



Anna Paterek

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przewycięzanie kryzysu uchodźczego

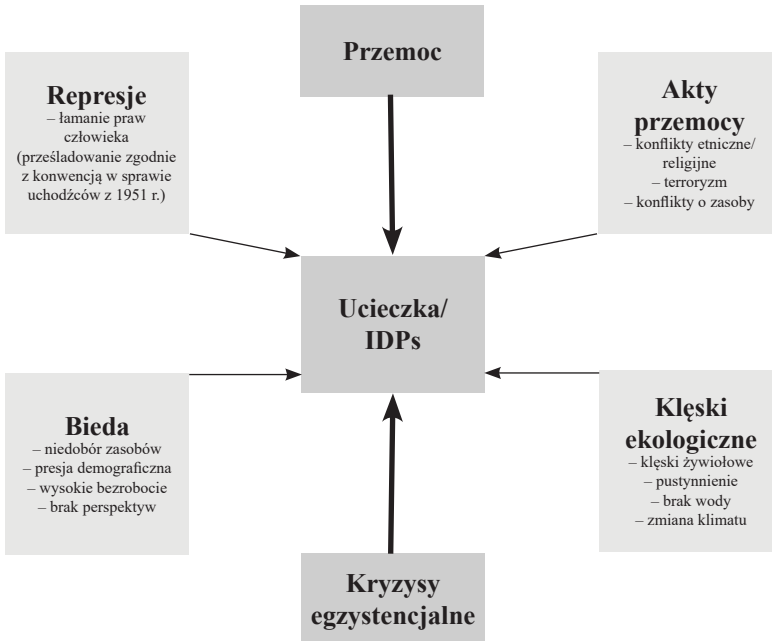
Wprowadzenie

Postrzeganie polityki rozwojowej jako „globalnej polityki strukturalnej”, wprowadzone w umowie koalicyjnej rządu SPD/Sojusz'90/Zieloni w 1998 r., stało się dewizą Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) również za późniejszych ekip rządowych. Kompleksowość i współzależność nowych zagrożeń, do których należą między innymi rosnąca presja migracyjna czy terroryzm, przyczyniły się do nadania pomocy rozwojowej nowej funkcji „prewencyjnej polityki bezpieczeństwa” w myśl koncepcji „powiązanego bezpieczeństwa”. Tym samym oficjalna pomoc rozwojowa jest częścią nowoczesnej polityki zagranicznej Niemiec, ukierunkowanej nie tylko na realizację narodowych interesów, ale również na kształtowanie globalnego środowiska. Jest wyrazem międzynarodowej roli Niemiec, jako donatora i potęgi cywilnej. Pomoc rozwojowa staje się instrumentem służącym wyeliminowaniu ponadgranicznych źródeł zagrożeń dla międzynarodowego bezpieczeństwa, tym bardziej że potęgują one globalny kryzys uchodźczy. Przedmiotem artykułu jest zatem ukazanie wybranych aspektów koncepcji i zaangażowania niemieckiej polityki rozwojowej w przewycięzanie kryzysu uchodźczego przez pryzmat jej znaczenia dla interesów bezpieczeństwa.

Niemiecka oficjalna pomoc rozwojowa jako instrument polityki na rzecz łagodzenia strukturalnych przyczyn uchodźstwa

Procesy migracyjne, a zwłaszcza uchodźstwo, determinują rozpoczęte stulecie. Prześladowanie, łamanie praw człowieka, wojny, akty przemocy czy katastrofy naturalne zmuszają ludzi do migracji i uchodźstwa (zob. wykres 1). W trwającej dyskusji na temat kryzysu migracyjnego chodzi nie tyle o kryzys uchodźców, ile o kryzys polityki w podejściu do sytuacji uchodźców. Stał się on również kryzysem Unii Europejskiej, zarówno prawnomiędzynarodowe zobowiązania wobec szukających schronienia w krajach członkowskich, jak i dotychczasowe, również niemieckie, rozumienie prawa do azylu nie znajdują poparcia większości obywateli. Polityka wobec uchodźców wystawiła na próbę unijną solidarność i polityczną integrację.

