

Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

BEZPIECZEŃSTWO EUROPY - Dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej

Wprowadzenie

Powszechne jest przeświadczenie, że stan bezpieczeństwa, wolny od konfliktów, przestępczości i przemocy, determinuje rozwój i dobrobyt, zarazem permanentny brak równości, deprywacja, niedorozwój mogą być przyczyną konfliktów, przemocy, a w konsekwencji braku bezpieczeństwa. Współpraca rozwojowa, z początku traktowana w kategoriach zimnowojennej rywalizacji, od lat 90. jest stałym elementem globalnej polityki na rzecz pokoju. Ataki terrorystyczne z 2001 r. zapoczątkowały nową erę sekurytyzacji pomocy rozwojowej. W ostatnim dziesięcioleciu współpraca państw Północy w tym zakresie stała się autonomiczną domeną politycznej aktywności, funkcjonującą pod parasolem „bezpieczeństwa” wraz z polityką wewnętrzną, zagraniczną, obronną i ochrony środowiska. Jej przesłanki rozwijają koncepcje „bezpieczeństwa ludności”, „poszerzonego ujmowania bezpieczeństwa”, „kompleksowego bezpieczeństwa” czy „powiązanego bezpieczeństwa”. W każdym z nich eksponuje się potrzebę wypracowania nowej jakości i nowych wzorców współpracy międzynarodowej, która pozwoliłaby na wyeliminowanie nasilających się, ponadgranicznych źródeł ryzyka, zmienności i kryzysów politycznej legitymacji państwa. „Sekurytyzacja” (ang. *securitization, securization*) niemilitarnych sfer polityki budzi zarazem kontrowersje i dyskusje. Z jednej strony wskazuje się na granice instrumentów militarnych i eksponuje prewencję oraz cy-

wilne zarządzanie kryzysowe. Z drugiej, obawy budzi argumentacja uzasadniająca militaryzację polityki zagranicznej czy ograniczanie praw i wolności przez państwa. Celem artykułu jest zarysowanie teoretycznych czynników warunkujących współczesny dyskurs na temat roli współpracy rozwojowej jako konsekwencji przyjętych strategii poszerzonych o komponent bezpieczeństwa. W związku z powyższym, przedmiotem analizy jest kwestia wzmacniania współzależności pomocy rozwojowej i pomocy w sferze bezpieczeństwa głównych jej dawców oraz wskazanie wspólnych elementów, które przenikają do globalnej agendy współpracy na rzecz rozwoju.

Znaczenie teorii sekurytyzacji w badaniach nad bezpieczeństwem

Teoria sekurytyzacji wypracowana została przez tzw. szkołę kopenhaską – grupę badaczy skupionych w Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) – której podstawę tworzą przede wszystkim prace Barry Buzana i Ole Wævera¹. Szczegółne znaczenie przypisuje się wydanej w 1998 r. książce *Security: A New Framework for Analysis*, autorstwa dwóch wymienionych wyżej oraz Jaapa de Wilde. Uwaga badaczy skupia się na analizie sposobów funkcjonowania problematyki bezpieczeństwa na płaszczyźnie politycznej. Z perspektywy świata postzimnowojennego przyjmuje się szeroką definicję przedmiotu badań, włączającą do agendy bezpieczeństwa państwa szereg wyzwań tradycyjnie z nim niezwiązanych, jak zmiany klimatu, ubóstwo i prawa człowieka. Szkoła kopenhaska podkreśla m.in. intersubiektywny proces konstruowania bezpieczeństwa oraz polityczne efekty tych konstrukcji. Wprowadza trzy podstawowe koncepcje: sektory bezpieczeństwa, regionalne kompleksy bezpieczeństwa oraz sekurytyzację. Sektory to obszary pociągające za sobą szczególne typy interakcji pomiędzy tzw. aktorami sekurytyzującymi i obiektami bezpieczeństwa. Wyróżnia się pięć takich sektorów/kategorii bezpieczeństwa: militarny, polityczny, ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Regionalne kompleksy bezpieczeństwa pojmowane są jako zespoły podmiotów, ściśle powiązane w procesach bezpieczeństwa i ich dynamice. Badacze eksponują rosnące znaczenie regionalnego poziomu analizy dla zrozumienia istoty globalnego bezpieczeństwa².

Sektory i regionalne kompleksy bezpieczeństwa są ważne dla ram procesu sekurytyzacji, jego przebiegu i dynamiki. Z kolei pojęcie „sekurytyzacji” i zarazem „desekurytyzacji”, najważniejsza koncepcja szkoły kopenhaskiej, odnosi się do dyskursywnej konstrukcji zagrożenia. W procesie sekurytyzacji „aktor sekurytyzujący” określa daną kwestię jako „egzystencjalne zagrożenie” dla „obiektu bez-

¹ *Security Studies: An Introduction*, ed. P.D. Williams, Routledge, Oxon, New York 2008, s. 68–70; Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, <http://studiastrategiczne.amu.edu.pl/?p=895> [dostęp: 9.12.2017].

