

ANALIZA

Problematyka współpracy rozwojowej
w kontekście istniejących przeszkód

The logo consists of the letters 'FDI' in a white, bold, sans-serif font, centered within a dark blue square.

FUNDACJA DOBRYCH INICJATYW

www.fdi.org.pl

Warszawa, sierpień 2016 r.

Cześć 8: Przeszkody polityczno-ideologiczne na drodze do skutecznej współpracy rozwojowej

Przez ponad 60 lat wsparcie udzielane przez kraje Północy ewoluowało z pozycji pomocy rozwojowej do współpracy rozwojowej, gdzie kraje Południa stały się nie tylko przedmiotem pomocy, ale w powolnym procesie stawały się również jej podmiotem. Ewolucja ta w dużym stopniu wpłynęła na ograniczenie lub całkowite wyeliminowanie wielu czynników, które stanowiły o niskiej skuteczności podejmowanych działań. Nie oznacza to jednak, że proces upodmiotowienia państw biorców (nadal niedokończony) usunął wszystkie przeszkody w realizacji skutecznej współpracy rozwojowej. Obecne przeszkody w realizacji skutecznej współpracy rozwojowej można sklasyfikować w trzech kategoriach:

- polityczno-ideologiczne;
- gospodarcze;
- instytucjonalno-techniczne.

I tak, w kategorii polityczno-ideologicznej znajdują się takie przeszkody jak: uprzedmiotowienie krajów biorców, uzależnienie wsparcia od poparcia politycznego, wpieranie głównie projektów promujących wartości i idee bliskie krajom Północy.

W kategorii gospodarczej wymienić należy: pomoc wiązaną, rynek zbytu dla towarów z krajów Północy, kontrola instytucji finansowo-bankowych przez kraje Północy, uzależnienie wsparcia od reform gospodarczych według wytycznych krajów darczyńców.

Przeszkody instytucjonalno-techniczne to przede wszystkim brak przystosowania lokalnych instytucji do odbioru i zarządzania współpracą rozwojową, brak wystarczających analiz ukazujących potrzeby regionu/państwa, brak lub niska kontrola realizowanych projektów, brak wystarczającego współdziałania donatorów, fragmentaryczność pomocy.

Przeszkody polityczno-ideologiczne

Istniejące przeszkody polityczno-ideologiczne świadczą o niedokończonym procesie całkowitego upodmiotowienia i równouprawnienia wszystkich aktorów współpracy rozwojowej. Upodmiotowienie krajów biorców w świadomości rządów darczyńców było długim procesem, gdzie w przypadku niektórych państw pierwotnie przyjęło ono formę:

- postkolonialnej polityki względem dawnych ziem;

- traktowania krajów biorców, jako rynku zbytu dla własnych produktów i usług;
- uzależnienia ideologiczno-politycznego w zależności od wsparcia/jego braku w danym regionie/konflikcie.

Wzrost świadomości społecznej w krajach Północy nt. różnic materialnych, procesów globalizacyjnych oraz coraz większa rola organizacji pozarządowych w krajach demokratycznych spowodowały, że pomoc rozwojowa przestała być traktowana wyłącznie, jako jeden z instrumentów prowadzenia własnej polityki zagranicznej, obok dyplomacji, negocjacji gospodarczych, czy użycia siły przez kraje Północy. Pomoc rozwojowa rozumiana, jako współpraca rozwojowa, zaczęła zyskiwać na znaczeniu na przełomie wieków, kiedy po upadku komunizmu zakończył się ideologiczny konflikt dwóch stron, jednocześnie ukazując rozwarstwienie społeczne pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi krajami. To między innymi wzrost ubóstwa na świecie oraz problemów, jakie mogą z tego wyniknąć w przyszłości stały się siłą napędową współczesnej współpracy rozwojowej, której cele zostały zapisane w Deklaracji Milenijnej. W tym kontekście współpracę rozwojową można traktować, jako politykę prewencyjną przed wzrostem napięć społecznych oraz wewnętrznych i międzynarodowych konfliktów. Nie oznacza to jednak, że współpraca rozwojowa po 1989 r. została całkowicie pozbawiona elementu ideologiczno-politycznego, który osłabia skuteczność realizowanych programów.

Uzależnienie wsparcia od poparcia politycznego

W czasach „zimnej wojny” i dwubiegunowości świata upolitycznienie pomocy było zjawiskiem permanentnym. Jednak upadek komunizmu nie spowodował automatycznego uniezależnienia wsparcia od czynników politycznych. Przeszkoda ta – w realizacji skutecznej współpracy rozwojowej – jedynie ewoluowała i przyjęła różne formy.