Wykres 1. Źródła uchodźstwa



IDPs = Internally Displaced Persons (wewnętrzni przesiedleńcy)

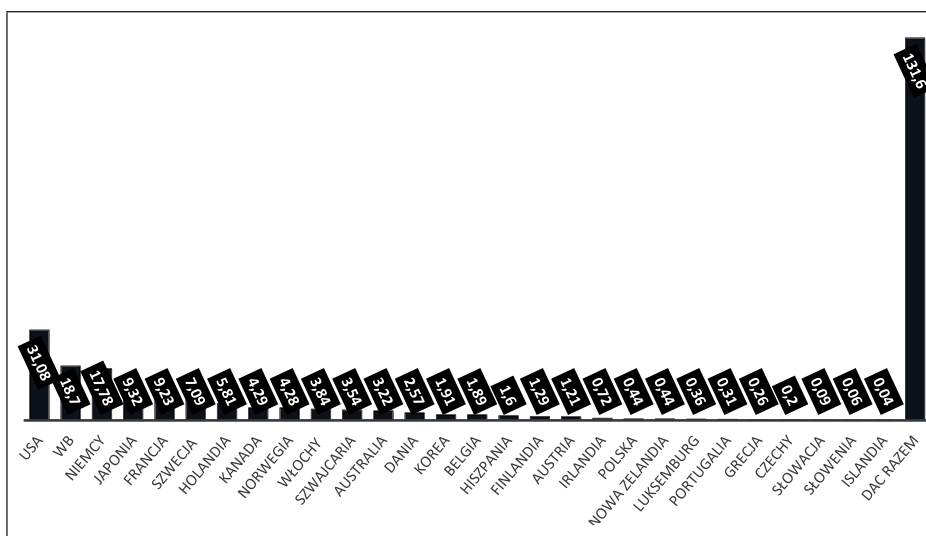
Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Stockmann, U. Menzel, F. Nuscheler, *Entwicklungspollik. Theorien-Probleme-Strategien*, Berlin–Boston 2016, s. 361.

W 2016 r., według danych UNHCR, ponad 65 mln osób znalazło się na uchodźstwie, osiągając tym samym najwyższy poziom od II wojny światowej. Już od 2011 r. ich liczba wzrosła o 40%. Połowę z tych osób stanowią dzieci i niepełnoletni. Prawie 2/3 to wewnętrzni przesiedleńcy, 1/3 (ok. 21 mln) uciekła poza granice swojego kraju.

Z tej ostatniej wymienionej grupy 90% trafia do państw sąsiadujących, najczęściej rozwijających się. Szczególnie obszary graniczące z miejscami kryzysowymi dotknięte są, jako pierwsze kraje przyjmujące, największym ciężarem fal uchodźców.

Niemcy należą do światowej czołówki donatorów pomocy dla krajów rozwijających się. Według wstępnych danych OECD za rok 2015 pod względem wielkości przekazywanej oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance ODA*) zajmowały trzecią, po USA i Wielkiej Brytanii, pozycję wśród 28 członków Komitetu Pomocy Rozwojowej DAC (zob. wykres 2). W 2015 r. niemiecka ODA wyniosła 17,78 mld USD, co stanowiło 0,52% DNB, osiągając tym samym najwyższy dotychczasowy poziom¹. W stosunku do roku 2014 jej wartość zwiększyła się realnie o 25,9%, głównie z uwagi na wzrost wewnętrznych kosztów związanych z uchodźcami².

Wykres 2. ODA krajów DAC w 2015 r. (w mld USD)



Źródło: OECD, stan na: 13 kwietnia 2016, <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf>, s. 7 [dostęp: 10.01.2017].

Koszty wsparcia uchodźców ponoszone przez donatorów mogą być włączane w oficjalną pomoc rozwojową. W myśl definicji oficjalnej pomocy rozwojowej OECD, kraje przyjmujące mają możliwość ujęcia swoich nakładów pieniężnych na uchodźców bądź azylantów w ODA w pierwszym roku ich pobytu. Obejmuje to koszty transportu, noclegu, opieki, kursy językowe i dobrowolny powrót do krajów pochodzenia³. Od 2012 r. Niemcy uczestniczą w kwotowych programach dla uchodźców, ale nie wliczają tych kosztów w ODA. Podobnie jak Kanada i Stany Zjednoczone, niemiecka

¹ OECD, Development Co-operation Report 2016, <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-2016-2017.htm>, s. 199 [dostęp: 12.01.2017].

² *Ibidem*.

³ OECD, *ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodology for calculating costs*. 2012 Paris, www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf [dostęp: 12.01.2017].

ODA obejmuje środki poniesione na osoby, którym udzielono azylu (na mocy konwencji lub przyznanej tymczasowej ochrony, por. tabela 1). Wydatki związane z osobami wnioskującymi o azyl i oczekującymi na decyzję nie są wliczane w ODA. Również w przypadku odrzucenia wniosku nie są one uwzględniane. Dane do i włącznie z rokiem 2014 obejmują standardowe świadczenia przysługujące wnioskodawcom, którzy mogą pozostać w Niemczech tylko na podstawie przyznanej im tymczasowej ochrony. Wynikają one z ustawy o świadczeniach dla osób wnioskujących o azyl i obejmują wyżywienie oraz podstawowe koszty leczenia. W 2014 r. średni roczny koszt zakwalifikowany jako ODA na osobę wyniósł 8908 USD⁴. Od 2015 r. powyższa metoda kalkulacji wydatków na uchodźców jest poddawana rewizji, w celu lepszego uwzględnienia w ODA zobowiązań pozostających poza zakresem ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl (włącznie z wydatkami na poziomie rządu federalnego, landów i gmin)⁵. Warto zaznaczyć, że rok 2016 był rekordowy pod względem złożonych pierwszych i ponownych wniosków o azyl: 745 545, dla porównania w 2015 r. liczba ta wyniosła 476 649, co oznacza wzrost o 56,4%⁶.