² Szerzej zob.: B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 2009, s. 157–188.

pieczeństwa”, co pozwala mu na użycie nadzwyczajnych środków w odpowiedzi na postrzegany kryzys. Logika bezpieczeństwa i przetrwania, poza sferą militarną, obejmuje również cztery wspomniane wyżej kategorie. Dynamika każdej z nich jest determinowana zarówno przez aktorów sekuryzujących, jak i „obiekty bezpieczeństwa/odniesienia”. Obiektem bezpieczeństwa może być państwo (bezpieczeństwo militarne), narodowa suwerenność lub ideologia (bezpieczeństwo polityczne), gospodarka (bezpieczeństwo ekonomiczne), tożsamości zbiorowe (bezpieczeństwo społeczne), gatunki lub siedliska (bezpieczeństwo środowiskowe)³. Z kolei artykulacja zagrożeń ma miejsce w formie „aktów mowy”. Są one rozumiane jako „ruchy sekuryzacji” pod warunkiem, że w ich wyniku dana kwestia zostanie zaakceptowana przez odbiorców jako zagrożenie. Tym samym treść bezpieczeństwa staje się plastyczna, a jego logika ponadczasowa i uniwersalna, wszystko może być traktowane jako potencjalne zagrożenie. Zatem rezultaty sekuryzacji, polegające na zawieszeniu normalnych reguł gry i wprowadzeniu nadzwyczajnych środków, są takie same. Są one postrzegane negatywnie, bowiem sekuryzacja implikuje „politykę paniki”, przeciwnie do upolitycznienia. Kwestie włączone do sfery bezpieczeństwa rozwiązywane są w trybie pilnym i tajnym, z zaangażowaniem ograniczonej liczby aktorów.

Model sekuryzacji przebiega w trzech stadiach, każde zagadnienie może przejść od fazy nieupolitycznienia, poprzez upolitycznienie do sekuryzacji. Kwestia nieupolityczniona nie jest przedmiotem działań państwa i jest wyłączone z debaty publicznej. Upolityczniona zostaje wówczas, gdy staje się częścią działań państwa, publicznego dyskursu, wymaga decyzji rządu i alokacji zasobów. W końcowym etapie sprawa podlega sekuryzacji, jeśli wymaga czynności wykraczających poza standardowe procedury polityczne. Zatem upolityczniona kwestia może zostać przesunięta przez aktora sekuryzacji (np. rząd, elity polityczne, wojskowe, społeczeństwo obywatelskie) do sfery bezpieczeństwa, ze względu na „egzystencjalną naturę zagrożenia” dla danego obiektu (np. państwa, grup, suwerenności, ideologii, gospodarki) i wymaga podjęcia nadzwyczajnych środków. Desekuryzacja oznacza proces odwrotny – wyłączenia danej sprawy bądź aktorów z materii bezpieczeństwa i ich powrót do funkcjonowania w ramach ustalonych norm politycznych⁴. W przeciwieństwie do sekuryzacji jest on postrzegany raczej pozytywnie.

Dwustopniowy proces sekuryzacji służy wyjaśnieniu, w jaki sposób i w którym momencie dana kwestia staje się egzystencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa. W pierwszym etapie zostaje ona przedstawiona jako egzystencjalne zagrożenie dla obiektu. Akt sekuryzacji może zainicjować państwo lub

³ B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO 1998, s. 32, 36–40; *Contemporary security studies*, ed. A. Collins, Oxford, 2009, s. 136–140.

⁴ B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *op. cit.*, s. 2; koniec reżimu apartheidu w Afryce Południowej może być przykładem desekuryzacji kwestii rasowej w społeczeństwie południowoafrykańskim i ponownego jej wprowadzenia do domeny politycznej.

aktor pozapaństwowy (związki zawodowe, ruchy obywatelskie). Ruch sekurytyzacyjny determinuje siła i wpływ aktorów sekurytyzujących, czerpiących korzyści z uprzywilejowanej pozycji (często są to elity państwowe). Drugi i decydujący etap sekurytyzacji kończy się powodzeniem, jeśli istotny odbiorca (opinia publiczna, politycy, wojskowi, inne elity) zostanie przekonany co do wykreowanego obrazu zagrożenia. W tej sytuacji mogą zostać podjęte środki nadzwyczajne, wykraczające poza normalne mechanizmy⁵.

W dwustopniowym procesie sekurytyzacji znaczącą rolę odgrywa sam „akt mowy”, rozumiany jako dyskursywne przedstawienie danego zagadnienia jako egzystencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa. Inicjuje on proces sekurytyzacji, a tym samym konstytuuje to, co określa jako kwestię bezpieczeństwa. Szkoła kopenhaska, podobnie jak konstruktywiści, ujmuje bezpieczeństwo w kategoriach konstrukcji społecznej. To, co tworzy egzystencjalne zagrożenie, postrzegane jest jako kwestia intersubiektywna. Polega na wspólnym przeświadczeniu co do tego, co konstytuuje zagrożenie dla bezpieczeństwa. Zatem każdy akt sekurytyzacji jest implikacją zarówno aktu politycznego, jak i społecznego. Jego sukces zależy od akceptacji dyskursu przez odbiorców. Co więcej, sekurytyzacja danej kwestii może pociągnąć za sobą namacalne korzyści, w tym – bardziej skuteczne podejście do kompleksowych problemów czy alokację większych zasobów⁶.

