

Teoretické vymezení a konceptualizace fenoménu slabých a selhávajících států

TOMÁŠ ŠMÍD, VLADIMÍR VAŽURA

Theoretical Delimitation and Conceptualisation of the Phenomenon of Failed and Collapsed States

Abstract: The terms “weak”, “failed”, and “collapsed”, among others, were used to describe the specific condition of a state for the first time rather recently. The research of a state’s strength or weakness reacted to the processes of decolonisation and the collapse of the bipolar configuration of international relations. The theoretical and methodological settlement of this phenomenon in the context of political science is still a great challenge for academic society.

This article aims to conceptualize the problematics of weakening and collapse of state power. The authors don’t try to challenge the current conceptions of Rotberg, Zartman, etc., but to categorise these theoretical approaches into three dimensions in the context of the parameters the authors of these conceptions work with. The three dimensions that are introduced are the one of international relations, the economic one and the socio-political one. The article concludes with the presentation of the Fund for Peace tool, which tries to include all these dimensions.

Key words: weak state, failed state, collapsed state, quasi-state, Third World, post-colonialism, Cold War, war economy, natural resource, internal conflict.

Termíny slabý (*weak*), selhávající (*failed*), upadající (*failing*)¹ či další se pro označení specifického stavu státu začaly používat v politické vědě poměrně nedávno. Takto orientovaný výzkum přitom zareagoval na poptávku, vyplývající z dynamiky politických procesů po druhé světové válce a z potřeby reagovat na takové fenomény, jako je dekolonizace, rozpad bipolárního uspořádání světa a především vznik celé řady státních jednotek, neschopných naplňovat (některé, většinu, všechny) klasické funkce státu. V řadě ohledů však ještě nepřekročil samotný horizont hledání adekvátní terminologie a metod zkoumání. S jistým zpožděním se pak dostavila rovněž změna přístupu mezinárodního společenství k tomuto problému, představující přitom pro vznik politologické nabídky bezesporu impulz z nejvýznamnějších. Je totiž nutné si uvědomit, respektive připustit, že jev kolapsu státu není neaktuálnější novinkou. Příklady, které by bylo možné takto kategorizovat, lze pozorovat již několik desetiletí. Došlo ovšem k jejich překrytí jinými aktuálními událostmi, jež na jistou dobu obrátily pozornost politologické obce mimo tzv. třetí svět (pro nějž jsou nejtípickejší a nejčastější),² a také je jejich předpokladem určité pojetí státu a jeho funkcí, jež podmiňuje směr významné části úvah na toto téma.

Navíc takto orientované výzkumné pole záhy odhalilo potřebu aplikace znalostí nejen z několika vzájemně často poměrně vzdálených (sub)oborů politologie, ale i z několika sociovědních disciplín. Jako nutná/oprávněná se ukázala kombinace poznatků z teorie politických systémů (demokratických i nedemokratických), tranzitologie a konsolidologie, teorie státu (rovina výkonnosti a role státní správy, respektive legitimacy výkonu jednotli-

vých institucí státu), politické sociologie (otázka legitimacy/legality vlády) a v neposlední řadě i právní vědy (lidskoprávní aspekty jevu, otázka suverenity) a ekonomie (sociální a hospodářská dimenze).

V souvislosti s předchozími postřehy se nejeví reakce českého akademického prostředí jako zoufale zpožděná, ale spíše logicky odrážející jen pozvolné porozumění váze, přikládání dané problematice politologickou komunitou. První (a v podstatě jediný) krok k reflexi výzkumu oslabování a rozpadu státu v české politické vědě a k systematizaci dosavadních poznatků představuje sborník, editovaný Šárkou Waisovou, přičemž pro potřeby teoretického „uchopení“ tématu z něj lze vyzdvihnout především stati Jana Jihlavce a Šárky Waisové (*Waisová a kolektiv, 2007*). Následující text ovšem na danou problematiku nahlíží z jiných úhlů a akcentuje jiné momenty výzkumu. Ve smyslu představení jiného paradigmatu v nahlížení na zkoumaný problém nemá tedy tento text konfrontační či negační charakter.

Cílem tohoto textu není tedy přispět k nalezení maximálně vyhovující definice, nýbrž především představit základní výkladová schémata používaná v soudobém akademickém kontextu a vymezit tři nejčastější paradigmatu (ekonomické, mezinárodněpolitické a sociálněpolitické či konfliktologické), v jejichž rámci se tyto výkladové koncepty pohybují. O jejich zevrubné zhodnocení se nepokoušíme, přidáváme však v některých pasážích komentáře, týkající se jejich propracovanosti či slabých míst. Vyšší ambice, jimiž by mohla být například zásadní kritika konceptů a teorií, si v tomto textu neklademe, ostatně ani rozsah a nastavení textu nejsou takto ambicióznímu cíli nakloněny.

VSTUPNÍ DEFINICE

Analýzou neúspěšných, rozpadlých či zhroucených států se začal akademický svět zabírat v polovině devadesátých let minulého století v souvislosti s krachy poststudenovělečných států zejména tzv. třetího světa a s rozpady mnohonárodnostních impérií v postsovětském prostoru (Sovětský svaz, Jugoslávie). Nový impulz do výzkumu této problematiky vnesly teroristické útoky z 11. září 2001. Od tohoto okamžiku začíná být neúspěšný či zhroucený stát chápán v kontextu nového globalizovaného přístupu jako bezpečnostní hrozba pro ostatní země, a to bez ohledu na jejich geografickou polohu či úroveň vnitřní koherence.³

Klasik výzkumu rozpadu státu Robert I. Rotberg popisuje selhávající stát jako „*nebezpečné území s krajně napjatými vztahy mezi obyvateli, na němž ostře soupeří znesvářené ozbrojené skupiny*“ (Rotberg, 2003, s. 5–6). Konflikty rozvíjející se v tomto prostředí mají obvykle kořeny v etnické, náboženské, jazykové či jiné dimenzi, přičemž jejich přechod do ozbrojené fáze je umožněn celkovým rozkladem státní kontroly a schopnosti státních struktur zabránit takovému vývoji. Typickým rysem vznikajícího stavu je nárůst organizovaného i živelného násilí a defektní fungování především legislativních institucí, které stále více rezignují na výkon svých kompetencí, jichž se ujímají exekutivní instituce.

Dalším výrazným rysem je všeobecný ekonomický úpadek, v jehož důsledku dochází k rozpadu infrastruktury a k postupné vaporizaci všech sociálních služeb (školské, zdravotnické a podobně). Veškeré služby se stávají objektem neformalizované nabídky a poptávky, jejich distribuce je doprovázena velkou mírou korupce, která nakonec může jejich realizaci naprosto znemožnit. Obyvatelstvo je čím dál více odkázáno na místní zdroje obživy a na ilegální ekonomickou činnost, což podporuje sílu organizovaného zločinu (*srovnaj Reno, 1998, s. 1–23*).

Konečným stadiem rozpadu je pak ztráta kontroly v bezpečnostní oblasti. Rozpadající se státy nekontrolují své periferní oblasti, v nichž dochází k pokusům o separaci, k plnění místního bohatství či k meziskupinovým střetům. V případě pokračujícího úpadku dojde dříve či později k tomu, že se některá z nestátních ozbrojených skupin pokusí ohrozit centrální vládu. Tento vývoj není však nevyhnutelný, jelikož některým skupinám může dlouhodobě vyhovovat kontrola přírodních zdrojů či cest organizovaného zločinu, která

jim poskytuje obživu bez nutnosti převzít kontrolu nad celým státem (*srovnej Bannon – Collier /eds./, 2003*).

William Zartman (*Zartman /ed./, 1995, s. 1–15*) definuje kolaps státních institucí jako „ztrátu kontroly nad politickým a ekonomickým životem“. Oba efekty ale pracují proti sobě. Pokud se týká politického prostředí, sousední státy zasahují do suverenity kolabujícího státu, ať již přímo a/nebo prostřednictvím domácích protivládních hnutí. V tomto ohledu je politické prostředí daného státu širší než jeho hranice. Zároveň se však ekonomické prostředí stahuje (smršťuje), a to dvěma způsoby. Jednak neformální ekonomika tenduje k převzetí a zastínění formální ekonomiky a narušuje možnost kontroly ze strany státu. A v tutéž chvíli se části území kolabujícího státu zapojují do ekonomik sousedních států, především prostřednictvím ilegálních ekonomických aktivit (například rozkrádání a export bohatství, tranzitní trasy organizovaného zločinu či bezpečný úkryt pro stíhané osoby).

William Zartman upozorňuje, že selhání či kolaps státu představuje „*dlouhodobý degenerativní úpadek*“, a v této souvislosti podotýká, že tento vývoj není nevyhnutelný. Kolaps je „*extrémním případem problémů vládnutí, které nevydrží zátěž na něj kladenou*“ (*podrobněji Zartman /ed./, 1995, s. 1–15*). Stát jako symbol identity ztrácí moc propůjčovat svému lidu jméno a význam v jejich sociálních akcích; jako teritorium ztrácí schopnost zajišťovat bezpečnost; jako politická instituce ztrácí legitimitu, která je k dispozici, a ztrácí právo řídit a ovládat veřejné vztahy; jako systém socioekonomické organizace je jeho funkční role vyvažování vstupů a výstupů destruována, nemá podporu populace ani neprovádí kontrolu. Přestává být adresátem požadavků, protože lidé vědí, že je neschopen je naplňovat. Nefungují ani zdroje legitimity, a to ani charismatické, ani institucionální (*Zartman /ed./, 1995, s. 1–15*).

S jevem pádu či zhroucení státu pracují i Lisa Chauvetová a Paul Collier při svém výzkumu příčin vypuknutí vnitrostátního konfliktu. Slabý či křehký (*fragile*), popřípadě padlý stát definují poměrně propracovaně jako „*zemi s nízkými příjmy, v níž ekonomické politiky, instituce a vláda jsou natolik slabé, že je ekonomický růst velmi nepravděpodobný. Stát ztrácí legitimitu v očích občanů, jelikož i když v zemi panuje mír, tito strádají. Pád státu může ovšem zahrnovat širší okruh témat. Z empirického výzkumu je patrné, že kombinace chudoby a stagnace výrazně zvyšuje pravděpodobnost vypuknutí vnitrostátního konfliktu*“ (*Lisa Chauvet – Paul Collier, 2005, citováno dle Hannah – Besada, 2007, s. 4*).

ZÁKLADNÍ TERMINOLOGICKÝ PŘEHLED

Selhávající (failed) a zhroucené (collapsed) státy⁴

V Severní Americe se termín selhání (*failure*) a kolaps (*collapse*) státu vžil pro označení případů vážné politické krize v určitých zemích – například v Somálsku, v Bosně a Hercegovině, v Libérii či v Afghánistánu – v devadesátých letech minulého století. O popularizaci tohoto termínu se zasloužila ministryně zahraničních věcí Madeleine Albrightová, v akademickém prostředí pak politologové Jean-Germain Gros či William Zartman, ekonom Daniel C. Esty a další.

