



Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Rola pomocy rozwojowej w procesie stabilizacji i odbudowy obszarów pokonfliktowych

Wprowadzenie

Wyzwania, przed którymi stoi społeczność międzynarodowa, wynikają obecnie nie tyle z siły państw, ile z ich słabości. Szczególnie w regionach kryzysowych fiasko funkcjonowania państwa niesie za sobą bezpośrednie zagrożenia bezpieczeństwa ludności i ograniczenie rozwoju. W warunkach upadku państwowości podstawowa infrastruktura społeczna (edukacja, służba zdrowia, dostęp do wody pitnej i zaopatrzenie w energię) zapewniana jest jedynie w szczątkowym zakresie, brak jest także wiarygodnych instancji regulacyjnych. Problem niestabilnych państw jest coraz wyraźniejszy i wymaga reakcji społeczności międzynarodowej. Jednocześnie wciąż brak strategii postępowania i radzenia sobie z upadłością państwa, przeobrażeniami politycznymi i procesami restrukturyzacji. W pierwszych dekadach XXI w. działania na rzecz stabilności państw słabych i dotkniętych konfliktami skupiały coraz większą uwagę międzynarodowej społeczności donatorów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA). Istotne jest zarówno poznanie uwarunkowań dysfunkcyjności, jak i opracowanie sposobów skutecznego jej przeciwdziałania.

Niniejszy artykuł skupia się na roli pomocy rozwojowej w procesie stabilizacji i odbudowy obszarów pokonfliktowych oraz na dyskusjach i kontrowersjach związanych z jej alokacją i efektywnością. Słabe rządy i niedorozwój społeczno-ekonomiczny uznane zostały za główne przesłanki implikujące wewnętrzne konflikty, przemoc i brak stabilności wielu państw. Zadaniem współpracy rozwojowej jest już nie tylko

powiązanie pomocy i rozwoju, ale również pomocy i bezpieczeństwa. Ugruntowanie pokoju i osiągnięcie trwałego rozwoju obszarów pokonfliktowych ma fundamentalne znaczenie dla procesu budowy sprawnego państwa – efektywna pomoc służy więc budowie państwowości.

Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju na obszarach pokonfliktowych

W literaturze przedmiotu dyskurs wokół relacji pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju a budowaniem pokoju (*peacebuilding*) koncentruje się na trzech kwestiach. Pierwsza dotyczy braku przejrzystości, elastyczności i koordynacji aktywności rozwojowej systemu Narodów Zjednoczonych i społeczności donatorów w konfrontacji z głównymi wyzwaniami, z którymi borykają się doświadczone wojnami społeczeństwa. Drugą stanowi istota rozpoznanie długofalowego i transformacyjnego wpływu wojny i przemocy na państwo i społeczeństwo. Chodzi tu o prawidłową identyfikację politycznych, społecznych i ekonomicznych kosztów wojny i jej następstw, a także o lepsze zrozumienie specyfiki politycznej gospodarek, która pojawia się w wyniku wojny i utrzymuje się w okresie pokonfliktowym. Trzecia kwestia wiąże się z adekwatnością obszarów uznanych przez międzynarodowe instytucje finansowe za priorytetowe – jak makroekonomiczna stabilność czy szybki wzrost gospodarczy z naciskiem na dyscyplinę budżetową, prywatyzację i liberalizację – czy są one właściwe dla krajów podnoszących się po wojnie¹.

W odpowiedzi na potrzebę lepszego i bardziej ukierunkowanego wsparcia w warunkach niestabilności, przemocy i konfliktu zbrojnego, w 2008 r. ustanowiony został Międzynarodowy Dialog na rzecz Budowania Pokoju i Państwowości (*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, IDPS)². Było to pierwsze tego typu forum, mające na celu wspólne działania dawców i beneficjentów pomocy. 30 listopada 2011 r. w Pusan uczestnicy IDPS³ przyjęli Nowy Ład na rzecz Państw Niestabilnych (*New Deal for Engagement in Fragile States*)⁴, opierający się w swoich założeniach na deklaracji z Dili z 2010 r.⁵ i planie działania przyjętym w Monrowii w 2011 r.⁶.

¹ Szerzej zob. *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, red. B. Currie-Alder, R. Kanbur, D.M. Malone, R. Medhora, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 366–376.

² Zob. *Origins of the International Dialogue*, <http://www.pbsdialogue.org/en/id/origins/> [dostęp: 10.06.2018].

³ Grupa G7+ (19 najbardziej niestabilnych państw świata), państwa wchodzące w skład Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD oraz reprezentanci międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego.

⁴ *New Deal for Engagement in Fragile States*, http://www.pbsdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf [dostęp: 10.06.2018].

⁵ Na pierwszym spotkaniu IDPS w Dili (Timor Wschodni) ukształtowało się forum dialogu państw niestabilnych – grupa G7+, obejmująca: Afganistan, Burundi, Republikę Środkowej Afryki, Czad, Wybrzeże Kości Słoniowej, Demokratyczną Republikę Konga, Etiopię, Gwineę, Gwineę Bissau, Haiti, Liberię, Nepal, Papuę Nową Gwineę, Sierra Leone, Wyspy Salomona, Somalię, Sudan Południowy, Timor Wschodni i Kongo. Zob. *Dili Declaration*, April 10, 2010, <http://www.g7plus.org/en/resources/dili-declaration> [dostęp: 10.06.2018].

