

Filip Kaczmarek

**Dylematy polityki rozwojowej
Unii Europejskiej
wobec Afryki Subsaharyjskiej
w latach 2000–2015**



WYDAWNICTWO UEP



UNIwersYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

Filip Kaczmarek

**Dylematy polityki rozwojowej
Unii Europejskiej
wobec Afryki Subsaharyjskiej
w latach 2000–2015**

WYDAWNICTWO UEP



UNIwersytet
EkOnomiczny
w POZNANIU

POZNAŃ 2018

KOMITET REDAKCYJNY

*Szymon Cyfert, Elżbieta Gołata (przewodnicząca), Jacek Lisowski, Ewa Małuszyńska,
Jerzy Schroeder (sekretarz), Krzysztof Walczak, Ryszard Zieliński*

RECENZENCI

Witold Małachowski, Kazimierz Starzyk

PROJEKT OKŁADKI

Jacek Pietrzyński

W projekcie wykorzystano grafikę © iStock Getty Images

REDAKCJA

Magdalena Kraszevska

KOREKTA

DRUK-BAD Usługi Wydawnicze

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Poznań 2018



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

ISBN 978-83-7417-959-1; e-ISBN 978-83-66199-12-5

<https://doi.org/10.18559/978-83-66199-12-5>

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU EKONOMICZNEGO W POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo-ue.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPi²

Reginaldo Cammarano

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 61 854 38 06, 61 854 38 03

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	13
Identyfikacja problemu badawczego	13
Hipotezy i metody badawcze	15
Przegląd literatury i stan badań	16
Struktura pracy	25
Rozdział 1	
Unia Europejska w Afryce Subsaharyjskiej	29
1.1. Historyczne związki Afryki i Europy	29
1.1.1. Idea Euroafryki	31
1.1.2. Koncepcje afrocentryczne	34
1.1.3. Współpraca EWG z Afryką w okresie schyłkowego kolonializmu	35
1.2. Motywy udzielania pomocy	37
1.2.1. Motywy polityczne	38
1.2.2. Motywy ekonomiczne	40
1.2.3. Motywy etyczno-humanitarne	42
1.3. Współpraca euro-afrykańska po dekolonizacji	46
1.3.1. Okres wzajemnych preferencji	47
1.3.2. Okres preferencji jednostronnych	48
1.4. Globalne uwarunkowania europejskiej polityki rozwojowej	52
1.4.1. Wpływ OECD na unijną politykę rozwojową	53
1.4.2. Wpływ ONZ na unijną politykę rozwojową	56
1.4.3. Wpływ milenijnych celów rozwoju na unijną politykę rozwojową	60
1.5. Podsumowanie	62
Rozdział 2	
Podstawy polityki rozwojowej Unii Europejskiej w Afryce Subsaharyjskiej	65
2.1. Podstawy prawne	65
2.1.1. Traktat o Unii Europejskiej (<i>traktat z Maastricht</i>)	65
2.1.2. <i>Traktat lizboński</i>	67
2.2. Podstawy polityczne	71
2.2.1. <i>Wspólne stanowisko Rady i Komisji z 10 listopada 2000 r.</i>	71
2.2.2. <i>Konsensus europejski</i>	74
2.3. Podstawy ekonomiczne	79
2.3.1. <i>Umowa z Kotonu</i>	79
2.3.2. Nowelizacja <i>Umowy o partnerstwie</i> z 2005 r.	85
2.3.3. Nowelizacja <i>Umowy o partnerstwie</i> z 2010 r.	86

2.4. Instytucje europejskiej polityki rozwojowej i ich działania	88
2.4.1. Parlament Europejski	88
2.4.2. Rada	100
2.4.3. Komisja Europejska	105
2.4.4. Europejska Służba Działań Zewnętrznych	110
2.4.5. Organy doradcze	112
2.4.6. Europejski Trybunał Obrachunkowy	113
2.4.7. Europejski Bank Inwestycyjny	115
2.5. Podsumowanie	116
<i>Rozdział 3</i>	
Bariery rozwoju Afryki Subsaharyjskiej	118
3.1. Znaczenie pokoju i stabilizacji	120
3.1.1. Konsekwencje zamachu z 11 września 2001 r.	120
3.1.2. Europejska Strategia Bezpieczeństwa	121
3.1.3. Bezpieczeństwo w dokumentach szczytów UE-Afryka	123
3.2. Współzależność pokoju i rozwoju	125
3.2.1. Wpływ konfliktów zbrojnych i niestabilności na rozwój Afryki Sub-	
saharyjskiej	125
3.2.2. Polityka Unii Europejskiej wobec państw niestabilnych	135
3.3. Instrumenty Unii Europejskiej na rzecz pokoju i bezpieczeństwa	140
3.3.1. Instrument na rzecz Pokoju w Afryce	140
3.3.2. Instrument na rzecz Stabilizacji i Pokoju	142
3.3.3. Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	144
3.4. Korupcja, jakość rządów i trybalizm jako bariery rozwoju	146
3.4.1. Korupcja jako bariera rozwoju	147
3.4.2. Znaczenie jakości rządów dla rozwoju	149
3.4.3. Wpływ trybalizmu na rozwój	153
3.5. Bariery ekonomiczne	155
3.6. Podsumowanie	159
<i>Rozdział 4</i>	
Programowanie, wdrażanie i rezultaty polityki rozwojowej Unii Europejskiej	
wobec Afryki Subsaharyjskiej	161
4.1. Programowanie	161
4.1.1. Pierwszy szczyt Afryka-Unia Europejska	162
4.1.2. Strategia dla Afryki	166
4.1.3. Drugi szczyt Unia Europejska-Afryka i <i>Wspólna Strategia Afryka-</i>	
<i>-Europa</i>	169
4.1.4. Trzeci szczyt Afryka-Unia Europejska	174
4.1.5. Czwarty szczyt Afryka-Unia Europejska	175
4.1.6. Piąty szczyt Unia Europejska-Afryka	176
4.1.7. Dokumenty programowe	177
4.2. Wdrażanie europejskiej polityki rozwojowej w Afryce Subsaharyjskiej	182
4.2.1. Europejski Fundusz Rozwoju	183
4.2.2. Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju	187
4.2.3. Wielkość pomocy rozwojowej Unii Europejskiej	188

4.2.4. Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka	192
4.2.5. Instrumenty pochodne	194
4.2.6. Priorytety unijnej pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej	195
4.2.7. Współpraca wielostronna	196
4.3. Warunkowanie pomocy Unii Europejskiej	200
4.3.1. Warunkowanie polityczne	200
4.3.2. Skuteczność warunkowania politycznego	204
4.3.3. Pomoc budżetowa	205
4.4. Podsumowanie	207
<i>Rozdział 5</i>	
Perspektywy polityki rozwojowej Unii Europejskiej wobec Afryki Subsaharyjskiej	210
5.1. Wyzwania dla unijnej polityki rozwojowej	210
5.1.1. Autonomiczność polityki rozwojowej	210
5.1.2. Spójność polityki na rzecz rozwoju	214
5.1.3. Wpływ aktualnej sytuacji politycznej na politykę rozwojową Unii Europejskiej	219
5.2. Stanowisko Unii Europejskiej wobec nowej agendy rozwojowej	220
5.2.1. Stanowiska instytucji Unii Europejskiej	222
5.2.2. Proliferacja celów rozwojowych i oczekiwania Unii Europejskiej	225
5.2.3. Problemy partnerstwa z państwami Afryki	228
5.2.4. Priorytety Unii Europejskiej wobec nowej agendy rozwojowej	229
5.2.5. Pozostałe problemy	232
5.3. Podsumowanie	238
Zakończenie	240
<i>Aneks 1</i>	
Przegląd literatury i stan badań	249
<i>Aneks 2</i>	
Komunikaty Komisji Europejskiej dotyczące problemów ważnych dla Afryki Subsaharyjskiej	278
<i>Aneks 3</i>	
Komunikaty Komisji Europejskiej zawierające strategie i programy dotyczące państw rozwijających się, w tym Afryki Subsaharyjskiej	281
Bibliografia	283
Akty prawne i dokumenty	283
Monografie i opracowania	292
Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych	314
Artykuły prasowe	319
Inne	320
Strony internetowe	322
Spis tabel i rysunków	324

WYKAZ SKRÓTÓW

AAP	– roczne plany działania (<i>Annual Action Programmes</i>)
ACP/AKP	– Afryka, Karaiby, Pacyfik (<i>African, Caribbean and Pacific Group of States</i>)
AfDB	– Afrykański Bank Rozwoju (<i>African Development Bank</i>)
AFET	– Komisja Spraw Zagranicznych (<i>Committee on Foreign Affairs</i>)
AKP	– Afryka, Karaiby, Pacyfik
ALDEPAC	– Przymierze Liberalów i Demokratów Europy, Pacyfiku, Afryki i Karaibów (<i>Alliance of Liberals and Democrats for Europe Pacific Africa Caribbean</i>)
ALN	– Afrykańska Sieć Liberalna (<i>Africa Liberal Network</i>)
AMIS	– Misja Unii Afrykańskiej w Sudanie (<i>African Union Mission in Sudan</i>)
APF	– Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (<i>African Peace Facility</i>)
APSA	– Architektura Pokoju i Bezpieczeństwa dla Afryki (<i>African Peace and Security Architecture</i>)
AU	– Unia Afrykańska (<i>African Union</i>)
BIZ	– bezpośrednie inwestycje zagraniczne
BRICS	– Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki (<i>Brazil, Russia, India, (China and South Africa)</i>)
CENSAD	– Wspólnota Państw Sahelu i Sahary (<i>Community of Sahelo-Saharan States</i>)
ChRL	– Chińska Republika Ludowa
CIVEX	– Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (<i>Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs</i>)
CODEV	– Grupa Robocza ds. Współpracy Rozwojowej (<i>Working Party on Development Cooperation</i>)
COAFR	– Grupa Robocza do spraw Afryki (<i>Africa Working Party</i>)
COHAFA	– Grupa Robocza do spraw Pomocy Humanitarnej i Pomocy Żywnościowej (<i>Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid</i>)
COHOM	– Grupa Robocza ds. Praw Człowieka (<i>Working Party on Human Rights</i>)
COM	– komunikat Komisji Europejskiej (<i>European Commission Communication</i>)

COMESA	– Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>)
CONCORD	– Europejska Konfederacja Organizacji Pozarządowych na rzecz Pomocy i Rozwoju (<i>Confederation for Relief and Development</i>)
COREPER	– Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (<i>Committee of Permanent Representatives</i>)
CSP	– Krajowe dokumenty strategiczne (<i>Country Strategy Papers</i>)
DAC	– Komitet Pomocy Rozwojowej (<i>Development Assistance Committee</i>)
DCI	– Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (<i>Development Cooperation Instrument</i>)
DEVE	– Komisja Rozwoju (<i>Committee on Development</i>)
DG DEV	– Dyrekcja Generalna Współpracy Rozwojowej (<i>Directorate General for Development</i>)
DG DEVCO	– Dyrekcja Generalna Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (<i>Directorate General for International Cooperation and Development</i>)
DG RELEX	– Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (<i>Directorate-General for External Relations</i>)
DNB	– dochód narodowy brutto
DP	– osoby przesiedlone (<i>Displaced persons</i>)
DRC	– Demokratyczna Republika Konga (<i>Democratic Republic of the Congo</i>)
DRK	– Demokratyczna Republika Konga
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
EAC	– Wspólnota Wschodnioafrykańska (<i>East African Community</i>)
EBA	– wszystko oprócz broni (<i>Everything but Arms</i>)
ECCAS	– Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej (<i>Economic Community of Central African States</i>)
ECDPM	– Europejskie Centrum Zarządzania Polityką Rozwoju (<i>European Centre for Development Policy Management</i>)
ECOSOC	– Rada Ekonomiczno-Społeczna (ONZ) (<i>Economic and Social Council</i>)
ECOSOCC	– Rada ds. Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych Unii Afrykańskiej (<i>AU Economic, Social and Cultural Council</i>)
ECOWAS	– Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (<i>Economic Community of West Africa States</i>)
ECU	– jednostka rozliczeniowa w Europejskim Systemie Monetarnym (<i>European Currency Unit</i>)
EDF	– Europejski Fundusz Rozwoju (<i>European Development Fund</i>)
EEAS	– Europejska Służba Działań Zewnętrznych (<i>European External Action Service</i>)

EFI	– Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFR	– Europejski Fundusz Rozwoju
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (<i>European Free Trade Association</i>)
EIB	– Europejski Bank Inwestycyjny (<i>European Investment Bank</i>)
EIDHR	– Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i>)
EKES	– Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EPA	– umowy o partnerstwie gospodarczym (<i>Economic Partnerships Agreements</i>)
EPP	– Europejska Partia Ludowa (<i>European People's Party</i>)
EPS	– europejska polityka sąsiedztwa
ESDP	– europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (<i>European Security and Defence Policy</i>)
ESDZ	– Europejska Służba Działań Zewnętrznych
ESS	– Europejska Strategia Bezpieczeństwa (<i>European Security Strategy</i>)
ETO	– Europejski Trybunał Obrachunkowy
EU SSR	– unijna misja wspierająca reformę sektora bezpieczeństwa (<i>European Union Mission in Support of Security Sector Reform</i>)
EUAVSEC	– unijna misja bezpieczeństwa lotniczego (<i>European Union (Aviation Security Mission)</i>)
EUCAP	– unijna misja wzmacniania zdolności (<i>EU Capacity Building Mission</i>)
EUFOR	– operacja wojskowa UE (<i>European Union Force</i>)
EUMAM	– wojskowa misja doradcza UE (<i>European Union Military Advisory Mission</i>)
EUNAVFOR	– morska operacja wojskowa UE (<i>European Union Naval Force</i>)
EUPOL	– misja policyjna UE (<i>European Union Police Mission</i>)
EUSEC	– unijna misja wspierająca reformę sektora bezpieczeństwa (<i>European Union Security Sector Reform Mission</i>)
EUTM	– misja szkoleniowa UE (<i>EU-training mission</i>)
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EYD	– Europejski Rok na rzecz Rozwoju (<i>European Year for Development</i>)
FAC	– Rada do spraw Zagranicznych (<i>Foreign Affairs Council</i>)
FAO	– Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>)
FLEGT	– egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>)
FOCAC	– Forum Współpracy Chiny-Afryka (<i>Forum on China-Africa Cooperation</i>)

FPI	– Służba Instrumentów Polityki Zagranicznej (<i>Foreign Policy Instruments Service</i>)
GAD	– Teoria „płeć a rozwój” (<i>Gender and Development</i>)
GGDC	– umowy dotyczące dobrego rządzenia i rozwoju (<i>Good Governance and Development Contracts</i>)
GPGC	– globalne dobra publiczne i wyzwania o skali światowej (<i>Global Public Goods and Challenges</i>)
GSP	– ogólny system preferencji (<i>Generalised System of Preferences</i>)
HDI	– wskaźnik rozwoju społecznego (<i>Human Development Index</i>)
HIPC	– program o redukcji zaobowiązań najbiedniejszym i najbardziej zadłużonym państwom świata (<i>Heavily Indebted Poor Countries Initiative</i>)
HR/VP	– Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej (<i>The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission</i>)
IcSP	– Instrument na rzecz Stabilizacji i Pokoju (<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i>)
IDP	– uchodźcy wewnętrzni (<i>Internally displaced persons</i>)
IDS	– Międzynarodowa Statystyka Rozwoju (<i>International Development Statistics</i>)
IFF	– nielegalne przepływy finansowe (<i>Illicit financial flows</i>)
IfS	– Instrument na rzecz Stabilności (<i>Instrument for Stability</i>)
IGAD	– Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju (<i>Intergovernmental Authority on Development</i>)
IIAG	– Wskaźnik Ibrahima dot. rządów w Afryce (<i>Ibrahim Index of African Governance</i>)
ILO	– Światowa Organizacja Pracy (<i>International Labour Organization</i>)
IPH	– Instrument Pomocy Humanitarnej
JAES	– Wspólna Strategia Afryka-Europa (<i>Joint Africa-Europe Strategy</i>)
KE	– Komisja Europejska
KR	– Komitet Regionów
LDC	– kraje najsłabiej rozwinięte (<i>Least Developed Countries</i>)
LIC	– kraje o niskich dochodach (<i>Low Income Countries</i>)
LGBTI	– lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe i interseksualne (<i>Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender/Transsexual and Intersexed</i>)
LMIC	– kraje o niższym średnim dochodzie (<i>Lower Middle Income Countries</i>)
MCR	– milenijne cele rozwoju
MDG	– milenijne cele rozwoju (<i>Millennium Development Goals</i>)

MDRI	– Inicjatywa na rzecz wielostronnego umarzania długów (<i>Multi-lateral Debt Relief Initiative</i>)
MEDA	– państwa śródziemnomorskie (<i>Mediterranean Countries</i>)
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MIC	– kraje o średnim dochodzie (<i>Middle Income Countries</i>)
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MTK	– Międzynarodowy Trybunał Karny
NEPAD	– Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki (<i>New Partnership for Africa's Development</i>)
NIPR	– teoria abstrakcji nierównego i połączonego rozwoju
NRD	– Niemiecka Republika Demokratyczna
OAU	– Organizacja Jedności Afrykańskiej (<i>Organization of African Unity</i>)
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OCHA	– Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej (<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>)
ODA	– Oficjalna pomoc rozwojowa (<i>Official development assistance</i>)
ODI	– Instytut Rozwoju Terytoriów Zamorskich (<i>Overseas Development Institute</i>)
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
OJ	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (<i>Official Journal of the European Union</i>)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PANAF	– Program Panafrkański (<i>Pan African Programme</i>)
PAP	– Parlament Panafrkański (<i>Pan-African Parliament</i>)
PCD	– spójność polityki na rzecz rozwoju (<i>Policy Coherence for Development</i>)
PE	– Parlament Europejski
PKB	– produkt krajowy brutto
PNB	– produkt narodowy brutto
RELEX	– Grupa Robocza Radców do spraw Stosunków Zewnętrznych (<i>Working Party of Foreign Relations Counsellors</i>)
RELEX	– Komisja Stosunków Zewnętrznych i Współpracy Zdecentralizowanej (<i>Commission for External Relations and Decentralized Cooperation</i>)
REX	– Sekcja do spraw Stosunków Zewnętrznych (<i>External Relations Section</i>)
RFN	– Republika Federalna Niemiec
RP	– Rzeczpospolita Polska
RPA	– republika Południowej Afryki
RSP	– regionalne dokumenty strategiczne (<i>Regional Strategy Papers</i>)

RWPG	– Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej
SADC	– Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (<i>Southern African Development Community</i>)
SCR	– Służba Wspólna do spraw Stosunków Zewnętrznych (<i>Joint Service for External Relations</i>)
SDG	– cele zrównoważonego rozwoju (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SIPRI	– Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>)
SLI	– wskaźnik zadowolenia z życia (<i>Satisfaction with Life Index</i>),
SSA	– Afryka Subsaharyjska (<i>Sub-Saharan Africa</i>)
SWD	– Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej (<i>Staff Working Document</i>)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TSPs	– tematyczne dokumenty strategiczne (<i>Thematic Strategy Papers</i>)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
UA	– jednostka rozliczeniowa (<i>Unit of Account</i>)
UAPDD	– Związek Partii Afrykańskich na rzecz Demokracji i Rozwoju (<i>Union of African Parties for Democracy and Development</i>)
UE	– Unia Europejska
UMIC	– kraje o wyższym średnim dochodzie (<i>Upper Middle Income Countries</i>)
UNCTAD	– Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
UNDP	– Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (<i>United Nations Development Programme</i>)
UNICEF	– Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (<i>United Nations Children's Fund</i>)
UNRWA	– Agenda Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>)
UW	– Uniwersytet Warszawski
WB	– Bank Światowy (<i>World Bank</i>)
WE	– Wspólnoty Europejskie
WFP	– Światowy Program Żywnościowy (<i>World Food Programme</i>)
WID	– Teoria „kobiety w rozwoju” (<i>Women in Development</i>)
WNP	– Wspólnota Niepodległych Państw
WPBiO	– wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
WPR	– wspólna polityka rolna
WPZiB	– wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (<i>World Trade Organisation</i>)
WZP AKP-UE	– Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE
ZSRR	– Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

WSTĘP

Identyfikacja problemu badawczego

Procesy zachodzące w stosunkach międzynarodowych wynikają z bardzo wielu uwarunkowań, wśród których największą rolę odgrywają zazwyczaj polityczne, ekonomiczne i społeczne. Ich wpływ na rozwój sytuacji zmienia się w czasie. Często nieprzewidywalny w szczegółach i sekwencjach czasowych splot wydarzeń doprowadza okresowo do wzrostu znaczenia krajów rozwijających się dla pozostałej części świata. Tak było w przypadku dekolonizacji, kryzysu energetycznego lat 70. XX w. czy kryzysu migracyjnego ostatnich lat. W takich okresach to, co się dzieje w krajach rozwijających się, staje się istotne dla przyszłości wszystkich. Pojawiły się też nowe wyzwania w układzie międzynarodowym wraz z upadkiem systemu bipolarnego. Wyraźnie wzrosła liczba podmiotów aspirujących do odgrywania aktywniejszej niż dotychczas roli w regionach słabiej rozwiniętych.

Poziom życia rośnie prawie na całym świecie. Nie udało się jednak zmniejszyć dysproporcji między państwami wysoko rozwiniętymi a najbiedniejszymi. Dysproporcje między bogatymi i biednymi cały czas się zwiększają przy równoległe przebiegającej redukcji barier informacyjnych między oboma obszarami (telefonia komórkowa, internet). Wysiłki wspólnoty międzynarodowej i zainteresowanych państw doprowadziły wprawdzie do zmniejszenia skali skrajnego ubóstwa, ale jego zakres nadal jest nieakceptowalny. Szacuje się, że 830 mln ludzi dysponuje dziennie kwotą o wartości mniejszej niż 1,25 USD, prawie 800 mln ludzi jest zagrożonych głodem. Codziennie tysiące ludzi traci życie z głodu i niedożywienia czy braku czystej wody. W niektórych regionach skala skrajnego ubóstwa w połączeniu z wysokim przyrostem naturalnym, niską jakością zarządzania, słabością instytucji państwa, a czasami ich dysfunkcjonalnością stanowią poważne zagrożenie dla innych krajów, i to nie tylko bezpośrednich sąsiadów. Znane są przypadki państw, które skutecznie ograniczyły wymiar skrajnego ubóstwa, ale nie ulega też wątpliwości, że bardzo wiele z nich nie jest zdolnych do samodzielnego przezwyciężenia tego destrukcyjnego problemu. Państwa rozwinięte – nie tylko z powodów altruistycznych – powinny zaangażować się zatem w pomoc rozwojową.

Sytuację komplikuje to, że nie ma jednego, uniwersalnego modelu rozwoju, który sprawdzałby się w praktyce niezależnie od uwarunkowań politycznych, społecznych, historycznych, kulturowych czy geograficznych. Pomoc rozwojowa może

być skuteczna, jeżeli w jej ramach wypracuje się interdyscyplinarne rozwiązania, uwzględniające lokalne warunki i możliwości.

Za główny cel badawczy pracy przyjęto kompleksowe przedstawienie i dokonanie oceny polityki rozwojowej Unii Europejskiej (UE) wobec Afryki Subsaharyjskiej (*Sub-Saharan Africa* – SSA) w latach 2000–2015 wraz z wypracowaniem wniosków i rekomendacji, wynikających z jednej strony z przeprowadzonych analiz naukowych, z drugiej zaś z doświadczeń praktycznych autora, biorącego aktywny udział w pracach Komisji Rozwoju Parlamentu Europejskiego oraz Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego (WZP) AKP-UE w latach 2004–2014.

Wybór polityki rozwojowej Unii Europejskiej i Afryki Subsaharyjskiej jako podmiotów do analizy nie jest przypadkowy. Na poziomie deklaracji politycznych Afryka jest najważniejszym adresatem unijnej pomocy. W badanym okresie instytucje unijne przeznaczały na pomoc dla tego regionu od 1 do 5 mld USD rocznie. Wprawdzie jak dotychczas polityka rozwojowa nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, ale nie oznacza to, że idea ta jest niesłuszna. Przy jej realizacji popełniono wiele błędów, kierując się w zbyt dużym zakresie interesami dawców pomocy i niewystarczająco uwzględniając interesy biorców. Błędy popełniali również biorcy pomocy. Analiza polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej może pomóc zarówno w zdiagnozowaniu wad dotychczasowych działań, jak i w wyciągnięciu wniosków, których celem jest zwiększenie ich skuteczności.

Wybór regionu Afryki Subsaharyjskiej jako podmiotu analizy też nie jest przypadkowy. Jest to bowiem najbiedniejszy region świata i osiągnięcie sukcesu w realizacji polityki rozwojowej UE w Afryce Subsaharyjskiej stworzyłoby przesłanki do znalezienia właściwego klucza (co do ogólnych rekomendacji) do rozwiązywania problemów pozostałych krajów rozwijających się, także przez innych dawców. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że od wielu już dekad właśnie kontynent afrykański, w tym przede wszystkim Afryka Subsaharyjska, ze względów historycznych, politycznych, gospodarczych i geograficznych znajdował się zawsze w orbicie zainteresowania, najpierw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a następnie UE. Jest to tym bardziej ważne, że właśnie w tym regionie nastąpiła intensyfikacja rywalizacji o wpływy ze strony innych mocarstw (Chin) oraz religii (islam i chrześcijaństwo).

Celowi głównemu pracy są podporządkowane cele szczegółowe:

- przedstawienie genezy unijnego zaangażowania w Afryce Subsaharyjskiej,
- określenie podstaw prawnych, instytucjonalnych i politycznych polityki rozwojowej UE prowadzonej w tym regionie,
- ustalenie zakresu globalnych uwarunkowań polityki rozwojowej UE,
- dokonanie identyfikacji barier i dylematów rozwoju Afryki Subsaharyjskiej.

Cezurę początkową pracy wyznacza data przyjęcia dokumentów kluczowych dla analizowanego problemu. Rok 2000 był ważnym przełomem – przyjęto Wspólne stanowisko Rady i Komisji nt. polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej z 10

listopada 2000 r. Uznaje się je za pierwszą strategię polityki rozwojowej Wspólnoty. W tym samym roku podpisano umowę z Kotonu, będącą umową o partnerstwie między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, a także zorganizowano pierwszy szczyt przywódców UE i Afryki w Kairze. W roku 2000 przyjęto milenijne cele rozwoju (*Millennium Development Goals* – MDG), które jako globalna agenda rozwojowa wywarły istotny wpływ na kształt polityki rozwojowej UE wobec Afryki. Sytuacja w Afryce była w tym czasie na tyle trudna, że magazyn *The Economist* określił region jako *The Hopeless Continent* [*The Economist* 2000]. Cezura końcowa wynika z kolei z zakończenia w roku 2015 realizacji MDG i przyjęcia we wrześniu tego samego roku nowego programu globalnej agendy rozwojowej w postaci celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals* – SDG), których realizacja rozpoczęła się 1 stycznia 2016 r. W 2015 r. odbył się też piąty szczyt UE-Afryka zorganizowany w nadzwyczajnym trybie i poświęcony wyłącznie problemom migracji. Może on oznaczać początek zmiany paradygmatu unijnej polityki rozwojowej. Niezależnie od przyjętej cezury roku 2015 wszędzie tam, gdzie było to możliwe i zasadne, starano się wykorzystywać dane i informacje najbardziej aktualne.

