

Piotr Ogonowski

## DZIAŁANIA ONZ NA RZECZ ROZWOJU

W ciągu 60 lat, jakie minęły od utworzenia przez koalicję antynazistowską Organizacji Narodów Zjednoczonych, świat przeszedł głębokie przeobrażenia zarówno w sferze politycznej, społeczno-ekonomicznej, jak i naukowo-technicznej. Radykalnie wzrosła też liczba członków społeczności międzynarodowej uczestniczących w pracach Organizacji. Na początku swej działalności ONZ liczyła 51 członków, obecnie – 191 państw, co oznacza, iż stała się organizacją uniwersalną w pełnym tego słowa znaczeniu. Jej szczególna rola w porównaniu do innych organizacji międzynarodowych o oddziaływaniu globalnym wynika z kompleksowego mandatu ONZ zapisanego w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Głównym motywem, jakim kierowali się autorzy koncepcji Narodów Zjednoczonych, było stworzenie organizacji, która w przeciwieństwie do istniejącej wcześniej Ligi Narodów byłaby rzeczywiście zdolna do zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Wyeksponowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego jako priorytetu działań nowej struktury było w pełni uzasadnione, wzięwszy pod uwagę doświadczenia dwóch wojen światowych oraz trapiących od wieków ludzkość konfliktów.

Procesy, jakie zachodziły na świecie w minionych dekadach, spowodowały jednak, iż wielu nowych członków organizacji nie postrzega już utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jako *raison d'être* ONZ. Specyficzne problemy tych państw, w których skutki głodu, chorób i ubóstwa są porównywalne ze skutkami konfliktów zbrojnych, powodują, że coraz częściej spotkać się można z opinią, iż u progu nowego tysiąclecia priorytetem dla Organizacji powinno być zapewnienie rozwoju międzynarodowego, pod którym to pojęciem rozumie się likwidację przepaści dzielącej państwa uprzemysłowione i państwa Trzeciego Świata, a w szczególności likwidację skrajnego ubóstwa, w jakim żyje ponad miliard mieszkańców naszego globu.

Mimo iż uwaga autorów Karty Narodów Zjednoczonych skupiała się na potrzebie zapewnienia trwałego pokoju, problematyka społeczno-ekonomiczna nie znalazła się poza sferą zainteresowania ONZ. Twórcy Karty, zdając sobie sprawę ze ścisłego związku, jaki istnieje między rozwojem społeczno-ekonomicznym a pokojem, poświęcili tej kwestii należyłą uwagę. W Karcie znajdujemy szereg postanowień z tego zakresu, z których kluczowym jest art. 55. Stanowi on m.in.,

że w celu stworzenia warunków stabilności i dobrobytu, jakie są niezbędne dla pokojowych i przyjaznych stosunków między narodami, Narody Zjednoczone popierać będą osiągnięcie wyższego poziomu życia, pełnego zatrudnienia, warunków dla postępu ekonomicznego i społecznego i rozwoju, a także poszukiwać rozwiązań problemów ekonomicznych, społecznych i zdrowotnych.

Odpowiedzialność za realizację tych celów powierzona została Zgromadzeniu Ogólnemu oraz Radzie Gospodarczej i Społecznej.

Wymienione w art. 55 Karty cele gospodarcze i społeczne realizowane były przez Narody Zjednoczone na różnych płaszczyznach. Przede wszystkim należy wskazać na wypracowanie programów, utworzenie szeregu organizacji, organów, którym powierzono zadania w tej dziedzinie. Do najważniejszych należą: 1) stworzony w 1965 r. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), zajmujący się w kompleksowy sposób problematyką rozwoju; 2) utworzona w 1967 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO), której działalność polega na dostarczaniu pomocy technicznej oraz na transferze technologii do państw rozwijających się i państw w okresie transformacji w celu zapewnienia rozwoju przemysłowego; 3) powołana w 1964 r. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), koncentrująca znaczną część swej uwagi na zapewnieniu takich warunków handlu, które sprzyjałyby wzrostowi gospodarczemu krajów rozwijających się; 4) utworzony w 1961 r. wspólną decyzją Zgromadzenia Ogólnego i Światowej Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) Światowy Program Żywnościowy (WFP), którego zadaniem jest m.in. zapewnienie dostaw żywności do krajów najuboższych oraz takie stymulowanie wzrostu potencjału krajów rozwijających się, aby mogły one samodzielnie zaspokajać własne potrzeby żywnościowe. Oprócz tworzenia specjalistycznych struktur wyposażonych w instrumenty do realizacji stojących przed Organizacją zadań, na forum ONZ przyjmowane były programy, deklaracje i standardy mające na celu stworzenie ram i nadanie kierunku działalności organizacji i społeczności międzynarodowej w sferze problematyki rozwoju. Dotyczy to w szczególności rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 1974 r. w sprawie Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego (New International Economic Order – NIEO), którego celem było wprowadzenie zmian mających na celu zapewnienie wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się przez stabilizację cen produkowanych przez nie surowców, transfer technologii z krajów uprzemysłowionych czy też zwiększenie dostępu do rynków towarów pochodzących z krajów rozwijających się. Przyjęta w tym samym roku rezolucja w sprawie Karty Praw i Obowiązków Ekonomicznych Państw zmierzała do wprowadzenia standardów o charakterze prawnie wiążącym, mających zobligować społeczność międzynarodową do określonych działań na rzecz rozwo-