⁶ *The Monrovia Roadmap. On Peacebuilding and Statebuilding*, July 2011, <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/monrovia.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

W dokumencie wyeksponowano specyfikę potrzeb państw niestabilnych w porównaniu do innych państw rozwijających się. Wezwano społeczność donatorów pomocy rozwojowej do podjęcia wysiłków na rzecz budowania pokoju i państwowości, uznając je za niezbędne dla osiągnięcia trwałego rozwoju i eliminacji ubóstwa. Podkreślono konieczność dostosowania pomocy do krajowych priorytetów poszczególnych państw, wzmocnienia narodowych instytucji oraz koordynacji międzynarodowego wsparcia. Zwraca także uwagę na odpowiedzialność państw otrzymujących pomoc. Nowy Ład na rzecz Państw Niestabilnych ustanawia pięć priorytetowych celów budowania pokoju i państwowości (*Peacebuilding and Statebuilding Goals, PSGs*) w państwach niestabilnych:

1) *legitimate politics*: wzmocnienie legitymacji instytucji politycznych i procesu rozstrzygania konfliktów; 2) *security*: ustanowienie i wzmocnienie bezpieczeństwa obywateli; 3) *justice*: sprawiedliwość i praworządność; 4) *economic foundations*: zapewnienie zatrudnienia i poprawę warunków życia; 5) *revenues and services*: zarządzanie państwowymi dochodami i usługami⁷.

5 kwietnia 2016 r. na spotkaniu IDPS w Sztokholmie przedstawiciele ponad 40 państw przyjęli nowe zobowiązania w zakresie wsparcia państw niestabilnych i dotkniętych konfliktem⁸. Od 2008 r. założenia Nowego Ładu wdrażano w ośmiu państwach, w tym z powodzeniem w Somalii, Sierra Leone i Timorze Wschodnim. W Deklaracji Sztokholmskiej uwzględniono Agendę 2030 oraz Cele Zrównoważonego Rozwoju⁹ i wezwano m.in. do:

- przyspieszenia i wzmocnienia wysiłków na rzecz przewyciężenia źródeł niestabilności, konfliktu i przemocy;
- wzmocnienia aktywnej partycypacji kobiet w działaniach na rzecz budowania pokoju;
- spójnego podejścia dla większej inkluzyjności polityk i budowy efektywnych struktur zarządzania konfliktowego i pojednania;
- bardziej efektywnego i skoordynowanego wdrażania pomocy rozwojowej, szczególnie w przypadku przedłużających się kryzysów, by zniwelować lukę pomiędzy pomocą humanitarną a długofalową pomocą rozwojową;
- budowy silniejszych partnerstw dla wzmacniania zaufania i dzielenia się doświadczeniami pomiędzy krajami, donatorami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego¹⁰.

Ponadto, uczestnicy IDPS zobowiązali się do stosowania bardziej innowacyjnych metod wdrażania wsparcia rozwojowego w państwach borykających się z niestabilnością, przemocą i konfliktem dla lepszej reakcji na przedłużające się kryzysy. Zapowiedziano m.in. większe inwestycje w zakresie pomocy programowej, wzmocnienie

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World*, April 5, 2016, <https://www.government.se/4962f0/contentassets/8c2491b60d494dd8a2c1046b9336ee52/stockholm-declaration-on-addressing-fragility-and-building-peace-in-a-changing-world.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

⁹ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> [dostęp: 20.06.2018].

¹⁰ *Stockholm Declaration...*, *op. cit.*

krajowego systemu zarządzania finansami publicznymi, wprowadzenie sprawdzonych strategii zarządzania kryzysowego w celu redukcji ryzyka powierniczego¹¹.

Za główny czynnik politycznej i społecznej niestabilności w raporcie OECD *States of Fragility 2016. Understanding Violence* uznano przemoc, ze względu na jej wielowymiarowość, kompleksowość i dynamiczną zmienność¹². Autorzy raportu podkreślają, że „przemoc jest zachowaniem wzmacnianym przez normy społeczne, i działa jak efekt domina”¹³. Według szacunków OECD w 56 krajach znajdujących się w sytuacji niestabilnej w 2016 r. (w 2015 r. było ich 50)¹⁴, 15 zostało sklasyfikowanych jako skrajnie niestabilne. W perspektywie globalnej liczba osób żyjących w skrajnie biedzie zmniejszy się, jednakże ich liczba w krajach niestabilnych wzrośnie z 480 mln w 2015 r. do 542 mln w 2035 r. Do 2030 r. koncentracja biedy w tych państwach może sięgnąć ponad 60%. Pomiędzy 2002 a 2014 r. całkowita wartość przepływów finansowych do tych krajów wzrosła o około 206%, łącznie z oficjalną pomocą rozwojową (ODA), bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i przekazami pieniężnymi, i osiągnęła w tym okresie ponad 2,04 bln USD. ODA stanowiła 32% tej wartości¹⁵. Państwa w sytuacji niestabilności otrzymały większość (pomiędzy 2011–2014 prawie 64%) oficjalnej pomocy rozwojowej¹⁶. Do skrajnie niestabilnych na płaszczyźnie bezpieczeństwa miejsc w świecie należą Afganistan, Republika Środkowej Afryki, Irak, Pakistan, Somalia, Południowy Sudan, Sudan, Syria i Jemen¹⁷. Spośród 20 największych odbiorców ODA w latach 2011–2014 tylko sześciu państw nie obejmował kontekst niestabilności OECD¹⁸.

