

A bukott államok problémájának aktuális kérdései*

I. A „JÓ TANULÓ” ATTRIBÚTUMAI

Az államelmélet művelői számára szinte már triviális megállapításnak számít, hogy a „politikai uralom korábbi formáitól a modern államot a szuverenitás, a területiség és a legitimitás kitüntetett szimmetriája, kölcsönös megfelelése különbözteti meg.”^[1] Az is egyértelmű, hogy a legitim uralom és az állami autoritás egyik elengedhetetlen feltétele az állampolgárok lojalitása, amit elsősorban a biztonság szavatolása képes megalapozni. Ezt már Thomas Hobbes is világosan látta, ezért is fogalmazhatott akként a *Leviatán* című munkájában, hogy az állam végső soron „az a halandó Isten, amelynek – a halhatatlan Isten fennhatósága alatt – békénket és oltalmunkat köszönhetjük”.^[2] A hobbesi konstrukcióban egyedül a szuverén jogokkal és hatalommal történő felruházása révén nyílik lehetőség a magányos, szegényes, állatias és rövid emberi lét meghaladására. A modern értelemben vett állam legfontosabb obligációja, kötelezettsége az állam polgárai felé éppen ezért a közrend és a közbiztonság garantálása és a béke fenntartása. A *Leviatán*nak kordában kell tartania a polgárokat, és a szankció kilátásba helyezésével a megállapodások teljesítésére és a természeti törvények betartására kell szorítania őket.^[3] A fentiekre tekintettel bizonyulhat evidenciának, hogy minden állami közhatalom *ars poeticája* a következő gondolat: a „nép biztonsága a legfőbb törvény.”^[4]

* Az írás a SZE Jogelméleti Tanszéke és a K 108790 számú OTKA-program által szervezett, Az államok patológiája: válság és hanyatlás, bomlás és bukás az államok életében című konferencián (Győr, 2014. május 15.) elhangzott előadás szerkesztett és kibővített változata.

[1] Skinner és Held megállapításaira utalva jegyzi meg ezt Held és McGrew: „*They distinguished themselves initially from earlier forms of political rule by claiming a distinctive symmetry and correspondence between sovereignty, territory and legitimacy.*” (Held – McGrew, 2007, 14.)

[2] Hobbes, 1651, 131–132.

[3] Uo. 131.

[4] „*The safety of the people is the supreme law.*” (Molesworth, 1841, 165.)

Ezen feltételek az 1648. évi vesztfáliai egyezséget követően teljesülhettek, amikor is a korábban érdemi érdekérvényesítési képességgel rendelkező, nem területi alapon szerveződő entitások, nevezetesen a „területhez nem köthető” városállamok, a különböző városi és kereskedelmi ligák, feudális notabilitások és az egyéb nem állami szereplők kiestek a politikaalakítás frontvonalából.^[5] A belpolitika ettől kezdődően ideális értelemben egy centralizált, integrált területet („nemzet-államot”) átfogó hatókörű jelenséggé avanzsálódott, ahol is a kormányzat monopóliummal rendelkezik a társadalmi ellenőrzés eszközei felett (az erőszak monopolizálása, a hadsereg és a diplomácia feletti diszponálás, a szerződés kötések ellenőrzése).^[6] A területi komponens centrumba helyezése a politikai egységek egymástól térben történő elválasztásához vezetett. Ezzel sikerült az állam hatalmát és cselekvési szféráját egy meghatározott területhez kötni, és a lojalitást, valamint szolidaritást jól mozgósító nemzeti szuverenitás nevében eme territóriumon belül szinte korlátlaná tenni ezt a hatalmat.^[7]

A modern állam szuverenitása ebben a formájában egy megkülönböztetett politikai igényt jelent: azt, hogy egy meghatározott terület felett kizárólagos ellenőrzés érvényesüljön,^[8] azaz hogy a terület felett gyakorolt uralom politikai és jogi dimenziót is nyerjen. „A vesztfáliai szuverenitás azt jelentette, hogy minden állam területi illetékessége felett magas fokú, átfogó, teljes és kizárólagos uralmat gyakorolhat.”^[9] Az 1648-ban kelt béke tehát a politikai (és jogi) hatalmat a területileg meghatározott egységek, az államok számára parcellázta ki, amely a legfőbb hatalom gyakorlásának jogával bírt a lakossággal, illetve a területén tartózkodó egyénekkel szemben, emellett azonban védelmet is nyújtott a potenciális külső beavatkozásokkal szemben.^[10]

A territorialitás elvéből vezethető le, hogy az állam egzakt határain belül korlátlan erőszak-monopóliumot gyakorol, jogrendszert alkot és adószuverenitással rendelkezik. Ezen elvet egészíti ki a szuverenitás princípiuma, amelynek külső aspektusa szerint az államok egyetlen, maguknál magasabb hatalomnak sincsenek alávetve; belső vonatkozása alapján pedig szabadok politikai rendszereik megválasztásában és belügyeiről egyetlen külső hatalomnak sem tartoznak elszámolási kötelezettséggel. Az eme kritériumok mentén szervezett modern államrendszer kialakítása a belső rendet fenntartó, centralizáló, az uralkodó politikai és gazdasági hatalmának gyarapítását célzó állam megszilárdulását eredményezte.^[11]

Nem véletlenül állapíthatta meg tehát Max Weber, hogy „a modern államot szociológiailag végső soron csak a sajátos eszközével definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. (...) Ma (...) egyedül

[5] Teschke, 2003, 3.

[6] Morse, 1976, 35.; Teschke, 2003, 2-3.

[7] Segesváry, 2006, 24-25.

[8] Hirst - Thompson, 1996, 256.

[9] Scholte, 2005, 188.

[10] Philpott, 2001, 5.