ju. Rezolucja ta nie posiadała jednak mocy prawnie obowiązującej, jak utrzymywały niektóre kraje rozwijające się, zarówno ze względu na brak uprawnień Zgromadzenia Ogólnego do przyjmowania tego typu aktów, jak i z uwagi na sprzeciw szeregu państw zachodnich wobec sformułowań w niej zawartych, potwierdzony negatywnym głosem podczas głosowania nad nią w ZO. W 1990 r. Zgromadzenie przyjęło Deklarację w sprawie Międzynarodowej Współpracy Gospodarczej, w szczególności rewitalizacji wzrostu gospodarczego i rozwoju w krajach rozwijających się, a także Strategię Rozwojową na czwartą dekadę NZ, w której wymieniono wśród głównych celów społeczności międzynarodowej potrzebę wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się, redukcję ubóstwa, ulepszenie międzynarodowego systemu finansowego i handlowego, a także poświęcenie szczególnej uwagi problemom krajów najmniej rozwiniętych.

Lata 90. przyniosły szereg istotnych wydarzeń, które umacniały rolę Narodów Zjednoczonych w dziedzinie rozwoju. W 1992 r. odbyła się w Rio de Janeiro Światowa Konferencja w sprawie Środowiska i Rozwoju, która zdefiniowała pojęcie trwałego rozwoju jako zaspokajanie potrzeb pokolenia obecnego bez pogarszania perspektyw pokoleń przyszłych. Koncepcja ta dostrzega wzajemną współzależność między rozwojem ekonomicznym i społecznym a ochroną środowiska oraz potrzebą racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Jednym z rezultatów prac Konferencji było utworzenie w 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne NZ Komisji Trwałego Rozwoju.

Prawo do rozwoju zaliczone zostało do praw człowieka w Deklaracji o Prawie do Rozwoju przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ w grudniu 1986 r. Deklaracja ta stanowi m.in. że prawa człowieka są niepodzielne i współzależne oraz że w realizacji prawa do rozwoju równa waga musi być przykładana do praw politycznych, obywatelskich, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Deklaracja ta wzywa do przeznaczenia na potrzeby rozwoju środków finansowych uwolnionych w wyniku procesu rozbrojenia oraz wskazuje państwo jako głównego odpowiedzialnego za tworzenie warunków sprzyjających realizacji prawa do rozwoju. Natomiast w deklaracji przyjętej przez Światową Konferencję Praw Człowieka, która odbyła się w Wiedniu w 1993 r., podkreślono związek między demokracją, rozwojem i prawami człowieka. W 1998 r. Rada Gospodarcza i Społeczna, realizując zalecenia Komisji Praw Człowieka NZ, powołała specjalną grupę roboczą ds. prawa do rozwoju w celu zbadania realizacji tego prawa. Zależność między prawami człowieka a rozwojem ma dwojaki charakter. Z jednej strony przestrzeganie praw człowieka to niezbędny warunek realizacji prawa do rozwoju – ten aspekt eksponowany jest szczególnie przez państwa Północy. Z drugiej – państwa Południa dążą do uznania prawa do rozwoju jako prawa człowieka, z którym wiązałoby się nie tylko moralne, ale również prawne zobowiązanie państw rozwiniętych do prowadzenia polityki sprzyjającej rozwojowi państw Trzeciego Świata, w tym przeznaczania na ten cel określonych środków finansowych, transferu technologii czy stosowania preferencji handlowych. O ile sam fakt prawa do rozwoju nie budzi kontrowersji, o tyle treść tego prawa nadal jest przedmiotem sporów między państwami Północy i Południa.

Kolejnymi wydarzeniami, które przyczyniły się do lepszego zrozumienia związków między rozwojem a innymi zjawiskami o charakterze globalnym, były: Międzynarodowa Konferencja ds. Ludności i Rozwoju (Kair 1994 r.), Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego (Kopenhaga 1995 r.) oraz Czwarta Światowa Konferencja ds. Kobiet (Pekin 1995 r.). W 1996 r. Bank Światowy wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym wystąpił z inicjatywą oddłużenia poważnie zadłużonych krajów ubogich (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC). Zgodnie z założeniami inicjatywy kredytodawcy uzgadniają warunki redukcji długów wobec tych krajów pod warunkiem podjęcia się przez nie realizacji planów redukcji ubóstwa oraz przeprowadzenia reform gospodarczych.