Niemiecką debatę nad rolą polityki rozwojowej w przewyżnianiu nowych wyzwań, w szczególności kryzysu uchodźczego, kształtuje przede wszystkim aktywność Niemieckiego Instytutu Polityki Rozwojowej, *think tanku* z siedzibą w Bonn (*das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik, DIE*)⁷. Wobec napiętej sytuacji związanej z masowym napływem uchodźców do krajów UE, eksperci *DIE* w licznych analizach i komentarzach eksponowali prewencyjny charakter polityki rozwojowej w łagodzeniu strukturalnych źródeł uchodźstwa⁸. Ma ona służyć zapobieganiu kryzysom i wspieraniu pokoju. Ważne jest dostosowanie zróżnicowanego katalogu politycznych i gospodarczych instrumentów dla usunięcia źródeł uchodźstwa w zależności od specyfiki danego społeczeństwa. Wysiłki należy skoncentrować na reformach strukturalnych, sprzyjających kształtowaniu dobrych rządów i sprawnie funkcjonującego aparatu państwowego. Co więcej współpraca rozwojowa ma dopełniać działania w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej, jako „polityka bezpieczeństwa dla ludzi”. Pozwoli to na „mocniejszy wkład rozwojowy w politykę uchodźczą”⁹.

⁴ DAC Secretariat, April 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>, s. 14 [dostęp: 12.01.2017].

⁵ *Ibidem*, s. 14.

⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile, s. 4 [dostęp 30.01.2017].

⁷ Zob. szerzej A. Paterek, *Przewyżnienie kryzysu uchodźczego w UE z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 157–173.

⁸ B. Schraven, N. Keijzer, *Die globale Flüchtlingskrise erfordert mehr als nur humanitäre Hilfe*, „Die aktuelle Kolumne” vom 23.06.2014, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; Ch. Hackenesch, J. Leininger, *Entwicklungspolitische Beiträge zu einer europäischen Flüchtlingspolitik*, „Die aktuelle Kolumne” vom 5.05.2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; B. Schraven, B. Trautner, J. Leininger, M. Loewe, J. Grävingsholt, *Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen?*, „Analysen und Stellungnahmen”, nr 14, Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); B. Schraven, N. Keijzer, A. Knoll, *Post 2015: Migration im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gestalten*, „Analysen und Stellungnahmen” 2014, nr 1, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

⁹ Ch. Hackenesch, J. Leininger, *Entwicklungspolitische Beiträge zu einer europäischen Flüchtlingspolitik*, „Die aktuelle Kolumne” vom 5.05.2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Tabela 1. Koszty poniesione na uchodźców w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA)