Wspieraniu rozwojowemu państw niestabilnych towarzyszą inwestycje donatorów w analizie i badania statystyczne, postrzegane jako element zaangażowania na rzecz rozwoju i ograniczania ubóstwa. Według danych zamieszczonych w *The Partner Report on Support to Statistics (PRESS) 2017*, który omawia trendy w zakresie finansowego wsparcia gromadzenia danych o gospodarkach rozwijających się i wschodzących, w latach 2013–2015 w państwach znajdujących się w sytuacji niestabilnej na ten cel przeznaczono 507 mln USD, co stanowiło około 1/3 zobowiązań krajowych przekazanych w tym okresie w ramach współpracy rozwojowej w celach statystycznych (1,786 mld USD). Łącznie Afganistan, Demokratyczna Republika Konga, Madagaskar, Myanmar/Birma, Sudan Południowy i Jemen otrzymały więcej niż 2/3 pomocy na badania statystyczne kierowanej do państw niestabilnych. Państwa te – oprócz Madagaskaru, który otrzymał wsparcie UNFPA w wysokości 31,6 mln USD w 2015 r. – stanowiły również pierwszą piątkę beneficjentów pomocy znajdujących się w sytuacji niestabilnej w latach 2012–2014. Wykres 1 ilustruje zewnętrzne wsparcie skierowane

¹¹ *Ibidem*.

¹² OECD, *States of Fragility 2016. Understanding Violence*, http://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2016_9789264267213-en [dostęp: 20.06.2018].

¹³ *Ibidem*, s. 16.

¹⁴ *Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?*, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aspekte-der-fragilitat-2015_9789264234345-de#page15 [dostęp: 20.06.2018].

¹⁵ OECD, *States of Fragility 2016*, *op. cit.*, s. 106.

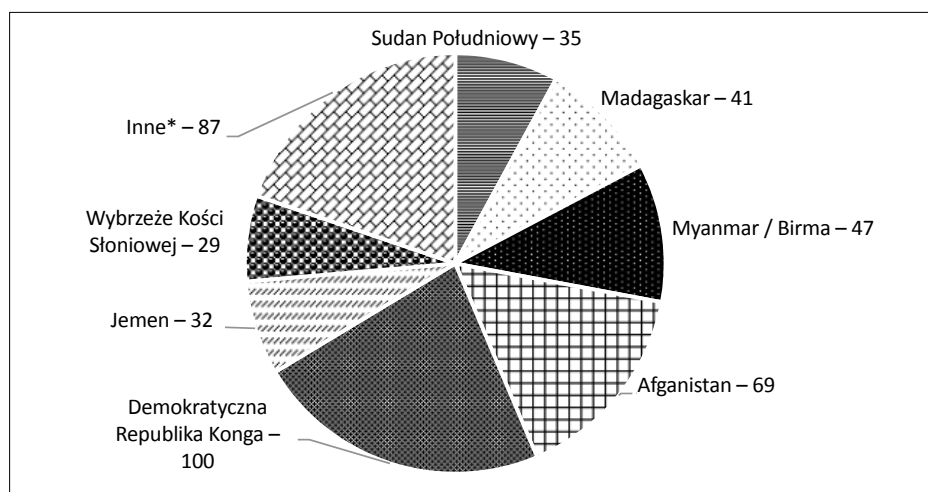
¹⁶ *Ibidem*, s. 107, 111.

¹⁷ *Ibidem*, s. 16–17.

¹⁸ Były to: Ghana, Indie, Jordania, Maroko, Turcja i Wietnam, *ibidem*, s. 111

do poszczególnych państw niestabilnych na cele statystyczne większe niż 10 mln USD z lat 2013–2015. W latach 2013–2015 blisko 80% pomocy na rzecz badań statystycznych w państwach niestabilnych przekazało pięciu największych darczyńców (FAO, Wielka Brytania, UE, UNFPA i Bank Światowy)¹⁹. Znaczenie finansowania sektora badań statystycznych rośnie wraz z dążeniem donatorów do bardziej efektywnego monitorowania wsparcia kierowanego do państw niestabilnych. Dotyczy to szczególnie programów wymagających wzajemnej koordynacji działań dawcy i biorcy pomocy, oceny postępów w implementacji Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz budowy i wzmocnienia krajowego systemu statystycznego beneficjenta i tym samym zapewnienia stałego dopływu danych, zwłaszcza w specyficznych obszarach współpracy rozwojowej (np. dotyczących wzmocnienia pozycji kobiet w społeczeństwie).

Wykres 1. Państwa niestabilne otrzymujące więcej niż 10 mln USD na wsparcie badań statystycznych w latach 2013–2015 (w mln USD)



* Sierra Leone: 23 mln USD, Mali: 23 mln USD, Czad: 18 mln USD, Somalia: 13 mln USD, Bośnia i Hercegowina: 10 mln USD.

Źródło: *Partner Report on Support to Statistics. PRESS 2017*, http://www.paris21.org/sites/default/files/2017-10/PRESS2017_web2.pdf, s. 23 [dostęp: 20.06.2018].

Najbardziej rozwinięte państwa niestabilne często uzależnione są od oficjalnej pomocy rozwojowej²⁰, choć stopień tego uzależnienia jest bardzo zróżnicowany. Wśród 20 najbardziej zależnych od pomocy krajów świata, w kontekście niestabilności

¹⁹ *Partner Report on Support to Statistics. PRESS 2017*, http://www.paris21.org/sites/default/files/2017-10/PRESS2017_web2.pdf, s. 22–23 [dostęp: 22.06.2018]. Do wspieranych obszarów należały: ogólne statystyki i metodologia gromadzenia, przetwarzania i analizy danych (58%), kwestie strategiczne i związane z zarządzaniem oficjalnymi danymi statystycznymi na poziomie krajowym i międzynarodowym (23%), kwestie demograficzne i społeczne (16%), gospodarcze (2%), środowiskowe i obejmujące wiele dziedzin (1%), *ibidem*, s. 16.