V současnosti zřejmě nejlivnější (neboť využitou k sestrojení nástroje pro měření „míry selhání“ – tzv. *Failed States Index*) typologii rozpracoval již zmíněný R. I. Rotberg (*Rotberg /ed./, 2003; Rotberg /ed./, 2004*). Státy dělí na silné (*strong*), slabé (*weak*), selhávající (*failed*) a zhroucené (*collapsed*). Jak Rotbergova definice, tak i její praktické užití naráží však na nedostatečně precizované odlišení jednotlivých stupňů. Namísto praktické aplikace tak většinou slouží pouze k povrchnímu zařazování konkrétních případů do jednotlivých kategorií. Jako slabé státy jsou pak označovány natolik heterogenní země jako Bělorusko, Korejská lidovědemokratická republika (KDR), Egypt, Izrael, Mosambik či Kolumbie. Vágní odlišení *failed* a *collapsed* kategorií zase spočívá na tvrzení, že *collapsed* představuje extrémní a velmi vzácnou formu pádu státu, kdy veškerá soudržná

energie v podstatě přestane existovat a oblast se stane arénou pro souboj místních povstaleckých skupin, warlords a dalších nestátních ozbrojených aktérů.

Rotbergovu typologii podrobili kritice a částečně přepracovali Jennifer Millikenová a Keith Krause (*Milliken – Krause, 2003*). V jejich pojetí nejsou státní selhání (*failure*) a kolaps (*collapse*) dvěma stupni téhož procesu, ale kvalitativně odlišnými jevy, z nichž každý se týká jiné dimenze fungování státu. Rozlišovány jsou dimenze institucionální a funkcionální; na jedné straně jde o zachování státních institucí *per se*, na druhé straně pak o to, zda tyto instituce jsou schopny naplňovat funkce, k nimž jsou předurčeny. Odtud pramení i jejich relativní pesimismus ohledně obecného použití tohoto konceptu. Podotýkají, že převažující porozumění termínu státní úpadek je odvozeno od předpokládaného ideálního konceptu státnosti (*stateness*), podle něhož se určuje úspěšnost či neúspěšnost reálných států.

Christopher Clapham se při vysvětlení této situace odvolává na situaci ve Rwandě těsně před vypuknutím genocidy v roce 1994: přestože novináři a politici často mluvili o „kolapsu“, genocida částí obyvatel nebyla způsobena dezintegrací státních institucí. Pachatelé byli „*vysoce disciplinovaní agenti státu*“ (či částí politického spektra), „*kteří prováděli úkol vyhubení určitého etnika s děsivou efektivitou*“ (*Clapham, 2003*).

Oproti severoamerickému výzkumu se v Evropě akademická obec i politické reprezentace dlouho vyhýbaly termínu selhávající stát (*failed state*). Například Georg Sorensen navrhuje termín rozvrácené státy (*disrupted states*) k označení států, které neprošly konsolidací a nacházejí se ve stavu pokračující entropie. Při snaze oddělit od sebe jednotlivé stupně rozkladu v těchto zemích pak Amin Saikal identifikuje proměnné, jako jsou vnitřní štěpení, personalizace politiky, neschopnost státu reflektovat na požadavky, celkový stav společnosti a umělé vnucené ideologie, hodnoty a praktiky. Přidává se tak k argumentu obvyklému v akademickém světě, že rozvrácené státy nemusejí nezbytně dosáhnout fáze naprostého pádu, ale jsou vymezovány podle nedostatečné kapacity vládních institucí (*Amin Saikal, citováno dle Hannah – Besada, 2007, s. 12*).

Používán je rovněž termín křehký stát (*fragile state*), jenž podle některých autorů definuje lépe než ostatní dynamiku celého procesu. Naopak *failed state* implikuje určitý stav, v němž se stát nachází bez akcentace faktu, že každý pád státu je více než co jiného dočasný proces, na jehož konci je buď obnovení daného režimu, jeho transformace či svržení a nastolení nového režimu, anebo (v extrémním případě) vznik nových státních útvarů na území starého a jejich eventuální integrace s okolními státními subjekty (*srovnej Milliken /ed./, 2003*).

Quasi-states

Zcela specifickým jevem jsou potom tzv. kvazistáty, jejichž charakteristiky jsou více méně opozitem vůči selhávajícím či zhrouceným státům. Odlišení těchto dvou fenoménů provedl Pål Kolstø, jenž rozeznává dva základní typy slabosti v závislosti na tom, zda vychází z mezinárodního uznání nebo z vnitřní slabosti daného útvaru. Termín selhávající (*failed*) stát označuje mezinárodně uznávaný útvar, který však není schopen plnit základní funkce své státnosti. Kvazistát (*quasi-state*) pak představuje mezinárodně neuznaný útvar, jenž ovšem víceméně dokáže plnit (alespoň základní) funkce státnosti. Pokud mají takové útvary ambice stát se skutečnými státy podle mezinárodního práva (a tak tomu ve většině případů je), dá se též použít termín protostáty či zárodečné státy.

V tomto smyslu by termín selhávající stát měl být vyhrazen pro postkoloniální útvary, které byly sice uznány mezinárodním společenstvím jako suverénní, leč od počátku své existence se potýkaly/potýkají se zásadními problémy při uplatňování suverenity na vlastním území. Příčiny již byly zmíněny výše; sahají od nepřirozeného sloučení vzájemně historicky nesouvisejících oblastí do jednoho státního útvaru v koloniálním období přes přítomnost vzájemně antagonistických skupin obyvatel s historií odvěkého nepřátelství ve stejném útvaru, rozdělení homogenní etnické skupiny do více států až po nedostatek osob

s vyšším vzděláním, respektive se schopností efektivně vést zemi, absenci demokratické tradice či ekonomickou slabost daného útvaru. Příklady selhávajícího státu jsou notoricky známé – Sierra Leone, Demokratická republika Kongo či Súdán. V méně obvyklých situacích může dojít také k „vyprázdňení“ státního útvaru, vzniklého víceméně přirozenou cestou (například Afghánistán).

Naproti tomu termín kvazistát vyhrazuje Kolstø pro opačnou situaci, tedy pro stát, vzniklý relativně přirozenou cestou (většinou odštěpením od jiného státu s oslabenou legitimitou), leč dosud mezinárodním společenstvím neuznaný jako legitimní. Autor však u těchto států – na rozdíl od řady jiných – nepředpokládá silnou ekonomickou a institucionální základnu, přestože jejich vznik by k tomu mohl opravňovat. Naopak, empirická pozorování většinou poukazují na slabost obou těchto faktorů, přinejmenším v počátečních letech existence těchto útvarů (Kolstø, 2006; srovnej William Reno, in: Berdal – Malone /eds./, 2000). Typickým příkladem může být separatistická provincie Abcházie nebo Somaliland, autonomní a mezinárodním společenstvím dosud neuznané.

Představená terminologie⁵ nicméně není jednotně akceptována a někteří autoři používají termín kvazistát jako ekvivalent běžnějšího *failed state*. Tato nedůslednost je v současnosti jednou z největších překážek přechodu od unikátních taxonomií jednotlivých autorů k praktičtějšímu a obecněji přijatému praktickému využití.⁶ Kromě toho pro *quasi state* v kolstøovském smyslu existují ještě další možné ekvivalenty – *de facto state*, *para state*, *pseudo state* či *unrecognized state* (Kolstø, 2006; srovnej též Jihlavec, 2007), což terminologii dále zpřehledňuje.

Další definice

Označení určitých států za „neúspěšné“ rozpoutalo širokou diskuzi také na úrovni mezinárodních ekonomických institucí, a to ohledně otázky, jaké ekonomické nástroje použít k vyřešení případné krize. Proto Světová banka zavedla termín nízkopříjmové země pod tlakem (*low-income countries under stress – LICUS*). Takto jsou označovány země, které dosáhnou hodnocení 3 a méně podle indexu politického a institucionálního výkonu země (*Country Policy and Institutional Performance Assessment Index – CPIA*). Ty jsou následně umístěny na stupnici charakteristik, podle nichž je stát zařazen na určitou pozici na křivce „křehkosti“ systému.

V terminologii slabých, selhávajících či zhroutených států panují však stále velké nejasnosti. Agentura Spojených států pro mezinárodní rozvoj (*U.S. Agency for International Development – USAID*) do určité míry překonává vzniklé zmatení tím, že termín *failed state* používá pro širokou kategorii upadajících (*failing*), selhávajících (*failed*) i obnovujících se (*recovering*) států (*Fragile States Strategy*, 2005). Zároveň akcentuje novou dimenzi v analýze, která odlišuje země upadající od naopak překonávajících stav předchozího úpadku postupným obnovováním státních funkcí a integrity. Podobný přístup razí i Lisa Chauvetová a Paul Collier, u nichž je na prvním místě dynamický aspekt analýzy, tedy zda se stát nachází na vzestupné, či sestupné křivce vývoje (*Chauvet – Collier*, 2004).

TEORETICKÉ PŘÍSTUPY K OSLABOVÁNÍ STÁTNÍ MOCI

Robert I. Rotberg (*Rotberg*, 2007, s. 92) rozlišuje mezi třemi základními dimenzemi, v nichž se projevuje postupný rozklad státní moci, zvláště v okamžiku, kdy slabý stát degraduje na úroveň selhávajícího státu. Jde o dimenzi ekonomickou, politickou a vojenskou (či bezpečnostní). Analýza RAND se pokouší o podrobnější rozpracování (*Haims – Gompert – Treverlon – Stearns*, 2008, s. 7). Podobný přístup nabízí také Usman Hannah a Han-y Besada, byť jednotlivé kategorie definují poněkud odlišně (*Hannah – Besada*, 2007).

• V bezpečnostní oblasti je třeba kalkulovat především s vypuknutím ozbrojeného konfliktu, který může být výrazně podpořen postupným rozkladem státních institucí. Pád státu je charakterizován bezprávím, a to buď ve formě zhroutení vlády práva a pořádku, nebo ve formě udržování těchto komponent vládou, která ztratila svou legitimitu. Toto

bezpráví může způsobit nebo vyústit do „organizovaného“ krveprolití, například do ozbrojeného vpádu, diskriminační politiky, meziskupinového násilí, státem podporovaných milicí, brutality státních bezpečnostních složek a přeshraničních konfliktů.

- Ekonomická dimenze kolapsu předpokládá, že zhroucené státy nenaplnují předpoklady standardního modelu ekonomického rozvoje. Léčba chudoby představuje složitý proces v jakémkoli státě. Nicméně ekonomické důsledky násilí – kolaps zemědělství, zničení úrody, odchod pracovních sil do války, obsazení obchodních cest a tržišť – činí možnost poskytnutí pomoci zhrouceným státům velmi obtížnou. Některé zhroucené státy tedy vlastně v ekonomické dimenzi produkují pouze zničení použitelných zdrojů (především přírodních) a infrastruktury či růst chronické nezaměstnanosti. I když tedy zhroucený stát netrpí chronickou chudobou, jeho schopnost využívat vlastních zdrojů k ekonomickému rozvoji je výrazně omezena.
- Pokud se týká samotné vlády, exekutiva ve zhroucených státech není schopna poskytnout statky, jež jsou od státu očekávány, počínaje bezpečností a konče základními administrativními úkony. To může být příčinou, ovšem stejně tak důsledkem poklesu vnitřní bezpečnosti či ekonomického kolapsu. Obyvatelé zhroucených států obvykle postrádají možnost nastartovat nezbytné reformy či změnu režimu. Autoritativní režimy, masivní rozvoj korupce a neefektivita vládnutí představují vážnou překážku externí pomoci. Tyto režimy mohou poskytnuté prostředky využít jinak, zcela je zpronevřit (viz například vláda Fatahu v Palestině nebo Idrisse Débyho v Čadu) nebo jednat způsobem, který je zcela diskvalifikuje z možnosti obdržet zahraniční pomoc (například Mugabe v Zimbabwe či Kim Čong-Il v KLR /srovnej *Haims – Gompert – Treverlon – Stearns, 2008, s. 7/*).

