

DEMOKRACJA I ROZWÓJ

w perspektywie polskich
organizacji pozarządowych

RAPORT Z BADAŃ

GRUPA
ZAGRANICA



Autorzy:

Miłosława Fijałkowska

Absolwentka kulturoznawstwa międzynarodowego na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Podyplomowego Studium Polityki Zagranicznej w PISM i dwuletniego Studium Nauk o Polityce w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Stypendystka *Gemeinschaft für Studentischen Austausch in Mittel- und Osteuropa GFPS*, Fundacji Hertie oraz Fundacji Konrada Adenauera na Uniwersytecie w Hamburgu i Wolnym Uniwersytecie w Berlinie. Obecnie przygotowuje pracę doktorską o roli aktorów pozarządowych w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

Wojciech Tworowski

Wojciech Tworowski prowadzi firmę badawczo-szkoleniową *Development Synergy*, która zajmuje się wspieraniem instytucji działających w obszarze międzynarodowej współpracy rozwojowej. W przeszłości pracował m.in. w Grupie Zagranica, Fundacji Batorego i Ośrodku Studiów Wschodnich. W latach 2000-2003 pracował w Kazachstanie i Uzbekistanie, realizując projekty dotyczące rozwoju edukacji.

Kontakt:

Grupa Zagranica
grupa@zagranica.org.pl
www.zagranica.org.pl

Redakcja: Monika Kusmirczyk

Korekta: Monika Baranowska, Magdalena Trojanek

Skład: Tasia Puławska

© Grupa Zagranica 2012



Publikacja została wydana w ramach projektu „Demokracja i Rozwój”.
Jest on współfinansowany w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej
Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w 2011 r.



Publikacja została wydana dzięki wsparciu Unii Europejskiej.
Treść publikacji nie koniecznie odzwierciedla poglądy Komisji Europejskiej.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
Metodologia	6
Część I. Demokracja a rozwój w ujęciu teoretycznym	7
MIŁOSŁAWA FIJAŁKOWSKA	
1. Ile demokracji w rozwoju, ile rozwoju w demokracji? (Zarys historyczny debaty o demokracji w rozwoju)	8
2. Demokracja a rozwój z perspektywy wybranych badaczy	12
3. Państwa donatorzy wobec demokracji w rozwoju	14
4. Podsumowanie	17
Część II. Demokracja a rozwój w perspektywie polskich organizacji pozarządowych	19
WOJCIECH TWORKOWSKI	
1. Demokracja i rozwój – definicje z perspektywy polskich NGOs	21
2. Organizacje „demokratyczne” a organizacje „rozwojowe”	23
3. Jak wykorzystać dotychczasowe doświadczenia?	27
Część III. Zakończenie. W kierunku konsensusu na temat demokracji i rozwoju w działalności pomocowej polskich organizacji	28
WOJCIECH TWORKOWSKI	
1. Wnioski	30
2. Dalsze kroki	31
Aneks I. Lista organizacji biorących udział w badaniu	31
Aneks II. O Grupie Zagranica	32
Bibliografia	34

Wprowadzenie

Od końca 2010 roku byliśmy świadkami wielu masowych ruchów na rzecz demokratyzacji w Afryce. Wzrosło społeczne poparcie dla demokracji, a wraz z nim oczekiwanie czy wręcz żądanie demokracji, czego przykładem były wydarzenia Arabskiej Wiosny. W różnym stopniu większość rozwijających się regionów świata formalnie wsparła te tendencje i uznała „przewagę demokracji” w odniesieniu do polityki rozwoju. W Afryce wydano wiele deklaracji politycznych wskazujących na pozytywne związki między demokracją a rozwojem. Na tym założeniu opierają się zarówno NEPAD, jak i Afrykański Mechanizm Oceny Wzajemnej (ang. *African Peer Review Mechanism, APRM*). Międzyamerykańska Karta Demokratyczna (przyjęta w Limie w 2001) stanowi, że demokracja oraz rozwój społeczny i ekonomiczny są wzajemnie od siebie zależne i wzajemnie się wspierają. Jednak w coraz większym stopniu mamy do czynienia z postulatami wspierania „demokracji na rzecz rozwoju”. Jest to koncepcja kładąca nacisk na funkcję „użytkową”, jaką demokracja może odegrać w torowaniu drogi dla rozwoju.

Mobilizacja ta w znacznej mierze wynika z obserwowanej dotąd ograniczonej zdolności osiągnięcia rezultatów w odniesieniu do rozwoju społeczno-ekonomicznego wiele krajów rozwijających się dzięki demokracji. W jaki jednak sposób oczekiwania dotyczące rozwojowego oddziaływania demokracji znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości? Co, jak dotąd, wiemy o zależnościach między demokracją a rozwojem? Jak zagwarantować, że demokracja zaspokoi aspiracje ludzi żyjących w rozwijających się częściach świata? Na te i inne pytania musi odpowiedzieć sobie zarówno polska administracja udzielająca wsparcia w ramach środków Polskiej Pomocy, jak i polskie organizacje pozarządowe.

Wspieranie demokracji jest tradycyjnym kierunkiem zaangażowania polskich organizacji we współpracę międzynarodową. Wynika ono z jednej strony z polskiej historii przemian demokratycznych i postrzeganego zobowiązania do wspierania w tym obszarze innych krajów oraz dzielenia się polskim doświadczeniem transformacji ustrojowej. Z drugiej strony, zanim Polska rozpoczęła realizować program współpracy rozwojowej, tego rodzaju działania – wspieranie demokracji w krajach postkomunistycznych – były chętnie finansowane przez zagranicznych („zachodnich”) donatorów. Wierzyli oni, że Polacy posiadają doświadczenie, które może być wartościowe, przede wszystkim w przypadku krajów byłego ZSRR.

Wraz ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz pojawieniem się własnej polityki rozwojowej polskiego rządu, zaczęto poświęcać uwagę także innemu rodzajowi współpracy międzynarodowej – wspieraniu rozwoju gospodarczo-społecznego. Z biegiem lat również w tej dziedzinie pojawiło się wiele organizacji zaangażowanych w działania, które można nazwać „twardym rozwojem” – projekty ukierunkowane ściśle na redukcję ubóstwa i trwałe podniesienie poziomu życia najuboższych krajów globalnego Południa.

Idąc za powyższym rozróżnieniem działań demokratyzacyjnych i działań rozwojowych we współpracy rozwojowej, niniejszy raport ma na celu praktyczne zdefiniowanie związku między demokracją a rozwojem. Autorzy raportu starają się odpowiedzieć na pytania, jak związek ten ujawnia się w polskiej polityce rozwojowej i działaniu polskich organizacji pozarządowych.

Raport stanowi także punkt wyjścia do zbudowania konsensusu wśród polskich organizacji pomocowych w zakresie postrzegania wzajemnego związku między demokracją i rozwojem we współpracy z krajami rozwijającymi się, tj. przede wszystkim krajami globalnego Południa, Partnerstwa Wschodniego i Azji Centralnej. Jego celem jest przedstawienie opinii polskich organizacji pozarządowych na temat demokracji i rozwoju w polskiej polityce pomocy zagranicznej oraz w praktyce działań polskich organizacji pozarządowych. Potrzeba stworzenia takiego konsensusu wynika z postrzeganego od kilku lat, narastającego rozdźwięku między organizacjami wspierającymi demokrację („demokratyzacyjnymi”) głównie w krajach Partnerstwa Wschodniego i Azji Centralnej, a redukcją ubóstwa („rozwojowymi”). Konsensus i prowadzący doń proces mają w założeniu stworzyć płaszczyznę porozumienia między tymi organizacjami, umożliwiającą współpracę i rzecznictwo w ramach Grupy Zagranica – platformy organizacji pozarządowych działających za granicą.

Pierwsza część raportu obejmuje przegląd ogólnoswiatowej debaty nt. związków między demokracją a rozwojem. Kwestia wspierania demokracji w rozwoju oraz procesów demokratycznych jest zagadnieniem wieloaspektowym, które ewoluowało na przestrzeni czasu. W latach 60 i 70. wśród badaczy dominowało stanowisko, że wzrost gospodarczy jest pierwotny wobec rozwoju demokracji. W latach 90. teoretycy ponownie podjęli się analizy tego zjawiska, poszukując korelacji pomiędzy demokracją a rozwojem. Pierwsza część raportu prezentuje zarówno historyczne, jak i współczesne poglądy, stanowiąc podstawę do rozważań przedstawionych w drugiej części.

Druga część raportu opisuje, na podstawie przeprowadzonych badań, praktyczne aspekty relacji między demokracją i rozwojem w działalności pomocowej polskich organizacji. Autorzy próbują znaleźć odpowiedzi na pytania: Czy projekty demokratyzacyjne przyczyniają się do rozwoju? Czy w projektach rozwojowych jest miejsce na komponenty demokratyczne? Czy te dwa rodzaje aktywności oddziałują na siebie wzajemnie w pozytywny sposób? Z punktu widzenia polskich organizacji pozarządowych, w kontekście polskiego systemu współpracy rozwojowej oraz globalnej debaty na temat związków między demokracją i rozwojem.

Pisząc o związku między demokracją i rozwojem, trudno o właściwy dobór słów. Z tej przyczyny to, co zazwyczaj opisuje się jako „współpracę rozwojową” nazywa się na potrzeby tej publikacji działalnością pomocową lub współpracą międzynarodową polskich organizacji – przy pełnej świadomości ograniczeń zawartych w obu tych terminach. Umownie należy też traktować semantyczny podział na organizacje „demokratyzacyjne” i „rozwojowe” – z całą pewnością nie oddaje on w pełni rzeczywistego podziału, natomiast jest powszechnie stosowany w żargonie organizacji pomocowych i pozwala w sposób umowny opisać dwa typy organizacji, zajmujących się (znów w bardzo dużym uproszczeniu) wspieraniem demokracji i redukcją ubóstwa.


Metodologia

W celu zdefiniowania związków między demokracją a rozwojem, oprócz analizy globalnej debaty na ten temat, przeprowadzone zostały badania mające charakter ściśle jakościowy. W ramach badań, poza działaniami typu desk research, zrealizowano wywiady z dwunastoma przedstawicielami sektora (lista wywiadów w Aneksie I). Organizacje, które zostały wybrane do wywiadów, były zróżnicowane pod kątem profilu zaangażowania (Południe i Wschód, miękkie i twarde sposoby wsparcia) tak, żeby wypracowane idee były reprezentatywne dla głównego nurtu debaty między organizacjami zajmującymi się współpracą międzynarodową, a zarazem zawierały potencjalne skrajne oceny. Organizacje zostały wybrane na pierwszym etapie w oparciu o stworzoną wspólnie z przedstawicielami biura Grupy Zagranica listę. W dalszej kolejności kierowano się też wskazówkami samych respondentów w odpowiedzi na pytanie o organizacje najbardziej reprezentatywne dla nurtu „demokratyzacyjnego” i „rozwojowego”. Z przyczyn technicznych nie udało się przeprowadzić wywiadów z wszystkimi organizacjami, które z pewnością mogłyby wnieść wartościowe uwagi do raportu. W związku z tym ich rezultatu, czyli niniejszego tekstu, nie należy traktować jako usystematyzowanego spojrzenia na demokrację i rozwój, czy też spójnego stanowiska organizacji pozarządowych na to zagadnienie, ale raczej jako zbiór przemyśleń, które mogą prowadzić do wypracowania stanowisk oraz stworzenia konsensusu nt. zależności między demokracją a rozwojem.

Pytania zadawane respondentom dotyczyły:

- Ich rozumienia koncepcji demokracji (wspierania demokracji) i rozwoju (współpracy rozwojowej) oraz związku między nimi.
- Praktycznego związku między demokracją i rozwojem w realizacji działań pomocowych.
- Postrzegania polskiej polityki pomocy zagranicznej w kontekście rozdźwięku między demokracją i rozwojem.
- Postrzegania sektora organizacji pomocowych pod kątem rozdźwięku między organizacjami „demokratyzacyjnymi” i „rozwojowymi” oraz ich wzajemnych relacji, wspólnych i rozbieżnych interesów, pola do współpracy i wzajemnej nauki.
- Wizji spójnego podejścia do zagadnienia demokracji i rozwoju zarówno wśród organizacji, jak też w polityce pomocowej RP.
- W raporcie usystematyzowano opinie respondentów, traktując je anonimowo. Formuła taka została przyjęta po to, by można było odnieść się do prezentowanych opinii nie jako do zdania poszczególnych osób, ale raczej jako otwartych idei, godnych dalszego przemyślenia.

Założeniem raportu jest zaprezentowanie omawianego zagadnienia w sposób jak najbardziej zwięzły, który ułatwi dostęp do niego i umożliwi skuteczne wykorzystanie zawartych w nim idei w procesie budowania konsensusu. Opinie umieszczone w Części II, choć cytowane anonimowo, wynikają z przeprowadzonych wywiadów. Wnioski w Części III, wypracowane na podstawie przeprowadzonych badań i w części bezpośrednio z nich wynikające, wyrażają opinie autora raportu.



Część I. Demokracja a rozwój w ujęciu teoretycznym

MIŁOSŁAWA FIJAŁKOWSKA

1. Ile demokracji w rozwoju, ile rozwoju w demokracji?

Zarys historyczny debaty o demokracji w rozwoju

Zagadnienie demokracji w tematyce rozwoju pojawia się już pod koniec lat 70., jednakże na początku lat 90. zyskuje szczególne miejsce w międzynarodowej debacie o rozwoju. Okres lat 90. przez badaczy określany jest czwartą „dekadą rozwoju”, trwającą mniej więcej od roku 1990 do 2000 roku. Początek tej dekady wiąże się z rozpadem ZSRR, upadkiem bipolarnego podziału świata i powstaniem nowego ładu międzynarodowego, w którym rolę odgrywać zaczynają nie tylko państwa, ale również inni, pozapaństwowi aktorzy międzynarodowi. Należą do nich, szeroko ujmując, aktorzy pozarządowi i aktorzy prywatni. Kolejną zmianą, jaka nastąpiła w latach 90., jest fakt, iż po zakończeniu „zimnej wojny” polityka rozwojowa przestała być traktowana jako element polityki zagranicznej, służący pozyskiwaniu sojuszników, stając się istotnym obszarem w ramach struktur polityki globalnej.

Pojawienie się nowych perspektyw w latach 90. wynikało także z niepowodzeń wcześniejszych koncepcji rozwoju (aid fatigue). Każda z poprzednich dekad rozwoju zdominowana była przez inne zagadnienia: w latach 60. i 70. dominowała perspektywa ekonomiczna, a dyskusji ton nadawały ponadnarodowe instytucje *Bretton Woods* (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy). W drugiej dekadzie, trwającej od 1971 do 1980 roku, zwrócono szczególnie uwagę na walkę z ubóstwem, a lata 80. wyznacza Konsensus Waszyngtoński i dyskusja o zadłużeniu krajów. Początek lat 90. to również pojawienie się koncepcji zrównoważonego rozwoju, po Szczycie Światowym w Rio w 1992 roku. Lata 90. to okres poszerzenia definicji rozwoju o aspekt środowiska, związanego z ochroną dóbr naturalnych i zmianami klimatu, ale także wprowadzenie nowego wymiaru demokracji, zawierającego w sobie takie aspekty jak: wspieranie praw człowieka, rozwój instytucji społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, dobre rządzenie (ang. *good governance*).

Demokracja – warunek, rezultat czy cel rozwoju?