[11] Kiss, 2003, 14., 225.

az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül (...) a legitim fizikai erőszak monopóliumára sikerrel tart igényt.”^[12] Egyedül az állami szervek rendelkeznek ugyanis a törvényes erőszak legitim monopóliumával, a közhatalmi kényszerrel történő eljárás lehetőségével, és bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszak alkalmazásához való joga csak annyiban elismert, amennyiben azt az állam engedélyezte. Ennek oka, hogy az államnak a belső béke és a külső biztonság szavatolásához a törvényes erőszak monopolizálására van szüksége, ezért az állam számít az erőszak-alkalmazáshoz való jog egyedüli forrásának (azzal együtt, hogy jogállami keretek között ez az erőszak-alkalmazás törvényes keretek közé szorított). A modern állam legfőbb attribútuma éppen ezért a szuverenitás mellett az azzal általában szoros szimbiózisban kezelt erőszakmonopólium. Az állami erőszak monopolizálása végső soron azt eredményezte, hogy az erőszakos cselekedetektől általában véve mentes zónák alakultak ki.^[13] Érdeemes még felidézni azt a következményt is, hogy az erőszak állami monopóliumának kialakítása révén a nyugati kultúrkörben a rablás helyett a piaci csere vált a mások által előállított javakhoz történő hozzáférés elfogadott módjává.^[14]

A modern államokkal szemben tehát alapvető elvárásként tételeződik, hogy – a hatalomgyakorlás demokratikus eszközök útján történő korlátozásának tiszteletben tartása és biztosítása mellett – kellően központosítottak és erősek legyen. Acemoglu és Robinson meglátása szerint csak a kellően központosított, ugyanakkor a pluralista politikai intézmények létét biztosító államok képesek arra, hogy a 21. század forogtatásában is képesek legyenek biztosítani a gazdasági növekedést.^[15] Ehhez azonban hozzá kell tennünk, hogy a makrogazdasági mutatók „megfelelő állása” mellett a szemérmetlen egyenlőtlenségek korában az is szükséges, hogy a társadalmi jólét biztosítása érdekében az államok sikeresen vegyék fel a kesztyűt a szegénység elleni küzdelemben. Az államok sikerességi rátája ugyanis meglátásunk szerint csak ezen feltételek együttes teljesülése esetén indulhat valódi növekedésnek.

II. A „ROSSZ TANULÓKKAL” KAPCSOLATOS PROBLÉMA, A „ROSSZ TANULÓK” TÍPUSAI ÉS FŐBB REKVIZITUMAI

Éppen ez a momentum, ti. a centralizáció teljes hiánya az, ami a „bukottként” aposztrofált államok sikertelenségének legfőbb oka. A gyenge, működésképtelen államok terminusa alatt a szakirodalomban általában véve azt a jelenséget értik, amikor felbomlik az állami struktúra, instabillá válik a politika és a jogrend. Az állam nem tudja érvényesíteni a fentebb már említett, legfontosabb

[12] Weber, 1919/1998, 156–157.

[13] Ennek elemzéséhez ld. Elias, 1939/1987.

[14] Ld. North – Wallis – Weingast, 2009.

[15] Acemoglu – Robinson, 2012/2013.

jogosítványát: territoriális hatalmát, mert képtelen felügyeletet gyakorolni területe egy része – vagy akár egésze – felett, ezért értelemszerűen az erőszak-alkalmazás lehetősége felett sem képes – legalábbis teljes mértékben – diszponálni. Ez olyan nem kívánatos – és a hatósági kontroll alól „kiszabaduló” – entitások megerősödéséhez vezethet, mint a különböző terrorista szervezetek, szervezett bűnözői csoportok, hadurak vagy klánok, drokartellek és így tovább. A kormányzat emellett nagyon gyakran az állampolgári lojalitás, következésképpen a legitimitás fenntartására is képtelennek bizonyul, hiszen a közrend és közbiztonság fenntartása mellett az állam polgárai számára alapvető közjavak előállítására, illetve közszolgáltatások nyújtására sem rendelkezik kellő potenciállal.^[16]

A gyenge vagy egyenesen elbukott államok léte égető problémaként jelenik meg a 21. század társadalmi kataklizmákkal és anomáliákkal egyébként is bőven terhelt világában. Egy olyan nemzetközi erőterbe ágyazódik be ugyanis a bukott államok problematikája, amelyre egyébként is az ingatagság, az eddigiekben kialakított integrációk instabilitása, az anómiás jelenségek és a különböző (gazdasági, ökológiai, demográfiai, politikai) krízisek egymás mellettsége jellemző.^[17] Nem véletlenül fogalmazott akként Fukuyama, hogy az államépítés, tehát a megfelelő kormányzati intézmények kialakítása, illetve a már meglévők megerősítése napjaink egyik legaktuálisabb és legfontosabb kérdése, hiszen a bukott államok olyan létező problémákat katalizálnak tovább, mint a szegénység, az AIDS, a drogfogyasztás és a terrorizmus.^[18] Ez az ezredfordulót követően a társadalomtudományi kutatás számára is világhosszá vált: a 2001. szeptember 11-i események sokkja arra (is) sarkallta a kutatókat, hogy kiemelt figyelmet fordítsanak az államkudarok okaira, következményeire, illetve a probléma kezelésére.