	W milionach USD (w cenach bieżących)						Udział oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Aid – ODA) %					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Członkowie DAC												
Australia	6	0	154	343	-	-	0.1	0.0	2.8	7.1	-	-
Austria	36	42	58	63	109	324	3.0	3.8	5.2	5.4	8.9	26.8
Belgia	95	127	126	156	187	228	3.2	4.5	5.4	6.8	7.6	12.0
Kanada	284	338	267	211	216	213	5.4	6.2	4.7	4.3	5.1	5.0
Czechy	14	12	10	9	12	15	6.0	4.7	4.3	4.2	5.4	7.2
Dania	149	121	143	162	256	397	5.2	4.1	5.3	5.5	8.5	15.5
Finlandia	46	35	23	21	16	39	3.4	2.5	1.7	1.5	1.0	3.0
Francja	435	545	507	453	485	374	3.4	4.2	4.2	4.0	4.6	4.0
Niemcy	81	86	76	139	171	2993	0.6	0.6	0.6	1.0	1.0	16.8
Grecja	35	25	20	21	21	58	6.8	6.0	6.1	8.9	8.6	20.6
Islandia	-	0	0	0	3	3	-	0.7	0.8	0.9	6.8	7.1
Irlandia	0	0	0	0	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Włochy	3	525	247	404	840	982	0.1	12.1	9.0	11.8	21.0	25.5
Japonia	0	1	1	1	1	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Korea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Luksemburg	-	-	0	0	-	-	-	-	0.0	0.1	-	-
Holandia	340	481	339	373	935	1326	5.3	7.6	6.1	6.9	16.8	22.8
Nowa Zelandia	13	14	19	19	20	17	3.7	3.3	4.3	4.3	3.9	3.8
Norwegia	335	263	227	270	279	463	7.7	5.5	4.8	4.8	5.5	10.8
Polska	5	6	8	-	-	9	1.4	1.6	1.8	-	-	2.1
Portugalia	0	0	1	2	1	1	0.0	0.1	0.1	0.3	0.2	0.4
Słowacja	-	-	-	1	1	2	-	-	-	1.1	1.2	2.0
Słowenia	-	-	0	0	0	6	-	-	0.4	0.2	0.1	9.0
Hiszpania	37	35	23	25	18	32	0.6	0.8	1.1	1.0	1.0	2.0
Szwecja	397	489	571	705	1095	2397	8.7	8.7	10.9	12.1	17.6	33.8
Szwajcaria	366	537	654	450	483	473	15.9	17.6	21.4	14.1	13.7	13.4
Wielka Brytania	18	31	45	51	222	408	0.1	0.2	0.3	0.3	1.1	2.2
Stany Zjednoczone	758	732	832	977	1246	1206	2.6	2.4	2.7	3.1	3.8	3.9
DAC łącznie	3452	4448	4348	4854	6618	11 965	2.7	3.3	3.4	3.6	4.8	9.1
Inne kraje												
Estonia	-	-	-	0	0	1	-	-	-	0.7	0.8	1.6
Węgry	-	-	-	-	10	10	-	-	-	-	7.2	6.5
Malta	-	-	-	-	11	3	-	-	-	-	52.5	18.5
Rumunia	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	0.0	-
Turcja	67	214	111	87	116	-	6.9	16.8	4.4	2.6	3.2	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie *ODA Reporting of in-donor country refugee costs*, DAC Secretariat, April 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf> [dostęp: 17.01.2017], s. 1.

Podobnie jak poprzednie ekipy rządowe, koalicja CDU/CSU/SPD postrzega współpracę rozwojową w kategoriach globalnej polityki strukturalnej, a mając na uwadze jej prewencyjny charakter uznaje ją za „perspektywiczną politykę pokojową”¹⁰. Obecny minister współpracy rozwojowej Gerd Müller (CSU) w działaniach wobec kryzysu uchodźczego nawiązuje do koncepcji *Polityki uchodźczej w ramach współpracy rozwojowej*, wypracowanej w 1994 r. przez ministra Carla-Dietera Sprangera (1991–1998). Zakładała ona: przeciwdziałanie przyczynom uchodźstwa w krajach pochodzenia, złagodzenie negatywnych następstw uchodźstwa w docelowych krajach rozwijających się, a także wspieranie powrotów i ponownego włączenia uchodźców do krajów rodzinnych. W swojej dotychczasowej aktywności Müller dążył do powiązania niemieckiego zaangażowania humanitarnego wraz ze wsparciem strukturalnego rozwoju państw przyjmujących i reintegracji uchodźców¹¹. Celem niemieckiej pomocy rozwojowej jest zatem wkład w przezwyciężenie „strukturalnych i doraźnych przyczyn uchodźstwa, wsparcie regionów przyjmujących, reintegracja i działania na rzecz społecznej i politycznej stabilizacji”¹².

Strategia zaangażowania niemieckiej pomocy rozwojowej w przeciwdziałanie kryzysowi uchodźczemu

Opanowanie kryzysu uchodźczego jest „najwyższym priorytetem” niemieckiej polityki rozwojowej¹³. W 2014 r. BMZ, w reakcji na pojawiające się potrzeby międzynarodowe, uruchomiło trzy specjalne inicjatywy: 1) *przezwyciężanie przyczyn uchodźstwa – reintegracja uchodźców*, 2) *stabilizacja i rozwój w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie*, 3) *świat bez głodu*. Pierwsza z nich zakłada doraźne wsparcie uchodźców i krajów przyjmujących, a także przeciwdziałanie takim zjawiskom, jak ubóstwo, nierówność czy brak bezpieczeństwa żywnościowego. Niemieckie zaangażowanie rozwojowe ma służyć stworzeniu perspektyw samodzielnego życia dla uchodźców i zarazem wspierać społeczności przyjmujące poprzez budowę infrastruktury i zdolności. Celem drugiej inicjatywy jest pomoc w działaniach na rzecz pokoju, gospodarczej stabilizacji i promocji demokracji. Przykładem jest tworzenie miejsc pracy i możliwości kształcenia dla młodzieży w Egipcie i Tunezji. Ostatnia zmierza do wyeliminowania głodu i niedożywienia oraz stworzenia warunków pozwalających na wyżywienie rosnącej liczby ludności świata. W ramach inicjatywy wspierane są działania służące zatrudnieniu i wytwarzaniu dochodu na obszarach wiejskich, sprawiedliwemu dostępowi do ziemi i ochronie zasobów naturalnych.