Wyniki podejmowanych w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia licznych działań i inicjatyw w dziedzinie rozwoju miały niewątpliwie wpływ na kształt dalszej debaty na forum NZ i określenia przez społeczność międzynarodową swych priorytetów w tej dziedzinie. Szczególną okazją do ich uzgodnienia oraz do uzgodnienia celów ONZ w działaniach na rzecz rozwoju stała się 55. sesja Zgromadzenia Ogólnego w 2000 r., zwana też sesją milenijną. Dokumentem, który stał się podstawą dyskusji, a następnie Deklaracji Milenijnej, był raport Sekretarza Generalnego nt. roli Narodów Zjednoczonych w XXI wieku. Na sesji uzgodniono 8 celów, zwanych też milenijnymi celami rozwojowymi, których osiągnięcie do 2015 r. uznano za priorytet. Są to: 1) zmniejszenie o połowę liczby ludności żyjącej w skrajnej nędzy, 2) zapewnienie powszechnej edukacji na poziomie podstawowym, 3) zapewnienie równego dostępu do edukacji chłopców i dziewcząt, 4) zmniejszenie śmiertelności dzieci do lat 5 o dwie trzecie, 5) zmniejszenie o  $\frac{3}{4}$  umieralności matek, 6) zahamowanie zachorowalności na AIDS, malarię i inne śmiertelne choroby, 7) stworzenie programów uwzględniających ochronę środowiska, 8) stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju.

Deklaracja Milenijna NZ jest bez wątpienia kamieniem milowym w działaniach tej organizacji na rzecz rozwoju. Rozwój gospodarczy i społeczny krajów rozwijających się uznany bowiem został za podstawowy, obok utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, cel Narodów Zjednoczonych na nowe tysiąclecie. Mimo ogólnej zgody, iż zapewnienie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest warunkiem *sine qua non* dla globalnego rozwoju i tworzenia warunków dla dobrobytu w krajach rozwijających się coraz więcej państw postrzega tę współzależność nieco odmiennie, twierdząc, że to właśnie stworzenie warunków do trwałego rozwoju przyczyni się do wzmocnienia bezpieczeństwa na naszej planecie. Bez względu jednak na to, który aspekt relacji zostanie uwypuklony, wzajemne powiązania i współzależność rozwoju i bezpieczeństwa międzynarodowego stają się coraz bardziej oczywiste i powszechnie akceptowane. Współzależność ta była akcentowana szczególnie wyraźnie przez wielu członków NZ po atakach terrorystycznych na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. Podkreślano, że nędza i skrajne ubóstwo w wielu regionach świata tworzą sprzyjający klimat dla nastrojów radykalnych.

Z wydarzeń, które należy odnotować już po sesji milenijnej, najistotniejsze znaczenie dla działań społeczności międzynarodowej w dziedzinie rozwoju miały

dwie konferencje zorganizowane pod auspicjami ONZ w 2002 r. Pierwsza, poświęcona problematyce finansowania na rzecz rozwoju, odbyła się w Monterrey w marcu 2002 r. Podjęto na niej istotne zobowiązania na rzecz zwiększenia w najbliższych latach pomocy rozwojowej przez największych kontrybutorów. Dostarczająca ponad 50% światowej pomocy rozwojowej Unia Europejska zobowiązała się do dalszego podnoszenia jej poziomu z 0,33% PKB w 2002 r. do 0,39% PKB w 2006 r. Do istotnego zwiększenia w najbliższych latach własnej pomocy zobowiązały się także Stany Zjednoczone, obiecując jej koncentrację w krajach, które prowadzić będą odpowiedzialną politykę gospodarczą oraz spełniać określone standardy w dziedzinie dobrego rządzenia, demokracji i przestrzegania praw człowieka. Zorganizowana zaś we wrześniu 2002 r. w Johannesburgu Konferencja NZ w sprawie trwałego rozwoju była okazją do potwierdzenia celów milenijnych, które zostały wzbogacone o zobowiązania do konkretnych przedsięwzięć w celu ich realizacji.

Przypadająca w bieżącym roku 60. sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ będzie okazją do podsumowania osiągnięć społeczności międzynarodowej w dziedzinie rozwoju w ostatnich latach. W szczególności, zgodnie z ustaleniami Deklaracji Milenijnej, ma ona ocenić dotychczasowy postęp w realizacji milenijnych celów rozwoju. W celu przygotowania debaty podczas planowanego na początku sesji szczytu szefów państw i rządów Sekretarz Generalny NZ powołał 15-osobowy panel, składający się z wybitnych praktyków oraz przedstawicieli świata nauki. Jego zadaniem było przygotowanie raportu nt. wyzwań stojących przed Organizacją oraz sformułowanie propozycji takich działań dostosowawczych, by im sprostać. Sekretarz Generalny zlecił również Projektowi Milenijnemu – niezależnemu ciału doradczemu SG – opracowanie raportu nt. perspektyw realizacji milenijnych celów rozwojowych. Raporty te ukazały się pod koniec 2004 r. i na początku 2005 r. i stanowiły podstawę do opracowania przez Sekretarza Generalnego własnego dokumentu zawierającego propozycje, które przedłożone zostaną do decyzji szefów państw i rządów we wrześniu 2005 r. w Nowym Jorku.