A gyenge államiság terminusa persze egy átfogóbb kategóriát takar, ugyanis az „erőtlenségi” skálán mind az angolszász, mind a kontinentális (elsősorban német) vizsgálatok három fokozatot különítenek el. Rotberg több munkájában is erős, illetve gyenge államok között differenciált, és a klasszikussá vált felosztása a gyenge államiság további fokozataiként a gyenge-, (*weak*), a bukott vagy kudarcos-, (*failed*), valamint az összeomlott államokat (*collapsed states*) nevezte meg.^[19] A gyenge jelzővel az olyan államok illethetőek, amelyek valamilyen veszélynek vannak kitéve, és ennek következtében könnyűszerrel „dőlhethet meg”. A téma korai kutatói még akként érveltek, hogy a gyenge állam a gazdasági bajok korrigálására tett elvetélt kísérletek eredménye.^[20] Rotberg azonban a gyenge államok kialakulásának okaként a végletekig feszített belső ellentéteket, a társadalmi törésvonalakat, valamint a despotikus (vagy despotikus karakterjegyeket mutató) kormányzat létét nevezte meg. Az ilyen államokat általában véve a hanyatló, romló, nem megfelelő színvonalú közszolgáltatások (negatív egészségügyi és oktatási állapotok), valamint

[16] Rada, 2009, 45.

[17] Vesd össze Csizmadia, 2002, 800–813.; Kiss, 1997, 3–33.

[18] Fukuyama, 2004/2005, 7.

[19] Rotberg, 2002, 85–96.; Rotberg, 2003, 11–14.

[20] Jackson – Rosberg, 1982, 1–24.

a korrupció magas foka jellemzik. A gyenge államok gyakran „kallódnak el” visszafordíthatatlanul, prognosztizálva ezzel későbbi bukásukat, hanyatlásukat. A kudarcos vagy bukott államok jellemzői az előzőekből is fakadóan az elhúzóódó, eszkálálódó fegyveres konfliktusok, a gyenge intézmények, a demokratikus vita hiánya, a népesség megosztottsága és polarizáltsága, az államterület feletti kormányzati uralom elvesztése, a romló gazdasági mutatók és a bűnözői tevékenység intenzívvé válása. Az ilyen államok azonban még nem végérvényesen „likvidálódnak”, hiszen hatékony külső segítséggel, beavatkozással akár még stabilizálhatóak is. Amennyiben azonban a diagnózist követő problémakezelés eredménytelennek bizonyul – a remélt pozitív fordulat elmarad –, az állam végérvényesen összeomlik. Bár ez előfordulási arányát tekintve ritka és extrém szcenárió, az alábbiakban következő példákön látni fogjuk, hogy mégsem minősíthető teljesen elképzelhetetlennek. A „*failed state*” szélsőséges eseteként aposztrofálható összeomlott állam vonatkozásában már egyáltalán nem találkozunk az állam területe felett valamilyen szintű kontrollt gyakorolni képes kormányzattal; a politikai javak biztosítása és a közszolgáltatások nyújtása teljesen elmarad, az igazságszolgáltatás nem megoldott, és a lakosság védelme sem biztosított. Az ilyen államok kapcsán gyakran fogalmazzák meg azt a sommás ítéletet, hogy azok lényegében csak földrajzi értelemben léteznek.

Lényegében hasonló tipizálást és karaktermeghatározást végzett el a német Gero Erdmann is. Meglátása szerint a gyenge államiság skáláján szintén három fokozat található: a csődöt mondott (*Staatsversagen*), a hanyatlott (*Staatsverfall*) és a széthullott államé (*Staatszerfall*). A csődöt mondott állam ugyan komoly potenciázavarokkal rendelkezik a cselekvés és a működés tekintetében, de területi szuverenitása és erőszak-monopóliuma a lényegét tekintve teljes mértékben biztosított. Az állami közszolgáltatások köre permanensen zsugorodik, és az infrastruktúra állapota is állandó minőségvesztésnek van kitéve, emellett a korrupció, valamint a növekvő bűnözési ráta sem számítanak ismeretlen fogalomnak, de a zsákutcából ebben az esetben még ki lehet tolatni. A hanyatlott államok esetében az állami erőszak-monopólium területi kiterjedtsége már redukáltabb, főként a fővárosra és agglomerációjára koncentrálódik. Az állam gyengeségének fenntartásában érdekelt privát aktorok ebben a szituációban hatékonyabban képesek privatizálni az állami szolgáltatásokat, fontos, az állami szuverenitásból fakadó „szelvényjogosítványokat” választva le az állami közhatalom testéről. Végül a széthullott államok esetén az államiság korábban tárgyalt attribútumai hiányoznak: az erőszak-monopólium teljesen vagy legalábbis részlegesen kiesik az állam kezéből, egyfajta bűnözőállam kialakulását eredményezve (Szomália), vagy tisztázatlan jogállású területi egységek, esetenként új államalakulatok jönnek létre az állam korábbi területén (Dél-Szudán).^[21]

[21] Erdmann, 2003, 267–292. Idézi: Balogh, 2015, 309. (Megjelenés alatt.)

Thürer és Silva szerint azon államokat titulálhatjuk bukottnak, amelyek esetében az alábbi, konjunktívnek tekinthető feltételek teljesülnek. A földrajzi/területi aspektus vonatkozásában ezen államok belső, sőt külső konfliktusokkal is küzdenek, amelyek gyakran kulminálnak határvillongásokban, vagy hátrítáokban. Politikai értelemben a belső jogrend, a közbiztonság és a közrend összeomlása következik be, míg funkcionális szempontból az emelhető ki, hogy az adott állam nem képes befolyást gyakorolni a külvilágra, így nemzetközi szinten sem tudja képviseltetni magát.^[22]