Dodatkowo na konferencji dawców w Londynie 4 lutego 2016 r., której mottem było „Wsparcie Syrii i regionu”, Niemcy uruchomiły *Ofensywę zatrudnienia na Bliskim*

¹⁰ Bundesregierung 2013, Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2, s. 180–181 [dostęp: 10.12.2016].

¹¹ BMZ, Die neue Politik des BMZ. 100-Tage-Bilanz von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller, 2014, www.pressebox.de/.../28+Anl+100+Tage+Bilanz.pdf [dostęp: 10.12.2016].

¹² *Ibidem*.

¹³ http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf, s. 4 [dostęp: 10.01.2017].

Wschodzie. Z punktu widzenia kryzysu uchodźczego realizacja wszystkich powyższych inicjatyw obejmuje trzy płaszczyzny, które się wzajemnie uzupełniają i przenikają: przewyższanie przyczyn uchodźstwa, stabilizacja regionów przyjmujących oraz wsparcie uchodźców, przesiedlonych i powracających.

W 2016 r. BMZ przeznaczyło prawie trzy miliardy euro na bezpośrednią pomoc dla uchodźców, gmin przyjmujących, a także zmniejszenie przyczyn uchodźstwa. Na okres trwającej kadencji 2013–2017 ministerstwo wyasygnuje łącznie ponad 12 mld euro na rzecz przewyższania strukturalnych przyczyn uchodźstwa, wsparcie uchodźców i stabilizację regionów przyjmujących. Regionalnie niemieckie zaangażowanie koncentruje się na krajach sąsiadujących z Syrią, Jemenie, Afryce Północnej i Zachodniej, Rogu Afryki, Sudanie Południowym, Bałkanach Zachodnich i Ukrainie, a także Afganistanie oraz Pakistanie.

W listopadzie 2016 r. rząd federalny opublikował *Strategię na rzecz migracji i rozwoju. Plan działań dla zewnętrznej płaszczyzny polityki migracyjnej i uchodźczej*¹⁴. Podkreśla ona współzależność pomiędzy aktywnym kierowaniem i kształtowaniem procesów migracyjnych, a koniecznością stworzenia uwarunkowań dla bezpieczeństwa i pewnych ram dla zrównoważonego gospodarczego rozwoju w państwach ważnych pod tym względem. Wymaga to zaażebienia instrumentów polityki zagranicznej, wewnętrznej, rozwojowej, gospodarczej, edukacyjnej i badawczej z państwami pochodzenia, a także współpracy na poziomie unijnym i międzynarodowym. Zarysowany „plan działań” prezentuje zarówno powzięte działania rządu federalnego, jak i te planowane. Rząd federalny podkreśla chęć aktywnego kierowania i kształtowania ruchów migracyjnych oraz uchodźczych. Szczególnie istotna jest „znaczną redukcja presji migracyjnej”, a tym samym wyraźne ograniczenie skali nielegalnej migracji i uchodźstwa. Wśród celów i wytycznych wymieniono: 1) redukcję przyczyn uchodźstwa i nielegalnej migracji, 2) polepszenie ochrony oraz wsparcia uchodźców w głównych krajach przyjmujących; 3) wykorzystanie potencjału legalnej migracji i aktywne kształtowanie oraz sterowanie procesów migracyjnych, 4) powroty osób bez perspektyw na pozostanie, a także wsparcie reintegracji w krajach pochodzenia¹⁵. Niemiecka polityka rozwojowa jest zatem jednym z instrumentów „spójnego całościowego podejścia”, łączącego politykę wewnętrzną, gospodarczą i bezpieczeństwa oraz uwzględniającą konsekwencje dla polityki zatrudnienia i społecznej. Natomiast kluczem do „lepszego kształtowania i kierowania migracją i prewencją uchodźczą” jest wzmocniona współpraca z najważniejszymi krajami przyjmującymi, pochodzenia i tranzytu. Zaangażowanie rządu federalnego koncentruje się na tzw. „punktach zapalnych” w tych krajach pomiędzy zachodnim Sahelem i Afganistanem/Pakistanem oraz wzdłuż głównych szlaków migracyjnych, państwach sąsiadujących z Syrią, szczególnie Turcją. Mając na uwadze wewnątrzafrykańskie fale uchodźców strategia eksponuje obciążenie krajów Afryki Subsaharyjskiej. W 2016 r. Niemcy przeznaczyły ok. 7 mld euro na cel „kierowania i kształtowania migracji” w krajach przyjmujących, pochodzenia i tranzytu¹⁶.