Pracom nad raportem Projektu Milenijnego zatytułowanym „Inwestowanie w rozwój: praktyczny plan realizacji Milenijnych Celów Rozwoju” przewodniczył światowej sławy ekonomista, prof. J. Sachs. Dokument ten jest oceniany jako najlepsza do tej pory strategia rozwojowa zawierająca szereg konkretnych zaleceń, realizacja których umożliwiłaby osiągnięcie milenijnych celów rozwoju do 2015 r. Już dziś, kilka miesięcy przed szczytem, można założyć, iż dokument ten wyznaczać będzie kierunki działań ONZ w dziedzinie rozwoju w najbliższej dekadzie. Warto zatem przyrzeć się nieco bliżej założeniom i zaleceniom w nim zawartym.

Raport jest przede wszystkim dokumentem wskazującym na praktyczne działania, których podjęcie w najbliższych latach ma spowodować osiągnięcie celów milenijnych w uzgodnionych w 2000 r. ramach czasowych. Z punktu widzenia polityki rozwojowej ONZ będzie on w najbliższych latach, jak już wspomnieliśmy, dokumentem o podstawowym znaczeniu, pełniącym rolę zarówno drogowskazu, jak i katalizatora mobilizującego państwa do podjęcia działań niezbędnych, by osiągnąć stawiane cele. Podkreśla on, iż szczególne znaczenie milenijnych celów rozwojo-

wych wynika z szeregu czynników. Wśród nich wymienić można fakt, że cieszą się one powszechnym poparciem społeczności międzynarodowej, traktują problematykę rozwoju w sposób kompleksowy oraz są na tyle specyficzne, że pozwalają w sposób precyzyjny mierzyć postęp na drodze ich realizacji. Powszechne poparcie dla tych celów wiąże się z tym, że przyjęte zostały przez największe zgromadzenie przywódców państw w historii. Ich osiągnięcie uwarunkowane jest i będzie przede wszystkim inwestowaniem w rozwój infrastruktury i w kapitał ludzki.

Dokument ten wychodzi z założenia, iż mimo istotnych opóźnień w działaniach zmierzających do realizacji celów milenijnych nadal możliwe jest zredukowanie do 2015 r. globalnego ubóstwa o połowę (ocenia się, że ok. miliard ludzi żyje obecnie w warunkach skrajnej nędzy) oraz uchronienie przed śmiercią dziesiątek milionów istnień ludzkich (w tym 30 mln dzieci). Realizacja założonych celów oznaczałaby też uzyskanie dostępu do bezpiecznej wody pitnej oraz kanalizacji przez setki milionów ludzi. Podobnie rzecz wyglądałaby z dostępem do edukacji, w szczególności dziewcząt.

Wśród przeszkód, jakie stoją na drodze do osiągnięcia celów, raport wymienia m.in. brak dobrego rządzenia. Znacznie trudniej jest bowiem osiągnąć rozwój gospodarczy oraz przyciągnąć inwestycje zagraniczne krajom, w których jest korupcja, nie są przestrzegane prawa człowieka, nie ma sprawnego aparatu państwowego, zdolnego do egzekwowania prawa i zapewnienia bezpieczeństwa swym mieszkańcom. Bardzo istotne są także stabilne przepisy prawne, zapewniające poszanowanie prawa własności i przewidywalność zachowania instytucji państwowych.

Kolejną istotną przeszkodą dla rozwoju są tzw. pułapki biedy. Raport podkreśla, że nawet kraje dobrze rządzone, lecz nie posiadające środków na rozwój administracji, niezbędnej infrastruktury oraz kapitału ludzkiego nie są w stanie stworzyć warunków umożliwiających stabilny rozwój. Istotnym problemem jest zadłużenie tych krajów powodujące konieczność transferu za granicę znacznej części ich dochodów budżetowych. Raport zwraca też uwagę, iż znaczna część pomocy zagranicznej oddawana jest dawcom jako spłata zadłużenia. Realizacja celów milenijnych oznaczałaby konieczność dokonania inwestycji w kluczowych dla rozwoju sektorach, jak: woda pitna, kanalizacja, edukacja, zdrowie czy ochrona środowiska. Osiągnięcie celów milenijnych wiąże się zatem ze stworzeniem podstawowej infrastruktury, która pozwoliłaby wydostać się z pułapki biedy, stwarzając jednocześnie warunki do trwałego rozwoju. Dodatkowym problemem jest drenaż mózgowi oraz wysoki przyrost populacji występujący w wielu krajach rozwijających się. Inwestowanie w rozwój administracji, rolnictwo, zdrowie, edukację, drogi, porty, energetykę, kanalizację i dostęp do wody stanowi klucz do osiągnięcia celów milenijnych do 2015 r.

Istnieje ponadto szereg barier wynikających z czynników specyficznych dla określonych regionów geograficznych. Ich występowanie powoduje konieczność dodatkowych inwestycji w tych rejonach w celu zrównoważenia ich negatywnego oddziaływania. Czynniki te to m.in.: problemy związane z transportem i komunikacją (państwa śródlądowe, oddalone od głównych rynków zbytu państwa

wyspiarskie, regiony bez dostępu do dróg lub rzek, rejony górskie, niska gęstość zaludnienia), złe warunki klimatyczne (małe opady, uboga gleba, szkodniki, efekty zmian klimatycznych), występowanie groźnych chorób zakaźnych (AIDS, malaria i inne choroby tropikalne), brak lokalnych źródeł energii, mały rynek wewnętrzny, zagrożenie katastrofami naturalnymi (huragany, erupcje wulkanów, trzęsienia ziemi), bliskość rejonów opanowanych przez konflikty. Najwięcej tych zagrożeń i największe ich nasilenie występuje w Afryce. Dotyczy to w szczególności rolnictwa, infrastruktury transportowej oraz malarii.