²⁰ OECD, *Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, <https://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/FSR-2014.pdf> [dostęp: 22.06.2018].

znajduje się 12. ODA tworzy od 0,02% PKB w Wenezueli, kraju o średnich dochodach, do 41,5% PKB w Liberii. Ekstremalnie niestabilne państwa z wysoką zależnością od ODA charakteryzują się wysokim poziomem niestabilności w sektorze bezpieczeństwa²¹.

Z punktu widzenia beneficjentów pomocy wyróżnić można dwa rodzaje alokacji wsparcia: 1) podporządkowany celowi długofalowego rozwoju, ukierunkowany na infrastrukturę, sektory użyteczności publicznej, rolnictwo i przemysł, służbę zdrowia i edukację – jest katalizatorem długofalowych zmian strukturalnych; oraz 2) określane jako „gaszenie pożaru”, ukierunkowany bardziej na symptomy (kryzysy i stany wyjątkowe) niż faktyczne nośniki i źródła niestabilności – stanowi reakcję na nadzwyczajne potrzeby (np. pomoc żywnościowa, odbudowa). Zbyt często kraje znajdujące się w sytuacjach niestabilnych otrzymują w pierwszej kolejności i głównie pomoc służącą właśnie „ugaszeniu pożaru” i zaspokojeniu bieżących potrzeb. Również nie zawsze ODA jest kierowana na prawdziwe nośniki niestabilności. Znaczna część pomocy dotyczy słabości długoterminowych podstaw wzrostu gospodarczego i wrażliwości środowiska na poziomie gospodarstw domowych i społeczności²².

Już w kontekście osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju w krajach rozwijających się polityczna i społeczna niestabilność postrzegana była jako istotna bariera. Państwa niestabilne, ze względu na wysoką niesprawność instytucji państwowych i słabą wydolność krajowych rządów, są dla międzynarodowej pomocy większym wyzwaniem niż pozostali jej beneficjenci. Omówiony wyżej Nowy Ład na rzecz Państw Niestabilnych ustanawia ramy współpracy rozwojowej, uwzględniając ich specyfikę i torując drogę do implementacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (*The Sustainable Development Goals, SDGs*)²³. Konflikt postrzegany jest jako najważniejsza bariera w rozwoju, zatem nadrzędnym celem winno być budowanie pokoju i praworządności w krajach nim dotkniętych. Wysiłki międzynarodowej współpracy rozwojowej należy ukierunkować na wzmocnienie społeczno-ekonomicznej odporności społeczeństw w sytuacjach niestabilności, tak by były one zdolne do łagodzenia wstrząsów.

Pomoc rozwojowa jako element pokonfliktowej agendy kształtowania pokoju

W sytuacji pokonfliktowej w kraju następuje zaburzenie aktywności ekonomicznej i aparatury państwowej, co niesie wysokie ryzyko niestabilności. Państwa zakwalifikowane jako niestabilne w większości są ogarnięte konfliktem lub mają takie doświadczenia z przeszłości²⁴. Niezdolność do mobilizacji własnych zasobów często pociąga za sobą zależność od zewnętrznej pomocy dla sfinansowania agendy rekonstrukcyjnej.

²¹ OECD, *States of Fragility 2016*, op. cit., s. 26.

²² *Ibidem*, s. 17, 26.

²³ International Dialogue on Peacebuilding & Statebuilding, *Realisation of the SDGs in Countries Affected by Conflict and Fragility: The Role of the New Deal*, https://www.pbsdialogue.org/media/filer_public/72/7b/727b3ec5-d96d-4acf-bcad-987ee5cb2094/realisation_of_the_sdgs_-_the_role_of_the_new_deal_3.pdf [dostęp: 22.06.2018].

²⁴ OECD, *Fragile States 2014*, op. cit.

Wiąże się z tym pytanie o rolę pomocy rozwojowej w przewyżczeniu strukturalnych problemów i zapobieganiu czy przynajmniej minimalizowaniu wystąpienia nowego konfliktu. Fiasko pokonfliktowej odbudowy zwiększa prawdopodobieństwo wybuchu nowego kryzysu i trwałej niestabilności. Ważna zatem jest nie tylko wielkość przekazywanej pomocy, ale jej instrumenty, alokacja i aktywność wspieranych podmiotów. Sukces odbudowy oznacza istnienie sprawnego państwa, zdolnego do wypełniania swoich podstawowych funkcji w zakresie bezpieczeństwa, porządku publicznego, rządów prawa, zaspokajania dóbr publicznych i mobilizacji zasobów. Zwłaszcza efektywna mobilizacja dla odtworzenia zakłóconej konfliktem państwowości jest kluczowa dla trwałego rozwoju i stopniowego odchodzenia od zależności pomocowej. W związku z powyższym budowa i wzmacnianie państwowości muszą być wyraźnie wpisane do katalogu celów międzynarodowego wsparcia rozwojowego. Tym samym ewaluacja efektywności pomocy w obszarach pokonfliktowych wychodzi poza konwencjonalne kryteria i obejmuje działania związane z utrwaleniem pokoju, odbudową zdolności państwa i poprawą jakości instytucji²⁵.