Demokracja ściśle związana jest z formą rządów i rządem wybieranym przez naród; wybrany w demokratycznych i wolnych wyborach rząd zobowiązany jest do respektowania praw człowieka i zapewnienia swoim obywatelom praw oraz wolności obywatelskich poprzez funkcjonowanie różnego rodzaju instytucji państwowych. Zagadnienie wspierania demokracji w rozwoju i procesów demokratycznych jest zagadnieniem wieloaspektowym, które ewoluowało na przestrzeni lat.

W latach 60. i 70. wśród badaczy dominowało stanowisko, że najpierw pojawia się wzrost gospodarczy, a potem rozwój demokracji, co uwydatnia się szczególnie w teorii modernizacji, która właśnie w ten sposób wyjaśniała bezpośredni związek demokracji z rozwojem gospodarczym. W latach 90. badacze ponownie podjęli się analizy tego zjawiska, nadal poszukując korelacji pomiędzy demokracją a rozwojem.

Dyskusja o nowych perspektywach rozwoju została podjęta zarówno na poziomie instytucji międzynarodowych, w tym instytucji finansowych, dialogu politycznego, jak i na poziomie dyskursu naukowego. Postawiono pytanie o rolę demokracji oraz wpływ ustroju i formy sprawowania władzy na rozwój państw. Dotychczas demokrację traktowano jako rezultat rozwoju, a w nowej debacie zaczęto traktować przemiany demokratyzacyjne jako cel rozwoju. Pojawiają się pytania o definicję demokracji w rozwoju (to nie tylko wolne wybory, wolności obywatelskie, ale co jeszcze?), o demokratyczną administrację państwową, budowanie społeczeństwa i instytucji obywatelskich, organizacji pozarządowych, wolnych mediów, respektowanie praw człowieka oraz realizowanie podstawowych praw i wolności jednostek. Badacze dyskutują o paradoksie demokracji, który sprawia, że jest ona zarówno celem działań rozwojowych, jak i warunkiem rozwoju państw. Stawiają pytania: Czy to demokracja wspiera rozwój, czy też rozwój wspiera zachodzące zmiany demokratyzacyjne? Czy potrzebujemy demokracji do rozwoju? Czy jest możliwa redukcja ubóstwa dzięki demokratycznie funkcjonującemu państwu? Czy powinno się podejmować próby implementacji wywodzącego się z zachodniej tradycji modelu demokracji w krajach odmiennych kulturowo i religijnie? Czy demokracja może być narzucana z zewnątrz i czy w tej sytuacji nie prowadzi

to do powstania demokracji fasadowej, istniejącej tylko na zewnątrz, a nieistniejącej w wewnętrznych strukturach i instytucjach państwowych?¹ Ci z badaczy, którzy przychylają się do stanowiska, że powstanie demokracji może być wspierane działaniami zewnętrznymi, stawiają kolejne pytanie: Jak te działania powinny być realizowane w praktyce pomocy rozwojowej, aby przyniosły oczekiwane zmiany?

Rozwój nie oznacza jedynie wzrostu gospodarczego

Badacze – podejmując próbę odpowiedzi na pytanie: Czy demokracja sprzyja rozwojowi gospodarczemu, czy rozwój gospodarczy sprzyja rozwojowi demokracji oraz jakie znaczenie dla rozwoju ma system polityczny w danym kraju – zwrócili uwagę, na fakt, iż problemy związane z niestabilnością polityczną i brakiem demokratycznych rządów mają swoje konsekwencje we wszystkich obszarach rozwoju. Brak stabilności politycznej i demokracji powoduje brak wolności oraz bezpieczeństwa obywateli, brak instytucji socjalnych, ograniczony dostęp do służby zdrowia, edukacji, czy rozwoju intelektualnego obywateli, brak wolności i swobód obywatelskich, korupcję, a w skrajnych przypadkach – przemoc i przestępczość, co może prowadzić do konfliktów, a to z kolei wiąże się również z bezpieczeństwem globalnym. Dzięki temu, że w latach 90. mocno rozszerzono definicję rozwoju o inne aspekty, podkreślając, że rozwój to nie tylko rozwój gospodarczy, wzrost PKB i dobrobyt, a w krajach słabo rozwiniętych zaspokojenie podstawowych potrzeb niezbędnych do przeżycia. Podkreślono, że rozwój powinien być rozumiany w kategorii rozwoju indywidualnego i wspólnotowego obywateli, stabilności struktur społecznych i obywatelskich, demokratycznych instytucji i wolności obywatelskich. Miało to wpływ na wprowadzenie nowej jakości działań pomocowych i intensywną dyskusję w krajach donatorach o realizacji tych nowych wymiarów rozwoju. Wraz z nową dyskusją o rozwoju demokratycznym pojawiły się trzy koncepcje w rozwoju: *good governance*, *human security* oraz *human rights based approach*.

Na poziomie instytucji międzynarodowych i finansowych prowadzono dyskusję o zależności między środowiskiem politycznym, ustrojem, instytucjami, a przyjmowaniem pomocy i wpływem systemu politycznego na gospodarowanie środkami pomocowymi – głównie z powodów pragmatycznych, chcąc zabezpieczyć udzielaną pomoc. Podkreślono, iż ważne jest, aby w kraju „rozwijającym się” stworzone zostały odpowiednie możliwości do przyjmowania pomocy. Zaczęto wprowadzać *conditionalities* – warunki i oczekiwania wobec krajów rozwijających się, próbując wpływać na sytuację polityczną danego kraju, co umożliwiło by zabezpieczenie przekazywanej pomocy i większą stabilizację, stąd też pojawienie się *good governance*. W dyskusji o rozwoju od początku lat 90. zwrócono szczególną uwagę na aspekt wspierania rozwoju w zakresie praworządności, dobrego i odpowiedzialnego rządzenia, co zostało określone terminem *good governance*, wprowadzonym w 1992 roku przez Bank Światowy i definiowanym jako *the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*². W rozumieniu raportu Banku Światowego: *Governance and development* jest to m.in. budowanie zdrowych struktur państwowych, również mających

GOOD GOVERNANCE

Różnorodność koncepcji *good governance* utrudnia podanie jednej jej definicji. *Good governance* tłumaczone jest jako dobre, świadome, odpowiedzialne rządzenie, które obejmuje różne obszary funkcjonowania, zarządzania państwem oraz jego instytucjami demokratycznymi, takimi jak: sprawiedliwe sądy, przestrzeganie praw człowieka, udział społeczeństwa w procesach politycznych, zwalczanie korupcji, demokratyczne zarządzanie administracją państwową oraz wolności obywatelskie. Pod koniec lat 90. wprowadzono do *good governance* również komponent związany z demokratyzacją, prawami człowieka i rządami prawa. *Good governance* to przede wszystkim dostarczenie i stworzenie przez państwo struktur konstytuujących podstawę do zrównoważonego rozwoju państwa i stawiania czoła takim wyzwaniom, jak ubóstwo, choroby czy ochrona klimatu.

¹ *Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte*, w: „Analysen und Stellungnahmen” 1/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2009.
² World Bank, *Governance and development*, Washington 1992, s. 1.

wpływ na proces rozwoju ekonomicznego. Nowe podejście doprowadziło do podpisania w późniejszych latach kilku ważnych dokumentów, podkreślających znaczenie rozwoju demokratycznego w problematyce globalnej³.

Poprzez wspieranie dobrego rządzenia państwa donatorzy wspierają możliwości i jakość usług wykonywanych w państwach „rozwijających się”, dzięki czemu sytuacja jest tam bardziej stabilna i przewidywalna, co również sprzyja zabezpieczeniu działań donatora w tym kraju. W tym kontekście wspieranie *good governance*, ma więc wymiar pragmatyczny.

W 1996 roku także Międzynarodowy Fundusz Walutowy podkreślił znaczenie *good governance* w rozumieniu rządów prawa, zwalczania korupcji, jako istotnych elementów tworzących ramy powodzenia rozwoju ekonomicznego. Natomiast Bank Światowy zauważył potrzebę wspierania procesów demokratyzacyjnych poprzez wspieranie politycznej konkurencji, oraz zwiększanie roli obywateli w politycznym procesie podejmowania decyzji w celu podniesienia efektywności rozwoju⁴. Również kilka z organizacji międzynarodowych m.in.: Unia Afrykańska, Rada Europy, Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afrykańskiego, OBWE, Wspólnota Karaibska przyjęło deklaracje, w których opowiedziały się za przyjęciem demokratycznego rządzenia, jako normy obowiązującej jej członków⁵. Inną kwestią pozostaje jednak wypełnianie przez te kraje podjętych zobowiązań, a także wspieranie i egzekwowanie przez MFW oraz BŚ przyjętych założeń.

Oprócz koncepcji *good governance* w latach 90. pojawiła się koncepcja *human security*. W 1994 roku w raporcie UNDP *Human Development Report* podkreślono, że rozwój i *human security* są ze sobą ściśle związane. Zaprezentowana definicja bezpieczeństwa wyszła poza wąskie rozumienie bezpieczeństwa w kontekście ochrony militarnej, związanej z zagrożeniem bezpieczeństwa fizycznego oraz wolności jednostek, grup czy wspólnot ludzi. Szersze ujęcie, przedstawione w raporcie UNDP obejmuje również kwestie związane z bezpieczeństwem i zagrożeniem życia wynikającym z ubóstwa i głodu, bezpieczeństwem zdrowotnym, obejmującym zagrożenie chorobami, bezpieczeństwem środowiska, związanym z zanieczyszczeniem środowiska i nieumiejętnym korzystaniem z dóbr naturalnych oraz bezpieczeństwem rozumianym w kontekście godnych warunków życia

HUMAN SECURITY

Bezpieczeństwo obejmuje, oprócz ochrony militarnej związanej z zagrożeniem bezpieczeństwa fizycznego oraz wolności jednostek, grup czy wspólnot ludzi, kwestie związane z bezpieczeństwem i zagrożeniem życia wynikającym z ubóstwa i głodu, bezpieczeństwem zdrowotnym, obejmującym zagrożenie chorobami, bezpieczeństwem środowiska, związanym z zanieczyszczeniem środowiska i nieumiejętnym korzystaniem z dóbr naturalnych oraz bezpieczeństwem rozumianym w kontekście godnych warunków życia, jak również bezpośrednio zagrażających życiu.

i również bezpośrednio zagrażających życiu⁶. Krytycy tej koncepcji podkreślają, że nie ma ona jasno określonych granic i właściwie wszystko mogłoby być postrzegane jako zagrożenie bezpieczeństwa jednostek i grup, co powoduje, że zdefiniowanie polityki w tym zakresie staje się niemożliwe. W podejściu krytycznym do tej koncepcji podkreślono również trudność w przeciwdziałaniu tak pojętym zagrożeniom bezpieczeństwa jednostek, grup czy wspólnot, korzystając z niemilitarnych środków⁷.

3 Zaowocowało to m.in. podpisaniem Deklaracji Milenijnej (w której państwa zobowiązały się także do wspierania *good governance*). Natomiast w Deklaracji Paryskiej podkreślono istotę wspierania rządu na poziomie lokalnym i oddolnego wspierania dobrego rządzenia władz i instytucji publicznych.

4 Halperin M., Siegle J., Weinstein M., *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, New York, London 2010, s. 197-198.

5 Halperin M., Siegle J., Weinstein M., op.cit., s. 204.

6 United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*, New York, Oxford 1994, s. 3-4.

7 Jolly R., Ray D.B., UNDP, *The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates*, NHDR Occasional Paper 5, May 2006, s. 1.

Inną koncepcją, która pojawiła się w latach 90. w kontekście procesów demokratyzacyjnych w rozwoju, była koncepcja włączenia praw człowieka (tzw. *human rights based approach* – HRBA) do głównego nurtu polityki rozwojowej, która wywodzi się jeszcze z dyskusji o prawie do rozwoju, zainicjowanej w latach 70. Perspektywa praw człowieka w rozwoju została włączona do mainstreamu działań pomocowych od 1997 roku, z inicjatywy Kofiego Annana oraz w wyniku reformy NZ. Jej idea, odzwierciedlona już w wielu dokumentach międzynarodowych i europejskich (wychodząc od międzynarodowych konwencji i deklaracji praw człowieka⁸, po Deklarację Millenijną, Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju), stworzyła możliwość państwom donatorom włączenia praw człowieka w działania związane z procesami demokratyzacyjnymi, budowaniem struktur i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. HRBA może być realizowane poprzez wspieranie i uświadamianie w zakresie praw człowieka społeczności będących podmiotem działań rozwojowych oraz wspieranie rządów i władz w krajach rozwijających się, aby respektowały prawa człowieka w odniesieniu do tychże grup i jednostek. HRBA stwarza możliwość łączenia perspektywy praw człowieka ze wszystkimi innymi działaniami pomocowymi (od bezpieczeństwa, rolnictwa, zdrowia, po wspieranie demokracji).

HUMAN RIGHTS BASED APPROACH (HRBA)

Jest to podejście włączone od 1997 roku do głównego nurtu polityki rozwojowej, uwzględniające prawa człowieka w działaniach rozwojowych, przede wszystkim upodmiotowienie i empowerment osób ubogich i wykluczonych, których dotyczą działania rozwojowe. Dzięki szerokiemu podejściu do HRBA, wynikającemu z przyjętego przez ONZ *Common Understanding* w tym zakresie, zapewnienie przestrzegania, promowania i ochrony praw człowieka może być realizowane w każdym z obszarów polityki rozwojowej wdrażanej przez różne agencje i programy (np. *gender-responsive HRBA*, czy *child-responsive HRBA*).

Również na poziomie UE w połowie lat 90., zgodnie z tendencją światową, włączono problematykę wspierania demokracji, *good governance* i rządów prawa do kierunków prowadzenia działań rozwojowych. W 1994 roku Parlament Europejski rozpoczął *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR), by wspierać działania promujące prawa człowieka i demokratyczne rządzenie⁹. Preferowanym rozwiązaniem było prowadzenie działań na zasadzie *bottom up* w celu wspierania różnych grup, mniejszości i aktorów pozarządowych. Również Komisja Europejska otrzymała mandat do umieszczania kwestii demokratycznych w porozumieniach współpracy z krajami trzecimi. W roku 1999 Rada przyjęła regulacje tzw. *human rights regulations*, stanowiące podstawę do prowadzenia działań demokratyzacyjnych w ramach EIDHR. W późniejszych latach problematyce demokracji i praw człowieka zostało poświęcone wiele dokumentów i kwestia ta stała się jednym z najważniejszych priorytetów współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej.

8 W Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku jest odniesienie, że stworzenie godnych warunków życia jest wymogiem realizacji praw człowieka i tworzenia świata wolnego od strachu i niedostatku, co nie jest jednak tożsame z prawem do rozwoju.

9 Santiso C., *Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance*, w: „International Politics and Society” 3/2002, s.109.

2. Demokracja a rozwój z perspektywy wybranych badaczy

Warto, dla zrozumienia zagadnienia demokracji w rozwoju, przeanalizować kilka wybranych stanowisk badaczy podejmujących tę problematykę. W ramach wspierania demokracji, w literaturze pojawiają się dwa uzasadnienia wspierania demokracji: instrumentalne i normatywne. W uzasadnieniu instrumentalnym demokracja jest wspierana jako środek do uzyskania innych celów, w przypadku wymogu do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa i wolności oraz szeroko pojętego rozwoju. W przypadku natomiast uzasadnienia normatywnego, demokracja wspierana jest jako cel sam w sobie, jako system państwowy, dający podstawy do zapewnienia minimalnych praw jednostkom i umożliwiający im aktywny udział w kształtowaniu polityki państwa.