¹⁴ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/752470/publicationFile/221742/MigrationEntwicklung.pdf> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁵ *Ibidem*, s. 3.

¹⁶ *Ibidem*, s. 4.

Strategia przypisuje współpracy rozwojowej kluczową rolę w redukcji strukturalnych przyczyn uchodźstwa i nielegalnej migracji. Do strukturalnych przyczyn, które wywołują lub wzmacniają dynamikę uchodźstwa i migracji, zaliczono m.in. ciężkie łamanie praw człowieka, złe rządy, korupcję, dyskryminację, bezprawie, następstwa zmian klimatu, brak bezpieczeństwa żywnościowego, wysoki przyrost naturalny, jak i niekorzystne uwarunkowania gospodarcze. Niemiecka pomoc rozwojowa koncentruje się zatem na: wzmocnieniu struktur gospodarczych i prawnych w krajach pochodzenia, w sposób zrównoważony oraz długofalowy na polepszeniu tamtejszych warunków życiowych (budowa infrastruktury, wspieranie praworządności, walka z korupcją, zrównoważony rozwój gospodarczy, bezpieczeństwo żywnościowe, dostosowanie do zmian klimatu). Wsparcie gospodarcze i polityczne ma otworzyć perspektywy pozostania w krajach pochodzenia dzięki stworzeniu miejsc pracy oraz inwestycji. W Afryce Subsaharyjskiej rząd federalny wspiera zakładanie prywatno-państwowych partnerstw w ramach projektu „zatrudnienie dla zrównoważonego rozwoju Afryki” w sektorze surowcowym i rolnictwie. Niemieckie inwestycje w edukację, kształcenie wyższe, badania i rozwój w krajach pochodzenia mają przyczynić się do podniesienia standardów płacowych i życiowych. Od 2012 r. niemiecka współpraca rozwojowa wspiera ofensywę zatrudnienia młodych osób w Afryce Północnej, w reakcji na wydarzenia Arabskiej Wiosny. Ponadto w 2016 r., we współpracy z Unią Afrykańską, rozpoczęto „inicjatywę kształcenia dla Afryki” – początkowo w Tunezji, Nigerii, Kenii, Kamerunie i Afryce Południowej. Ma ona efektywnie przyczynić się do stworzenia nowych perspektyw zarobkowych na miejscu dla młodych Afrykańczyków¹⁷.

Kolejnym celem, w którym rząd federalny przypisuje duże znaczenie współpracy rozwojowej jest polepszenie ochrony i wsparcia uchodźców w głównych państwach przyjmujących¹⁸. Służyć ma temu „kompleksowa pomoc humanitarna dla ochrony, pomocy i wsparcia uchodźców, przesiedlonych, gmin przyjmujących, jak i przed przymusowym wysiedleniem”. W ramach współpracy rozwojowej Niemcy pomagają krajom i wspólnotom przyjmującym przy sprostaniu wyzwaniom, które pociąga za sobą napływ uchodźców. Rząd wspiera w szczególności edukację¹⁹ i programy zatrudnienia (np. *Cash for Work*), a także zrównoważoną budowę i rozbudowę infrastruktury (zaopatrzenie w wodę i prąd, ulice, szkoły). Angażując do udziału w projektach uchodźców i lokalną ludność zapobiega się potencjalnym konfliktom²⁰. Punkt ciężkości stanowią kraje graniczące z Syrią²¹. W ramach unijnego Instrumentu

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 7

¹⁹ *Ibidem*. Za pośrednictwem Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein (DAFI) przy UNHCR i DAAD rząd federalny przyznaje stypendia dla osób o przyznanym statusie uchodźcy, by umożliwić im studia wyższe w kraju przyjmującym. Na rok 2016/2017 przewidziano 1900 stypendiów na studia wyższe dla syryjskich uchodźców.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Niemcy angażują się aktywnie w polityczne rozwiązanie kryzysu syryjskiego. Są trzecim bilateralnym dawcą pomocy dla Syrii: od 2012 r. rząd federalny wyasygnował na kompleksowe działania prawie 2,5 mld euro. W 2016 r. zapowiedziano dalsze 2,3 mld na konferencji dawców „Supporting Syria and the region”.

Pomocy dla Uchodźców w Turcji, opiewającego na kwotę 3 mld euro, wkład Niemiec wynosi 21%²².