Analiza stanu badań nad polityką UE wobec Afryki Subsaharyjskiej prowadzi do postawienia pytań badawczych, które nie zostały dotychczas w pełni wyjaśnione i wystarczająco przedstawione w literaturze przedmiotu:

- Co motywuje UE do zajmowania się rozwojem Afryki i czy motywy te zmieniają się w czasie, a jeśli tak, to czym to jest uwarunkowane?
- Czy polityka rozwojowa jest autonomiczna wobec innych polityk UE?
- Czy unijna polityka rozwojowa wobec Afryki Subsaharyjskiej jest skuteczna?
- Jeżeli nie, to czy przyczyny mają charakter wewnętrzny, czy zewnętrzny?
- Jakie są bariery rozwoju w Afryce Subsaharyjskiej?

Odpowiedź na pytania badawcze powinna doprowadzić do zdiagnozowania dylematów unijnej polityki rozwojowej wobec Afryki Subsaharyjskiej.

Hipotezy i metody badawcze

Przyjęto dwie hipotezy badawcze:

- Polityka rozwojowa UE wobec Afryki Subsaharyjskiej jest zdeterminowana celami unijnej polityki wewnętrznej oraz interesami państw członkowskich.
- Polityka rozwojowa UE jest niespójna z innymi politykami UE.

W związku z tak postawionymi hipotezami, celami badawczymi i pytaniami w pracy zastosowano metodologię indukcyjną. Analiza materiału źródłowego pozwoliła na wyprowadzenie prawidłowości dotyczących polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej. Metody badawcze były oparte na analizie źródeł

w postaci traktatów, umów międzynarodowych, dokumentów, deklaracji, stanowisk, oświadczeń i decyzji instytucji unijnych. Ważnego materiału badawczego dostarczyły komunikaty, sprawozdania i raporty Komisji Europejskiej, rezolucje i raporty Parlamentu Europejskiego oraz analizy zamawiane przez Parlament, konkluzje i komunikaty końcowe z posiedzeń Rady Europejskiej, a także decyzje, komunikaty i sprawozdania Rady. Materiały te poddano analizie instytucjonalno-prawnej. W związku ze znaczeniem elementów ilościowych dla badania rozwoju konieczne było również zastosowanie metod statystycznych. Dwie podstawowe bazy danych, które gromadzą dane statystyczne w badanym obszarze, to: The International Development Statistics (IDS), prowadzona w ramach OECD, i EU Aid Explorer, prowadzona przez Komisję Europejską. W przypadku badania genezy polityki rozwojowej jako zjawiska politycznego wykorzystano metodę historyczną. Historia Afryki Subsaharyjskiej miała wpływ na poziom jej rozwoju, a w rezultacie na powstanie polityki rozwojowej prowadzonej wobec tego regionu. Uzupełniającymi metodami były analizy systemowa i funkcjonalna, które pozwoliły na zbadanie procesów występujących w ramach analizowanych obszarów badawczych. Dlatego sporo uwagi poświęcono analizie tekstów aktów normatywnych. Konstrukcja pracy opiera się na kryterium rzeczowym.

W pracy wykorzystano również obszerną literaturę przedmiotu i elementy obserwacji uczestniczącej. Wiedza pozaźródłowa autora, w dużym stopniu zgromadzona podczas 10-letniej pracy w Parlamencie Europejskim, pozwoliła też na łączenie wiedzy teoretycznej z praktyką funkcjonowania UE w zakresie polityki rozwojowej. Umożliwiła wzbogacenie analizy o osobiste doświadczenia, wynikające ze współuczestnictwa w procesach decyzyjnych i poprzedzających je pracach przygotowawczych, takich jak wysłuchania publiczne, *fact-find missions* Parlamentu Europejskiego i WZP AKP-UE, misje obserwacyjne wyborów, Europejskie Dni Rozwoju.

Przegląd literatury i stan badań

Żeby skutecznie rozwiązywać problemy krajów rozwijających się, trzeba przede wszystkim bardzo dobrze poznać ich istotę i uwarunkowania. Dokonany w Aneksie 1 kompleksowy przegląd literatury i stan badań naukowych z różnych dziedzin pokazuje, że dorobek w tym zakresie jest znaczący. W literaturze zdiagnozowano przyczyny występowania „zakłętego kręgu ubóstwa”, dualizmów – politycznego, gospodarczego i społecznego – oraz ich negatywnego wpływu na wejście krajów rozwijających się na ścieżkę transformacji ustrojowej, w tym – przede wszystkim w płaszczyźnie gospodarczej – braku postępów w osiągnięciu stadium „*take off*”.

Nurty teoretyczne stosunków międzynarodowych – realizm, liberalizm i konstruktywizm – pozwalają na postrzeganie polityki rozwojowej w bardzo różny

sposób, choć jednocześnie wszystkie trzy nurty są związane z perspektywą euro-pocentryczną. Dotychczas nie powstała jednak teoria bazująca na perspektywie afrocentrycznej, a potencjalnie mogłaby ona stanowić ciekawą podstawę analizy polityki rozwojowej UE wobec Afryki. Z punktu widzenia polityki rozwojowej najbardziej trafne wydaje się podejście liberalne. Nie tylko dlatego, że teorie liberalne są koncepcjami dominującymi w Unii Europejskiej, jej instytucjach i bardzo wielu państwach członkowskich. Perspektywa liberalna jest użyteczna również dlatego, że odwołuje się do instrumentarium powszechnie stosowanego w unijnej polityce rozwojowej – założenia, że postęp jest możliwy i pożądany, zasady współpracy w polityce między państwami oraz znaczenia etyki w stosunkach międzynarodowych.

Badania nad rozwojem, w tym nad rozwojem Afryki Subsaharyjskiej, mają charakter interdyscyplinarny. Jedną z dyscyplin nauki, którą często reprezentują badacze rozwoju, są nauki o polityce. Politolodzy, którzy zajmowali się badaniami rozwojowymi, to m.in. Gilbert Rist [2008], Richard Sklar [2002], John Rapley [1996], Marcin W. Solarz [2004], John Degenbol-Martinussen i Poul Engberg-Pedersen [2003], Anthony Payne [2005], Arkadiusz Żukowski [2004, 2011], Daron Acemoglu i James A. Robinson [2014], Oswaldo de Rivero [2001], Claus Leggewie i Harald Welzer [2009], April Biccum [2010], Dirk Messner i Silke Weinlich [2016]. Skupili się oni na badaniu polityki gospodarczej i polityki rozwojowej. Definicji rozwoju jest bardzo wiele. Kathleen Staudt doliczyła się ich 700 [za: Czaja i in. 2012, s. 78]. Były one konstruowane wokół różnych elementów, takich jak wyższe standardy życia; wzrost dochodu *per capita*; wzrost zdolności produkcyjnych; poskromienie natury; wolność dzięki kontroli środowiska; wzrost gospodarczy; wzrost sprawiedliwy; przeciwdziałanie biedzie; zaspokojenie podstawowych potrzeb; dogonienie krajów rozwiniętych w zakresie technologii, bogactwa, władzy, statusu; niezależność gospodarcza; możliwość samorealizacji dla każdego; możliwość postępu społecznego [Payne i Phillips 2011, s. 14].

„Cywilizacyjną misję” europocentrycznie rozumianego rozwoju krytykowała już Róża Luksemburg. Pisała: „Dla burżuazyjno-liberalnych ekonomistów i polityków kolej, szwedzkie zapałki, kanalizacja ulic i domy towarowe stanowią «postęp» i «kulturę». Lecz rzeczy te same w sobie, zaszczerpione w prymitywnych warunkach nie stanowią ani kultury, ani postępu, opłacone są bowiem gwałtowną gospodarczą i kulturalną ruiną ludów” [za: Wielgosz 2004, s. 72]. Gilbert Rist, zwolennik postrozwoju, krytycznie odnosił się do rozwoju „określanego jako postępujące utowarowienie przyrody i stosunków społecznych” [Rist 2015, s. 13]. Uważał, że termin „rozwój” został zawłaszczony przez ekonomię. Dlatego podjął próbę podważenia naukowej prawomocności podstawowych hipotez ekonomicznych, uznając ekonomistów za całkowicie niezdolnych do „uchwycenia ideologicznego i epistemologicznego środowiska, w którym są zanurzeni” [Rist 2015, s. 18]. Jednym z istotnych argumentów przeciw „naukowości” ekonomii był fakt, że „gdyby ekonomia

była naprawdę «nauką», nie uniknęłaby losu, który jest udziałem wszystkich nauk, mianowicie zmian paradygmatów”, co nigdy się nie wydarzyło [Rist 2015, s. 53–54].

Część definicji dotyczy rozwoju o ograniczonym zasięgu geograficznym, obejmującym region lub państwo. Dla analizy polityki rozwojowej konieczne jest stosowanie definicji rozwoju, uwzględniającej wymiar globalny tego procesu, oznaczającego trwałe i pozytywne zmiany jakościowe i ilościowe w holistycznie pojmowanym życiu [Bagiński, Czaplicka i Szczyciński 2009, s. 12]. Samuel Huntington wskazał przyczynę, z powodu której powstały, jego zdaniem, różne koncepcje polityczne i ideologiczne rozwoju. Dopatrywał się jej w psychologicznych konsekwencjach dualizmu rozwojowego: „Póki nie znikną społeczne, ekonomiczne i polityczne różnice między ludźmi, będą oni również tworzyć systemy przekonań uzasadniające dążenie do posiadania więcej” [Huntington 1991, s. 93]. Skutki tych różnic nie miały charakteru tylko subiektywnego. Część skutków była, przy przyjęciu pewnych założeń, obiektywna. Huntington uważał na przykład, że kultura występująca w danym państwie i wynikające z niej wartości mają wpływ na jego rozwój gospodarczy.

W badaniach politologicznych stosuje się terminy „pomoc rozwojowa”, „współpraca na rzecz rozwoju”, „współpraca rozwojowa”, „polityka współpracy rozwojowej” czy „przemysł pomocy”. Nie są one tożsame, a część z nich ma silny kontekst polityczny lub ideologiczny. Wyżej przedstawiono, jak głębokie spory budzi termin rozwój. Biccum uznaje je za skażone kolonialną przeszłością [za: Leszczyński 2016, s. 237]. Termin rozwój, interpretowany jako postęp, czyli przechodzenie od form prostszych, niższych, mniej doskonałych do form bardziej złożonych, wyższych i bardziej doskonałych, zakłada bowiem supremację i wyjątkowość Zachodu. Konsensusu naukowego ani politycznego nie ma też w odniesieniu do pomocy w kontekście rozwoju. Wątpliwości nie budzi jedynie kwalifikowanie pomocy rozwojowej jako szczególnej formy pomocy. Wyróżnia się dwa sposoby definiowania pomocy rozwojowej [Samecki 1997]. Pierwszy to definiowanie szerokie, w którym pomoc rozwojowa jest rozumiana jako przepływ środków finansowych z krajów rozwiniętych do rozwijających się [Rymarczyk i Michalczyk 2006]. Niektórzy tak szeroką pomoc określają mianem pomocy zagranicznej [Todaro i Smith 2003].

Pomoc zagraniczna może być definiowana przedmiotowo lub podmiotowo. W ujęciu przedmiotowym oznacza wszystkie działania państwa udzielającego pomocy – nawet takie, które nie wspierają bezpośrednio rozwoju, np. wydatki na cele militarne czy wydatki związane ze wspieraniem współpracy gospodarczej na zasadach komercyjnych [Kopiński 2011]. W przypadku ujęcia podmiotowego do pomocy zagranicznej zalicza się tylko te działania, które podejmują rządy lub organizacje międzynarodowe. Podobnie wąskie definicje pomocy rozwojowej obejmują jedynie transfery publiczne, które są jednocześnie jednoznacznie preferencyjne. Istnieją definicje funkcjonalne, których celem jest odróżnienie pomocy rozwojowej od pomocy humanitarnej. W takim ujęciu pomoc rozwojowa „ma charakter długofalowy, odpowiada na wcześniej zidentyfikowane potrzeby danej

społeczności oraz wspomaga jej rozwój w sposób planowy i systematyczny” [Grzebyk i Mikos-Skuza 2016, s. 9]. Krytycy pomocy mają do niej zastrzeżenia z różnych powodów – zarówno antyrynkowych, jak i prorynkowych. William Easterly [2008] nieskuteczność pomocy wiązał z jej ideologizacją i oderwaniem od realnego życia. Oswaldo de Rivero uważa ją za „pustą obietnicę” [za: Leszczyński 2016, s. 231], Ha-Joon Chang [2016, s. 28] uważa, że pomoc złych samarytan „utrudnia życie”, gdyż jest oparta na błędnych założeniach. Angus Deaton [2016, s. 335] twierdzi, że pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej „jest tak duża, że uniemożliwia normalne działanie lokalnych instytucji i dążenie do dobrobytu”.

Niezależnie od przyjętej definicji czy stopnia krytyki, warunkiem występowania pomocy jest dualizm rozwoju, czyli podział na kraje rozwinięte i rozwijające się. Dualizm w wymiarze gospodarczym polega na podziale na dwa sektory: nowoczesny i kapitałochłonny sektor przemysłowy i usługowy i drugi – składający się z tradycyjnego, zacofanego rolnictwa i drobnotowarowego rzemiosła [Deszczyński 2010, s. 33]. Dualizm rozwojowy ma wymiar polityczny, wynikający z braku demokracji, i społeczny, związany z funkcjonowaniem społeczeństw tradycyjnych. Z perspektywy europocentrycznej przejawami dualizmu politycznego jest brak demokratycznych wyborów, nieprzestrzeganie praw człowieka i obywatela, brak pluralizmu politycznego czy nieakceptowanie zasady alternacji władzy. O dualizmie społecznym świadczą brak bezpieczeństwa żywnościowego, łamanie praw kobiet i praw dzieci, wysoka stopa bezrobocia, niski stopień alfabetyzacji dorosłych [Deszczyński 2012, s. 114–115]. Dopóki będzie istniał dualizm rozwojowy, dopóty będzie przestrzeń dla pomocy rozwojowej.

Od samego swego początku pomoc rozwojowa była silnie upolityczniona: „jedną z głównych przesłanek uruchomienia pomocy rozwojowej, a być może nawet najważniejszą, była obawa USA przed wejściem krajów rozwijających się w komunistyczną sferę wpływów. [...] Przy narodzinach idei udzielania pomocy krajom rozwijającym się popełniono zatem swoisty grzech pierworodny, który przez całe dekady negatywnie oddziaływał na jej efektywność” [Deszczyński 2011, s. 71]. Jan Winiecki, analizując cele amerykańskiej pomocy gospodarczej w latach 40. i 50., stwierdził, że „priorytet przyznawano niemal wyłącznie celom stabilizacji: najpierw zapewnieniu wewnętrznej stabilizacji politycznej i gospodarczej krajów uznanych za strategicznie ważne w nasilającym się konflikcie Wschód-Zachód, a następnie zapewnieniu stabilizacji rozbudowujących siły zbrojne państw-członków antykomunistycznych sojuszów” [Winiecki 1979, s. 271]. Efektywność pomocy, ze względu na priorytet „powstrzymywania komunizmu”, nie była wcale kluczowa. Groźba instrumentalizacji pomocy rozwojowej nie jest wyłącznie zjawiskiem historycznym. Obecnie pomoc może być i bywa traktowana jako instrument osiągnięcia celów politycznych i ekonomicznych.

Pojęcie „współpracy” jest szersze niż pojęcie pomocy rozwojowej. Słowo „współpraca” ma podkreślać intencję dotyczącą charakteru wzajemnych relacji. Postuluje

się w ten sposób, aby relacja ta miała charakter partnerski i dwustronny. „Współpraca na rzecz rozwoju” i „współpraca rozwojowa” oznaczają: „wszechstronną współpracę między krajami Północy i Południa, instytucjami międzynarodowymi oraz podmiotami niepublicznymi (w tym z organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami), mającą na celu zniwelowanie różnic w poziomie rozwoju między krajami i regionami świata przez podniesienie poziomu życia w krajach słabiej rozwiniętych” [Bagiński, Czaplicka i Szczyciński 2009, s. 13]. W praktyce relacje nie są partnerskie, a termin „współpraca rozwojowa” pozostaje przejawem myślenia życzeniowego [Leszczyński 2016, s. 47]. Nie można mówić o partnerstwie, gdy właścicielem pieniędzy jest tylko jedna strona [Deaton 2016, s. 325]. Niemożliwe jest połączenie partnerstwa z warunkowaniem pomocy [Killick 1998, Diaz-Alejandro 1984]. Nie ulega natomiast wątpliwości, że terminy używające słów „współpraca” czy „partnerstwo” są traktowane i odbierane jako poprawne politycznie. W debacie o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 r. mówiono m.in.: „Godne pochwały jest uchwalenie ustawy o pomocy rozwojowej oraz zwiększenie kwoty tej pomocy. Ale chcę podkreślić, mówiąc dzisiaj o pomocy rozwojowej, że Afryka nie potrzebuje pomocy, Afryka potrzebuje partnerstwa” [Sejm RP 2012].

Termin „polityka rozwojowa” jest pojęciem węższym w porównaniu z terminem współpraca. Polityka rozwojowa to „całościowa koncepcja wspierania rozwoju państw i regionów słabiej rozwiniętych, sformułowana przez kompetentne władze państwa lub instytucji międzynarodowej i realizowana za pośrednictwem szeregu powiązanych ze sobą przedsięwzięć o charakterze politycznym, gospodarczym czy instytucjonalnym, w tym przede wszystkim poprzez przekazywanie pomocy rozwojowej” [Bagiński, Czaplicka i Szczyciński 2009, s. 13]. Nie jest to pojęcie stosowane często, co może wynikać z przekonania, że polityka nierzadko szkodzi rozwojowi. Wielu ekonomistów twierdzi, że polityka zmniejsza efektywność pomocy. Trudno byłoby zanegować twierdzenie, że polityczne warunkowanie pomocy zmniejsza suwerenność jej odbiorców [Deaton 2016, s. 325] czy tezę, że jest całkowicie niezgodne z zasadą własności [Buiter 2007; Helleiner 2000]. Politycy preferują podejście idealistyczne. Według Jerzego Buzka polityka rozwojowa jest emanacją „solidarności obywateli naszego kontynentu z ludźmi poza jego granicami” [Bagiński 2011, s. 7].

Problematyczny jest spopularyzowany w latach 60. termin „kraje rozwijające się”. Istnieje wiele wątpliwości związanych z tym terminem. Kraje już rozwinięte nadal się rozwijają i „nie osiągnęły jakiegoś finalnego, nieprzekraczalnego stanu rozwoju” [Solarz 2009, s. 121]. W ujęciu przymiotnikowym *developing* sugeruje istnienie skali, określonej przez inne przymiotniki – „zacořany” (*underdeveloped*) i „rozwinięty” (*developed*). Akceptacja takiej skali oznaczałaby z kolei przyjęcie europocentrycznego założenia o istnieniu tylko jednego modelu rozwoju. Dodatkową trudnością jest fakt, że niektóre kraje się nie rozwijają, tylko cofają w poziomie rozwoju [Solarz 2009, s. 122]. Dlatego część badaczy uważa, że termin „kraje rozwijające się”

nie oznacza, że państwa te się rozwijają. „Można co najwyżej mówić, że stoją one przed problemem rozwoju lub też niektóre z nich dążą do gospodarczego rozwoju” [Deszczyński 2001, s. 29–30]. W konsekwencji nazwy tej nie należy „traktować dosłownie w jej semantycznym wymiarze, ale jako atrybut funkcji agregacyjnej, pozwalającej na podstawie kryterium zewnętrznego, polityczno-geograficznego i kryterium wewnętrznego, związanego z występowaniem dualizmów politycznych, ekonomicznych i społecznych, wyodrębnić tę grupę państw, a następnie na podstawie kryterium ekonomicznego – wyróżnić ich poszczególne podgrupy” [Deszczyński 2001, s. 29].

W badaniach politologicznych polityka rozwojowa jest częścią stosunków międzynarodowych. Stosunki międzynarodowe obejmują bowiem m.in. wielowymiarowe stosunki między państwami [Czaputowicz 2008; Gałganek 2013; Kukułka 2000; Pietraś 1986]. A jednym z elementów stosunków między państwami jest pomoc rozwojowa czy współpraca rozwojowa. Poszczególne nurty teoretyczne stosunków międzynarodowych – realizm, liberalizm i konstruktywizm – postrzegają politykę rozwojową w różny sposób. Podejście realistyczne zakłada, że względy moralne nie obowiązują w stosunkach międzynarodowych. Obowiązkiem państwa w zakresie stosunków międzynarodowych jest dążenie do osiągnięcia własnych korzyści. Hans Morgenthau uważał, że „realista polityczny pragnie chronić autonomię sfery politycznej [...] podporządkowuje inne normy normom politycznym” [Morgenthau i Thompson 1985, s. 13–14]. Przyczynę konfliktu między etyką a polityką widział w nieusuwalnej antynomii kondycji ludzkiej. „Żądza władzy jako uniwersalny fakt empiryczny oraz jej zaprzeczenie jako uniwersalna norma etyczna to dwa bieguny tej antynomii. [...] Nie można zrezygnować z etycznej normy, nie odrzucając zarazem natury ludzkiej” [Morgenthau 2005, s. VII–VIII]. Z drugiej strony „[n]ie da się zanegować żądzy władzy, nie negując przy tym warunków ludzkiej egzystencji na tym świecie. [...] Nie można uciec od zła władzy bez względu na to, co robimy” [Morgenthau 2005, s. VIII]. W konsekwencji dochodzi do wniosku, że etyka polityczna jest etyką czynienia zła, a polityczna mądrość polega na umiejętności skutecznego działania. Przedstawiciel neorealizmu Kenneth N. Waltz twierdził, że stosunki międzynarodowe to nie polityka zagraniczna [Haliżak 2015, s. 33]. Dlatego w obszarze stosunków międzynarodowych pozycja państwa opiera się na innych elementach – wielości ośrodków wpływu, koordynacji czy nakazie uzgadniania [Waltz 2010].

Liberalizm w stosunkach międzynarodowych zakłada, że postęp jest możliwy i pożądany. Naturę ludzką można ulepszać poprzez edukację, a społeczeństwo powinno stawać się bardziej nowoczesne, demokratyczne i rynkowe. Liberalizm jest koncepcją indywidualistyczną. Celem państwa jest zagwarantowanie praw jednostki, a rozwój państw jest możliwy dzięki współpracy. Tym co różni liberalizm od realizmu w kontekście polityki rozwojowej jest fakt, że liberalizm opowiada się za stosowaniem względów etycznych w polityce zagranicznej. Celem liberalizmu

etycznego jest pełny rozwój człowieka. Już w 1938 r. Ferdinand Zweig, przedstawiciel Szkoły Krakowskiej, pisał: „Neoliberalizm jest ruchem etycznym, a nie komercyjnym. Dąży do odrodzenia etycznego ludzkości środkami umoralniającymi człowieka. Kładzie silny nacisk na moralną stronę zagadnienia ustrojowego, politycznego i gospodarczego” [za: Hockuba 1994 s. 21]. Znaczenie neoliberalizmu polega również na tym, że dla państw Zachodu jest najważniejszą teorią oddziałującą na ich politykę zagraniczną [Haliżak 2005].

W ujęciu konstruktywistycznym świat społeczny i polityczny nie są bytami fizycznymi. Stosunki międzynarodowe w tym ujęciu składają się z myśli i idei, a nie z uwarunkowań i sił materialnych. Teorię systemu międzynarodowego jako konstrukcji społecznej rozwijał Alexander Wendt. Swój konstruktywizm uznawał za umiarkowany i opierał go na „symbolicznym interakcjonizmie i socjologii strukturacjonistycznej” [Wendt 2008, s. 11]. Determinantą polityki międzynarodowej jest według niego to, czy państwa postrzegają się nawzajem jako wrogowie, rywale, czy przyjaciele. Podejście Wendta jest idealistyczne i krytyczne zarówno wobec indywidualizmu, jak i materializmu. Jego sprzeciw wobec determinizmu nurtu realistycznego był korzystny z perspektywy rozwojowej. Badacze rozwoju cenią konstruktywizm za założenie, że stosunki międzynarodowe mają charakter społeczny [Wendt 2008, s. 16], a „czynniki materialne [...] nabierają określonych znaczeń w określonych kontekstach” [Czernichowski, Kopiński i Polus 2012, s. 7].

Jak słusznie zauważył Andrzej Gałganek [2013, s. 584], teorie realizmu czy liberalizmu są „europocentrycznymi paradygmatami myślenia o stosunkach międzynarodowych”. Ich afrykańskim, kulturalistycznym odpowiednikiem jest *kimira*. Z perspektywy panafrkańskiej istotnym wyznacznikiem relacji międzynarodowych są czynniki kulturowe. A. Gałganek zaproponował ciekawą koncepcję teoretyczną w postaci abstrakcji nierównego i połączonego rozwoju (NIPR). „Abstrakcja NIPR jako teoretyczne wyobrażenie społecznej zmiany pozwala nam dostrzec jeden świat ukryty pod powierzchnią wojen, podbojów, rywalizacji, eksploatacji i konieczności. Świat od zawsze nierówny i od zawsze połączony, którego międzyspołeczny wymiar był i jest konstruowany przez codzienną działalność wielu miliardów ludzi: myśliwych i zbieraczy, pasterzy, rolników, producentów, kupców, kobiet, dyfuzję wynalazków i roślin, szlaki transportowe, jedwab, druk, pismo, a także wojny, podboje, kolonizacje, eksploatacje, chciwość, żądze władzy, hegemonie i imperializmy. Świat tkany z nieustannie przenikających się elementów, przecinających się linii, dziedzictwa, instytucji, melanżu, hybrydyczności, transpozycji i rekompozycji” [Gałganek 2013, s. 10–11].

Literatura dotycząca polityki rozwojowej Unii Europejskiej jest bardzo bogata, choć z powodu ograniczenia podmiotowego nigdy nie miała tak uniwersalnego charakteru jak badania polityki rozwojowej i ekonomii rozwoju w wymiarze globalnym. Syntez dotyczących unijnej polityki rozwojowej nie jest zbyt wiele. Jedną z pierwszych przygotował Enzo Grilli. Jego ocena tej polityki była bardzo krytyczna.

