

Anna Paterek

**POLITYKA ROZWOJOWA NIEMIEC
JAKO CZYNNIK STABILIZACJI I BEZPIECZEŃSTWA
PAŃSTW UPADŁYCH NA PRZYKŁADZIE AFGANISTANU
I PAŃSTW AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ**

Wprowadzenie

Dysfunkcyjność państw, będąca jednym z czynników destabilizujących stosunki międzynarodowe, stanowi obecnie istotne zagrożenie i wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Znajduje to wyraz w kształtowaniu strategii związanych z bezpieczeństwem i stabilnością w perspektywie regionalnej globalnej przez najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym również Niemcy. Postępująca niestabilność krajów rozwijających się stawia przed międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju ważne zadania w dziedzinie prewencji i zarządzania kryzysowego. Zaangażowanie rządu federalnego wobec państw niestabilnych przebiega zarówno na płaszczyźnie multilateralnej (UE, OBWE, ONZ), jak i bilateralnej. Priorytetem natomiast jest skuteczna prewencja kryzysowa, jeśli to możliwe we współpracy i porozumieniu z międzynarodowymi partnerami. Niniejszy artykuł zawiera syntetyczną analizę niemieckich działań rozwojowych, realizowanych na płaszczyźnie bilateralnej i mających na celu stabilizację państw dysfunkcyjnych. Autor koncentruje się na przedstawieniu założeń współpracy rozwojowej Niemiec z państwami słabymi bądź znajdującymi się na skraju upadku przez pryzmat celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na podstawie przykładów jej realizacji w latach 2010–2014.

Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju w państwach dysfunkcyjnych

W ciągu ostatnich lat działania na rzecz stabilności państw słabych i dotkniętych konfliktami skupiały coraz większą uwagę międzynarodowej społeczności donatorów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Zarówno uwarunkowania dysfunkcyjności, jak i sposoby jej skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania stały się jednym z priorytetów współpracy rozwojowej¹. W 2008 r. z rekomendacji Trzeciego Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Współpracy Rozwojowej w Akrze (Third High Level Forum on Aid Effectiveness) ustanowiony został Międzynarodowy Dialog na rzecz Budowania Pokoju i Państwowości (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding – IDPS)². Był on odpowiedzią na potrzebę lepszego i bardziej ukierunkowanego wsparcia w warunkach niestabilności, przemocy i konfliktu zbrojnego. Jest to jednocześnie pierwsze tego typu forum mające na celu wspólne działania dawców i beneficjentów pomocy w procesie budowania pokoju i stabilnej państwowości³. 30 listopada 2011 r. w Pusan uczestnicy IDPS 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 Podkreśla on specyfikę potrzeb krajów niestabilnych w porównaniu do innych państw rozwijających się. Wzywa on społeczność donatorów pomocy rozwojowej do podjęcia wysiłków na rzecz budowania pokoju i państwowości, uznając je za niezbędne dla osiągnięcia trwałego rozwoju i eliminacji ubóstwa. Jednocześnie eksponuje dostosowanie do narodowych priorytetów poszczególnych państw, odpowiedzialność krajów otrzymujących pomoc, wzmocnienie narodowych instytucji oraz koordynację międzynarodowego wsparcia. Nowy Ład na rzecz Państw Niestabilnych ustanawia pięć

¹ Szerzej zob. J. Faust, J. Grävingholt, S. Ziája, *Foreign Aid and the Fragile Consensus on State Fragility*, „Discussion Paper” 2013, nr 8.

² *Concept Paper for the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, March 2009, www.pbsdialogue.org/documentupload/43467241.pdf (dostęp: 10.08.2015).

³ Szerzej zob.: zakładka About na www.pbsdialogue.org oraz *Sweetening the Deal: Adding Value to the New Deal for Fragile States through CSO Engagement*, 22.02.2012, www.nsi-ins.ca.

⁴ Grupa G7+ (19 najbardziej niestabilnych państw świata), państwa wchodzące w skład Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, reprezentanci międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego, <http://www.g7plus.org/new-deal-document> (dostęp: 6.09.2015).

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*, 10.04.2010, www.g7plus.org/news-feed/2010/4/10/dili-declaration.html (dostęp: 10.08.2015).

⁶ *The Monrovia Roadmap. On Peacebuilding and Statebuilding*, July 2011, www.pbsdialogue.org/documentupload/48345560.pdf (dostęp: 10.08.2015).

priorytetowych celów na rzecz budowania pokoju i państwowości (Peacebuilding and Statebuilding Goal –, PSGs) w krajach niestabilnych:

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

Stambulski Program Działania 2011–2020 (przyjęty na IV Konferencji Narodów Zjednoczonych ws. Krajów Najmniej Rozwiniętych w maju 2011 r. w Stambule) wyznacza kierunek międzynarodowego wsparcia dla najmniej rozwiniętych państw, w tym tych dotkniętych konfliktem lub będących w sytuacji pokonfliktowej⁸. Niestabilność polityczna i społeczna jest istotną barierą w osiągnięciu przez państwa rozwijające się milenijnych celów rozwoju. Tym samym kraje niestabilne, ze względu na wysoką niesprawność instytucji państwowych i słabą wydolność krajowych rządów, są dla międzynarodowej pomocy większym wyzwaniem niż pozostali jej beneficjenci. Postmilenijna agenda międzynarodowej współpracy rozwojowej powinna zatem wyeksponować konflikt jako najważniejszą barierę w rozwoju, wyznaczając nadrzędny cel w budowaniu 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.

Według szacunków OECD w 50 państwach, które w 2015 r. znalazły się na liście krajów w niestabilnej sytuacji mieszka obecnie 43% ludności, żyjącej na granicy ubóstwa (poniżej 1,25 dol. dziennie na osobę)⁹. Do 2030 r. koncentracja biedy w tych państwach może sięgnąć 62%¹⁰. Co więcej połowa z nich znajduje się w sporządzanym przez OECD zestawieniu nieprzerwanie od 2007 r. Mieszkańcy 50 krajów niestabilnych stanowią obecnie 20% globalnej populacji (1,4 mld), ich liczba wzrośnie do 1,9 mld w 2030 r. i do 2,6 mld w 2050 r. Kraje niestabilne łączą wspólne cechy (problemy strukturalne i nieprawidłowo funkcjonujące instytucje), ale też różnią się między sobą w wielu wymiarach. Najwyższy wskaźnik średniej długości życia w 2012 r. miała Bośnia i Hercegowina (76 lat), najniższy

⁷ *Building Blocks to Prosperity: The Peacebuilding and Statebuilding Goals*, www.oecd.org.

⁸ *Istanbul Declaration and Programme of Action – 2011*, www.unohrrls.org/about-ldcs/istanbul-programme-of-action; *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011–2020). Monitoring Deliverables, Tracking Progress – Synthesis Report*, Dhaka 2014.