Negatywną stroną procesu sekurytyzacji może być jego nadużywanie dla legitymizacji i wzmocnienia pozycji sił zbrojnych czy reżimów niedemokratycznych. Przez pryzmat ataków terrorystycznych z 11 września 2001 r. widać, że akt sekurytyzacji może uzasadniać wzrost obecności wojska w polityce, zmniejszanie swobód społecznych, zwalczanie oponentów politycznych, ograniczanie wpływu kluczowych instytucji politycznych czy zwiększanie budżetu obronnego, również w państwach demokratycznych⁷. Niemniej model sekurytyzacji jest stosunkowo młodą koncepcją, która wymaga dalszych badań dla lepszego zrozumienia i uzasadnienia dynamiki tego procesu.

Sekurytyzacji ulegają takie kwestie jak nielegalna migracja, handel narkotykami czy wojna w Iraku, ta ostatnia postrzegana jako fiasko⁸. Nielegalna migracja jest procesem determinującym bezpieczeństwo na granicach krajowych i tym samym stanowi zagrożenie dla narodowej suwerenności (bezpieczeństwo polityczne). Jej negatywny wpływ na strukturę i dobrobyt społeczeństwa może przejawiać się w dążeniu do deformacji systemu społecznego czy wzrostu przestępczości (bezpieczeństwo społeczne). Migranci są często przedstawiani jako zagrożenie dla stylu życia i kultury kraju przyjmującego. Posądzani są o przyczynianie się do wzrostu patologii społecznych i często identyfikowani przez pryzmat migracji ekonomicznej, ponieważ domagają się azylu, przysługujących świadczeń socjalnych

⁵ B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *op. cit.*, s. 25–26.

⁶ *Contemporary security studies...*, *op. cit.*, s. 140–142.

⁷ *Ibidem*, s. 142.

⁸ *Ibidem*, s. 144–149.

lub pozbawiają miejsca pracy lokalną społeczność (bezpieczeństwo ekonomiczne). Ponadto, napływ cudzoziemców określonej grupy etnicznej czy religijnej może być widziany jako zagrożenie podziałami w strukturze etnicznej kraju i osłabienie jego kulturowej tożsamości⁹.

Rola współpracy rozwojowej w konstruowaniu bezpieczeństwa Europy

Jak już wspomniano we wprowadzeniu, ataki terrorystyczne z września 2001 r. zapoczątkowały nową erę sekurytyzacji pomocy rozwojowej. Rozpoczynające się milenium zdominowały hasła terroryzmu i bezpieczeństwa. Pomoc humanitarna i współpraca na rzecz rozwoju stały się komponentem szeroko pojętej koncepcji bezpieczeństwa. Mimo dezaktualizacji zagrożenia zimnowojennego, pomoc rozwojowa coraz częściej zyskiwała swoje uzasadnienie jako „prewencyjna polityka bezpieczeństwa”. Rosnącej wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) towarzyszył wzrost znaczenia interesów bezpieczeństwa państw-dawców pomocy. W okresie od 1997 do 2016 r. kraje członkowskie Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) podwoiły wartość wsparcia rozwojowego dla państw rozwijających się – z 71 mld USD do 142,6 mld USD¹⁰. Oficjalna pomoc rozwojowa jest obecnie „ważną areną dynamicznie rozwijającej się architektury globalnego zarządzania”¹¹. Ponadto, współpraca rozwojowa staje się elementem uzupełniającym politykę zagraniczną i wewnętrzną państw dawców, i mimo że często jest „zakleszczona pomiędzy kalkulacją bezpieczeństwa, interesami politycznymi i gospodarczymi a moralnością”¹², ma za zadanie kształtowanie globalnego środowiska przez pryzmat poczucia współodpowiedzialności. Priorytetem współpracy rozwojowej jest już nie tylko powiązanie pomocy oraz rozwoju, ale również pomocy i bezpieczeństwa.

Zagrożenia związane z zimną wojną zostały zastąpione przez nowe, globalnie odczuwalne wyzwania, jak konflikty hybrydowe, rosnąca liczba państw niestabilnych czy terroryzm. Słabe rządy i niedorozwój społeczno-ekonomiczny uznane zostały za główne przesłanki implikujące wewnętrzne konflikty, przemoc i brak stabilności wielu państw. Ukierunkowanie wsparcia rozwojowego na rzecz państw „słabych” i dotkniętych konfliktami, poza instrumentami militarnymi, skupiało coraz większą uwagę międzynarodowej społeczności donatorów oficjalnej pomocy rozwojowej. Uwarunkowania dysfunkcyjności, jak i sposoby jej skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania, stały się jednym z priorytetów międzynaro-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> [dostęp: 8.12.2017].