V každé z těchto dimenzí je možné sledovat výrazné signály, uvozující redukci a rozklad státní moci. Například vývoj situace v současném Zimbabwe byl dobře odhadnutelný podle ekonomických reforem a celkového úpadku státní ekonomiky (znárodnování majetku bílých farmářů, masivní rozvoj korupce a hospodářské kriminality státních elit a podobně), eroze demokratického charakteru vlády až k naprostému autoritářství (zastrašování opozice, nerespektování zákonných norem a další) či vzrůstajícího významu a moci silových složek.⁷

Přestože tuto typologii lze považovat za první možné nastínění různých typů rozkladu centrální autority, stále schází měřítko či metoda, podle níž by bylo možné určit, jaký typ rozkladu probíhá v daném státě. Rozpracování této dimenze představuje zásadní úkol pro další politické teoretiky, zabývající se touto problematikou.

Z Rotbergem nastíněných a v analýze RAND rozpracovaných dimenzí bude tento text dále vycházet při definování jednotlivých teoretických přístupů, zabývajících se oslabováním státní moci, které se většinou soustřeďují na jednotlivé dimenze tohoto fenoménu. Pokus o průsečík těchto dimenzí, jež představuje snaha think-tanku *Fund for Peace*, je představen v závěrečné kapitole.

Mezinárodněpolitické teorie oslabování státní moci

Neodpovědnost vlády může být způsobena či značně podpořena mezinárodněpolitickými okolnostmi. Některé státy zejména v oblastech tzv. třetího světa jsou víceméně odsouzeny ke vnitřní slabosti v důsledku nepřirozeného vzniku, krajně nesourodého obyvatelstva, existujících meziskupinových sporů, založených na dlouholeté vzájemné koexistenci či neexistující tradici společného vládnutí z předkoloniální (a někdy i koloniální – například Súdán) doby. Okolnosti studené války mnohdy způsobily, že i navzdory naprosté slabosti a nekompetentnosti vládnoucích elit zůstaly postkoloniální státy zachovány, přestože jejich vnitřní fungování nenaplnovalo prakticky žádný z atributů klasického weberiánského státu. Důsledkem teroristických útoků z 11. září 2001 bylo pak ovládnutí a demontáž režimů v Afghánistánu a v Iráku, místo nichž však Spojené státy dosud nedokázaly nabídnout funkční alternativu, a proto se obě tyto země nadále nacházejí ve stavu neúspěšných států.

Kolonialismus a postkoloniální země

Významný proud ve vysvětlování slabosti státních institucí v zemích tzv. třetího světa (a do jisté míry i v dalších oblastech) se soustřeďuje na koloniální minulost jako na určující faktor pro pochopení charakteru postkoloniálních států. Státní ukotvení národních celků vždy představovalo (a představuje) problém i v dalších areálech, málokde se však dožívají státní a etnické hranice do tak přímé kontradikce jako v subsaharské Africe. Země, vznikající v této oblasti ve druhé polovině 20. století, většinou zdědily hranice, které byly vytyčeny především na základě vzájemných dohod jednotlivých mocností při parcelaci afrického kontinentu, tedy ve většině případů nikoli podle etnického rozložení obyvatelstva. A tak vznikaly státy s vysoce heterogenní etnickou, kmenovou či náboženskou strukturou (viz Súdán, Kongo, Nigérie). Na jejich území žilo většinou několik (pokud ne několik desítek) vzájemně neslučitelných etnik, která neměla zažité mechanismy vzájemné kohabitace. Někteří badatelé proto tvrdí, že v Africe je koncept „státnosti“ v podstatě pouze fiktivním konstruktem, jenž nešťastně odvádí pozornost od daleko hlouběji zakořeněných nestátních identit, které jsou přitom skutečnou určující složkou politického života (Richard Joseph, in: *Beissinger – Young /eds./, 2002, s. 242*).

Přesto jim mezinárodní společenství zaručilo při získání nezávislosti v emancipační vlně šedesátých a sedmdesátých let minulého století legitimitu a nedotknutelnost hranic, nehledě na to, zda budou schopny ji skutečně naplnit. Tím se současné státy liší od stavu, který panoval například ještě před sedmdesáti lety. Tehdy byly slabé a vnitřně nekoherentní země většinou roztržičeny vnitřními boji, eventuálně – pokud sousedily se silnou a koherentní zemí – byly pohlceny svým sousedem a přičleněny k jeho říši (Andersen, 2007, s. 22).

Tento stav byl částečně vyvolán potřebou vytvořit alespoň určitou oporu pro vznik jednotného národního povědomí. Jelikož jednota etnická, náboženská či společná historie z předkoloniální éry u většiny z nich absentovala, zbyl tedy v podstatě jediný jednotící prvek – stávající státoprávní hranice. Jejich nedotknutelnost má proto u mnoha postkoloniálních států nejen instrumentální, ale rovněž symbolický charakter. Kdyby došlo k jejich změně, vytratilo by se poslední tradiční pouto a separatistickým rozbrojem v zemi by následně bylo jen těžko možné zabránit. Proto je jakákoli redefinice hranic vnímána africkými státy krajně negativně. Kdyby došlo k precedentu, v němž by princip národního sebeurčení dostal přednost před principem územní celistvosti, dost pravděpodobně by byl následován vlnou emancipačních snah jiných etnických skupin v rámci celé subsaharské Afriky (srovnej Gedlu, 1997, s. 40).

Studená válka

Inherentně slabé státy byly dále udržovány při životě masivní finanční a materiální pomocí od Spojených států a Sovětského svazu. V prostředí studené války byl i tzv. třetí svět vnímán jako jedno z „bojišť“, na němž se střetávaly dvě znesvářené doktríny a každá z velmocí se snažila udržet u moci jim nakloněné politické elity. Mnohdy přitom šlo o režimy, které ztratily jakoukoli schopnost samostatné existence. Státní orgány v některých zemích (Kongo, Somálsko) neplnily v podstatě žádnou z funkcí, jež jsou státu vlastní podle klasické weberianské definice, počínaje bezpečností a konče sociálním zabezpečením občanů. Politické elity těchto zemí mnohdy úmyslně oslabovaly akceschopnost všech státních orgánů, které by potenciálně mohly ohrozit jejich moc (například armády či policie). To vše bylo doprovázeno velkou mírou korupce.

Přesto tito lidé byli stále udržováni u moci jednou či druhou supervelmocí (USA nebo SSSR) v rámci velmocenské politiky. V této souvislosti je důležité, že – podobně jako v případě, kdy je stát uspokojivě financován z prodeje nerostných surovin – vládce nepotřeboval souhlas lidu k tomu, aby se udržel u moci, a proto mu nemuselo záležet na jeho blahobytu a spokojenosti. Dochází ke vzniku útvarů, které například George Ayittey (Ayittey, 2002, s. 5) nazývá „vampýrským státem“, další se uchylují k mírnějším pojmům

typu „predátorský stát“ (*Reno, 1998*): zkorumpované státní struktury vybírají stále vyšší daně, ale neinvestují je do zlepšení životní úrovně obyvatel; lid pouze odvádí dávky státu a snaží se přežít ze dne na den.

Zvláště po zahájení druhé fáze studené války začalo být jasně patrné, že důraz na zachování suverénních států v koloniálních hranicích není odpovídajícím přístupem. Neúspěšná intervence Sovětského svazu v Afghánistánu pak ukázala, že ani přímá vojenská intervence jedné z velmocí nemusí zabránit kolapsu státu (*Clapham, 2003, s. 32*).

Po skončení studené války se tak stav začal „vracet do normálu“, byť často s tragickým kontextem (*Andersen, 2007, s. 22*). Ukončení zahraniční podpory mělo totiž pro některé režimy fatální následky. Pro devadesátá léta minulého století je charakteristická série státních převratů a pádů režimů v zemích tzv. třetího světa, mnohdy doprovázená celkovou erozí státní autority a pádem do občanské války. Některé země se s tímto vývojem potýkají dodnes. Například Somálsko či Demokratická republika Kongo dosud nebyly schopny vybudovat na svém území silnou institucionální architekturu, jež by se mohla stát základem fungujícího státu.

Jestliže v subsaharské Africe bylo hlavní příčinou státních kolapsů ukončení externí podpory, na troskách komunistického impéria řídily dynamiku a konec nadnárodních říší jiné síly. Určujícím faktorem zde byly vnitřní animozity mezi etniky, v období komunismu překryté ideologickou symbolikou, které však byly korigovány existencí převažující vojensko-politické autority centra. Také zde se vyprofilovala celá řada inherentně slabých států. Přesto tradice institucionalizovaného suverénního vládnutí, nepoměrně vyšší vzdělanostní a materiální úroveň obyvatelstva a dědictví státního útvaru vzniklého poměrně přirozenou cestou (být například na Kavkaze byly autonomní republiky Sovětského svazu narýsovány uměle, čehož důsledkem jsou separatistické konflikty v dnešní Gruzii) umožnily nástupnickým státům vybudovat životaschopné instituce. A tak ačkoli některé z nich prošly v poststudenoválečném vývoji etapou zhroucení a obnovy státní autority (nejvýrazněji Tádžikistán), v současné době se o nich nedá hovořit jako o selhávajících státech, i když definici slabých států⁸ odpovídá poměrně značná část z nich (*srovnej Clapham, 2003, s. 33*).

Role světových mocností v procesech rozkladu státních struktur v poststudenoválečném období

Specifickou dimenzi vnesly do zkoumané problematiky v posledních letech zásahy země tzv. prvního světa v Afghánistánu a v Iráku. Mohammed Ayoob v této souvislosti upozorňuje na to, že angažmá tzv. prvního světa v ostatních částech naší planety může často spíše zhoršit stávající stav, a to vzhledem k tomu, že může mít za následek rozvrácení tradičních struktur a narušení mocenské rovnováhy ve státním měřítku. Studenoválečné soupeření světových velmocí učinilo ze států tzv. třetího světa pouze vazaly jedné či druhé strany bez možnosti rozhodování o vlastním osudu. Dění například v Angole či v Mosambiku v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století bylo určováno nikoli vnitřními procesy, ale především mírou podpory jednotlivých povstaleckých hnutí či oficiálních vlád ze strany USA, SSSR, Číny a dalších (*Ayoob, 2007, s. 100–110*).

Naopak Irák a Afghánistán představují do jisté míry výjimečné příklady. V obou zemích vedl totiž zásah mezinárodního společenství v první řadě ke svržení stávajících režimů (Tálibánu, respektive Saddáma Husajna), aniž by bylo možné je aktuálně nahradit režimem jiným, podobně funkčním.

Počátek systematického úsilí USA o ovlivňování politického života v Afghánistánu sahá do sedmdesátých let. Sovětská vojenská intervence v prosinci 1979 vyvolala v zemi odpor, který byl bohatě podporován právě Spojenými státy a jejich spojencem Pákistánem. Tyto dvě země v následujících letech poskytly zbraně, vybavení a výcvik místním paramilitárním jednotkám Tálibánu. Válka, vedená ve jménu islámu jako *džihád* proti „bezbožnému komunismu“, se však po odchodu Sovětského svazu proměnila v boj jednotlivci

vých povstaleckých skupin o moc ve státě, který zničil zbytky infrastruktury a dalších komodit, nezbytných pro stabilní rozvoj společnosti. V zemi vzniklo jakési politické vakuum, stát zkolaboval. Z hornatého a těžko kontrolovatelného terénu bez efektivní státní kontroly se brzy stal „přístav“ globálních teroristických organizací, včetně al-Káidy (*al-Qá'ida*), (Rotberg /ed./, 2007; srovnej Paula R. Newberg, in: Arnsion – Zartman /eds./, 2005, s. 206–234).