A bukott államok (*failed states*) kapcsán jogosan merülhet fel a kérdés, hogy ezen entitások rendelkeznek-e egyáltalán az államiság fogalmi ismérveivel. Az a klasszikus tantétel, miszerint az állam szuverenitását meghatározott területen és meghatározott személyek felett gyakorolja, már Jellinek államfogalmában is feltűnt: eszerint az állam fogalmi komponensei közé tartoznak: az elhatárolt terület, a lakosság (az „egységge összefogott emberi sokaság”) és a legfőbb hatalom léte.^[23] Az 1933-ban kelt, az államok jogairól és kötelességeiről szóló ún. montevideói egyezmény az államiság alapvető ismérveiként a meghatározott területet, az állandó népességet, a kormányzatot és a más államokkal való kapcsolatfelvétel, illetve kapcsolattartás képességét nevesítette.^[24] Számos szerző állítja egybehangzóan, hogy a fekete-afrikai államok zöme képtelen az empirikus államiság kritériumainak való megfelelésre, dacára annak, hogy szuverén és független egységként ismerték el őket a nemzetközi rendszeren belül (azaz a külső szuverenitásuk biztosított). A más államok részéről történő (nemzetközi jogi) elismerés ugyanis még nem kondicionálja ezen entitásokat az állami funkcióik hatékony ellátására; ennek megfelelően, amint láttuk, képtelenek is érvényt szerezni a belső szuverenitásból eredő jogköreiknek a lakosság irányába. Robert Jackson szerint ezek a „kvázi-államok” csupán jogi értelemben tekinthetők szuverénnek; a tényleges empirikus államiság ismérvei csökevényesek, vagy egyenesen hiányoznak.^[25] Jacobson és szerzőtársai úgy látják, hogy mivel a bukott államok nem rendelkeznek életképes, centralizált központi autoritással és kontroll-képességgel, valamint nem tudják érvényre juttatni az állampolgári jogokat, valójában államközi kapcsolatokat sem tudnak érdemben folytatni.^[26] (Láttuk, hogy Thürer és Silva tipizálásában is fontos momentumként jelenik meg a külső problémák léte.) Magunk is úgy véljük, hogy a jellineki és a montevideói egyezményben foglalt meghatározást alapul véve a bukott államok esetén megbicsaklik az érdekeit érvényesíteni képes legfőbb hatalom (kormányzat),

[22] Thürer, 1999, 731–761; Silva, 2010, 555–556.

[23] Jellinek, 1914, 394–427.

[24] Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, 26 December 1933. Article 1. „The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.”

[25] Jackson – Sorensen, 2003, 23.

[26] Jacobson – Sampford – Thakur, 2008, 5.

illetve esetenként az egzaktan körülhatárolható terület követelménye is (a la-kosság vonatkozásában pedig nem zárható ki az etnikai villongások, konfliktusok léte), így az államiság klasszikus ismérveivel *de facto* nem rendelkeznek. A hatalom a gyakorlatban persze nem tűnik el, sokkal inkább fragmentálódik a fennmaradó állami szervek, a szeparációra törekvő etnikai és nemzeti mozgalmak, a hadurak, illetve a szervezett bűnözői csoportok között.

III. A BUKÁSHOZ VEZETŐ OKOK

Az állami működésképtelenségnek számos oka ismert. A működésképtelenség, a „bukás” egyik fontos eredője az adott állam létrejöttének körülményeitől függ. Az afrikai országok kapcsán például közismert tény, hogy nem csak a politikai határokat, de magát az államot is a gyarmati múltból örökölték meg, ennek minden negatív konzekvenciájával. A dekolonizáció során a földrajzi és etnikai tényezők, valamint a tradíciók mérlegelése nélkül hagyták érintetlenül a korábbi gyarmatosítás során mesterségesen, a gyarmatosítók igényei szerint kijelölt határokat (*uti possidetis* elv), így etnikai konfliktusokkal terhelt mesterséges államok jöttek létre, és a negatív közhangulatot, valamint közállapotokat az egykori gyarmattartó hatalmak korábbi gyarmatokkal szemben tanúsított negligenciája csak tovább fokozta.^[27]

A leggyakoribb okok között szerepel az aktuális hatalommal szembeni belső elégedetlenség kialakulása is. Ez persze minden államban előfordulhat – és természetesen elő is szokott fordulni –, de a bukásra hajlamos államokra jellemző demokratikus politikai intézmények és vitakultúra hiánya könnyen eskalálódhat odáig, hogy polgárháború robban ki, sőt sajnálatos módon a faji vagy etnikai alapon szerveződő genocídiumok lehetőségét sem lehet kizárni.^[28]

Egy, az USA Kongresszusa által 2004-ben kibocsátott bizottsági jelentés szerint egy állam teljesítménye három tereumban le lehet fel: a biztonsági teljesítmény, a legitimitás és a kapacitás (a népesség alapvető szükségleteinek ellátása) dimenzióiban. Ebből következően az államok kudarcának lényegi aspektusai a biztonsági, a legitimitási, illetve a kapacitási deficit.^[29]

A nemzetközi segélyezések kudarcra, a gazdasági növekedés elmaradása, az elszegényedés és az ebből eredő súlyos társadalmi problémák felerősödése gyakran eredményezték az állam legitimitációs válságát és a „törzsi tudat” felerősödését, amely a népesség túlnyomó részét kizárta a hatalom gyakorlásából, egyfajta „etnikai korrupciót” intézményesítve.^[30]

[27] Búr, 2009, 80.; Deák, 2007, 196.

[28] Deák, 2007, 196.

[29] Idézi: Selján, 2009, 8.

[30] Búr, 2009, 85.