¹¹ *The Securitization of Foreign Aid*, eds. S. Brown, J. Grävingsholt, Palgrave Macmillan, Hampshire 2016, s. 4.

¹² F. Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, Dietz, Bonn 2012, s. 319.

dowej współpracy rozwojowej¹³. W tym kontekście dyskurs rozwojowy pozostaje pod wpływem zarysowanej wyżej teorii sekurytyzacji. Nacisk położony jest nie tyle na „akty mowy”, które kreują egzystencjalny stan zagrożenia/stan wyjątkowy, ile na sekurytyzację samej pomocy rozwojowej. Przyjmuje ona różne formy i jest interpretowana w oparciu o zmiany w dyskursie, kierunki przepływów wsparcia i zaangażowane w jej proces struktury instytucjonalne. W ten sposób uzasadniana jest promocja niektórych form sekurytyzacji pomocy, np. dla zapewnienia bezpieczeństwa jednostek (*human security*) czy wsparcia reformy sektora bezpieczeństwa. Kontrowersje wzbudza sekurytyzacja pomocy rozwojowej, w przypadku gdy służy ona legitymizacji interwencji militarnych, które często są podejmowane w imię dobra obywateli państw docelowych¹⁴. Alokacja pomocy wraz z obecnością militarną budzi zastrzeżenia co do jej podporządkowania imperatywowi geostrategicznych interesów donatora, odejścia od jej pierwotnych humanitarnych motywacji¹⁵.

Przeciwdziałanie procesom upadku państwowości, mając na uwadze zróżnicowane koszty społeczne, gospodarcze i rozwojowe odczuwalne zarówno na poziomie regionalnym, jak i globalnym, a będące konsekwencją dysfunkcyjnej państwowości, wymaga wielowymiarowych wysiłków i współpracy. Argumenty przemawiające za wsparciem państw niestabilnych oscylują pomiędzy negatywnym efektem *spill over* dla ładu międzynarodowego a niedopuszczeniem do powstania kolejnej „twierdzy terrorystów”¹⁶. Znajduje to wyraz w kształtowaniu kryteriów przeznaczenia i ukierunkowania pomocy w warunkach niestabilności, przemocy i konfliktu zbrojnego przez najważniejszych aktorów i agendy w obszarze współpracy rozwojowej (m.in. Bank Światowy, OECD, brytyjski Department for International Development (DFID), U.S. Agency for International Development (USAID), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), German Development Institute (DIE)). DFID deklarował przeznaczenie 30% brytyjskiej oficjalnej pomocy rozwojowej dla państw niestabilnych i objętych konfliktem, podobnie SIDA¹⁷. Przykładem jest również zwiększenie pomocy dla dotkniętych konfliktem państw (Irak i Afganistan) czy dla najważniejszych sojusz-

¹³ Szerzej zob.: J. Faust, J. Grävingsholt, S. Ziaja, *Foreign Aid and the Fragile Consensus on State Fragility*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, „Discussion Paper” 2013, nr 8, s. 12; A. Patek, *Polityka rozwojowa Niemiec jako czynnik stabilizacji i bezpieczeństwa państw upadłych na przykładzie Afganistanu i państw Afryki Subsaharyjskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 171–188.

¹⁴ Zob.: *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*, s. 2–3; M. Duffield, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity Press, Cambridge 2007.

¹⁵ Zob.: *International Development Ideas, Experience, and Prospects*, eds. B. Currie-Alder, R. Kanbur, D.M. Malone, R. Medhora, Oxford 2014, s. 387–391.

¹⁶ *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*, s. 1.

¹⁷ Department of International Development, Operational Plan 2012–2015. Conflict, Humanitarian and Security Department, London 2012.

ników w walce przeciwko terroryzmowi (Pakistan i Etiopia)¹⁸. W 2007 r. połowa środków pomocowych kierowanych do państw niestabilnych trafiła do czterech krajów, co wynikało w przypadku Afganistanu i Iraku z bieżących wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego, a w przypadku Pakistanu i Etiopii wiązało się ze znaczeniem tych państw dla sytuacji regionów już wysoce niestabilnych. Koncentracja wsparcia pomiędzy rokiem 2003 i 2012 – równoległe do trwającego zaangażowania militarnego – w Afganistanie i Iraku, stanowiła 22% łącznej ODA dla krajów dotkniętych niestabilnością¹⁹.