„Nikt nie jest zbyt biednym, aby być wolnym”

Niektórzy badacze, jak **Bredow von Jäger**, są zdania, że wolność, demokracja i rozwój tworzą nierozzerwalny trójkąt¹⁰. Według nich reformy muszą mieć miejsce od wewnątrz, jednakże efektywne wspieranie pewnych działań z zewnątrz, odbywające się przy udziale pomocy zagranicznej, może działania wewnętrzne umocnić. Dlatego podkreślają, że ważne jest wspieranie demokracji w ramach pomocy rozwojowej udzielanej krajom rozwijającym się lub takim, w których zachodzą zmiany oddolnie. Według tej grupy badaczy, demokracja jest systemem kompleksowym, którego poszczególne elementy zależne są od siebie, co również wiąże się z rozwojem gospodarczym.

Amartya Sen – laureat Nagrody Nobla, w książce z 1999 roku *Development as Freedom* pisze, iż również ludzie znajdujący się w gospodarczej potrzebie wymagają politycznego głosu. Według Sen, demokracja nie jest luksusem i nie można czekać na przyjscie powszechnego stanu dobrobytu w społeczeństwie, aby demokrację wprowadzić¹¹. Demokracja, partycypacja na poziomie lokalnym i centralnym oraz demokratyzacja polityki państwa powinna być celem polityki rozwojowej, także w kontekście zwalczania ubóstwa. Sen uważa, że demokracja jest systemem chroniącym warstwy wykluczone i ubogie, które otrzymują możliwość wsparcia rozumianą jako *empowerment*, a rządzący zobowiązani są do odpowiedzialności.

Podobne stanowisko reprezentuje **William Easterly**, który uważa, że „nikt nie jest zbyt biedny, aby być wolnym”. Easterly podkreśla, że błędne jest myślenie, iż niektórzy ludzie są zbyt biedni, aby żyli w demokracji, że żyjąc w ubóstwie mają inne, ważniejsze potrzeby niż demokracja. Według niego, „wszyscy zasługują na wolność i demokrację rozumianą jako prawa i wolności jednostek, prawa człowieka, wolny rynek, co empirycznie kojarzone jest i związane z długotrwałym dobrobytem”¹². Między dochodem państwa a demokracją istnieje związek, jednakże współzależność ta nie jest związkiem przyczynowym, aczkolwiek Easterly zauważa, że istnieją dowody na to, iż złe rządy i korupcja przyczyniają się do nędzy i słabego rozwoju państw ubogich¹³.

Globalizacja szansą dla rozwoju demokracji w świecie?

Według stanowiska niemieckiego badacza **Franza Nuschlera** to globalizacja stwarza zachętę dla demokratyzacji, zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, *good governance* i współpracy między krajami. Globalizacja wprowadza jako model przewodni (*Leitmodell*) gospodarkę rynkową i demokrację. Oprócz tego, kraje będą, tak samo jak globalnie działające przedsiębiorstwa, objęte obowiązkiem sprawozdawczości, gdyż ich działanie jest mierzone obowiązującymi ogólnoswiatowymi standardami. Nuschler podkreśla również rolę, jaką ogrywają organizacje pozarządowe, w różnych dziedzinach rozwoju¹⁴. Autor stawia jednak pytanie: „jak ma funkcjonować demokracja w warunkach masowej biedy i dalece rozprzestrzenionego analfabetyzmu, kiedy ludzie pod pojęciem demokracji rozumieją przede wszystkim polepszenie warunków życia, również kiedy dobrze zarządzane państwa nie mogą spełnić tych oczekiwań. Jest pewne, że można uważać się za

¹⁰ Bredow von Jäger W., Kümmel T., *Menschenwürdig, effizient und zukunftsorientiert? Die globale Politik im*

„magischen Dreieck” von Demokratie, Entwicklung und Frieden, w: Bredow von Jäger W., Kümmel T., (red.) *Demokratie und Entwicklung*, Opladen 1997, s. 7-27.

¹¹ Sen A., *Development as freedom*, Oxford 1999, s. 148-149.

¹² Easterly W., *Freedom and Development*, w: *Democracy and Development*, Berendsen B. (red.), Amsterdam 2008, s. 69.

¹³ Easterly W., *Brzemie białego człowieka*, przeł. E. Łyszkowska, Warszawa 2008, s. 110-111.

¹⁴ Nuschler F., *Lern - und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, Bonn 2005, s. 73.

demokrację, kiedy uda się jakościowy przeskok”. Jak więc wspierać demokrację w krajach o najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej i politycznej? Według niego, globalizacja stwarza pewne możliwości, niesie ze sobą model demokratyczny, jednakże wprowadzanie go w krajach słabo rozwiniętych jest trudne. Uważa on, że działania oddolne, wspieranie grup defaworyzowanych na poziomie lokalnym jest warunkiem rozwoju i zwalczania ubóstwa.

Demokracja a rozwój gospodarczy

Badacze, zajmujący się rozwojem gospodarczym, próbowali również zdiagnozować korelację pomiędzy demokracją a rozwojem gospodarczym. Interesujące badanie 67 krajów „rozwijających się” w czasie 5 lat, wybranych z okresu od 1970 do 1990 roku przeprowadzili **Nelson i Singh**, badając wpływ wolności politycznych i wolności ekonomicznych na rozwój gospodarczy państw. Badacze doszli do konkluzji, że zarówno wolności polityczne, jak i gospodarcze miały w przeanalizowanych okresach wpływ na rozwój badanych państw¹⁵. Natomiast **Ers-son i Lane** w badaniach przedstawionych w 1996 roku wykazali bezpośrednią relację między demokracją i rozwojem jednostek, natomiast nie udało im się wykazać bezpośredniej relacji między demokracją a rozwojem ekonomicznym¹⁶.

Rozwój bez demokracji?

W nawiązaniu do badań między demokracją a rozwojem gospodarczym swoją teorię prezentuje amerykański dziennikarz i politolog **Fareed Zakaria**. W *The Future of Freedom. Illiberal democracy at home and abroad*¹⁷ zauważa, że nie zawsze tam, gdzie nie ma demokracji brakuje też rozwoju gospodarczego, i podaje przykład Chin. Jak zatem wyjaśnić ten fenomen? Wzrasta liczba krajów *illiberal democracies* na świecie, w których ograniczane są prawa i wolności obywatelskie, brak jest instytucji demokratycznych, a jednocześnie dobrze rozwijają się gospodarczo, dzięki liberalizacji ekonomicznej, która występuje bez demokracji. Rosja jest demokratyczna, ale poprzez swój system prezydencki i rządy „jednej ręki”, jest według Zakarii nieliberalną demokracją. Media są kontrolowane, organizacje pozarządowe ograniczane, a mimo to gospodarka rosyjska rozwija się. Czy zatem nie jest tak, że do rozwoju ekonomicznego nie potrzeba demokracji? Czy może ona rozwijać się w warunkach nieliberalnego ustroju politycznego? Na podstawie przykładu Chin i Rosji, Zakaria uważa, że tak.

Kim Campbell, reprezentująca podobne stanowisko do Zakarii, podkreśla, iż liberalizm ekonomiczny może występować bez demokracji, czego dobrym przykładem są Chiny. Podobnie jak Zakaria zauważa, że rozwój ekonomiczny nie jest funkcją systemu politycznego, a demokracja nie jest gwarancją ekonomicznego rozwoju. Różnica między tymi badaczami wynika z tego, że Zakaria dodatkowo rozróżnia prawdziwą demokrację, związaną z praworządnością i przestrzeganiem praw człowieka oraz demokrację nieliberalną, w której instytucje demokratyczne są obecne, ale stanowią tylko fasadę do przykrycia autorytarnych rządów. W Chinach nie ma demokracji, a ekonomiczne otwarcie się Chin na inwestycje nie szło w parze z rozwojem demokratycznym. Campbell podkreśla, że demokracja to nie tylko kwestie rozwiązań rynku. Ma ona też i inne znaczenie, takie jak: rządy prawa, otwarte społeczeństwo obywatelskie, odpowiedzialność, czy wolne wybory¹⁸. Według tej badaczki, można brać pod uwagę lokalne tradycje i wartości, jednakże główne idee demokracji są nienegocjowalne niezależnie od miejsca. Campbell zauważa, iż demokracja jest ważna, nie tylko ze względu na jakość życia w danym państwie, ale także ma znacznie dla całej architektury prawa międzynarodowego¹⁹.

15 Nelson M.A., Singh R.D., *Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy and Growth in LDCs: A Fresh Look*, w: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46 No. 4, July 1998, s. 677-696, Chicago 1998.

16 Ersson S., Lane J.E., *Democracy and Development: A Statistical Exploration*, w: Leftwich A. (red.), *Democracy and Development. Theory and Practice*, Cambridge 1996.

17 Zakaria F., *The Future of Freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, New York, London 2007.

18 Campbell K., *Alternatives for Liberal Democracy*, w: *Democracy and Development*, Berendsen B.(red.), Amsterdam 2008, s. 148, 153.

19 Campbell K., op.cit., s. 155.

Demokracja prowadzi do rozwoju?

Francis Fukuyama nazywany „wieszczącym koniec historii”, należy do grupy badaczy, którzy utrzymują, że demokracja polityczna wiedzie ku wzrostowi ekonomicznemu w krajach rozwijających się. Według niego, demokracja prowadzi do rozwoju wolności i swobód obywatelskich, tworzących warunki, w których ekonomia może się rozwijać²⁰. Do tej grupy badaczy można zaliczyć politologa **Adama Przeworskiego**. Według jego stanowiska, rozwój ekonomiczny nie konstytuuje demokracji, jednakże dobre rządzenie, czy praworządność umożliwiają oraz pomagają jej przetrwać, a także stanowią podstawę jej istnienia²¹.

Należy zauważyć, że od lat 90. badacze reprezentują bardzo różne stanowiska w kwestii roli demokracji w rozwoju i do dnia dzisiejszego nie ma między nimi zgodności. Pomimo różnych wyników przeprowadzonych przez nich badań, niezaprzeczalny jest fakt, że demokracja jest istotnym aspektem rozwoju, jeśli tylko przyjmujemy szeroką definicję rozwoju, wychodzącą poza rozumienie go w kategoriach gospodarczych. Badacze, zajmujący się demokracją, kładą nacisk na jej różne aspekty lub elementy, których zaistnienie wpływa na rozwój bądź pomaga go utrzymać. Ma to również szczególny związek z rozwojem jednostek i społeczeństw. Demokracja to skomplikowany system funkcjonowania państwa, składający się z wielu elementów, którego wyznacznikiem nie mogą być tylko wolno przeprowadzone wybory, czy wprowadzenie zasad wolnego rynku. Najważniejszą rolę odgrywa wymiar ludzki i społeczny, gdyż demokracja wywodzi się ze społeczeństwa i to jemu ma służyć.

3. Państwa donatorzy wobec demokracji w rozwoju

Pomimo różnych stanowisk w dyskusji teoretycznej debata globalna spowodowała, iż wśród najważniejszych państw donatorów, takich jak USA, Japonia, Kanada, Niemcy, Szwecja czy Norwegia, wspieranie przemian demokratycznych stanowi bardzo ważny obszar polityki rozwojowej. Najwięksi donatorzy zaczęli wprowadzać ten priorytet do swoich polityk pod wpływem dyskusji o demokracji i rozwoju, przeprowadzanych na poziomie instytucji międzynarodowych z lat 70. i 80. Poszczególne kraje zaczęły tworzyć własne instrumenty wspierania różnych obszarów demokracji.

W działaniach państw donatorów spotykamy dwa modele wspierania procesów demokratyzacyjnych. Pierwszy funkcjonujący na zasadzie *top down* w działaniach rządów państw w „krajach Południa”, które „zmuszane” są do wprowadzania określonych rozwiązań demokratycznych i tworzenia demokratycznych instytucji²² warunkami stawianymi im przez kraje donatorów. Drugi zaś model, promowany w polityce UE, wspomaga budowanie społeczeństwa obywatelskiego na zasadzie *bottom up*, czyli oddolnego wspierania zmian demokratycznych poprzez rozwój organizacji obywatelskich, pozarządowych, *empowerment* różnych grup i aktorów społecznych. Wspieranie przemian modernizacyjnych, rozwój państwowości obywatelskiej, tworzenie możliwości politycznej partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych, tworzenie demokratycznych instytucji społecznych oraz rozwój mechanizmów demokratycznych, jak organizacje pozarządowe i niezależne media, sprawują funkcję „kontroli obywatelskiej” nad działaniami władz. Te dwa rodzaje działań: zewnętrzne i oddolne, wspierające rozwój demokracji, mogą się wzajemnie uzupełniać i przenikać w praktyce. Jednakże krytycy, odrzucający możliwość wspierania demokracji z zewnątrz (np. Erdmann), podkreślają, że w przypadku autorytarnych państw, narzucanie zmian demokratycznych, stosowanych jako warunek udzielenia pomocy, prowadzi do niepowodzenia.

Wśród krajów udzielających pomocy również istniały różne stanowiska w tej kwestii. Jedne z krajów donatorów stosowały tzw. *positive approach*, nagradzając kraje, które spełniały stawiane im warunki, zaś kraje nie stosujące się do wytycznych, reprezentujące *negative approach*, były sankcjonowane na przykład zmniejszaniem im nakładów finansowych. Wielu badaczy jest zdania, że reformy demokratyczne muszą narodzić się od wewnątrz, ale powinny być w pomocy rozwojowej wspierane działaniami podejmowanymi z zewnątrz.

20 Fukuyama F., *The End of the History and the Last Man*, New York 1992 (Koniec historii, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Kraków 2009).

21 Przeworski A., *Democracy and development: political institutions and well-being in the world 1950-1990*, Cambridge 2009.

22 Beichelt T., Schimmelfenning F., *Von postsozialistischen Transformationsoptimismus zur politischen Realität – Die Grenzen des Demokratieexports in Osteuropa und dem Kaukasus*, w: *Import/Export Demokratie. 20 Jahre Demokratieförderung in Ost-, Südosteuropa und dem Kaukasus*, Heinrich Böll Stiftung, Schriften zur Demokratie Band 14, Berlin 2010, s. 18.

Kraje skandynawskie, jak Dania, Finlandia, Szwecja i Norwegia, promują w polityce rozwojowej przede wszystkim swoje wartości demokratyczne, głównie poprzez aktywną działalność w organizacjach międzynarodowych oraz współpracę bilateralną i zaangażowanie rozwojowe w wielu krajach. Kraje nordyckie od lat angażują się w bilateralną pomoc rozwojową w krajach na całym świecie, wnosząc jednocześnie do budżetu UNDP łącznie ok. 30% środków. Norwegia już w drugiej połowie lat 70. (1977 r.) włączyła politykę praw człowieka do swoich programów pomocowych. W Danii promowanie praw człowieka stało się ważnym tematem pod koniec lat 80., a w 1993 roku przedstawiono ten priorytet w oficjalnej pomocy rozwojowej. W szwedzkiej polityce rozwojowej tematyka demokracji i praw człowieka znalazła swoje miejsce po 1993 roku.