Později byl do konceptu boje proti terorismu, vypracovaného vládou USA a prezidentem Georgem Bushem, připojen také Irák. Prezident Bush argumentoval zprávami o tom, že Husajnova administrativa plánuje sestrojení jaderné či chemické zbraně. Pozdější průzkumy však toto nařčení nepotvrdily, a proto legitimita tohoto zásahu byla od počátku pochybná. Rovněž některé předpoklady americké administrativy se nesplnily, ale staly se spíše sebenaplňujícím proroctvím. Američané odjízďeli do Iráku s informacemi, že baasistický režim je ovládán převážně sunnitskými muslimy (což nebyl) a že většina sunnitů bude proti jeho svržení protestovat. Proto se vojenské síly v oblastech se sunnitským vlivem chovaly k místnímu obyvatelstvu tvrdě, což vyvolalo jeho odmítavou reakci a odpor vůči americké přítomnosti v zemi. Když byli sunnité víceméně odříznuti od možnosti zaujmout pozitivní postoj vůči postsaddámovské administraci země, se vzhledem ke svému přesvědčení a situaci stali ideálními kandidáty na podporu či samotné provádění aktů islámského terorismu, k jehož rozvoji na území země skutečně došlo (Ayoob, 2007, s. 100–110; srovnej Berger – Borer /eds./, 2008, s. 13–17).

Ve zkratce lze tedy říci, že americké intervence v Afghánistánu a v Iráku sice dokázaly odstavit stávající režimy od moci, ale nenabídly životaschopnou a přijatelnou alternativu, s níž by se obyvatelé byli schopni identifikovat. Oba státy po svržení autority externími silami upadly do stavu selhávajících států, kdy je pouze zahraniční přítomnost uchránila od naprostého kolapsu a ozbrojeného soupeření o moc mezi ozbrojenými skupinami na území bez centrální autority.

Ekonomické teorie oslabování a rozpadu států

Teoretické přístupy v této kapitole lze rozdělit do dvou základních skupin, a to na teorie operující s obecnými ekonomickými ukazateli, jako je hrubý domácí produkt (HDP) na obyvatele, rychlý ekonomický pokles či uzavřenost ekonomického systému, a na teorie akcentující jednostrannou závislost ekonomiky daného státu na vývozu nezpracovaných nerostných surovin a neblahé jevy a rizika pramenící z tohoto stavu. Pominout nelze ani zpětnou vazbu, kterou oslabování státní moci a s ní související zvyšující se pravděpodobnost vypuknutí ozbrojeného konfliktu znamenají pro fungování a perspektivy domácí ekonomiky. Extrémní situací, která může výrazně podkopat základy již tak slabého státu, je vytvoření tzv. válečné ekonomiky, v níž profitují povstalecké skupiny či jinak definované jednotky odporu vůči vládě z kontroly ovládaného území a z vytěžování tam přítomných zdrojů.

Obecné makroekonomické ukazatele

Jedním ze základních problémů spojování obecných ekonomických ukazatelů se slabostí státu je odhalení kauzálních mechanismů a jejich nasměrování. Ekonomický propad může být ukazatelem úpadku státní moci. Jde však o příčinu, o důsledek či o prostou korelaci těchto dvou jevů? Případové studie zde přinášejí rozporuplné výsledky: zatímco u některých států (Zimbabwe, Sierra Leone) nelze o vlivu ekonomického úpadku na celkové oslabování státní moci pochybovat, v jiných (Súdán, Somálsko) se takto nastolená kauzalita uplatnit nedá. V těchto případech může platit spíše příčinnost opačná; není pochyb o tom, že dezintegrace somálského státu podkopala základy tamní ekonomiky vzhledem k erozi základního bezpečnostního rámce pro generování zisku.

I proto zatím ekonomické teorie velmi často ulpívají na povrchu, než přinášejí skutečné vysvětlení oslabování a kolapsu státní moci. Přesto nelze tyto studie odsuzovat,

jelikož korelace některých ekonomických jevů s oslabováním státní moci je poměrně vysoká.

Z analýzy Daniela C. Estyho a jeho kolegů vyplývají tři základní proměnné, které mají silnou korelaci s úpadkem síly státu:

- uzavřený ekonomický systém,
- vysoká míra novorozenecké úmrtnosti,
- nedemokratický charakter vlády.

Jelikož Esty vybíral ze 75 faktorů, lze tomuto výběru přikládat jistou reprezentativnost. Faktorem však také zůstává, že tento výběr setrvává na povrchním konstatování korelace, aniž by se pokusil vysvětlit kauzalitu. Výrazný vliv přisuzuje rovněž klesajícímu či obecně nízkému HDP na obyvatele (*Daniel C. Esty et al. 1998, citováno dle Rotberg led./, 2004, s. 21–22*).

Jeffrey Sachs (*Jeffrey D. Sachs, 2003, citováno dle Hannah – Besada, 2007, s. 25*) se zmiňuje o čtyřech typech ekonomických problémů, které vedou ke zostření sociálního napětí, a proto se mohou stát příčinou oslabování státní moci. Jde o:

- past chudoby,
- státní bankrot – neschopnost státu splácet své dluhy zahraničním věřitelům,
- krizi likvidity,
- krizi v tranzici – problematická aplikace reforem a přeměn ekonomiky státu.

První dva typy většinou způsobují dlouhotrvající krizi státního aparátu, zatímco u dvou zbývajících jde spíše o dočasné oslabení, přestože může vést k trvalé změně.

Agentura Spojených států pro mezinárodní rozvoj (*Fragile States Strategy, 2005*) tento model používá ke stanovení indikátorů křehkosti státního aparátu. V něm stanovuje čtyři základní indikátory:

- změna HDP na obyvatele v posledních třech letech,
- průměrná inflace v posledních třech letech,
- změna čistého příjmu z přímých zahraničních investic,
- podíl exportu nerostných surovin na celkovém exportu země.

Kromě toho stanovuje jako zvláštní indikátor významné procento státních výdajů na vojenské účely. Ve většině případů nemusí sice tento indikátor hrát roli, ale každopádně země, které se blíží stavu oslabení či zhroucení státního aparátu, mají tendence posilovat represivní složky, a proto se jejich investice do tohoto sektoru zvyšují. Posílené armádní a policejní sbory jsou poté nezřídka používány k potlačení demonstrací a dalších projevů nespokojenosti, spíše než na obranu země a v boji s kriminalitou.

Největšímu nebezpečí zhroucení státních institucí se tedy podle USAID vystavuje země s nízkou úrovní příjmů na obyvatele v globálním srovnání, jejíž vláda je relativně nekompetentní a disponuje slabou institucionalizací státní správy.

Nerostné suroviny

Značný objem vědecké práce byl v posledních letech věnován především studiu vztahů mezi enormním nerostným bohatstvím země a pravděpodobností vypuknutí vnitrostátního konfliktu. Koncept tzv. válečné ekonomiky, založené na ilegální těžbě nerostných surovin v arénách konfliktu, upoutal značnou pozornost jak vědecké komunity, tak i mezinárodního společenství. Nedílnou součástí rozvoje tohoto fenoménu je také vytvoření sítě pašeráků a dalších subjektů šedé ekonomiky, jež umožňuje vytěžené suroviny směniti za peníze či za jiné komodity, nezbytné pro další vedení ozbrojeného boje nestátními aktéry. Daleko náchylnější k tomuto typu kolapsu jsou přitom země jednostranně ekonomicky závislé na vývozu jedné či několika primárních komodit v nezpracovaném stavu. Tyto země mohou být též zasaheny dalšími negativními efekty, například poklesem ceny dané komodity či naopak nerealistickým odhadem svých možností, pramenícím z nárůstu zisků.

Jak těžba nerostných surovin jinými než státem kontrolovanými subjekty, tak i rozmach organizovaného zločinu jsou jedněmi z klíčových příznaků oslabování státní moci, které

mohou vést až k jeho selhání či kolapsu. Proto nelze opomenout problematiku nerostných surovin ani v tomto textu.

Ekonomové Thorvaldur Gylfason a Gylfi Zoega provedli průzkum korelace průměrného ekonomického růstu 85 zemí v období 1965–1998 s podílem nerostných surovin na celkovém národním bohatství. Tato veličina obsahovala fyzický, lidský a přírodní kapitál, nikoli ovšem sociální kapitál. Z výsledné tabulky bylo jasné, že systematický růst je téměř nemožný u zemí s vyšší než 15procentní závislostí na vývozu nerostných surovin. Většina zemí se rozdělila přibližně na úhlopříčném kontinuu mezi země se stabilním růstem ekonomiky a malým podílem nerostných surovin na straně jedné a země s vysokým podílem nerostných surovin a stagnujícími ekonomikami na straně druhé. Několik zemí z tohoto kontinua vystoupilo směrem k pomalému růstu a zároveň ke slabému podílu nerostných surovin na národním bohatství (šlo především o země Střední a Jižní Ameriky a Karibiku). Z výzkumu těchto ekonomů tedy vyplývá, že nerostné suroviny nejenže nepřispívají k celkovému ekonomickému rozvoji země, ale mohou mít i škodlivý efekt (*Gylfason – Zoega, 2004, s. 5–7*).

Částečné vysvětlení tohoto jevu poskytuje tzv. nizozemská choroba (*Dutch disease*). V tomto případě se boom v těžbě nerostných surovin a následný rapidní nárůst exportu promítnou do snížení podílu výrobků a služeb na celkovém vývozu. Tyto cenové a objemové šoky mohou rozhoupat směnné kurzy, a tak podkopat směnitelnost produktů z odvětví sekundárního a terciálního průmyslu. Tzv. nizozemská choroba se může projevit i v zemích, které nemají vlastní měnu (například Grónsko či některé státy užívající Euro). Boom primárního sektoru následně zvýší platy v tomto odvětví, čímž přiláká do svých služeb dělníky z jiných odvětví. Ve výsledku se tzv. nizozemská choroba může stát příčinou propadu podílu celkového exportu na hrubém národním produktu, v lepším případě pouze přetransformuje skladbu exportu tím, že vytlačí vývoz výrobků a služeb, jejichž export ze své podstaty více přispívá k ekonomickému růstu země.⁹

Daleko častějším problémem však zejména v zemích tzv. třetího světa bývá negativní dopad jednostranné závislosti státní ekonomiky na vývozu jedné či několika surovin v nezpracovaném stavu a míry politické odpovědnosti vlády tohoto státu vůči obyvatelstvu. Například Michael L. Ross v této souvislosti hovoří o „surovinové pasti“, která vzniká, když je na nerostných surovinách závislá jak ekonomika země, tak i politická odpovědnost vlády. Ekonomická stagnace země může destabilizovat vládu, která však v důsledku kontroly nerostných surovin není tlačena k okamžitému řešení situace („rentiérský efekt“) a vzhledem ke stálému zdroji příjmů má dostatek prostředků, které může vynakládat na potlačování případných nepokojů („represivní efekt“). Výsledkem je masivní nárůst korupce a klesající schopnost vlády vypořádat se s problémy země. Mnoho zemí většinou z tzv. třetího světa se již ocitlo v této pasti, která v kritickém případě končí sestupnou spirálou vedoucí k občanské válce (například Alžírsko či Demokratická republika Kongo). Důsledkem je také oslabení demokratického charakteru země a menší citlivost vůči problémům obyvatel, která vede k celkovému poklesu podpory ze strany obyvatelstva a nakonec může vést až ke svržení a transformaci či nahrazení režimu (*Michael L. Ross, in: Bannon – Collier /eds./, 2003, s. 24–27*).