Az állami működőképesség deficitjét eredményezheti továbbá a közigazgatás hiánya, a rendészeti szervek tevékenységének eredménytelensége, a lakossággal folytatott kommunikáció leépülése, az állampolgári fegyelem teljes felbomlása, illetve az adóbevételek drasztikus kiesése.^[31]

IV. KIK IS HULLTAK EL A HOSSZÚ HARC ALATT?

A bukott államok ismertetőjegyeinek számbavételét követően adósak maradtunk annak megválaszolásával, hogy mely államok is titulálhatók a „bukottság” korántsem eufemisztikus jelzőjével. Abban szinte teljes konszenzus uralkodik, hogy Szomália legalább 1991 óta a bukott államok tipikus esetének számít. Számptalan ideiglenes kormányzat és államépítési kísérlet futott már jégre itt; gyakorlatilag az egész ország a hadurak, kalózkodók, emberrablók, fanatikus iszlamista felkelők, felfegyverkezett bűnszervezetek és galerik csataterévé változott. A társadalom megosztott, és mély szakadék húzódik a rivális klánok között, amelyek permanens harcban állnak egymással.^[32]

Doornbos egy 2010-ben született tanulmányában az összeomlás lehetőségének kitett államok közé sorolta Szomália mellett Afganisztánt, Libériát, Sierra Leonét, Kongót, Ruandát, Kambodzsát, Boszniát, El Salvadort, Szudánt, Burundit, Elefántcsontpartot, Haitit és Tádzsikisztánt is.^[33] Évtizedünk bukott államai körében a már említett Rotberg az egyetlen Afganisztán mellett csak afrikai országokat említ: Angolát, Burundit, Kongót, Libériát, Sierra Leonét, illetve Szudánt.^[34] Búr listáján Szomália, Libéria, Sierra Leone, Elefántcsontpart, a Közép-afrikai Köztársaság, Ruanda, Burundi és Szudán mellett „történeti mementóként” tűnik fel a Mobutu alatti Zaire, illetve a két Kabila alatti Kongói Demokratikus Köztársaság.^[35] A „fekete kontinenseként” is aposztrofált Afrika államainak képlékeny volta, e társadalmak egyre kumulálódó elmaradottsága, illetve rosszul kormányzotttsága általában véve is azt a benyomást kelti, hogy a szubszaharai vagy fekete-afrikai nagytérségben bukott államok garmadájával egyfajta „negatív szuverenitást” gyakorló entitásokkal kell számolnunk.^[36] Amint azt Bates is kiemeli, Afrika az államkudarcok terén meglehetősen „túteljesítő” kontinensnek számít.^[37]

[31] Deák, 2007, 196.

[32] A szomáliai helyzet általános értékeléséhez ld. Gittleman, 2009, 61–69.

[33] Doornbos, 2010, 3.

[34] Rotberg, 2003, 10.

[35] Búr, 2009, 81.

[36] Jackson, 1993, 1–12.

[37] „Africa over-supplies state failure.” Bates, 2005, 1. (Elérhető: <http://www.hks.harvard.edu/content/download/69050/1249010/version/1/file/115.pdf>. Letöltés ideje: 2015.05.04.)

A fenti „lajstromokat” szemlélve azonban szembetűnő, hogy adott esetben az Afrikán kívüli térségek esetében is megjelenhetnek a „bukott államiséghez” vezető faktorok. Az iraki inváziót és Szaddam Husszeint uralmának megdöntését követően szinte azonnal polémiát kezdtek folytatni arról, hogy Irak bukott államnak nevezhető-e.^[38] A polgárháború lecsendesülését követően a központi kormányzat újabb kihívással találta szembe magát: a helyzet folyamatos eszkalálódása folytán 2014-re az ország egyharmada felett veszítette el az ellenőrzést, akként, hogy az Iszlám Állam harcosai vonták kontroll alá eme területeket. A déli területeken ugyanakkor az iraki kormányzat megfelelően képes a feladatok ellátására, és mind az állampolgárok fizikai biztonságának védelmére, mind a javak elosztására képesnek mutatkozik.^[39] Ugyanilyen élénk disputa zajlik arról, hogy a szíriai központi kormányzat meggyengülése az ISIS javára az ország északkeleti részén mennyiben tekinthető a bukás felé vezető út szimptomájának, amennyiben az Aszad-rezsim az ország egy részén nem képes ellátni a védelem felelősségét. Szíria mindazonáltal korántsem tekinthető bukott államnak, hiszen a gyakorlatban két, magát legitimnek tekintő kormányzattal is bír: a damaszkuszi mellett a Szír Nemzeti Tanáccsal.^[40]

Az „arab tavaszként” elhíresült eseményláncolat egyébként is a polgárháború ódiomával fenyegető, vagy egyenesen polgárháborús helyzetbe sodorta a térség számos, korábban stabil – meglehetősen autoriter karakterű – kormányzattal rendelkező államát. Rostoványi Zsolt frappáns értékelése szerint az arab tavaszt nem „arab nyár”, hanem „iszlamista tél” követte, és több állam (Jemen, Líbia, Szíria) esetén is polgárháborús helyzet, illetve a „bukott államvá” válás lehetősége áll fenn. Egyiptom a Mohamed Morsi, valamint a Muszlim Testvériség által fémjelzett kormányzat funkcionálása idején, az éleződő szekuláris–iszlamista konfrontáció fokozódása nyomán sodródott polgárháború-közeli szituációba; Líbiában és Szíriában ugyanakkor szerencsétlenebb koreográfia zajlott le, mivel a biztonsági erők képtelenek voltak ellátni stabilizációs funkcióikat. Mindazonáltal Líbiában és Egyiptomban is komoly visszaesés tapasztalható, még a korábbi autoriter rezsim idején fennálló állapotokhoz képest is.^[41]

A „bukott államok”, illetve „aspiránsok” kilétét feszegető kérdés zárásaként álljon itt egy évente kiadott, a bukott államiség paramétereit alapján a bukott államokat rangsoroló lista, az ún. Fragile (korábban: *Failed*) States *Index* néhány „listavezetőjének” lajstroma. A washingtoni székhelyű Found for Peace alapítvány és a Foreign Policy folyóirat kooperációjából született lista élén a 2014-es évben – hosszú idők után előzve meg a sokáig első helyen álló Szomáliát – a polgárháború sújtotta Dél-Szudán végzett; a képzeletbeli „dobogó” második fokára Szomália léphetett fel, míg a harmadik helyet a vallási alapú polgárháború

[38] Ennek remek összefoglalóját adja Wagner, 2009, 102–123.