Wynikało to z jego opinii, że nigdy nie było jednej, spójnej polityki rozwojowej UE. Polityka ta była raczej reaktywna i doraźna. Wynikała nie z przemyślanych i przyjętych zasad, strategii czy planów, tylko wiązała się z różnymi bieżącymi czynnikami – aktualnymi relacjami UE z różnymi grupami państw, koniecznością ustosunkowania się do wydarzeń globalnych czy dominujących trendów w globalnej polityce rozwojowej [Grilli 1993, s. 337–338]. Unijną politykę rozwojową krytycznie oceniali Charlotte Bretherton i John Vogler [1999]. Zdecydowanie bardziej pozytywna była ocena Marjorie Lister, według której wieloletnie relacje instytucjonalne między Europą a krajami rozwijającymi się, a w szczególności z krajami rozwijającymi się Afryki, uczyniły z UE idealnego partnera rozwojowego. Nie zmieniało to faktu, że w latach 90. XX w. europejska polityka rozwojowa funkcjonowała w atmosferze „euroafropesymizmu”, polegającej na braku przekonania UE co do możliwości budowania partnerstwa z krajami rozwijającymi się i zrealizowania celów rozwojowych [Lister 1998, s. XVI].

Mirjam van Reisen twierdziła z kolei, że „współpraca rozwojowa Wspólnot Europejskich będzie skuteczna tylko wtedy, gdy polityki zewnętrzne i wewnętrzne będą sprzyjały eliminacji ubóstwa na Południu” [van Reisen 1999, s. 44]. Konkluzje były optymistyczne: „Unia Europejska w większości polityk zewnętrznych stopniowo staje się globalnym graczem. Unia posiada kompetencje w coraz większej liczbie polityk. Powoli staje się jednolitym podmiotem politycznym wobec państw trzecich” [van Reisen 1999, s. 193]. Martin Holland rozważał problem, w jakim stopniu UE odgrywa odrębną rolę w polityce rozwojowej, i doszedł do wniosku, że polityka rozwojowa jest tym obszarem, który może wzmacniać proces integracji UE. Postulował, by przekształcić politykę rozwojową z kompetencji dzielonej (między UE i państwa członkowskie) w kompetencję wyłączną UE [Holland 2002, s. 244]. Carol Cosgrove-Sacks [1999, 2001] uważała, że relacje z krajami rozwijającymi się nadal są kształtowane przez dziedzictwo kolonializmu [Cosgrove-Sacks 1999, s. 3], a Simon Maxwell i Paul Engel [2003] twierdzili, że unijna polityka rozwojowa wymaga rozstrzygnięć w zakresie pogłębionej koordynacji, komplementarności i spójności działań.

Karin Arts i Anna K. Dickson [2004, s. 2] dowodziły, że Unia, mimo że stała się największym wielostronnym dawcą pomocy, nie uzyskała proporcjonalnego wpływu na globalne instytucje i fora zajmujące się polityką rozwojową. Polityka UE w zakresie rozwoju była w dużym stopniu peryferyjna w stosunku do wpływu Stanów Zjednoczonych i instytucji Bretton Woods. Ważne wydarzenia wewnątrz Unii, związane z procesem jej rozszerzania i finalizowaniem unii walutowej, spowodowały przeniesienie uwagi i priorytetów na kwestie wewnętrzne, kosztem niektórych obszarów polityki zewnętrznej Unii. W stosunku do lat 70. i 80. polityka rozwojowa UE, w przekonaniu autorek, uległa zasadniczej zmianie. Wcześniej polityka ta miała znaczący i innowacyjny wkład w dialog Północ–Południe. W latach 90. unijna polityka rozwojowa stała się mniej samodzielna i znacznie silniej podążała za globalnymi trendami [Arts i Dickson 2004, s. 2–3].

Europejską politykę rozwojową badali również Maurizio Carbone [2007, 2013], Wile Hout [2007], Andrew Mold [2007], Patrick Holden [2009] i Paul Hoebink [2010]. Prowadzi się też badania sektorowe, ograniczone geograficznie tylko do Afryki Subsaharyjskiej (m.in. Tomasz Rynarzewski i współautorzy [2017]). Asteris Huliaras [2009, s. 54], analizując relacje UE z Afryką, doszedł do wniosku, że mają one charakter bardziej filozoficzny i kulturowy niż polityczny czy ekonomiczny. Przyczyną takiego wniosku była głęboka asymetria między siłą i wpływem obu stron. W takich warunkach nie może być mowy o partnerstwie. Huliaros wykluczał jednak możliwości zbudowania partnerskich relacji, jeżeli interesy, korzyści i koszty byłyby jasne dla obu partnerów. Zgadzał się z Jean-François Bayarem, że Europejczycy mają tendencję do traktowania Afryki w kategoriach „nowomowy” rozwoju, eliminacji ubóstwa czy pomocy humanitarnej, a to wyklucza budowanie „normalnych” relacji czy realnego, a nie retorycznego partnerstwa. To, co Huliaras wskazywał jako symptomy budowania „normalnych” relacji, a mianowicie – rezygnacja z zasady braku wzajemności w stosunkach handlowych, nowe umowy o partnerstwie gospodarczym, zwiększający się zakres współpracy z instytucjami obejmującymi cały kontynent lub poszczególne jego regiony czy wsparcie dla afrykańskich misji pokojowych – jest problematyczne dla części państw Afryki. Obszerna jest także literatura dotycząca subregionów lub poszczególnych państw.

Poszczególnymi elementami polityki rozwojowej UE zajmowało się wielu autorów, między innymi:

- handlem międzynarodowym – Vinod K. Aggarwal i Edward Fogart [2004], Yves Bourdet, Joakim Gullstrand i Karin Olofsdotter [2007], Gerrit Faber i Jan Orbie [2007], Adrian Flint [2008], Katarzyna Kołodziejczyk [2010], Zdzisław Puślecki [2012] oraz Maurizio Carbone i Jan Orbie [2015];
- problemami pokoju i bezpieczeństwa – Michael Brzoska [2003], Elizabeth Sidiropoulos i Romy Chevallier [2006], Wojciech Forsysiński [2014], Beata Przybylska-Maszner [2010, 2014], Alex Vines [2010], Fernanda Faria [2004];
- wymiarem instytucjonalnym i prawnym – Simon Duke [2000], Mario Telò [2006, 2009], Katarzyna Cichos [2016];
- prawami człowieka – Karin Arts [2000], Karen Smith [2010];
- warunkowaniem pomocy – Svea Koch [2015];
- organizacjami pozarządowymi – Gilles Nancy i Borianna Yontcheva [2006];
- gospodarowaniem zasobami naturalnymi – Jürgen Runge i James Shikwati [2011], Walter Rodney [1972];
- integracją regionalną – Paweł Frankowski [2011];
- migracją – Belachew Gebrewold [2007], Witold Małachowski [2010];
- spójnością na rzecz rozwoju – Simon Stroß [2014].

Bogactwo badań i publikacji nie zmienia faktu, że syntez dotyczących polityki europejskiej wobec Afryki Subsaharyjskiej jest stosunkowo niewiele. Ich autorami są William Brown [2002], Paweł Frankowski i Irma Słomczyńska [2011], Tiago Faia

[2012] i Daniela Sicurelli [2013]. W jedynej polskiej monografii na ten temat autorzy doszli do wniosku, że „Afryka znów staje się jednym z priorytetów europejskich” [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 239]. Jednocześnie zwrócili uwagę na trudności w badaniu efektywności działań rozwojowych UE w Afryce Subsaharyjskiej. Nieco więcej syntez poświęcono polityce UE wobec grupy państw AKP, do której wchodzi m.in. Afryka Subsaharyjska – ich autorami są: Lucjan Ciamaga [1986], Olufemi Babarinde i Gerrit Faber [2005], Adriana Kalicka-Mikołajczyk [2005], Grzegorz Mazur [2013], Katarzyna Kołodziejczyk [2013], Joanna Modrzyńska [2014], Patryk Kugiel i Damian Wnukowski [2015].

Narzędziem przydatnym do analizy polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej jest teoria ról międzynarodowych. Jej prekursorem był Kalevi Holsti. Teoria ról międzynarodowych była rozwijana przez wielu badaczy: Stephena Walkera [1987], Ziemowita J. Pietrasia [1989], Jamesa Rosenau [1990], Michaela Barnetta [1993], Lisbeth Aggestam [1999]. W kontekście afrykańskim teorie ról badał Alvin Magid [1980]. Do analizy oddziaływań Unii Europejskiej w zakresie polityki rozwojowej stosowali ją m.in. Charlotte Bretherton i John Vogler [1999], Karen Smith [2008], Ryszard Zięba [2003], Dariusz Milczarek [2003], Ole Elgström i Michael Smith [2006], Stanisław Parzymies [2009], Mario Telò [2009], Justyna Zajac [2010], Ewa Latoszek i Magdalena Proczek [2013], Joachim A. Koops i Gjovalin Macaj [2015]. Podobnie jak w przypadku innych regionów świata, wobec Afryki Subsaharyjskiej Unia Europejska odgrywa wiele ról jednocześnie – ważnego partnera współpracy rozwojowej, promotora demokracji i praw człowieka, promotora zrównoważonego rozwoju i współpracy regionalnej, współuczestnika działań dotyczących bezpieczeństwa i rozwiązywania konfliktów.

W pracy wykorzystano zmienione wersje artykułów autora pt. *Korupcja jako bariera rozwoju na przykładzie Afryki Subsaharyjskiej* [Kaczmarek 2016], *Stanowisko Unii Europejskiej wobec nowej agendy rozwojowej Post 2015* [Kaczmarek 2015] i *Znaczenie pokoju i stabilizacji dla europejskiej polityki rozwojowej wobec Afryki Subsaharyjskiej* [Kaczmarek 2017].

Struktura pracy

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. W rozdziale pierwszym przedstawiono genezę zaangażowania UE w Afryce Subsaharyjskiej oraz globalne uwarunkowania unijnej polityki rozwojowej. Przeprowadzono analizę historyczną związków Europy i Afryki przed rokiem 2000. Obejmuje ona ideę Euroafryki, koncepcje afrocentryczne oraz współpracę EWG z Afryką w okresie schyłkowego kolonializmu. Historia relacji postkolonialnych została podzielona na dwa okresy: okres wzajemnych preferencji i okres preferencji jednostronnych.

W rozdziale pierwszym przeprowadzono też analizę motywów udzielania pomocy rozwojowej. Zostały one podzielone na trzy grupy: polityczne, ekonomiczne i etyczne. Do globalnych uwarunkowań unijnej polityki rozwojowej zaliczono sytuację międzynarodową w badanym okresie oraz działania podejmowane przez organizacje mające duży wpływ na globalne działania rozwojowe – ONZ i OECD. W obu wypadkach UE uznaje rolę i dorobek tych organizacji w zakresie polityki rozwojowej. Unijna polityka rozwojowa wobec Afryki była w badanym okresie podporządkowana realizacji MDG.

Podstawy prawne, polityczne, ekonomiczne i instytucjonalne unijnej polityki rozwojowej są przedmiotem rozdziału drugiego, ze szczególnym uwzględnieniem (tam gdzie tylko było to możliwe) Afryki Subsaharyjskiej. Instytucjonalizacja ma duży wpływ na kształt polityki rozwojowej UE. Unia nie jest typową instytucją międzynarodową. Do czasu wejścia w życie *traktatu lizbońskiego* UE była konstrukcją *sui generis* – nie była ani organizacją międzynarodową, ani państwem quasi-federalnym. Po wejściu w życie *traktatu lizbońskiego* UE stała się instytucją międzynarodową, działającą w formie organizacji międzynarodowej. Artykuł 47 stanowił, że Unia ma osobowość prawną. System podejmowania decyzji UE powoduje jednak, że nie jest ona typową organizacją międzynarodową. Jest „specyficzną instytucją międzynarodową, gdzie zachodzą różne typy procesów instytucjonalizacji” [Skolimowska 2014, s. 10]. Dlatego poznanie regulacji traktatowych i innych aktów prawnych, struktury instytucjonalnej UE oraz deklaracji politycznych poszczególnych instytucji ma duże znaczenie dla analizy polityki rozwojowej. Analiza ta obejmuje przede wszystkim *traktat z Maastricht*, *traktat lizboński* oraz *Wspólne stanowisko Rady i Komisji z 10 listopada 2000 r.*, *umowę z Kotonu* i *konsensus europejski*. W analizie instytucjonalnej skoncentrowano się na trzech instytucjach: Parlamencie Europejskim, Radzie i Komisji Europejskiej. Pozostałe instytucje unijne, które mają wpływ lub odgrywają określoną rolę w polityce rozwojowej UE, to: Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), Europejski Bank Inwestycyjny (EIB) oraz organy doradcze.

Niezależnie od polityki rozwojowej poszczególnych dawców, Afryka nie rozwija się w sposób, który odpowiadałby ich oczekiwaniom czy oczekiwaniom społeczności lokalnych. Dlatego rozdział trzeci poświęcono barierom rozwoju Afryki Subsaharyjskiej. Barier tych jest wiele – bezpieczeństwo, niestabilność, zdolność państwa do efektywnej alokacji pomocy zagranicznej, trybalizm, nepotyzm, centralizm, korupcja oraz problem praworządności i gwarancji dla własności. Jedną z kluczowych barier rozwojowych jest deficyt pokoju i stabilizacji. W rozdziale trzecim przeanalizowano znaczenie pokoju i stabilizacji w Afryce Subsaharyjskiej, współzależność pokoju i rozwoju oraz instrumenty UE na rzecz pokoju i bezpieczeństwa. Zapewnienie pokoju i stabilności jest bardzo ważne, ale nie jest warunkiem wystarczającym dla zagwarantowania rozwoju. Kolejne bariery rozwoju, które przedstawiono, to korupcja, jakość rządów i trybalizm. Ostatni obszar tematyczny

związany z barierami rozwoju to czynniki ekonomiczne. W badanym regionie one również mają duże znaczenie. Programowanie, wdrażanie i rezultaty polityki rozwojowej UE to temat rozdziału czwartego. W pierwszej części analizowanego okresu programowanie miało charakter jednostronny. Drugim etapem było programowanie dwustronne, uwzględniające stanowisko strony afrykańskiej. Trzecią i ostatnią chronologicznie fazą w mechanizmach programowania jest programowanie wspólne (z innymi dawcami pomocy). W rozdziale tym przedstawiono zarówno dokumenty programowe instytucji unijnych, jak i dorobek programowy szczytów UE-Afryka. Wielość dokumentów, strategii i planów przyjmowanych przez różne instytucje, dość często zmienianych i poprawianych powoduje, że obraz polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej nie jest jednoznaczny. Architektura instrumentów finansowych służących realizacji celów politycznych jest złożona. Najważniejszy dla tego regionu jest Europejski Fundusz Rozwoju (European Development Fund – EDF), ale wykorzystywane są również: Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka oraz instrumenty pochodne. Mechanizmem politycznym wpływającym na realizację unijnej polityki rozwojowej jest warunkowanie pomocy i stosowanie pomocy budżetowej. Dodatkowo wdrożenie programów i strategii często odbiegało od pierwotnych założeń. Czynnikiem niezbędnym dla oceny unijnej polityki rozwojowej jest ocena rezultatów jej wdrażania.

Globalna agenda rozwojowa w postaci MDG wywarła duży wpływ na unijną politykę rozwojową. Wiele wskazuje na to, że podobnie będzie w wypadku nowych SDG. Rozdział piąty jest próbą ukazania perspektyw polityki rozwojowej Unii Europejskiej wobec Afryki Subsaharyjskiej. Przedstawiono w nim analizę stanowiska UE w sprawie przygotowania nowej agendy rozwojowej. Dwa kluczowe problemy dla przyszłości polityki rozwojowej to kwestia jej autonomiczności oraz spójność na rzecz rozwoju (*Policy Coherence for Development* – PCD). Nie można było też pominąć wpływu aktualnej sytuacji politycznej na politykę rozwojową UE. Unijne instytucje miały duże i konkretne oczekiwania wobec nowej agendy rozwojowej. Jasny i jednoznaczny jest podstawowy priorytet UE w zakresie polityki rozwojowej – wyeliminowanie skrajnego ubóstwa. Jest on zgodny z celem określonym przez Unię Afrykańską. Cele szczegółowe UE nie zawsze są natomiast tożsame z oczekiwaniami państw afrykańskich. W przypadku niektórych kwestii – zdrowia reprodukcyjnego, liberalizacji handlu czy polityki migracyjnej – między partnerami współpracy rozwojowej występują istotne różnice.

UNIA EUROPEJSKA W AFRYCE SUBSAHARYJSKIEJ

1.1. Historyczne związki Afryki i Europy

Afryka zawsze interesowała Europejczyków. Pliniusz Starszy napisał: *semper aliquid novi Africam adferre* [Pliniusz Starszy, *Historia naturalis*, VIII, 42]. Cytat ten często powtarzany w formie: *Ex Africa semper aliquid novi* – to łacińska wersja greckiego powiedzenia, używanego w starożytności, a znanego w wersji: „Zawsze coś nowego z Libii”, przytoczonego przez Arystotelesa w *Historia Animalium* [VIII, 28]. Obaj autorzy nie przypuszczali, jak bardzo dosłownie ich sformułowanie odnosi się do samej ludzkości. „Okolo 70 tysięcy lat temu nowy gatunek *Homo* – my – wyszedł z Afryki i całkowicie wyparł wszelkie inne formy” [Morris 2015, s. 76]. Starożytni Grecy i Rzymianie nie wiedzieli, że Afryka jest kolebką ludzkości, a więc przyczyna ich zainteresowania musiała być inna niż ciekawość miejsca, z którego pochodzi człowiek. Afryka była jednocześnie blisko i daleko. Geograficznie bliska śródziemnomorskiej Europie była stosunkowo mało znana. Jednocześnie to, co było znane, było postrzegane jako odmienne pod wieloma względami – naturalnym (surowce, zwierzęta, roślinność) czy kulturowym (antropologicznym, etnograficznym czy religijnym). Zainteresowanie odmiennością było jedną z przyczyn europejskiego zaangażowania w Afryce. I tak jest do dziś. „W nowoczesnej kulturze europejskiej Afryka to wielka emanacja Inności” [Siewior 2012, s. 34]. To dlatego wiele rzeczy czy zjawisk pochodzących z Afryki było z europejskiej perspektywy „nowymi”.

Analiza historyczna wzajemnych relacji jest w dużym stopniu obciążona eurocentryzmem, gdyż tradycja afrykańska opierała się przede wszystkim na przekazie ustnym. W historiografii zachodniej za „właściwe źródła historyczne, *par excellence* dokumenty historyczne” od dawna uchodzą źródła pisane [Handelsman 1928, s. 45]. Przekaz ustny jako źródło historyczne ma pewne atuty, ale i istotne ograniczenia. Podobnie jest w przypadku klasyfikacji źródeł zaproponowanej przez Jerzego Topolskiego, który dzielił źródła na bezpośrednie i pośrednie. Większość źródeł do historii Afryki ma charakter pośredni. A źródła pośrednie oznaczają pośrednie poznanie, czyli pośrednictwo osoby trzeciej, co generuje konieczność badania wiarygodności informatora-pośrednika [Topolski 1984, s. 329]. Dodatkową trudnością w wykorzystywaniu źródeł historycznych do badań nad historią Afryki jest właściwe odkodowanie informacji źródłowych. Trudności źródłoznawcze były

jednymi z przyczyn, dla których dzieje Afryki bardzo długo nie były uznawane za pełnoprawną dziedzinę badań historycznych [Curtin i in. 2003, s. 13]. Zmieniło się to dopiero w latach 60. XX w. i wynikało nie ze zmian w metodologii nauk humanistycznych, ale z gwałtownego zwiększenia politycznego znaczenia kontynentu.

Historia Afryki nie była przedmiotem specjalnej uwagi Europejczyków nie tylko z powodu problemów natury metodologicznej. Wynikało to m.in. z tego, że zasoby naturalne Afryki wywoływały większe zainteresowanie i pożądanie niż to, co Afryka mogła zaoferować w ramach szeroko rozumianej kultury. I to na zasobach naturalnych skupiła się uwaga Europy w czasach nowożytnych. Podejście to, w połączeniu z przewagą technologiczną i militarną Europy, zdeterminowało charakter wzajemnych relacji na wiele stuleci. Już w latach 1500–1520 Portugalczycy „wywozili z Afryki przeciętnie 410 kilogramów złota rocznie” [Curtin i in. 2003, s. 222]. Dodatkową barierą kulturową stało się to, że jednym z argumentów usprawiedliwiających kolonizację była koncepcja nierówności ras. Argumentów dla takiego podejścia dostarczali wybitni przedstawiciele myśli europejskiej, m.in. filozofia dialektyczna Hegla, który określał Afrykę jako „kraj dzieciństwa cywilizacji”. Skoro pojawiło się dziecko, to musiało zostać postawione pytanie o to, kto ma je wychowywać. Paternalistyczna odpowiedź nasuwała się sama. „Wychowywanie” Afryki stało się wręcz obowiązkiem Europy [Vorbrich 2012, s. 214]. Procesem wychowawczym był kolonializm [Gawrycki i Szeptycki 2011, s. 72]. Karol Marks uważał, że imperializm wprowadzi kraje pozaeuropejskie na ścieżkę rozwoju. Myślał głównie o krajach azjatyckich i ich „azjatyckim sposobie produkcji”. Kraje, które znalazły się w stagnacji, mogłyby się z niej wydostać tylko dzięki inwazji krajów rozwiniętych [Kołakowski 2000, s. 422]. Teoria postkolonialna uznawała, że dyskurs kolonialny racjonalizuje się w dychotomiach: dojrzałość – niedojrzałość, cywilizacja – barbarzyństwo, rozwinięty – rozwijający się, postępowy – prymitywny [Gandhi 2008, s. 36]. Współczesne modele pomocy zagranicznej bywają wpisane w ten schemat: darczyńca – obdarowany.

Nie ulega wątpliwości, że okres kolonializmu i niewolnictwa wywarł olbrzymi wpływ na współczesne stosunki Europy i Afryki. Handel niewolnikami był na tyle efektywny ekonomicznie, że zniechęcał kolonizatorów do rozwijania rolnictwa i innych dziedzin gospodarki. Nie ma możliwości precyzyjnego zbadania skutków demograficznych niewolnictwa. Znane są przybliżone dane dotyczące liczby wywiezionych niewolników, ale nie jest znana wielkość zaludnienia w chwili rozpoczęcia handlu niewolnikami [Iliffe 2011, s. 166]. Wiadomo jednak, że handel niewolnikami zahamował wzrost liczby ludności, a w niektórych przypadkach (Angola) spowodował spadek zaludnienia [Iliffe 2011, s. 169]. Niewolnictwo miało poważne skutki polityczne, ekonomiczne i społeczne. Następowala m.in. komercjalizacja władzy – władza polityczna łączyła się z władzą kapitału. „Liczne państwa afrykańskie zmieniono w maszyny wojenne, których zadaniem było chwywanie niewolników i sprzedawanie ich Europejczykom” [Acemoglu i Robinson 2014, s. 305]. Handel

niewolnikami zahamował rozwój produkcji towarowej i demotywowwał potencjalnych zwolenników poprawy systemu transportu lądowego. Wpływał na rozwój zjawiska niewolnictwa w Afryce Zachodniej. Skutki psychologiczne niewolnictwa są odczuwalne do dzisiaj.

Pod koniec lat 70. XIX w. mocarstwa europejskie rozpoczęły gwałtowną rywalizację o zdobycze terytorialne w Afryce i do 1914 r. teoretycznie rozdzieliły między siebie cały kontynent afrykański, z wyjątkiem Liberii i Etiopii. W praktyce jednak nie kontrolowały wszystkich terytoriów. Kolonie miały przynosić metropoliom korzyści, ale w dłuższej perspektywie czasowej. „Epoka kolonialna była w Afryce tyleż traumatyczna, ile krótka. Jej najważniejszym następstwem [...] był żywiołowy wzrost liczby ludności, który w połowie XX wieku stał się nową siłą kształtującą bieg afrykańskich dziejów” [Iliffe 2011, s. 263]. Celem kolonizatorów nie był rozwój kolonii, tylko metropolii. „Dopływ surowców, taniej siły roboczej i półproduktów planowano tak, aby maksymalnie zwiększyć dochody «kraju macierzystego»” [Davis 2010, s. 903]. Skutki takiej polityki były dla krajów afrykańskich bolesne i długotrwałe. „Przez wyzyskujące instytucje gospodarcze i polityczne oparte na handlu niewolnikami industrializacja nie objęła regionów afrykańskich na południe od Sahary, które pogrążyły się w stagnacji, a nawet uległy regresowi gospodarczemu, podczas gdy inne części świata przekształcały swe gospodarki” [Acemoglu i Robinson 2014, s. 289].

1.1.1. Idea Euroafryki

Na początku XX wieku, bazując na bliskości geograficznej, związkach ekonomicznych i historycznych, stworzono ideę Euroafryki (w trzech wariantach językowych – *Eurafrique*, *Eurafrika*, *Euroafrica*). Sama koncepcja jest starsza niż termin. Była to idea gospodarczego i politycznego powiązania obu kontynentów, sformułowana w latach 20. XX w. Przedwojenny ruch paneuropejski postrzegał Afrykę jako wspólny dla zjednoczonej Europy rezerwar produktów rolnych, surowców mineralnych i źródło energii (wodnej). Paneuropa miała obejmować kolonie francuskie, belgijskie i włoskie w Afryce [Hansen i Jonsson 2014]. Założyciel ruchu paneuropejskiego Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi postrzegał europejskie kolonie w Afryce jako swoisty „posag”, który pozwoli Europie, a właściwie Paneuropie, w utrzymaniu jej pozycji wobec Ameryki i Azji. Przetrwanie Europy i jej znaczenia w przyszłości widziano właśnie w skutecznie wykorzystanych związkach z Afryką, choć nie rozumiano przez to związków równorzędnych partnerów.

Pierwszy terminu *Eurafrique* użył Eugène Guernier [1933]. Dodatkowym argumentem, który pojawił się po II wojnie światowej, było powstrzymanie Afryki przed ewentualnym wyborem socjalizmu jako modelu rozwoju, co stawiałoby zachodnią Europę w trudnym położeniu geopolitycznym. Idea nie była wyłącznie koncepcją

teoretyczną. Podjęto próbę jej realizacji w postaci planu Constantine'a, zapoczątkowanego w 1958 r. przez prezydenta de Gaulle'a. Plan polegał na ekonomicznym rozwoju Algierii poprzez inwestycje z metropolii, a jego politycznym celem było utrzymanie tego kraju w strefie Euroafryki. Tym bardziej że Algieria formalnie nie była kolonią, tylko częścią metropolii. Współcześnie [Lister 1998] termin *Euroafryka* oznacza superregion, który ma znaczenie głównie psychologiczne, gdyż pomaga UE czuć się „globalnym graczem”. W październiku 2007 r. termin Euroafryka próbował przywrócić do dyskursu prezydent Nicolas Sarkozy. W swym przemówieniu podczas wizyty w Tangerze, w ramach pierwszego prezydenckiego afrykańskiego tournée, określił Euroafrykę jako „wielkie marzenie” i połączył ją z zupełnie nowym projektem powołania Unii Śródziemnomorskiej¹. Wśród poprzedników N. Sarkozy'ego na stanowisku prezydenta Francji byli tacy, którzy uważali się za wybitnych ekspertów od spraw afrykańskich. Bardzo pewny siebie był Jacques Chirac, który strofując Sarkozy'ego – ówczesnego ministra – za jego wizytę w Beninie i Mali, powiedział: „Panowie ministrowie, chcę wam powiedzieć, że nie macie pojęcia o Afryce. Prywatnie mogę dodać, że tylko dwie osoby na świecie wiedzą, co to jest Afryka. Te osoby to prezydent Lula i ja” [za: Nay 2007, s. 338].