W raporcie podkreśla się, iż niezbędnym warunkiem osiągnięcia milenijnych celów rozwoju jest stworzenie strategii w tym zakresie przez zainteresowane państwa. Strategie te muszą zakładać koncentrację wysiłku narodowego na obszarach priorytetowych z punktu widzenia ich rozwoju. Opracowanie strategii winno zostać poprzedzone określeniem czynników wpływających na skrajne ubóstwo oraz potrzeb w zakresie inwestycji publicznych, koniecznych do realizacji celów milenijnych. Raport zaleca, aby w oparciu o zidentyfikowane w ten sposób potrzeby opracowane zostały dziesięcioletnie ramowe plany działań oraz trzy- lub pięcioletnie strategie redukcji ubóstwa. Jednocześnie państwa rozwinięte powinny niezwłocznie podjąć finansowanie rozwoju w tych państwach, które takie strategie opracują i wykażą się zdolnością do dobrego rządzenia.

Aby nadać realizacji strategii niezbędny impet, raport proponuje skoncentrowanie inwestycji publicznych na dziedzinach, w których istnieje duże prawdopodobieństwo szybkiego osiągnięcia wymiernych rezultatów, tzw. *quick wins*. Mają to być imponujące rezultaty zaledwie po kilku latach intensywnego wspierania, które stymulować będą jednocześnie osiągnięcie celów w pozostałych obszarach. Wśród priorytetowych zadań wymagających realizacji w pierwszej kolejności raport wymienia m.in.: eliminację opłat szkolnych w celu zapewnienia powszechnego dostępu do edukacji, dostarczanie odpowiednich nawozów rolnikom w subsaharyjskiej Afryce, zapewnianie darmowego wyżywienia w szkołach przy wykorzystaniu produktów lokalnych, szkolenie ludności wiejskiej w zakresie ochrony zdrowia, rolnictwa i infrastruktury, rozprowadzenie moskitier dla wszystkich dzieci w rejonach występowania malarii, eliminację opłat za podstawową opiekę zdrowotną we wszystkich krajach rozwijających się, zwiększenie dostępu do informacji nt. planowania rodziny i środków antykoncepcyjnych, rozszerzenie dostępności leków przeciw AIDS, malarii oraz gruźlicy, zapewnienie dostępu do elektryczności, kanalizacji oraz internetu wszystkim szpitalom, szkołom i innym instytucjom społecznym przy wykorzystaniu odnawialnych lub wytwarzanych lokalnie źródeł energii, reforma systemu prawnego zapewniająca równouprawnienie kobiet i mężczyzn oraz zwiększenie roli kobiet w rządzeniu, w szczególności na szczeblu lokalnym.

Raport zawiera też szereg zaleceń dotyczących pomocy zewnętrznej dla krajów rozwijających się. Wśród kluczowych spraw w tym zakresie wymienia potrzebę dostosowania pomocy rozwojowej zarówno bilateralnej, jak i dostarczanej przez organizacje międzynarodowe do potrzeb realizacji milenijnych celów rozwoju. Bardzo istotna jest też właściwa identyfikacja przez dawców pomocy

odmiennych potrzeb poszczególnych beneficjentów oraz planowanie pomocy w cyklach kilkuletnich w oparciu o krajowe strategie redukcji ubóstwa.

Kolejną kwestią wymagającą rozwiązania jest brak dostatecznej koordynacji pomocy ze strony organizacji międzynarodowych, które zamiast skupić się na realizacji kompleksowych programów w skali kraju, konkurują między sobą o środki finansowe, by następnie przeznaczyć je na realizację projektów o niewielkiej skali. Powołana w celu zaradzenia temu problemowi Grupa Rozwojowa NZ jest jednak bardziej forum dyskusyjnym niż koordynatorem działań funkcjonujących w ramach systemu NZ licznych organizacji, programów i funduszy. Brak jest też dostatecznej koordynacji działań ONZ z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz regionalnymi bankami rozwojowymi – organizacjami posiadającymi znaczną wiedzę i doświadczenie we współpracy z państwami rozwijającymi się i znającymi ich problemy oraz potrzeby rozwojowe.