Kraje nordyckie postrzegają uczestnictwo w procesach demokratycznych zarówno jako cel sam w sobie, jak również jako środek do osiągnięcia innych celów rozwoju. Rozumieją wspieranie rozwoju poprzez wspomaganie demokratycznych instytucji, wolności słowa, niezależnych mediów, rozwoju społecznego, silnie aprobując przy tym partycypację obywateli. W Deklaracji ministrów nordyckich z Molde z 1990 roku podkreślono promowanie pluralistycznej polityki w krajach rozwijających się, ponieważ nieodłącznie związane jest to z koncepcją demokracji²³. Kraje nordyckie rozwinęły nie tylko strategie, ale też instrumenty wspierania oraz promowania demokracji w krajach rozwijających się. Przede wszystkim na poziomie rządów *indirect*: wymagane są określone warunki do spełnienia. W przypadku niespełnienia tych warunków, pomoc wobec takiego kraju może zostać zmniejszona lub wycofana²⁴. Kraje nordyckie posiadają instrumenty umożliwiające bezpośrednie działania, wspierające rozwój instytucji demokratycznych, czy promujące wielopartyjny system polityczny. Kładą szczególny nacisk na wspieranie konkretnych i bezpośrednich działań w krajach partnerskich, jak wspieranie w przygotowaniach do wyborów, przygotowywanie kampanii politycznych, informacyjnych, rejestrowania wyborców, edukacji i informacji politycznej obywateli. Włączają się również w działania związane z reformami legislacyjnymi, konstytucyjnymi i parlamentarnymi²⁵. Wspierają także wolne media i budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspomaganie organizacji pozarządowych.

Jedną z charakterystycznych cech w polityce promowania demokracji przez kraje nordyckie jest szczególne podkreślenie roli państwa, budowanie jego demokratycznych instytucji oraz udzielanie wsparcia dla organizacji pozarządowych w tworzeniu dialogu z państwem²⁶. Dania stanowi przykład szczególnego zaangażowania się we wspieranie praw człowieka. Rozwinęła *Human Rights Package*, w którego realizację silnie włączone są duńskie organizacje pozarządowe oraz lokalne organizacje w krajach partnerskich²⁷.

W Niemczech z kolei wspomaganie przemian demokratyzacyjnych w polityce rozwojowej jest jednym z ważniejszych priorytetów. Wspieranie demokracji dokonuje się poprzez wzmacnianie struktur rządzenia oraz działania związane ze wzmacnianiem struktur społecznych, poprzez wspieranie w możliwości artykułowania swoich potrzeb, interesów przez obywateli, udziału społeczeństwa i różnych grup społecznych w procesach politycznych, wreszcie poprzez wspieranie wolnych wyborów. Działania skupiają się na wspomaganie reform społeczeństwa obywatelskiego, budowaniu organizacji obywatelskich, wspieraniu dialogu między państwem a organizacjami pozarządowymi, wspieraniu zmian administracyjnych, obsługi wyborów, a także tworzeniu pluralistycznego środowiska medialnego²⁸.

Dokument Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – *BMZ Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung* (Ein Positionspapier der BMZ, czerwiec 2005) określa obszary działania w zakresie demokratyzacyjnych przemian społecznych, politycznych, administracyjnych, instytucjonalnych, prawnych. Działania podejmowane są również w krajach autorytarnych i państwach postkonfliktowych. Do wskazanych w dokumencie priorytetów w zakresie wspierania demokratyzacji należą: respektowanie i ochrona praw politycznych, obywatelskich, gospodarczych, socjalnych i kulturowych, uczestnictwo w życiu politycznym i *empowerment* różnych grup społecznych, demokratyczne relacje między płciami, przeciwdziałanie dyskryminacji mniejszości, wspieranie bezpieczeństwa prawnego i rządów prawa oraz przejrzystości i obowiązków sprawozdawczości²⁹.

23 Laakso L., *Promoting a Special Brand of Democracy: Denmark, Finland, Norway, and Sweden*, w: *Exporting democracy. Rhetoric vs. Reality*, Schraeder P. (red.), London 2002, s. 58-60.

24 Jest to coś na zasadzie *political conditionalities*, ponieważ implementacja *political conditionalities* nie jest jednakże konsekwentnie realizowana i nie stanowi znaczącej cechy polityki rozwojowej tych krajów.

25 Laakso L., *Promoting a Special Brand of Democracy: Denmark, Finland, Norway, and Sweden*, w: *Exporting democracy. Rhetoric vs. Reality*, Schraeder P. (red.), London 2002, s. 67.

26 Laakso L., op. cit. s. 70.

27 *Human Rights and Democracy in Danish Development Co-operation*, w: Krause C., Rosa A. (red.), *Development Co-operation and Processes Towards Democracy*, Helsinki FINNIDA, s. 84-87.

28 Istotnymi dokumentem określającymi niemieckie cele w zakresie demokratyzacji są następujące dokumenty: *Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik („Konzept“ 172, luty 2009)*, w którym jest mowa m.in. o wspieraniu wolnych mediów i wolności słowa, dokument określający cele w obszarze praw człowieka, gender, praw dzieci: *Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010*.

29 *Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung* (Ein Positionspapier der BMZ, czerwiec 2005), s.15.

W realizowaniu priorytetu wspierania demokracji szczególną rolę odgrywa działalność różnych aktorów od agencji rządowych do niemieckich organizacji pozarządowych oraz fundacji politycznych, co jest dość unikatowe, że tego typu instytucje zaangażowane są tak mocno w pomoc rozwojową³⁰. W roku 2009 fundacje polityczne otrzymały z budżetu BMZ finansowanie w wysokości 219 mln euro³¹. Realizują głównie zadania związane ze wspieraniem procesów demokratyzacyjnych, wspieraniem partii politycznych, parlamentarzystów, administracji publicznej, wolnych mediów, partii politycznych. Dzięki biurom w regionach i krajach partnerskich fundacje mogą realizować projekty, takie jak: wspomaganie partii politycznych, parlamentów, przemian instytucjonalnych, partycypacji obywateli, tworzenia organizacji pozarządowych, mediów. Niemieckie fundacje polityczne są dosyć autonomiczne w realizowaniu swoich projektów, jednakże ich działania demokratyzacyjne prowadzone są w wymiarze polityczno-społecznym, przede wszystkim poprzez budowanie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w konkretnych działaniach.

Wspieranie demokracji z perspektywy krajów o doświadczeniu transformacyjnym – przykład Polski

Wspieranie procesów demokratyzacyjnych jest coraz częściej szczególnym priorytetem dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej o doświadczeniu transformacyjnym, takich jak Polska. Polska od niedawna zaczęła wyrażać swoje poparcie i chęć zaangażowania we wspieranie procesów demokratyzacyjnych w pomocy rozwojowej. Jednakże w dotychczasowej polskiej pomocy rozwojowej zagadnienie demokracji nie było ujęte w żadnym odrębnym dokumencie. Bardzo ogólnie ujęto tę kwestię w *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju* na lata 2004–2007, w której podkreślono aspekt wspierania demokracji, praw człowieka, rządów prawa i dobrego rządzenia.

W późniejszych latach nie przyjęto również żadnej strategii, która definiowałaby i konkretyzowała wspieranie demokracji w polskiej pomocy rozwojowej. W Planie pomocy na rok 2012 podkreślono, iż w ramach współpracy rozwojowej wspierane są „demokracja, prawa człowieka i transformacja systemowa (...) a aspekty ochrony praw człowieka, wsparcia demokracji oraz transformacji systemowej powinny być uwzględniane we wszystkich działaniach z zakresu współpracy rozwojowej, tak realizowanych w ramach geograficznych obszarów wsparcia, jak i poza nimi”³². W Planie podkreślono także, iż wsparcie demokracji będzie udzielane społeczeństwom niedemokratycznym oraz tym, które posiadają pewne elementy demokracji.

W 2011 roku przyjęto pierwszą ustawę o współpracy rozwojowej, dzięki której możliwe jest finansowanie projektów wieloletnich. Ogłoszono też powstanie Fundacji Solidarności Międzynarodowej, która ma na celu w szczególności wspieranie demokracji, jednakże ze względu na krótki czas funkcjonowania Fundacji trudno ocenić jej działania.

W przyjętym również Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015, w obszarze wspierania demokracji, podkreślono realizację takich zadań jak: „wspieranie demokracji i dobrego rządzenia, w tym wspieranie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i społecznymi; wzmocnienie państwa prawa, propagowanie ochrony praw człowieka; wspieranie równości płci i awansu społeczno-ekonomicznego kobiet; zwiększanie dostępu społeczeństwa do informacji, w tym wzmocnienie roli niezależnych mediów, rozwój kontroli społecznej nad mediami; wsparcie działaczy prodemokratycznych; zwiększanie dostępu do edukacji oraz edukację obywatelską; wspieranie dialogu społecznego i międzykulturowego; promowanie uczciwych i wolnych wyborów”³³.

Polskie dokumenty, na których opiera się udzielanie pomocy, bardzo skrótowo traktują temat demokracji w polskiej polityce rozwojowej i nie przekładają deklaracji o ważności tego priorytetu na konkretny dokument oraz instrumenty działania. Aspekt ten jest często podkreślany przez polityków, ale w przeciwieństwie do innych państw, jak Niemcy czy Szwecja, nie opracowany w żadnym odrębnym dokumencie.

Na stronie internetowej www.polskapomoc.gov.pl wspieranie demokracji definiowane jest następująco: „Cechą charakterystyczną współpracy na rzecz rozwoju jest łączenie działań prorozwojowych ze wspieraniem

30 Ministerstwo BMZ finansuje działania sześciu fundacji politycznych: *Friedrich-Ebert-Stiftung* (fundacja bliska partii SPD), *Konrad-Adenauer-Stiftung* (fundacja bliska partii CDU), *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* (fundacja bliska FDP), *Hanns-Seidel-Stiftung* (fundacja bliska CSU), *Heinrich-Böll-Stiftung* oraz *Rosa Luxemburg Stiftung* (fundacja bliska PDS).

31 BMZ, na: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/polstiftungen/index.html (19.11.2011).

32 Plan współpracy rozwojowej w 2012 roku, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, s. 4.

33 Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2012-2015, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, s. 6.

procesów demokratyzacyjnych. Wynika to z przekonania, że długofalowy rozwój krajów o niższych wskaźnikach rozwoju nie jest możliwy bez znaczącej poprawy funkcjonowania instytucji państwa, respektowania standardów demokratycznych czy poszanowania praw człowieka. Kraje świadczące pomoc rozwojową angażują się w promowanie zasad demokracji jako porządku lepiej zaspokajającego ludzkie potrzeby w sferze społecznej, kulturalnej i gospodarczej oraz sprzyjającego zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu. Szerzenie demokracji nie służy narzucaniu własnych idei czy interesów, lecz ochronie ludzi przed nadużyciami władzy i pozostawieniu obywatelom prawa do samodzielnego decydowania o własnym losie³⁴.

Na początku 2011 roku, w trakcie polskiej Prezydencji w Radzie UE przedstawiono ideę powstania *European Endowment for Democracy*. Była ona reakcją polskiego Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego na wydarzenia w krajach Afryki Północnej oraz na Białorusi. Pomysł powstania EED zainicjował dyskusję o tym, jakie stworzyć możliwości, aby UE mogła reagować sprawnie, szybko i efektywnie na przemiany demokratyczne i jak mogłaby wspierać kraje będące w okresie transformacji³⁵. Dzięki wparciu tej inicjatywy Polska ma szansę wykorzystać swoje doświadczenie transformacji i pokazać, że jest już dojrzałą demokracją, która potrafi odpowiedzieć na przemiany społeczno-polityczne w świecie i wyjść naprzeciw potrzebom krajów znajdujących się w okresie transformacji.

Jako specyfikę Polski należy również podkreślić istnienie w tradycji instytucji kształtujących krajobraz polskiej pomocy rozwojowej, pewnej dychotomii i dwóch podejść do kwestii rozwojowych, które także mają wpływ na kierunek debaty dotyczącej demokracji w rozwoju. Pierwsze z tych instytucji nastawione są w swoich działaniach tylko na redukcję ubóstwa, drugie natomiast na podejmowanie działań prodemokratyzacyjnych. Fakt, że często działania organizacji reprezentujących dwa różne stanowiska nie są ze sobą łączone, może prowadzić do niespójności i mniejszej efektywności działań rozwojowych.

Temat demokracji w działaniach rozwojowych w Polsce to zagadnienie stosunkowo nowe, a przede wszystkim wymagające podjęcia konkretnych działań w tym kierunku, wykraczających poza sferę deklaracji. Dyskusja o demokracji w rozwoju, która odbyła się w krajach starej Europy kilka lat temu, jest jeszcze przed Polską, jednakże najważniejsze, aby polskie instytucje zaangażowane w pomoc rozwojową, zostały włączone i aktywnie uczestniczyły w bieżącej dyskusji międzynarodowej.

4. Podsumowanie

Podsumowując dyskusję na temat demokracji w rozwoju, należy podkreślić, iż od początku lat 90. debata nad tym zagadnieniem przebiegała na wszystkich poziomach: organizacji międzynarodowych, międzynarodowych instytucji finansowych, na poziomie dyskursu akademickiego, na poziomie krajów donatorów i krajów „rozwijających się”. Najwięksi donatorzy bardzo wcześnie zauważyli istotę i potrzebę wprowadzenia tego priorytetu do działań rozwojowych, bo już pod koniec lat 70. poszczególne kraje, odnosząc się do debaty globalnej, znajdowały własne specjalizacje w ramach szeroko pojętej demokracji, w tym wspierania *good governance* i praw człowieka. Ich specjalizacje wynikały głównie z historii, doświadczenia i własnego zdefiniowania tego problemu. Tym bardziej przeprowadzenie analizy kierunków debaty globalnej, która odbyła się już w latach 90., w chwili kiedy demokracja i wspieranie przemian transformacyjnych określone zostało jako jeden z priorytetów w polskiej polityce rozwojowej, może stanowić refleksję do dyskusji na temat demokracji i rozwoju w projektach pomocowych, realizowanych przez różnych aktorów uczestniczących w polskim systemie współpracy na rzecz rozwoju.

34 Na: <http://www.polskapomoc.gov.pl/Wspieranie,demokracji,47.html> (19.05.2012).

35 Propozycja, aby EED miał charakter niezależnego funduszu międzynarodowego, zarejestrowanego jako fundacja w jednym z krajów członkowskich, stwarza wiele możliwości. Przede wszystkim „odgraniczenia” tej instytucji od innych instrumentów i podmiotów UE, działających w tym obszarze. Fundacja ma szansę być instytucją niezależną od europejskiej dyplomacji, aby docierać tam, gdzie UE nie będzie mogła dotrzeć.