Kaye Whiteman widział w terminie Euroafryka „przeżytek kolonialnej przeszłości” i przypominał, że choć idea była zainicjowana przez Francuzów, to „później stała się atrakcyjna dla nazistowskich Niemiec i faszystowskich Włoch, ponieważ dostrzegli oni korzyści w ogólnoeuropejskiej strategii wykorzystania zasobów i rynków afrykańskich” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 2]. Krytyczne podejście do Euroafryki reprezentują również badacze europejscy [Martin 1982]. Jako narzędzie konceptualne termin Euroafryka rozwijają Peo Hansen i Stefan Jonsson [2014]. Zasugerowali oni, że europocentryczna interpretacja Euroafryki i kolonializm były wręcz źródłem integracji europejskiej. To wniosek idący jednak zbyt daleko, choć nie ma wątpliwości, że koncepcja Euroafryki miała wpływ na początkowe jej stadia.

Niezależnie od idei Euroafryki funkcjonowała koncepcja, którą można uznać za próbę modernizacji zależności byłych kolonii podjętą przez Francję. Od połowy lat 50. określano ją jako *Françafrique*. Nazwę tę nadał tej koncepcji Jacques Foccart, sekretarz generalny do spraw afrykańskich w kancelarii prezydenta Charles'a de Gaulle'a. Koncepcja obejmowała nie tylko wspólnotę językową, ale również przekonanie o szczególnej misji cywilizacyjnej, której nosicielem i eksporterem jest Francja. Zakładano, że „obecność Francji w Afryce była lub jest niezbędna, by tamtejsze kraje mogły się rozwijać” [Andrzejczak 2010, s. 96]. Koncepcja oznaczała nawiązanie silnych więzów politycznych, gospodarczych i kulturalnych i miała wymiar praktyczny. Była popierana przez część liderów afrykańskich, na przykład wieloletniego prezydenta Wybrzeża Kości Słoniowej Félix'a Houphouëta-Boigny'ego, co traktowano czasami jako „reaktywną asymilację” [Vorbrich 2012, s. 232].

¹ Projekt został zrealizowany, ale w innym kształcie, niż proponował N. Sarkozy.

W 1960 r. poprawką konstytucyjną umożliwiono łączenie członkostwa we Wspólnocie Francuskiej z niepodległością. W latach 1960–1963 Francja zawarła układy i porozumienia dotyczące współpracy gospodarczej, finansowej, wojskowej, kulturalnej i technicznej z 17 państwami afrykańskimi. Od 1973 r. regularnie organizowano konferencje francusko-afrykańskie, zainicjowane przez prezydenta Nigru Hamaniego Dioriego. Od roku 1981 nosiły one nazwę: konferencje szefów państw Francji i Afryki; stały się politycznym sukcesem Francji [Solarz 2004, s. 25]. Kraje frankofońskie tworzą także nieformalną grupę w WZP AKP-UE, a z obserwacji prac Zgromadzenia wynika, że nieformalnym liderem tej nieformalnej grupy był przez wiele lat przedstawiciel Mali – Assarid Imbarcaouane. Dominujący wpływ Francji na politykę rozwojową EWG w pierwszych dekadach jej działalności powodował, że – szczególnie z perspektywy francuskiej – różnica między *Franciafrique* a *Eurafrique* była niewielka. Język i kultura francuska nadal wywiera duży wpływ na kraje Afryki. Obecnie 30 państw afrykańskich należy do założonej w roku 1970 Międzynarodowej Organizacji Frankofonii. O tym, jak silne są te więzi, świadczy fakt, że nawet otwarcie anglofilską polityką prezydenta Rwandy Paula Kagame nie spowodowała wyjścia tego kraju z Frankofonii, choć jednocześnie od 2009 r. Rwanda jest członkiem brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*The Commonwealth*)².

Całkiem niedawno rozważano nawet zastąpienie pierwszej idei przez drugą, jako bardziej odpowiadającą wyzwaniom współczesności i nieobarczoną, zdaniem zwolenników takiej zamiany, kolonialną przeszłością. Próbę reaktywowania koncepcji *Eurafrique* podjętą przez Nicolasa Sarkozy'ego (2007) interpretowano jako otwarcie nowego modelu „relacji francusko-afrykańskich: kres strategii *Franciafrique*, początek niedoprecyzowanego modelu współpracy *Eurafrique*, opartego na wspólnej wizji przyszłości, a nie rozpamiętywaniu przeszłości” [Bayart 2014, s. 115]. Koniec *Franciafrique* ogłaszał też kolejny prezydent – François Hollande, podczas swej pierwszej podróży afrykańskiej do Senegalu (2012). Obiecywał partnerstwo, niepopieranie dyktatorów, odrzucenie ingerencji i obronę demokracji [Ndiaye 2015, s. 390]. Weryfikacja tej polityki nastąpiła bardzo szybko, gdyż już na początku 2013 r. Francja interweniowała militarnie w Mali, a pod koniec tego samego roku w Republice Środkowoafrykańskiej. Część afrykańskich obserwatorów odbierało te działania jako formę rekolonizacji [Robert 2017, s. 17–18].

Z drugiej strony część afrykańskich badaczy [Mbele 2010] i duża część afrykańskiej opinii publicznej [Adebajo i Whiteman 2012] odbierało ten termin jako imperialistyczny czy neokolonialny. Rzeczywiście geneza tej koncepcji była silnie związana z ideami, które służyły uzasadnieniu kolonializmu i próbom jego modernizacji. Neokolonialne podejście Europy do Afryki jest dziś przeszłością, ale istnieje ryzyko powielenia tego modelu w postaci specjalnych związków Afryki z nowymi partnerami – *Chinafrique* lub *BRICafrique* [Akinyetun 2016, s. 28].

² Rwanda nigdy nie była częścią imperium brytyjskiego.

1.1.2. Koncepcje afrocentryczne

Nieco łagodniej historyczny związek Europy i Afryki interpretował Léopold Sédar Senghor, współtwórca koncepcji *négritude*. Uważał on, że Afryka Subsaharyjska i Europa są częścią tego samego „kulturalnego continuum”, rozpoczynającego się w starożytnym Egipcie. Bardziej krytyczny wobec Europy był Aimé Césaire. Z jednej strony twierdził, że „można mówić o wielkiej rodzinie kultur afrykańskich, która zasługuje na miano cywilizacji murzyńskiej”, ale dodawał, że „[w]szędzie, gdzie kolonizacja europejska zaprowadzała gospodarkę pieniężną, spowodowała ona dezintegrację rodziny, zniszczenie lub nadwątlenie tradycyjnych więzi, rozpad struktury społecznej i gospodarki wspólnotowej” [za: Giełżyński 2006, s. 62]. Pojawiały się również propozycje odwrócenia kolejności w zbitce wyrazowej Euroafryka i mówienia o Afro-Europie, która w przeciwieństwie do Euroafryki będzie w przyszłości partnerstwem opartym na „prawdziwej równości i wzajemnym szacunku” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 19] i realizowanym „bez sugerowania specjalnej relacji o znaczeniu większym niż inne relacje” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 3]. Podobne założenia przyświecają koncepcji *postnégritude*, która zakładała jedność kulturową Afrykanów i widziała celowość „przyswojenia przez Afrykanów dobrodziejstw cywilizacji europejskiej pod warunkiem rozwinęcia refleksji nad kierunkiem własnego rozwoju” [Vorbrich 2012, s. 273].

Bardziej radykalni są zwolennicy afrocentryzmu, przekonując, że to Afryka jest wyjątkowym kontynentem w historii świata – Molefi Kete Asante, Martin Bernal, Anta Diop, Asa G. Hilliard, Clyde Ahmad Winters. Bernal dowodził, że „[c]ywilizacja egipska była u swych fundamentów cywilizacją afrykańską, element afrykański przeważał zarówno w Starym, jak i Średnim Państwie” [Bernal 2003, s. 255]. Podobne tezy stawiali: Marcus Garvey, George James, John Henrik Clarke, Chancellor William i Ivan van Sertima – ostatni twierdził, że starożytny Egipt lub inne cywilizacje afrykańskie wpłynęły na rozwój kultur prekolumbijskich w Ameryce. A. Diop [1955] postrzegał cywilizację afrykańską jako harmonijną i optymistyczną, ale jego tezy, że to Afrykanie wymyślili matematykę, astronomię, kalendarz, religię, rolnictwo, medycynę i wiele innych elementów cywilizacji, były całkowicie ahistoryczne. Asante [1988, s. 6] definiował afrocentryzm jako „wiarę w kluczową rolę mieszkańców Afryki w kształtowaniu historii najnowszej”. Naukowe podstawy afrocentryzmu są kwestionowane.

Łagodniejsze jest podejście umiarkowanych afrocentrystów, którzy akceptują pluralizm perspektyw (afrocentryzm, azjocentryzm czy europocentryzm), a odrzucają jedynie elementy supremacji [Gałganek 2013, s. 584]. Postulują bowiem równorzędność kultur – żadna kultura nie powinna rościć pretensji do pozycji wyższej niż pozostałe. O właściwe miejsce Afryki w historii upominał się James Morris Blaut, który twierdził, że rozwój Afryki w średniowieczu był podobny do innych kontynentów. Problem polega na wspomnianym już braku danych empirycznych,

gdyż z wyjątkiem Etiopii, kraje Afryki Subsaharyjskiej nie wytworzyły pisma dla języków lokalnych. W rezultacie nie dysponujemy lokalnymi źródłami pisemnymi, pozwalającymi na przykład badać rozwój gospodarczy tego regionu w czasach przednowożytnych [Goody 2010, s. 111–113]. Natomiast przekazy ustne nie zawierają w tym zakresie żadnych porównywalnych i weryfikowalnych danych.

1.1.3. Współpraca EWG z Afryką w okresie schyłkowego kolonializmu

W 1945 r. tylko trzy państwa Afryki Subsaharyjskich były formalnie niepodległe – Etiopia, Liberia i Związek Południowej Afryki. W chwili powstawania EWG w marcu 1957 r. niepodległych państw było w tym regionie zaledwie pięć – oprócz trzech wymienionych – Sudan i Ghana, która proklamowała niepodległość kilkanaście dni przed podpisaniem traktatów rzymskich. Dekolonizacja, podobnie jak wcześniej kolonizacja, wywarła istotny wpływ na relacje euro-afrykańskie. Byłe kolonie domagały się od byłych metropolii rekompensat finansowych za okres kolonializmu, a wobec rosnących dysproporcji w poziomie rozwoju wzajemne relacje w naturalny sposób ciążyły ku polityce rozwojowej. Mogła on być remedium na powiększające się nierówności. Dodatkowym aspektem politycznym był wpływ logiki zimnowojennego podziału świata i próby utrzymania państw afrykańskich po euroatlantyckiej stronie tego sporu. Z kolei Związek Radziecki i RWPG oferowały instrumenty pomocowe dla swych politycznych sojuszników w Afryce, a to doprowadziło do sytuacji, w której skutki transformacji ustrojowej dawnego bloku państw socjalistycznych miały wpływ na państwa afrykańskie i ich relacje międzynarodowe, włącznie z konsekwencjami terminologicznym – upadek „drugiego” świata zakwestionował sensowność terminu Trzeci Świat³.

W stosunkach UE i AKP wyróżnia się cztery okresy: od *traktatów rzymskich* do uzyskania niepodległości przez większość państw afrykańskich, okres stowarzyszenia opartego na wzajemnych preferencjach, okres stowarzyszenia opartego na jednostronnych preferencjach i okres partnerstwa, zapoczątkowany *umową z Kotonu* z roku 2000 [Kalicka-Mikołaczyk 2005, s. 12]. Osią tego podziału są stosunki handlowe między stronami. Przyjmując kryteria polityczne, można zaproponować podział na pięć okresów: okres schyłkowego kolonializmu, okres antyimperialistycznej polityki państw Trzeciego Świata, okres dominacji neoliberalizmu, okres koncentracji na zmniejszaniu ubóstwa i okres priorytetu dla polityki bezpieczeństwa (po 11 września 2001 r.) [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 46–47]. W związku jednak z tym, że formalnie polityka rozwojowa UE wobec Afryki bazowała na kwestiach handlowych, pierwsza propozycja periodyzacji wydaje się trafniejsza.

³ Termin sformułowany przez francuskiego socjologa Alfreda Sauvy'ego w 1952 r.

Początek pierwszego okresu wyznacza bezsprzecznie powstanie EWG. Państwa założycielskie EWG (z wyjątkiem Luksemburga) były państwami kolonialnymi lub byłyimi państwami kolonialnymi (Niemcy). Europejskie porozumienia integracyjne od początku uwzględniały kontekst kolonii. Część czwarta *Traktatu ustanawiającego EWG* była poświęcona „stowarzyszeniu krajów i terytoriów zamorskich”. Państwa członkowskie zgodziły się „stowarzyszyć ze Wspólnotą kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Belgią, Francją, Włochami i Niderlandami” [art. 131]⁴. Zdecydowana większość tych terytoriów była zlokalizowana w Afryce (20 z 26) i kontrolowana przez Francję (23 z 26). Belgia posiadała Kongo Belgijskie, Włochy – Somali Włoskie, a Holandia – Nową Gwineę Holenderską. Koncepcja stowarzyszenia była propozycją, a właściwie warunkiem Francji, która uzależniła wręcz podpisanie traktatu od wprowadzenia stowarzyszenia [Modrzyńska 2014, s. 36]. Stowarzyszenie „często było określane jako stowarzyszenie Euroafryki i zakładało specjalny symbiotyczny związek między tymi dwoma kontynentami, uwzględniający priorytetowość tych rynków i uprzywilejowaną pomoc, na wzór specjalnych stosunków Francji z jej byłymi terytoriami” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 3]. Pierre Wigny, drugi przewodniczący grupy chadeckiej w zgromadzeniu parlamentarnym Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, na pierwszym posiedzeniu 19 marca 1958 r. Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego powiedział: „Euroafryka jest szansą zrodzoną przez traktat rzymski. Dla narodów zamorskich, za ich zgodą i w ich interesie, trzeba szukać form współpracy, które im zapewnią szybszy rozwój gospodarczy i polityczny, i dzięki którym będą uczestniczyć w zakresie odpowiedzialności wynikającej ze sprawowania władzy” [Fontaine 2010, s. 129]. Trzy lata później poseł Mario Pedini mówił w Zgromadzeniu o „wspólnocie euroafrykańskiej” [Fontaine 2010, s. 130].

Teoretycznie stowarzyszenie miało służyć „przede wszystkim sprzyjaniu interesom i pomyślności mieszkańców tych krajów i terytoriów, w sposób prowadzący je do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do czego aspirują” [*Traktat ustanawiający EWG*, art. 131]. Niemniej mieszkańcy terytoriów stowarzyszonych nie byli konsultowani w sprawie stowarzyszenia [Kalicka-Mikołajczyk 2005, s. 54], choć uzyskanie zgody zainteresowanych na ewentualne stowarzyszenie postulowano już w 1948 r. w rezolucji chrześcijańskich demokratów, dotyczącej organizacji

⁴ Kraje te i terytoria wymieniono w załączniku do *traktatu*: Francuska Afryka Zachodnia: Senegal, Sudan Francuski, Gwinea Francuska, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dahomej, Mauretania, Niger i Górna Wolta; Francuska Afryka Równikowa: Środkowe Kongo, Ubagny-Shari, Czad i Gabon; Saint Pierre i Miquelon, Komory, Madagaskar i tereny zależne, Somali Francuskie, Nowa Kaledonia i terytoria zależne, Francuskie Kolonie Oceanii, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne; Autonomiczna Republika Togo; Terytorium powiernicze Kamerun pod zarządem francuskim; Kongo Belgijskie i Rwanda-Urundi; Terytorium powiernicze Somalii pod zarządem włoskim; Nowa Gwinea Holenderska.

przyszłej zintegrowanej Europy: „Organizacja Europy [...] musi terytoriom stowarzyszonym lub uzależnionym umożliwić udział i reprezentację wykwalifikowanych przedstawicieli ich narodów w Zgromadzeniu (Europejskim) zgodnie z warunkami, które należy ustalić po konsultacji z zainteresowanymi państwami europejskimi; zgoda samych tych narodów powinna zostać uzyskana zgodnie z ich indywidualnym statutem” [Budnik i Kusto 1992, s. 159].

Do *traktatu* dołączono „Konwencję wykonawczą w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą”. Na mocy konwencji utworzono Fundusz Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich, później przekształcony w Europejski Fundusz Rozwoju. I w tym przypadku realizowano interesy Francji, której udało się uwspółnotować koszty pomocy dla swych terytoriów zamorskich. W konwencji określono geograficzną alokację pomocy finansowej – 511,25 mln jednostek rozliczeniowych (*Unit of Account* – UA)⁵ spośród 581,27 mln zaplanowanych na okres 5 lat zostało przeznaczonych dla kolonii francuskich. Tymczasem wpłata Francji do Funduszu wynosiła tylko 200 mln i była taka sama jak wpłata Niemiec, które nie posiadały wówczas żadnej kolonii. Dodatkowo część najlepszych kontraktów, finansowanych przez Fundusz, trafiała do firm francuskich. Było to konsekwencją wysokiej alokacji środków dla terytoriów, w których łatwiej było działać przedsiębiorstwom francuskim. O wpływie Francji na wspólnotową politykę rozwojową świadczy fakt, że aż do roku 1985 wszyscy komisarze zajmujący się polityką rozwojową byli Francuzami – Robert Lemaigen, Henri Rochereau, Jean-François Deniau, Claude Cheysson i Edgard Pisani.

W rezultacie przyjęcia *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą* państwa afrykańskie, które były niepodległe lub były zależne od państw innych niż państwa członkowskie EWG, znalazły się w gorszej sytuacji formalnej niż państwa stowarzyszone. Niektóre rozwiązania przyjęte w tym początkowym okresie, różnicujące państwa partnerskie w zależności od ich kolonialnej przeszłości, przetrwały do dziś (np. Europejski Fundusz Rozwoju).

1.2. Motywy udzielania pomocy

Motywy zaangażowania EWG w sprawy afrykańskie można podzielić na trzy zasadnicze grupy: motywy natury politycznej, ekonomicznej i etycznej. Wszystkie trzy są odzwierciedleniem szerszych dylematów związanych w udzielaniem pomocy rozwojowej w ogóle. W opinii dużej grupy badaczy głównym motywem moralnym udzielania pomocy jest dysonans kognitywny pomiędzy warunkami życia w krajach biednych i bogatych [Carr, McAuliffe i MacLachlan 1998]. Istotą tego dysonansu jest

⁵ Jednostka rozrachunkowa (UA) miała wówczas równowartości 1 USD.

niezgodność stanu faktycznego z wyobrażeniem oczekiwanego porządku świata. Sposobem zredukowania skali dysonansu może być pomoc dokonywana poprzez redystrybucję dóbr.

1.2.1. Motywy polityczne

Instytucje unijne nie chcą, by motywacja prorozwojowa była zredukowana do moralnego zadośćuczynienia. W *Konsensusie Europejskim* [*Wspólne oświadczenie* 2006], którego znaczenie jest przedstawione w rozdziale drugim, Rada, Parlament Europejski i Komisja Europejska zgodziły się co do tego, że „Zwalczanie światowego ubóstwa jest nie tylko obowiązkiem moralnym; przyczyni się również do zbudowania bardziej stabilnego, pokojowego, zamożnego i sprawiedliwego świata” [pkt 1]. W *Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą* ośrednio odwoływano się do motywów etycznych, ale w praktyce pierwszoplanowe były jednak motywy polityczne i ekonomiczne. Bardzo ważną grupę motywów pomocy rozwojowej zawsze stanowiły i nadal stanowią motywy polityczne oraz interes narodowy dawców. Motywy takie bardzo często wpływały na politykę rozwojową. Zasadniczym celem było uczynienie z biorców pomocy swych sojuszników politycznych. Po II wojnie światowej osią sporów była konfrontacja Zachodu z ZSRR. Każda ze stron szukała sojuszników wśród państw trzecich, wykorzystując do tego pomoc rozwojową. W 1958 r. wycofaną (z dnia na dzień) pomoc francuską dla Gwinei zastąpiła pomoc z ZSRR i innych państw bloku wschodniego. Republika Federalna Niemiec w stosunkach bilateralnych z państwami rozwijającymi się stosowała doktrynę Hallsteina⁶, która miała ograniczać prawnomiędzynarodowe uznawanie NRD [Frymark 2015, s. 9]. Pomoc rozwojową udzielano tylko tym państwom, które nie uznawały NRD.

W przypadku EWG w okresie dekolonizacji ważną kwestią polityczną dla niektórych państw członkowskich było zbudowanie modelu współpracy z dawnymi koloniami. Do dzisiaj niektóre państwa UE traktują politykę rozwojową jako narzędzie polityki zagranicznej. „Współpraca na rzecz rozwoju, jako integralna część polityki zagranicznej i stosunków zewnętrznych Polski, służy realizacji podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej: zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności państwa i jego obywateli, ochronie jego interesów oraz rozwojowi współpracy gospodarczej z krajami wszystkich kontynentów” [MSZ 2003, s. 5], nie uznając *de facto* jej autonomicznego charakteru. Wizje poszczególnych państw członkowskich odnośnie do celów unijnej polityki rozwojowej różnią się między sobą znacznie i w wielu wypadkach zależą od celów bieżącej polityki krajowej.

⁶ Zgodnie z tą doktryną RFN nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych z żadnym państwem, które uznawało NRD. Jedynym wyjątkiem był ZSRR.

Kierunki pomocy bilateralnej państw członkowskich często wynikają z historii i narodowych celów politycznych, a nie z wytycznych UE. W niektórych przypadkach również pomoc UE jest silnie upolityczniona, na przykład pomoc dla Palestyńczyków czy specjalne traktowanie Wysp Zielonego Przylądka. Z badań [Alesina i Dollar 1998] wynika, że kolonialna przeszłość ma przy alokacji środków pomocowych większe znaczenie niż to, czy biorca jest krajem demokratycznym. Wielu dawców preferuje pomoc dla swych najbliższych sąsiadów, co bywa określane jako strategia zabezpieczania „miękkiego podbrzusza” [Kopiński 2011]. Zgodnie z tą strategią Australia chętniej pomaga w regionie Pacyfiku, a UE w krajach Maghrebu. Cele merytoryczne polityki rozwojowej poszczególnych państw nie są skoordynowane z celami unijnej polityki rozwojowej, tylko podporządkowane polityce poszczególnych państw. Na przykład polska ustawa o współpracy rozwojowej z 16 września 2011 r. główny cel polityki rozwojowej określiła inaczej niż *traktat lizboński*. Dla UE głównym celem polityki w tym zakresie jest „zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa” [Art. 208 TFUE], a dla Polski pomoc rozwojowa w pierwszej kolejności polega na „promowaniu i wspieraniu rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka” [art. 2 ust. 1 TFUE].

Polityka rozwojowa ma spełniać funkcje prewencyjne wobec międzynarodowych konfliktów. Z jednej strony ma to być oddziaływanie pośrednie – poprzez ograniczenie skrajnego ubóstwa, zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego, podniesienie jakości życia i wspieranie optymistycznego i konstruktywnego podejścia do przyszłości. Z drugiej strony – część dawców oczekuje wpływu bardziej bezpośredniego, np. ułatwienia finansowania szeroko interpretowanych potrzeb sektora bezpieczeństwa. Globalne wydatki militarne są wielokrotnie wyższe niż oficjalna pomoc rozwojowa, ale wiele państw uznaje fundusze przeznaczone na ten cel za niewystarczające w stosunku do zwiększających się, w ich opinii, potrzeb. W 2016 r. zmodyfikowano definicję oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), rozszerzając możliwość wliczania kosztów związanych z bezpieczeństwem, zwalczaniem ekstremizmu stosującego przemoc oraz ze szkoleniem służb bezpieczeństwa.

Wpływ na motywy polityczne pomocy rozwojowej wywierają wydarzenia, które konstytuują trendy polityczne w wymiarze globalnym. Po roku 1960 było to uwzględnienie dekolonizacji i zbudowanie relacji między byłymi metropoliami a byłymi koloniami na nowych zasadach. Później „zimna wojna” i globalna konfrontacja bloków polityczno-militarnych. Od przełomu lat 80. i 90. XX w. zmiany priorytetów geopolitycznych, wynikające z rozpadu bloku sowieckiego i transformacji ustrojowej i gospodarczej państw, które wcześniej należały do tego bloku. Po 11 września 2001 r. motywacja polityczna dawców pomocy została mocno związana z kwestiami bezpieczeństwa. Od lat rosło znaczenie problemu migracji, które nabrało szczególnego znaczenia w roku 2015 i stanowi obecnie najsilniejszy czynnik polityczny oddziałujący na politykę rozwojową.

W 2004 r. miało miejsce największe rozszerzenie Unii w historii – organizacja powiększyła się o 10 nowych członków, co zmieniło m.in. geografie politycznego zaangażowania Unii jako instytucji. Rozszerzenie z roku 2004 spowodowało, że priorytetem politycznym stało się zwiększenie spójności wewnątrz Unii Europejskiej. Działania zewnętrzne UE, w tym polityka rozwojowa, nie były postrzegane jako zadania ważniejsze niż doprowadzenie do uznania rozszerzenia nie tylko za sukces dyplomatyczny, ale również za sukces w wymiarze praktycznym. Dodatkowo, poza Maltą i Cyprzem, pozostałe nowe państwa członkowskie nie były specjalnie zainteresowane ani polityką rozwojową, ani globalnym Południem jako głównym obszarem oddziaływania politycznego. Polska i pozostałe państwa Europy Środkowej i Wschodniej były i nadal są zainteresowane przede wszystkim polityką wschodnią Unii Europejskiej.

1.2.2. Motywy ekonomiczne

Trzecia grupa motywów to motywy ekonomiczne: „Poprzez swoją politykę rozwoju i partnerstwo z krajami rozwijającymi się UE może odegrać kluczową rolę w tworzeniu sytuacji przynoszących obopólne korzyści, w których zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się będą korzystać ze stabilnych dostaw surowców, w tym żywności, a także w wykorzystaniu krajowych zasobów finansowych przeznaczonych na zrównoważony rozwój w celu wsparcia strategii dotyczących rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz ograniczaniu ubóstwa” [Puślecki 2016, s. 173]. W przypadku UE trudność polega na określeniu, czy ewentualne motywy ekonomiczne danego działania wynikały z interesów wszystkich państw członkowskich, grupy państw czy może tylko z interesu jednego, konkretnego państwa.