Proces pokonfliktowej odbudowy państwa (*statebuilding*) wymaga kompleksowych działań w zakresie budowania pokoju (*peacebuilding*). Zaangażowanie dawców pomocy skonfrontowane jest ze strukturalnymi wyzwaniami, determinowanymi przez stopień dysfunkcyjności danego państwa. Kluczowe znaczenie ma wybór instrumentów wsparcia. Do najbardziej powszechnych instrumentów pomocy rozwojowej należą: wsparcie budżetowe, fundusze multilateralne oraz regionalna pomoc programowa. Wsparcie budżetowe wzbudza najwięcej obaw co do jego niewłaściwego wykorzystania przez beneficjenta (środki trafiają do krajowego systemu finansów publicznych). Słabość aparatu administracyjnego i instytucjonalnego w sytuacjach pokonfliktowych determinuje nieskuteczność tej formy pomocy. Z kolei fundusze, które stanowią narzędzie gromadzenia i łączenia środków wielu dawców dla rozwiązania szerszego problemu (np. banki rozwojowe), pozwalają na lepszą koordynację pomocy i kontrolę jej wykorzystania w krajach-beneficjentach. Jednakże słabość instytucjonalna, brak potencjału i niepewność polityczna po stronie państw w sytuacji pokonfliktowej wraz z nieefektywną koordynacją po stronie dawcy często skutkują fragmentaryzacją połączonych instrumentów finansowych. Trzeci rodzaj pomocy pozwala na wsparcie regionalnych inicjatyw odbudowy pokonfliktowej – jak na przykład ustanowiony na Międzynarodowej Konferencji Regionu Wielkich Jezior program stabilizacji Demokratycznej Republiki Konga²⁶.

Wyróżnia się trzy ryzyka związane z udzielaniem wsparcia rozwojowego. Pierwsze to ryzyko rozwojowe, czyli ryzyko pogorszenia się politycznej i gospodarczej sytuacji w państwie-beneficjencie w czasie implementacji środków pomocowych. Decydujące mogą tu być czynniki, których pomoc nie dotyczyła, lub takie, którym nawet większe zaangażowanie donatora w kraju w sytuacji pokonfliktowej nie jest w stanie sprostać. Drugie to ryzyko projektowe (nieosiągnięcia celów projektu). Trzecie, określane jako instytucjonalne, to ryzyko utraty reputacji i dobrego imienia przez dawcę

²⁵ Szerzej zob. L. Ndikumana, *The Role of Foreign Aid in Post-Conflict Countries*, "CRPD Working Paper" 2015, nr 30, <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-ndikumana.pdf>, s. 3–4 [dostęp: 22.06.2018].

²⁶ *Ibidem*, s. 5–6.

w przypadku porażki interwencji. Zwłaszcza to ostatnie jest wyższe w przypadku zaangażowania w państwach w sytuacjach pokonfliktowych²⁷.

Strategie pomocowe dla obszarów pokonfliktowych muszą uwzględniać zarówno inicjatywy na rzecz utrwalenia pokoju i minimalizowania zagrożenia ponownym konfliktem, jak i odbudowę gospodarczą – jako wzajemnie uzupełniające się płaszczyzny. Argumenty negujące efektywność pomocy rozwojowej dla państw niestabilnych i pokonfliktowych opierają się na założeniu o dysfunkcyjności ich rządów. Tym samym wsparcie pozostaje w napięciu pomiędzy dwoma kluczowymi kryteriami alokacji pomocy: potrzebami rozwoju i dobrych rządów (*good governance*). Badania wskazują, że efektywność pomocy w tak trudnych warunkach wymaga innowacyjnego podejścia donatorów, dostosowanego do lokalnych uwarunkowań²⁸. Wsparcie należy kierować do sektorów istotnych dla wzmocnienia głównych funkcji państwa i jego legitymacji – należą do nich: bezpieczeństwo, rządy prawa, porządek publiczny, zapewnienie podstawowych usług i infrastruktury publicznej, mobilizacja zasobów. Sukces w zakresie budowy państwowości jest podstawą powodzenia innych wysiłków rozwojowych.

Od połowy lat 90. do 2013 r. w skali globalnej liczba konfliktów zbrojnych spadała, jednak obecnie ponownie obserwuje się wzrost zarówno liczby wojen, jak i w ich konsekwencji – ofiar śmiertelnych i uchodźców²⁹. Zapobieganie kryzysom i nawrotom konfliktów w społeczeństwach pokonfliktowych pozostaje centralnym zadaniem międzynarodowej polityki. Wykres 2 ilustruje główne obszary zaangażowania międzynarodowej społeczności w państwach pokonfliktowych po 1990 r.

Kwestia czynników decydujących o powodzeniu bądź porażce wysiłków na rzecz stabilizacji pokoju po konflikcie zbrojnym wciąż przykuwa uwagę badaczy i pozostawia pytania bez odpowiedzi. Międzynarodowe wsparcie rozwojowe koncentruje się na czterech głównych płaszczyznach: bezpieczeństwie, rozwoju społeczno-ekonomicznym, demokratycznych rządach i tymczasowym wymiarze sprawiedliwości. Przywrócenie podstawowego bezpieczeństwa państwa i obywateli w obliczu wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń jest warunkiem wstępnym innych aktywności implikujących pokój i rozwój. Wsparcie rozwoju społeczno-ekonomicznego zmierza do poprawy warunków życia i przywrócenia zaufania do instytucji państwowych. Działania te obejmują również tradycyjne obszary oficjalnej pomocy rozwojowej, jak zapewnienie bezpieczeństwa żywności, zabezpieczenie podstawowych usług oraz długofalowa polityka na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wysiłki na rzecz promocji wzrostu w krajach pokonfliktowych opierają się na silnym przekonaniu, że

