

Je třeba více a lepší pomoci



Po více než čtvrt století válek a téměř deseti letech snahy mezinárodního společenství o ukončení vlády Tálibánu zůstává Afghánistán stále nestabilní. Přes obrovské investice do bezpečnosti je v mnoha oblastech země stále nebezpečno. Příjmová strana státního rozpočtu je omezená a jeho výdaje jsou financovány především z grantů, půjček a externích finančních zdrojů. Rozvojová pomoc byla doposud nedostačující a v mnoha případech docházelo k neefektivnímu plýtvání. Tyto zdroje by neměly být využívány pro politický či vojenský zisk, ale k zajištění humanitárního prostoru pro rozvoj – zejména v konfliktních zónách.

Koordinace humanitární pomoci
(Coordination of Humanitarian Assistance, CHA)
Rozvojová organizace Sanayee
(Sanayee Development Organization, SDO)¹
Dr Mudassir Rasuli

V roce 2001 svrhly síly Severní aliance a koalice vedené Spojenými státy režim Tálibánu a správy Afghánistánu se ujala prozatímní vláda vytvořená na základě Bonnské dohody.² V roce 2004 schválila tato vláda novou ústavu a rok po uspořádání prezidentských voleb proběhly také volby parlamentní. Po krátkém období relativního klidu na většině území se situace začala zhoršovat kvůli činnosti skupin vyzbrojených Tálibánem. Počty příslušníků Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil (International Security Assistance Force, ISAF) byly neustále navyšovány a jedním z jejich úkolů bylo vycvičit příslušníky národní armády a policie. Situace se však rok od roku zhoršovala.

Před vládou stojí úkol vyrovnat se s útoky ozbrojených opozičních skupin a zároveň odolávat různým ořešům (například dlouhému období sucha v roce 2008), které ohrožují nejchudší obyvatele ve venkovských oblastech. Zároveň musí demonstrovat vlastní legitimitu tím, že prosadí ústavu, zorganizuje volby a bude spravovat rekonstrukční a rozvojové práce.

Indikátory spojené s oblastí zdravotnictví zaznamenaly určitý pozitivní vývoj, například úmrtnost dětí do 5. roku věku klesla díky rozšíření základní zdravotní péče a zlepšenému pokrytí očkováním z 257 na 161 z 1000 živě narozených dětí. Úmrtnost novorozenců klesla ze 129 na 111 z 1000 živě narozených. Podíl porodů s asistencí odborných zdravotníků vzrostl z 15 % v roce 2005 na 24 % v roce 2008. Neexistují aktuální údaje o úmrtnosti rodiček, ale poslední dostupné statistiky hovořily o 1600 na 100 000 porodů, což je jedna z nejvyšších úmrtností na světě.³

Pro zemi, která je po humanitární stránce po Nigeru druhou nejméně vyspělou zemí na světě,⁴ je morální



a politicky zcela nezbytné postavit se čelem k problémům chudoby a fungování státní správy. Rozvojová pomoc hraje v tomto směru nezastupitelnou roli, ale musí být využívána zodpovědněji a efektivněji.

Bezpečnost

Obnova a rozvoj země probíhají ruku v ruce, ale jejich výsledky jsou ohrožovány nejistotou a kriminalitou. Ozbrojené opoziční skupiny jsou schopné podnikat útoky dokonce i na „zelenou zónu“ v hlavním městě.⁵ Počet civilních úmrtí rok od roku narůstá; v roce 2009 bylo zraněno nebo zabito 6000 afghánských civilistů – více než 16 každý den.⁶ Ze statistik, které zveřejnila Asistenční mise OSN v Afghánistánu (UN Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA), vyplývá, že rok 2009 byl na civilní ztráty nejhorším rokem od invaze v roce 2001 – o život přišlo 2412 obyvatel, což je o 14 % více než 2118 mrtvých v roce 2008. Z tohoto množství se 67 % (1630) připisuje protivládním organizacím a 25 % (596) provládním silám. Zbývajících 8 % (186) nelze připsat ani jedné ze zneprátených stran, protože k jejich úmrtí došlo buď v přestřelkách nebo při náhodných detonacích nevybuchlé munice.⁷