Dla wielu dawców bilateralnych celem pomocy rozwojowej było pośrednie wsparcie własnej gospodarki. W przypadku niemieckiej polityki rozwojowej zaangażowanie sektora publicznego w krajach rozwijających się obniża ryzyko inwestycyjne, buduje więzi gospodarcze i polityczne, a nawet prowadzi do „do częściowego uzależnienia partnerów od niemieckich technologii” [Frymark 2015, s. 6]. Podstawowym instrumentem umożliwiającym osiągnięcie celów gospodarczych dawcy była i jest tzw. pomoc wiązana. Wskutek presji OECD po roku 2001 zjawisko zostało w istotny sposób ograniczone, ale nadal występuje. Ograniczanie pomocy związanej najwolniej obejmuje pomoc techniczną i żywnościową, a właśnie te dwa obszary najczęściej prowadzą do uzależnienia beneficjenta.

Istnieją formy bardziej subtelnej wykorzystywania pomocy rozwojowej do realizowania własnych celów gospodarczych. Na przykład poprzez odpowiedni dobór partnerów – biorców pomocy. Pomaganie państwom o średnim poziomie dochodów szybciej doprowadzi do przejścia od współpracy rozwojowej do współpracy gospodarczej niż pomoc dla państw o najniższych dochodach. Metodą pośrednio

wiązanej pomocy może być wybór takiego obszaru pomocy, w którym dawca posiada realną przewagę komparatywną. Podobnie jest w przypadku stosowania krajowych procedur przetargowych, które są najlepiej znane podmiotom z danego państwa-dawcy. Inną formą jest „wiązanie przez niewiązanie” [Kopiński 2011, s. 29], polegające na formalnie dobrowolnym zakupie towarów i usług wytwarzanych przez dawcę na podstawie jego renomy lub stosowania zasady wdzięczności, rozumianej jako moralne zobowiązanie za otrzymaną pomoc. Dawca może zliberalizować własne warunki dotyczące udzielania pomocy, by stymulować wdzięczność biorcy. Liberalizacja ta może dotyczyć zakładanej trwałości projektu lub jego racjonalności. Zdarzają się też przypadki liberalizowania warunkowania politycznego pomocy w celu wzmocnienia więzi gospodarczych z biorcą.

Motywy ekonomiczne i ich stosowanie prowadzą do zaskakujących skutków. W rezultacie działania motywacji ekonomicznej największym biorcą polskiej pomocy bilateralnej w roku 2008 były Chiny [*Polska pomoc* 2009, s. 12], które nie były wówczas krajem najbardziej potrzebującym pomocy ani nie mają jakichś szczególnych związków historycznych z Polską. Przyczyną faktycznego priorytetu dla Chin, które oficjalnie nie były wówczas na liście krajów priorytetowych dla polskiej pomocy rozwojowej, był mechanizm „udzielania kredytów preferencyjnych w ramach pomocy związanej” [*Polska pomoc* 2009, s. 11]. Na drugim i trzecim miejscu pod względem wielkości pomocy były w roku 2008 Białoruś i Ukraina, co wynikało przede wszystkim z motywów politycznych i częściowo etycznych. Dopiero na czwartym miejscu znalazła się deklaratywnie priorytetowa Angola, z wielkością pomocy trzykrotnie niższą niż Chiny i Białoruś oraz dwukrotnie niższą niż Ukraina. W latach 2005–2009 do oficjalnej pomocy rozwojowej zaliczono 123 mln USD, które Polska przekazała Chinom w postaci kredytów przeznaczonych na pomoc związaną [Leszczyński 2015].

W praktyce wszystkie trzy motywy udzielania pomocy najczęściej wzajemnie się przeplatają i trudno jest precyzyjnie określić znaczenie każdego z nich. W 1957 r. kolonie francuskie były niekonkurencyjne w wymianie handlowej, gdyż Francja zabroniła sprowadzania do metropolii z krajów trzecich towarów, które były jednocześnie produkowane w jej koloniach. Brak uprzywilejowanej pozycji handlowej wynikającej ze stowarzyszenia byłby zatem katastrofalny dla wymiany handlowej tych kolonii. Francja musiała znaleźć rozwiązanie tej sytuacji zarówno z powodów ekonomicznych, jak i politycznych. Liczyła się z uzyskaniem przez kolonie niepodległości i dążyła do ich uzależnienia ekonomicznego. Stowarzyszenie z EWG oznaczało, że terytoria zamorskie uczestniczą w wymianie handlowej na takich samych warunkach, jakie państwa członkowskie EWG stosują wobec siebie [*Traktat ustanawiający EWG*, art. 132]. Po powstaniu EWG Francja przestała subsydiować eksport towarów ze swych kolonii, a jednocześnie utrzymała swe wpływy polityczne.

Jedną z najważniejszych przesłanek polityki rozwojowej UE wobec Afryki jest prognoza demograficzna. Jej oddziaływanie ma charakter mieszany, gdyż wpływa

ona zarówno na motywy polityczne i ekonomiczne, jak i etyczne. Według prognoz do roku 2050 nastąpi gwałtowny wzrost liczby ludności w wielu państwach Afryki. Pod względem liczby ludności Nigeria przesunie się z miejsca siódmego na czwarte, a w pierwszej dziesiątce znajdą się Demokratyczna Republika Konga i Etiopia [Wites 2012, s. 119]. Jeżeli nie nastąpi wzrost jakości życia w państwach regionu, to wzrost liczby ludności stanie się czynnikiem zwiększającym presję migracyjną. Już obecnie w wielu państwach członkowskich UE motywy polityczne i ekonomiczne dotyczące migracji przeważają nad motywacją moralną. W 2016 r. z powodów politycznych niektóre państwa UE nie przyjęły ani jednego uchodźcy w ramach relokacji osób, które dotarły do Europy.

1.2.3. Motywy etyczno-humanitarne

Dysonans kognitywny może wywoływać poczucie moralnego obowiązku. W wypadku Wspólnoty źródłem motywacji etycznej było chrześcijaństwo. Ojcowie założyciele integracji europejskiej inspirowali się chrześcijaństwem (Schuman, Adenauer, Monet, de Gasperi). Pomoc dla Afryki była motywowana zadośćuczynieniem za grzechy przeszłości lub chrześcijańskim miłosierdziem. Wiąże się to z głównym imperatywem chrześcijaństwa, którym jest miłość bliźniego. Jest ona ujmowana w tzw. złotą regułę i bazuje na fragmencie ewangelii wg św. Mateusza: „Wszystko więc, co będziecie chcieli, żeby wam ludzie czynili, i wy im czyńcie!” (Ewangelia wg św. Mateusza 7,12) [Pismo Święte 1984, s. 1131]. Minister spraw zagranicznych Francji Robert Schuman⁷ w słynnej deklaracji z 9 maja 1950 r.⁸, uznanej za początek procesu integracji europejskiej, mówił: „Dzięki zwiększonym zasobom Europa będzie mogła nadal realizować jedno ze swoich podstawowych zadań, jakim jest działanie na rzecz rozwoju kontynentu afrykańskiego”.

Chrześcijańska motywacja udzielania pomocy jest rozwijana współcześnie. Kluczowymi kategoriami z perspektywy chrześcijańskiej są solidarność, miłość i wzajemne zaufanie. Najważniejszym dokumentem Soboru Watykańskiego II była Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym [*Gaudium et spes* 1965]. Jednym z celów społecznego nauczania Kościoła jest łagodzenie nierówności ekonomicznych, które są źródłem niesprawiedliwości. „Żeby stało się zadość sprawiedliwości i słuszności, usilnie należy zabiegać, by przy zachowaniu praw jednostek i cech wrodzonych każdego narodu usunięto jak najprędzej istniejące i często narastające ogromne nierówności gospodarcze, z którymi idzie zawsze w parze dyskryminacja jednostkowa i społeczna” [*Gaudium et spes*, pkt 66]. Dla przezwyciężenia nierówności niezbędna jest współpraca międzynarodowa, ale

⁷ W Kościele katolickim jest prowadzony proces beatyfikacyjny Roberta Schumana.

⁸ W dowód uznania wagi tego wydarzenia w 1985 r. Rada Europejska ustanowiła 9 maja Dniem Europy.

tak zorganizowana, by nie budowała nowej zależności [*Gaudium et spes*, pkt 85]. Paweł VI w encyklice „O popieraniu rozwoju ludów” [Paweł VI 1967] przekonywał, że miłość bliźniego ma wymiar globalny, a rozwój krajów ubogich byłby dobrodziejstwem przede wszystkim dla krajów bogatych – „wszelki nadmiar w krajach bogatych powinien służyć krajom biednym. Zasada, która niegdyś nakazywała pomagać najbliższemu, odnosi się teraz do ogółu potrzebujących na całej Ziemi – a bogaci pierwsi zaznają jej dobrodziejstw” [Paweł VI 1967, pkt 49].

W nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego pomoc w wymiarze globalnym stała się nakazem moralnym. Jan Paweł II w przemówieniu w Parlamencie Europejskim (1988) przekonywał: „Nikt dziś nie jest w stanie wyobrazić sobie, że zjednoczona Europa mogłaby zamknąć się w swoim egoizmie. Mówiąc jednym głosem i jednocząc swoje siły, Europa będzie w stanie [...] poświęcić swe środki i energię na pomoc krajom Trzeciego Świata, szczególnie tym tradycyjnie już z nią związanym” [Jan Paweł II 2008, s. 38]. Benedykt XVI w encyklice „Miłość w prawdzie” (2009) wymienia globalne kwestie, w przypadku których odpowiednie podejście mogłoby zagwarantować zdrowie moralne społeczeństwa. Są to m.in. likwidacja głodu i braku dostępu ludzi do wody i do pracy, stosowanie globalnej wielkoduszności polegającej na solidarności krajów rozwiniętych z krajami rozwijającymi się i inwestowanie w rozwój krajów biednych, a także angażowanie się na rzecz dobra wspólnego i podejmowanie odpowiedzialności za innych. Solidarność rozumiał w określony sposób: „wspomaganie rozwoju krajów ubogich powinno być uważane za prawdziwe narzędzie wytwarzania bogactwa dla wszystkich” [Benedykt XVI 2009, s. 41]. Pisał jednoznacznie i konkretnie: „W tym celu państwa bardziej rozwinięte gospodarczo zrobią co możliwe, aby przeznaczyć większą niż dotąd część swojego produktu krajowego brutto (PKB) na pomoc dla rozwoju, respektując zobowiązania, jakie w tym zakresie zostały podjęte przez wspólnotę międzynarodową” [Benedykt XVI 2009, s. 41]. Co nie zmieniło faktu, że zobowiązania nie zostały dotrzymane.

Silną motywację etyczną wspierającą pomoc rozwojową zbudowała etyka protestancka. Pośrednim dowodem na pozytywny wpływ protestantyzmu na pomoc rozwojową jest wysoki poziom oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) w państwach o silnych tradycjach protestanckich. Dania, Finlandia, Szwecja, Norwegia i Holandia mają wyższy pułap ODA niż Francja czy Hiszpania. Wynika to właśnie z większego znaczenia motywacji moralnej [Kopiński 2011, s. 41], która buduje solidarność, altruizm i poparcie dla sprawiedliwości dystrybucyjnej. Światowa Rada Kościołów, będąca organizacją ekumeniczną, ale zrzeszająca głównie kościoły protestanckie, już w 1958 r. zaapelowała do krajów rozwiniętych, aby jako wyraz swej solidarności przekazywały krajom rozwijającym się 1% swego dochodu narodowego. Etyka protestantyzmu była przedmiotem pracy Maxa Webera *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. Podkreślał on rolę idei w historii i dowodził, że to właśnie wiara w życie pośmiertne i zasady protestanckie skłaniały ludzi do zaangażowania się pracę w życiu doczesnym. Wyrzekając się przyjemności, zamiast

wydawać zarobione pieniądze, inwestowali je, przyczyniając się tym samym do rozwoju kapitalizmu. Choć jednocześnie mieszczański etos zawodowy dawał mieszczańskiemu przedsiębiorcy „przekonanie, że nierówny podział dóbr na tym świecie jest dziełem boskiej opatrności, gdyż Bóg, czyniąc takie różnice, podobnie jak nie wszystkich obdarzając łaską, realizuje jakieś swoje tajemne, nieznanne nam cele” [Weber 1994, s. 173]. Teza o tym, że protestantyzm przyczynił się do stworzenia gospodarki rynkowej, była tematem wielu polemik. Richard Henry Tawney już w latach 20. XX w. twierdził, że protestantyzm nie tyle przyczynił się do powstania kapitalizmu, co przystosował się do niego w zakresie etycznym [Tawney 1963].

Motywację etyczną w wymiarze politycznym prezentowali chrześcijańscy demokraci. W 1960 r. na XIV kongresie organizacji europejskich chadeków pn. Nowe Drużyny Międzynarodowe (*Nouvelles Equipes Internationales*) przyjęto idealistyczną rezolucję pt. „Chrześcijańska demokracja i Trzeci Świat”. Już w drugim jej zdaniu podkreślono „pierwszoplanowe zobowiązanie państw uprzemysłowionych do solidarności z narodami krajów rozwijających się” [Budnik i Kusto 1992, s. 181]. Kongres podkreślał, że „pomoc musi zostać im zapewniona bezinteresownie”, a jej celem „musi być zapewnienie wsparcia dla ludzi i narodów Trzeciego Świata przy poszanowaniu ich osobowości oraz ich własnych sposobów postępowania. Musi ona umożliwić narodom, które uzyskały niezależność polityczną, przeciwstawienie się wszelkim rodzajom uzależnienia gospodarczego” [Budnik i Kusto 1992, s. 181]. Chrześcijańscy demokraci odwoływali się do solidarności i wartości chrześcijańskich, uznając, że: „odnowiona cywilizacja musi opierać się na podstawie duchowej, ożywiającej wspólnotę ludzką, oraz na poszanowaniu godności człowieka i całej ludzkości” [Budnik i Kusto 1992, s. 182]. Wymogiem moralnym dla chrześcijańskich demokratów jest obrona praw człowieka w wymiarze globalnym [Clemens 1991, s. 43].

Motywacja etyczna nie musi wynikać z przesłanek religijnych. Do humanizmu i wartości moralnych w kontekście państw rozwijających się odwoływali się socjaliści [Deszczyński 2001, s. 86–88]. Deklaracja pt. „O celach i zadaniach socjalizmu demokratycznego”, przyjęta przez I Kongres Międzynarodówki Socjalistycznej (1951), była równie idealistyczna jak deklaracje chrześcijańskich demokratów. „Socjaliści walczą o świat pokoju w wolności, który odrzuca wyzysk i ujarzmienie ludzi przez ludzi i narody przez narody, o świat, w którym rozwój pojedynczej osobowości jest warunkiem dla pomyślnego rozwoju całej ludzkości” [za: Deszczyński 2001, s. 87]. Do solidarności z krajami biednymi odwoływał się trzeci kluczowy nurt polityki europejskiej – liberalizm [Leszczyński 2001]. W „Deklaracji liberalnej” z 1967 r. Międzynarodówka Liberalna stwierdzała: „Współpraca i solidarność między wolnymi ludźmi stają się coraz bardziej konieczne we współczesnym świecie” [*Liberal Declaration* 1967, pkt 4]. Podejście liberalne było jednocześnie najmniej idealistyczne. Międzynarodówka Liberalna w dokumencie pt. „Apel liberalny” [*Liberal Appeal* 1981] przestrzegała wręcz przed nadmiernym idealizmem: „Nie

istnieje coś takiego jak definitywne rozwiązanie wszystkich problemów ludzkości; żaden «raj na Ziemi» nie jest możliwy. Zrozumiały pęd człowieka do rozwiązania wszystkich trudności raz na zawsze jest gruntem, na którym wyrasta totalitaryzm» [*Liberal Appeal* 1981, pkt 9]. Motywacja etyczna może występować bez związków z jakąkolwiek ideologią i wynikać z poczucia wdzięczności za pomoc, którą się otrzymało wcześniej od kogoś innego. Ten motyw podkreśla m.in. Janina Ochojska zaangażowana we wdrażanie polityki rozwojowej i polityki humanitarnej: „my skorzystaliśmy, a sami co? Nic? Między innymi dlatego ważne jest dla mnie budowanie wizerunku Polski jako kraju pomagającego i solidarnego. Z wdzięczności, i nie tylko” [Ochojska 2015, s. 14].

Znaczenie motywacji etycznej podkreślają organizacje świeckie i wewnętrznie niejednorodne, z których najważniejszą jest ONZ. W roku 2000 sekretarz generalny ONZ Kofi Annan zapoczątkował inicjatywę *Global Compact*, której celem jest nadanie globalnemu rynkowi „ludzkiej twarzy” i oparcie go na wspólnych wartościach. W manifestie *Global Compact* z 2009 r. pt. „Globalna etyka gospodarcza: skutki dla światowego biznesu” stwierdzono: „Globalna etyka gospodarcza – wspólna fundamentalna wizja tego, co cieszy się legitymizacją, jest sprawiedliwe i uczciwe – opiera się na zasadach i wartościach moralnych, które od niepamiętnych czasów były podzielane przez wszystkie kultury i wspierane wspólnym doświadczeniem praktycznym” [za: Gasparski 2013, s. 83]. Etyce przypisywano kluczowe znaczenie: „uczciwa wymiana handlowa i współpraca tylko wówczas spełnią swe trwałe cele społeczne, gdy działania skierowane na realizację zgodnych z prawem celów prywatnych i osiągnięcie dobrobytu będą oparte na powszechnie akceptowanym fundamencie etyki globalnej” [Gasparski 2013, s. 83]. Choć jednocześnie zdawano sobie sprawę, że podejście takie w praktyce jest dopiero w początkowej fazie ewentualnego upowszechnienia.

Traktowanie pomocy jako obowiązku moralnego nie było i nie jest akceptowane przez wszystkich. Krytykowano je na przykład z pozycji libertariańskich [Bauer 1972; Nozick 1974; Hayek 1996]. Państwa zdaniem tych autorów nie powinny się angażować w pomoc, bo nie ma podstaw moralnych, by dysponować w ten sposób pieniędzmi podatników. Pomoc świadczona indywidualnie jest, w takim ujęciu, dopuszczalna, ale powinna wynikać z wolnego wyboru, a nie z moralnego obowiązku. Według klasyfikacji obowiązków moralnych rządów, zaproponowanej przez Rogera Riddella [2007], stanowisko takie można uznać za absolutystyczne – obowiązek moralny dotyczy wyłącznie własnych obywateli. W tej klasyfikacji państwa najczęściej stosują podejście mieszane, to znaczy uznają, że mają pewne obowiązki moralne wobec mieszkańców innych państw, ale ich wypełnianie jest fakultatywne i podporządkowane wypełnianiu obowiązków wobec własnych obywateli. Stąd na przykład obniżenie poziomu ODA w sytuacji kryzysu finansowego i budżetowego w państwie będącym dawcą pomocy. Trzecim możliwym typem podejścia do obowiązków moralnych wobec obywateli innych państw jest „ewolucyjna perspektywa

międzynarodowa”. Zakłada ona, że czynniki egzogenne (zewnętrzne) mają wpływ na obowiązek moralny, co generuje podwójną odpowiedzialność państwa – wobec własnych obywateli, jak i obywateli innych państw. W przypadku sektora prywatnego perspektywę tę stosuje i promuje inicjatywa *Global Compact*.

1.3. Współpraca euro-afrykańska po dekolonizacji

Sytuacja zamorskich państw stowarzyszonych w ramach EWG szybko ulegała zmianie formalnej i politycznej, gdyż wiele z nich – w bardzo krótkim czasie – uzyskało niepodległość. We wrześniu 1958 r. Gwinea – jako jedyna kolonia francuska – opowiedziała się w referendum przeciw konstytucji V Republiki ustanawiającej Wspólnotę Francuską. W rezultacie błyskawicznie uzyskała niepodległość⁹ i utraciła pomoc Francji. Ahmed Sekou Touré, późniejszy prezydent Gwinei, ostro skonfliktowanej z Francją, mówił: „pierwszą naszą niezbędną potrzebą jest godność. Nie ma jej teraz, ponieważ nie ma wolności [...] Wolimy ubóstwo i wolność niż bogactwo i niewolę” [Adamolekun 1976, s. 116]. Pojawia się też opinia, że V Republika powstała przede wszystkim z powodu konieczności zarządzania dekolonizacją Algierii i innych państw afrykańskich [Ndiaye 2010, s. 74].

Dla dekolonizacji przełomowy był rok 1960, gdy Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło deklarację w sprawie przyznania niepodległości koloniom. „Deklaracja proklamowała prawo wszystkich narodów do samostanowienia, stwierdzała, że obce panowanie i wyzysk innych narodów jest sprzeczne z Kartą Narodów Zjednoczonych i w związku z tym podkreślała, że istnieje konieczność szybkiego i bezwarunkowego położenia kresu kolonializmowi we wszystkich jego formach” [Mazurczak 2016, s. 138]. Rok 1960 został nazwany „rokiem Afryki” ze względu na rekordową liczbę państw, które uzyskały niepodległość – Czad, Dahomej, Demokratyczna Republika Konga, Gabon, Górna Wolta, Kamerun, Kongo, Madagaskar, Mali, Mauretania, Niger, Republika Środkowoafrykańska, Senegal, Somalia, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej. Dwa kolejne państwa stały się niepodległe w roku 1962 – Burundi i Rwanda. Wymusiło to konieczność poszukiwania nowego formatu współpracy EWG z niezależnymi już podmiotami. Wszystkie te państwa (z wyjątkiem Gwinei) uzyskały status państwa stowarzyszonego z EWG.

Bardzo szybko, gdyż już w roku 1961, prezydent Ghany Kwame Nkrumah użył terminu „neokolonializm”. Określał on tak politykę dawnych mocarstw kolonialnych i Stanów Zjednoczonych polegającą na próbie zachowania kontroli nad dawnymi koloniami i ich zasobami. Nkrumah wiązał neokolonializm z leninowską

⁹ 2 października 1958 r., cztery dni po referendum.

koncepcją imperializmu jako ostatniego stadium kapitalizmu [Nkrumah 1965]. Nie mogło zatem dziwić jego przekonanie, że „Gdyby nie Rosja, afrykański ruch wyzwolenczy padłby ofiarą najbardziej brutalnego prześladowania” [za: Iliffe 2011, s. 305]. Współpraca euro-afrykańska stała się częścią bipolarnej geopolityki. Niektóre skutki tej zależności są widoczne do dzisiaj – zakres sympatii wielu polityków państw afrykańskich do Kuby i jej osiągnięć w zakresie edukacji i ochrony zdrowia czy niektóre przypadki współpracy bilateralnej, np. Angoli i Polski. Odrębną kwestią pozostaje fakt, że surowce naturalne nadal odgrywają kluczową rolę w gospodarce Afryki Subsaharyjskiej.

1.3.1. Okres wzajemnych preferencji

Drugi okres współpracy euro-afrykańskiej rozpoczął się od podpisania konwencji z Jaunde I (20 lipca 1963 r.). Niepodległe państwa Afryki nie chciały, by podstawą prawną i polityczną współpracy i stowarzyszenia z EWG był akt przyjęty tylko przez jedną stronę, czyli *Traktat ustanawiający EWG*. Rozmowy w sprawie umowy dwustronnej, które rozpoczęto w czerwcu 1961 r., były trudne i długotrwałe. Konwencja wykonawcza wygasła 31 grudnia 1962 r. Kilka dni wcześniej parafowano projekt konwencji dwustronnej. Cele stowarzyszenia były równie ambitne jak zapisy *traktatu* – zwiększenie obrotów handlowych, wzmocnienie wzajemnych stosunków gospodarczych i niezależności ekonomicznej państw stowarzyszonych [art. 1]. Preambuła podkreślała „pełną równość” i przyjazne stosunki stron, zdecydowanie w sprawie kontynuowania wysiłków na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, poparcie dla dywersyfikacji gospodarczej i uprzemysłowienia państw stowarzyszonych, które mają im pomóc we wzmocnieniu równowagi i niezależności ekonomicznej. „Pełna równość” była wyłącznie deklaratywna. W przypadku pierwszej konwencji i wszystkich kolejnych widać wyraźną przewagę negocjacyjną strony europejskiej.

Umowa była oparta na zasadach strefy wolnego handlu i zobowiązywała państwa członkowskie Wspólnoty do stosowania zasady wzajemności w wymianie handlowej. Zadaniem konwencji była eliminacja ograniczeń taryfowych i ilościowych w wymianie handlowej. Dopuszczono jednak stosowanie klauzul ochronnych. Ważną innowacją było powołanie wspólnych instytucji stowarzyszenia. Ustanowiono drugi pięcioletni EDF w wysokości 810 mln UA. Struktura podmiotowa alokacji funduszy była już, siłą rzeczy, inna – 730 mln dla niepodległych państw, 80 mln dla terytoriów zamorskich państw EWG.

Strona europejska również w tym wypadku realizowała swe cele polityczne. Na przykład w związku z wnioskiem Wielkiej Brytanii (1961) o przyjęcie do EWG, Francja zablokowała ewentualne stowarzyszenie z EWG krajów Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, a także akcesję Wielkiej Brytanii. Nie rozwiązywało to problemu relacji

EWG z koloniami lub byłymi koloniami Wielkiej Brytanii. Dlatego EWG wynegocjowała i podpisała jeszcze dwie konwencje oparte na wzajemnych preferencjach. W dniu 1 lipca 1966 r. podpisano konwencję z Lagos, regulującą stowarzyszenie Nigerii. Nie weszła ona w życie z powodu wojny domowej w Biafrze. Francja popierała w tym konflikcie separatystów [Solarz 2004] i potajemnie dostarczała im broni [Meredith 2011]. Druga konwencja, podpisana w Aruszy 24 września 1969 r., dotyczyła współpracy z Kenią, Tanzanią oraz Ugandą i weszła w życie w 1971 r. Obie umowy nie dawały tak szerokiego otwarcia rynków jak konwencja z Jaunde i nie gwarantowały pomocy finansowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju.

W 1969 r. przedłużono stowarzyszenie EWG z 18 państwami afrykańskimi na kolejne pięć lat, poprzez podpisanie drugiej konwencji z Jaunde. Utrzymano w niej zasady stowarzyszenia określone w konwencji Jaunde I. Preferencje celne dla państw stowarzyszonych objęły surowce rolnicze, ale nie produkty przetworzone. Jaunde II określała kierunki wsparcia EWG, szczególnie akcentując współpracę regionalną, industrializację oraz rozwój eksportu i turystyki. Zwiększono pomoc finansową trzeciego EDF do 887,3 mln UA, a zaangażowanie EIB do 90 mln. Dzięki temu EWG stała się ważnym dostarczycielem pomocy dla państw stowarzyszonych. Pod koniec okresu obowiązywania konwencji „pomoc wspólnotowa sięgała 20% całkowitej pomocy” [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 53–54]. W 1972 r. grupa państw stowarzyszonych powiększyła się o Mauritius, który jako pierwszy członek Wspólnoty Narodów (*Commonwealth*) został państwem stowarzyszonym z EWG.