Zintegrowanej odpowiedzi na problem słabej państwowości na poziomie kraju-dawcy pomocy rozwojowej służą kompleksowe podejścia scalające aktywność wielu resortów (Niemcy²⁰, Francja, Wielka Brytania, USA, Kanada²¹). Ich celem jest ukierunkowanie zaangażowania głównie na czynniki stymulujące i pogłębiające konflikt, przestępczość i brak bezpieczeństwa. Sprowadzają się do rozpowszechniania dobrych praktyk rozwojowych w sytuacjach braku bezpieczeństwa. W 2012 r. Niemcy przyjęły ponadresortowe wytyczne wobec państw niestabilnych²², określające ramy niemieckiego zaangażowania w krajach borykających się z problemami niestabilności. Celem jest wsparcie budowy i wzmacniania państwowości (*state building*), kształtowanie procesów transformacyjnych oraz dalszych etapów prewencji konfliktowej czy kryzysowej, ale także działania na rzecz konsolidacji pokoju. Niemiecka strategia dotycząca rozwojowego zaangażowania w kontekście konfliktu, niestabilności i przemocy z 2013 r.²³ określa potrzebę działań w tych państwach za jeden z najważniejszych wyznaczników zrównoważonego rozwoju. Należy podkreślić, że ponad połowa krajów partnerskich niemieckiej współpracy rozwojowej znajduje się w obszarze lub regionie dotkniętym konfliktem, niestabilnością lub przemocą. Działania na rzecz rozwoju wyznacza przyjęty w 2011 r. w Pusan Nowy Ład na rzecz państw niestabilnych²⁴ i jego cele na rzecz budowania pokoju oraz państwowości (*Peacebuilding and Statebuilding Goals*, PSGs) w krajach niestabilnych, z włączeniem trzech dodatkowych, zawierających istotę polityki rozwojowej: przewycięzanie źródeł konfliktów, niestabilności i przemocy; zwiększenie zdolności pokojowego roz-

¹⁸ A. Paterek, *Polityka rozwojowa...*, *op. cit.*, s. 171–174.

¹⁹ OECD, *States of Fragility 2016. Understanding Violence*, s. 113, http://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2016_9789264267213-en [dostęp: 27.11.2017].

²⁰ *Ibidem*, s. 171–188.

²¹ *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*

²² Ministerstwo Spraw Zagranicznych (AA), Ministerstwo Obrony (BMVg) i Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ), Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien – August 2012.

²³ Entwicklung für Frieden und Sicherheit, Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt, BMZ-Strategiepapier 2013, 4.

²⁴ Grupa G7+, państwa wchodzące w skład Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (DAC OECD), reprezentanci międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego, <http://www.newdeal4peace.org/about-the-new-deal> [dostęp: 29.11.2017].

wiązywania konfliktów; stworzenie warunków dla pokojowego oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwojowi²⁵.

W brytyjskiej dyskusji wokół powiązań pomiędzy bezpieczeństwem i rozwojem wykrystalizowały się trzy wzajemnie warunkujące się płaszczyzny argumentacji. Pierwszą jest negatywny wpływ konfliktu na rozwój, zatem wspieranie rozwoju może być instrumentem pomocnym w rozwiązywaniu konfliktów i budowaniu pokoju. Po drugie, w erze globalizacji i współzależności nie można sobie pozwolić na ignorowanie konfliktu, ponieważ jego konsekwencje mogą stanowić zagrożenie dla Wielkiej Brytanii i międzynarodowego bezpieczeństwa. Trzecia eksponuje wymóg wielowymiarowej współpracy spajającej różne sfery polityki państwa (rozwoju, obrony i dyplomacji) dla budowy pokoju i stabilności. Ta koncepcja przyświecała zaangażowaniu brytyjskiego DFID w Afganistanie i Iraku²⁶.

Wśród najważniejszych czynników niestabilności politycznej i społecznej raport OECD, *States of Fragility 2016. Understanding Violence* wymienia przemoc, zważywszy na jej wielowymiarowość, kompleksowość i dynamiczną zmienność²⁷. Autorzy raportu podkreślają, że „przemoc jest zachowaniem wzmacnianym przez normy społeczne, i działa jak efekt domina”²⁸. Według szacunków OECD w 56 krajach znajdujących się w sytuacji niestabilnej w 2016 r. (w 2015 r. – było ich 50)²⁹ – 15 zostało sklasyfikowanych jako skrajnie niestabilne. W perspektywie globalnej w 2035 r. zmniejszy się liczba osób żyjących w skrajnie biedzie, jednakże wzrośnie ich liczba w krajach niestabilnych do 542 mln, z 480 mln w 2015 r. Do 2030 r. koncentracja biedy w tych państwach może sięgnąć ponad 60%³⁰. Pomiędzy 2002 a 2014 rokiem wzrosła całkowita wartość przepływów finansowych do tych krajów o około 206%, łącznie z oficjalną pomocą rozwojową (ODA), bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i przekazami pieniężnymi. ODA stanowiła 22% tej wartości (2,04 mld USD). Od 2000 r. wielkość oficjalnej pomocy rozwojowej przekazywanej do państw w sytuacji niestabilności stale rosła, a od 2011 r. stanowiła prawie 62% całej ODA. Spośród 20 największych odbiorców ODA pomiędzy 2011 a 2014 rokiem tylko sześciu państw nie obejmował kontekst niestabilności OECD³¹.

²⁵ Entwicklung für Frieden und Sicherheit..., *op. cit.*, s. 11.

²⁶ *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*, s. 42.

²⁷ OECD, *States of Fragility 2016, Understanding Violence*, http://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2016_9789264267213-en [dostęp: 10.12.2017].

²⁸ *Ibidem*, s. 16.

²⁹ *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: 10.12.2017].