Niska jest też jakość finansowania w ramach bilateralnej pomocy rozwojowej. Podstawowe zarzuty w tym zakresie dotyczą małej przewidywalności takiej pomocy (co nie pozwala na długoterminowe planowanie działań opartych na tej pomocy), koncentracji uwagi na pomocy technicznej (doradztwo, szkolenia) zamiast na inwestycjach i budowaniu długofalowej zdolności krajów rozwijających się, pomocy powiązanej z koniecznością dokonywania zakupów w krajach donatorach, ukierunkowania na spełnienie celów państw dawców, a nie na realizację strategii rozwojowej beneficjentów, niewłaściwej i podyktowanej interesami geopolitycznymi donatorów alokacji środków oraz braku ewaluacji i oceny jej rzeczywistej skuteczności. W wyniku kumulacji tych problemów skuteczność bilateralnej pomocy rozwojowej była jak dotąd niezbyt wysoka, przyczyniała się do ukształtowania błędnej opinii, iż pomoc rozwojowa jest nieskuteczna. Raport przekonuje, że zmiana dotychczasowej polityki w tym zakresie szybko obaliłaby tę tezę. Podstawowe założenia proponowanego przez raport nowego podejścia to skoncentrowanie pomocy w krajach dobrze rządzonych oraz przeznaczanie jej na trwałe inwestycje (obecnie jedynie 24% pomocy bilateralnej dla krajów najuboższych przeznaczona jest na inwestycje).

Kolejną ważną kwestią jest też zapewnienie spójności polityki pomocowej. Obecnie nierzadko zdarzają się sytuacje, gdy określony dawca przeznaczą środki finansowe na pomoc dla danego sektora gospodarki (np. rolnictwa), stosując jednocześnie ograniczenia importowe dla produktów tego samego sektora, co w praktyce niweczy skutki udzielanej pomocy. Aby zwiększyć skuteczność udzielanej pomocy, państwa rozwinięte powinny posiadać stosowne strategie i mechanizmy zapewniające synergii działań podejmowanych przez poszczególne instytucje zaangażowane w działania na rzecz rozwoju. W szczególności niezbędna jest koordynacja działań na szczeblu rządowym, zapewniająca spójność polityki prowadzonej przez poszczególne ministerstwa.

Sukces proponowanych w raporcie działań zależy w znacznej mierze od podporządkowania w najbliższych latach działań pomocowych społeczności międzynarodowej realizacji celów milenijnych. Bardzo istotne będzie w tym kontekście zredukowanie czy nawet anulowanie do 2015 r. zadłużenia krajów najbied-



niejszych. Kluczowe znaczenie będzie miało zakończenie w 2006 r. negocjacji w ramach rundy Doha WTO, zwanej też rozwojową ze względu na oczekiwane korzyści, jakie ma przynieść krajom rozwijającym się. Jedną z najważniejszych kwestii dla krajów rozwijających się jest uzyskanie w obecnej rundzie szerokiego dostępu do rynków krajów rozwiniętych dla ich produktów rolnych. Pociąga to za sobą konieczność zniesienia przez kraje rozwinięte licznych barier taryfowych i pozataryfowych dla tych produktów. Ponieważ istotną przeszkodą w rozwoju sektora rolnego w krajach rozwijających się jest subsydiowanie tej gałęzi gospodarki w krajach rozwiniętych, ważne wydaje się, aby państwa Północy zobowiązały się do rezygnacji z tej formy wspierania rolnictwa, a w pierwszej kolejności z subsydiowania eksportu produktów rolnych, co działa hamująco lub wręcz uniemożliwia rozwój rodzimego rolnictwa w krajach ubogich.

Jak podkreśla raport, inwestycje, redukcja długów oraz reforma światowego systemu handlowego nie będą wystarczające do osiągnięcia celów milenijnych. Do niezbędnych działań uzupełniających należy zaliczyć rozwój współpracy regionalnej, polegającej m.in. na wspólnych projektach w zakresie infrastruktury transportowej, energetycznej oraz gospodarki wodnej, wspólnym rozwiązywaniu problemów w zakresie ochrony środowiska oraz tworzeniu instytucji wspierających rozwój regionalnej współpracy gospodarczej i handlowej. Podkreśla się też, iż trwały rozwój nie jest możliwy bez stworzenia rodzimej bazy naukowo-technicznej. W obecnej chwili kraje rozwijające się nie przyciągają inwestycji w tej dziedzinie, bowiem skoncentrowane są one w krajach rozwiniętych ze względu na znacznie większą stopę zwrotu. Strategie rozwojowe dla krajów rozwijających się powinny więc uwzględniać potrzebę rozwoju ich potencjału naukowo-technicznego jako motoru wzrostu gospodarczego oraz mechanizmu, za pomocą którego mogłyby one poszukiwać rozwiązań specyficznych dla siebie problemów. Według raportu potrzeby w tym zakresie w 2015 r. to co najmniej 7 miliardów dolarów rocznie, z czego większość powinna być przeznaczona na badania w dziedzinie ochrony zdrowia, a reszta na badania w dziedzinie rozwoju rolnictwa, zarządzania zasobami naturalnymi oraz energii. Adekwatny do potrzeb poziom finansowania może być osiągnięty tylko w przypadku znacznego zwiększenia w najbliższych latach przeznaczonych na ten cel środków publicznych.