Zasada wzajemności w przypadku preferencji handlowych stosowanych przez państwa o znacznej różnicy w poziomie rozwoju budziła wątpliwości, gdyż zdaniem niektórych ekonomistów uniemożliwiała sprawiedliwy i zrównoważony rozwój obu partnerów [Mazur 2013, s. 93]. Dla państw stowarzyszonych efekty ekonomiczne konwencji były ograniczone i skromne [Kalicka-Mikołaczyk 2005, s. 64; Mazur 2013, s. 92; Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 52]. W latach 1958–1974 handel państw afrykańskich niestowarzyszonych z państwami EWG zwiększył się bardziej niż handel państw stowarzyszonych. Struktura wymiany nie uległa zasadniczym zmianom – państwa EWG eksportowały przede wszystkim produkty przemysłowe, a importowały towary nieprzetworzone. Wbrew deklaracjom nastąpiła petryfikacja stosunków ukształtowanych w czasach kolonialnych. Względy ekonomiczne i nowa sytuacja polityczna (akcesja Wielkiej Brytanii do EWG) doprowadziły do rewizji zasady wzajemności i przejście do okresu relacji opartych na jednostronnych preferencjach.

1.3.2. Okres preferencji jednostronnych

Negocjacje w sprawie nowej umowy trwały w latach 1973–1975. W dniu 28 lutego 1975 r. podpisano konwencję z Lomé. Wprowadzała one duże zmiany jakościowe i ilościowe do architektury współpracy z państwami stowarzyszono-

nymi. Wspólnota liczyła już dziewięć państw (po akcesji Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii). Partnerami było aż 46 państw¹⁰, w tym dziewięć państw spoza Afryki. Partnerów EWG nie nazywano już państwami stowarzyszonymi, lecz państwami AKP (Afryki Karaibów Pacyfiku). Kontrowersyjną z afrykańskiego punktu widzenia koncepcję „stowarzyszenia” zastąpiono terminologią partnerstwa. Rozszerzenie zakresu geograficznego skomplikowało politykę rozwojową Wspólnoty, obejmującą do tej pory wyłącznie państwa afrykańskie. Problemy i specyfika państw Karaibów i Pacyfiku były i nadal pozostają inne niż państw afrykańskich. Niemniej model współpracy, zapoczątkowany konwencją Lomé I, mimo różnych ograniczeń, okazał się atrakcyjny dla państw AKP, gdyż w ciągu pięciu lat obowiązywania konwencji dołączyło do niej jeszcze 13 państw, w tym pięć afrykańskich¹¹. Przyjęcie konwencji oznaczało symboliczne osłabienie pozycji Francji, gdyż wśród sygnatariuszy było 19 państw frankofońskich i 23 anglofońskie. Kluczową zmianą było to, że zrezygnowano z kwestionowanej i kontrowersyjnej w kontekście rozwojowym zasady wzajemności. Z jednej strony EWG przyznała krajom AKP preferencyjny dostęp do własnego rynku, z drugiej państwa AKP nie były jednocześnie zobowiązane do znoszenia ograniczeń handlowych dla państw EWG. Porozumienie zawierało dwa, ale bardzo istotne wyjątki. Wspólnota zastrzegła sobie możliwość ograniczenia otwartości rynku dla produktów rolnych. Drugi wyjątek dotyczył dostępu do europejskiego rynku tkanin i odzieży. Trzecim istotnym ograniczeniem była definicja towaru pochodzącego z obszaru AKP. Przyjęto, że towarem takim jest towar, który w co najmniej 50% został wytworzony na terytorium państw AKP.

Kolejny raz zwiększono pomoc finansową w ramach czwartego EDF do 3390 mln jednostek rozrachunkowych oraz udział państw AKP w zarządzaniu funduszem. Jednak wskutek znacznego zwiększenia liczby państw partnerskich wartość pomocy w przeliczeniu na jednego mieszkańca była niższa niż w przypadku konwencji Jaunde II. Konwencja ustanowiła System Stabilizacji Dochodów z Eksportu STABEX, finansowany ze środków EDF. Miał on chronić najsłabsze państwa przed negatywnymi skutkami wahań dochodów z eksportu wynikających ze zmian na światowych rynkach i obejmował głównie produkty rolne i leśne¹². Strony konwencji próbowały zwiększyć współpracę przemysłową z krajami AKP. Sama umowa była wielokrotnie chwalona. Jan Paweł II w swoim wystąpieniu

¹⁰ Było to 19 państw wcześniej stowarzyszonych z EWG, sygnatariuszy konwencji z Aruszy – Kenia, Uganda, Tanzania, dziewięć państw afrykańskich Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (Botswana, Gambia, Ghana, Lesotho, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland i Zambia) oraz Etiopia, Gwinea, Gwinea Bissau, Gwinea Równikowa, Liberia, Sudan, a także sześć państw karaibskich (Bahama, Barbados, Grenada, Jamajka, Trynidad i Tobago) i trzy państwa z regionu Pacyfiku (Fidżi, Samoa Zachodnie i Tonga).

¹¹ Surinam, Seszele, Komory, Dżibuti, Wyspy Salomona, Wyspa św. Tomasza, Wyspy Zielonego Przylądka, Papua Nowa Gwinea, Tuvalu, Dominika, Saint Lucia, Kiribati i Saint Vincent.

¹² Jedynym surowcem mineralnym objętym działaniem systemu była ruda żelaza.

przed Parlamentem Europejskim powiedział, że jest ona „pod wieloma względami wzorcowa”. Przestrzegął jednocześnie, że „Współpraca europejska będzie bardziej owocna wówczas, gdy nie będzie prowadzona z myślą o dominacji, lecz z intencją pomagania krajom ubogim w kształtowaniu ich własnej przyszłości” [Jan Paweł II 2008, s. 39].

Konwencja z Lomé była przedłużana trzykrotnie. Po raz pierwszy 31 października 1979 r. nową konwencję Lomé II podpisało 58 państw AKP. W roku 1981 do konwencji dołączyło Zimbabwe. W konwencji utrzymano zasadę jednostronnych preferencji, rozszerzono zakres i finansowanie systemu STABEX¹³, zwiększono piąty EDF do kwoty 4542 mln UA i pomoc z EIB do kwoty 685 mln. Nie oznaczało to realnego wzrostu wartości pomocy. Według Instytutu Rozwoju Terytoriów Zamorskich (Overseas Development Institute – ODI) inflacja w okresie 1975–1979 wyniosła 40%, a wzrost liczby ludności państw AKP w tym okresie szacowano na 35 milionów – z 270 do 305 milionów [ODI 1980]. Nie zliberalizowano zasady pochodzenia towaru, której poświęcono prawie połowę tekstu konwencji – 44 z 92 stron. Innowacją Lomé II było utworzenie Systemu Stabilizacji Dochodów z Eksportu Mineralów – SYSMIN, na który zarezerwowano 280 mln UA. Był on przeznaczony dla państw uzależnionych od eksportu surowców mineralnych i miał stabilizować poziom wydobycia mineralów. Po raz pierwszy strona europejska próbowała wynegocjować zapisy dotyczące praw człowieka, ale wobec oporu państw AKP nie doszło do porozumienia w tej sprawie [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 61]. Próbowano rozszerzyć zakres współpracy na nowe obszary. Przyjęto zapisy dotyczące rybołówstwa, współpracy na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich czy deklarację w sprawie migracji.

Sygnatariuszami trzeciej konwencji z Lomé, podpisanej 8 grudnia 1984 r., było 10 państw Wspólnoty (dziesiątym państwem członkowskim została w 1981 r. Grecja) i 65 państw AKP (nowym partnerem z Afryki był Mozambik). W 1985 r. dołączyła do konwencji Angola. Państwa AKP ponownie odrzuciły propozycje zapisów o prawach człowieka. Jedynie we wspólnej deklaracji towarzyszącej konwencji znalazł się zapis o godności człowieka: „Umawiające się Strony potwierdzają nie mniej swoje głębokie przywiązanie do godności ludzkiej jako niezbywalnego prawa i stanowiącej zasadniczy cel do osiągnięcia uzasadnionych aspiracji osób i narodów” [Annex I]. Jednak zakres rzeczowy konwencji Lomé III był szerszy niż wcześniejszych konwencji. Po raz pierwszy w konwencji poruszono wymiar kulturalny i społeczny współpracy. Miał on być brany pod uwagę przy realizacji projektów i programów [art. 115]. W konwencji utrwalono jednak istniejące zależności [Grilli 1993] i nie zaproponowano sposobu na zahamowanie postępującego ubożenia państw AKP. Tradycyjnie zwiększono wymiar pomocy finansowej, ale nie był to wzrost adekwatny do potrzeb. Szósty EDF został ustalony na poziomie

¹³ Z 382 mln do 550 mln UA.

7400 mln ECU (dodatkowa pomoc EIB wynosiła 900 mln ECU)¹⁴. Nieznacznie rozszerzono zakres działania systemu STABEX.

Czwarta konwencja z Lomé była podpisywana w zupełnie nowej sytuacji międzynarodowej, wynikającej z załamania systemu bipolarnego globalnej polityki. Konwencja została przyjęta 15 grudnia 1989 r. Kolejny raz zwiększyła się liczba państw podpisujących konwencję. Po akcesji Hiszpanii i Portugalii, Wspólnota liczyła 12 członków, a grupa państw AKP – 68. W 1990 r. dołączyła do konwencji Namibia. Lomé IV była pierwszą konwencją, która obowiązywała 10 lat. Wspólnota położyła duży nacisk na strukturalne dopasowanie gospodarcze państw AKP i możliwie dużą spójność pomocy wspólnotowej z programami pomocowymi innych organizacji – Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Na wsparcie zmian strukturalnych zarezerwowano 1150 mln ECU. Siódmy EDF osiągnął kwotę 10 800 mln ECU, a wsparcie z EIB 1200 mln ECU. Nowością było to, że stronie europejskiej udało się w końcu wprowadzić obszerny zapis o prawach człowieka [art. 5]. Ochrona prawa człowieka stała się fundamentalną zasadą współpracy. Strony potwierdzały wolę dążenia do „wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji ze względu na przynależność etniczną, pochodzenie, rasę, narodowość, kolor skóry, płeć, język, religię lub jakąkolwiek inną przyczynę” [art. 5]. Dla państw AKP ważniejsza była zmiana zasady pochodzenia – udział minimalnego wkładu krajowego zmniejszono z 50 do 40%.

Ostatnią umową z tego cyklu była konwencja Lomé IV bis. Lomé IV przewidywała przegląd śródokresowy w połowie jej obowiązywania, czyli po pięciu latach, i przyjęcie nowej perspektywy finansowej, gdyż pomoc nadal planowano w okresach pięcioletnich. Zmiany polityczne (zjednoczenie Niemiec, wejście do Wspólnoty Austrii, Finlandii i Szwecji, powstanie Unii Europejskiej) były na tyle istotne, że przegląd zakończył się nowelizacją konwencji podpisaną 4 listopada 1995 r. na Mauritiusie przez 15 państw UE i 70 państw AKP (nowym państwem po stronie AKP była Erytrea). W konwencji rozbudowano część polityczną konwencji Lomé IV. Przestrzeganie praw człowieka, rozwój demokracji, rządy prawa i dobre zarządzanie zostały uznane za „elementy zasadnicze” umowy. Był to zapis dalej idący niż określenie tych zapisów jako zasady fundamentalne. Miało to znaczenie praktyczne, gdyż w przypadku niedotrzymania zobowiązań w zakresie „elementów zasadniczych” umożliwiało zawieszenie wykonywania umowy w stosunku do sygnatariusza łamiącego zobowiązania, czyli *de facto* oznaczało wprowadzenie warunkowania politycznego pomocy. Ewentualne zawieszenie umowy (i pomocy finansowej) miało być poprzedzone konsultacjami z danym państwem, przeprowadzonymi na podstawie nowo wprowadzonego artykułu [art. 366a]. Pula siódmego EDF wynosiła 12 967 mln ECU (w tym 1400 mln na wsparcie zmian strukturalnych), a pomoc EIB – 1658 mln ECU.

¹⁴ Od sierpnia 1981 r. europejską jednostkę rozrachunkową zastąpiło ECU.

1.4. Globalne uwarunkowania europejskiej polityki rozwojowej

Czynnikami, które wpływały na politykę UE wobec Afryki Subsaharyjskiej, były uwarunkowania globalne. Wywierały one istotny wpływ na kształt i formę polityki rozwojowej na całym świecie, w tym politykę rozwojową samej Wspólnoty, jak i poszczególnych państw członkowskich. Najważniejszym czynnikiem wpływającym na politykę UE była bieżąca sytuacja polityczna i ekonomiczna. Do roku 1989 czynnikiem tym był podział świata na dwa antagonistyczne bloki polityczne. Po roku 1989 duży wpływ uzyskiwała koncepcja sformułowana przez Margaret Thatcher „nie ma żadnej alternatywy” (*There Is No Alternative*). Oznacza ona, że nie ma alternatywy wobec liberalizmu i demokracji. W tym ujęciu globalizacja jest nieuchronnym rezultatem postępu technologii komunikacyjnych i transportowych [Chang 2016, s. 65]. Podobne, ale dalej idące wnioski sformułował Francis Fukuyama, który latem 1989 r. ogłosił nie tyle koniec zimnej wojny, ile koniec historii, rozumiany jako zwycięstwo liberalizmu ekonomicznego i politycznego. Miał na myśli głównie heglowski świat idei, a nie świat realny. To sprzeczności wynikające z różnych idei są (lub jak chciałby Fukuyama – były) siłą napędową historii. Fukuyama twierdził, że „[w]e współczesnym świecie tylko islam zaoferował państwo teokratyczne jako alternatywę wobec zarówno liberalizmu, jak i komunizmu” [Fukuyama 1991, s. 26–27]. Komunizm upadł, a teokratyczne państwo islamskie trudno byłoby uznać za ideę atrakcyjną dla mieszkańców UE.

Po zamachu na World Trade Center polityka Zachodu, a w tym Unii Europejskiej, nie tylko w większym stopniu uwzględniała kwestie bezpieczeństwa, ale również relacje ze światem islamu. Miało to wpływ na politykę rozwojową UE. Tym bardziej że islam rozwija się także w Afryce Subsaharyjskiej, a jego specyfika i zasady mają wpływ na praktykę działań rozwojowych. Z niektórych badań wynika, że część wartości i tradycji muzułmańskich jest kompatybilna z głównymi zasadami współpracy rozwojowej, bazującej na wartościach europejskich. Ochrona środowiska, troska o dobro publiczne (*maslaha*), zasada konsultacji (*shūrā*) jako podstawa do wspólnotowego podejmowania decyzji czy obowiązek sprawiedliwej dystrybucji dochodów to przykłady takich zbieżności [Ganter i Bigalke 2010, s. 10]. Znacznie gorzej na wzajemne relacje UE ze światem muzułmańskim wpływają polityzacja islamu, konflikty zbrojne i terroryzm islamski. Afryka stała się jedną z aren rywalizacji Zachodu i państw arabskich. Pierwszy szczyt afrykańsko-arabski odbył się w roku 1977. Później współpraca ta osłabła, ale w latach 2010–2016 Unia Afrykańska i Liga Państw Arabskich odbyły aż trzy kolejne szczyty. Część przywódców afrykańskich, m.in. ci, którzy mają problem z europejskimi standardami w zakresie praw człowieka, bardzo pozytywnie odnosi się do zwiększającej się aktywności państw arabskich w Afryce. Prezydent Gwinei Równikowej (która była gospodarzem IV szczytu afrykańsko-arabskiego w listopadzie 2016 r.) Teodoro Obiang Nguema

Mbasogo powiedział o państwach arabskich: „Mogą włączyć się w rozwój państw afrykańskich, nie podejmując jednocześnie jakichkolwiek ingerencji i nie zachowując się jak kraje rozwinięte, nasi dawni kolonizatorzy” [za: Robert 2017, s. 16].

Czynnikiem, który wpływał na ewolucję unijnej polityki rozwojowej, jest transformacja systemu dwubiegunowego w wielobiegunowy. Unia Europejska uznaje się sama za „globalnego gracza”, ale dzisiaj rzeczywistych „graczy” w Afryce jest znacznie więcej. Wielowymiarową współpracą z Afryką są zainteresowane nie tylko państwa arabskie, ale również państwa BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki) i inni partnerzy. Chiny otworzyły już 40 instytutów Konfucjusza w państwach afrykańskich i planują otwarcie pierwszej afrykańskiej bazy wojskowej w Dżibuti. Od roku 2000 funkcjonuje Forum Współpracy Chiny-Afryka (Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC), a Chiny stały się największym partnerem handlowym Afryki. W 2006 r. rangę FOCAC podniesiono z poziomu ministerialnego do poziomu szczytu głów państw. Równolegle o lepsze relacje z Afryką zabiegają inne państwa. Intensywnie sieć swych placówek dyplomatycznych w Afryce rozwija na przykład Turcja. W okresie zimnej wojny Brazylia upatrywała szansy na dywersyfikację swych stosunków zewnętrznych właśnie w Afryce [Gawrycki 2015, s. 117]. Dzisiaj zwiększenie roli Brazylii odbywa się poprzez Azję, co nie oznacza, że Brazylia nie jest aktywna w Afryce. W ostatnich latach, podobnie jak Turcja, rozwija sieć swych placówek dyplomatycznych w Afryce i znacznie zwiększyła wymianę handlową. Tak jak inni partnerzy, Brazylia realizuje w Afryce projekty rozwojowe.

Widoczny wpływ na kształt unijnej polityki rozwojowej miało to, że Unia Europejska stała się liderem walki ze zmianami klimatycznymi. Zmiany klimatyczne są przez nią traktowane jako problem rozwojowy, gdyż z badań i obserwacji wynika, że konsekwencje tych zmian są bardziej odczuwalne w krajach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych. Przyczyną jest większe uzależnienie gospodarek krajów rozwijających się od zasobów naturalnych i sektorów z nimi związanych – rolnictwa, rybołówstwa, leśnictwa [Bagiński 2011, s. 104]. Kraje rozwijające się nie kwestionują tej logiki, ale nie zmienia to faktu, że dla rządów wielu z tych państw priorytetem jest rozwój gospodarczy, a nie polityka klimatyczna. Przedstawiciele państw Afryki Subsaharyjskiej często podnoszą też argument, że finansowanie przeciwdziałania zmianom klimatycznym nie powinno się odbywać kosztem dotychczasowych funduszy rozwojowych. Jeżeli dawcy pomocy chcą finansować takie działania, powinni przeznaczać na nie nowe fundusze.

1.4.1. Wpływ OECD na unijną politykę rozwojową

Na unijną politykę rozwojową zawsze wpływały globalne trendy, dominujące w danym momencie. Trendy, które są kształtowane przez organizacje międzynarodowe. Dwa podmioty, które odegrały największą rolę w kształtowaniu europejskiej polityki

rozwojowej, to Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) i Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). Pierwsza – OECD – powstała na mocy konwencji podpisanej 14 grudnia 1960 r. w Paryżu. Organizacja od początku swego istnienia była zaangażowana w politykę rozwojową, gdyż jej geneza wiązała się bezpośrednio z realizacją Planu Marshalla. Poprzedniczka OECD – Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej – została powołana (w 1948 r.) jako partner Stanów Zjednoczonych dla realizacji Planu Marshalla. W tym samym czasie powstał Komitet Pomocy Rozwojowej OECD – (Development Assistance Committee – DAC), którego prace i dorobek wywarły i nadal wywierają olbrzymi wpływ na europejską politykę rozwojową. Komitet DAC jest organem zrzeszającym najbardziej rozwinięte państwa świata, pomagające krajom rozwijającym się i państwom w okresie transformacji. Jego znaczenie wynika m.in. z tego, że członkowie DAC udzielają 90–95% oficjalnej pomocy rozwojowej w wymiarze globalnym [Kopiński 2011, s. 126]. Członkowie DAC powinni przestrzegać zaleceń opracowywanych przez Komitet i realizować cele określone przez organizację. Przynależność poszczególnych państw do DAC nie jest automatyczną konsekwencją członkostwa w OECD. Obecnie Komitet liczy 29 członków (28 państw i Unia Europejska jako organizacja). Polska jest członkiem DAC dopiero od 2013 r. (a członkiem OECD od 1996 r.). Wszystkie państwa członkowskie UE prowadzą politykę rozwojową, ale nie wszystkie są w tej działalności na tyle zaawansowane, by zostać członkami DAC. W pracach Komitetu nie uczestniczą: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia i Węgry.

Zadania stawiane Komitetowi ewoluowały w czasie i obejmują obecnie: monitorowanie pomocy udzielanej przez poszczególnych dawców, wspieranie zrównoważonego rozwoju, analizę polityki rozwojowej poszczególnych dawców i sposobów jej wdrażania oraz związku z ustalonymi międzynarodowo celami rozwojowymi, gromadzenie i analizowanie danych statystycznych, udostępnianie analiz, wytycznych i dobrych praktyk w celu poprawienia jakości i skuteczności pomocy rozwojowej, pomoc w kształtowaniu globalnej architektury pomocowej w celu optymalizacji jej wpływu na rozwój, promowanie globalnych dóbr publicznych i spójności polityki na rzecz rozwoju [OECD 2010]. Globalne dobra publiczne to dobra, które mają charakter globalny i dotyczą problemów, których nie można rozwiązać w ramach jednego państwa czy regionu. Obejmują one kilka dziedzin: środowisko naturalne (globalne ocieplenie), zdrowie (epidemie, choroby tropikalne), wiedzę, zarządzanie (światowy system handlu, międzynarodowe rynki finansowe) i bezpieczeństwo (bezpieczeństwo żywnościowe). Koncepcja globalnych dóbr publicznych jest popierana przez UE, która w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 poświęciła im jeden z programów określających cele wydatkowania funduszy unijnych.

Komitet DAC ma znaczący dorobek metodologiczny w zakresie pomocy rozwojowej. Opracował wiele definicji i standardów powszechnie uznawanych w polityce rozwojowej. W 1969 r. DAC opracował definicję ODA, która została oddzielona od

pozostałych przepływów finansowych. Zgodnie z definicją DAC, pomoc uznaje się za rozwojową, jeśli spełnione są wszystkie cztery podstawowe warunki:

- Element darowizny wynosi przynajmniej 25%.
- Jest ona wydatkiem sektora publicznego – rządów lub innych podmiotów działających w imieniu państwa lub międzynarodowych organizacji rządowych (International Government Organisations).
- Głównym jej celem jest wspieranie gospodarczego i społecznego rozwoju krajów rozwijających się.
- Państwo lub międzynarodowa organizacja, które otrzymały pomoc, zostają umieszczone na specjalnej liście DAC [Deszczyński 2011, s. 84].

Lista krajów kwalifikujących się do otrzymywania pomocy rozwojowej jest regularnie aktualizowana. Komitet zdefiniował pomoc multilateralną, choć pomoc udzielana przez UE jest klasyfikowana jako kolektywna pomoc bilateralna. Wytyczne DAC dotyczyły różnych obszarów polityki rozwojowej – ochrony środowiska, ograniczenia ubóstwa, inwestycji sektora prywatnego, handlu, równouprawnienia płci, dobrego zarządzania. Komitet wyznaczał trendy polityki rozwojowej. W 2001 r. wydał na przykład rekomendacje w sprawie niewiązania pomocy rozwojowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych (*Least Developed Countries* – LDC). W 2007 r. DAC przyjął zasady postępowania w państwach niestabilnych i sytuacjach niestabilności. Mocno angażuje się w kwestię zwiększenia skuteczności pomocy rozwojowej i spójności polityki na rzecz rozwoju.

W 1996 r. OECD przyjęła nową koncepcję polityki rozwojowej, przygotowaną przez DAC. Została ona zamieszczona w dokumencie pt. „Kształtowanie XXI wieku: rola współpracy na rzecz rozwoju”, który miał istotny wpływ na ukształtowanie globalnej agendy rozwojowej. Autorzy – na podstawie doświadczeń wynikających z realizacji Planu Marshalla – wywiedli założenie, że głównymi składnikami sukcesu rozwojowego były „wysiłki państw i społeczeństw, by pomóc samemu sobie” [OECD 1996, s. 1]. Niemniej z danych zebranych przez OECD wynikało, że „fundamentalnym czynnikiem dodatkowym dla wielu osiągnięć” była pomoc rozwojowa. Dlatego członkowie organizacji deklarowali pomoc poprzez:

- gotowość do wzajemnego podjęcia zobowiązań z partnerami w dziedzinie rozwoju, popartych odpowiednimi zasobami,
- poprawę koordynacji pomocy przy wsparciu lokalnie przyjętych strategii rozwoju,
- zdecydowane kroki w celu osiągnięcia spójności między polityką pomocy a innymi rodzajami polityki, które mają wpływ na kraje rozwijające się [OECD 1996, s. 2].

Wszystkie te elementy (odpowiednie zasoby, koordynacja i spójność) były ważnymi problemami unijnej polityki rozwojowej. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zaproponowała partnerom rozwojowym sześć międzynarodowych celów rozwoju, które określiła jako „ambitne, ale wykonalne”. Warto je przytoczyć ze

względu na ich wpływ na późniejsze dokumenty programujące politykę rozwojową innych organizacji, w tym UE:

- zmniejszenie o połowę odsetka ludzi żyjących w skrajnym ubóstwie do roku 2015,
- zapewnienie powszechnego dostępu do edukacji podstawowej we wszystkich krajach do roku 2015,
- osiągnięcie postępu w zakresie równości płci oraz upodmiotowienie kobiet poprzez wyeliminowanie różnic w dostępie do edukacji na poziomie podstawowym i średnim do roku 2005,
- zmniejszenie o dwie trzecie śmiertelności noworodków i dzieci poniżej 5. roku życia oraz zmniejszenie o trzy czwarte śmiertelności okołoporodowej matek do roku 2015,
- jak najszybsze zapewnienie dostępu, poprzez system podstawowej opieki zdrowotnej, do usług zdrowia reprodukcyjnego dla wszystkich osób w odpowiednim wieku, nie później jednak niż w roku 2015,
- wprowadzenie we wszystkich krajach strategii zrównoważonego rozwoju do roku 2005 i skuteczne odwrócenie trendów utraty zasobów środowiska zarówno na poziomie globalnym, jak i krajowym do roku 2015 [OECD 1996, s. 2].

Wartość propozycji OECD polegała na tym, że organizacja nie poprzestała na wyznaczeniu celów, ale określiła również warunki niezbędne do ich osiągnięcia. Ważnym wkładem organizacji w zwiększanie skuteczności polityki rozwojowej było założenie, że cele rozwoju ekonomicznego, społecznego czy środowiskowego powinny być mierzalne. Z drugiej strony OECD podkreślała znaczenie czynników jakościowych: „Do osiągnięcia tych mierzalnych celów niezbędne są czynniki jakościowe prowadzące do bardziej stabilnego, bezpiecznego, partycypacyjnego i sprawiedliwego społeczeństwa. Obejmują one rozwój potencjału do skutecznego, demokratycznego i odpowiedzialnego zarządzania, ochronę praw człowieka, szacunek dla rządów prawa” [OECD 1996, s. 2].