ISAF pod vedením NATO ani ve spolupráci s afghánskou národní armádou a policií nedokáže zaručit mírumilovné a bezpečné prostředí, a to zejména na jihu země. Kromě toho se v zemi rozšířila korupce. Tyto

Barriers: Human Mobility and Development, New York, 2009.

factory překazily plánovaný průběh rekonstrukčních, humanitárních a rozvojových prací. Po obnově zničené infrastruktury se na jihu země vyskytly případy podpálování nově vybudovaných škol, vládních úřadů a dalších veřejných budov. V severní, východní a centrální oblasti země je stav o něco klidnější.

Výroba a alokace zdrojů

Země vypracovala vlastní strategický plán na boj proti chudobě, Afghánskou národní rozvojovou strategii, jejíž vznik byl jednou z podmínek oddlužení. S největším dluhem 8 miliard dolarů byla země od roku 2009 řazena mezi vysoce zadlužené chudé země. Nedávné oddlužení ze strany Pařížského klubu snížilo dluh o jednu miliardu, díky čemuž země může uvolnit další prostředky na rozvojové a sociální programy.

Vzhledem k tomu, že příjmy vlády nepostačí ani na pokrytí jejich běžných výdajů, je rozvojový rozpočet zcela závislý na vnějších zdrojích. Současný rozpočet pro roky 2010 a 2011 činí 2,37 miliardy dolarů, jeho objem se oproti předchozímu období zvětšil o 18 %. Převážná většina výdajů je určena na zajištění bezpečnosti a vybavení pořádkových složek. Oproti tomu jen 14 % rozpočtových výdajů je určeno na školství a 7 % na zdravotnictví. Rozvojový rozpočet pro rok 2010-2011 klesl na 1,7 miliardy dolarů, což je 31% snížení oproti předchozímu roku. Ačkoli příjmy vlády každým rokem mírně narůstají, nedostatek finančních zdrojů pro infrastrukturu, zemědělství a vzdělávání brzdí snahu eliminovat chudobu a prosadit všeobecnou školní docházku.

Dovoz stavebních materiálů, například cementu a oceli, ještě zhoršuje problém unikání kapitálu do zahraničí. Kvůli nedostatku kvalifikované pracovní síly velcí dodavatelé pro veřejné projekty dovážejí zaměstnance ze zahraničí a místní dělníci se na těchto stavbách podílejí jen malou měrou.

Jedním z největších odvětví ekonomiky je zemědělství, zejména produkce máku. V posledních desetiletích však zemi často postihovala období sucha. Kromě toho se toto odvětví se zastaralou technologií a velmi jednoduchou zavlažovací infrastrukturou musí vyrovnávat s dovozem zboží ze zemi jako Írán, Pákistán a Uzbekistán, kde jsou tyto technologie na mnohem lepší úrovni. Kromě toho jsou farmáři nuceni z nedostatku skladovacích a zpracovatelských kapacit své výrobky prodávat rychle a za nízké ceny.

1 Zpráva prošla revizí Abdula Azize Naderiho, programového ředitele SDO.

2 „Dohoda o dočasných mechanismech do ustavení stálých vládních orgánů v Afghánistánu“ (“Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions”). Viz: <www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>.

3 Ústřední statistický úřad, „Národní hodnocení rizik a ohrožení“ (“National Risk and Vulnerability Assessment”), 2008. Ke stažení na: <nrv.a.cso.gov.af/>.