Autorzy raportu widzą poważne zagrożenie dla realizacji celów rozwojowych w dokonujących się w ostatnich latach zmianach klimatycznych. Uważa się, że jeżeli obecny trend nie zostanie zahamowany, to należy się liczyć ze wzrastającym negatywnym wpływem takich zjawisk, jak: susze, powodzie, degradacja istotnych dla życia naszej planety ekosystemów i wzrost zachorowalności. Bez poświęcenia temu problemowi należytej uwagi wszelkie wysiłki mające na celu redukcję zachorowalności, głodu, ubóstwa czy ochronę środowiska zostaną zniweczone. Potrzebna jest zatem dalsza mobilizacja społeczności międzynarodowej na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Główna odpowiedzialność spoczywa tu na tych państwach, które przyczyniają się najbardziej do zmian klimatycznych. Chodzi o kraje rozwinięte oraz o szybko rozwijające się kraje o średnim poziomie dochodu.

W ocenie autorów raportu, by możliwe stało się osiągnięcie milenijnych celów do roku 2015, niezbędne jest podjęcie przez społeczność międzynarodową zdecydowanych działań już w chwili obecnej. Powinien im przewodzić Sekretarz Generalny NZ, przy jednoczesnym wzmocnieniu koordynacji działań wszystkich struktur systemu Narodów Zjednoczonych. W pierwszej kolejności należy ustalić, które z ubogich krajów o dobrym systemie rządów powinny otrzymać pomoc rozwojową na dużą skalę. Według raportu w zależności od przyjętych kryteriów oceny już obecnie można zidentyfikować co najmniej dwa tuziny państw, wobec których można by zastosować tzw. szybką ścieżkę rozwojową, tj. państw, na których potrzeby rozwojowe przeznaczone zostałyby znaczne nakłady finansowe, od bieżącego roku. Skoncentrowanie uwagi na państwach dobrze administrowanych i spełniających standardy w zakresie przestrzegania praw człowieka, walki z korupcją, demokracji, przejrzystości podejmowania decyzji miałyby na celu wykazanie, iż pomoc odpowiednio ukierunkowana przynosi pożądane rezultaty. Efekt taki byłby silnym bodźcem dla pozostałych państw rozwijających się do podjęcia wysiłku w celu przeprowadzenia reform kwalifikujących je do zwiększonej pomocy zagranicznej. Jednocześnie państwa udzielające pomocy miałyby poczucie słuszności decyzji o przeznaczaniu części swojego PKB na ten cel, a wskazując na konkretne przykłady jej skuteczności, byłyby też w stanie uzyskać szersze poparcie opinii publicznej dla tej polityki. Od państw, które kwalifikowałyby się do takiej pomocy, oczekuje się natomiast niezwłocznego opracowania strategii rozwojowych uwzględniających potrzebę osiągnięcia do 2015 r. milenijnych celów rozwoju.

Według przyjętych w raporcie założeń, by osiągnąć cele milenijne niezbędne jest znaczne zwiększenie środków na oficjalną pomoc rozwojową przez kraje rozwinięte, tak aby w 2015 r. wynosiła ona 0,7% PKB. Ok. ¾ tej pomocy przeznaczone byłoby na osiągnięcie celów milenijnych, a pozostała część na inne cele rozwojowe, takie jak odbudowa krajów czy regionów postkonfliktowych, duże projekty infrastrukturalne czy nowe potrzeby wynikające z pogłębiających się zmian klimatycznych. Raport przypomina, iż osiągnięcie 0,7% PKB jako poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej państw rozwiniętych obiecano już zostało w rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ w 1970 r. Jak dotąd jedynie 5 państw (Dania, Holandia, Luksemburg, Norwegia i Szwecja) ma ten poziom pomocy. Sześć innych krajów zobowiązało się natomiast do osiągnięcia go przed 2015 r. (Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia i W. Brytania). Raport wzywa więc pozostałe kraje rozwinięte do przyjęcia podobnych zobowiązań do 2015 r. Biorąc pod uwagę, iż zakładany wzrost środków pomocowych będzie następował stopniowo, skala finansowania pomocy nie będzie wystarczająca do osiągnięcia wszystkich celów milenijnych. Po dokonaniu analiz porównawczych różnych inicjatyw zmierzających do zmobilizowania znacznych środków finansowych na pomoc rozwojową już obecnie autorzy raportu oceniają, że największe szanse na sukces ma koncepcja Międzynarodowego Mechanizmu Finansowego (International Finance Facility – IFF) zgłoszona przez W. Brytanię. Pozwoliłaby ona na pozyskanie finansowania z rynków kapitałowych dzięki emisji w tym celu przez donorów obligacji.

Raport podkreśla, iż nawet przy pełnym wdrożeniu zarysowanych w nim założeń do 2015 r. ubóstwo na świecie nie zostanie wyeliminowane, a jedynie zmniejszone o połowę. Niezbędne zatem będzie utrzymanie przez państwa rozwinięte swej pomocy rozwojowej na poziomie 0,7% PKB jeszcze przez pewien czas. Jeśli pomoc byłaby kontynuowana na podobnym poziomie, istniałaby perspektywa całkowitej eliminacji ubóstwa do 2025 r.