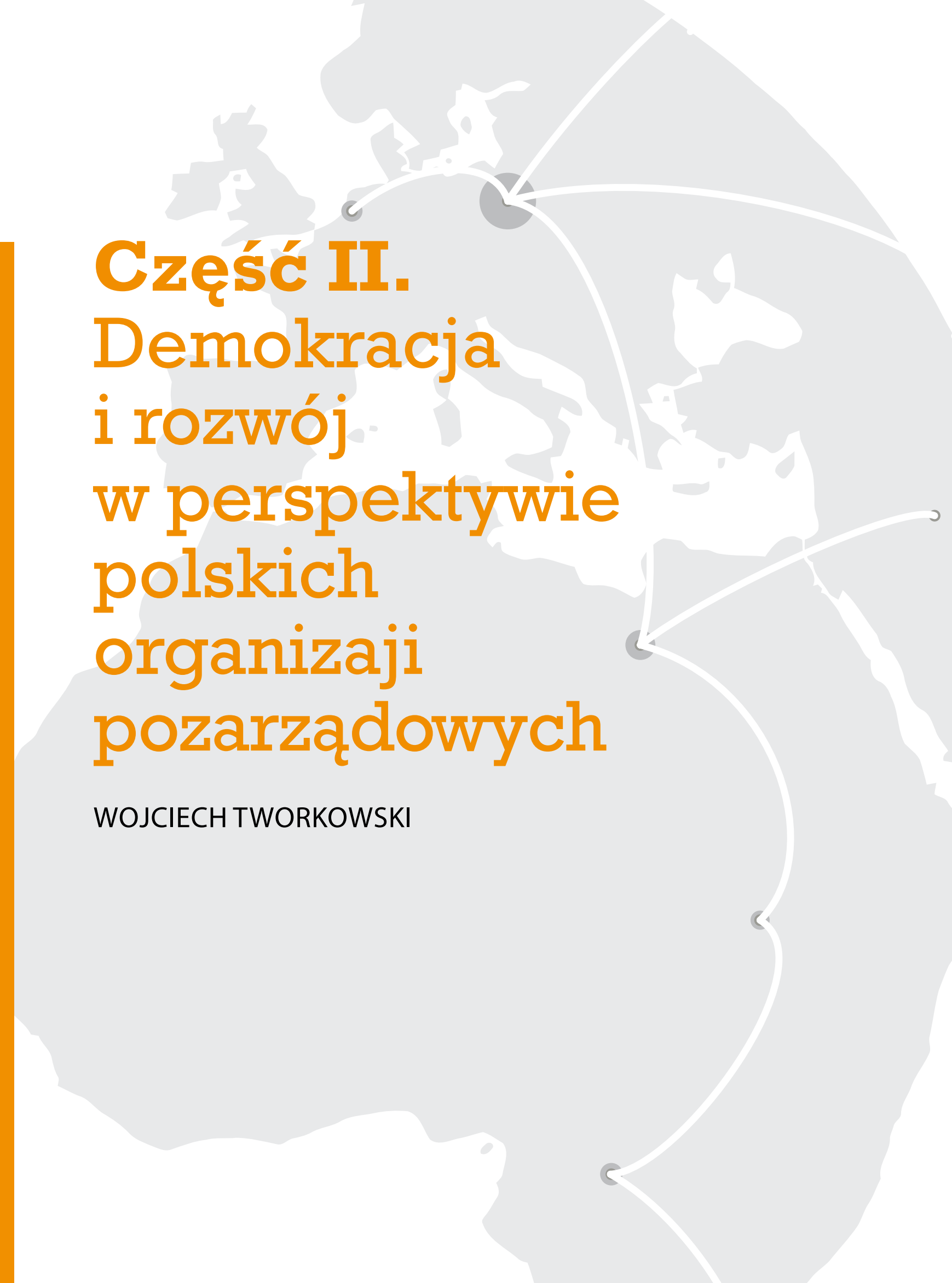
Lata 90. przyniosły nie tylko zmianę w rozumieniu rozwoju i pojawieniu się nowych aspektów rozwoju, ale również przyniosły zmiany w krajobrazie aktorów uczestniczących w kształtowaniu i realizowaniu polityki rozwojowej. Coraz większą rolę zaczęli odgrywać inni, oprócz państwa, aktorzy. Uzupełniają oni działania państw i międzynarodowych organizacji rządowych, wnosząc nową jakość do polityki rozwojowej, co stare kraje Europy, jak Szwecja, Dania i Niemcy świetnie wykorzystują. Szczególną rolę we wspieraniu procesów demokratyzacyjnych w rozwoju odgrywają organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w krajach donatorach, jak i w krajach partnerskich. Organizacje pozarządowe zyskały ponadto formalne możliwości współpracy w ramach systemu instytucji Narodów Zjednoczonych i uczestniczą w pracach instytucji, takich jak Bank Światowy i OECD. Dzięki wykorzystaniu własnego doświadczenia organizacje pozarządowe znakomicie współdziałają ze swoimi odpowiednikami w krajach Południa i realizują wspólne programy rozwojowe, co jest nieocenionym działaniem w budowaniu demokratycznych struktur obywatelskich.

Wspieranie demokracji zostało na stałe wpisane w działania rozwojowe większości krajów donatorów, jednakże coraz częściej reprezentowane jest stanowisko, że przy wspieraniu tych procesów należy wziąć pod uwagę uwarunkowania kulturowe i historyczne krajów partnerskich, a także dopasowywać działania do ich danego kontekstu. Dzielenie się z krajami „rozwijającymi się” narzędziami, na zasadzie wędki a nie ryby, jest znacznie efektywniejsze, ale trudniejsze, niż narzucenie określonych „z góry” warunków do spełnienia. Szczególną rolę w tym procesie odgrywają organizacje pozarządowe, które mają możliwości budowania partnerstw i prowadzenia efektywnego dialogu z partnerami w krajach Południa. Docierają tam, gdzie nie docierają państwa, pomagają w budowaniu podstawowych elementów demokratycznego państwa, tj. społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie poprzez realizację projektów edukacyjnych, szkoleniowych i społecznych.

We wspieraniu demokracji poprzez działania rozwojowe należy pamiętać, że demokracja to nie *one size which fits for all*, ale należy „skroić ją” odpowiednio do każdego partnera, jego uwarunkowań i możliwości. Wspieranie demokracji powinno łączyć się z innymi działaniami rozwojowymi, także redukcją ubóstwa, gdyż działania te wzajemnie się uzupełniają. Badacze od lat nie znaleźli jednoznacznych dowodów i nie doszli do konsensusu w sprawie „jajka i kury”, tzn. czy demokracja prowadzi do rozwoju, czy rozwój prowadzi do demokracji? Rozumienie tej kwestii oddają słowa Amartya Sen, który zaznacza, że nikt nie jest zbyt biedny na demokrację, na to, aby mógł decydować o sobie i aby nie przestrzegano jego praw jako człowieka. Rozwój obejmuje więc wszystkie wymiary jednocześnie: ludzki, społeczny, ekonomiczno-gospodarczy. Najistotniejsze jest, aby podejmowane przez państwa donatorów działania rozwojowe były wielopłaszczyznowe i obejmowały różne aspekty, w tak szerokim zakresie, jak szeroko od lat 90. definiowany jest rozwój.

Z doświadczeń ostatnich dekad wynika, że w rozumieniu demokracji w rozwoju należy wyjść poza perspektywę wolnych wyborów i budowania instytucji demokratycznych, a w działaniach skierowanych na rozwój poza redukcję ubóstwa. Należy stworzyć synergii różnych partnerów i współpracę instytucji rządowych, pozarządowych i prywatnych, które umożliwią efektywne wspieranie zrównoważonego demokratycznego rozwoju. Należy pamiętać, że nie ma demokracji bez świadomego społeczeństwa obywatelskiego, efektywnej administracji publicznej, czy wolnorynkowych uwarunkowań gospodarczych, co wymaga przede wszystkim otwartego podejścia i adekwatności projektów oraz programów pomocowych do potrzeb poszczególnych krajów, zdefiniowanych realnie i ujętych w perspektywie długoterminowej.

Działania wspierania demokracji powinny być skierowane do społeczności lokalnych, oparte na współpracy i partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, ekspertami lokalnymi, ośrodkami analitycznymi, think tankami. Ich wsparcie będzie nieocenione, aby udzielana pomoc odpowiadała konkretnym potrzebom i reagowała na rozwój wydarzeń. Wykorzystanie współpracy z partnerami lokalnymi, szczególnie w przypadku trudnych sytuacji społeczno-politycznych, może okazać się zasadnicze dla powodzenia udzielanej pomocy w tym obszarze.



Część II. **Demokracja** **i rozwój** **w perspektywie** **polskich** **organizacji** **pozarządowych**

WOJCIECH TWORKOWSKI

W celu zdefiniowania związków między demokracją a rozwojem, oprócz analizy globalnej debaty na ten temat, przeprowadzone zostały badania mające charakter ściśle jakościowy. W ramach badań, poza działaniami typu *desk research*, zrealizowano wywiady z dwunastoma przedstawicielami sektora (lista wywiadów w Aneksie I). Organizacje, które zostały wybrane do wywiadów, były zróżnicowane pod kątem profilu zaangażowania (Południe i Wschód, miękkie i twarde sposoby wsparcia) tak, żeby wypracowane idee były reprezentatywne dla głównego nurtu debaty między organizacjami zajmującymi się współpracą międzynarodową, a zarazem zawierały potencjalne skrajne oceny. W związku z tym ich rezultatu, czyli niniejszego tekstu, nie należy traktować jako usystematyzowanego spojrzenia na demokrację i rozwój, czy też spójnego stanowiska organizacji pozarządowych na to zagadnienie, ale raczej jako zbiór przemyśleń, które mogą prowadzić do wypracowania stanowisk oraz stworzenia konsensusu nt. zależności między demokracją a rozwojem.

Pytania zadawane respondentom dotyczyły:

- Ich rozumienia koncepcji demokracji (wspierania demokracji) i rozwoju (współpracy rozwojowej) oraz związku między nimi.
- Praktycznego związku między demokracją i rozwojem w realizacji działań pomocowych.
- Postrzegania polskiej polityki pomocy zagranicznej w kontekście rozdźwięku między demokracją i rozwojem.
- Postrzegania sektora organizacji pomocowych pod kątem rozdźwięku między organizacjami „demokratyzacyjnymi” i „rozwojowymi” oraz ich wzajemnych relacji, wspólnych i rozbieżnych interesów, pola do współpracy i wzajemnej nauki.
- Wizji spójnego podejścia do zagadnienia demokracji i rozwoju zarówno wśród organizacji, jak też w polityce pomocowej RP.

1. Demokracja i rozwój.

Definicje z perspektywy polskich NGO³⁶

Rozumienie rozwoju wśród osób biorących udział w badaniu jest dość zbliżone, choć naturalnie w zależności od zainteresowań czy też obszaru działania, opisuje się go pod różnymi kątami. W ogólnym jednak ujęciu, **rozwój to trwały postęp kraju partnerskiego, dotyczący zarówno całego społeczeństwa, jak i jednostki, skutkujący podnoszeniem jakości życia i realizacją podstawowych (lub nie tylko podstawowych) potrzeb ludzi.** Rozwój musi być oparty o wolność danego kraju (lub grupy społecznej czy nawet jednostki) do decydowania o tym, w jakim tempie, formie i zakresie ma następować. Jego niezbędną częścią jest też równy sprawiedliwy dostęp do zasobów, środków utrzymania i procesów decyzyjnych. Poza tym rozwój musi bazować na prawach, które gwarantują odpowiadanie na potrzeby wszystkich grup ludności (w tym grup wyłączonych i defaworyzowanych).

Postrzeganie demokracji bywa nieco bardziej złożone, choć w ogólnym zarysie wszyscy respondenci wydają się zgadzać z definicją demokracji jako **możliwości realizacji prawa do decydowania o sobie na poziomie jednostek, grup społecznych i całych społeczeństw.** Taka definicja jest następnie rozwijana na różnych poziomach. Według niektórych respondentów możliwości te należy kształtować na poziomie politycznym, na przykład promując zasady dobrego rządzenia, a w przypadku krajów autorytarnych i totalitarnych – wspierając ruchy niezależne. Inni postrzegają sens wspierania demokracji przede wszystkim jako upodmiotowienie ludzi na poziomie lokalnym, tak by domagali się realizacji swoich praw, aktywnie uczestniczyli w życiu społeczno-politycznym swojego regionu i kraju, byli właścicielami dotyczących ich procesów społecznych, politycznych oraz gospodarczych. Demokracja w postrzeganiu respondentów wiąże się też z włączaniem w procesy decyzyjne jak największej części społeczeństwa oraz poszanowaniem praw demokratycznych mniejszości i nie stosowaniem „przemocy demokratycznej” (wymuszania rozwiązań na mniejszości w oparciu o decyzję większości), w związku z czym istotną wartością demokratyczną jest zastąpienie przemocy dialogiem i dyskusją.

Wszyscy respondenci dostrzegają również silny związek między demokracją a rozwojem – nie tyle na poziomie filozoficznym, co ściśle praktycznym.

Jeżeli kraj partnerski ma sam decydować o swoim rozwoju, musi też samodzielnie zdefiniować swoje potrzeby. Do zdefiniowania potrzeb niezbędne jest zastosowanie reguł demokratycznych, bo tylko w oparciu o nie można stwierdzić, czego potrzebują i chcą mieszkańcy danego kraju czy też społeczność lokalna. Reguły i procedury demokratyczne można i należy stosować zarówno przy definiowaniu potrzeb na poziomie krajowym, jak i przy najprostszycy decyzjach lokalnych (np. gdzie zlokalizować planowaną studnię). Przy czym im więcej osób i grup społecznych uczestniczy w decyzjach, tym większa szansa na rzeczywistą realizację ich potrzeb.

Podobnie w przypadku sprawiedliwości – działania prodemokratyczne (włączanie elementu demokracji w projekty rozwojowe) korzystnie wpływa na sprawiedliwy podział zasobów. Procesy rozwojowe (w tym poszczególne projekty czy programy) muszą być wspólną, demokratyczną własnością lokalnych mieszkańców, posiadających sprawiedliwy dostęp do zasobów. W innym przypadku władzę nad nimi (i korzyści z nich płynące, np. dostęp do powstałej studni i wody) przejmą silniejsi. W ścisłym związku ze sprawiedliwością, w toku badań postawiono też tezę, że skuteczny rozwój musi zawierać jeszcze jeden, utożsamiany niekiedy z demokracją element, mianowicie musi być oparty na prawach człowieka, szczególnie tych odnoszących się do grup defaworyzowanych.

Warto zauważyć, że w rozważaniach o praktycznym związku między demokracją a rozwojem w postrzeganiu polskich organizacji pozarządowych, szczególne znaczenie wydaje się mieć teza, że **demokracja, to nie tylko polityka i polityczne reguły gry – demokracja musi zawierać w sobie czynnik ludzki, wiązać się z rzeczywistymi potrzebami i głosem konkretnych jednostek oraz grup społecznych.**

³⁶ Jak zaznaczono we wstępie, niniejszy raport przedstawia zagadnienie z punktu widzenia polskich organizacji pozarządowych. Omówienie globalnej debaty na temat związku demokracji i rozwoju oraz różnych definicji tych zagadnień, a także tematów pokrewnych, takich jak prawa człowieka, znajduje się w towarzyszącym mu tekście Miłosławy Fijałkowskiej pt. *Demokracja a rozwój w ujęciu teoretycznym*.

Filozofia zaangażowania

Uczestnicy badania w zróżnicowany sposób definiują cele czy misję swoich organizacji, choć – co istotne – poza jednym wyjątkiem – w tych definicjach odnoszą się ściśle do sytuacji w krajach partnerskich. Duża część organizacji kładzie nacisk na upodmiotowienie ludzi w krajach partnerskich (choć niekoniecznie definiują to w ten sposób), na przykład przez budowę ich kompetencji w zakresie realizacji prawa do rozwoju, w zakresie godnej pracy i życia (np. poprzez edukację), zwiększania sprawiedliwego dostępu do możliwości rozwojowych, czy też wspierania społeczeństwa obywatelskiego w celu rozwiązywania określonych lokalnie problemów i promowania zrównoważonego rozwoju. W niektórych przypadkach nacisk kładzie się bardziej na profesjonalizację i skuteczniej funkcjonujące struktury rządzenia w państwach partnerskich (np. poprzez wdrażanie standardów unijnych). W zaledwie jednym przypadku organizacja definiuje swój cel we współpracy międzynarodowej, jako transfer polskich doświadczeń w różnych dziedzinach, tam, gdzie mogą one być przydatne.

