacz dostrzega również liczne zagrożenia. Należą do nich przede wszystkim: regionalne zróżnicowanie efektów zarządzania oraz rozluźnienie kontroli państwa nad lokalnymi elitami politycznymi, co prowadzić może na przykład do wzrostu korupcji. Główną wadą decentralizacji jest zatem ryzyko („Cesja władzy nieuchronnie oznacza delegację uprawnień do podejmowania ryzyka”<sup>4</sup>).

Dwa pierwsze rozdziały książki stanowią zatem przede wszystkim opartą na teorii organizacji, rozbudowaną analizę form tworzenia instytucji wewnątrzpaństwowych i pojawiających się w tym procesie zagrożeń.

Fundamentem budowania państwa czy też narodu (Francis Fukuyama zwłaszcza w dwóch ostatnich rozdziałach używa tych pojęć zamiennie) może być jednak nie tylko naród, ale również społeczność międzynarodowa. Możemy zatem mówić o globalnym aspekcie budowania państwa. Powstaje zatem pytanie, który z podmiotów stosunków międzynarodowych będzie uczestniczył w tym procesie i z czego wynika „prawo” do udziału w nim.

Z pewnością podjęcie przez Francisa Fukuyamę w rozdziale trzecim *Słabe państwa a prawomocność w stosunkach międzynarodowych* problematyki odpowiedzialności społeczności międzynarodowej za zagrożenia wynikające z obecności państw dysfunkcyjnych (konflikty regionalne, epidemia AIDS w Afryce, ruchy migracyjne ludności, rozwój ruchów fundamentalistycznych) stanowi efekt zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Iraku. Przede wszystkim jednak ta część rozpra-

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 88.

wy poświęcona jest formom zewnętrznego „nacisku” na państwo, sposobom i efektywności pomocy międzynarodowej dla państw niewydolnych instytucjonalnie. Fukuyama dokonuje tu analizy dotychczas stosowanych przez społeczność międzynarodową metod zapobiegania negatywnym skutkom dysfunkcjonalności państw. Zauważa, iż podczas tzw. misji humanitarnych (stanowiących w drugiej połowie XX wieku najbardziej rozpowszechnioną formę regulacji międzynarodowych) popełniono wiele uchybień, które zaowocowały nietrwałością dokonywanych działań. Do podstawowych błędów należało: przeszczepianie obcych modeli strukturalnych, koncentrowanie się jedynie na pomocy finansowej bez tworzenia zaplecza instytucjonalnego i lekceważenie lokalnych elit społecznych i politycznych. Przykładem jest problem epidemii AIDS w Afryce i związana z nią kwestia dystrybucji leków retrowirusowych.

Efektywne „budowanie państwa” nastąpić może zdaniem autora książki poprzez interwencję zbrojną, zwłaszcza gdy państwo „atakowane” posiada broń masowego rażenia („trzeba dokonać inwazji, a potem przejąć funkcje rządu, ponieważ nie ma innego sposobu na wyeliminowanie zagrożenia i zapobieżenie odradzaniu się go w przyszłości”<sup>5</sup>). Proces demokratyzacji w drodze inwazji przebiega trójstopniowo. Faza pierwsza to „powojenna odbudowa”. Występuje ona w państwach ogarniętych gwałtownymi konfliktami zbrojnymi, w których władza państwa załamała się kompletnie i wymaga restauracji od podstaw. Siły interwencyjne mają za zadanie stabilizację sytuacji poprzez wprowadzenie organów policyjnych, pomoc humanitarną i techniczną w przywróceniu dostaw energii elektrycznej i wody, uruchomieniu systemu opieki medycznej itp. Celem drugiej fazy jest stworzenie samowystarczalnych instytucji państwowych, które przetrwają wycofanie sił interwencyjnych. Ostatni etap polega natomiast na wzmacnianiu słabych odradzających się państw, w których władza jest dość stabilna, ale nie jest w stanie wywiązywać się z wielu podstawowych funkcji.

Prezentacja interwencji jako formy regulacji współczesnych stosunków międzynarodowych stanowi dla Fukuyamy asumpt do podjęcia dyskusji nad amerykańskim i europejskim podejściem do źródeł prawomocności demokratycznej. Według badacza Europejczycy są przywiązani do form instytucjonalnych i norm prawnomiędzynarodowych. Cechuje ich tworzenie multilateralnych i międzynarodowych organizacji ograniczających niektóre funkcje rządów narodowych i odpowiedzialnych za erozję państwowości. Stanowisko amerykańskie natomiast najdobitniej charakteryzują cytowane przez Francisa Fukuyamę poglądy Roberta Kagana, zaprezentowane w jego pracy *Potęga i Raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*:

Amerykanie natomiast nadal czują się zanurzeni w historii i uważają, że trzeba stosować tradycyjne środki polityki z pozycji siły, aby móc stawić czoło zagrożeniom ze strony Iraku, Al-Kaidy, Korei Północnej i innych złowrogich sił<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Tamże, s. 116.

<sup>6</sup> Tamże, s. 135.

Najkrótszy, trzystronicowy rozdział ostatni zatytułowany *Mniejsze, lecz silniejsze* nie stanowi samodzielnej części książki, lecz raczej rodzaj podsumowania. Autor przypomina główne tezy rozprawy i podkreśla znaczenie podejmowanej problematyki w procesie kształtowania współczesnego ładu międzynarodowego. Zdaniem Fukuyamy będzie to system oparty na suwerennych państwach narodowych, stale „budujących” i wzmacniających swoje struktury instytucjonalne.

Recenzowana praca stanowi kolejne i interesujące studium współczesnego świata przygotowane przez amerykańskiego badacza Francisa Fukuyamę. Jest to jednak za ledwie punkt wyjścia do szerszych analiz dotyczących roli państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych oraz form ich regulacji w XXI wieku.

**WOJCIECH WRÓBLEWSKI**  
AP SŁUPSK