1.4.2. Wpływ ONZ na unijną politykę rozwojową

Drugą organizacją, której działalność wpływała i wpływa na politykę rozwojową UE wobec Afryki Subsaharyjskiej, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Wraz z procesami dekolonizacyjnymi wśród członków ONZ było coraz więcej państw rozwijających się. Dla organizacji o charakterze globalnym niedorozwój znacznej części świata stał się poważnym wyzwaniem. Tym bardziej że w preambule Karty Narodów Zjednoczonych określono cel organizacji: „uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny, która dwukrotnie za naszego życia wyrządziła ludzkości niewypowiedziane cierpienia, przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, godność i wartość jednostki, równość praw mężczyzn i kobiet oraz narodów wielkich i ma-

łych, stworzyć warunki umożliwiające utrzymanie sprawiedliwości i poszanowanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych i innych źródeł prawa międzynarodowego, popierać postęp społeczny i poprawę warunków życia w większej wolności” [*Karta Narodów Zjednoczonych* 1947, s. 322].

Zaangażowaniu ONZ w działania prorozwojowe sprzyjały: uniwersalny charakter organizacji, która zajmowała się wieloma aspektami rozwoju społecznego i gospodarczego, oraz realny udział państw rozwijających się w procesie podejmowania decyzji. Co nie zmienia faktu, że państwa afrykańskie nadal są słabe jako instytucje. Przyjmowanie państw afrykańskich do ONZ uprawomocniało je na płaszczyźnie międzynarodowej, lecz nie zapewniło im „państwowości na płaszczyźnie empirycznej (to znaczy hegemonii w sprawowaniu funkcji politycznych z zakresie władzy wewnątrz kraju)” [Gagiano 1997, s. 54]. Niemniej przyczyniło się to do tego, że polityka rozwojowa stała się ważnym obszarem działalności ONZ. Obecnie szacuje się, że w problematykę postępu społecznego i ekonomicznego oraz pomocy na rzecz rozwoju jest zaangażowanych „ponad 80 proc. środków ludzkich i finansowych ONZ” [Starzyk-Sulejewska 2015, s. 326]. Organizacja Narodów Zjednoczonych zbudowała sieć wyspecjalizowanych organizacji, programów i funduszy, określanych jako system ONZ. Wiele z tych podmiotów zajmuje się różnymi aspektami rozwoju, a najważniejszy z perspektywy rozwojowej jest Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*), utworzony w 1966 r.

Wzrost aktywności ONZ w obszarze rozwoju nastąpił w latach 60. XX w. Dekada ta została przez ONZ proklamowana jako Dekada Rozwoju. Ogłoszono to na wniosek prezydenta Stanów Zjednoczonych rezolucją Zgromadzenia Ogólnego nr 1710 z 19 grudnia 1961 r. Cele Dekady były bardzo ambitne, ale nigdy nie zostały zrealizowane. Do roku 1970 państwa rozwijające się miały osiągnąć wzrost gospodarczy na poziomie 5% PNB rocznie, a pomoc rozwojowa i rynkowa udzielana przez państwa rozwinięte miała osiągnąć pułap 1% PNB państw rozwiniętych. Nie było to założenie tak nierealistyczne, jak się obecnie wydaje, gdyż w roku 1960 pomoc rozwojowa państw rozwiniętych wynosiła 0,5% PNB [Witkowski 2008, s. 9]. Drugą dekadą poświęconą przez ONZ rozwojowi były lata 90. ogłoszone jako Dekada Rozwoju Przemysłowego Afryki. Znaczenie dekad zdewaluowało się wskutek proliferacji tego typu inicjatyw¹⁵. Nie oznacza to, że wpływ ONZ na politykę rozwojową zmalał. Organizacja już wcześniej stosowała inne formy działania.

¹⁵ Dekada Walki z Ubóstwem 1997–2006; Druga Dekada Walki z Ubóstwem 2008–2017; Dekada Alfabetyzacji: Edukacja dla Wszystkich 2003–2012; Druga Międzynarodowa Dekada Likwidacji Kolonializmu 2001–2010; Trzecia Międzynarodowa Dekada Wykorzenienia Kolonializmu 2011–2020; Druga Międzynarodowa Dekada Ludności Tubylczej na Świecie 2005–2014; Dekada Edukacji na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2005–2014, Międzynarodowa Dekada Działań „Woda dla życia” 2005–2015, Dekada Pustyni i Walki z Pustynnieniem 2010–2020.

Próba zdecydowanego przeformułowania światowego ładu gospodarczego została przedstawiona w postaci nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego [United Nations 1974]. W deklaracji ONZ *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order* zapisano 20 postulatów, stanowiących zasady nowego ładu ekonomicznego. Były wśród nich m.in.: suwerenność surowcowa i gospodarcza, rozumiana jako zwiększenie kontroli państw nad korporacjami transnarodowymi, bardziej równomierna dystrybucja bogactwa, do czego miało prowadzić poprawienie *terms of trade* dla krajów rozwijających się oraz zwiększenie pomocy rozwojowej bez warunkowania jej politycznie czy militarnie, traktowanie państw rozwijających się w sposób preferencyjny i niewymagający stosowania zasady wzajemności, zwiększenie dostępu do rynków państw rozwiniętych, zapewnienie dostępu technologii oraz promowanie transferu technologii i tworzenia technologii lokalnych, dopasowanych do gospodarek państw rozwijających się, zakończenie marnotrawienia surowców naturalnych, w tym produktów żywnościowych. Podobnie jak w przypadku Dekady Rozwoju ONZ, nowego ładu ekonomicznego nie udało się wdrożyć w praktyce, ale miał on wpływ na dyskurs rozwojowy. Przyczynił się do utrwalenia poglądu, że światowy ład gospodarczy nie tylko nie pomaga w rozwoju, ale wręcz przyczynia się do powiększania luki rozwojowej [Bagiński, Czaplicka i Szczyciński 2009, s. 63].

Zakończenie zimnej wojny zmieniło globalne warunki polityczne. Wpływały one nie tylko na świadczenie pomocy, ale również na wiele innych dziedzin międzynarodowej współpracy. Poszczególni dawcy pomocy, w tym ONZ i UE, musieli uwzględnić te zmiany w swojej polityce sektorowej. Narody Zjednoczone zorganizowały w latach 90. wielkie konferencje programowe, poświęcone różnym zagadnieniom, z których wiele miało kontekst rozwojowy. Konferencje te były poświęcone:

- 1990 r. – dzieciom (Nowy Jork),
- 1990 r. – edukacji dla wszystkich (Jomtien),
- 1992 r. – środowisku i rozwojowi (Rio de Janeiro),
- 1993 r. – prawom człowieka (Wiedeń),
- 1994 r. – ludności i rozwojowi (Kair),
- 1995 r. – rozwojowi społecznemu (Kopenhaga),
- 1995 r. – kobietom (Pekin),
- 1996 r. – siedzibom ludzkim (Stambuł),
- 1996 r. – żywności (Rzym).

Dorobek tych konferencji oddziaływał na programowanie pomocy przez innych dawców, w tym UE. Dla polityki rozwojowej szczególne znaczenie miały wyniki konferencji w Rio de Janeiro. Organizacja przyjęła na niej dokumenty, które oznaczały zmianę ogólnego paradygmatu rozwoju. *Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju* wprowadzała nową wówczas zasadę – zasadę zrównoważonego rozwoju. Oznaczała ona takie powiązanie rozwoju społecznego i gospodarczego,

by pozostawał on w harmonii ze środowiskiem naturalnym. W *Deklaracji z Rio* określono 27 zasad działań wspólnoty międzynarodowej w zakresie zrównoważonego rozwoju. Obejmowały one m.in. prawo do rozwoju w sposób pozwalający na sprawiedliwe pogodzenie rozwojowych i środowiskowych potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń [*Rio Declaration*, Principle 3]. Zasada ta traktowała prawo do rozwoju jako uprawnienie każdego człowieka i wprowadzała jednocześnie solidarność międzypokoleniową.

Zasada nr 4 mówiła z kolei o potrzebie uczynienia z ochrony środowiska integralnej części procesów rozwojowych. Nierozłącznym warunkiem zrównoważonego rozwoju miało być kluczowe dla wszystkich państw i ludzi zadanie w postaci wykorzenienia ubóstwa. Niejako przy okazji jego realizacji zmniejszyłyby się dysproporcje w standardach życia i można byłoby lepiej odpowiadać na potrzeby większości ludzi żyjących na świecie. Próbowano powrócić do koncepcji nowego ładu. Jedna z zasad mówiła, że „Państwa powinny współpracować w celu promowania wspierającego i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego, który doprowadzi do wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju we wszystkich krajach, w celu lepszego rozwiązania problemów związanych z degradacją środowiska” [*Rio Declaration*, Principle 12]. Sformułowano koncepcję współzależności pokoju, rozwoju i ochrony środowiska – „Pokój, rozwój i ochrona środowiska są współzależne i niepodzielne” [*Rio Declaration*, Principle 25]. Autorzy dokumentu docenili rolę kobiet: „Kobiety odgrywają istotną rolę w zarządzaniu środowiskiem i rozwoju. Ich pełne uczestnictwo ma zatem zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju” [*Rio Declaration*, Principle 20]. Uzupełnieniem *Deklaracji z Rio* był bardzo obszerny program działania pt. „Agenda 21”.

W 1994 r. sekretarz generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali ogłosił raport pt. *Program dla rozwoju*, w którym opisywał rozwój poprzez pięć wzajemnie ze sobą połączonych wymiarów: pokój, gospodarkę, środowisko, społeczeństwo i demokracja. Szef ONZ – jeszcze mocniej niż *Deklaracja z Rio* – podkreślił prawo do rozwoju, określając rozwój jako „podstawowe prawo człowieka” [*An Agenda 1994*, pkt 3]. W raporcie bardzo dużo uwagi poświęcono współzależności pokoju i rozwoju, co jest przedmiotem analizy w rozdziale trzecim. Wynikało to z założenia, że „Rozwój jest najpewniejszą podstawą pokoju” [*An Agenda 1994*, pkt 3]. Z drugiej strony część dokumentu poświęcona „wymiarom rozwoju” rozpoczyna się od omówienia pokoju jako „fundamentu”. Sekretarz generalny był realistą i zdawał sobie sprawę, że „tradycyjne podejście do rozwoju zakłada, że odbywa się on w warunkach pokojowych” [*An Agenda 1994*, pkt 16], by zaraz dodać, że w praktyce pokój to rzadki przypadek. W rezultacie mimo że był przekonany, iż działania rozwojowe przynoszą najlepsze rezultaty w warunkach pokoju, uważał, że powinny być rozpoczynane jeszcze przed zakończeniem działań wojennych [*An Agenda 1994*, pkt 21]. Dla Unii zaangażowanie ONZ w politykę rozwojową miało duże znaczenie z co najmniej

trzech powodów. Po pierwsze sama jest organizacją międzynarodową, której wszyscy członkowie są jednocześnie członkami ONZ. Po drugie w instytucjach unijnych jest obecne poczucie współodpowiedzialności za rozwój byłych kolonii niektórych swych członków. Po trzecie UE zawsze deklarowała wsparcie dla multilateralizmu, co zbliża obie organizacje.

1.4.3. Wpływ milenijnych celów rozwoju na unijną politykę rozwojową

Wielkie znaczenie dla polityki rozwojowej UE i innych dawców prowadzonej na początku XXI w. miał dokument przyjęty podczas szczytu milenijnego ONZ w roku 2000. W dniu 8 września 2000 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło „Deklarację w sprawie milenijnych celów rozwoju” określaną jako *Deklaracja Milenijna*. Deklaracja była zgodnie przyjęta przez wszystkie 189 państw należących wówczas do organizacji. Określała wartości, które w stosunkach międzynarodowych odgrywają fundamentalną rolę. Zaliczono do nich: wolność, równość, solidarność, tolerancję, poszanowanie środowiska naturalnego i wspólną odpowiedzialność „za kierowanie światowym rozwojem gospodarczym i społecznym oraz za usuwanie zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. *Deklaracja* opierała się na koncepcji rozwoju społecznego, której podstawą nie były wskaźniki makroekonomiczne, lecz jakość życia.

Ważnym walorem *Deklaracji* było określenie ośmiu celów rozwojowych¹⁶, z których pierwsze sześć było bardzo konkretnych, mierzalnych, które powinny zostać osiągnięte w określonym czasie (najczęściej był to rok 2015). Dwa ostatnie cele były bardziej ogólne. Wszystkie nazwano milenijnymi celami rozwoju (MDG). Cele ogólne były uzupełnione osiemnastoma zobowiązaniami i celami szczegółowymi (podano je w nawiasach):

- Cel 1: Wylądowanie skrajnego ubóstwa i głodu (poprzez zmniejszenie o połowę liczby ludzi, których dochód nie przekracza 1 USD dziennie).
- Cel 2: Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym (poprzez zapewnienie wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwości ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym).
- Cel 3: Promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet (poprzez wyeliminowanie nierównego dostępu płci do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 roku, a na wyższych szczeblach do 2015 roku).
- Cel 4: Ograniczenie umieralności dzieci (poprzez zmniejszenie o 2/3 wskaźnika umieralności dzieci w wieku do 5 lat).
- Cel 5: Poprawa opieki zdrowotnej nad matkami (poprzez zmniejszenie o 3/4 wskaźnika umieralności matek).

¹⁶ W tekście *Deklaracji* nie były one wyraźnie wyodrębnione i występowały wśród innych celów.

- Cel 6: Ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób zakaźnych (poprzez powstrzymanie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS i ograniczenie nowych zakażeń, powstrzymanie rozprzestrzeniania się malarii i innych groźnych chorób oraz ograniczenie nowych zachorowań).
- Cel 7: Zapewnienie ochrony środowiska naturalnego (stosowanie zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi poprzez uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach, stosowanie metod hamujących zubożenie środowiska naturalnego; zmniejszenie o połowę liczby ludzi pozbawionych stałego dostępu do czystej wody pitnej; do 2020 r. osiągnięcie znacznej poprawy warunków życia przynajmniej 100 milionów mieszkańców slumsów).
- Cel 8: Stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju (poprzez wypracowanie dostępnego dla wszystkich, opartego na jasnych przepisach, przewidywalnego i nikogo niedyskryminującego systemu handlowo-finansowego, zobowiązanie uczestników systemu do podejmowania działalności promującej dobre praktyki rządzenia, rozwój i ograniczanie ubóstwa, uwzględnienie szczególnych potrzeb państw najsłabiej rozwiniętych, wyspiarskich i śródlądowych (zwłaszcza zwiększenie dostępu do rynków krajów rozwiniętych, redukcja długów, zwiększenie pomocy rozwojowej), wypracowanie strategii na rzecz zapewnienia pracy młodemu pokoleniu, zwiększenie dostępu do leków dla krajów rozwijających się oraz umożliwienie im korzystania z dobrodziejstw nowoczesnej technologii).

Z punktu widzenia monitorowania realizacji zobowiązań bardzo istotne było to, że opracowano 48 wskaźników pozwalających na monitorowanie i porównywanie postępów w osiąganiu celów w poszczególnych państwach. Za rok bazowy dla wskaźników przyjęto 1990. Milenijne cele rozwoju były wzorowane bezpośrednio na międzynarodowych celach rozwoju określonych przez OECD w 1996 r., co potwierdziło globalne znaczenie prac DAC.

W *Deklaracji Milenijnej* uznawano „szczególne” potrzeby Afryki. Liderzy z całego świata deklarowali: „Będziemy wspierać działania na rzecz umacniania demokracji w Afryce i pomagać mieszkańcom tego kontynentu w walce, której celem jest trwały pokój, wykorzenienie ubóstwa i zrównoważony rozwój. W ten sposób będziemy się starać włączyć Afrykę do głównego nurtu światowej gospodarki” [*Deklaracja Milenijna*, pkt 27]. Był to jedyny region świata wymieniony w dokumencie. Przywódcy państw członkowskich ONZ deklarowali poparcie dla rodzących się afrykańskich demokracji; wsparcie dla regionalnych i lokalnych mechanizmów zapobiegania konfliktom oraz utrwalania politycznej stabilności, finansowanie pokojowych operacji na kontynencie afrykańskim; podejmowanie środków sprzyjających wykorzenieniu ubóstwa i zrównoważonemu rozwojowi w Afryce, takich jak umorzenie długów, ułatwienia w dostępie do rynków, udoskonalona ODA, zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych czy

transfery technologii; pomoc w opanowaniu pandemii HIV/AIDS i innych chorób zakaźnych [*Deklaracja Milenijna*, pkt 28].

Milenijne cele rozwoju wywarły kluczowy wpływ na unijną politykę rozwojową, zarówno w zakresie formułowania polityki, programowania działań, jak i ich wdrożenia. Zostało to potwierdzone to m.in. w *Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju*, w którym wprost określono cele unijnej polityki rozwojowej: „Podstawowym i nadrzędnym celem współpracy UE na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizacja milenijnych celów rozwoju” [*Wspólne oświadczenie* 2006, pkt 5]. Cele stały się pierwszym rzeczywiście globalnym programem rozwojowym, co nie oznaczało braku krytyki w zakresie teorii i trudności w wymiarze wdrożenia. Fundamentalne wątpliwości i zastrzeżenia zgłaszali niektórzy badacze, ale nie politycy. Milenijnym celom rozwoju zarzucano skoncentrowanie na ubóstwie, a pomijanie problemu nierówności [Pieterse 2002, s. 1033], przyjęcie perspektywy dawców, a nie biorców pomocy [Nelson 2007, s. 2041] czy pomijanie kwestii globalizacji [Payne i Phillips 2011, s. 193]. Warunkiem niezbędnym do pełnej realizacji MDG było zwiększenie przez dawców nakładów na pomoc rozwojową. Państwa członkowskie UE wielokrotnie obiecywały zwiększenie pomocy rozwojowej. Zobowiązań tych nie udało się dotrzymać. Instytucje unijne nie mają możliwości skutecznego wyegzekwowania obietnic państw członkowskich. Brak realizacji politycznych deklaracji dotyczących wysokości pomocy rozwojowej jest stałą cechą polityki UE i innych dawców multilateralnych. Od strony formalnej MDG mają silne umocowanie w *traktacie lizbońskim*, w którym postanowiono: „Unia i państwa członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych” [TFUE, art. 208 ust. 2], ale na wielkość ODA ma jednak wpływ również aktualna sytuacja finansowa dawców, co jest szczególnie widoczne podczas kryzysów finansowych.

1.5. Podsumowanie

Z powodu historii niektórych państw członkowskich Unia Europejska nie mogła nie podjąć kwestii pomocy zagranicznej dla byłych kolonii. Szczególne miejsce w unijnej polityce rozwojowej od początku zajmowała Afryka. Jednocześnie państwa członkowskie nie zrezygnowały z prowadzenia własnej polityki rozwojowej. Polityka rozwojowa państw członkowskich jest związana z ich polityką zagraniczną i wewnętrzną. Część państw członkowskich UE nie jest zainteresowana kwestiami Afryki Subsaharyjskiej, gdyż z powodów historycznych, politycznych i ekonomicznych region ten nie jest postrzegany jako priorytetowy z perspektywy polityki krajowej. Dzięki temu zindywidualizowanemu podejściu polityka rozwojowa UE jest

pod mniejszą presją celów polityki poszczególnych państw narodowych i próbuje być zgodna z globalnymi trendami agendy rozwojowej, formułowanymi przede wszystkim przez ONZ i OECD. Unijna polityka rozwojowa jest mocno powiązana z metodologicznymi osiągnięciami OECD, które kształtują większość szeroko uznawanych standardów w zakresie pomocy rozwojowej. Zdecydowana większość państw członkowskich UE jest członkami DAC. W latach 2000–2015 Unia zaangażowała się w promocję i realizację globalnej agendy rozwojowej – MDG. Powiązanie unijnej polityki rozwojowej z globalną agendą rozwojową utrudnia też jej ewentualne kwestionowanie przez państwa członkowskie UE.

W wymiarze globalnym Unia Europejska opowiadała się i nadal opowiada za wolnym handlem. Jednak w opinii części badaczy koncepcja wolnego handlu wprowadzana przez Światową Organizację Handlu (World Trade Organisations – WTO) nie zawsze jest pomocna dla rozwoju najbiedniejszych państw świata. Często są one bowiem eksporterami surowców rolnych i mineralnych, których ceny na rynkach światowych charakteryzują się dużą niestabilnością. Stosowanie reguł WTO w relacjach UE z Afryką oznacza w praktyce przywrócenie zasady wzajemności w relacjach handlowych. Właśnie dlatego budziło to i nadal budzi zastrzeżenia i emocje po stronie afrykańskiej oraz sprzeciw części badaczy. Koncepcja wolnego handlu ogranicza bowiem możliwość ochrony rynków krajów rozwijających się, które – z powodu dysproporcji w poziomie rozwoju – nie są w stanie konkurować z krajami rozwiniętymi.

Teoretyczne założenia najnowszego narzędzia współpracy handlowej UE z krajami AKP, w postaci umów o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPA), są zdecydowanie pozytywne – stymulowanie regionalnej integracji gospodarczej, wspieranie dywersyfikacji gospodarczej państw AKP i włączenia ich do globalnej wymiany handlowej. Jednak docelowe zniesienie barier handlowych i budowanie strefy wolnego handlu, mimo deklarowanej i formalnej asymetryczności, wiąże się z dużym ryzykiem dla gospodarek państw AKP. Asymetryczność ma przynosić korzyści stronie słabszej, ale w praktyce może się zdarzać, że będzie odwrotnie. Negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym oraz same umowy były i nadal są częścią polityki handlowej UE, a nie polityki rozwojowej.

Motywacja zaangażowania UE w Afryce ma charakter mieszany i łączy motywy polityczne, ekonomiczne i etyczne. W deklaracjach publicznych dominują elementy etyczne i polityczne, które są związane z wartościami promowanymi przez Unię. Motywacja polityczna rozumiana jako wola wywierania wpływu przez UE lub państwa członkowskie na biorców nie jest ujawniana, a bywa ukrywana. Motywy ekonomiczne nie są przez Unię akcentowane. Jeżeli są wyrażane, to najczęściej w kontekście strategii *win-win* lub zasady asymetrycznych korzyści, według której stroną uzyskującą więcej korzyści powinna być strona afrykańska. Z badań opinii publicznej wynika, że większa część obywateli państw członkowskich UE traktuje pomoc rozwojową jako element „wspólnych wartości”. Nie zmienia to faktu, że część

mieszkańców UE uważa pomoc rozwojową za przejaw „politycznej poprawności”. Sama UE próbuje oddziaływać na opinię publiczną w tym zakresie poprzez wspieranie różnorodnych działań i inicjatyw w ramach edukacji globalnej, rozumianej jako wyjaśnianie globalnych współzależności, ale skuteczność oddziaływania instytucji na europejską opinię publiczną zależy od uwarunkowań lokalnych (politycznych, historycznych czy ekonomicznych) w poszczególnych państwach członkowskich.

Unii Europejskiej nie udało się całkowicie wyeliminować pewnych elementów podejścia postkolonialnego, a tym bardziej przejawów europocentryzmu w relacjach z afrykańskimi partnerami. Najczęstszą formą tendencji europocentrycznych w stosunkach z Afryką Subsaharyjską jest kulturalizm. Z drugiej strony oczekiwanie, że Unia zrezygnuje lub choć zmodyfikuje katalog swych wartości i celów pod wpływem partnerów afrykańskich, nie znajduje silnych podstaw w rzeczywistości. Analiza historii wzajemnych relacji UE i Afryki Subsaharyjskiej oraz uwarunkowań, którym podlegała i podlega unijna polityka rozwojowa, ukazuje dylematy etyczne stojące przed tą organizacją. Jednym z nich jest kwestia moralnej odpowiedzialności Unii za kolonialną przeszłość niektórych państw członkowskich. Dylemat ten jest istotny, gdyż wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE coraz więcej państw członkowskich nie miało żadnej kolonialnej przeszłości. Drugim dylematem jest wątpliwość, czy wieloletnie skoncentrowanie unijnej polityki rozwojowej na współpracy zwiększającej możliwości handlowe Afryki Subsaharyjskiej było słusznym wyborem. Tym bardziej że państwa członkowskie Unii Europejskiej są zainteresowane ciągłym zwiększeniem własnego eksportu.

PODSTAWY POLITYKI ROZWOJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W AFRYCE SUBSAHARYJSKIEJ

Sposób realizowania polityki rozwojowej UE regulują przepisy prawa. Sama polityka jest definiowana w aktach politycznych mających charakter instrumentów deklaracyjnych. Prawo europejskie jest wdrażane i działa w praktyce, ale większość konkretnych deklaracji politycznych UE w zakresie polityki rozwojowej nigdy nie została zrealizowana. Rok 2000 był kluczowy dla europejskiej polityki rozwojowej nie tylko ze względu na przyjęcie MDG. Był to okres ważny również ze względu na regulacje prawne współpracy UE z krajami Afryki oraz regulacje dotyczące stosunków międzyinstytucjonalnych wewnątrz UE. Nie zmienia to w żaden sposób celu istnienia UE, określonego w *Traktacie o Unii Europejskiej* (TUE) – „Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów” [art. 3 ust. 1]. Analizując podstawy polityki rozwojowej UE, trzeba pamiętać, że pierwszym priorytetem organizacji byli i są obywatele jej państw członkowskich. W artykule 3 Unia „zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” [art. 3 ust. 2], „[d]ziała na rzecz trwałego rozwoju Europy” [art. 3 ust. 3], „[w]spiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi” [art. 3 ust. 3]. Unia nie rezygnuje z aktywności zewnętrznych, ale jej punktem odniesienia pozostają mieszkańcy państw członkowskich.

2.1. Podstawy prawne

2.1.1. Traktat o Unii Europejskiej (*traktat z Maastricht*)

Przez wiele lat polityka rozwojowa UE nie była regulowana na poziomie traktatowym. Traktatowe umocowanie polityki rozwojowej UE przyniósł dopiero Traktat o Unii Europejskiej (*traktat z Maastricht*), który wszedł w życie 1 stycznia 1993 r. Regulował on zakres kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich w zakresie polityki rozwojowej. W art. 177 *traktatu* stwierdzano jednoznacznie, że „polityka

ta będzie mieć charakter komplementarny wobec polityki państw członkowskich i przyczyniać się będzie do zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się”. Działania Wspólnoty miały zatem być uzupełnieniem tego, co robią w tym zakresie państwa członkowskie. Żeby coś mogło być uzupełniane, to w pierwszej kolejności musi być znane podmiotowi, który ma to „uzupełnienie” wykonywać. Potrzeba ta spowodowała konieczność wprowadzenia zapisów dotyczących koordynacji polityki rozwojowej państw członkowskich i Wspólnoty. W art. 180 *traktatu* postanowiono, że państwa członkowskie i Wspólnota będą koordynowały swoją politykę rozwojową i będą wzajemnie konsultowały swoje programy pomocowe. Współpraca ta miała obejmować działania w ramach organizacji międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji. Oznaczało to, że Wspólnota i państwa członkowskie szanują „zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych kompetentnych organizacji międzynarodowych” [art. 177 ust. 3]. W art. 181 Wspólnota zapowiadała współpracę (przy zachowaniu zakresów kompetencji) z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Zastrzeżono jednocześnie, że zapis ten „nie narusza kompetencji państw członkowskich do negocjowania w organach międzynarodowych i zawierania umów międzynarodowych” [*Wersja skonsolidowana* 2006, s. 127].