Wydaje się więc, że dość modna teza o transferze doświadczeń jako ważnym elemencie polskiej współpracy rozwojowej nie jest silnie odzwierciedlona w sposobie myślenia polskich organizacji. I choć wiele z nich korzysta z polskich (własnych czy cudzych) doświadczeń w tej dziedzinie, ich definicja celów oparta jest raczej o potrzeby lokalne w krajach partnerskich, a dopiero potem o poszukiwanie rozwiązań w polskim doświadczeniu (*de facto* jest tak nawet w przypadku organizacji, określających swój cel jako transfer doświadczeń i odwołujących się do dziedzin, w których istnieje taka potrzeba).

2. Organizacje „demokratyczne” a organizacje „rozwojowe”

Osoby, biorące udział w badaniu, jednoznacznie dostrzegają istnienie dwóch typów organizacji na polskim rynku – umownie można to nazwać podziałem na organizacje „demokratyczne” i „rozwojowe”. Nazwy te należy jednak traktować z dużym dystansem, bo bardzo różnie postrzega się charakter, intensywność i przyczyny tego podziału.

Charakter podziału

Według niektórych respondentów, kluczem do podziału jest geografia: istnieją organizacje, koncentrujące swoją uwagę na tzw. Wschodzie (czyli przede wszystkim na państwach byłego ZSRR), które wspierają demokrację; oraz organizacje zajmujące się globalnym Południem, czyli głównie najuboższymi częściami Afryki. W myśl takiej opinii zróżnicowany charakter zaangażowania organizacji wypływa z dostrzeganych lokalnych potrzeb, a nie z przesłanek ideologicznych – organizacje zajmujące się Wschodem podejmują działania wspierające demokrację i prawa człowieka, natomiast organizacje działające na Południu działają raczej w obszarze redukcji ubóstwa, tworzenia infrastruktury i zapewniania dostępu do podstawowych usług.

Według innych, podział ten jest oparty raczej na przekonaniu co do tego, jakiego rodzaju działania mają większy sens. W tej perspektywie – w dużym uproszczeniu – z jednej strony mamy do czynienia z organizacjami promującymi zmianę „z góry na dół”, tj. wpływanie na system i promowanie praw człowieka, w szczególności praw obywatelskich i politycznych (pluralizm opinii, wolność słowa, wolne wybory, demokratyczne procedury kontroli, itp.), m.in. poprzez docieranie do wpływowych (lokalnie lub na poziomie kraju) osób, szkolenie oraz przekonywanie do określonych rozwiązań „demokratycznych”. Z drugiej zaś – z organizacjami działającymi „z dołu do góry”, kierującymi swoją ofertę często do grup bezpośrednio potrzebujących zmiany (np. ubodzy, osoby wykluczone, kobiety) i mających na celu rozszerzenie ich możliwości rozwojowych w perspektywie realizacji prawa do godnego życia, źródeł utrzymania, itp.³⁷

Intensywność podziału

Zdania na temat podziału są bardzo zróżnicowane. Według niektórych respondentów, podział jest bardzo głęboki i między oboma rodzajami organizacji w zasadzie nie ma dialogu. Mimo działania w podobnym obszarze współpracy międzynarodowej – a w przypadku wielu organizacji stowarzyszonych w ramach jednej, wspólnej platformy, jaką jest Grupa Zagranica – organizacje funkcjonują praktycznie obok siebie i nie nawiązują ze sobą dialogu. Dowodem na to może być na przykład całkowita dominacja grup roboczych funkcjonujących w ramach platformy przez jeden typ organizacji, na przykład grupa ds. polityki współpracy rozwojowej (Po-Ro)³⁸ została w gruncie rzeczy całkowicie zdominowana przez organizacje „rozwojowe”, natomiast grupa ds. Białorusi³⁹ – przez organizacje „demokratyczne”.

Inni sugerują z kolei, że po okresie głębokiego podziału, który miał miejsce w drugiej połowie ubiegłej dekady, obecnie oba typy organizacji zbliżają się do siebie i częściowo przejmują swoje punkty widzenia, tj. organizacje „rozwojowe” dostrzegają, że rozwój bez demokracji nie jest zrównoważony i prowadzi do powstawania modelu na przykład z Chin, czyli skoncentrowanego na rozwoju gospodarczym za wszelką cenę, zaś organizacje „demokratyczne” chcą skutecznie osiągać trwałe rezultaty, zakorzenione w kraju partnerskim, co prowadzi do przyjmowania przez nie paradygmatu bardziej rozwojowego. Niemniej jednak stopniowe zbliżanie perspektyw nie jest jednoznaczne z istnieniem dialogu między organizacjami, a następujące stopniowo zmiany podejścia zachodzą raczej niezależnie.

Przyczyny braku dialogu mogą być wielorakie. Wskazuje się wśród nich na większą stabilizację instytucjonalną organizacji „demokratycznych”, wynikającą m.in. z ich dłuższego stażu i często nieporównywalnie większego potencjału. Stabilizacja ta sprawia, że mniej potrzebują one rzeczywistej współpracy z innymi organizacjami – która z kolei jest nadrzędna dla mniejszych i posiadających ograniczony potencjał instytucjonalny (i źródła

³⁷ Choć warto zauważyć, że organizacje „rozwojowe” dość aktywnie angażują się w działania mające na celu wpływanie na politykę na poziomie polskim i europejskim.

³⁸ O działalności Grupy roboczej ds. Polityki Współpracy Rozwojowej szerzej na stronie Grupy Zagranica: <http://zagranica.org.pl/Polityka-wspolpracy-rozwojowej>

³⁹ O działalności Grupy roboczej ds. Białorusi szerzej na stronie Grupy Zagranica: <http://zagranica.org.pl/Grupa-Robocza-ds.-Bialorusi>

finansowania) organizacji „rozwojowych”. Inną możliwą przyczyną jest fakt, że organizacjom „demokratycznym” bardziej odpowiada obecny kształt polskiej polityki pomocowej, w której priorytetyzowane są państwa byłego ZSRR (zwł. Partnerstwa Wschodniego)⁴⁰. Najbardziej krytyczne opinie wskazują, że organizacje „demokratyczne” po prostu nie uważają swojej działalności za współpracę rozwojową, a raczej postrzegają siebie jako spadkobierców „idei Giedroycia”⁴¹ i realizatorów jego założeń polityki wschodniej na poziomie obywatelskim (choć niekoniecznie spójnie z polityką państwową), a jednocześnie uważają, że organizacje „rozwojowe” zajmują się sprawami zbyt odległymi od polskich zainteresowań.

Podsumowując, można jednoznacznie stwierdzić, że rozdźwięk między dwoma typami organizacji, umownie nazwanymi „demokratycznymi” i „rozwojowymi”, względnie „wschodnimi” i „południowymi”, jest faktem wyraźnie dostrzeganym przez reprezentantów sektora i kształtującym rynek polskich organizacji, zajmujących się współpracą międzynarodową, choć jego natura oraz rzeczywiste znaczenie mogą budzić wątpliwości.

Wspólne i rozbieżne interesy

Podział między polskimi organizacjami pozarządowymi na „demokratyzacyjne” i „rozwojowe”, niezależnie od tego czy za jego podstawę – zgodnie z powyższymi rozważaniami – uznamy geograficzny obszar zainteresowań, czy filozofię działania, prowadzi nieuchronnie do refleksji nad ich wspólnymi i rozbieżnymi interesami, realizowanymi za pośrednictwem wspólnej platformy – Grupy Zagranica. Poniższa lista z całą pewnością nie jest wyczerpująca, ale odzwierciedla główne tezy stawiane przez respondentów.

W opinii uczestników badania lista wspólnych interesów jest dłuższa niż rozbieżności. Za najważniejszy z nich uznaje się wspólną reprezentację, która sprawia, że organizacje są w stanie przemówić silniejszym głosem – zwłaszcza wobec partnerów zewnętrznych, takich jak MSZ, ambasady i inne instytucje państwowe oraz europejskie. Mimo wewnętrznych podziałów i funkcjonowania w pewnych podgrupach, organizacjom wspólnie zależy na wielu rozwiązaniach, choćby takich jak wieloletnie finansowanie i przewidywalność pomocy zagranicznej. Wspólna reprezentacja pozwala też wpływać na politykę pomocową i kształtowanie jej jako realnej części polskiej polityki zagranicznej, a nie najniższego priorytetu w działaniach państwa.

Innym, niezwykle istotnym obszarem wspólnych interesów jest wzmacnianie potencjału i budowa wizerunku sektora organizacji pomocowych jako transparentnego i profesjonalnego, niewystępującego wobec instytucji donatorskich i innych jako petent, ale jako realny partner, posiadający wiedzę oraz doświadczenie. Podobnym obszarem wspólnych zainteresowań powinno być działanie skuteczne i etyczne, niezależnie od konkretnego zakresu działania.

Lista rozbieżnych interesów ogranicza się właściwie do jednego, mającego jednak ogromną wagę: podziału geograficznego środków w ramach Polskiej Pomocy między Wschód i Afrykę (Południe). Przy czym w ramach obszaru geograficznego Afryki także można spodziewać się rozbieżności w preferowanych priorytetach geograficznych między Afryką Subsaharyjską (czyli najuboższą) a Północną, której znaczenie w polskiej polityce rośnie. Mimo dużego potencjału ograniczenia rozbieżności między organizacjami na poziomie ideowym, podział geograficzny środków wydaje się być istotnym problemem. Jak słusznie zauważa jeden z respondentów, każda organizacja chciałaby, żeby finansowano to, czym się zajmuje i tam, gdzie się tym zajmuje, bo po latach doświadczeń trudno jest się przekwalifikować.

Wydaje się, że poza niezbędnym dialogiem na temat postrzegania demokracji i rozwoju we współpracy międzynarodowej polskich organizacji, do którego wstęp stanowić ma niniejszy raport, niezbędne jest też jasne ustalenie wspólnego stanowiska organizacji pozarządowych odnośnie geograficznego podziału polskich środków pomocowych, w ramach którego należy wyważyć z jednej strony interesy poszczególnych organizacji, z drugiej zaś – wspólne zrozumienie koncepcji pomocy i współpracy z krajami partnerskimi.

⁴⁰ Polską politykę pomocową opisano najlepiej w *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Solidarność. Demokracja. Rozwój*, który – choć przyjęty w 2012 roku – dobrze odzwierciedla też jej kształt z lat ubiegłych. Dokument dostępny na: http://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf

⁴¹ A więc w dużym uogólnieniu na idei wzmacniania demokracji oraz niezależności państw i społeczeństw byłego ZSRR jako bariery przeciwko odradzeniu się tendencji neoimperialnych.

Polityka współpracy rozwojowej

Program Polskiej Pomocy, administrowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych program grantodawczy, będący jednym ze źródeł finansowania działalności zagranicznej polskich organizacji, jest ogólnie uważany za czynnik wzmacniający rozdźwięk między demokracją i rozwojem w działalności pomocowej.

Uczestnicy badania zarzucają programowi Polska Pomoc przede wszystkim brak jasnej wizji i strategii. Według respondentów, polska pomoc zagraniczna jest przypadkowa i nie wynika z realistycznej definicji – nie wiemy, komu należy pomagać: Krajom najuboższym? Tym, w których mamy swoje interesy? Nie wiemy też, co chcemy osiągnąć, angażując się w krajach Partnerstwa Wschodniego – budować demokrację, czy raczej swój wizerunek? Należy tu jednak zaznaczyć, że w opinii części respondentów pomoc jest świadomie kierowana w większości na Wschód, w oparciu o niezbyt dokładnie zdefiniowane w polityce zagranicznej polskie interesy.

Uważa się również, że priorytety tematyczne są oparte na złych założeniach – jednym z nich jest właśnie przesadna dbałość o polskie interesy. Za inne uznaje się też przesadną wagę, jaką przykładają się do polskich doświadczeń transformacji i ich transferu. Respondenci zauważają, że z jednej strony polskie doświadczenia, na przykład w temacie dobrego rządzenia czy samorządności, nawet jeśli uznamy je za korzystne, nie są wcale jedynym, czy też jednoznacznie najlepszym modelem i niekoniecznie sprawdzą się w innych krajach, w związku z czym nadmierne promowanie właśnie polskich rozwiązań może być kontraproduktywne. Z drugiej strony – w transferze doświadczeń nie mieści się transfer złych doświadczeń, a więc wzajemne uczenie się na błędach, stanowi równie istotny element zmian w Polsce, z którego inni mogą skorzystać (jako przykład podaje się tu choćby systemową porażkę w zakresie wdrażania praw kobiet).

Priorytetom Polskiej Pomocy zarzuca się również nadmierną sztywność ram, które z jednej strony promują tradycyjne formy działań „demokratyzacyjnych” (przede wszystkim szkolenia, których skuteczność jako formy pomocy często stosowanej przez polskie organizacje, nie została dotychczas w żaden sposób zmierzona), a z drugiej – skutecznie ograniczają testowanie innowacyjnych, potencjalnie lepszych, ale obarczonych ryzykiem niepowodzenia metod działania. Konkretnym zarzutem jest tu niemożność łączenia wątków demokratycznych i rozwojowych w projektach, które pozwalałyby na przykład uczyć praktycznej demokracji i partycypacji w ramach konkretnych projektów rozwojowych (np. komponent demokratyczny w szkoleniach zawodowych).

Niezwykle ważnym zarzutem wobec polskiej polityki pomocowej jest to, że niesłusznie zawęża się w niej obszary geograficzne, w których można wspierać demokrację, sugerując tym samym, że są kraje, gdzie demokracji wspierać nie trzeba. Choć wspieranie demokracji, jako polska specjalizacja pomocowa, może być kontrowersyjne. Jeszcze większą kontrowersję wydaje się budzić fakt, że demokracja jest postrzegana głównie jako proces zmiany ustrojowej, a nie odbywający się też – a może przede wszystkim – proces zmiany na poziomie społeczeństwa.

Respondenci z zainteresowaniem przyglądają się kształtowaniu polityki Fundacji Solidarności Międzynarodowej działającej od niedawna jako instytucja regrantingowa środków pomocowych MSZ – choć niektórzy zwracają uwagę, że jak dotąd Fundacja proponuje wyłącznie finansowanie „tradycyjnych” form wspierania demokracji⁴² i nie daje możliwości łączenia podejścia demokratycznego z rozwojowym.

Jak organizacje oddziałują na siebie?

Wzajemny wpływ organizacji jest w dużej mierze jednostronny i obejmuje to, co organizacje „rozwojowe” wniosły w polską współpracę zagraniczną. Wynika to z przyczyn historycznych. Organizacje „demokratyzacyjne” (z nielicznymi wyjątkami, takimi jak Polska Akcja Humanitarna) w praktyce „stworzyły” sektor pomocy zagranicznej i uczestniczyły w pierwszych etapach kształtowania systemu pomocy zagranicznej na poziomie politycznym. W ten świat, oparty – jak to ujął jeden z respondentów – na „ideach Giedroycia”, wdarły się w ubiegłym dziesięcioleciu organizacje zainteresowane bardziej globalnym spojrzeniem na ubóstwo, nierówność i prawa, koncentrujące swoją uwagę na najuboższych częściach świata.