⁹ Istnieje kilka rankingów i klasyfikacji niestabilności państw, opracowanych m.in. przez OECD, Bank Światowy, Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju i Fund of Peace. W niniejszym opracowaniu przyjęto listę krajów niestabilnych, na którą powołuje się OECD w raportach *Fragile States 2014* i *States of Fragility 2015* (www.oecd.org).

¹⁰ *Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?*, Paris 2015, s. 15.

(45 lat) Sierra Leone. Natomiast średni wiek ludności żyjącej w tych krajach wyniósł 21 lat, przy czym średnia światowa utrzymuje się na poziomie 30 lat (2013 r.). Produkt krajowy brutto w 2013 r. sięgał od 522 mld dol. (Nigeria) do 1 mld dol. (Wyspy Salomona). Z kolei dochód narodowy brutto na mieszkańca w tym samym roku kształtował się od 6 710 dol. (Irak) do 270 dol. (Malawi). Na 50 państw niestabilnych 27 to kraje o niskich dochodach. Regionem w największym stopniu dotkniętym problemem niestabilności jest Afryka Subsaharyjska z 28 państwami niestabilnymi¹¹.

Mimo istniejących różnic w rozumieniu „niestabilności” w dyskursie rozwojowym¹² przyjmuje się, że przejawia się ona przede wszystkim w niezdolności władzy państwowej do ochrony swoich obywateli przed przemocą, niezapewnieniem dostępu do podstawowych usług oraz braku legitymizacji działań państwa. Raport OECD z 2015 r. wprowadza pięć płaszczyzn wyznaczających największe ryzyko i skłonność do niestabilności:

1) przemoc: zmniejszenie wszelkich form przemocy; 2) wymiar sprawiedliwości: powszechny dostęp do wymiaru sprawiedliwości; 3) instytucje: skuteczne, odpowiedzialne i sprzyjające włączeniu społecznemu instytucje; 4) stabilne podstawy gospodarcze: wsparcie gospodarczego, społecznego i politycznego włączenia; 5) odporność: wzmocnienie zdolności do przewyższania społecznych, gospodarczych, jak i ekologicznych wstrząsów i kryzysów¹³.

Niestabilność postrzegana jest zatem jako wyzwanie wymagające wielowymiarowych wysiłków na rzecz jej przewyższenia. Taka koncepcja dysfunkcyjności państwa ma pomóc w identyfikowaniu narodowych i międzynarodowych priorytetów pomocy, uwzględniających różnorodność przejawów i stopni niestabilności, a tym samym powinna ułatwić alokację międzynarodowych środków finansowych. Destabilizacja państwa pociąga za sobą zróżnicowane koszty gospodarcze, rozwojowe i bezpieczeństwa, zarówno na poziomie regionalnym, jak i światowym. Założenie, że kraje niestabilne stanowią źródło zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, znajduje swój wyraz w kształtowaniu kryteriów przeznaczenia Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (Official Development Assistance – ODA) państw skupionych w Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD (Development Assistance Committee – DAC). W 2007 r. połowa środków pomocowych kierowanych do państw niestabilnych trafiła do czterech krajów, co wynikało albo z bieżących wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego (w przypadku Afganistanu i Iraku), albo wiązało się ze znaczeniem tych państw dla sytuacji regionów już wysoce niestabilnych – Pakistan i Etiopia.

¹¹ *Ibidem*, s. 33.

¹² Zob.: J. Faust, J. Grävingholt, S. Ziaja, *Foreign Aid...*, *op. cit.*; *Przewyższenie niestabilności w Afryce. Nowe europejskie podejście*, 2009, www.ec.europa.eu/index_pl.htm, s. 14–18.

¹³ *Aspekte der Fragilität 2015...*, *op. cit.*, s. 46–49.

W okresie od 2000 do 2012 r. Oficjalna Pomoc Rozwojowa dla krajów niestabilnych wzrosła niemal dwukrotnie (36 dol. na osobę w 2012 r.)¹⁴. Od 2007 r. ponad połowa ODA (53%) trafia do państw znajdujących się obecnie (2015 r.) na liście krajów dysfunkcyjnych. Jest to z pewnością wyrazem skupienia wysiłków międzynarodowej społeczności donatorów na grupie państw o najwyższym poziomie ubóstwa. Jednakże istnieją duże dysproporcje w podziale pomocy. Niewystarczająca koordynacja przepływu środków wsparcia pomiędzy donatorami sprawia, że niektóre kraje są pomijane przy ich rozdziale („pomocowe sieroty” – *aid orphans*). Wśród jedenastu zaniegdywanych przez donatorów państw dzieść znajdowało się w sytuacji niestabilnej (m.in. Gwinea, Madagaskar, Nepal, Sierra Leone)¹⁵. Z kolei wspomniane wyżej czynniki geopolityczne przyczyniły się do skoncentrowania wsparcia pomiędzy 2003 r. a 2012 r. – równolegle do trwającego zaangażowania militarnego – na Afganistanie i Iraku, stanowiło ono 22% łącznej ODA dla krajów dotkniętych niestabilnością. Grupa dziewięciu największych beneficjentów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej – Afganistan, Egipt, Etiopia, Bangladesz, Demokratyczna Republika Kongo, Kenia, Nigeria, Pakistan, Zachodni Brzeg i Strefa Gazy – otrzymała w 2012 r. ponad 50% środków ODA przekazanych krajom niestabilnym¹⁶. Średnia wartość ODA na osobę w krajach najslabiej rozwiniętych (Least Developed Country – LDC) wyniosła 45 dol. i tym samym była większa w porównaniu z grupą krajów niestabilnych o średnich dochodach (28 dol.)¹⁷.

Najslabiej rozwinięte państwa niestabilne często uzależnione są od Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. W 2011 r. sześć spośród siedmiu najbardziej zależnych od pomocy krajów najslabiej rozwiniętych znajdowało się w sytuacji niestabilności (m.in. Tuwalu, Wyspy Salomona, Afganistan i Liberia). W niektórych z nich konstytuuje ona do 55% ich PKB (np. Tuwalu, Burkina Faso). Inne z kolei są zaniegdywane: w 2011 r. na każdy z 44 krajów tej grupy przypadło średnio mniej niż pół procenta globalnej ODA¹⁸. Rola pozostałych, oprócz ODA, źródeł finansowania rozwoju krajów dysfunkcyjnych jest znikoma. Od 2000 r. największą część wpływów stanowią przekazy pieniężne pracowników migrujących, choć ograniczają się one do niewielkiej liczby krajów o średnim dochodzie w przypadku dużych diaspor (w Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Zachodnim Brzegu i Strefie Gazy – wynosiły one w 2012 r. ponad 475 dol. na osobę)¹⁹. W 2012 r. zaledwie 6% (38,7 mld dol.) ogółu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w państwach rozwijających się przypadało na kraje niestabilne. Zdecydowana więk-

¹⁴ Dla porównania w pozostałych państwach rozwijających wyniosła mniej niż 10 dol. na osobę; zob. *ibidem*, s. 65.

¹⁵ *Ibidem*, s. 67.

¹⁶ Średnio państwa te otrzymały ponad 250 dol. na osobę, *ibidem*, s. 61–87.