Válečná ekonomika

Extrémním případem negativního vlivu jednostranné závislosti státu na vývozu primárních komodit je vznik tzv. válečné ekonomiky. Tento jev postihuje většinou státy, které již před vypuknutím konfliktu je možné zařadit na škále úpadku mezi neúspěšné. Předpokládá totiž, že část území přestane být efektivně kontrolována centrální vládou a stane se arénou, v níž mají volné pole působnosti místní nestátní ozbrojené skupiny. Pokud se na daném území nacházejí ložiska cenných nerostných surovin či jiných cenných komodit, obchodovatelných na černém trhu (například vzácné dřevo nebo narkotika), nic tedy nebrání místním povstalcům navázat kontakty s organizovaným zločinem v zahraničí a pro-

střednictvím ilegálního obchodu s těmito komoditami financovat další pokračování boje a zvyšovat svou životní úroveň. Typickými příklady mohou být konflikty v Demokratické republice Kongo či v Sierra Leone v devadesátých letech minulého století a do jisté míry sem lze zařadit i některé povstalecké skupiny v Kolumbii či v Afghánistánu.

Termín tzv. válečná ekonomika poprvé použil David Keen, jenž tvrdí, že „*válka není pouze kolaps určitého systému, ale způsob vytvoření alternativního systému zisku, moci, a dokonce ochrany*“ (Keen, 1998, s. 11). Nejvýznamnějšího rozvoje se tento koncept dočkal v kontroverzním, leč podnětném díle ekonoma Světové banky Paula Colliera. Ten tvrdí, že vnitrostátní konflikty nejsou v zemích tzv. třetího světa primárně vedeny s úmyslem zvítězit a těžit z poválečného stavu věcí, ale naopak udržovat konflikt co nejdéle v nevyřešeném stavu a těžit ze specifických politicko-ekonomických vazeb, ustavených na daném území v době ozbrojeného konfliktu. Společně s kolegyní Anke Hoefflerovou definoval čtyři základní parametry, které podle výsledků jejich rozsáhlého ekonometrického výzkumu výrazně podporují pravděpodobnost vypuknutí vnitrostátního konfliktu:

- vysoká míra závislosti oficiální vlády na exportu primárních komodit, včetně minerálů a zemědělské produkce;
- velké množství mladých nezaměstnaných mužů, kteří nemají v daném socioekonomickém prostředí šanci najít uplatnění;
- rychlý pokles (propad) ekonomické výkonnosti země (Collier – Hoeffler, 2001).

Collierův výzkum rozpoutal rozsáhlou akademickou diskuzi o příčinách vnitrostátních konfliktů v rozvojovém světě, charakterizovanou slovy „*greed (hrabivost) vs. grievance (nenávisť)*“. Proti výsledkům výzkumu vystoupila řada odborníků, kteří poukazovali na předpoklad kauzality poměrně vzdálených fenoménů (například vývoz nerostných surovin a vnitrostátní konflikt) bez adekvátního vysvětlení, pouze na základě statistické korelace. Collier a jeho kolegové ve svých pracích pomíjejí otázku možného vstupu třetích faktorů (například etnická heterogenita či předchozí válečná minulost), (Ross, 2003; Walter, 2004; Humphreys, 2005; Adebajo – Sriram /eds./, 2001).

Vcelku byla však spojitost mezi těžbou nerostných surovin, specifickými vazbami politicko-ekonomického charakteru ve válečném prostředí a dalším oslabováním státních institucí potvrzena a stala se základem pro výzkum souvislosti vypuknutí vnitrostátního konfliktu s možností predátorské činnosti na ovládnutém území. Collier na základě těchto připomínek svou tezi poněkud modifikoval, nicméně nadále zůstal věrný tezi, podle níž vnitrostátní konflikty nevznikají primárně v důsledku neřešitelných konfliktů mezi skupinami, ale v důsledku příležitosti k privátnímu obohacení prostřednictvím vedení ozbrojeného boje a kontroly přírodních zdrojů vzhledem k příhodným podmínkám panujícím v zemi (slabá vláda, bezpečnostní aparát a podobně), (Collier – Hoeffler – Hegre – Elliot – Reynal-Querol – Sambanis, 2003).

Karen Ballentineová a Heiko Nitzschke (Ballentine – Nitzschke, 2005) definují tzv. válečnou ekonomiku prostřednictvím několika charakteristik:

- zahrnuje destrukci či ořezávání formální ekonomiky a vzrůst neformálních a černých trhů, které efektivně stírají hranice mezi formálními, neformálními a kriminálními sektory a aktivitami;
- plenění, predátorství, vydírání a záměrné násilí proti civilistům je bojovníky používáno k dosažení kontroly nad lukrativními příjmy, k obsazení obchodních cest, k získání příjmů z diaspor a z vykořisťování pracovních sil;
- vysoká míra decentralizace a privatizace jak ve smyslu donucení, tak i produkce a výměny;
- bojovníci stále více spoléhají na legální či ilegální využívání trhu s lukrativními nerostnými surovinami, jež nabízejí vysoký profit;
- rozhodující roli hrají přeshraniční obchodní sítě, regionální rodové a etnické skupiny, pašeráci zbraní a žoldnéři, stejně jako legálně operující komerční entity, přičemž každá z nich má svůj vlastní zájem na pokračování konfliktu a nestability.

Konflikt a ekonomický rozvoj

Vzájemný vztah ekonomického rozvoje a konfliktu je samozřejmě možné pozorovat také v opačné rovině – rozpoutání ozbrojeného boje má ve většině případů velmi negativní dopad na ekonomický výkon země. Podle analýzy Colliera a jeho kolegů (*Collier – Hoeffler – Hegre – Elliot – Reynal-Querol – Sambanis, 2003*) může vnitrostátní konflikt ovlivnit ekonomický rozvoj na třech úrovních: zemi samotnou, region a světovou ekonomiku. Chauvetová a Collier (*Chauvet – Collier, 2004*) odhadují, že dvě třetiny efektu, který vyvolává rozpad státní struktury, dopadají na přímé sousedy. Průměrný propad HDP zemí, v jejichž sousedství došlo k oslabení státní moci či k rozpadu státních struktur, vyčísľují na 3,41 %. Daleko větší důsledek však evidentně mají hůře vyčíslitelné fenomény, například vyšší bezpečnostní výdaje, aktivity organizovaného zločinu, riziko „přelití“ konfliktu na území jiného státu a uprchlické vlny.

Konfliktologické (sociopolitické) faktory

Jedním z faktorů, jímž lze poměřovat stabilitu a pevnost státního uspořádání, je schopnost akcentovat a řešit rozpory mezi skupinami obyvatel na svém území. Ostrost a nesmiřitelnost těchto sporů jsou přitom do značné míry určovány sociálními či kulturními rozdíly mezi těmito skupinami, mírou petrifikace partikulárních identit jako nadřazených identit občana daného státu a v neposlední řadě kapacitou a otevřeností státních institucí jako zastřešující autority, nikoliv agenta určitých skupin ve sporech s jinými skupinami.

Velký vliv na pravděpodobnost vypuknutí meziskupinového konfliktu, jenž může mít v extrémní verzi za následek rozpad či kolaps státních institucí, mohou mít sociální rozdíly mezi jednotlivými skupinami. Zvláště plodnou se v poslední době jeví teorie sociální nerovnosti, s níž operují mimo jiné Frances Stewartová a Donald L. Horowitz. První jmenovaná rozlišuje mezi:

a) „*Horizontální*“ *nerovnosti*, v níž jsou horní patra sociálního žebříčku obsazena v převážné většině příslušníky jednoho etnika, zatímco jiné etnikum se nachází většinou ve spodních patrech příjmových struktur. Často bývá tento stav spojen s rozdílným přístupem jednotlivých etnik ke vzdělání, k zaměstnání a podobně. Zejména klíčové posty v politice a v ekonomice jsou obvykle obsazovány příslušníky jednoho etnika, popřípadě podle předem dohodnutého klíče.

Tento druh nerovnosti skrývá značné riziko rozvoje organizovaného zločinu, mobilizace skupinových identit v závislosti na etnicitě, teritoriu, rase a podobně. Tyto skupiny mají ve stavu horizontální nerovnosti rozdílný přístup k výkonu politické funkce a ke vzdělání, jakož i rozdílné příjmy, sociální statut a podobně. Dost často tento stav bývá způsoben či posilován preferenční politikou elit, které umožňují přístup do vyšších sfér byrokracie či ekonomiky pouze příslušníkům určitého (většinou svého vlastního) etnika.

Vnitřní konflikt propuká, jestliže se jedna skupina cítí znevýhodněna vůči jiné. Někdy však může vycházet také ze strany zvyhodněné skupiny, která očekává od ostatních nepokoje, a proto raději preventivně zasahuje s úmyslem oslabit jejich pozice, a tak upevnit vlastní pozice. Obecně lze horizontální nerovnost označit za riskantnější druh nerovnosti.

b) „*Vertikální*“ *nerovnosti*, v níž je sice obyvatelstvo rozříděno na sociálním žebříčku, ale neexistují horizontální rozdíly mezi etnickými či jinak definovanými skupinami. Všichni obyvatelé mají jednotný přístup ke vzdělání, k výkonu funkcí ve státní správě a podobně. Tento druh nerovnosti nepřispívá k pravděpodobnosti vypuknutí konfliktu. Obě skupiny si vytvářejí vlastní sociální struktury, které existují paralelně vedle sebe, a nic nebrání jejich míšení v rámci konkurenčního boje jednotlivců o pracovní místa. Pokud dochází k oživování konfliktních identit, děje se tak především na principu teritoriality, zvláště v zemích s výraznou prostorovou koncentrací příslušníků jedné etnické, náboženské či jinak definované skupiny v určitých oblastech (*Stewart, 2001, s. 3; srovnej Ross, 2003, s. 22*).

Donald L. Horowitz popisuje rámec, v němž probíhá etnický konflikt, jako důsledek rozšíření evropského feudálního systému do ostatních částí planety. Stejně jako kdysi

v Evropě, dnes i jinde probíhají boje o kontrolu státní moci na straně jedné (dominantní skupina) a vymanění se z této sféry kontroly (ovládané jinou skupinou) na straně druhé (skupina utlačovaná, marginalizovaná). Jedním z klíčových cílů etnického konfliktu je tedy převzít moc ve státě. Tento souboj mezi skupinami je většinou chápán jako tzv. hra s nulovým součtem (*zero-sum game*), tedy situace, v níž kterákoliv skupina může získat pouze tehdy, pokud jiná skupina ztrácí.

Donald L. Horowitz používá podobné kategorie jako Frances Stewartová, když rozlišuje mezi tzv. „rozříděným“ (*ranked*) a „nerozříděným“ (*unranked*) typem interakce etnických skupin. V případě, že obě etnické skupiny mají odpovídající zastoupení v celém spektru sociálního blahobytu, od nejchudších až po nejbohatší vrstvy, disponují vlastní sociální strukturou, souboj mezi nimi v podstatě dostává charakter boje jednotlivců o pracovní místa. Naproti tomu pokud jedna skupina tvoří rozhodující část vyšších vrstev, zatímco nižší vrstvy jsou téměř výhradně tvořeny druhou skupinou, dostává soupeření o sociální výhody skupinový a etnicky ohraničený charakter. To v sobě skrývá daleko větší nebezpečí, jelikož manifestace skupinové chudoby mohou přerůst v etnicky motivované povstání. I u deklasovaných etnických (náboženských a dalších) skupin existuje úzká vrstva elit, ta se však většinou vzdaluje mase svých soukmenovců stylem života a interakcí s vládnoucím etnikem. Na hrozbu etnického konfliktu nemá její existence výrazný vliv (Horowitz, 2000, s. 21–36; srovnej Šmíd – Vađura /eds./, 2007, s. 1–44).