W opinii uczestników badania obecność organizacji „rozwojowych” wpłynęła przede wszystkim na rozszerzenie perspektywy w sektorze. Rozwój to pojemniejsze pojęcie niż demokracja, a pojawienie się tej kwestii

⁴² Pełna lista priorytetów tematycznych w konkursie grantowym Fundacji w 2012 roku znajduje się w *Programie wsparcia demokracji 2012* (s.1–2). Dokument dostępny na: <http://solidarity-fund.pl/pl/pliki/4%29-Program-Wsparcie-Demokracji/Wsparcie-Demokracji-2012-Zasady-uczestnictwa-w-konkursie-grantowym>.

w polskim dyskursie pomocowym doprowadziło m.in. do prób łączenia tych dwóch aspektów, na przykład w pracy biura Grupy Zagranica i niektórych organizacji.

Połączenie obu perspektyw pozwoliło niektórym organizacjom rozszerzyć podejście do swojego zaangażowania. Z jednej strony organizacje „rozwojowe” dostrzegają, że bez elementów demokracji rozwój nie jest trwały, bo nie jest własnością lokalną, co skłania je do wdrażania w realizowanych projektach mechanizmów demokratycznych (konsultacje, partycypacja lokalna, itp.). Z drugiej natomiast strony – organizacje „demokratyzacyjne” zaczęły oceniać swoje działania bardziej pod kątem skuteczności, trwałości rezultatów i ich zakorzenienia w krajach partnerskich, co samo w sobie stanowi bardziej sposób myślenia bliższy organizacjom rozwojowym, a więc taki, który oparty jest przede wszystkim na wymiernych rezultatach, a nie niewymiernych wartościach. Zmiany te wpisują się zresztą w tendencję debaty o skuteczności rozwoju prowadzonej na poziomie globalnym, co daje szansę na ich trwałość.

Ponadto, aktywność organizacji „rozwojowych” pozwoliła zbudować lepsze kontakty z sektorem organizacji rozwojowych w Unii Europejskiej, których organizacje, pracujące na obszarze byłego ZSRR, prawie nie posiadały. Praktycznym wymiarem tej zmiany jest na przykład reprezentacja polskiego sektora pomocowego w europejskiej platformie organizacji rozwojowych CONCORD przez Grupę Zagranica, co zapewnia polskim organizacjom dostęp do partnerów i reprezentacji w Brukseli, posiadającej realną siłę rzeczniczą.

Podsumowanie

Wbrew panującemu dość powszechnie w sektorze organizacji zajmujących się współpracą międzynarodową przekonaniu o podziale, można odnieść wrażenie, że podział między organizacjami „demokratyzacyjnymi” i „rozwojowymi” nie jest aż tak silny, jak jego postrzeganie przez przedstawicieli poszczególnych organizacji. Zaangażowane we współpracę międzynarodową organizacje w przeważającej mierze troszczą się o dobro krajów partnerskich i ich potrzeby, choć niekiedy mogą mieć silnie rozbieżne opinie co do sposobu ich realizacji. Jeśli założymy – zgodnie z przedstawioną powyżej tezą – że demokracja nie odnosi się wyłącznie do rozwiązań politycznych, ale też do świadomości ludzi na poziomie grup społecznych i społeczności lokalnych, to praktycznie wszystkie organizacje są skłonne traktować tak pojętą demokrację jako istotny czynnik zmiany, związany z oparciem działań na lokalnych potrzebach i lokalną własnością procesów rozwojowych. Organizacje „demokratyzacyjne” także coraz częściej podejmują działania, które w globalnym dyskursie pomocowym są traktowane jako rozwój – wspieranie społeczeństwa obywatelskiego jako „głosu ludu” w społecznej debacie o rozwoju i rozwiązywaniu konkretnych problemów na poziomie lokalnym i krajowym, wspieranie rozwiązań w zakresie dobrego rządzenia, itp.

Zgodnie z przedstawioną tezą, można odnieść wrażenie, że czynniki rozdźwięku są trzy:

1. Geograficzny obszar zaangażowania, który wymusza konkretny paradygmat (jak zauważył jeden z respondentów, kraje Partnerstwa Wschodniego są w praktyce zbyt rozwinięte, żeby przy ograniczonych polskich środkach dostrzec tam rzeczywiste rezultaty rozwojowe, w związku z czym pozostaje odwoływanie się do nieco teoretycznego wspierania demokracji).
2. Brak głębszej refleksji nad globalną debatą o współpracy rozwojowej i zaangażowaniu w nią organizacji społecznych (lub brak dostępu do niej), w której wątki demokracji i rozwoju są postrzegane coraz bardziej łącznie, przy jednoczesnym, bardzo praktycznym zdefiniowaniu demokracji jako partycypacji w procesach decyzyjnych, własności procesów, upodmiotowienia i prawa głosu. Przykładem takiej debaty może być globalny proces Otwartego Forum na rzecz Skuteczności Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego w Rozwoju (2009–2011).
3. Polska polityka pomocowa, która w regionie Partnerstwa Wschodniego narzuca bardzo tradycyjne sposoby wspierania demokracji, ściśle wiążąc kierowaną tam pomoc z polityką zagraniczną i lepiej lub gorzej zdefiniowanymi interesami, jednocześnie ogranicza możliwości poszukiwania form wspierania demokracji jako elementu rozwoju na kierunku południowym.

3. Jak wykorzystać dotychczasowe doświadczenia?

Nabyte doświadczenia i możliwości współpracy

Polskie organizacje zyskały wiele doświadczeń w zakresie łączenia wątków demokratycznych i rozwojowych w działalności zagranicznej. Co ciekawe, znacznie więcej przemyśleń oraz nabytych doświadczeń na ten temat pochodzi od organizacji „rozwojowych”, które wydają się być coraz bardziej zainteresowane włączaniem elementów demokracji do swoich działań. Poniżej prezentujemy kilka refleksji na ten temat, którymi podzielili się przedstawiciele organizacji biorący udział w badaniu.

Budowanie społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności wspieranie powstawania ruchów społecznych – proces, który umownie można nazwać „demokratyzacyjnym”, prowadzi do tego, że ludzie nabywają umiejętności i przekonanie do wartości samoorganizacji. Dzięki temu potrafią się potem sami organizować, żeby rozwiązywać swoje problemy rozwojowe.

Demokrację warto wspierać w oparciu o konkretne projekty, a nie przypadkowo i teoretycznie. Angażowanie grup społecznych, żeby demokratycznie decydowały o swoim życiu, uczestnicząc w konkretnych projektach rozwojowych to bardzo skuteczny sposób rzeczywistego wspierania demokracji.

Porażki krajów rozwijających się wynikają bardzo często z braku mechanizmów kontroli społecznej nad władzą – decyzje podejmują niejednokrotnie ludzie, którzy nie są pod żadnym nadzorem społecznym. Należy pobudzać aktywność ludzi do zaangażowania politycznego i społecznego – społeczeństwo obywatelskie, wolne media, ale też niezależne systemy sądownicze są niezbędnym warunkiem trwałego rozwoju.

Demokracja nie może być polityczną dyktaturą większości nad mniejszością. Demokracja oparta głównie na pluralistycznym systemie politycznym i wolnych wyborach jest ryzykowna, bo wyborcami – nawet większością – i wybranymi przez nich przedstawicielami oraz urzędnikami łatwo manipulować. Tysiące lobbystów w Brukseli, dysponujących ogromnymi środkami i wpływem, nie wzięło się przecież znikąd. Prawdziwa demokracja musi być zakorzeniona na poziomie lokalnym i oparta na prawdzie.

Rozwój korzysta na włączaniu w działania takich elementów demokratycznych, jak własność projektu. A demokracja najlepiej rozwija się nie teoretycznie, tylko przez praktyczną naukę – włączanie komponentów demokratycznych w konkretne działania i sytuacje.

Działając w byłym ZSRR, zaczęliśmy nasze zaangażowanie od wspierania demokracji w skali makro – procesów wyborczych i politycznych. Z perspektywy czasu coraz bardziej wydaje nam się, że sens może mieć wspieranie demokracji w skali mikro, lokalnej.

Odmienne perspektywy geograficzne (Wschód i Południe) nie oznaczają odmienności tematów. W projekcie, który realizowała jedna z organizacji, uczestniczyły osoby z Gruzji, Ukrainy, Zambii i Malawi, i okazało się, że problemy, z którymi się stykają – i ich potencjalne rozwiązania – są bardzo podobne. Podobnie też postrzegają procesy rozwojowe swoich krajów, choć mają świadomość, że znajdują się na różnych etapach.

- Organizacje są też ogólnie przekonane, że współpraca i wzajemne uczenie się mogłyby być korzystne. Niestety – przypuszczalnie z braku skutecznego dialogu między oboma typami organizacji – w chwili obecnej są w stanie zaproponować zaledwie kilka możliwych obszarów takiej współpracy:
- Organizacje „rozwojowe” są dużo lepsze w edukacji globalnej. Powinniśmy się od nich uczyć promowania naszych działań w społeczeństwie. W organizacjach demokratyzacyjnych wierzy się, że skoro Polska jest krajem demokratycznym, to Polacy wierzą w demokrację, więc to oczywiste, że popierają działania demokratyzacyjne, na przykład na Ukrainie.
- Organizacje pozarządowe, które zajmują się rozwojem, mają mało doświadczenia w demokracji. Konsolidacja sił obu typów organizacji pozwoliłoby na tworzenie lepszych projektów łączących oba wątki (np. połączenie szkoleń zawodowych z komponentem demokracji/praw). Niestety, obecny system finansowania nie zachęca do takiej współpracy.

- Organizacje „rozwojowe” często nie doceniają wagi wzmacniania lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli pomożemy naszym partnerom zdobyć potrzebne umiejętności sprawi to, że uniezależnią się od nas. Organizacje „demokratyzacyjne” mają w tym obszarze dużo doświadczenia i wiedzy, którymi mogą się podzielić.
- Organizacje „rozwojowe” posiadają zazwyczaj więcej doświadczenia w zakresie skuteczności, planowania i zarządzania ukierunkowanego na wymierne rezultaty. Organizacje „demokratyzacyjne” mogłyby skorzystać, ucząc się od nich takiego podejścia.

Wizja polityki pomocowej obejmującej rozwój i demokrację

Biorąc pod uwagę ogromną rolę, jaką w kształtowaniu rynku polskich organizacji pozarządowych odgrywa finansowanie z programu Polskiej Pomocy, nie sposób pominąć tu wizji przekształcenia systemu pomocowego w taki, który łączyłby w sobie perspektywę rozwojową i demokratyczną. Na podstawie przeprowadzonych badań nie da się zdefiniować jednoznacznej i spójnej wizji polskiej polityki pomocowej – nie było to zresztą ich celem. Natomiast mając na uwadze stworzenia podstaw do dalszej dyskusji na ten temat, zamieszczono poniżej propozycje zasad – o bardziej lub mniej holistycznym wymiarze – kształtowania tego systemu, zgłoszonych przez uczestników badania. Poniższe propozycje nie obejmują zgłaszanych postulatów dotyczących całego systemu pomocowego o charakterze bardziej ogólnym (np. wieloletnie finansowanie, spójność polityk na rzecz rozwoju) – ale wyłącznie te odnoszące się bezpośrednio do kwestii rozdzwieńki między demokracją i rozwojem.

- **Należy promować łączenie perspektywy wschodniej i południowej oraz szersze partnerstwa między organizacjami z różnych regionów.** Myśląc o transferze doświadczeń, nie koncentrować się na transferze doświadczeń polskich, ale między tymi krajami – takie podejście pomoże zmniejszyć dystans między paradygmatem demokratycznym i rozwojowym.
- **Definicja wspierania demokracji jako polskiej specjalizacji pomocowej nie powinna traktować demokracji wyłącznie jako procesu zmiany ustrojowej, ale też jako proces zachodzący na poziomie społecznym – także najbardziej lokalnym.** Nie należy również zawężać geograficznie wspierania demokracji – to nie jest tak, że demokracja jest potrzebna tylko na Wschodzie.
- **System powinien promować łączenie komponentu demokratycznego z rozwojowym oraz współpracę między organizacjami działającymi w tych dwóch obszarach.** Takie podejście powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumentach programowych i strategicznych. Pozwoliłoby ono na realizację nowatorskich projektów, które mogłyby skutecznie przyczyniać się do bardziej całościowej i trwałej zmiany na lepsze. Ciekawym i nowoczesnym rozwiązaniem byłoby włączanie demokracji w główny nurt realizowanych działań (*democracy mainstreaming*).
- **Z perspektywy i demokracji, i rozwoju, nadrzędne jest upodmiotowienie krajów biorców.** Rozwój ich krajów, regionów i społeczności należy do nich, powinni więc być włączeni w projekty pomocowe już na etapie planowania.



Część III. Zakończenie.

**W kierunku
konsensusu
na temat
demokracji
i rozwoju
w działalności
pomocowej
polskich
organizacji**

Niniejszy raport powstał w kontekście zamierzeń przeprowadzenia procesu konsultacyjnego, dotyczących zbudowania między polskimi organizacjami, zajmującymi się działalnością pomocową za granicą, konsensusu na temat wzajemnego związku demokracji i rozwoju. Raport w tej formie, oparty na pomysłach, wątpliwościach, rekomendacjach i uwagach kilkunastu przedstawicieli takich organizacji może stanowić zaledwie pierwszy krok w tworzeniu konsensusu. Niemniej jednak przeprowadzone badania pozwoliły lepiej zdefiniować stan obecny oraz wyzwania, i mogą posłużyć jako punkt wyjścia do dalszego dialogu między organizacjami.