[39] Minderre nézve ld. Trautmann, 2014, 8–11., ill. Dornfeld, 2014, 21–22.

[40] Dornfeld, 2014, 22–23.

[41] Bővebben ld. Rostoványi, 2012, 44–71.; Szokolay, 2013, 48.

dúlta Közép-afrikai Köztársaság „érdemelte ki”. A korábbi évekhez képest meglehetősen sokat romlott Líbia (11. hely) és Szíria (15. hely) működőképességi potenciálja is. A tavalyi kutatás eredményei általánosságban véve azt mutatták, hogy regionális kontextusban ugyan megerősödött a „gyenge államiság” és az összeomlás-közeli állapotok jelensége, de a nyugat-balkáni, illetve nyugat-afrikai államok javuló tendenciái hosszú távon annak az esélyét vetítik előre, hogy van lehetőség a pozitív fordulat és a nyomában járó eredmények felmutatására, akár még a „legtörekenyebb” államok esetén is.^[42]

V. ÁLLAMÉPÍTÉS: KÖMIVES KELEMEN-SZINDRÓMA,^[43] VAGY ELIXÍR A „ROSSZ TANULÓ” PROBLÉMÁIRA?

A 21. századot tekintve általánosságban is igaz az a megállapítás, hogy egy olyan korban kell a felénk magasodó, gyakorta globális méreteket öltő kihívásokra adekvát és az új évezred elvárásaival konform válaszokat adnunk, amelynek határai ma még nem parcellázhatók ki teljes egészében. A kortárs államelméleti munkákban már bőségesen találkozhatunk olyan megoldási javaslatokkal, amelyek szembemennek az évtizedeken keresztül axiómaként kezelt, és az állam szerepét relativizálni kívánó neoliberais dogmákkal, és az állam új típusú szerepvállalását vetítik előre. Egy amerikai szerzőpáros nemrég publikált könyve szerint az állam (újra) megváltozott szerepe következtében valóságos „forradalmi” helyzet keletkezett, és az innovatív gondolkodás jegyében megindult a globális léptékű versenyfutás az egyes országok között az optimális berendezkedésű állam újbóli „felfedezéséért.”^[44] Fukuyama meglátásunk szerint helyes észrevétel fogalmazott meg, amikor azt írta, hogy a 2001. szeptember 11-ét követő időszak legfontosabb világpolitikai kérdése már nem az, hogy miként szorítsuk vissza az államiságot, hanem az, hogy hogyan építsük fel azt.^[45] Megítélésünk szerint mára már világosan látszik, hogy a „bukott államok” vonatkozásában is ki kell kísérletezni azt az „államépítési receptet”, amely elindíthatja őket a siker felé vezető úton.

Hosszú időig gondolhatták úgy a laikusok, hogy a bukott államok által indukált problémák hatóköre lokális, és a nemzetközi közösségnek nincsen a probléma kezelésével kapcsolatos semmilyen feladatköre. 2001. szeptember 11-e után azonban mindenki számára kikristályosodott, hogy ezen államok nem pusztán önmagukra és a térségeik számára jelentenek óriási kihívást (a tovagyrúzó,

[42] A részleteket tekintve ld. Marsai, 2014.

[43] A Kőmives Kelemen című balladát a fukuyamai államépítéssel összekötő szójáték. Az ismert balladában ugyanis „magos Déva vára” építésénél a tizenkét kőműves azzal a kihívással találta magát szembe, hogy „Amit raktak délig, leomlott estére, /Amit estig raktak, leomlott reggelre.”

[44] Micklethwait - Wollidridge, 2014.

[45] Fukuyama, 2005, 153.

ún. *spill over* hatás révén), hanem a nemzetközi közösség egésze számára is. Ez a megállapítás fokozottan igaz akkor, amikor Afrika és a Közel-Kelet számos pontján erősödnek meg olyan iszlamista szerveződések, amelyek a biztonság veszélyeztetésén túl már az államiság maguknak vindikálását sem tartják „ördögtől elrugaszkodott” gondolatnak [ennek „iskolapéldája” a híradásokat tekintve a közelmúltban rendkívül nagy publicitást kapott Iszlám Állam (*Islamic State of Iraq and Syria, ISIS*)]. A bukott államiságból fakadó, rendkívül veszélyes következményeket (terroristák és szervezett bűnözői csoportok megjelenése, a kábítószer-termelés kialakulása, járványok szétterjedése, ökológiai katasztrófák kialakulása, menekültáradat megjelenése)^[46] magában rejtő konstellációk jelentőségét a Fragile States Index készítői is felismerték, amikor a követezőket deklarálták. „Nagyon fontos, hogy a nemzetközi közösség megértse és nyomon kövesse azokat a körülményeket, amelyek gyenge és bukott államokat teremtenek – és hogy készen legyen megtenni a szükséges lépéseket ennek megakadályozására, vagy legalábbis a törekeny államiság következményeinek mérséklésére.”^[47]

Az optimista és pozitív látásmódot erősítheti, ha a bukott államok döntéshozói és a társadalom tagjai a folyamatosan jelentkező válságokat nem valamiféle sorscsapásként élik meg, hanem egy olyan kihívásként, ami valójában egy új fordulópont, egy új lehetőség felé terelheti a társadalmat, átvezetve őket a dezintegrációból egy másik konfiguráció névuma felé (Villalon és Huxtable „kritikus fordulat” – *critical juncture* – elmélete).^[48]