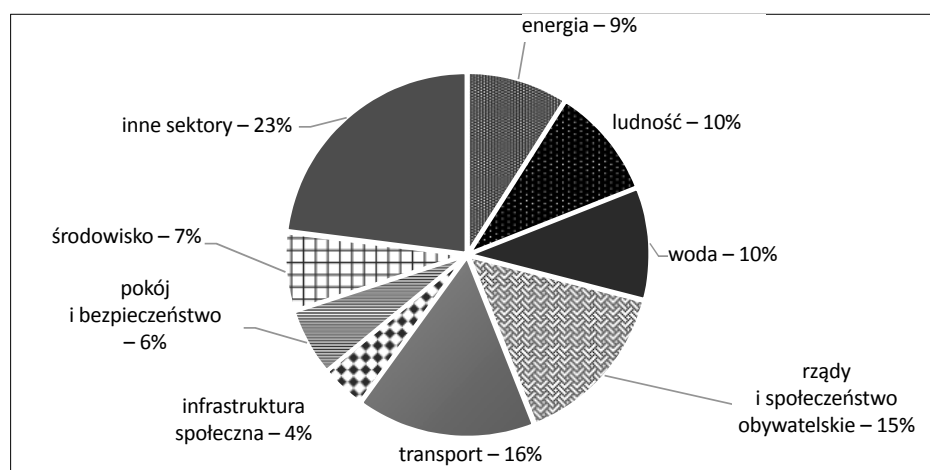
²⁷ *Ibidem*, s. 6.

²⁸ *Ibidem*, s. 9. Przykładem udanych interwencji opierających się na mocnych stronach istniejących instytucji jest program Save the Children Norway w Etiopii (Alternative Basic Education for Children out of School, ABEC), oparty na lokalnej administracji, czy świadczenie usług zdrowotnych w sektorze wiejskim w Afganistanie przez NGOs i aktorów prywatnych.

²⁹ Zob. szerzej: Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2017*, Heidelberg 2018, <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en> [dostęp: 22.06.2018]; Ch. Fiedler, K. Mroß, J. Grävingsholt, *Building peace after war: The knowns and unknowns of external support to post-conflict societies*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, "Briefing Paper" 2016, nr 11, s. 2, https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_11.2016.pdf [dostęp: 22.06.2018]; Ch. Fiedler, K. Mroß, *Post-Conflict Societies: Chances for Peace and Types of International Support*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, "Briefing Paper" 2017, nr 4, s. 2 https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_4.2017.pdf [dostęp: 22.06.2018].

wysoki poziom PKB *per capita* wiąże się z redukcją prawdopodobieństwa wewnętrznego konfliktu. Badania pokazują, że wzrost gospodarczy redukuje prawdopodobieństwo powrotu działań wojennych. Zatem ODA może być instrumentem stabilizacji pokonfliktowego pokoju³⁰.

Wykres 2. ODA kierowana do krajów pokonfliktowych w okresie pięciu lat od zakończenia konfliktu zbrojnego



Źródło: Ch. Fiedler, K. Mroß, J. Grävingholt, *Building peace after war: The knowns and unknowns of external support to post-conflict societies*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, "Briefing Paper" 2016, nr 11, s. 2, https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_11.2016.pdf [dostęp: 22.06.2018].

Powojenne priorytety rozwoju gospodarczego różnią się od tych przyjmowanych w normalnych uwarunkowaniach. Wybór dotyczy ukierunkowania na makroekonomiczne polityki lub raczej na krótkofalowe zapewnienie podstawowych usług. Po zimnej wojnie międzynarodowe instytucje finansowe promowały neoliberalne strategie podporządkowane celowi odbudowy gospodarki. Obecnie polityki makroekonomiczne postrzegane są jako relatywnie mniej ważne w sytuacjach pokonfliktowych, podczas gdy na znaczeniu zyskują polityki społeczne, jak zapewnienie szerszego dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej. Generowanie pokoju poprzez zapewnianie podstawowych usług zyskuje priorytetową rangę w sytuacjach pokonfliktowych.

Argumentem przemawiającym za ukierunkowaniem ODA na wsparcie demokracji jest założenie, że sprawne demokracje zapobiegają ponownemu konfliktowi poprzez stwarzanie pokojowych kanałów dla wyrażania poglądów i radzenia sobie z konkurującymi interesami i roszczeniami. Wsparcie demokracji obejmuje pomoc w przeprowadzeniu wyborów, wypracowanie konstytucyjnych podstaw funkcjonowania państwa, wsparcie administracji, rządów prawa, praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego. Z jednej strony budowa i wzmocnienie demokracji ma zasadnicze znaczenie dla ugruntowania pokoju, z drugiej jednak – transformacja do systemu demokratycznego może wiązać się ze wzrostem przemocy. Wspieranie wymiaru

³⁰ Ch. Fiedler, K. Mroß, J. Grävingholt, *op. cit.*, s. 2.

sprawiedliwości w okresach przejściowych opiera się na przekonaniu, że ustanowienie pokoju wymaga rozliczenia społecznych problemów powstałych w wyniku konfliktu i przemocy. Typowe instrumenty obejmują ściganie przestępstw, amnestie, reformę wymiaru sprawiedliwości i sektora bezpieczeństwa, pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności, reparacje itd.³¹