¹⁷ *Ibidem*, s. 68.

¹⁸ *Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, s. 11, 32, www.oecd.org.

¹⁹ *Aspekte der Fragilität 2015... op. cit.*, s. 71.

szość z nich (72%) koncentrowała się w 2012 r. na dziesięciu bogatych w zasoby krajach dysfunkcyjnych²⁰.

Mimo wypracowania w 2011 r. międzynarodowych ram współpracy rozwojowej w państwach dotkniętych konfliktem i w sytuacji niestabilności na rzecz wzmocnienia instytucji państwowych jeszcze w 2012 r. zaledwie 4% ODA skierowanej do tej grupy krajów służyło wsparciu legitymizacji politycznych instytucji, a 3% wymiarowi sprawiedliwości i praworządności²¹. Według dostępnych źródeł środki ODA na kwestie związane z bezpieczeństwem są niewielkie. W 2012 r. wsparcie budowy sektora bezpieczeństwa w krajach dysfunkcyjnych wyniosło łącznie 858 mln dol. (1,4% ogółu pomocy w tym sektorze), natomiast wymiaru sprawiedliwości 1 912 mln dol. (3,13% ogółu pomocy w tym sektorze)²².

Tabela 1. Zmiany wielkości dwustronnej pomocy rozwojowej na rzecz krajów niestabilnych, w latach 2010–2011

	10 największych donatorów pomocy do gospodarek/ państw niestabilnych	ODA do gospodarek/ państw niestabilnych	zmiana ODA w % do wszystkich krajów rozwijających się, 2010-2011	zmiana ODA w % do gospodarek/państw niestabilnych, 2010-2011
1	USA	13 291	▼ -0,3	▲ +1,1
2	Instytucje UE	5 041	▲ +29,1	▼ -9,1
3	IDA	4 613	▼ -15,6	▼ -5,6
4	Wielka Brytania	3 804	▼ -0,8	▲ +16,4
5	Japonia	3 150	▼ -12,2	▲ +8,8
6	Francja	2 935	▲ +2,5	▲ +3,1
7	Niemcy	2 573	▲ +2,7	▲ +11,5
8	Kanada	1 359	▼ -2,6	▼ -24,3
9	AfDF	1 283	▲ +14,5	▲ +33,0
10	Australia	1 229	▲ 13,6	▲ +5,3

IDA: International Development Association, AfDF: African Development Found

Źródło: *Fragile States 2014...*, op. cit., s. 26.

²⁰ Nigeria (7,1 mld dol.), Irak (3,4 mld dol.), Demokratyczna Republika Kongo (2,89 mld dol.), Egipt (2,8 mld dol.), Republika Kongo (2,76 mld dol.). Zob. *ibidem*, s. 70.

²¹ *Ibidem*, s. 75. Ze względu na brak systematycznych danych dotyczących wielkości bilateralnego wsparcia instytucji w sektorze bezpieczeństwa wiedza na ten temat jest niepełna. Gromadzone dane dotyczą wydatków na misje ONZ (prawie 8,5 mld dol. rocznie) i pomocy ODA w sektorze bezpieczeństwa.

²² Wyłączając Afganistan i Irak, wsparcie sektora bezpieczeństwa krajów niestabilnych wyniosło 528 mln dol. (0,99%), a wymiaru sprawiedliwości 836 mln dol. (1,57%); zob. *ibidem*, s. 82–83.

Trzech największych donatorów pomocy dla krajów niestabilnych – Unia Europejska, Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (International Development Association – IDA) i Kanada zmniejszyło swoje wsparcie w latach 2010–2011²³. Spadek ten znamieny był w tym czasie dla całej oficjalnej pomocy rozwojowej kierowanej do państw rozwijających się i był konsekwencją światowej recesji. Niemniej jednak inni dawcy zwiększyli wartość środków przekazywanych dla krajów niestabilnych. Wielka Brytania udzieliła znaczących pożyczek Etiopii, Afganistanowi, Demokratycznej Republice Konga, Bangladeszowi i Somalii. Niemcy zwiększyły wsparcie dla Konga, Kenii, Afganistanu, Egiptu i Liberii. Afrykański Fundusz Rozwoju (African Development Fund – AfDF) podwyższył swoje dotacje i pożyczki dla Wybrzeża Kości Słoniowej, oraz pożyczki dla Etiopii i Kenii²⁴.

W państwach borykających się z sytuacją niestabilności szczególnie trudne jest skuteczne wsparcie rozwojowe. Wynika to ze słabości instytucji państwowych oraz ograniczonych kompetencji do opracowania ram rozwoju i wdrożenia wsparcia ODA. Dysonans pomiędzy wolą i polityczną zdolnością beneficjentów a priorytetami dawców pomocy w konsekwencji prowadzi do przydzielania mniejszej pomocy państwom najbardziej jej potrzebującym. W dyskusji na temat dysfunkcyjności podkreśla się potrzebę dostosowania zaangażowania zewnętrznych podmiotów w krajach niestabilnych i zakorzenienia priorytetów pomocy w lokalnych uwarunkowaniach przy uwzględnieniu politycznej, społecznej, historycznej, kulturowej i gospodarczej różnorodności. Dawcy wprawdzie przypisują duże znaczenie koordynacji pomocy w sytuacji dysfunkcyjności państwa, bieżące potrzeby i geopolityczne interesy często zniekształcają długofalowe cele rozwoju tych krajów, dostosowane do ich warunków, cech i dynamiki.

Niemieckie zaangażowanie rozwojowe na rzecz państw niestabilnych – priorytety i cele strategiczne

Uwarunkowania kształtujące ramy niemieckiej polityki rozwojowej realizowanej w latach 1998–2009 przez minister Heidemarie Wiczeorek-Zeul pociągnęły za sobą wzmocnienie znaczenia współpracy rozwojowej w przezwyciężaniu strukturalnych źródeł zjawiska terroryzmu (ubóstwa, niesprawiedliwości, braku wykształcenia), a także konsolidacji pokoju. Tym samym stała się ona istotnym komponentem niemieckiej polityki bezpieczeństwa w zakresie prewencji kryzysowej²⁵.

²³ UE zredukowała pomoc dla Malawi, Sudanu, Haiti, Egiptu i Demokratycznej Republiki Konga oraz Strefy Gazy i Zachodniego Brzegu. IDA ograniczyła pożyczki dla Nigerii, Ugandy i Jemenu oraz otrzymała spłatę pożyczek od Jemenu. Kanada zmniejszyła dotacje dla Haiti, Afganistanu, Sudanu, Nigerii i Sierra Leone.

²⁴ *Fragile States 2014...*, op. cit., s.26.

²⁵ Por. Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Frankfurt am Main–Berlin 2003, s. 489.