4 UNDP, Zpráva o lidském rozvoji 2009. Překonávání bariér: Lidská mobilita a rozvoj (Human Development Report 2009. Overcoming

7 Tamtéž.

Pomoc

Po rozpadu tálibánského režimu v roce 2001 přislíbily dárcovské země rozsáhlou rozvojovou pomoc, díky které proběhla rychlá obnova mnoha městských center, silnic i menší veřejné infrastruktury ve venkovských oblastech. Ta však dosud nepřispěla ke zlepšení životní úrovně obyvatel venkova. Velké investice směřovaly jen do odvětví s vysokou návratností, například do stavebnictví a telekomunikací, do kterých bylo do konce roku 2008 investováno celkem 1,3 miliardy dolarů.⁸

Mezinárodní pomoc představuje kolem 90 % veřejných výdajů. Efektivita zahraniční pomoci hraje významnou roli v otázkách míru a stability v zemi. Poskytovaná pomoc však byla nedostačující a v mnoha případech neefektivní. Kromě toho se odhaduje, že 40 % se v podobě zisků společností a odměn pro konzultanty navrátilo do dárcovských zemí. Manažer soukromé stavební společnosti z Kábulu prohlásil v prosinci roku 2007, že některé soukromé společnosti, které získávají zakázky od velkých společností, si z rozpočtu odeberou 50 % a pak zakázku zadají třetí straně.⁹

Výdaje na rekonstrukci představují jen zlomek výdajů na vojenské účely. Náklady na jednoho amerického vojáka v Afghánistánu činí přibližně 1 milion dolarů ročně,¹⁰ a přibližně 57 % z téměř 47 miliard dolarů, které Spojené státy od roku 2001 do země investovaly, bylo investováno do výcviku a vybavení afghánských ozbrojených sil.¹¹

Nedostatečný pokrok

Od roku 2001 byla v Afghánistánu dosažena celá řada významných úspěchů, například zavedení demokratických institucí a úřadů, zlepšení zdravotní péče a očkovaní, rozšíření základního školství, vybudování silnic a dopravní infrastruktury, ekonomický růst a vznik státních bezpečnostních sil. Kromě toho existuje mnoho příkladů dobře poskytnuté pomoci – například v sektoru vzdělávání či v zemědělských komunitních rozvojových projektech, které jsou součástí Národního programu solidarity –, jež výrazně přispěly ke zlepšení životní úrovně Afghánců.

Většina obyvatel Afghánistánu je však stále nucena potýkat se s nedostatkem a miliony žijí dokonce v extrémní chudobě. Velká část zahraniční pomoci se řídila prioritami dárcovských zemí, nikoli potřebami samotných Afghánců. Až příliš mnoho projektů je koncipováno tak, aby přinesly rychlé a viditelné výsledky namísto

Fakta o rozvojové pomoci pro Afghánistán

- Celková částka je o 10 miliard nižší, než by bylo zapotřebí, což odpovídá třicetinásobku celonárodních ročních výdajů na školství; dárcovské země se zavázaly poskytnout 25 miliard dolarů, ale doposud uvolnily jen 15 miliard.
- Přibližně 40 % této pomoci se vrací do dárcovských zemí v podobě zisků společností a odměn pro konzultanty – od roku 2001 jde zhruba o 6 miliard dolarů.
- Zejména kvůli nedostatkům v koordinaci a komunikaci vláda o jedné třetině celkové pomoci – přibližně o 5 miliardách dolarů – neví, jak byla využita.
- Výdaje ozbrojených sil Spojených států v Afghánistánu činí téměř 100 milionů denně; průměrný objem zahraniční pomoci všech dárcovských zemí od roku 2001 však činí jen 7 milionů dolarů denně.
- Více než polovina zahraniční pomoci je vázaná na nákup zboží a služeb v dárcovských zemích.
- Více než dvě třetiny pomoci nepodléhají kontrole vlády.
- Podle nejnovějších údajů Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) je méně než 40 % technické asistence koordinováno s vládou a jen jedna třetina analytických či hodnotících prací ze strany dárcovských zemí probíhá v součinnosti s ní.
- Marže mezinárodních i afghánských stavebních firem na rekonstrukčních zakázkách běžně činí 20 %, může však dosahovat až 50 %.
- Náklady na zahraničního konzultanta, pracujícího pro soukromou společnost, se pohybují mezi 250 000 a 500 000 dolarů ročně.

Zdroj: Matt Waldman, *Nedostatečná efektivita zahraniční pomoci v Afghánistánu*, ACBAR Advocacy Series (Kabul: Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2008).

dosažení udržitelného snížení chudoby nebo vybudování nových kapacit.