Według danych UNHCR wojna domowa w Syrii pociągnęła za sobą 4,9 mln uchodźców i prawie 6,6 mln wewnętrznie przesiedlonych. Do tej pory większość z nich trafiła do Turcji (2,7 mln), Libanu (1 mln) i Jordanii (0,65 mln). W Iraku ok. 4,4 mln wewnętrznie przesiedlonych szukało schronienia w innych częściach kraju przed atakami Państwa Islamskiego. Większość uchodźców żyje we wspólnotach poza obozami dla uchodźców. Na wspomnianej wyżej międzynarodowej konferencji dawców, 4 lutego 2016 r. w Londynie, rząd federalny zobowiązał się do przekazania łącznie 2,3 mld euro bilateralnej pomocy do 2018 r. – w tym z budżetu BMZ 850 mln euro. Zainicjowana w 2016 r. *Ofensywa zatrudnienia na Bliskim Wschodzie* nawiązuje do agendy konferencyjnej²³. Uzupełnia ona i wzmacnia średnio- i długofalowe zaangażowanie BMZ w regionie. Jej celem jest stworzenie możliwości zatrudnienia dla uchodźców. Bezpośrednio wynagradzane prace²⁴ (*Cash for Work*) pozwalają im na samodzielne utrzymanie się. Ważnym elementem wielu projektów są miejsca pracy również dla potrzebującej ludności wspólnot przyjmujących. Tym samym program zmniejsza konkurencję na rynku pracy, jak i napięcia w społeczności lokalnej. Projekty ukierunkowane są jednocześnie na możliwie duże zaangażowanie kobiet. W 2016 r., w ramach wszystkich projektów *Ofensywy zatrudnienia na Bliskim Wschodzie* (z budżetem 200 mln euro), stworzono w Libanie, Jordanii, Turcji i północnym Iraku m.in. ponad 56 tys. miejsc pracy, 300 tys. dzieciom zapewniono dostęp do edukacji, ponad 5 tys. – osobom dostęp do kształcenia i doskonalenia zawodowego, ponad 100 szkół otrzymało środki do renowacji i utrzymania pomieszczeń, 1700 wyremontowanych mieszkań dla uchodźców. Rząd federalny zapowiedział kontynuację i rozbudowę ofensywy w 2017 r. i tym samym wzmocnienie zaangażowania w regionie²⁵.

Na 2017 r. BMZ dysponuje budżetem w wysokości 8,541 mld euro (w tym 685 mln/8% na specjalne inicjatywy)²⁶, co oznacza jego wzrost o 15% w porównaniu z rokiem 2016 (7,407 mld euro). Obok walki z kryzysem uchodźczym i tworzeniem perspektyw dla młodych w Afryce, w centrum działań BMZ znajdują się walka z głodem, niedożywieniem, zmiany klimatu oraz tworzenie zrównoważonych łańcuchów dostaw. W przekonaniu ministra Müllera wzrost budżetu ministerstwa odzwierciedla rosnące znaczenie polityki rozwojowej w rozwiązywaniu globalnych wyzwań. Jego zdaniem jest to „wyraźny sygnał, że nie da się rozwiązać międzynarodowych kryzysów bez polityki rozwojowej. Udowodniliśmy już szybkie działanie polityki rozwojowej: program *Cash for Work* stworzył ponad 40 tys. miejsc pracy w związku z kryzysem syryjskim. Również w Afryce potrzebne są nowe rozwiązania i silniejsze

²² *Ibidem*, s. 8.

²³ *Beschäftigungsoffensive Nahost Cash for Work dezember 2016*, http://www.bmz.de/de/media-thek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie299_cash_for_work.pdf [dostęp: 10.01.2017].

²⁴ M.in. przy usługach komunalnych, utrzymaniu szkół.

²⁵ *Beschäftigungsoffensive Nahost Cash for Work dezember 2016*, *op. cit.*, s. 24.

²⁶ http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html [dostęp: 10.01.2017].

zaangażowanie. Tu stawiamy głównie na kształcenie zawodowe i wzmocnienie rolnictwa”²⁷.