I tak, dokonując analizy programów pomocowych opracowanych przez kraje Północy zauważyć można trend, gdzie współpracę rozwojową definiuje się, jako sposób do osiągnięcia określonych celów krajów darczyńców – jest to definicja przedmiotowa. Przeciwną definicją współpracy rozwojowej jest definicja podmiotowa, gdzie współpracę rozwojową określa się przez pryzmat globalnej odpowiedzialności, a jej najważniejszym elementem staje się człowiek: jego prawa i potrzeby.¹ O ile na międzynarodowych forach oraz w instytucjach międzynarodowych i organizacjach pozarządowych coraz częściej pojawia się to drugie podejście o tyle w krajowych strategiach krajów darczyńców panuje

¹ Na podstawie: *Kto niesie pomoc? Upolitycznienie pomocy w konfliktach i kryzysach*, Oxfam/PAH.

podejście pierwsze. Wiele krajów w tym np. Polska, Wielka Brytania, Kanada, czy Stany Zjednoczone Ameryki definiują współpracę rozwojową, jako instrument polityki zagranicznej w budowaniu własnego bezpieczeństwa narodowego.

Zjawisko wspierania krajów - biorców współpracy rozwojowej według kryterium politycznego – budowania/utrzymania bezpieczeństwa narodowego kraju - darczyńcy, badają eksperci z międzynarodowej organizacji Oxfam². Według przeprowadzonych badań zjawisko wspierania krajów/obszarów, które stanowią lub mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju Północy jest coraz wyższe, kosztem obszarów, gdzie istnieją równie poważne lub poważniejsze wyzwania, ale nie stanowią one zagrożenia dla krajów Północy. Już w 2002 r. jedna trzecia środków przekazywanych na współpracę rozwojową przez OECD była skierowana głównie do trzech krajów: Afganistan, Irak, Pakistan z grupy 48 krajów biorców. W kolejnych latach udział procentowy wymienionych krajów jeszcze bardziej się powiększał. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zarówno Afganistan jak i Irak to kraje bezpośredniej zbrojnej interwencji krajów Północy i destabilizacji regionu. *„W tym okresie pomoc dla Afganistanu i Iraku stanowiła przeszło dwie piąte całego, wynoszącego 178 mld USD, wzrostu pomocy udzielanej przez państwa zamożne w skali globalnej. W Afganistanie, na palestyńskich terytoriach okupowanych, w Somalii i w innych miejscach, donatorzy i siły wojskowe uzależnili pomoc od współpracy politycznej i wojskowej ze strony lokalnych społeczności i organizacji pomocowych, a także wykorzystywali pomoc do zakupu informacji lub uzyskania ustępstw na rzecz wojska.”*³

Ważnym instrumentem upolitycznienia pomocy rozwojowej przez Stany Zjednoczone Ameryki jest ustanowienie całego szeregu nowych funduszy pomocowych, które nastawione są na łagodzenie kryzysów w różnych obszarach świata – związanych z bezpieczeństwem Waszyngtonu. Środki te są wydatkowane przez dowódców wojskowych, przy niskiej transparentności i monitoringu efektywności projektów oraz bez koordynacji ich z pozostałymi programami.

Również analiza kierunków polskiej pomocy rozwojowej potwierdza powyższy zarzut. Znacząca część polskiej pomocy została skierowana do Afganistanu – tam gdzie obecne były polskie oddziały wojskowe. Pomoc ta nakierowana jest na szybkie i widoczne efekty, celem budowania dobrych relacji pomiędzy polskim żołnierzem, a lokalną społecznością. Również w wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012 – 2015 określono, że większość środków zostanie skierowana na kraje tzw. „Partnerstwa Wschodniego”, które definiowane jest w Polsce, jako ważny czynnik budowania bezpieczeństwa w regionie. Potwierdzeniem korelacji pomiędzy definiowaniem krajów biorców polskiej pomocy, a nastawieniem na cele związane – nie tyle z redukcją ubóstwa – a

² Oxfam: międzynarodowa organizacja humanitarna zrzeszająca instytucje pozarządowe działające w 94 krajach.

³ Op. cit. s. 5.

własnym interesem narodowym jest punkt 44. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej: „W interesie bezpieczeństwa Polski jest umacnianie pozycji Unii w świecie i zwiększanie jej międzynarodowego zaangażowania zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej (...) Polska stopniowo zwiększy swój udział w pomocy rozwojowej UE, uznając ją za ważny instrument przyczyniający się do likwidacji źródeł wielu współczesnych zagrożeń.”⁴

Rozumienie współpracy rozwojowej przez pryzmat własnego bezpieczeństwa wypacza ideę polityki rozwojowej oraz skuteczność walki z ubóstwem i z nierównościami społecznymi pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się.