1. Wnioski

- Na polskim rynku pomocy zagranicznej istnieją dwa rodzaje organizacji, między którymi zachodzi pewien rozdźwięk, dostrzegany przez respondentów. Wydaje się jednak, że podział między oboma typami organizacji nie przebiega na linii: „demokratyzacja” kontra „rozwój”, ale ma raczej charakter geograficzny i zależy od obszaru zaangażowania (Wschód kontra globalne Południe). Wbrew rozpowszechnionemu przekonaniu, nikt nie definiuje wprost demokracji jako wolnych wyborów i pluralizmu (choć wielu uważa, że inni tak robią). Na poziomie ideologii, celów i przekonań organizacjom jest do siebie bliżej, niż przypuszczają – sam podział jest postrzegany jako głębszy przez uczestników badania, aniżeli wskazują na to przedstawiane przez nich fakty.
- Przekonania organizacji na temat demokracji i rozwoju są na poziomie teoretycznym dość zbliżone. Z jednej strony praktycznie wszyscy angażują się we współpracę międzynarodową dlatego, że zależy im na poprawie jakości życia w krajach partnerskich, co jest charakterystyczne dla myślenia o rozwoju. Z drugiej zaś – panuje dość powszechne przekonanie, że demokracja jest zasadnicza dla sprawiedliwego rozwoju, który będzie dotyczył wszystkich i sprawi, że będą mieli wpływ na decydowanie o własnym losie.
- Wydaje się, że pogłębiona definicja demokracji, opisująca ją nie jako fenomen polityczny (wyrażany np. przez wolne wybory czy media), ale jako kwestię realnego wpływu na otoczenie, na poziomie jednostek, grup społecznych, społeczności lokalnych czy całego państwa, ma szansę być powszechnie przyjętą i stosowaną, jednocząc wszystkie organizacje w uznaniu tak rozumianej demokracji jako fundamentu rozwoju.
- Drugim, potencjalnym, wspólnym elementem myślenia organizacji jest definiowanie celów we współpracy międzynarodowej w spójny sposób, oparty o „rozwojowy” paradygmat poprawy jakości życia. Przy czym w przypadku obu rodzajów organizacji istotne są: jasne definiowanie celów, wymiernych rezultatów (a więc nie na poziomie „przeszkolono” czy „uświadomiono”, ale w sposób definiujący realną zmianę) oraz ocena skuteczności działań.
- Istotną płaszczyzną rozmowy o związku demokracji i rozwoju są prawa człowieka. Dialog o prawach musi jednak obejmować ich trzy generacje, a więc zarówno obywatelskie i polityczne, jak i ekonomiczne. Z uwagi na to, że wiele organizacji ogranicza się wyłącznie do pierwszej lub wyłącznie do trzeciej generacji, niezbędne wydaje się pogłębienie dialogu i budowanie wśród aktorów na rynku pomocowym świadomości ścisłego powiązania różnych generacji praw, w duchu deklaracji ONZ o prawie do rozwoju.
- Być może najsilniejszy, wspólny punkt dyskusji o wzajemnym stosunku demokracji i rozwoju stanowi globalna debata o skuteczności rozwoju. Skuteczne działanie wymaga podejścia „rozwojowego” – ukierunkowanego na trwałe, zrównoważone i sprawiedliwie dostępne rezultaty. Zarazem skuteczny rozwój potrzebuje mechanizmów demokratycznych, takich jak: własność procesów, partycypacja, upodmiotowienie, możliwość decydowania o sobie i swoim otoczeniu. Skuteczny rozwój wymaga także kształtowania sprawiedliwych, demokratycznych systemów politycznych, w których procesy rozwoju społecznego i gospodarczego będą wypływać z potrzeb społecznych, a rezultaty będą trafiać do całości społeczeństwa. Dlatego też niezbędne jest ustanowienie mechanizmów demokratycznej kontroli nad władzą.
- W kontekście debaty na temat związku demokracji i rozwoju – przede wszystkim w wymiarze praktycznym – wskazane jest większe zaangażowanie polskich organizacji w globalną debatę i skuteczność organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju (lub po prostu skorzystanie z jej efektów), której konkretnym rezultatem są tak istotne dokumenty, jak Zasady Stambulskie czy Konsensus z Siem Reap (Międzynarodowe Ramy Skuteczności Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego w Rozwoju)⁴³.

43 Dokumenty dostępne na: www.cso-effectiveness.org.

2. Dalsze kroki

Z powyższych wniosków i całego badania wynikają dalsze kroki, które należy podjąć w celu większego zbliżenia poglądów polskich organizacji oraz stworzenia konsensusu na temat postrzegania wzajemnego związku demokracji i rozwoju. Osiągnięcie takiego konsensusu może przyczynić się do lepszej skuteczności działania samych organizacji, integrujących w swoich programach i projektach wartości z obu tych paradygmatów, a także przysłużyć się lepszej współpracy – tak na poziomie działań, jak i rzecznictwa.

- Kontynuować i rozwinąć pracę nad wypracowaniem konsensusu, do którego punktem wyjścia jest niniejszy raport. Zawarte w nim tezy i opinie można potraktować jako wstęp do krytycznej, a zarazem twórczej dyskusji, mającej na celu określenie wspólnego stanowiska w sposób włączający i reprezentatywny dla całego sektora organizacji zajmujących się pomocą zagraniczną.
- Stworzyć organizacjom więcej możliwości do dialogu i współpracy, zwłaszcza między organizacjami „demokratycznymi” i „rozwojowymi”. Jedną z form takiej współpracy mógłby być przegląd partnerski, łączący organizacje obu typów w celu wzajemnej oceny/konsultacji realizowanych działań.
- Pogłębiać świadomość i kompetencje organizacji w zakresie globalnych zasad skuteczności rozwoju (z których większość – jeśli nie wszystkie – nadaje się do zastosowania przez oba typy organizacji), a także w zakresie praw człowieka w szerokim ujęciu, obejmującym zarówno prawa obywatelskie, polityczne, jak i ekonomiczne.

ANEKS I. LISTA ORGANIZACJI BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU

1. Aleksandra Antonowicz, Polska Zielona Sieć (www.zielonasiec.pl, www.globalnepoludnie.pl)
2. Paweł Bagiński, Fundacja im. Stefana Batorego (www.batory.org.pl)
3. Piotr Balcerowicz, Stowarzyszenie Edukacja dla Pokoju (www.orient.uw.edu.pl/edu)
4. Alicja Derkowska, Małopolskie Towarzystwo Oświatowe (www.mto.org.pl)
5. Justyna Frelak, Instytut Spraw Publicznych (www.isp.org.pl)
6. Krzysztof Filcek, Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI Polska (www.pauci.org/pl)
7. Marta Gontarska i Aleksandra Solik, Stowarzyszenie Koalicja KARAT (www.karat.org)
8. Justyna Janiszewska, Fundacja Edukacja dla Demokracji (www.edudemo.org.pl)
9. Adam Parszywka i Joanna Stożek, Salezjański Wolontariat Misyjny (www.swm.pl)
10. Sylwia Sobiepan, Fundacja im. Stefana Batorego (www.batory.org.pl)
11. Marcin Wojtalik, Instytut Globalnej Odpowiedzialności (www.igo.org.pl)

ANEKS II. O GRUPIE ZAGRANICA

Grupa Zagranica jest stowarzyszeniem polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w międzynarodową współpracę rozwojową, wspieranie demokracji, pomoc humanitarną i edukację globalną. Do Grupy Zagranica należy obecnie 61 organizacji, w tym 58 to członkowie zwyczajni, a 3 to członkowie wspierający.

Nadrzędnym celem Grupy Zagranica jest budowanie sprawnego i kompetentnego polskiego sektora NGDO, w sposób efektywny przyczyniającego się do rozwoju krajów uboższych, stabilnego instytucjonalnie i finansowo, rozpoznawanego i traktowanego jako ważny element polityki zagranicznej i społecznej państwa. W tym celu Grupa Zagranica prowadzi działalność rzeczniczą interesów tego sektora wobec partnerów zewnętrznych, zwiększa kompetencje organizacji pozarządowych w zakresie tej współpracy, a także promuje współpracę wewnętrzną sektora w celu bardziej skutecznych działań.

Organizacje zaangażowane w szeroko rozumianą współpracę rozwojową pełnią zatem podwójną funkcję w polskiej współpracy rozwojowej: są stroną w dialogu z władzą na temat celów i kierunków polskiej pomocy, a równocześnie są jednym z głównych partnerów w realizacji konkretnych przedsięwzięć pomocowych. Z tych powodów mają one zarówno wystarczające doświadczenie praktyczne, jak i odpowiednią wiedzę o założeniach i konstrukcji polskiego systemu pomocy, aby podejmować się badania i analizowania całej polskiej współpracy rozwojowej. Ponadto zabranie głosu przez organizacje pozarządowe, ważnego aktora polskiego systemu pomocy, w dyskusji o polityce rozwojowej jest elementem procesu demokratycznego i przejrzystości działań instytucji publicznych.

Działania rzecznicze i publicystyczne są ściśle związane z genezą powstania Grupy Zagranica. Jej historia sięga końca lat 90. XX wieku, kiedy to polskie organizacje pozarządowe prowadzące swoje działania za granicą postanowiły porozumieć się, aby wspólnie poszukać możliwości rozwoju. Wyszły z założenia, że tylko wspólnie mogą stać się liczącym partnerem dla władz i skutecznie działać na rzecz stworzenia skutecznego i przejrzystego polskiego systemu pomocy dla krajów uboższych. Koalicja miała także ułatwić wymianę informacji pomiędzy jej członkami oraz zapewnić wzajemne uczenie się. W wyniku tych dążeń w roku 2001 powstała Grupa Zagranica, która przez trzy pierwsze lata funkcjonowała jako grupa nieformalna. W 2004 roku zawiązano związek stowarzyszeń, który nadał charakter instytucjonalny wspólnym działaniom.

Przedstawiciele organizacji członkowskich Grupy Zagranica współpracują w ramach prac grup roboczych (ds. polityki współpracy rozwojowej, ds. Białorus, ds. edukacji globalnej). Wspólnie uczestniczą w spotkaniach rzeczniczych, opracowują dokumenty programowe dotyczące polskiej pomocy zagranicznej, a także konsultują rządowe dokumenty związane z pomocą dla krajów w okresie transformacji i krajów rozwijających się. Grupa Zagranica współpracuje z podobnymi platformami krajowymi z całej Europy. Wspólnie z nimi tworzy konfederację CONCORD, która zajmuje się procesami rzeczniczo-monitoringowymi w instytucjach europejskich. Każdego roku grono członków Grupy Zagranica poszerza się - obecnie należy do niego 61 organizacji pozarządowych.

ORGANIZACJE CZŁONKOWSKIE GRUPY ZAGRANICA:

Członkowie zwyczajni:

1. Amnesty International
2. Biuro Inicjatyw Międzynarodowych
3. Centrum Edukacji Obywatelskiej
4. Centrum Kształcenia Liderów i Wychowawców im. Pedro Arrupe
5. Centrum Stosunków Międzynarodowych
6. Chrześcijańska Służba Charytatywna
7. Dom Pojednania i Spotkań im. Św. Maksymiliana M. Kolbego
8. Dom Spotkań im. Angelusa Silesiusa
9. Europejski Dom Spotkań - Fundacja Nowy Staw
10. Europejski Instytut na rzecz Demokracji
11. Fundacja dla Somalii
12. Forum Młodych Dyplomatów
13. Fundacja *Krzyżowa* dla Porozumienia Europejskiego
14. Fundacja *Partners* Polska
15. Fundacja Edukacja dla Demokracji
16. Fundacja Edukacji Międzykulturowej
17. Fundacja Heifer International Poland
18. Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego
19. Fundacja im. Stefana Batorego
20. Fundacja Inicjatyw Menadżerskich
21. Fundacja Inna Przestrzeń
22. Fundacja Kultury Chrześcijańskiej *ARTOS*
23. Fundacja Pomocy Dzieciom *Krzyk*
24. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
25. Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny
26. Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego
27. Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
28. Fundacja Semper Polonia
29. Fundacja Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej
30. Fundacja *Ułyszyć Afrykę*
31. Fundacja Szczęśliwe Dzieciństwo
32. Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI
33. Fundacja WWF Polska
34. Gdańska Fundacja Oświatowa
35. Instytut Globalnej Odpowiedzialności
36. Instytut Rozwoju Obszarów Wiejskich
37. Instytut Spraw Publicznych
38. Instytut Studiów Strategicznych
39. Koalicja KARAT
40. Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego
41. Małopolskie Towarzystwo Oświatowe
42. Pallotyńska Fundacja Misyjna Salvatti.pl
43. Polska Akcja Humanitarna
44. Polska Fundacja im. Roberta Schumana
45. Polska Misja Medyczna
46. Polska Zielona Sieć
47. Salezjański Wolontariat Misyjny - MŁODZI ŚWIATU
48. Stowarzyszenie *Wspólnota Polska*
49. Stowarzyszenie Doradców Gospodarczych Pro-Akademia
50. Stowarzyszenie Grupa eTe Warszawa
51. Stowarzyszenie Jeden Świat
52. Stowarzyszenie Misji Afrykańskich, Centrum Charytatywno-Wolontariackie *SOLIDARNI*
53. Stowarzyszenie Szkoła Liderów
54. Stowarzyszenie Willa Decjusza
55. Stowarzyszenie Wspólnota Kulturowa *Borussia*
56. Stowarzyszenie Współpracy Kobiet / NEWW (Network of East-West Women)
57. Towarzystwo Demokratyczne Wschód
58. Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne

Członkowie wspierający:

59. Caritas Polska
 60. Helsińska Fundacja Praw Człowieka
 61. Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności
- Więcej informacji: www.zagranica.org.pl

BIBLIOGRAFIA

- Beichelt T., Schimmelfenning F., *Von postsozialistischen Transformationsoptimismus zur politischen Realität – Die Grenzen des Demokratieexports in Osteuropa und dem Kaukasus*, w: *Import/Export Demokratie. 20 Jahre Demokratieförderung in Ost-, Südosteuropa und dem Kaukasus*, Heinrich Böll Stiftung, Schriften zur Demokratie Band 14, Berlin 2010.
- Bredow von Jäger W., Kümmel T., *Menschenwürdig, effizient und zukunfts offen? Die globale Politik im „magischen Dreieck“ von Demokratie, Entwicklung und Frieden*, w: Bredow von Jäger W., Kümmel T., (red.), *Demokratie und Entwicklung*, Opladen 1997.
- Campbell K., *Alternatives for Liberal Democracy*, w: *Democracy and Development*, Berendsen B.(red.), Amsterdam 2008.
- *Democracy in Development: How can both processes mutually reinforce each other?*, ECDPM European Center for Development Policy Management: http://ec.europa.eu/development/services/events/EDD2009/docs/edd_bckgd_paper_demo_plena.pdf.
- *Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte*, w: „Analysen und Stellungnahmen“ 1/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2009.
- Easterly W., *Brzemie białego człowieka*, przeł. E. Łyszkowska, Warszawa 2008.
- Easterly W., *Freedom and Development*, w: *Democracy and Development*, Berendsen B. (red.), Amsterdam 2008.
- Ersson S., Lane J.E., *Democracy and Development: A Statistical Exploration*, w: Leftwich A. (red.), *Democracy and Development. Theory and Practice*, Cambridge 1996.
- Fukuyama F., *The End of the History and the Last Man*, New York 1992 (*Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Kraków 2009).
- *Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung* (Ein Positionspapier der BMZ czerwiec 2005).
- Halperin M., Siegle J., Weinstein M., *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, New York, London 2010.
- *Human Rights and Democracy in Danish Development Co-operation*, w: Krause Catarina, Rosa A. (red.), *Development Co-operation and Processes Towards Democracy*, Helsinki FINNIDA.
- Jolly R., Ray D.B., UNDP, *The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates*, NHDR Occasional Paper 5, May 2006.
- Laakso L., *Promoting a Special Brand of Democracy: Denmark, Finland, Norway, and Sweden*, w: *Exporting democracy. Rhetoric vs. Reality*, Schraeder P. (red.), London 2002.
- Nelson M.A., Singh R.D., *Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy and Growth in LDCs: A Fresh Look*, w: „Economic Development and Cultural Change”, Vol. 46 No. 4, July 1998, s. 677-696, Chicago 1998.
- Nuschler F., *Lern - und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, Bonn 2005.
- Plan współpracy rozwojowej w 2012 roku, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.
- Programie wsparcia demokracji 2012, dokument dostępny na: <http://solidarityfund.pl/pl/pliki/4%29-Program-Wsparcie-Demokracji/Wsparcie-Demokracji-2012.-Zasady-uczestnictwa-w-konkursie-grantowym/>.
- Przeworski A., *Democracy and development: political institutions and well-being in the world 1950-1990*, Cambridge 2009.
- Publikacja pokonferencyjna *Democracy and Development*, Grupa Zagranica 2011, dokument dostępny na <http://zagranica.org.pl/Najnowsze-publicacje-Grupy-Zagranica/publikacja-pokonferencyjna-qdemocracydevelopmentnq.html>
- United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994*, New York, Oxford 1994.
- Santiso C., *Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance*, w: „International Politics and Society” 3/2002.
- Sen A., *Development as freedom*, Oxford 1999.
- Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Solidarność. Demokracja. Rozwój, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa. Dokument dostępny na http://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf.
- Zakaria F., *The Future of Freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, New York, London 2007.



Grupa Zagranica
Warszawa 2012