³⁰ *Ibidem*; OECD, *States of Fragility 2016...*, *op. cit.*, s. 23–24.

³¹ Były to: Ghana, Indie, Jordania, Maroko, Turcja i Wietnam. OECD, *States of Fragility 2016...*, *op. cit.*, s. 111.

Według wstępnych szacunków OECD, opublikowanych w kwietniu 2017 r.³², oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) w 2016 r. osiągnęła wartość 142,6 mld USD (wzrost o 8,9% w porównaniu do roku 2015). W wartościach realnych oznacza to jej podwojenie od roku 2000. Największymi dawcami brutto ODA były USA, Niemcy, Wielka Brytania, Japonia i Francja. Część tego wzrostu w 2016 r. wynika z wewnętrznych kosztów wsparcia uchodźców, choć nawet przy ich wyłączeniu ODA zwiększyła się o 7,1%. Pomiędzy 2015 i 2016 rokiem wydatki na uchodźców państw przyjmujących w ramach ODA wzrosły o 27,5%, z 12,1 mld USD do 15,4 mld USD, co stanowiło w całości ODA wzrost z 9,2% do 10,8%. W tym kraje UE, będące członkami DAC, przeznaczyły na ten cel łącznie 14,5% ODA (11813 mln USD). W Austrii stanowiły one 37,7% ODA (596 mln USD), w Niemczech 25,2% (6218 mln USD), w Grecji 22,3% (59 mln USD), we Włoszech 34,3% (1665 mln USD), a w Polsce 1% (6 mln USD)³³. W 2016 r. wartość ODA 20 państw Unii Europejskiej w DAC wyniosła 81,3 mld USD, co oznaczało realny wzrost o 13,1% w porównaniu do roku 2015³⁴.

Autorzy raportu *States of Fragility 2016* podkreślają jednak, że ODA często ukierunkowana jest bardziej na symptomy niż faktyczne nośniki i źródła niestabilności. W większym stopniu służy „gaszeniu pożaru” niż jest katalizatorem do długofalowych zmian strukturalnych³⁵. Niestabilność postrzegana jest zatem jako wyzwanie wymagające wielowymiarowych wysiłków na rzecz jej przezwyciężenia, zwłaszcza biorąc pod uwagę jej globalny efekt *spill over*. W tym kontekście kompleksowa odpowiedź na masowy napływ uchodźców powinna zarówno zapobiegać przyczynom tego zjawiska, które tkwią w dysfunkcyjności i niestabilności krajów rozwijających się, jak i minimalizować jego konsekwencje. Raport OECD wskazuje, że mimo iż większość uchodźców i osób przesiedlonych żyje w różnych regionach Afryki, w obliczu eskalacji przemocy oraz prześladowań w latach 2015–2016 ich bezprecedensowa liczba szukała schronienia w krajach OECD. Wzmożone ruchy migracyjne ukazały „kompleksowy obraz zagrożeń” na obszarach dotkniętych konfliktem, wykreowały nowe dynamiki, pogłębiające niestabilność i globalne, polityczne reperkusje (Brexit, kryzys UE, akty terroru)³⁶. Wciąż aktualne są rekomendacje Banku Światowego z 2014 r.

Globalne problemy wymagają globalnych graczy. Nieopanowane ryzyka nie respektują granic. Raz wywołana fala pandemii czy kryzysu finansowego może w niedługim czasie okrążyć coraz bardziej współzależny świat. Konflikty mogą szybko wywołać efekt *spill*

³² <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> [dostęp: 10.12.2017].

³³ *Ibidem*, s. 7–8.

³⁴ *Ibidem*, s. 4.

³⁵ OECD, *States of Fragility 2016...*, *op. cit.*, s. 17.

³⁶ *Ibidem*, s. 22.

over na kraje sąsiadujące [...]. Samodzielne działanie państwa czy instytucji nie będzie efektywne w obliczu kryzysów wykraczających poza granice państw³⁷.

Agenda rozwojowa międzynarodowych donatorów obejmuje wsparcie reformy sektora bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, procesu pokojowego, prewencji konfliktowej oraz budowy państwowości. Tym samym aspiruje do osiągnięcia długoterminowych rezultatów. Jest to wyrazem racjonalnego spajania w strategiach pomocowych dążenia do przewyciężenia konfliktów dla ochrony osób bezpośrednio nim dotkniętych, a także zabezpieczenia własnych interesów przed niekorzystnymi konsekwencjami „rozlewania się” zagrożeń. Niemniej realizowane polityki, mechanizmy i priorytety towarzyszące redefinicji celów pomocy poszczególnych jej dawców są zróżnicowane³⁸. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych pomoc rozwojowa podporządkowana została idei przeciwdziałania i walki z terroryzmem. Kanada eksponuje bezpieczeństwo ludności. Niemcy angażują wysiłki w stworzenie infrastruktury wspierającej cywilną prewencję i zarządzanie konfliktowe. Coraz większą uwagę przypisuje się w kontekście sekurytyzacji problematyce *gender* (USA, Kanada, Niemcy) czy zmianom klimatu w strategiach pomocowych (Niemcy, UE).