Niemniej praktyczna realizacja postulatów powiązania cywilnych instrumentów polityki rozwojowej z militarnym zaangażowaniem Bundeswehry napotykała na trudności i kontrowersje, co było szczególnie widoczne w przypadku Afganistanu. Przedstawiony w kwietniu 2000 r. dokument programowy *Cywilne zapobieganie sytuacjom kryzysowym, rozwiązywanie konfliktów i budowanie pokoju* stał się filarem rządowego planu działania z 2004 r.²⁶ Ekspozuje on znaczenie niemilitarnych aspektów prewencji kryzysowej i przewiduje systematyczne włączanie aktorów społecznych. Plan działania z 2004 r., podobnie jak przyjęta w 2006 r. biała księga o polityce bezpieczeństwa RFN i przyszłości Bundeswehry, ukierunkowuje niemiecką politykę wobec państw niestabilnych przede wszystkim na prewencję kryzysową. Jej celem ma być długofalowe działanie przy harmonijnym wykorzystaniu dostępnych instrumentów, tak by zwalczyć przyczyny konfliktów, wspierać pokojowe równowagę interesów między państwami i regionami niestabilnymi, przewzycając źródła niestabilności i wspierać procesy transformacyjne²⁷. Zainicjowana przez resort spraw zagranicznych w 2014 r. debata na temat rewizji znaczenia i odpowiedzialności niemieckiej polityki zagranicznej w kształtowaniu globalnego pokoju i bezpieczeństwa *Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken*²⁸ podkreśla konieczność silniejszego zintegrowania środków cywilnych, policyjnych i militarnych, przyznając pierwszeństwo działaniom cywilnym²⁹.

Również nowa koncepcja niemieckiej polityki rozwojowej Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ) z 2011 r., zatytułowana *Stworzyć szanse – rozwijać przyszłość*³⁰ określa działania w sytuacjach niestabilności jako

²⁶ *Aktionsplan. Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, 2004, www.ag-friedensforschung.de/themen/Aussenpolitik/aktionsplan.pdf, s. 18 (dostęp: 10.08.2015).

²⁷ *Ressortübergreifende Leitlinien. Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten*, August 2012, www.bmz.de.

²⁸ *Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken*, 25.02.2014, www.aussenpolitik-weiter-denken.de.

²⁹ Dla wzmocnienia cywilnych zdolności zarządzania konfliktami w 2002 r. w Berlinie powstało Centrum Międzynarodowych Operacji Pokojowych (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze – ZIF). Jego zadania koncentrują się na pozyskiwaniu, pośredniczeniu, przygotowaniu oraz szkoleniu cywilnych ekspertów na potrzeby misji pokojowych i obserwacji wyborów. Z kolei Cywilny Korpus Pokojowego (Ziviler Friedensdienst – ZFD) od momentu powstania w 1999 r. ponad 900 pracowników pokojowych zostało skierowanych do ok. 50 krajów. W 2014 r. rząd federalny realizował 72 inicjatywy ZFD w Afryce Subsaharyjskiej, Azji, na Bliskim Wschodzie, Ameryce Łacińskiej i Europie Południowej, z udziałem 221 ekspertów pokojowych. Dotyczą one takich problemów, jak: reintegracja i rehabilitacja uchodźców, byłych dzieci żołnierzy, kombatantów i osób po traumatycznych przejściach (w Liberii, Sierra Leone, Burundi, DR Kongo), analiza konfliktów surowcowych (m.in. w Boliwii, Filipinach i Nigerii), zaangażowanie na rzecz ochrony praw człowieka i ochrony ofiar (m.in. w Nepalu, Kolumbii i Meksyku). Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ Berichtszeitraum: Juni 2010–Mai 2014.

³⁰ *Chancen schaffen – Minds for Change. Zukunft entwickeln – Enhancing Opportunities*, August 2011, www.bmz.de.

jedną z pięciu najważniejszych płaszczyzn kształtowania zrównoważonego rozwoju. Osadza niemieckie zaangażowanie rozwojowe na fundamencie uniwersalnych wartości i strategicznych interesów. Oparcie współpracy rozwojowej na przesłankach gospodarczych, bezpieczeństwa czy humanitarnych warunkuje współdziałanie BMZ z innymi resortami i podmiotami, w szczególności z Federalnym Ministerstwem Obrony (Bundesministerium der Verteidigung – BMVg) i Bundeswehrą myśl rządowej koncepcji „powiązanego bezpieczeństwa”. Przykładem takiego powiązanego podejścia są ponadresortowe wytyczne wobec państw niestabilnych, przyjęte w 2012 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt – AA), BMVg i BMZ³¹. Określają one ramy niemieckiego zaangażowania w krajach borykających się z problemami niestabilności. Ich realizacja przebiega m.in. za pośrednictwem zespołów zadaniowych (*task force*), do których kompetencji należy wypracowanie spójnej koncepcji działania (np. wobec regionu Sahel, Jemenu i Syrii). Średnio- i długofalowe cele niemieckiego zaangażowania w państwach niestabilnych to wsparcie budowy i wzmocnienia państwowości, kształtowania procesów transformacyjnych i dalszych etapów prewencji konfliktowej i kryzysowej, oraz działania na rzecz konsolidacji pokoju. Pragmatyzm w działaniach rozwojowych szczególnie w przypadku krajów dysfunkcyjnych kładzie nacisk na zrozumienie lokalnych uwarunkowań oraz zasady *local ownership* (wzmocnienie odpowiedzialności krajów partnerskich) i *do no harm* (nieprzyczyniania się do zaostrzenia problemów)³².

W 2007 r. BMZ opublikowało po raz pierwszy dokument programowy skierowany do grupy państw borykających się z trudnymi uwarunkowaniami zatytułowany *Zorientowana na rozwój transformacja przy niestabilności państwowej i złych rządach*³³. Jego rozwinięciem jest przyjęta w 2013 r. strategia dotycząca rozwojowego zaangażowania w kontekście konfliktu, niestabilności i przemocy³⁴. Uznaje ona potrzebę działań w tych państwach za jeden z najważniejszych wyznaczników zrównoważonego rozwoju. Ponad połowa krajów partnerskich niemieckiej współpracy rozwojowej znajduje się w obszarze lub regionie dotkniętym konfliktem, niestabilnością lub przemocą. Państwa niestabilne wywierają negatywny wpływ na swoich sąsiadów i bezpieczeństwo w regionie. Słabe bądź nieistniejące struktury państwowe stanowią źródło zagrożeń na skalę globalną. Zatem nadrzędnym celem niemieckiej polityki zagranicznej, rozwojowej i bezpieczeństwa jest wkład w kształtowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Działania na rzecz rozwoju podporządkowane zostały wspomnianym wyżej międzynarodowym

³¹ *Ressortübergreifende Leitlinien...*, *op. cit.*

³² *ibidem*; *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, „BMZ-Strategiepapier” 2013, nr 4, s. 18.

³³ *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*, März 2007, www.bmz.de.