Egyetértünk Rada Péterrel, aki szerint az államépítési folyamat szükségesszerű előfeltétele a „biztonsági vákuum” betöltése, az alapvető emberi szükségletek kielégítése, ennek érdekében a háborús helyzet megszüntetése, a közrend és a közbiztonság, a biztonságos életkörülmények megteremtése, az élelemhez jutás és a külső behatásoktól mentes lakhatás feltételeinek megteremtése. Amíg ugyanis ezek az alapvető szükségletek nem teljesülnek, értelmetlen bárminemű államépítésről beszélni. Elhanyagolhatatlan szükséglet a fizikai infrastruktúra, a közutak, hidak, lakóházak, kórházak, az alapvető közszolgáltatások újjáépítése-újraindítása, illetve a „tájkép csata után” nyomainak eltüntetése.^[49]

Csak ezt követően lehet a demokratikus intézmények kiépítését, a természeti erőforrások megfelelő (és a fenntartható fejlődéssel harmonizált) hasznosítását, az oktatás és a képzés fejlesztését, valamint az innovációs, illetve a K+F tevékenységek kialakítását megszervezni, de ennek során a legmesszebbmenőkig figyelemmel kell lenni az érintett állam tradícióira és a helyi társadalom szükségleteire, ugyanis csak a testre szabott, konkrét problémákra koncentráló és hatékonyan tűnő stratégia vezethet eredményre. Az egyes országoknak ugyanis megfelelő mértékű mozgástérre van szükségük ahhoz, hogy

[46] Marton, 2006, 14.

[47] Idézi: Marsai, 2014, 3.

[48] Idézi: Tarrósy, 2013, 278.

[49] Rada, 2009, 53–56.

a legoptimálisabbnak tűnő állami-kormányzati berendezkedés kialakítása érdekében szabadon kísérletezhessenek, akár a különböző nem konvencionális, alternatív megoldásokkal is. Amíg a Bretton Woods-i rendszer szabályai érvényesültek, a fejlődő országok nagy részének gazdasága növekedési pályára állhatott azáltal, hogy relatíve csekély külső korlát mellett hajthatták végre saját növekedési stratégiájukat. Azt is figyelembe kell venni, hogy a fejlődő országokkal összefüggésben az utóbbi évtizedekben a WTO szabályai, az IMF hitelezési és a Világbank segélyezési gyakorlata, illetve a nyugati tanácsadók ajánlatai csak kerékebe kötötték az állami döntéshozókat arra vonatkozóan, hogy „hazai gyártású”, fokozatos megközelítésen alapuló gazdaságpolitikát dolgozzanak ki.^[50] Amennyiben már sikerült megteremteni az államépítési folyamathoz nélkülözhetetlen alapvető előfeltételeket, az államok politikaalakításra – főként a gazdaság-, valamint a fejlesztéspolitikai szabályozására – gyakorolt autonómiáját a jövőben fokozottabban kell érvényre juttatni, hiszen minden gazdaságpolitikai döntés a helyi viszonyok közé ágyazott, azt alapvetően determinálják és befolyásolják a lokális adottságok és problémák.

Korántsem biztos, hogy a neoliberais versenyállam elmúlt évek során egyébként is diszkreditálódott társadalom- és gazdaságszervezési elveit kellene követendő példaként állítani a fejlődő államok elé. A gazdasági felzárkózás és a kapitalizmus modelljeit tekintve egyébként sem az évtizedeken át szinte kizárólagos jelleggel propagált neoliberais piacgazdasági változat az egyetlen – ennek kiépítésével ráadásul még egyetlen, a perifériához és fél-perifériához sorolható ország sem tudott a világgazdasági centrumhoz felzárkózni, *nota bene* még csak megközelíteni sem volt képes annak fejlettségi szintjét. Pogátsa Zoltán egy közelmúltban publikált írásában rámutat, hogy a (szervezett) kapitalizmus északi, jóléti modellje mellett alternatívaként jelenik meg a konzervatív fejlesztő állam, illetve a távol-keleti fejlesztő állam konstrukciója is.^[51] A vegytiszta elméleti modellek persze korántsem biztos, hogy kiállják a gyakorlat próbáját, de a „bukás utáni pótvizsga feltételeit teljesítő”, a pozitív fejlődési pálya irányába elmozdulni elvileg már képes államok akár kombináltan is alkalmazhatják a különböző gazdaságszervezési megoldások „gyúelegyét”, a helyi sajátosságokhoz igazítva a tankönyvszerű közgazdaságtani elméletek javaslatait.

Arra vonatkozóan, hogy miként lehet a bukott államokat stabilizálni, majd a növekedés irányába ható fejlődési pályára állítani, nincsenek megfellebbezhetetlen és a siker maradéktalan reményével kecsegtető receptek. Vörösmarty szavaival élve az eddigiekben bukottként elkönyvelt államok döntéshozói a „pótvizsga abszolválásaként”, majd a további tanulás fázisában egyetlen dolgot tehetnek: küzdhetnek erejük szerint a legnemesebbekért, hogy a nemzet sorsát kiemeljék a mély süllyedésből.

[50] Rodrik, 2011/2014, 16., 225-229.

[51] Pogátsa, 2015.