Z kolei polityka rozwojowa Unii Europejskiej balansuje „pomiędzy bardziej kompleksowym podejściem i powolną sekurytyzacją”³⁹. Już Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 podkreśla, że bezpieczeństwo warunkuje rozwój i odwrotnie – rozwój jest potężnym instrumentem dla pobudzenia reform w krajach partnerskich⁴⁰. Traktat z Lizbony sytuuje politykę na rzecz rozwoju w ramach celów i zasad stosunków zewnętrznych UE (art. 21 ust. 2 TUE i art. 208–210 TFUE). Walka z ubóstwem została uznana za najważniejszy kierunek działań prorozwojowych UE (art. 208 ust. 1 TFUE), tym samym cel, który musi być uwzględniany przy realizacji wszystkich innych obszarów aktywności zewnętrznej UE⁴¹. W opublikowanej przez Komisję Europejską w 2011 r. „Programie działań na rzecz zmian” spójność unijnej polityki na rzecz rozwoju ma pozwolić UE na „płynne przejście od pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego do długoterminowej współpracy na rzecz rozwoju”⁴².

³⁷ World Bank, *World Development Report 2014. Risk and Opportunity: Managing Risk for Development*, http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf, s. 251 [dostęp: 8.12.2017].

³⁸ Zob. szerzej: *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*

³⁹ *Ibidem*, s. 138.

⁴⁰ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Bruksela 12 grudnia 2003, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf [dostęp: 27.11.2017].

⁴¹ Zob. szerzej: A. Paterek, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu zadłużenia strefy euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4, s. 171–194.

⁴² Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, COM(2011) 637 final, s. 13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=PL> [dostęp: 27.11.2017].

Efektywnej harmonizacji wspólnotowych działań na styku polityki bezpieczeństwa i rozwoju służyło powołanie traktatem Lizbońskim Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, na czele z wysokim przedstawicielem ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Również Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju (African Peace Facility, AFP), finansowany z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju, pozwala UE na wspieranie zdolności krajów afrykańskich do prowadzenia operacji pokojowych pod auspicjami Unii Afrykańskiej⁴³. Z jego środków mogą być pokryte m.in. koszty utrzymania afrykańskich sił pokojowych w kraju zaangażowania, rozbudowa zdolności z wyłączeniem wydatków na cele wojskowe i zbrojeniowe.

Na spotkaniu Rady Europejskiej 28 czerwca 2016 r. szefowie państw i rządów przyjęli *Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, opracowaną przez Wysoką Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federicę Mogherini⁴⁴. W maju 2017 r. Rada UE zaakceptowała *Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju*⁴⁵, wspierający założenia *Globalnej strategii* z 2016 r. i uwzględniający, w przyjętej we wrześniu 2015 r. na forum ONZ Agendzie 2030, nowe ramy polityki rozwojowej na lata 2015–2030, tzw. Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs), stanowiące rozwinięcie i kontynuację Milenijnych Celów Rozwoju⁴⁶. Strategia, w myśl kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa i rozwoju, zapowiada „bardziej elastyczną i dostosowaną do naszych priorytetów strategicznych” politykę rozwoju oraz „ukierunkowane podejście do kwestii odporności, zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania”⁴⁷. W przyszłej unijnej aktywności, w ramach WPBiO, dokument kładzie nacisk na cywilne zarządzanie kryzysowe, misje monitorowania, wsparcia i szkoleniowe. Zaangażowanie UE ma koncentrować się głównie na budowaniu zdolności partnerów (*capacity building*), misjach cywilnych, postrzeganych jako „znak firmowy” UE, oraz misjach kontroli granic. Dążenie do spójności działań zewnętrznych UE ma ponadto objąć „innowacje w dziedzinie polityki, takie jak «kompleksowe podejście do konfliktów i sytuacji kryzysowych» oraz wspólne programowanie w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które to innowacje należy dodatkowo wzmocnić”⁴⁸. Co więcej „długoterminowa praca prewencyjna na rzecz pokoju, odporności i praw człowieka musi być powiązana z reagowaniem kryzysowym poprzez pomoc humanitarną, WPBiO, sankcje i dy-

⁴³ M. Overhaus, *Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern*, „SWP-Studien” 2011, nr 28, s. 13.

⁴⁴ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 28 czerwca 2016, https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf> [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development_en [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁷ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf, s. 45 [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁸ *Ibidem*, s. 46.

plomację⁴⁹. W podobnym tonie *Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju* eksponuje spójność i koordynację zewnętrznych działań UE dla sukcesu implementacji Agendy 2030⁵⁰. Polityka rozwojowa należy do instrumentów kreowania wpływu *soft power* Unii Europejskiej. Uniwersalne wartości, które stanowią rdzeń demokratycznych rządów, mają fundamentalne znaczenie dla redukcji ubóstwa, często w powiązaniu z ochroną praw człowieka i praworządnością w krajach partnerskich. Są to zasady, które leżą u podstaw wszystkich aspektów zewnętrznych i wewnętrznych działań UE.