³⁴ *Entwicklung für Frieden...*, *op. cit.*

celom na rzecz budowania pokoju i państwowości (PSGs) w krajach niestabilnych, z włączeniem trzech dodatkowych, uzasadniających istotę polityki rozwojowej: 1) przewyżczanie źródeł konfliktów, niestabilności i przemocy; 2) zwiększenie zdolności pokojowego rozwiązywania konfliktów; 3) stworzenie warunków dla pokojowego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwojowi³⁵. Do najważniejszych wyzwań dla skutecznych wysiłków rozwojowych w sytuacjach niestabilności zaliczono słabą zdolność mobilizacji zasobów pomocowych, szeroką skalę zjawisk korupcyjnych, ograniczoną akceptację struktur partnerstwa w różnych częściach społeczeństwa, dynamicznie zmieniające się środowisko, zróżnicowane formy/zjawiska przemocy zawężające ramy działań rozwojowych³⁶.

Zwiększeniu efektywności niemieckich wysiłków rozwojowych na rzecz krajów niestabilnych służy współpraca rządu ze światem nauki. Jej przykładem jest specjalna jednostka badawcza Sonderforschungsbereich 700, finansowana ze środków Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Do jej zadań należy wypracowanie koncepcyjnych podstaw niemieckiej polityki zagranicznej wobec krajów niestabilnych, głównie w zakresie wspierania rządów prawa, demokracji i reformy sektora bezpieczeństwa. A także współfinansowane przez BMZ projekty badawcze Niemieckiego Instytutu Polityki Rozwojowej (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE).

Bilateralny wymiar niemieckiej współpracy rozwojowej w krajach niestabilnych

Według wstępnych danych za 2014 r. Niemcy w dalszym ciągu są trzecim (16,25 mld dol. – 0,41% DNB), największym donatorem w rankingu wszystkich członków Komitetu Pomocy Rozwojowej, po USA (32,73 mld dol.) i Wielkiej Brytanii (19,93 mld dol.), przed Francją (10,37 mld dol.) i Japonią (9,19 mld dol.)³⁷. Od 2009 r. konsekwentnie zmniejszany był udział działań rozwojowych realizowanych na płaszczyźnie multilateralnej na rzecz pomocy bilateralnej (z 41,2% w 2009 r. do 33,4% w 2012 r.)³⁸. W 2012 r. przeszło 70% niemieckiej ODA

³⁵ *Ibidem*, s. 11.

³⁶ *Ibidem*, s. 16.

³⁷ Wartość niemieckiej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) w 2014 r. wyniosła 16,25 mld dol. (0,41% DNB) w porównaniu do 14,059 mld dol. (0,38% DNB) w 2013 r. i 12,939 mld dol. w 2012 r. (0,37% DNB), wciąż jest to jednak poniżej unijnego celu 0,7 % DNB wyznaczonego na 2015 r. Znaczny wzrost wartości niemieckiej pomocy rozwojowej w 2014 r. (+12,0%) był konsekwencją większego wsparcia pożyczkowego udzielonego w drodze dwustronnych porozumień z krajami o średnich dochodach; zob. *OECD – Paris, 8 April 2015. Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling* oraz Table 1: *Net Official Development Assistance from DAC and Other Donors in 2014*, www.oecd.org.

³⁸ Zob.: *DAC mid-term review of Germany: Berlin, 6 th November 2012*, www.bmz.de/en/zentrales_downloadarchiv/Presse/47_414_1_Abschlussbericht_Brief_Lomoy_2.pdf (dostęp: 10.08.2015); www.stats.oecd.org; *21. Bericht zur Wirklichkeit...*, *op. cit.*, s. 15; (dostęp 7.04.2015).

stanowiła pomoc bilateralna. Obecnie niemiecka Oficjalna Pomoc Rozwojowa realizowana jest we współpracy z 50 krajami partnerskimi, w ramach tematycznych i regionalnych programów (por. tabela 2 i 3)³⁹. W 2012 r. 47% niemieckiej pomocy bilateralnej trafiło do dziesięciu beneficjentów, wśród których sześciu znajdowało się w sytuacjach niestabilności (Demokratyczna Republika Konga, Afganistan, Egipt, Pakistan Kenia, Zachodni Brzeg i Strefa Gazy). Natomiast wsparcie dla państw dotkniętych problemem niestabilności w 2012 r. wyniosło 3,2 mld dol., czyli 32% bilateralnej ODA. Jednocześnie kraje najsłabiej rozwinięte objęto 23% bilateralnej ODA (2,4 mld dol.), co w stanowiło największy odsetek w porównaniu z pozostałymi grupami państw (przy czym 30% bilateralnej ODA otrzymały państwa nieprzypisane do grup zróżnicowanych pod względem dochodu)⁴⁰. W latach 2011–2012 adresatem 23% niemieckiej pomocy bilateralnej były kraje Afryki Subsaharyjskiej (2,5 mld dol.), 9% – Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, natomiast 18% – Azji Południowej i Środkowej (1,7 mld dol.)⁴¹. Regionalnym punktem ciężkości działań BMZ jest Afryka, będąc beneficjentem 50% bilateralnej pomocy rozwojowej. Kraje tego regionu otrzymują rocznie łącznie wsparcie w wysokości 1,2 mld euro⁴². Do największych odbiorców niemieckiego wsparcia rozwojowego (średnio w latach 2010–2014) należały: Demokratyczna Republika Konga, Egipt, Mozambik, Kenia i Tanzania⁴³.

Na liście rankingowej krajów partnerskich objętych dwustronną pomocą rozwojową według wielkości wsparcia⁴⁴ w 2013 r. znalazły się m.in. następujące kraje niestabilne: Afganistan, Syria, Egipt, Jemen, Bangladesz, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Pakistan, Demokratyczna Republika Konga, Etiopia, Kamerun, Tanzania, Nigeria, Mali, Mozambik, Iran, Burkina Faso, Kambodża, Sudan Południowy.

³⁹ 14. *Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung Weißbuch zur Entwicklungspolitik*, 30.03.2013, s. 38, www.bmz.de.

⁴⁰ *Germany*, [w:] *Development Co-operation Report 2014*, 7.10.2014, www.oecd-ilibrary.org.

⁴¹ *Germany*, *op. cit.*, s. 306.

⁴² W tym ok. 350 mln euro przypada na współpracę z Unią Afrykańską, organizacjami regionalnymi Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej, Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej i Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej.

⁴³ *Die neue Afrika-Politik des BMZ – Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancenkontinent*, „BMZ-Strategiepapier” 2014, nr 6.