Analiza międzynarodowego wsparcia 28 państw, w których miały miejsce wojny domowe pomiędzy 1990 i 2014 r., autorstwa Charlotte Fiedler i Kariny Mroß z Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), pokazuje, że nawet po zakończeniu konfliktu wyzwanie budowy stabilnego pokoju często przerasta możliwości zewnętrznego zaangażowania³². Prawie wszystkie badane przypadki wojny domowej miały miejsce w krajach, które doświadczyły jej już w przeszłości. Wielkość ODA jest zróżnicowana zarówno pomiędzy jej beneficjentami, jak i obszarami wsparcia. Ekspertki DIE wskazują na trzy prawidłowości charakteryzujące pokonfliktowe społeczeństwa i międzynarodowe wsparcie ich wysiłków na rzecz pokoju:

- 1) połowa analizowanych państw doświadczyła wojny domowej ponownie, zazwyczaj jej nawrót miał miejsce w okresie do pięciu lat po konflikcie. Zdecydowana większość tych powrotów była bardzo poważna – osiągały podobną intensywność jak pierwotne wojny. Niektóre państwa wpadają w tzw. „pułapkę konfliktu” i doświadczają nawrotu wojny wielokrotnie. Czad i Rwanda trzy razy były polem wojny domowej w analizowanym okresie (1990–2014). Wybuch przemocy może mieć miejsce również po okresie stabilności, np. po 6 lub 7 latach, jak w przypadku Serbii i Iraku. Podwyższone ryzyko nawrotu konfliktu wynika ze specyfiki krajów pokonfliktowych, skłonności do przemocy politycznej, a także sporów w sąsiedztwie. Prawdopodobieństwo jego reaktywacji potęgują czynniki strukturalne (np. niski dochód, zależność zasobowa), jak również charakter zakończonego konfliktu. Wyższa liczba zwalczających się frakcji utrudnia budowę pokojowego ładu powojennego. Ekstremalnym przypadkiem była Etiopia, która doświadczyła ciągłej wojny pomiędzy 1964 i 1996 r., z udziałem nawet siedmiu stron konfliktu. Pokonfliktowe społeczeństwa należą do najbiedniejszych na świecie. Z wyjątkiem Libii, to kraje o niskim lub niższym średnim dochodzie (zgodnie z definicją Banku Światowego): od 118 USD (Liberia, 1997) do 3803 USD (Liban, 1990) *per capita*.
- 2) społeczeństwa pokonfliktowe, które otrzymały znacznie więcej międzynarodowego wsparcia, doświadczają mniej nawrotów wojny domowej. Szczególnie ważne jest zaangażowanie w czterech obszarach służących utrwaleniu pokoju: podstaw społeczno-ekonomicznych, stabilności i bezpieczeństwa, polityki i rządów prawa oraz społecznej transformacji konfliktów (*societal conflict transformation*, SCT). Wielkość ODA dla poszczególnych dziedzin cechuje duża rozbieżność. Wsparcie podstaw społeczno-ekonomicznych wymaga dużych nakładów finansowych, m.in. w celu przywrócenia infrastruktury, podstawowych usług i aktywności w skali makroekonomicznej. Dlatego też ODA jest tu najwyższa. W okresie do pięciu lat po wojnie na ten cel państwa otrzymywały średnio 85,5 USD *per capita* rocznie. Co ciekawe, wartość ta jest tym większa, im dłużej państwo pozostaje w pokoju (z relatywnie wysokim poziomem od samego początku). Z kolei

³¹ *Ibidem*, s. 4.

³² Ch. Fiedler, K. Mroß, *op. cit.*

Środki ODA przeznaczone na wsparcie bezpieczeństwa i stabilności, włączając demobilizację uzbrojonych grup i rozminowanie, dla ponad połowy państw pokonfliktowych wyniosły mniej niż 1 USD *per capita* rocznie³³. Podobnie zróżnicowane pomiędzy beneficjentami było wsparcie w sektorze polityki i rządów, włączając wybory, prace nad konstytucją, prawa człowieka, media. 2/3 krajów pokonfliktowych otrzymało na ten cel 5 USD lub mniej *per capita* rocznie, podczas gdy na przykład Nikaragua – 43,80 USD, a Bośnia i Hercegowina – 24 USD. Wsparcie w tym obszarze nie wzrasta wraz z czasem trwania pokoju i utrzymuje się na stałym poziomie.

- 3) podkreśla się znaczenie wzmocnienia wsparcia w obszarze społecznej transformacji konfliktów (SCT), które jest kluczowym narzędziem kształtowania długotrwałego pokoju. Działania promujące społeczną transformację konfliktów służą przewyższeniu skutków wojny, przeciwdziałaniu podziałom społecznym i pokojowemu rozwiązywaniu sporów³⁴. Niemniej badania wskazują, że SCT cieszy się najmniejszym poparciem wśród społeczności dawców, w 1/3 przypadków zaangażowanie w tym obszarze w okresie pierwszych pięciu lat po konflikcie nie zostało w ogóle wzięte pod uwagę³⁵. Również wielkość wsparcia w zestawieniu z innymi obszarami jest niewielka³⁶. Dane pokazują jednak wzrost wydatków na SCT w miarę upływu czasu.

Biorąc pod uwagę dane ze wszystkich obszarów, największe wsparcie *per capita* w pierwszych pięciu latach po konflikcie otrzymały: Bośnia i Hercegowina, Serbia i Kosowo (po 1999) Liberia (po 2004) i Nikaragua³⁷.