Niezależność krajów biorców oraz deficyt instytucjonalny krajów biorców

W debacie na temat skuteczności współpracy rozwojowej coraz częściej podkreśla się kwestię odpowiedzialności krajów biorców za opracowanie priorytetów, celów oraz planów strategicznych pomocy rozwojowej. Plany te określa się między innymi, jako Strategie Redukcji Ubóstwa (ang. Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs). Należy jednak podkreślić, że istnieje, co najmniej kilka przeszkód w efektywnym wdrożeniu zasady odpowiedzialności (ang. ownership) do współczesnych programów rozwojowych.

Po pierwsze, strategiczne plany rozwoju powinny być spójne z założeniami gospodarczymi, ekonomicznymi i politycznymi danego kraju. Jednak w tym aspekcie – np. przy udzielaniu niskoprocentowanych pożyczek, wdrażaniu programów naprawczych itp. silną pozycję w określaniu priorytetów i działań mają instytucje międzynarodowe np. Bank Światowy, czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Instytucje te bardzo często spotykały się z krytyką organizacji pozarządowych oraz niezależnych ekspertów, ponieważ niejednokrotnie rekomendowane przez nie działania dla krajów biorców pomocy rozwojowej, kończyły się pogorszeniem ich sytuacji.

Kolejną przeszkodą w implementacji zasady odpowiedzialności jest fakt, że kraje rozwijające nie zawsze są przygotowane i gotowe do przejęcia wiodącej roli w zarządzaniu współpracą rozwojową na swoim terytorium. Wynika to nie tylko z wcześniejszych doświadczeń – uzależnienia pomocy od warunków krajów rozwiniętych, ale też z powodu:

- braku wykwalifikowanej kadry;
- braku porządku prawno-instytucjonalnego;
- braku działań długofalowych (nastawienie na szybki rezultat);

⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s.12.

- braku koordynacji programów pomiędzy donatorami;
- korupcji.

W zależności od panującego systemu politycznego w kraju-biorcy ważną przeszkodą jest też brak lokalnych organizacji społecznych i liderów. Chodzi tu o jak najszersze zaangażowanie lokalnych podmiotów i przedstawicieli różnych grup do określenia strategii i wizji działania współpracy rozwojowej, tak aby określone priorytety nie poprzestawały na krótkofalowych celach politycznych danej elity rządzącej.

Należy podkreślić, że implementacja zasady odpowiedzialności jest szczególnie wrażliwa na zróżnicowanie w rozwoju politycznym danego kraju oraz tego, w jaki sposób wybierane są władze (demokratycznie/autorytaryzm), w jaki sposób władza respektuje prawa człowieka i czy rozwija/ogranicza rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Wyżej wymienione przeszkody w implementacji zasady odpowiedzialności są tym bardziej widoczne im słabsze instytucjonalnie jest dany kraj. W literaturze anglosaskiej tego rodzaju państwa określa się mianem: *fragile states*, co oznacza „państwo słabe”.

Podsumowując, aby kraj rozwijający się mógł wziąć na siebie odpowiedzialność za własny rozwój, to musi dojść wcześniej do zaistnienia trzech niezwykle istotnych oraz długotrwałych procesów to jest: kraj-dawca musi zacząć postrzegać kraj-biorcę, jako równoprawnego partnera w dyskursie o rozwoju (ang. *capacity building*), a przede wszystkim o rozwoju kraju-biorcy. Po drugie, kraj-biorca musi mieć na tyle rozwiniętą administrację i strukturę państwową, która pozwoli mu zarządzać środkami pomocowymi w sposób transparentny. Po trzecie, w kraju-biorcy muszą istnieć warunki do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które aktywnie włączy się w proces demokratycznych zmian w kraju. Obecnie proces przekazywania odpowiedzialności za rozwój krajom rozwijającym się jest nadal niesatysfakcjonujący. W wielu obszarach jak np. monitoring, czy ewaluacja programów prym nadal wiodą instytucje z krajów rozwiniętych, a nie rozwijających się.⁵ Zasada odpowiedzialności wymusza również na krajach rozwiniętych rezygnację ze stosowania pomocy związanej oraz wykorzystywania swojej pozycji względem krajów rozwijających się przy modyfikacji ich planów strategicznych pod cele i priorytety darczyńcy.

Autor: Bartłomiej Jojczyk

⁵ *Harmonisation, Alignment, Results: Report on Progress, Challenges and Opportunitie*, Joint Progress Towards Enhanced Aid Effectiveness, Paris High Level Forum, 2005, s. 11-31.

BIBLIOGRAFIA

- *Harmonisation, Alignment, Results: Report on Progress, Challenges and Opportunitie*, Joint Progress Towards Enhanced Aid Effectiveness, Paris High Level Forum, 2005.
- *Kto niesie pomoc? Upolitycznienie pomocy w konfliktach i kryzysach*, Oxfam/PAH.
- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2007..