⁴⁴ *Bilaterale ODA – Rangliste 2013*, 21.11.2014, www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/ODA/3_D3_Bilaterale_ODA_Rangliste_2013_Spalte_2.pdf (dostęp: 20.08.2015)

Tabela 2. Dwustronna współpraca na rzecz rozwoju w ramach programów krajowych

Region	Kraje partnerskie
Azja	Afganistan, Bangladesz, Indie, Indonezja, Kambodża, Kirgistan, Laos, Mongolia, Nepal, Pakistan, Tadżykistan, Uzbekistan, Wietnam,
Europa Południowo-Wschodnia/ Kaukaz	Albania, Kosowo, Serbia, Ukraina,
Ameryka Południowa i Karaiby	Boliwia, Brazylia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Meksyk, Peru
Bliski Wschód	Egipt, Jemen, terytoria palestyńskie,
Afryka	Etiopia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Demokratyczna Republika Konga, Mali, Malawi, Maroko, Mauretania, Mozambik, Namibia, Niger, Ruanda, Sambia, Południowy Sudan, Republika Południowej Afryki, Tanzania, Togo, Uganda

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/laenderliste/index.html (dostęp: 10.08.2015)

Tabela 3. Bilateralna współpraca na rzecz rozwoju w ramach programów regionalnych lub tematycznych programów

Region	Kraje partnerskie
Azja	Mjanma, Filipiny, Sri Lanka, Timor Wschodni, ponadgraniczna współpraca Azji Centralnej (włącznie z Kazachstanem i Turkmenistanem)
Europa Południowo-Wschodnia/ Kaukaz	Bośnia i Hercegowina, Inicjatywa Kaukaska (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja), Mołdawia
Ameryka Południowa i Karaiby	Program Karaiby (Dominikana, Haiti, Kuba), Kostaryka, Nikaragua, Salvador, Paragwaj
Bliski Wschód	Jordania, Syria
Afryka	Algieria, program Niestabilne Państwa Afryki Zachodniej (m.in. Wybrzeże Kości Słoniowej, Sierra Leone, Liberia, Gwinea), Madagaskar, Nigeria, Senegal, Tunezja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/laenderliste/index.html (dostęp: 10.08.2015).

W latach 2011–2013 Niemcy należały do dziesiątki największych donatorów DAC pomocy dla państw afrykańskich, plasując się na czwartej pozycji po Stanach Zjednoczonych, Francji i Wielkiej Brytanii⁴⁵. Rządowa strategia polityki zagranicznej wobec Afryki z czerwca 2011 r.⁴⁶ eksponuje jej olbrzymi potencjał

⁴⁵ *Aid at a Glance*, www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm (dostęp: 10.08.2015).

⁴⁶ *Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung*, 2011, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf (dostęp: 10.08.2015).

w stosunkach międzynarodowych. Jeszcze większe znaczenie temu kontynentowi nadają wytyczne polityki afrykańskiej przedstawione przez rząd federalny 21 maja 2014 r.⁴⁷ Wysiłki międzynarodowej społeczności powinny skupić się na przeciwdziałaniu ubóstwu i niestabilności, zwalczaniu zagrożeń i przewyciężaniu kryzysów. Niestabilność krajów afrykańskich pozostaje wyzwaniem dla Europy. Dotknięte nią kraje i regiony charakteryzują się słabymi instytucjami i państwowością, która w ostateczności może prowadzić do upadku. Niestabilność szczególnie w Afryce Północnej i strefie Sahel stanowi pożywkę dla zorganizowanych grup przestępczych i terrorystycznych, których aktywność nie ogranicza się jedynie do Afryki. W związku z powyższym do priorytetów niemieckiego zaangażowania w Afryce zaliczono m.in.: 1) wzmocnienie regionalnej integracji, w tym m.in. włączanie krajów niestabilnych i mobilizowanie ich do przejęcia odpowiedzialności; 2) wspieranie pokoju i bezpieczeństwa w ramach Afrykańskiej Architektury Pokoju i Bezpieczeństwa (African Peace and Security Architecture – APSA)⁴⁸; 3) zmniejszanie niestabilności, konfliktów i przemocy, zapobieganie łamaniu praw człowieka⁴⁹.

Mimo widocznego, zwłaszcza w przypadku polityki afrykańskiej, dystansu RFN do militarnego zaangażowania się poza granicami⁵⁰, Afryka pozostaje najważniejszym regionem niemieckiego zaangażowania w ramach cywilnego zapobiegania konfliktom, stabilizacji i bezpieczeństwa. W latach 2010–2013⁵¹ kraje afrykańskie otrzymały z budżetu AA trzy czwarte środków przeznaczonych na międzynarodowe działania w zakresie prewencji kryzysowej, utrzymania pokoju i przeciwdziałania konfliktom (o łącznej wartości ok. 435 mln euro). Razem ze wsparciem dla partnerstw transformacyjnych w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie (2012–2013: ok. 100 mln euro) oraz Paktu Stabilizacji dla Afganistanu

⁴⁷ *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, www.allemagne.diplo.de/content-blob/4262948/Daten/4876190/01strategieafriuedtschdatei.pdf (dostęp: 10.08.2015).

⁴⁸ Przykładem jest tu ponadregionalny program na rzecz afrykańskiej policji realizowany przez Niemieckie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) obejmuje działania na rzecz budowy zdolności instytucji policyjnych. Od 2009 r. brało w nim udział 11 krajów Afryki Subsaharyjskiej. Jego efektem było powstanie i wyposażenie ponad 125 posterunków policyjnych i granicznych. Program wspiera wysyłanie afrykańskich policjantów w ramach afrykańskich i międzynarodowych misji pokojowych oraz budowę policyjnych zdolności Afrykańskiej Architektury Bezpieczeństwa i Pokoju (African Peace and Security Architecture APSA). W 2012 r. zakończono jego realizację w Liberii, Ruandzie, Sierra Leone i Republice Środkowej Afryki, jest kontynuowany w Burundi, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Demokratycznej Republice Konga, Nigerii, Mauretanii, Sudanie Południowym i Czadzie.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Wyjątkiem była operacja wojskowa UE pod niemieckim dowództwem (EUFOR RD Kongo) w 2006 r., mająca na celu zabezpieczenie wyborów w Demokratycznej Republice Konga czy udział w operacji morskiej wymierzonej przeciwko piractwu wybrzeży Somalii (Atalanta, od 2008 r.).

⁵¹ *Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans. „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung”*, www.ifa.de/fileadmin/pdf/zivik/2014_Aktionsplan_4_de.pdf (dostęp: 10.08.2015).

(2010–2014: ok. 710 mln euro). Środki BMZ na ten cel kształtowały się średnio w latach 2010–2013 na poziomie 480 mln euro (czyli ok. 16% zobowiązań bilateralnej współpracy rozwojowej)⁵². Oparte na dwustronnej współpracy partnerstwa transformacyjne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, szczególnie z Tunezją i Egiptem, w latach 2012–2013 miały przede wszystkim za zadanie stabilizację procesów demokratycznych w tych państwach⁵³. W związku z kryzysem w Syrii działania Niemiec w okresie 2012–2013 koncentrowały się na poprawie położenia syryjskiej ludności, wsparciu lokalnych struktur administracyjnych, syryjskich uchodźców czy współpracy z krajami sąsiadującymi. Przykładem innych działań realizowanych we współpracy dwustronnej jest regionalny program Niestabilne Kraje Afryki Zachodniej (Wybrzeże Kości Słoniowej, Liberia, Sierra Leone, Niger i Gwinea) na rzecz wsparcia praworządności i wymiaru sprawiedliwości⁵⁴. Podobne inicjatywy podejmowane były m.in. w Sudanie Południowym we współpracy z Fundacją Maxa-Planca wsparcie procesu konstytucyjnego czy wsparcie Somalii na drodze do demokratycznych wyborów w 2016 r.