Podsumowanie

Niewątpliwie największą przeszkodą alokacji i skuteczności wsparcia rozwojowego w przypadku obszarów pokonfliktowych jest słabość tamtejszych systemów instytucjonalnych. Dlatego też ich wzmocnienie leży w interesie społeczności dawców. Polityczna niestabilność w państwach słabych i upadłych stanowi pożywkę dla rozwoju negatywnych sił odśrodkowych o charakterze przestępczym i terrorystycznym. Tym samym przeciwdziałanie procesowi erozji państwowości jest instrumentem pozwalającym na osiągnięcie celów bezpieczeństwa międzynarodowego. Beczynność wobec tych problemów pociągnęłaby za sobą pogłębiające się ryzyko zarówno dla społeczności donatorów, jak i samych państw niestabilnych.

³³ W dziesięciu przypadkach było to do 3 USD, a w czterech państwach otrzymujących największe kwoty – pomiędzy 11 USD i 14.50 USD. Dane ODA dają niekompletny obraz międzynarodowego wsparcia dla bezpieczeństwa w krajach pokonfliktowych, nie uwzględniają bowiem wsparcia niebędącego oficjalną pomocą rozwojową w ramach *peacekeeping*, Ch. Fiedler, K. Mroß, *op. cit.*, s. 3.

³⁴ Wyróżnia się cztery płaszczyzny wsparcia w tym zakresie: prawdę (ujawnienie zbrodni), sprawiedliwość (pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności), ofiary (rekompensata za krzywdy i straty), pojednanie (przeciwdziałanie podziałom społecznym).

³⁵ *Ibidem*, s. 1–2.

³⁶ Najwięcej (1,64 USD na osobę) w tym obszarze otrzymała Liberia.

³⁷ Ch. Fiedler, K. Mroß, *op. cit.*, s. 3.

Zestawienie danych nt. międzynarodowego wsparcia społeczeństw pokonfliktowych z incydentami nawrotu wojny pokazuje, że kraje, które uniknęły nawrotu konfliktu, otrzymują w porównaniu z krajami doświadczającymi ponownie jego eskalacji znacznie powyżej średniej ODA w każdym z czterech obszarów kluczowych dla stabilizacji i pokoju. W obszarze polityki i rządu kraje, które nie doświadczyły nawrotu, otrzymały około 50% więcej wsparcia niż średnia (7,44 USD *per capita* rocznie), natomiast te, w których doszło do ponownej konfrontacji – o 60% mniej³⁸. Zatem międzynarodowe wsparcie dla budowy pokoju po wojnie może pomóc zredukować ryzyko jej nawrotu. Niemniej wyzwania związane ze specyfiką obszarów pokonfliktowych wymagają bardziej elastycznego i wrażliwego na lokalne uwarunkowania wsparcia rozwojowego. Wciąż brak jednego wzorca postępowania i uniwersalnej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kształtować zewnętrzną pomoc, by była najbardziej efektywna. Niewątpliwie wymagane jest wieloaspektowe podejście do procesu budowania pokoju, a jednym z jego płaszczyzn jest oficjalna pomoc rozwojowa.

Rola pomocy rozwojowej w procesie stabilizacji i odbudowy obszarów pokonfliktowych *Streszczenie*

Przedmiotem artykułu jest analiza roli pomocy rozwojowej w działaniach na rzecz budowy pokoju i odbudowy państwowości w społeczeństwach pokonfliktowych. Wszystkie inicjatywy rozwojowe wymagają zaangażowania państwa beneficjenta pomocy. Efektywność wsparcia jest określana przez sukces budowy zdolności i legitymacji państwa. W artykule postawiono tezę, że w państwach niestabilnych i obszarach dotkniętych konfliktem, dla powodzenia starań o kształtowanie pokoju niezbędna jest odbudowa państwowości, obejmująca przywrócenie kluczowych funkcji państwa i kultury rządów prawa, zapewnienie podstawowych usług publicznych, rewitalizację gospodarczą oraz społeczną transformację konfliktów.

Słowa kluczowe: ODA, obszary pokonfliktowe, państwa pokonfliktowe, budowa pokoju, pomoc rozwojowa

The role of development assistance for peacebuilding and reconstruction in post-conflict areas *Abstract*

This paper analyses the role that development assistance can play in peacebuilding and reconstruction efforts in post-conflict societies. All development initiatives require the aid-receiving state involvement at some level. Aid effectiveness is determined by the success in building state capacity and legitimacy. Thus, the main argument is that in fragile states and conflict-affected areas aid donors must tackle state-building for successful peacebuilding. It includes supporting the restoration of core government functions and a rule of law culture, delivery of public services, economic revitalization and societal conflict transformation.

Key words: ODA, post-conflict areas, post-conflict countries, peacebuilding, development assistance

³⁸ *Ibidem.*

***Роль помощи в целях развития постконфликтных районов
в процессе их стабилизации и восстановления***

Резюме

В статье проведен анализ роли помощи в целях развития постконфликтных обществ в сфере мирного урегулирования и восстановления государственности. Все инициативы развития требуют активного участия государства-получателя помощи. Эффективность поддержки зависит от успехов в строительстве государства и легитимности его органов. В статье сформулировано тезис, что в нестабильных государствах и в затронутых конфликтами районах для успеха мирных усилий необходимо восстановить государственность и ее ключевые функции – принцип верховенства закона, обеспечение основных государственных услуг, обеспечение экономического восстановления и социальной трансформации конфликтов.

Ключевые слова: Официальная помощь в целях развития (ОПР), постконфликтные районы, постконфликтные государства, строительство мира (миростроительство), помощь в целях развития