Na roli státu jako facilitátora těchto nerovností ve společnosti se soustřeďuje William Reno, jenž při výzkumu zemí tzv. třetího světa dospívá k závěru, že oslabování státního blahobytu a přístupu obyvatelstva ke statkům je politicky prospěšným krokem pro vládců těchto států, kteří drží moc na základě klientelistických vazeb a patronáže. Tento způsob udržování kontroly předpokládá heterogenní společnost, rozdělenou na základě etnickém, teritoriálním, náboženském či jiném. Například v prostoru subsaharské Afriky však tuto podmínku splňují prakticky všechny státy. Vládců musí tedy dbát spíše o to, aby nikdo mimo jeho příznivce nezískal neregulovaný přístup na trhy.

Toho lze dosáhnout nejlépe zadržováním nadprodukce a jejím využitím na prostředky patronáže, jejichž prostřednictvím vládců udržuje loajalitu jemu nakloněných skupin. Takto vytvořené vazby jsou podstatou fungování tzv. stínového státu (*shadow state*), v jehož pokročilé fázi může kdykoli vypuknout proces nastartování kolapsu či zhroutení státních institucí a odstartovat ozbrojené střety na jeho území.

Další nezbytnou technikou je zasévání sporů uvnitř jednotlivých komunit a mezi komunitami navzájem, jako činili například Mobutu v Demokratické republice Kongo, Daniel arap Moi v Keni i generál Sani Abacha v Nigérii. Krajně nežádoucí jsou silné a fungující státní instituce, jelikož právě o ně by se mohl opřít případný vyzývatel současného vládců a založit na jejich fungování svůj odpor. Proto se vládců tzv. stínových států snaží rozmělnovat a oslabovat moc oficiálních státních institucí (William Reno, in: Berdal – Malone /eds./, 2000, s. 30–32).

Lze konstatovat, že čím nekompatibilnější a nesmiřitelnější jsou postoje jednotlivých skupin, tím pravděpodobnější je také nevyvážený postoj státních institucí v jednotlivých sporech. Daleko větší a přímější dopad spočívá však v samotném charakteru, reprezentativnosti a demokratičnosti politického uspořádání a v odpovídajícím zastoupení všech podstatných skupin ve vládnoucích orgánech. Největšímu riziku nerovnoměrného postupu při řešení sporů se logicky vystavují státy, jejichž vrcholné orgány jsou ovládnuty pouze jednou skupinou (například etnickou), zatímco ostatní skupiny zde zastoupení nemají. Za této situace se stát velmi často proměňuje v prostého agenta zájmů preferované skupiny, což při uvědomění si této situace je pro ostatní skupiny většinou dostatečným důvodem ke kladení odporu a k eventuálním ozbrojenému boji proti nespravedlivě řízené centrální vládě.

Ignorovat nelze ovšem ani způsob, jakým stát dospěje ke kolapsu. V tomto případě Robert I. Rotberg rozeznává dva základní scénáře. Podle prvního z nich boje mezi jednotlivými skupinami o kontrolu nad státním aparátem postupně přejdou až do fáze ozbrojené-

ho konfliktu. Konflikty mohou být založené na etnické, rasové, ideologické či teritoriální dimenzi. Příklady těchto konfliktů, vedoucích téměř či zcela ke kolapsu jednotného státu, jsou například Angola, bývalá Jugoslávie či Libérie. Dochází k hluboké fragmentaci společnosti na dvě či více skupin, z nichž nejméně jedna již nadále neuznává svrchovanou autoritu státu. Ozbrojený konflikt je veden touto skupinou buď se secesionistickými úmysly (tedy se snahou o získání větší autonomie či samostatnosti), nebo jako pokus svrhnout dosavadní vládu a převzít moc (přímo či zprostředkovaně za pomoci kandidátů, hájících její zájmy /Rotberg, 2003; Rotberg, 2004/).

Druhý případ je opačný. Slabost státních institucí a nekompetentní způsob vedení země vedou k postupné degeneraci a implozi státního aparátu. Tento postoj zaujímají i Magüi Moreno Torres a Michael Anderson (*Magüi Moreno Torres – Michael Anderson, 2004, citováno dle Hannah – Besada, 2007, s. 13*), podle nichž selhávání vládnoucích elit a samosprávy vede ke snížení schopnosti státu absorbovat příjmy z prodeje nerostných surovin a bránit rozmáhání korupce a úniků. Jako typický příklad lze v tomto ohledu uvést současné Zimbabwe, které bylo dovedeno Mugabeho vládou na hranici kolapsu státních institucí a pouze úzká spolupráce prezidenta s armádními složkami dosud brání vypuknutí rozsáhlejšího povstání.

Celkově není však možné jednoznačně od sebe odlišit první a druhý případ. Je pravděpodobnější, že celkový propad státní ekonomiky a slabost státních institucí vytvoří příhodné podmínky pro otevřený boj znesvářených skupin o kontrolu nad zemí. V mnoha případech se tedy dá spíše hovořit o vzájemném ovlivňování obou rovin než o dvou různých typech pádu státních struktur. Tento model může připomínat jak Demokratická republika Kongo (kolaps a „vyvanutí“ státu), tak i Libérie či Sierra Leone (vpád povstaleckých jednotek do země oslabené desetiletími slabé vlády, korupce a postupného rozkladu státních funkcí) v devadesátých letech minulého století.

POKUS O SYNTÉZU PŘÍSTUPŮ: FUND FOR PEACE

Americký think-tank *Fund for Peace* dokázal tuto zranitelnost operacionalizovat a pomocí dvanácti různých indikátorů již třetím rokem vyhodnocuje stabilitu jednotlivých států. Výsledky jsou publikovány v tzv. *Failed States Index* ve spolupráci s časopisem *Foreign Policy*. Tato hodnocení jsou založena na 12 indikátorech: čtyřech sociálních, dvou ekonomických a šesti politicko-vojenských, jež však nemají předpovědět, kdy by státy měly zažít své zhroutění, ale pouze změřit náchylnost státu ke konfliktu nebo ke kolapsu. Analýza se následně skládá ze čtyř kroků:

- 1) ohodnocování 12 sociálních, ekonomických a politicko-vojenských indikátorů;
- 2) ohodnocování kapacity pěti jádrových státních institucí považovaných za nezbytné pro udržování bezpečnosti (vláda, armáda, policie, soudnictví, základní správní struktury);
- 3) identifikování náhodných faktorů a překvapení;
- 4) umístování zemí do mapy konfliktů, která ukazuje historii rizika konfliktu dané země.

Pro *Failed States Index* je využíváno pouze prvního kroku, který poskytuje náhled na zranitelnost (*vulnerability*) státu nebo riziko násilí uvnitř jeho hranic během daného časového úseku. Komplexní analýza pak slouží k vypracování podrobných profilů jednotlivých zemí ve smyslu stability jejich institucí a státního uspořádání.

Sociální indikátory

V rámci sociálních indikátorů rozpracovávají experti *Fund for Peace* čtyři problémové oblasti v rámci sociálních otázek.

Za jedno z rizik a hrozeb, vedoucích k možnému rozpadu státu, lze považovat demografické tlaky, což znamená především nerovnoměrnost usazování skupin. Z nich vyplývají některé fyzické předpoklady, jimiž mohou být spory o hranice, o vlastnictví či o vládu nad půdou, omezení přístupu k dopravním cestám, kontrola náboženských nebo historických území, environmentální rizika a jiné.

Další hrozbou či rizikem je masivní pohyb uprchlíků nebo vnitřně dislokovaných osob, to znamená hlavně vynucený odchod velkých komunit, jež bývá nejčastěji následkem násilí anebo represe. V takových případech dochází k problémům s nedostatkem jídla a s čistou vodou, jakož i k nemocem či k soutěžení o půdu, které mohou skončit až humanitární katastrofou.

V řadě oblastí může být societální hrozbou, vedoucí k rozpadu státu, tradice institutu krevní msty, skupinového násilí či skupinová paranoia, která je založena na dávných křivdách, které se mohou datovat zpět i několik staletí, ba až tisíciletí. V takových společnostech často bývá institucionalizována politická exkluze.

Čtvrtým problémovým okruhem je trvalý a chronický odliv lidí, konstantní odliv mozků, inteligence a disidentů či dobrovolná emigrace střední třídy. Dochází k nárůstu exilových komunit, což zvyšuje potenciál transnacionalizace problému.

Ekonomické indikátory

V rámci ekonomických hrozeb a rizik jsou rozpracovány dvě dimenze problému. Prvním indikátorem je nerovnoměrný ekonomický rozvoj jednotlivých skupin uvnitř státu, založený právě na příslušnosti k určité skupině. S tím souvisejí též nerovnosti ve vzdělávání, v zaměstnání a v ekonomickém postavení.

Druhým může být rychlý ekonomický sestup, který je měřen progresivním sestupem společnosti jako celku. Jeho kritérii jsou HDP na obyvatele, hrubý národní produkt (HNP), míra zadluženosti, náhlý pokles cen surovin, zahraničních investic nebo plateb dluhů, kolaps či devalvace národní měny, růst černého trhu, pašování, odliv kapitálu či neschopnost státu platit svým zaměstnancům mzdu anebo splnit jiné finanční závazky vůči svým občanům (penze). V neposlední řadě se sleduje růst korupce a nezákonných transakcí.

Politicko-vojenské indikátory

Politických indikátorů analyzuje *Fund for Peace* šest, z nichž prvním je kriminalizace a delegitimizace státu. Jde především o míru korupce vládnoucích elit, o jejich netransparentnost, o neodpovědnost politické reprezentace. Taková politická elita ztrácí důvěru široké veřejnosti ve státní instituce, která bojkotuje například volby, inklinuje k účasti na masových veřejných demonstracích či jiným způsobem vyjadřuje občanskou neposlušnost. Takový stát přestává být schopen vybírat daně, propukají zde ozbrojená povstání a narůstá organizovaný zločin.

Za druhé dochází k progresivnímu zhoršování veřejných služeb. Nejsou plněny základní státní funkce, včetně ochrany občanů před terorismem a násilím, neposkytování zdravotních, vzdělávacích i dopravních služeb a dalších nešvarů.

Dalším indikátorem je rozsáhlé porušování lidských práv a neschopnost zajištění práva a pořádku. Většinou je zavedena autoritářská, diktátorská nebo vojenská vláda, která konstitucionální a demokratické instituce a procesy suspenduje nebo s nimi manipuluje. Propuká politicky (nikoli kriminálně) inspirované násilí vůči nevinným civilistům, vzrůstá počet politických vězňů nebo disidentů, jimž je odmítnut spravedlivý proces podle mezinárodních standardů, jsou porušována zákonná, politická a sociální práva jednotlivců, skupin či institucí (například médií). V takové společnosti je vysoké riziko politizace soudnictví, použití vojenských prostředků ve vnitřní politice a veřejné represe politických oponentů a v neposlední řadě náboženské nebo kulturní perzekuce.

Jako čtvrtý politický indikátor je uváděna hrozba bezpečnostního aparátu jednajícího autonomně. Vznikají skupiny jako elitní nebo pretoriánské gardy, které operují bez omezení. Stát podporuje také zakládání soukromých milic, jež terorizují politické oponenty nebo civilisty sympatizující s opozicí. Často vzniká „armáda v armádě“, která slouží zájmům dominantní vojenské či politické elity. Proto se objevují rovněž rivalské milice, guerilly anebo soukromé armády, jež vedou násilné kampaně proti státním bezpečnostním složkám.