Demokratyczna Republika Konga jest najbardziej niestabilnym – według rankingu Fund of Peace z 2014 r. znajduje się na czwartej pozycji najbardziej dysfunkcyjnych krajów, w pierwszej dziesiątce od 2005 r. – beneficjentem niemieckiej polityki rozwojowej spośród krajów Afryki Subsaharyjskiej z 40-letnią jej tradycją. Niemcy są jednym z największych donatorów pomocy dla DR Konga. W latach 2013 i 2014 kształtowała się ona na poziomie 108 mln euro. W klasyfikacji państw według wskaźnika rozwoju społecznego/ludzkiego HDI (Human Development Index) w 2013 r. DR Konga zajmowała przedostatnie miejsce wśród 187 ujętych w niej państw. Mimo ograniczenia wsparcia rozwojowego w czasie wojen domowych w latach 90. została ona ponownie podjęta w 2004 r. RFN wspierała pierwsze wolne wybory w 2006 r., proces demobilizacji i opiekę nad ofiarami wojny. W 2008 r. osiągnięto pierwsze po 20 latach międzyrządowe porozumienie między DR Konga a RFN, włączające ją do krajów partnerskich niemieckiej pomocy rozwojowej. Do priorytetów współpracy należą: zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków, ochrona i zrównoważone wykorzystanie surowców naturalnych oraz zrównoważony rozwój gospodarczy. Ponadto niemiecka aktywność koncentruje

⁵² *Ibidem*, s. 5.

⁵³ Objęły ponad 200 projektów w różnych dziedzinach: wsparcie demokracji, doradztwo prawne i konstytucyjne, reforma administracji, edukacja i zatrudnienie młodzieży, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw.

⁵⁴ *Vierter Bericht der Bundesregierung...*, *op. cit.*, s. 14 Budowie praworządnych instytucji i wzmocnieniu wymiaru sprawiedliwości podporządkowane zostały szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości, działania na rzecz lepszego dostępu do systemu sądownictwa czy wsparcie krajowych reform wymiaru sprawiedliwości. Osiągnięciem było włączenie do poszczególnych krajowych projektów reformy wymiaru sprawiedliwości propozycji wypracowanych podczas wspólnych konferencji. Kolejnym ważnym aspektem była poprawa funkcjonowania systemu penitencjarnego. Wprowadzenie nadzoru kuratorskiego oraz rejestrów więźniów przyczyniło się do znacznego spadku wysokiej liczby więźniów.

się m.in. na gospodarczym wzmocnieniu prowincji Maniema i Kivu Południowego i promowaniu współpracy w sektorze energii elektrycznej między DR Kongo, Rundią i Burundi. 20 mln euro, które pod koniec 2014 r. zasiliły budżet ustanowionego przez Niemiecki Bank Rozwojowy (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW) przy współpracy z rządem kongijskim Funduszu na rzecz Pokoju mają umożliwić realizację projektów w celu stworzenia możliwości zarobkowych osobom z dotkniętego konfliktem regionu DR Kongo. Inicjatywy w zakresie infrastruktury (budowa dróg, szkół i szpitali) oraz ożywienia rolnictwa mają być bodźcem dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Fundusz na rzecz Pokoju jest istotnym instrumentem procesu stabilizacji DR Kongo i elementem uzupełniającym Misję Stabilizacyjną Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Kongo⁵⁵.

Niemieckie wsparcie dla Burkina Faso (39 miejsce w rankingu krajów dysfunkcyjnych w 2014 r., 181 HDI 2013 r.) w 2013 r. wyniosło 27,3 mln euro⁵⁶. Pomoc rozwojowa jest bardzo ważnym czynnikiem egzystencji Burkina Faso. Pożyczki i kredyty zagraniczne generują ponad 50% przychodów państwa. Na mocy międzyrządowego porozumienia w grudniu 2011 r. Burkina Faso otrzymało niemieckie wsparcie o wartości 82 mln euro na okres trzech lat. Współpraca rozwojowa realizowana jest przede wszystkim na trzech płaszczyznach: rolnictwo i zarządzanie surowcami, decentralizacja/rozwój lokalny, zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków. Ponadto wraz z dziewięcioma innymi donatorami Niemcy angażują się od 2005 r. we wsparcie budżetowe na rzecz realizacji narodowej strategii wzrostu gospodarczego i walki z ubóstwem. Niemieccy eksperci wspierają ministerstwo gospodarki i finansów Burkina Faso w kwestiach walki z ubóstwem. Niemiecka aktywność rozwojowa przejawia się również w realizacji programów wielosektorowych dotyczących ochrony praw człowieka, szczególnie kobiet, poprawy zdrowia seksualnego, szczególnie młodzieży, walki z HIV/AIDS i pracą dzieci⁵⁷.

Niemieckie działania na rzecz rozwoju w Afganistanie ukierunkowane są przede wszystkim na poprawę warunków życiowych jego mieszkańców. Państwo ma być zdolne do zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych, takich jak pokój, bezpieczeństwo, woda pitna, energia, edukacja i zdrowie, co pozwoli na zwiększenia zaufania obywateli do jego struktur. Łącznie w latach 2001–2012 niemieckie wsparcie na cywilną odbudowę i rozwój tego kraju wyniosło ok. 2,9 mld euro. Początkowo miało się ono kształtować w latach 2002–2010 na poziomie 80

⁵⁵ RFN angażuje się w inicjatywy realizowane przez ponadregionalne instytucje m.in.: wsparcie procesu konferencji Regionu Wielkich Jezior (International Conference on the Great Lakes Region – ICGLR), Komisji Lasów Afryki Środkowej (Central African Forest Commission – COMIFAC), Międzynarodowej Komisji Basenu Rzek Kongo–Ubangi–Sangha (International Commission for the Congo-Oubangui-Sangha Basin – CICOS), Partnerstwa na rzecz Lasów Basenu Rzeki Kongo (Congo Basin Forest Partnership – CBFP).

⁵⁶ Środki przyznane na mocy międzyrządowych porozumień w ramach współpracy rozwojowej (w ramach współpracy technicznej i finansowej).

⁵⁷ *Burkina Faso. Situation und Zusammenarbeit*, 22.02.2015, www.bmz.de.

mln euro rocznie. Do 2009 r. wartość ta wzrosła do 230 mln euro. W 2010 r. finansowa pomoc podniesiona została do rocznej kwoty 430 mln euro (do 2016 r. 250 mln BMZ, 180 mln AA). Z tego 800 mln euro stanowiły środki na działania w ramach paktu stabilności na rzecz Afganistanu w latach 2008–2013, natomiast ok. 1,14 mld euro inicjatywy rozwojowe BMZ w tym samym okresie. Tym samym Afganistan „był stałym najważniejszym beneficjentem niemieckiej pomocy cywilnej”⁵⁸. Wdrażanie pomocy przebiegało za pośrednictwem instrumentów finansowych Niemieckiego Banku Rozwoju oraz wsparcia technicznego Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ*).