Podsumowanie

Niewątpliwie wspólnym mianownikiem współczesnych wyzwań są ponadgraniczne, globalne współzależności, które warunkują niemożność osiągnięcia narodowego dobrobytu i bezpieczeństwa przy braku bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym. Sekurytyzację pomocy rozwojowej determinują uwarunkowania niestabilnej państwowości, przemocy czy konfliktów. Jednym z trendów wzmacniających współczesne kryzysy jest ubóstwo, nierówność i wykluczenie społeczne, które „są pożywką dla apatii, rezygnacji, przemocy, rozkładu społecznego, uchodźstwa”⁵¹. Agenda współpracy na rzecz rozwoju w coraz większym stopniu koncentruje się na problematyce niestabilnej i słabej państwowości, cywilnej prewencji kryzysowej oraz wypracowaniu zintegrowanej, spójnej płaszczyzny programowej dla stawienia czoła wyzwaniom. Trudno zatem nie zgodzić się ze słowami niemieckiego ministra współpracy rozwojowej Gerda Müllera:

nigdy wcześniej oczekiwania wobec polityki rozwojowej nie były tak wysokie jak dzisiaj. [...] By podejść do problemów przetrwania ludzkości, nie da się uniknąć polityki rozwojowej. Polityka rozwojowa współdziała/pomaga w urzeczywistnianiu prawa dostępu do żywności dla rosnącej liczby światowej ludności, przeciwdziałaniu terroru i łamania praw człowieka i zmniejszaniu innych źródeł uchodźstwa⁵².

Zaostrzająca się w państwach Unii Europejskiej sytuacja i towarzysząca jej dyskusja wokół problemu uchodźców stanowi odzwierciedlenie sekurytyzacji kwestii migracji. W odpowiedzi na masowy napływ imigrantów wysokorozwinięte społeczeństwa Północy, w ramach mechanizmów ochronnych, wprowadzają restrykcyjne rozwiązania w swojej polityce azylowej. Z kolei rozwijającym się krajom Południa coraz trudniej sprostać rosnącym falom uchodźców, gdy same

⁴⁹ *Ibidem*, s. 48.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-finan-20170626_en.pdf, s. 3–7 [dostęp: 27.11.2017].

⁵¹ D. Messner, *Weltkrisen, Weltsichten, Wegscheidungen*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, „Die aktuelle Kolumne”, 11.01.2016.

⁵² *DIE Jahresbericht 2015–2016*, http://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/ueber_das_DIE/DIE_Jahresbericht_2015-2016_DE_Web.pdf [dostęp: 28.11.2017].

borykają się z brakiem bezpieczeństwa. W tej atmosferze eksperci Niemieckiego Instytutu Polityki Rozwojowej (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE), jednej z najbardziej renomowanych europejskich instytucji badawczych i doradczych w obszarze badań nad rozwojem oraz polityki rozwojowej, przekonują o prewencyjnej roli polityki rozwojowej w łagodzeniu przyczyn uchodźstwa⁵³. Ma ona pełnić funkcję „adwokata dotkniętej uchodźstwem ludności cywilnej” oraz promować instrumenty zapobiegania zbrojnym konfliktom⁵⁴. Współpraca rozwojowa winna dopełniać działania w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej jako „polityka bezpieczeństwa dla ludzi”⁵⁵, której celem jest kształtowanie pokoju i wzmacnianie bezpieczeństwa.

Security in Europe: Debating the Securitization of Foreign Aid

The article analyses the impact of security issues on the role of cooperation for development. Since the end of the Cold War, the growing size of official development assistance (ODA) has been accompanied by an increase in the security interests of donor countries. Development cooperation is increasingly becoming an instrument to eliminate cross-border sources of threats to international security. Against the background of theoretical considerations and interpretations of the theory of securitization, developed by researchers of the so-called The Copenhagen School, the selected aspects of discourse were analysed around a modern look at the role of development assistance in constructing security.

Key words: ODA, development cooperation, securitization, development, security, foreign aid

Bezpieczeństwo Europy – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej

Artykuł analizuje wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju. Od końca zimnej wojny, rosnącej wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) towarzyszył wzrost znaczenia interesów bezpieczeństwa państw-dawców pomocy. Współpraca rozwojowa w coraz większym stopniu staje się instrumentem pozwalającym na wyeliminowanie ponadgranicznych źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Na tle teoretycznych rozważań i interpretacji teorii sekurytyzacji, wypracowanej przez badaczy tzw. szkoły kopenhaskiej, analizie poddano wybrane aspekty dyskursu wokół współczesnego spojrzenia na rolę pomocy rozwojowej w konstruowaniu bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: ODA, współpraca rozwojowa, sekurytyzacja, bezpieczeństwo, rozwój

⁵³ Zob. szerzej: A. Paterek, *Przewyciężenie kryzysu uchodźczego w UE z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 157–174.

⁵⁴ *DIE Jahresbericht 2015–2016...*, *op. cit.*, s. 23–25.

⁵⁵ A. Paterek, *Przewyciężenie kryzysu...*, *op. cit.*, s. 161.