Další oblastí analýzy je fenomén frakcionalizace elit, a to včetně státních institucí. Vládnoucí elity často používají nacionalistickou rétoriku, a to obvykle v souvislosti s irendentistickými či separatistickými požadavky.

Posledním sledovaným indikátorem je intervence ostatních států anebo jiných externích aktérů. K tomu může dojít v podobě ozbrojeného či polovojského zapojení vnějších armád, států či skupin se stejnou identitou ve vnitřních záležitostech rizikových států. Může dojít i k intervenci poskytovatelů pomoci, pokud je zde tendence k příliš velké závislosti na zahraniční pomoci nebo na peacekeepingových misích (*Failed States Index Scores, 2008*).

Zhodnocení nástroje Failed States Index

Veškeré snahy think-tanku *Fund for Peace* operacionalizovat zranitelnost států jsou hodné respektu. Vznikají však samozřejmě problémy, jakým způsobem kvantifikovat a následně zobecnit získaná data, nehledě na to, že k mnohým indikátorům je získání relevantních dat značně obtížné. Vzhledem k tomu, že problematika výzkumu oslabování státní moci má v sobě implicitně obsaženu jistou míru normativity, je nezbytné zachovat si autorskou pokoru při procesu analýzy té či oné případové studie. Označení některého ze státních útvarů za slabý, selhávající či zhroutený ho staví do určitého světla a vytváří o něm určitou představu (která navíc obsahuje vysokou míru západocentrismu). Je proto nutné stanovit přísná kritéria pro posuzování dat v rámci příslušných indikátorů. A to *Fund for Peace* explicitně neřeší, což vystavuje jeho koncept riziku silné kritiky. Nicméně přestože *Failed States Index* by při ostré kritice ze strany akademické veřejnosti byl patrně obtížně obhajitelným konceptem, tento fakt nelze onomu nástroji přilíši vyčítat. Nejde totiž o akademické dílo, ale spíše o pracovní nástroj, jehož úkolem není prohloubení a precizace dosud získaných poznatků, ale jejich operacionalizace a umožnění praktického využití v jiném než ryze akademickém prostředí. Tuto snahu a záměr, přestože jejím důsledkem jsou nutné generalizace a zjednodušení, pak nelze než hodnotit jednoznačně kladně.

BEZPEČNOSTNÍ HROZBY A RIZIKA PRAMENÍCÍ Z OSLABENÍ STÁTNÍ MOCI

Úpadek práva a pořádku na území rozpadlých států může vést k humanitární a ekonomické katastrofě, která nedopadá pouze na obyvatele daného území, ale má též přeshraniční či regionální, ba někdy i globální důsledky. Ty mohou zahrnovat například uprchlické vlny, ekonomický propad regionu, vytvoření centra organizovaného zločinu či prostoru pro základny teroristických organizací.¹⁰ Pro účely této studie se zaměříme na hrozby ekonomického a bezpečnostního charakteru.

Bezpečnostní hrozby, vyplývající z tohoto fenoménu, zkoumá analýza USAID (*Fragile States Strategy, 2005, s. 7*), v níž je popisována „odvrácená strana globalizace“ jako situace, kdy proponenti organizovaného zločinu mají k dispozici stejné inovace vzniklé v důsledku propojování světových ekonomik jako legální subjekty. Rozpadlé státy jsou „pro globální teroristické organizace totéž jako sídlo nejvyššího vedení pro globální korporace“ (*Ray Takeyh – Nikolas Gvosdev, 2002, citováno dle Hannan – Besada, 2007, s. 8*). Teroristé mohou totiž na jejich území vybudovat rozsáhlé výcvikové komplexy, sklady zbraní a podobně. Přes tyto státy je možné pašovat ilegální komodity a v neposlední řadě také rekrutovat nové bojovníky. V rozpadlých státech se perspektiva predátorského způsobu života může jevit určitým skupinám obyvatel jako velmi lákavá.

Takto vystavěnou kauzalitu nelze však přeceňovat. Přestože například al-Káida často buduje své základny v takových státech, jako je Afghánistán, Somálsko nebo Libérie, je možné zároveň spatřit její aktivity i na území Egypta či Sýrie, které rozhodně nelze považovat za neúspěšné nebo zhroutené státy. Lze tedy říci, že přestože je oslabení státních struktur pro teroristické sítě ideální situací, není nezbytnou podmínkou pro rozvinutí jejich aktivit (*Hannan – Besada, 2007, s. 9*).

Zásadní hrozbou se rozpad státu stává, pokud se na jeho území nacházejí zbraně hromadného ničení. Většina slabých států však takovými zbraněmi nedisponuje; jde spíše o výjimečné případy (například Libye či KLDLR).¹¹ Určitou roli v procesu oslabování mohou sehrát také environmentální faktory (například vysychání vodních zdrojů anebo eroze půdy), pokud se stanou příčinou nepokojů, které mohou přerůst v ozbrojený konflikt. Jako příklad je možné uvést jižní Mexiko (provincii Oaxaca) či západní Súdán (provincii Dárfúr). V této souvislosti je však potřeba varovat před kauzálním spojováním dlouhodobého přírodního jevu s akutními výbuchy násilí. Ty jsou většinou vyvolány událostmi okamžitého charakteru, zostřující se životní podmínky mohou být pouze podkladem pro samotný konflikt (*Nils Peter Gleditsch, in: Crocker – Hampson – Aall /eds./, 2007, s. 177–196; srovnej Homer-Dixon, 1994*).

Někteří autoři dokonce dospívají k závěru, že právě slabost (postkoloniálních) států je hlavní příčinou soudobých dlouhotrvajících ozbrojených konfliktů. Slabé státy postrádají zdroje a organizační kapacitu k ukončení vnitřního konfliktu (pakliže nastane). Často nejsou schopny kontrolovat vlastní území, což vytváří příležitost pro povstalecké skupiny k posílení jejich pozic v odlehlých oblastech, dříve než se rozhodnou ohrozit samotné státní zřízení. Ačkoli některé nestátní ozbrojené subjekty (především ty napojené na organizovaný zločin z hlediska exportu cenných komodit ze země prostřednictvím ilegálních tras) nemusejí toužit po svržení režimu v dohledné době, základ zůstává stejný – na svém teritoriu jsou v podstatě neohrožitelné. Často navíc jak stát, tak i povstalecká skupina jsou podporovány okolními státy, což jim poskytuje zdroje k pokračování boje. Vzhledem k omezené kontrole svého území nedokážou slabé státy zabránit přílivu financí, zbraní a dalších komodit k povstaleckým skupinám, což je nadále oslabuje (*Hironaka, 2005, s. 42; srovnej Duffield, 2001, s. 136–159*).

Jak ovšem podotýká Zartman (*William I. Zartman, in: Arnson – Zartman /eds./, 2005, s. 272–273*), nedostatek kontroly je pouze příležitostí. Je třeba povstaleckých vůdců či válečných podnikatelů, kteří využijí oslabení centrální správní struktury a pokusí se ohrozit stabilitu země či nalézt v rozpadající se ekonomické struktuře vlastní cestu k obohacení. Tito vůdci mohou povstat z deprimovaných společenských vrstev (například studentský vůdce Foday Sankoh ve Sierra Leone) či etnických skupin (Jonas Savimbi v Angole), popřípadě využít příležitosti k mohutné expanzi svého již existujícího protestního hnutí v nových podmínkách (Laurent Kabila v Demokratické republice Kongo).

V neposlední řadě je třeba uvést, že tíhu státního kolapsu pocítuje ze všeho nejdříve obyvatelstvo dané oblasti. Analýza RAND rozlišuje tři základní okruhy, v nichž se eroze státní autority podepisuje na životě běžných občanů:

- vystavení násilí a dalším formám ohrožení: činnost násilných gangů, absence státní autority, která by byla schopna zajistit bezpečnost svých občanů; stejně tak nebezpečí epidemie a akutní nedostatek potravin, pitné vody a dalších denních potřeb;
- nedostatek příležitostí: absence možností najít uplatnění, způsobená rozvratem ekonomiky; s tím související ztráta důvěry ve státní instituce a celková beznaděj, jež zpětně podporuje pozice nestátních ozbrojených aktérů využívajících bezprávného stavu;
- neodpovědná vláda: absence funkční a důvěryhodné státní autority a administrativy, která by byla schopna řešit utrpení obyvatelstva (*Haims – Gompert – Treverlon – Stearns, 2008, s. 7*).

* * *

Z výše nastíněného textu vyplývá, že výzkum problematiky oslabování a rozpadu státu představuje dosud velmi živou a neprobádanou oblast výzkumu. Již samotná problematika definice a terminologie ukazuje, že dosud nedošlo k vytvoření uceleného teoretického konceptu. Nicméně vyřešit tuto výzkumnou otázku nebylo cílem tohoto textu a v tomto ohledu lze v českém prostředí doporučit spíše publikaci, editovanou Šárkou Waisovou (*Waisová a kolektiv, 2007*).

Tento článek se zaměřil spíše na nastínění konceptů či paradigmat, v jejichž rámci lze na problematiku nahlížet. Za takové koncepty lze považovat ony tři v textu představené dimenze, a to mezinárodněpolitickou, ekonomickou a konfliktologickou. Ani jedna z představených dimenzí oslabování státní moci nepostihuje tuto problematiku v plné šíři. Vždy jde jen o určitý výsek, což do jisté míry omezuje hloubku či šíři analýzy, poněvadž například v ekonomických ukazatelích zakořeněné koncepty dokonale rozpracovávají ekonomické problémy, které vedou k rozpadu státu, ale jejich reflexe sociopolitických nebo mezinárodněvztahných dimenzí tohoto fenoménu je omezená.

Z logiky věci je však jasné, že pokud je úkolem akademika vytvořit ryze akademický text na téma tak složité a heterogenní, jako je oslabování a rozpad státních institucí, splňující veškeré nároky na čistotu a preciznost vědecké práce, nutně se musí omezit na určitou dimenzi výzkumu tohoto fenoménu (ekonomickou, mezinárodněpolitickou a podobně) a z ní vycházet. Snad právě proto se dosavadní pokusy podařilo syntetizovat v uspokojivé formě pouze v podobě pracovního nástroje *Failed States Index*, jehož úkolem je vytvoření použitelného nástroje pro určování síly či slabosti státních institucí. Přestože je tedy tento nástroj z metodologického hlediska napadnutelný, z logiky věci vyplývá, že vypracování akademicky brilantního a metodologicky čistého nástroje podobného rozsahu a aplikačních možností nelze v dohledné době očekávat. Zásadní výzvou, před níž stojí tato mladá a dynamicky se rozvíjející vědecká subdisciplína, vytvořená především pro výzkum fenoménu v tzv. třetím světě, bude také verifikace či případně falzifikace platnosti nastíněných paradigmat v jiných geografických areálech (Latinská Amerika, postsovětský prostor a další).

¹ Jsme si vědomi významové ošidnosti překladu obecně vžitých anglických termínů do českého jazyka, nicméně považujeme za vhodné pokusit se o ustálení terminologie i v českém akademickém prostředí. Problém při tomto překladu představoval zejména termín *failed*, jehož překlad – selhávající – implikuje spíše dynamický charakter, nikoli statický stav, v němž se daný stát nachází. Přesto jsme se rozhodli dát této variantě přednost před termínem neúspěšný či (roz)padlý stát, jenž podle našeho názoru nevystihuje podstatu tohoto termínu.

² Viz rozpad komunistického tábora a následně i Sovětského svazu a na tyto procesy reagující vlna tranzitologických studií, koncentrujících se na areál tzv. druhého světa.