Tym samym Niemcy były i są największym po Stanach Zjednoczonych i Japonii donatorem pomocy dla Afganistanu. Na rok 2015 r. przewidziane na mocy porozumienia międzyrządowego środki z budżetu BMZ to 245 mln euro. Część wsparcia uzależniona jest od postępów w realizacji reform, przede wszystkim w dziedzinie dobrych rządów. Dodatkowo od 2015 r. dofinansowany zostanie rozwój afgańskiego sektora bezpieczeństwa z budżetu BMVg. Niemiecko-afgańska współpraca rozwojowa koncentruje się na następujących aspektach: dobre rządy, zaopatrzenie w energię, wodę pitną, oczyszczanie ścieków, zrównoważony rozwój gospodarczy, kształcenie podstawowe i zawodowe. Aktywność rozwojowa skupia się na sześciu prowincjach w północnym Afganistanie (Baghlan, Balch, Badachszan, Kunduz, Samangan i Tachar) oraz stolicy – Kabulu. Projekty w Kabulu mają za zadanie m.in. wsparcie reformy systemu szkolnictwa wyższego, efektywną decentralizację administracji, zwiększenie partycypacji kobiet w życiu politycznym społecznym, przy współpracy ministerstwa do spraw kobiet z izbą adwokacką. Po zlikwidowaniu regionalnych zespołów ds. lokalnej odbudowy (Provincial Reconstruction Teams – PRT) rząd poszerzył spektrum regionalnego zaangażowania, czego wyrazem są projekty ochrony dziedzictwa w prowincjach Herat i Ghazni czy projekty rządów prawa tzw. zapomnianych przez społeczność donatorów prowincjach. Niemiecki personel cywilny obecny w Afganistanie obejmuje 300 pracowników, w tym 30% kobiet, więcej niż 1,8 tys. krajowych współpracowników, z czego 16% stanowią kobiety.

Zakończenie mandatu ISAF z końcem 2014 r. wiązało się z przyjęciem nowej strategii niemieckiej polityki wobec Afganistanu⁵⁹. W myśl międzynarodowych zobowiązań Niemcy będą nadal przekazywać do Afganistanu wsparcie w wysokości rocznie 430 mln euro (250 mln z budżetu BMZ i 180 mln z budżetu AA). Mając na uwadze nowe uwarunkowania, przyjęto pięć priorytetów polityki afgańskiej na lata 2014–2017: 1) zatrudnienie jako czynnik zapobiegający ekstre-

⁵⁸ *Fortschrittsbericht Afghanistan 2014*, November 2014, s. 64, docs.dpaq.de/8336-141119-fortschrittsbericht_afg_2014.pdf (dostęp:10.08.2015).

⁵⁹ *Deutsche Zusammenarbeit mit Afghanistan*, 11.03.2014, www.bmz.de; *Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014–2017*, 28.06.2014, www.bmz.de.

mizmowi; 2) sprawiedliwość dzięki dobrym rządóm; 3) zrównoważone wsparcie ludności z regionów centralnych i peryferyjnych; 4) zaangażowanie rozwojowe w kontrolowanych bezpiecznych dystryktach; 5) wspieranie przy jednoczesnym stawianiu wymogów i ich egzekwowaniu⁶⁰. Ostatni aspekt podkreślił podczas swojej wizyty w Kabulu minister współpracy rozwojowej Gerd Müller: „Chciałbym podkreślić z całą stanowczością, że realizację naszych obietnic będziemy również w przyszłości uzależniać od postępu we wdrażaniu reform w Afganistanie”⁶¹.

Podsumowanie

Zaangażowanie Niemiec na rzecz krajów borykających się z problemami niestabilności wiąże się z przyjętą wizją polityki rozwojowej będącą nie tylko inwestycją we własne bezpieczeństwo, ale również pozwalającą na kształtowanie poczucia współodpowiedzialności. Dynamika wyzwań związanych z erozją państwowości w Afganistanie czy krajach Afryki Subsaharyjskiej dowodzi, że stabilizacja i bezpieczeństwo stanowią niezbędny warunek właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego, oraz jest wyrazem przeświadczenia, że strategie i działania w zakresie polityki zagranicznej, rozwojowej i bezpieczeństwa należy za sobą zintegrować, czego przykładem jest niemieckie zaangażowanie w Afganistanie. Mając jednak na uwadze jego skalę i znikomą przewidywalność efektów, w perspektywie długofalowej pojawia się paradoks polegający na utrzymywaniu się mimo wsparcia stanu erozji kompetencji i legitymacji państwa. Trwająca 12 lat militarna obecność Niemiec pochłonęła ok. 8,8 mld euro, a wycofywanie się niemieckich żołnierzy do końca 2014 r. – ok. 66,2 mln euro⁶². Jednak porównywanie kosztów militarnej i cywilnej obecności RFN w Afganistanie zawodzi, m.in. ze względu na ograniczającą pomoc cywilną zdolność absorpcji jej środków, która nie pozwala na dowolne zwiększanie jej poziomu. Niemniej konsekwencje zewnętrznej bezczynności wobec problemu, jakim jest dysfunkcyjność krajów rozwijających się, pociągnęłyby za sobą pogłębiające się ryzyko zarówno dla społeczności donatorów, jak i krajów niestabilnych.

⁶⁰ *Deutsche Zusammenarbeit mit Afganistan...*, op. cit.

⁶¹ *Bundeswehra ma pozostać w Afganistanie. Uwikłanie w starcia zbrojne niewykluczone*, 18.11.2014, www.dw.com/pl.

⁶² Po zakończeniu ISAF Bundeswehra z 850. żołnierzami jest obecna w Afganistanie w ramach nowej misji szkoleniowo-doradczej „Resolute Support”; zob. *Prasa: Bilans afgańskiej misji Bundeswehry*, 20.11.2014, www.dw.com/pl; *Błędne planowanie: Niemcy podsumowują koszty misji w Afganistanie*, 21.03.2015, www.dw.com/pl.

The German development policy as a factor in ensuring stability and security in fragile states – an example of Afghanistan and Sub-Saharan Africa

Fragile states pose a risk to regional and global security and an immense challenge to international development cooperation. The term fragile states generally refers to countries with dysfunctional, deteriorating or collapsed central authorities, as well as weak, failed, failing and collapsed states. In recent years they have attracted considerable and increased attention in the international development community, including the German development policy. Documents such as the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) strategy “Development-oriented Transformation in Conditions of Fragile Statehood and Poor Government Performance” and the guidelines on dealings with troubled states demonstrate that the German development cooperation has tried to tailor its approaches to these circumstances. This new policy crosses ministry boundaries and sets out a framework of closely action for the German foreign ministry, the defense ministry and the ministry for economic cooperation. This paper gives a short summary of the German policy towards fragile states, portrays their limitations, efforts and strategies for the future.

Key words: fragile states, development policy, development cooperation, Germany, ODA, aid