IRODALOM

- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. (2012/2013): *Miért buknak el a nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*. HVG Kiadó Zrt., Budapest.
- Balogh László Levente (2015): A Leviatán mint haszonállat. A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai. In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest–Győr.
- Bates, Robert H. (2005): *Political Insecurity and State Failure in Contemporary Africa*. CID Working Paper. No. 115. Elérhető: <http://www.hks.harvard.edu/content/download/69050/1249010/version/1/file/115.pdf> Letöltés ideje: 2015.05.04.
- Búr Gábor (2009): Államkudarcok Afrikában. In: Csizmadia Sándor – Tarrósy István (szerk.): *Afrika ma. Tradíció, átalakulás, fejlődés*. Publikon Kiadó, Pécs. 75–91.
- Csizmadia Sándor (2002): *Konfliktusok és interpretációk a posztbipoláris világban*. Magyar Tudomány. 47. évf. 6. sz. 800–813.
- Deák Péter (szerk.) (2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Doornbos, Martin (2010): *Failing States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse*. Working Papers in Technology Governance and Economics Dynamics. No. 27.
- Dornfeld László (2014): *Az Iszlám Állam és a terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései*. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc.
- Elias, Norbert (1939/1987): *A civilizáció folyamata*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In: Bendel, Petra – Croissant, Ruel – Rüb, Friedbert (Hrsg.): *Demokratie und Staatlichkeit, Systemwechsel zwischen Staatlichkeit und Staatskollaps*. Leske-Budrich, Opladen. 267–292.
- Fukuyama, Francis (2004/2005): *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Gettleman, Jeffrey (2009): *The Most Dangerous Place in the World*. Foreign Policy. No. 171. March-April. 61–69.
- Held, David – McGrew, Anthony (2007²): *Globalization / Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Polity Press, Cambridge–Malden.
- Hirst, Paul – Thompson, Grahame (1996): *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge.
- Hobbes, Thomas (1651): *Leviathan, or The Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*. Printed for Andrew Crooke, at the Green Dragon in St. Pauls Church-yard, London.
- Jackson, Robert H. (1993): *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jackson, Robert H. – Rosberg, Carl G. (1982): *Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood*. World Politics. Vol. 35. No. 1. 1–24.
- Jackson, Robert – Sorensen, George (2003): *Introduction to the International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press, Oxford.
- Jacobson, Trudy – Sampford, Charles – Thakur, Ramesh (eds.) (2008): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Ashgate Publishing Company, Burlington.
- Jellinek, Georg (1914³): *Allgemeine Staatslehre*. Verlag von O. Häring, Berlin.

- Kiss J. László (1997): *A nemzetközi rendszer modernizációja: a nemzetközi rend és biztonság változásai*. Külpolitika. 3. évf. 4. sz. 3–33.
- Kiss J. László (2003): *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Teleki László Alapítvány, Budapest.
- Marsai Viktor (2014): *A 2014-es jubileumi Fragile (Failed) States Index és tanulságai*. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések. 16. sz.
- Marton Péter (2006): A liberális vs. a libertariánus Leviatán, avagy Predator vs. Alien az államkudarc kritikai elméletében. In: Marton Péter (szerk.): *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja, Budapest. 12–41.
- Micklethwait, John – Wooldridge, Adrian (2014): *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. The Penguin Press, New York.
- Molesworth, William (ed.) (1841): *The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury*. Vol. II. John Bohn, London.
- Morse, Edward L. (1976): *Modernization and the Transformation of International Relations*. Collier Macmillan Publisher, London.
- North, C. Douglass – Wallis, John Jones – Weingast, R. Barry (2009): *Violence and Social Order. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Philpott, Daniel (2001): *Revolutions in Sovereignty. How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton University Press, Princeton-Oxford.
- Pogátsa Zoltán (2015): *A gazdasági felzárkózás modelljei és Magyarország*. Magyar Nemzet Online. Április 15. Elérhető: <http://mno.hu/velemenya/a-gazdasagi-felzarkozas-modelljei-es-magyarorszag-1281872> Letöltés ideje: 2015.05.04.
- Rada Péter (2009): *Az államépítés folyamatának modellezése: fokozatos vagy szakaszos folyamat?* Külügyi Szemle. 8. évf. 1. sz. 41–72.
- Rodrik, Dani (2011/2014): *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*. Corvina Kiadó Kft., Budapest.
- Rostoványi Zsolt (2012): *Az „arab tavasz” hatása a Közel-Kelet geopolitikai térképének újrendezésére*. Külügyi Szemle. 11. évf. 1. sz. 44–71.
- Rotberg, Robert I. (2002): *The New Nature of Nation-State Failure*. The Washington Quarterly. Vol. 25. No. 3. 85–96.
- Rotberg, Robert I. (2003): *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*. In: Rotberg, Robert I. (ed.): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press, Washington D.C. 1–28.
- Rotberg, Robert I. (2003): *The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair*. In: Rotberg, Robert I. (ed.) (2003): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press, Princeton. 1–48.
- Scholte, Jan Aart (2005): *Globalization: A Critical Introduction*. Palgrave-Macmillan, Basingstoke.
- Segesváry Viktor (2006): *A globalizációs álmok után egy széttöredező világ*. Mikes International, Hága.
- Selján Péter (2009): *Szomália, mint az államkudarc tipikus példája és az Áden-öböl kalózai*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest.
- Silva, Mario (2010): *Somalia: State Failure, Piracy, and the Challenge to International Law*. Virginia Journal of International Law. Vol. 50. Issue 3. 554–578.

- Szokolay István (2013): *Az arab tavasz geopolitikai aspektusai és történelmi kontextusa*. Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar – Politikatudományi Intézet, Miskolc.
- Tarrósy István (2013): Afrikai perspektívák egy új világrendben. In: Grünhut Zoltán – Vörös Zoltán (szerk.): *Az átalakuló világrend küszöbén*. IDResearch Kft. – Publikon Kiadó, Pécs. 275–298.
- Teschke, Benno (2003): *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. Verso, London.
- Thürer, Daniel (1999): *The „Failed State” and International Law*. International Review of the Red Cross. Vol. 81. No. 836. 731–761.
- Trautmann Balázs (2014): *Irak szétesőben?* Magyar Honvéd. XXV. évf. 9. sz. 8–11.
- Wagner Péter (2009): *Államkudarccal vagy demokratizálódással: merre tart Irak a polgárháború elcsendesülése után?* Külügyi Szemle. 8 évf. 1. sz. 102–123.
- Weber, Max (1919/1998): *A politika mint hivatás. Tanulmányok*. Osiris Kiadó, Budapest.