Podsumowanie

Od swoich początków polityka rozwojowa RFN jest płaszczyzną aktywności zewnętrznej, w której przenikają się zarówno narodowe interesy gospodarcze, jak i chęć współkształtowania globalnych procesów. Bezpieczeństwo i rozwój w coraz większym stopniu są ze sobą wzajemnie powiązane. Międzynarodowa reakcja na masowy napływ uchodźców ma koncentrować się na źródłach tego zjawiska, które tkwią w niestabilności krajów rozwijających się, jak i minimalizowaniu jego konsekwencji. To założenie potwierdza *Biała Księga o polityce bezpieczeństwa RFN i przyszłości Bundeswehry*, przyjęta w lipcu 2016 r. Przeciwdziałanie źródłom uchodźstwa i nielegalnej migracji wymaga „wspólnych wysiłków społeczności międzynarodowej oraz krajów pochodzenia i tranzytu. Szczególne znaczenie przypisuje się wsparciu osób wewnątrznie przesiedlonych i uchodźców w państwach przyjmujących, bezpośredniego sąsiedztwa”²⁸. Polityka rozwojowa ma być prewencyjną polityką na rzecz pokoju. Wyrazem mocniejszego zaangażowania w Afryce jest przyjęcie, w styczniu 2017 r., przez BMZ *Planu Marshalla dla Afryki*. W wywiadzie z 5 stycznia 2017 r. minister Gerd Müller przez pryzmat bezpieczeństwa podkreślił konieczność kontroli tożsamości trafiających do Europy uchodźców. Jednocześnie w jego przekonaniu nadzór nad afrykańskimi uchodźcami nie może polegać jedynie na utrudnianiu dostępu i ograniczeniach. Działania należy skoncentrować na rozbudowaniu współpracy gospodarczej z krajami pochodzenia, z zaangażowaniem prywatnych przedsiębiorców tak, by przykładowo „region Morza Śródziemnego postrzegany był jako wspólna strefa gospodarcza, by stworzyć tam gospodarkę, możliwości kształcenia i miejsca pracy dla młodych ludzi, również z pomocą niemieckich inwestycji prywatnych. Dodatkowo potrzebujemy nowych form wspólnego działania”²⁹. Polityka rozwojowa w XXI wieku, w przekonaniu Müllera, „nie jest przedsiębiorstwem naprawczym, lecz innowacyjną, globalną polityką przyszłości”³⁰. Natomiast problem uchodźców jest wyzwaniem, z którym będą się borykać „generacje przez kolejne 20 lat”, a mając na uwadze wojnę w Syrii, UE musi być zdolna do działania „z nową, europejską koncepcją bezpieczeństwa”³¹.

²⁷ http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/november/161111_pm_095_Hoher-Haushaltsaufwuchs-des-BMZ-Krisen-bewaeltigen-Perspektiven-vor-Ort-schaffen/index.jsp [dostęp: 10.01.2017].

²⁸ Bundesregierung 2016, Weißbuch 2016 – zur deutschen Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, s. 42.

²⁹ Müller fordert Überprüfung aller Flüchtlinge Entwicklungsminister im Interview 05. Januar 2017, <http://www.dnn.de/Nachrichten/Politik/Mueller-fordert-Ueberpruefung-aller-Fluechtlinge> [dostęp: 10.01.2017]

³⁰ Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf [dostęp: 10.01.2017].

³¹ <http://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/themen/Entwicklungsminister-Fluechtlinge-Humanitaet-Kriege-Krisenlaender-Reden-Terrorismus-Wiederaufbau;art2825,6334494> [dostęp: 10.01.2017].

Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przewyższanie kryzysu uchodźczego
Streszczenie

Przewyższenie kryzysu uchodźczego jest „najwyższym priorytetem” niemieckiej polityki rozwojowej. Niemieckie zaangażowanie koncentruje się przede wszystkim na zwalczaniu strukturalnych przyczyn uchodźstwa, wsparciu uchodźców i stabilizacji regionów przyjmujących. Polityka rozwojowa ma być prewencyjną polityką na rzecz pokoju. Ukazane zostały m.in. założenia inicjatywy Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) *Ofensywy zatrudnienia na Bliskim Wschodzie* oraz jej realizacja.

Słowa kluczowe: współpraca rozwojowa, kryzys uchodźczy, ODA, Niemcy, bezpieczeństwo

The impact of security issues on development assistance from the perspective of the German activities to overcome the refugee crisis
Abstract

Finding a way to deal with the refugee situation is a matter of top priority for German development policy. This paper analyses the contribution of the German development policy to dealing with the growing influx of refugees from war zones and crisis areas into Europe. It deals with the question of the role of the development policy to forestall displacement. The German activities address three areas of intervention: tackling the root causes of displacement, supporting refugees and stabilising host regions. Among other things, the analysis takes a look at an initiative launched by the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) *Middle East Employment Drive*.

Key words: development policy, refugee crisis, ODA, Germany, security

Влияние проблем безопасности на роль сотрудничества в целях развития: на примере участия Германии в преодолении миграционного кризиса
Резюме

Преодоление миграционного кризиса является «главным приоритетом» политики развития Германии. Эта политика, в первую очередь, сконцентрирована на борьбе со структурными причинами беженства, поддержке беженцев и стабилизации регионов, принимающих беженцев. Политика в области развития должна быть активной политикой, направленной на поддержку мира. В статье, в частности, рассмотрена программа Федерального министерства по делам экономического сотрудничества «Занятость на Ближнем Востоке» и ее реализация.

Ключевые слова: сотрудничество в области развития, миграционный кризис, Официальная помощь в целях развития (ODA), Германия, безопасность