³ „Společně s globalizací, která pomáhá překonat ekonomické bariéry, probíhá také paralelní globalizace teroru, v níž zlodějské státy a teroristické organizace sdílejí informace, technologie, zbrojní materiály a know-how.“ (Paul Wolfowitz, citováno dle Lambach – Deibel /eds./, 2007, s. 17.) V americké administrativě se však objevují i kritické hlasy, upozorňující na vážnost konceptu selhávajícího státu a považující celý přístup pouze za další možnost, jak navýšit výdaje na zbrojení (srovnej Logan – Preble, 2006).

⁴ Zdůrazněme nejednoznačnost překladu tohoto termínu; zejména v Rotbergově typologii může docházet při rozlišování mezi *failed* (selhávajícím) a *collapsed* (zhrouteným) státem ke zmatku. S ohledem na přirozenou potřebu tvorby českého názvosloví pracuje tento text s pojmy stát selhávající či zhroutený.

⁵ Jako extrémní verze zhrouteného státu bývá uváděn případ Somálska, kdy mezinárodně uznaná státní jednotka přestala být schopna plnit i nezákladnější požadavky vlastní suverenity v důsledku dlouhotrvajících bojů mezi znesvářenými klany, které vedly k postupné destrukci centrální vlády. Naproti tomu separatistický útvár Somaliland na severu země projevuje v porovnání se zbytkem země a především se zemí jako celkem poměrně životaschopné tendence. Ten však dosud nebyl žádným členem mezinárodního společenství uznán. Zatímco Somálsko lze tedy označit za *failed state*, Somaliland je klasickým příkladem *quasi-state*. Podobným příkladem může být například separatistická provincie Abcházie, jejíž samostatnost na Gruzii zatím uznalo pouze Rusko, nebo Náhorní Karabach, který dokonce vůbec nezískal mezinárodní uznání (William Reno, in: Berdal – Malone /eds./, 2000; srovnej Vinci, 2008; Šmíd – Vadura /eds./, 2007).

⁶ „Kvazistáty, jejichž existence byla zaručena globálními konvencemi, nepotřebovaly mobilizovat své obyvatele nebo budovat vlastní instituce za účelem obrany proti hrozbám, které byly negovány silnějšími aktéry.“ (Clapham, 2003, s. 35.)

⁷ Joint Command Venture, používání vojenských sil na potlačování demonstrací a organizaci voleb a podobně (srovnej Rotberg, 2007, s. 92).

⁸ Viz definice vypracovaná pro účely nástroje *Failed States Index*.

⁹ Název pochází ze sedmdesátých let minulého století, kdy byl použit v souvislosti s ústupem sekundárního sektoru v Nizozemsku po objevení ložisek zemního plynu.

¹⁰ „Slabé či neúspěšné státy porušují lidská práva, provokují humanitární katastrofy, způsobují masivní vlny imigrantů a útočí na své sousedy. Od 11. září je rovněž jasné, že poskytují útočiště mezinárodním teroristům, kteří mohou způsobit Spojeným státům a dalším vyspělým zemím velké škody.“ (Francis Fukuyama, citováno dle Lambach – Deibel /eds./, 2007, s. 17.)

¹¹ Zařazení severokorejského státu mezi failed states je všeobecně považováno za sporné, nicméně některé výzkumy (Rotberg /ed./, 2003) s ním pracují. Ještě větší kontroverze vyvolává například označení Běloruska jako failing state.

Literatura

- Adebajo, Adekeye – Sriram, Chandra Lekha (eds., 2001): *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*. New York: International Peace Academy, 2001.
- Andersen, Louise (2007): *What to Do?* In: Andersen, Louise – Møller, Bjørn – Stepputatm, Finn (eds.): *Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- Andersen, Louise – Møller, Bjørn – Stepputatm, Finn (eds., 2007): *Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- Armon, Cynthia J. – Zartman, William I. (eds., 2005): *Rethinking the Economics of War. The Intersection of Need, Creed, and Greed*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2005
- Ayittey, George B. N. (2002): *Why Africa Is Poor*. In: Morris, Julian (ed.): *Sustainable Development: Promoting Progress or Perpetuating Poverty?* London: Profile Books, 2002, http://ipn.lexi.net/images/uploaded/12-402933f493659--george_ayittey_chapter4.pdf
- Ayooob, Mohammed (2007): *State Making, State Breaking, and State Failure*. In: Crocker, Chester A. – Hampson, Fen Osler – Aall, Pamela (eds.): *Leashing the Dogs of War. Conflict Management In A Divided World*. Washington: U.S. Institute of Peace Press, 2007.
- Ballentine, Karen – Nitzschke, Heiko (2005): *The Political Economy of Civil War and Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2005, http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue3_ballentine_nitzschke.pdf
- Bannon, Ian – Collier, Paul (eds., 2003): *Natural Resources and Violent Conflict. Options and Actions*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.
- Beissinger, Mark R. – Young, Crawford (eds., 2002): *Beyond State Crisis? Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2002.
- Berdal, Mats – Malone, David (eds., 2000): *Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Berger, Mark T. – Borer, Douglas A. (eds., 2008): *The Long War – Insurgency, Counterinsurgency and Collapsing States*. London: Routledge, 2008.
- Clapham, Christopher (2003): *The Challenge to the State in a Globalized World*. In: Milliken, Jennifer (ed.): *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, s. 25–44.
- Collier, Paul – Anke Hoefler (2001): *Greed and Grievance in Civil War*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001, http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedgrievance_23oct.pdf
- Collier, Paul – Hegre, Håvard – Elliot, Lani – Reynal-Querol, Marta – Sambanis, Nicholas (2003): *Breaking the Conflict Trap*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003, <http://econ.worldbank.org/pr/CivilWarPRR/text-26671/>
- Crocker, Chester A. – Hampson, Fen Osler – Aall, Pamela (eds., 2007): *Leashing the Dogs of War. Conflict Management In A Divided World*. Washington: U.S. Institute of Peace Press, 2007.
- Duffield, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London: Zed Books, 2001.
- *Engaging with Fragile States (2006)*. An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress. Washington, D.C.: The World Bank, 2006, [http://lnweb90.worldbank.org/oad/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c852568006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/\\$FILE/licus.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oad/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c852568006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/$FILE/licus.pdf)
- *Failed States Index Scores 2008 (2008)*. Washington, D.C.: Fund for Peace, 2008, http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=452
- *Fragile States Strategy (2005)*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development (USAID), January 2005, http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf (přístup: 23. 3. 2009).
- Gedlu, Mesfin (1997): *Problém rozvoje, konfliktů a demokracie v subsaharské Africe*. Politologický časopis, ročník 4 (1997), číslo 2.
- Gros, Jean-Germain (1996): *Towards a taxonomy of failed states in the new world order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti*. *Third World Quarterly*, Vol. 17 (1996), No. 3, s. 455–471.
- Gyffason, Thorvaldur – Zoega, Gylfi (2004): *Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment*. Paper of Conference DEGIT IX, Reykjavík, 2004, http://www.degitt.fwf-kiel.de/papers/degitt_09/C009_011.pdf
- Haims, Marla C. – Gompert, David C. – Treverton, Gregory F. – Stearns, Brooke K. (2008): *Breaking the Failed-State Cycle*. Occasional paper. Santa Monica – Arlington – Pittsburgh: RAND Corporation, 2008, http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2008/RAND_OP204.pdf (přístup: 23. 3. 2008).
- Hannah, Usman – Besada, Hany (2007): *Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature*. Working Paper, No. 33. The Centre for International Governance Innovation, November 2007, http://www.cigionline.org/community.igloo?r0=community&r0_script=/scripts/folder/view.script&r0_pathinfo=%2F%7B7caf3d23-023d-494b-865b-84d143de9968%7D%2FPublications%2Fworkingp%2Fdimensio&r0_output=xml

- Hironaka, Ann (2005): *Neverending Wars. The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*. London: Harvard University Press, 2005.
- Homer-Dixon, Thomas F. (1994): *Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from Cases*. *International Security*, Vol. 19 (Summer 1994), No. 1, s. 5–40.
- Horowitz, Donald L. (2000): *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- Humphreys, Macartan (2005): *Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms*. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49 (2005), Issue 4, s. 508–537.
- Chauvet, Lisa – Collier, Paul (2004): *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, January 2004, http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_09.pdf (přístup: 23. 3. 2009).
- Jihlavec, Jan (2007): *Taxonomie slabé státnosti*. In: Waisová, Šárka a kolektiv: *Slabé státy. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 19–35.
- Keen, David (1998): *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. *Adelphi Paper*, No. 320. London: International Institute for Strategic Studies, 1998.
- Kolstø, Pål (2006): *The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States*. *Journal of Peace Research*, Vol. 43 (2006), No. 6, s. 723–740.
- Lambach, Daniel – Deibel, Tobias (eds., 2007): *State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects*. INEF Report, 87/2007. Duisburg: Institute for Development and Peace, 2007.
- Logan, Justin – Preble, Christopher (2006): *Failed States and Flawed Logic. The Case against a Standing Nation-Building Office*. Policy Analysis, No. 560. Washington, D.C.: CATO Institute, 2006, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa560.pdf>
- Maley, William – Sapford, Charles – Thakur, Ramesh (2002): *From Civil Strife to Civil Society: Civil and Military Responsibilities in Disrupted States*. Tokio: United Nations University Press, 2002.
- Milliken, Jennifer (ed., 2003): *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.
- Milliken, Jennifer – Krause, Keith (2003): *State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concept, Lessons and Strategies*. In: Milliken, Jennifer (ed.): *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, s. 1–24.
- Reno, William (1998): *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rieder Publishers, 1998.
- Ross, Michael L. (2003): *Oil, Drugs, and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War*. In: Ballentine, Karen – Sherman, Jake (eds.): *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rieder Publishers, 2003.
- Rotberg, Robert I. (2007): *The Challenge of Weak, Failing, and Collapsed States*. In: Crocker, Chester A. – Hampson, Fen Osler – Aall, Pamela (eds.): *Leashing the Dogs of War. Conflict Management In A Divided World*. Washington: U.S. Institute of Peace Press, 2007.
- Rotberg, Robert I. (ed., 2007): *Building a New Afghanistan*. Cambridge, MA: World Peace Foundation, 2007.
- Rotberg, Robert I. (ed., 2003): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Cambridge, MA: World Peace Foundation, 2003.
- Rotberg, Robert I. (ed., 2004): *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton – Oxford: Princeton University Press, 2004.
- Stewart, Frances (2001): *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*. CRISE Working Paper 1, 2001, <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper1.pdf> (přístup: 21. 2. 2009).
- Šmíd, Tomáš – Vašura, Vladimír (eds., 2007): *Etnické konflikty v postkomunistickém prostoru*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2007.
- Vinci, Anthony (2008): *Anarchy, Failed States, and Armed Groups: Reconsidering Conventional Analysis*. *International Studies Quarterly*, Vol. 52 (June 2008), No. 2, s. 295–314.
- Waisová, Šárka a kolektiv (2007): *Slabé státy. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007.
- Walter, Barbara F. (2004): *Does Conflict Beget Conflict? Explaining Recurring Civil War*. *Journal of Peace Research*, Vol. 41 (2004), No. 3.
- Zartman, William I. (ed., 1995): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rieder Publishers, 1995.

Poznámka

1) Autoři by rádi poděkovali oponentům tohoto článku za cenné připomínky, které jim pomohly zkvalitnit předložený text. Za cenné připomínky také děkují doc. Janu Holzerovi z Katedry politikologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

2) Autoři textu přednášejí na Katedře politikologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Jejich e-maily: tsmid@centrum.cz; vadura@fss.muni.cz