Podsumowując raport Projektu Milenijnego, należy stwierdzić, że jego konkluzja jest optymistyczna. Zakłada on bowiem, iż możliwe jest osiągnięcie w uzgodnionym horyzoncie czasowym wszystkich celów milenijnych oraz niedługo później likwidację ubóstwa na naszej planecie. Sekretarz Generalny NZ, jak już wspomnieliśmy, nawiązuje wielokrotnie w swym raporcie, przygotowanym na wrześniowy szczyt przywódców państw w Nowym Jorku, zarówno do raportu Projektu Milenijnego, jak i Panelu Wysokiego Szczebla. Sekretarz Generalny zwraca szczególną uwagę na ścisły związek między rozwojem, bezpieczeństwem i prawami człowieka, konkludując, iż nie można cieszyć się rozwojem bez zapewnienia bezpieczeństwa, ani bezpieczeństwem bez zapewnienia rozwoju, ani też żadną z tych wartości bez poszanowania praw człowieka. Odwołując się do raportu Projektu Milenijnego, podkreśla jednak, że realizacja większości milenijnych celów rozwoju jest obecnie zagrożona, a ich osiągnięcie będzie możliwe tylko w przypadku niezwłocznej mobilizacji energii i znacznej pomocy społeczności międzynarodowej na tym polu. Nawiązując do konkluzji Projektu Milenijnego, Sekretarz Generalny zwraca uwagę, że najtrudniejsza sytuacja pod tym względem panuje w Afryce, gdzie odnotowuje się regres w stosunku do poziomu sprzed 5 lat.

Istotne znaczenie dla dalszych działań w dziedzinie rozwoju ma uznanie, że zasadniczą odpowiedzialność za stworzenie warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i dobrobytowi społeczeństwa ponosi każde państwo rozwijające się. Odpowiedzialność ta uznana została już w Deklaracji Milenijnej i została następnie potwierdzona w dokumentach konferencji z Monterrey i Johannesburga. Nawiązując do istniejącego w tym zakresie porozumienia, Sekretarz Generalny wzywa państwa rozwijające się do stworzenia narodowych strategii rozwoju na okres najbliższych 10 lat w celu osiągnięcia milenijnych celów rozwojowych. Strategie te powinny uwzględniać szereg czynników mających bezpośredni wpływ na realizację celów rozwojowych. Jednym z elementów mających istotny wpływ na realizację potencjału rozwojowego państw jest zapewnienie równych szans kobietom zarówno w dostępie do edukacji, jak i na rynku pracy oraz w dostępie do stanowisk publicznych. Strategie narodowe powinny też uwzględniać długofalowe potrzeby w zakresie ochrony środowiska, bez czego trwały rozwój nie będzie możliwy. Dotyczy to m.in. przyjęcia ściśle określonych celów w ustalonych horyzontach czasowych w odniesieniu do takich kwestii, jak: redukcja zanieczyszczeń, zalesianie, ochrona żywych zasobów morza czy coraz większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Kluczową rolę do spełnienia ma też rozwój lokalnego rolnictwa. Drogą do istotnego wzrostu wydajności tego sektora gospodarki jest prowadzenie szkoleń dotyczących odpowiednich technik uprawy roli oraz zapewnienie odpowiedniego dostępu do wody, nawozów oraz infrastruktury transporto-

wej. Za niezbędne uznaje się też zapewnienie właściwego planowania urbanistycznego w celu zastąpienia slumsów lokalami zapewniającymi godziwe warunki życia. Kolejną kwestią, która powinna być uwzględniona przy formułowaniu narodowych strategii, jest zapewnienie należytej opieki zdrowotnej i redukcji zachorowalności i umieralności na choroby zakaźne, w szczególności na AIDS, malarię i gruźlicę. Wśród priorytetów strategii powinny też znajdować się plany zapewnienia powszechnej edukacji na poziomie podstawowym, eliminacji opłat za tego rodzaju edukację oraz poprawy dostępu do edukacji na poziomie szkół średnich i wyższych. Według Sekretarza Generalnego kraje rozwijające się powinny też uwzględnić potrzebę rozwoju rodzimej bazy naukowo-technicznej.

Szereg postulatów Sekretarz Generalny kieruje do krajów rozwiniętych. Wzywa on np. te państwa do przyjęcia w czasie zbliżającej się sesji harmonogramów wzrostu pomocy rozwojowej, przewidujących alokację na ten cel w 2009 r. 0,5% PKB, a w 2015 r. 0,7% PKB. Za raportem Projektu Milenijnego popiera też uruchomienie tzw. Międzynarodowego Mechanizmu Finansowego, by szybko zwiększyć strumień finansowy przeznaczony na pomoc rozwojową.

60. sesja Zgromadzenia Ogólnego NZ będzie musiała podjąć szereg zasadniczych decyzji dotyczących rozwoju, jeśli przyjęte w 2000 r. cele milenijne mają zostać zrealizowane. Niewątpliwie zdolność Organizacji do likwidacji ubóstwa w skali globalnej oraz zapewnienie powszechnego rozwoju gospodarczego i społecznego będzie w nadchodzących dekadach podstawowym, obok jej roli w dziedzinie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, kryterium oceny przydatności ONZ dla społeczności międzynarodowej.