Jedna čtvrtina veškeré pomoci pro Afghánistán byla určena na technickou asistenci, jejímž účelem je vybudovat vládní kapacity, ale velká část této pomoci byla vyplývána nebo docílila jen malých výsledků. Příliš často bylo při navrhování a realizaci projektů zcela opomíjeno hledisko zlepšování schopností, postavení a práv žen. Velká část rozvojové pomoci byla směřována do Kábulu nebo dalších velkých center, ačkoli by jí bylo více zapotřebí ve venkovských oblastech, které obývají více než tři čtvrtiny celkového počtu obyvatel. Do odvětví jako zemědělství se zatím nedostala dostatečná podpora, protože nebyla pokládána za jednu z priorit.

Studie o Pařížské deklaraci dále uvádí, že více než polovina veškeré pomoci pro Afghánistán je zatížena podmínkami. Dárcovské země často svazují poskytnutí pomoci s povinností utratit ji na nákup zboží či služeb, které samy poskytují, což připravuje afghánskou ekonomiku o hodnotnou podporu a zvyšuje náklady konkrétních projektů. Dárcovské země téměř nikdy nepředkládají veřejně zprávy o plnění cílů, o kterém tím pádem neexistují téměř žádné informace.¹²

Humanitární prostor

V Afghánistánu neexistuje humanitární prostor, ve kterém by pracovníci humanitárních agentur mohli poskytovat pomoc obyvatelstvu zejména v oblastech ovládaných ozbrojenými opozičními skupinami.

Po pádu Tálibánu většina dárců považovala Afghánistán za zemi po konfliktu a Úřad pro koordinaci humanitárních záležitostí OSN (UNOCHA) zde oficiálně přestal působit. Humanitární záležitosti řešila Asistenční mise OSN v Afghánistánu (UNAMA); teprve nedávno svou činnost v zemi obnovila UNOCHA. Většina dárcovských zemí a humanitárních organizací (kromě Mezinárodního výboru Červeného kříže) nemá možnost vyjednat si přístup s druhou stranou konfliktu.

Tálibán vnímá humanitární agentury jako provládní agenty, a tak je pro nevládní organizace těžké proniknout do oblastí, které jsou mimo kontrolu vlády. Mezi dárcovskými zeměmi, nevládními organizacemi a komunitou neexistuje žádný konsenzus o humanitárních potřebách. To, že ozbrojené síly často trvají na spolupráci s nevládními organizacemi, vedlo v mnoha případech k domnělé nebo skutečné militarizaci humanitární pomoci.¹³ Téměř všechny hlavní dárcovské země vyslaly do Afghánistánu také bojové jednotky; chybí prostor k diskusi o humanitárním řešení, protože i NATO mluví o nevládních organizacích jako o „jemné síle“ a provládních aktérech. ■

8 Tamtéž.

9 Podle Matt Waldman, *Nedostatečná efektivita zahraniční pomoci v Afghánistánu (Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan)*, ACBAR Advocacy Series (Kabul: Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2008), 29. Ke stažení na: <[www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%2008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%2008).pdf)>.

10 Christopher Drew, „Vysoké náklady ovlivňují diskusi o míře zapojení do bojů v Afghánistánu“ (“High Costs Weigh on Troop Debate for Afghan War”), *The New York Times*, 14. listopadu 2009.

11 Curt Tarnoff, „Afghánistán: Zahraniční pomoc Spojených států“ (“Afghanistan: U.S. Foreign Assistance”), Zpráva Kongresové výzkumné služby, 25. června 2010.

12 Matt Waldman, *op. cit.*, 9.

13 Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Mirwais Wardak, Idrees Zaman a Anabel Taylorová, *Afghánská srdce, afghánské myslí: Zkoumání afghánského pohledu na vztahy mezi civilním obyvatelstvem a ozbrojenými silami (Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan Perceptions of Civil-Military Relations)*, British and Irish Agencies Afghanistan Group, 2008. Ke stažení na: <www.baag.org.uk/publications/item/reports/afghan-hearts-afghan-minds>.