W *traktacie* określono cele polityki rozwojowej Wspólnoty. Zgodnie z art. 177 ust. 1 polityka rozwojowa Wspólnoty sprzyja: „trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanym spośród nich, harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej, walce z ubóstwem w krajach rozwijających się” [*Wersja skonsolidowana*, s. 125–126]. W ust. 2 art. 177 państwa członkowskie deklarowały, że polityka Wspólnoty w tym zakresie będzie się przyczyniać do „ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i zasady państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”.

Traktat o Unii Europejskiej w art. 179 dał Radzie władzę przyjmowania środków niezbędnych do osiągnięcia celów UE w zakresie polityki rozwojowej. Artykuł ten był podstawą prawną wielu inicjatyw legislacyjnych dotyczących zagadnień rozwojowych. Wybrane przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Przykłady aktów prawnych przyjętych na podstawie art. 179 Traktatu o Unii Europejskiej (*traktatu z Maastricht*)

Akt prawny	Źródło
Rozporządzenie (WE) Nr 2240/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) Nr 975/1999 ustanawiające wymogi wprowadzania w życie działań współpracy na rzecz rozwoju, które przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności	OJ L 390/3 31/12/2004

Akt prawny	Źródło
Rozporządzenie (WE) Nr 625/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. rozszerzające i zmieniające rozporządzenie (WE) Nr 1659/98 w sprawie współpracy zdecentralizowanej	OJ L 99/1 3/04/2004
Rozporządzenie (WE) Nr 1568/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie pomocy w zwalczaniu chorób związanych z ubóstwem (HIV/AIDS, gruźlicy i malarii) w krajach rozwijających się	OJ L 224/7 6/09/2003
Rozporządzenie (WE) Nr 1567/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie pomocy w odniesieniu do polityk oraz działań i praw dotyczących zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w krajach rozwijających się	OJ L 224/1 6/09/2003
Rozporządzenie (WE) Nr 1724/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 2001 r. dotyczące działań podejmowanych w zakresie zwalczania min przeciwpiechotnych w krajach rozwijających się	OJ L 234/1 1/09/2001
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 2493/2000 z dnia 7 listopada 2000 r. w sprawie środków mających na celu wspieranie pełnej integracji wymiaru środowiskowego w procesie rozwoju krajów rozwijających się	OJ L 288/1 15/11/2000
Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1658/98 z dnia 17 lipca 1998 r. w sprawie współfinansowania działań wraz z europejskimi pozarządowymi organizacjami ds. rozwoju w dziedzinach dotyczących krajów rozwijających się	OJ L 213/1 30/07/1998

W *traktacie z Maastricht* – w pierwszym dokumencie tej rangi – zwrócono uwagę na poważny problem wzajemnej spójności, a właściwie braku spójności polityk wspólnotowych. W art. 178 zobowiązuje się Wspólnotę do „brania pod uwagę” (*shall take account*) celów polityki rozwojowej określonych w art. 177 w realizowaniu innych polityk, które mogą wpływać na kraje rozwijające się. Problem spójności polityki rozwojowej z innymi politykami UE przedstawiono w rozdziale piątym.

2.1.2. *Traktat lizboński*

W traktacie z Nicei nie zmieniono regulacji dotyczących polityki rozwojowej, utrzymując jedynie w mocy istniejące przepisy. Innowacje przyniósł *traktat lizboński*, w którym zmieniono *Traktat o Unii Europejskiej* (TUE) i *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Został podpisany 13 grudnia 2007 r., a wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. *Traktat* miał duże znaczenie dla funkcjonowania całej UE, a co za tym idzie dla unijnej polityki rozwojowej. Na jego mocy UE została przekształcona w jednolitą organizację międzynarodową i uzyskała osobowość prawną [art. 47 TUE]. Zrezygnowano z dotychczasowej trójfilarowej struktury UE, która została zastąpiona „jednolitym reżimem prawnym Unii jako spójnej organizacji międzynarodowej” [Barcz 2008, s. 60–61]. Materialnym tego wyrazem było zastąpienie w tekstach traktatów terminu *Wspólnota* terminem *Unia*. Wprowadzono poważne zmiany instytucjonalne:

- Rada Europejska stała się instytucją UE;
- ustanowiono urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej¹⁷, co osłabiło znaczenie rotacyjnej prezydencji w Radzie;
- rozdzielono Radę do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych i powołano dwie oddzielne Rady – Radę do Spraw Ogólnych i Radę do Spraw Zagranicznych;
- ustanowiono urząd Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/wiceprzewodniczącego KE (HR/VP)¹⁸;
- zdecydowano o powołaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*European External Action Service* – EEAS);
- potwierdzono wprowadzenie 18-miesięcznej prezydencji zbiorowej trzech państw;
- wzmocniono pozycję Parlamentu Europejskiego poprzez rozszerzenie procedury współdecydowania na nowe obszary, m.in. rybołówstwo, rolnictwo, energię, migracje, handel i inwestycje oraz wprowadzenie procedury wyrażenia zgody Parlamentu na zawarcie przez Radę umowy międzynarodowej;
- umocniono rolę parlamentów narodowych, szczególnie przy monitorowaniu funkcjonowania zasady subsydiarności.

Zmiany instytucjonalne miały różnorodny wpływ na politykę rozwojową. Twierdzono na przykład, że podstawowym celem powołania urzędu HR/VP była chęć zwiększenia stabilności i widoczności unijnych działań zewnętrznych. Obserwatorzy zewnętrzni największe szanse widzieli w innym obszarze: „Nie ulega wątpliwości, że innowacje stanowią unikatową szansę wzmocnienia spójności i efektywności działań zewnętrznych UE” [Świeboda 2008, s. 114]. Pozycja HR/VP jest bardzo silna, gdyż jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, a dodatkowo przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych. Jednym z pierwszych i kluczowych zadań wzmocnionego traktatowo Przedstawiciela było utworzenie EEAS. Rozszerzenie współdecydowania Parlamentu Europejskiego na wspólną politykę handlową oznaczało m.in. to, że będzie miał on wpływ na instrumenty związane np. z *Fair Trade*, które „z definicji” mają wspierać producentów z krajów rozwijających się. Z drugiej rodziły się obawy, że w niektórych obszarach wzmocnienie pozycji Parlamentu może być niekorzystne z perspektywy krajów rozwijających się. Jako przykład takiego obszaru była wskazywana wspólna polityka rolna (WPR). Wpływ Parlamentu byłby niekorzystny przy założeniu, że posłowie po ewentualnych zmianach w WPR będą się kierowali interesami rolników europejskich, a nie potencjalnymi korzyściami dla krajów rozwijających się [Wejście w życie 2009, s. 4].

¹⁷ Pierwszy tę funkcję sprawował Herman Van Rompuy (od 19 listopada 2009 r. do 30 listopada 2014 r.).

¹⁸ Połączył on funkcje dwóch dotychczasowych urzędów: Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych.

Wpływ *traktatu lizbońskiego* na unijną politykę rozwojową wynika jednak nie tylko z rozstrzygnięć ogólnych, ale przede wszystkim z zapisów rozdziału zatytułowanego *Współpraca na rzecz rozwoju*. W art. 208 TFUE określono główny cel polityki rozwojowej UE. Jest nim „zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 141]. I w przeciwieństwie do *traktatu z Maastricht*, jest to jedyny cel polityki rozwojowej. Podkreślono polityczny charakter współpracy rozwojowej – „Polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”. Dzięki temu walka z ubóstwem nie jest celem wyłącznie polityki rozwojowej UE, ale jednym z celów całej działalności międzynarodowej UE [Bagiński 2011, s. 24]. W katalogu celów działań zewnętrznych Unii znalazł się zapis o wspieraniu „trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa” [art. 21 ust. 2 TUE]. Uważano, że zapis taki powinien skutkować szerszym uwzględnianiem zagadnień rozwojowych w programowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [Górnicz 2009, s. 22].

Zasady i wartości, na których opiera się zgodnie z *traktatem* międzynarodowa aktywność UE, nie zmieniły się zasadniczo. Zaliczano do nich:

- demokrację;
- państwo prawne;
- powszechność i niepodzielność prawa człowieka i podstawowych wolności;
- poszanowanie godności ludzkiej;
- równość i solidarność;
- poszanowanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego [art. 21 TUE].

Bardzo ważną zmianą były postanowienia dotyczące komplementarności i koordynacji polityki rozwojowej UE i państw członkowskich. Wcześniej komplementarność miała wymiar jednokierunkowy – polityka rozwojowa Wspólnoty miała uzupełniać polityki rozwojowe państw członkowskich. Tymczasem art. 210 ust. 1 TFUE stwierdza jasno: „Dążąc do zwiększenia komplementarności i skuteczności swoich działań, Unia i państwa członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie co do swych programów pomocy, w tym w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych”. Tym samym komplementarność nabrała wymiaru dwukierunkowego, wzajemnego. Jednocześnie w art. 2 ust. 2 TFUE uregulowano kwestię kompetencji dzielonych przez UE i państwa członkowskie, stwierdzając, że „państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji”. Mechanizm taki nazywa się zasadą preempcji (tzw. zajęcie pola). Polityka rozwojowa nie jest jednak klasyczną kompetencją dzieloną. Artykuł 4 ust. 4 TFUE stanowi bowiem: „W dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić

do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji”. Stworzono zatem specjalną kategorię kompetencji dzielonych, w przypadku których nie działa zasada preempcji [Górnicz 2009, s. 22–23].

W *traktacie lizbońskim* nie rozstrzygnięto wielu szczegółowych, ale istotnych dla modelu polityki rozwojowej UE kwestii. Nie sprecyzowano podziału obowiązków między HR/VP a komisarzem ds. rozwoju. Nie określono sposobu funkcjonowania EEAS i relacji nowej służby z organami rozwojowymi Komisji Europejskiej. Z *traktatu* nie wynika, czy krajami rozwijającymi się ma się zajmować się Rada do Spraw Zagranicznych czy Rada do Spraw Ogólnych ani kto będzie przewodniczył Grupie Roboczej ds. Współpracy Rozwojowej (Working Party on Development Cooperation – CODEV) – przedstawiciel HR/VP, czy przedstawiciel rotacyjnej prezydencji [Wejście w życie 2009, s. 5]. W *traktacie* nie odniesiono się w żaden sposób, w przeciwieństwie do *traktatu z Maastricht*, do grupy krajów AKP, co rodziło obawy, że utracą one swój specjalny status [Nowik 2011, s. 433; Laporte 2012, s. 3]. Inni eksperci uważali wręcz przeciwnie, że brak wzmianki w *traktacie* jest objawem «normalizacji» w relacjach między Europą a krajami AKP” [Annual Highlights 2011, s. 1]. Niepokojący był też brak zapisów o skuteczności europejskiej pomocy rozwojowej, podczas gdy kwestia ta była akcentowana we wcześniejszych dokumentach [Wejście w życie 2009, s. 7].

Traktat nie wzmocnił w istotny sposób postanowień dotyczących spójności polityki na rzecz rozwoju. Nie rozwiązano w sposób jednoznaczny sposobu reprezentacji zewnętrznej. Artykuł 6 TUE stanowi m.in. „Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”. Potencjalnych pretendentów do reprezentowania UE na zewnątrz mogło być znacznie więcej. Obok przewodniczącego Rady Europejskiej mógł to być wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przewodniczący Komisji Europejskiej i szef państwa lub rządu sprawujący prezydenturę w Radzie [Barcz 2008, s. 97].

W opinii interesariuszy niepokojąco dużo zależało od tego, kto zostanie wysokim przedstawicielem. Współzałożyciel Transparency International i członek Rady Doradczej tej organizacji Dieter Frisch twierdził: „Traktat jest «krokiem w dobrym kierunku», ale absolutnie kluczowy będzie wybór wysokiego przedstawiciela. Jeżeli współpraca rozwojowa wyjdzie z izolacji i będzie na równych prawach z innymi wymiarami polityki zagranicznej, będzie dobrze. Ale jeżeli zostanie «zjedzona», to będzie katastrofa” [Is EU Development 2008, s. 19]. Organizacje pozarządowe zajmujące się współpracą rozwojową nie były zadowolone z pracy pierwszego HR/VP w zakresie polityki rozwojowej Catherine Ashton. Zarzucały jej na przykład, że podczas negocjacji wieloletnich ram finansowych 2014–2020 nie używała swych wpływów politycznych ani mediacyjnych, podczas gdy komisarz Andris Piebalgs

przewodniczył dyskusjom na temat zewnętrznych instrumentów finansowych, a komisarz Kristalina Georgieva wielokrotnie próbowała przekonywać decydentów do popierania propozycji KE w zakresie współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej [CONCORD 2013a, s. 12–13].

Jedną ze zmian wprowadzonych przez *traktat lizboński*, mającą wpływ na politykę rozwojową wobec Afryki, było umocnienie wspólnych wartości Unii, poprzez włączenie do traktatu *Karty praw podstawowych* Unii Europejskiej. W preambule *Karty* wartości, na których jest zbudowana UE, określono jako „powszechne”, a zaliczano do nich godność osoby ludzkiej, wolność, równość i solidarność [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 391]. Przyczyną nieporozumień jest to, że europejska interpretacja niektórych z tych wartości nie jest przez stronę afrykańską traktowana jako „powszechna”, czyli obejmująca cały świat.

Należy się liczyć z tym, że – mimo braków *traktatu lizbońskiego* w zakresie polityki rozwojowej – utrwali on jej podstawy prawne na wiele lat. Wynika z to z kilku przesłanek. Wraz ze zwiększaniem liczby państw członkowskich każda ewentualna zmiana traktatowa staje się coraz trudniejsza do przeprowadzenia pod względem politycznym, gdyż wymaga zgody wszystkich państw członkowskich. Dodatkowo w niektórych państwach zgoda musi zostać poprzedzona pozytywnym wynikiem referendum. Po drugie, od kilku lat pogłębia się polaryzacja polityczna wewnątrz UE, dotycząca wizji jej funkcjonowania i sposobów realizacji podstawowych celów organizacji. Po trzecie, można też zaobserwować objawy kryzysu wartości, na których została zbudowana Unia. Jeżeli rządy poszczególnych państw członkowskich nie mogą się zgodzić co do interpretacji zasady solidarności w odniesieniu do spraw wewnętrznych Unii, to trudno mówić o wzmocnieniu solidarności wobec państw i narodów będących poza organizacją.

2.2. Podstawy polityczne

2.2.1. *Wspólne stanowisko Rady i Komisji z 10 listopada 2000 r.*

Ramy prawne nadane polityce rozwojowej UE *traktatem z Maastricht*, mimo uzależnienia jej od polityki państw członkowskich, przyczyniły się jednak do zwiększenia stopnia jej autonomiczności. Przejawem tego procesu było *Wspólne stanowisko Rady i Komisji nt. polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej z 10 listopada 2000 r.* Stanowisko to można uznać za pierwszą strategię polityki rozwojowej Wspólnoty. Już z pierwszych zdań wynika, jakie regiony świata były przedmiotem zainteresowania Rady i Komisji: „Kwestia rozwoju jest dzisiaj bardziej kluczowa niż kiedykolwiek. W Afryce Subsaharyjskiej i w południowej Azji ponad 40% mieszkańców ciągle żyje poniżej granicy ubóstwa” [*Wspólne stanowisko Rady* 2000]. Autorzy dostrzegali

korzyści wynikające z procesów globalizacyjnych (wzrost obrotów handlowych i prywatnych inwestycji), ale jednocześnie ostrzegali, że globalizacja przyczynia się do ryzyka marginalizacji.

W dokumencie tym zdefiniowano podstawowy cel polityki rozwojowej Wspólnoty. Był on bardzo ambitny, ale sformułowany w taki sposób, by był możliwy do zrealizowania częściowego. Była nim redukcja, a docelowo eliminacja ubóstwa na świecie. Powtórzono zapis *traktatu z Maastricht*, w którym opisywano konsekwencje przyjęcia takiego celu: „wspieranie równoważnego rozwoju gospodarczego i społecznego, promocja stopniowej integracji krajów rozwijających się ze światową gospodarką, determinacja w zwalczeniu nierówności”. Wspólnota określiła zasadę, na której opiera się wspólnotowa polityka rozwojowa. Była to zasada zrównoważonego, sprawiedliwego i partycypacyjnego rozwoju ludzkiego i społecznego. Za jej integralną część Rada i Komisja uznały: promocję praw człowieka, demokracji, rządów prawa i dobrych rządów (*good governance*). Doprecyzowano źródło zaangażowania Wspólnoty w politykę rozwojową. Instytucje uznały, że jest nim solidarność, która jest „podstawowym elementem jej międzynarodowej aktywności”. Z drugiej strony we *Wspólnym stanowisku* podkreślano, że kluczem do sukcesu jest to, by strategię rozwoju były własnością krajów partnerskich, czyli tych, które korzystają z polityki rozwojowej UE. To one powinny być „gospodarzami” własnego rozwoju.

Strategia ograniczania ubóstwa, określona we *Wspólnym stanowisku*, miała charakter kompleksowy. Zdaniem autorów powinna obejmować różne wymiary i prowadzić do:

- „konsolidacji procesu demokratycznego,
- pokoju i zapobiegania konfliktom zbrojnym,
- rozwoju polityk społecznych,
- integracji celów społecznych i środowiskowych w programach reform makroekonomicznych,
- poszanowania równości między kobietami i mężczyznami,
- wprowadzenia lub zreformowania odpowiednich ram instytucjonalnych,
- wzmocnienia potencjału sektora publicznego i prywatnego,
- wzmocnienia odporności na klęski żywiołowe” [*Wspólne stanowisko Rady*, 2000, pkt 8].

Przejawem realizmu Rady i Komisji było dostrzeganie potrzeby zogniskowania aktywności rozwojowej wspólnoty na ograniczonej liczbie obszarów. Zdefiniowano ich charakter – powinny to być obszary, które mają wpływ na ograniczenie ubóstwa, i takie, w których działania Wspólnoty cechuje wartość dodana. Komisja podała sześć takich obszarów:

- „powiązania między handlem a rozwojem,
- wsparcie dla współpracy i integracji regionalnej,
- wsparcie dla polityki makroekonomicznej,
- transport,

- bezpieczeństwo żywnościowe i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,
- budowanie potencjału instytucjonalnego, szczególnie w obszarze dobrego rządzenia i rządów prawa” [*Wspólne stanowisko Rady* 2000, pkt 13].

Dokument obejmował również *aspekty horyzontalne*, czyli takie, które powinny być uwzględniane na każdym etapie działań prorozwojowych podejmowanych przez Wspólnotę. Zaliczono do nich cztery aspekty: prawa człowieka, równość kobiet i mężczyzn, prawa dzieci i wymiar środowiskowy. Unia traktuje aspekty horyzontalne poważnie i rzeczywiście stara się je włączać do działań wdrożeniowych. W wypadku równości płci proces ten określa się terminem *gender mainstreaming*¹⁹. Termin *mainstreaming* oznacza takie podejście, którego istota polega na „włączaniu” danej kwestii „w główny nurt”.

We *Wspólnym stanowisku* rozwinęto kwestię spójności innych polityk Wspólnoty z celami polityki rozwojowej. Przyjęto założenie, że stopień spójności musi być wyższy. Uważano, że należy podjąć starania, by zapewnić, że cele rozwojowe Wspólnoty były „brane pod uwagę przy formułowaniu i wdrażaniu innych polityk, które wpływają na kraje rozwijające się”. Sposobów na zrealizowanie tego założenia upatrywano w dwóch mechanizmach. Pierwszym miało być dokonywanie systematycznej i szczegółowej analizy „wszelkich pośrednich efektów działań na obszarach szczególnie wrażliwych”. Zwrócono też uwagę na to, że Komisja powinna uwzględniać kwestie rozwojowe w procesie decyzyjnym.

W Radzie rozważano, co należałoby zrobić, by zwiększyć „efektywność i skuteczność” polityki wspólnotowej w zakresie rozwoju. Uznano, że najważniejszym krokiem będzie przyjęcie zasady, że zwiększenie skuteczności i wydajności wspólnotowej pomocy jest strategicznym problemem polityki rozwojowej Wspólnoty. Oczekiwano, że przyczyni się do tego reforma zarządzania pomocą zewnętrzną. Wskazywano, że sposobami na zwiększenie efektywności mogą być m.in.:

- lepsza koordynacja wewnątrz Wspólnoty,
- wzmocnienie koordynacji między państwami członkowskimi a przedstawicielstwami Komisji,
- usprawnienie dialogu z innymi darczyńcami, w szczególności z instytucjami Bretton Woods i agencjami ONZ,
- dekoncentracja i decentralizacja, które przybliżą proces podejmowania decyzji do krajów partnerskich,
- uproszczenie procedur finansowych,
- zwiększenie zasobów ludzkich, w szczególności w przedstawicielstwach Komisji,
- lepsza analiza błędów i sukcesów z przeszłości,
- rozwijanie podejścia opartego na wynikach,

¹⁹ W roku 2004 Komisja Europejska opublikowała podręcznik *gender mainstreaming* w polityce rozwojowej pt. *Toolkit on mainstreaming gender equality in EC Development Cooperation*. W roku 2007 wydano uzupełnienie, korygujące dwa pierwsze rozdziały tej publikacji: *Corrigendum Toolkit on mainstreaming gender equality in EC Development Cooperation*.

- zwiększenie konsekwencji i siły głosu UE – „Unia musi być konsekwentna w swoich oświadczeniach i musi – w miarę możliwości – mówić jednym głosem na forach międzynarodowych” [*Wspólne stanowisko Rady* 2000, pkt 33].

Pewnym mankamentem *Wspólnego stanowiska* było to, że nie było ono konsultowane z Parlamentem Europejskim. Potwierdzały to niezależne analizy: „Niektórzy posłowie do Parlamentu Europejskiego byli wyraźnie sfrustrowani faktem, że nie włączono ich do debaty z roku 2000 i innych” [*Assessment* 2005, s. 40].

2.2.2. *Konsensus europejski*

Rozszerzenie UE o dziesięciu nowych członków w roku 2004 oraz zmienny charakter wyzwań o skali globalnej (terroryzm, zmiany klimatyczne, migracje itp.) skłoniły instytucje unijne do podjęcia rozważań o nowej wizji polityki rozwojowej UE. Jednocześnie nowa wizja rozwojowa była okazją do zbliżenia stanowisk nie tylko trzech kluczowych instytucji unijnych – Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego, ale również państw członkowskich. Inicjatywę wykazała Komisja Europejska. W dniu 13 lipca 2005 r. przedstawiła propozycję wspólnej deklaracji Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji na temat polityki rozwojowej pt. *Konsensus europejski w sprawie rozwoju*. Komisarz ds. współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej L. Michel twierdził, że był to dla niego polityczny priorytet roku 2005. Komisarz podkreślał, że podpisana 20 grudnia 2005 r.²⁰ deklaracja zobowiązuje Wspólnotę i państwa członkowskie nie tylko jako członków Rady, ale także jako darczyńców bilateralnych [Michel 2006, s. 3]. Fakt ten miał odzwierciedlenie nawet w bardzo długim tytule dokumentu: *Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”*.

Był to pierwszy w historii UE dokument określający ramy i zasady polityki rozwojowej zarówno dla Wspólnoty, jak i państw członkowskich. Komisja stwierdzała: „Nowa deklaracja [...] poszerzona o udział Parlamentu, ustanawia, po raz pierwszy od pięćdziesięciu lat istnienia współpracy na rzecz rozwoju, ramy dotyczące wspólnych celów, wartości i zasad, w których Unia i jej dwadzieścia pięć państw członkowskich powinny wdrażać swoją politykę rozwoju w duchu komplementarności” [*Raport generalny* 2005, s. 158]. W praktyce dokument podzielono na dwie części. W części pierwszej, pt. „Wizja UE dotycząca rozwoju”, opisano politykę rozwojową całej UE (w więc i państw członkowskich). Poprzedzono ją krótkim wstępem, zawierającym streszczenie zawartości: „Pierwsza część Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju przedstawia wspólne cele i zasady współpracy na rzecz rozwoju. Potwierdza determinację UE w sprawie likwidacji ubóstwa, odpowiedzialności,

²⁰ Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych przyjęła dokument 22 listopada 2005 r., Parlament Europejski wyraził swe poparcie w rezolucjach z 17 listopada i 15 grudnia 2005 r.

partnerstwa, zapewniania pomocy lepszej jakości i na większą skalę oraz wspierania spójności polityki na rzecz rozwoju” [*Wspólne oświadczenie* 2006, s. 2]. W drugiej, pt. „Polityka rozwojowa Wspólnoty Europejskiej”, zawarto postanowienia dotyczące programu rozwojowego instytucji wspólnotowych. W tym wypadku również sformułowano wstęp streszczający: „Druga część konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju przedstawia odnowioną politykę rozwojową Wspólnoty Europejskiej, która zgodnie z *Traktatem* za pomocą zasobów powierzonych Wspólnocie realizuje europejską wizję rozwoju zawartą w pierwszej części. Część ta objaśnia rolę i wartość dodaną Wspólnoty oraz sposób realizacji na szczeblu wspólnotowym celów, zasad, wartości, spójności polityki na rzecz rozwoju oraz zobowiązań zawartych w tej wspólnej wizji. Część ta określa priorytety, które będą odzwierciedlone w skutecznych i spójnych programach współpracy na rzecz rozwoju na szczeblu krajowym i regionalnym” [*Wspólne oświadczenie* 2006, s. 8].

O znaczeniu *Konsensusu* świadczy fakt, że aktowi jego podpisania nadano uroczystą formę. Wydarzenie odbyło się w Brukseli z udziałem przewodniczącego KE José Manuela Barroso, przewodniczącego Parlamentu Josepa Borella Fontelle-sa oraz premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira, który reprezentował rotacyjną prezydencję w Radzie. Komisarz L. Michel składał w związku z tym barwne deklaracje: „Komisja [Europejska] pod przywództwem przewodniczącego Barroso jasno wykazała, że z polityki rozwojowej chce uczynić swój priorytet. To mały krok dla każdego z nas, ale wielki krok dla Europy, a w szczególności dla krajów rozwijających się” [European Commission 2005b]. Poślowie do Parlamentu Europejskiego zajmujący się polityką rozwojową chcieli, by *Konsensus* był uznawany i realizowany przez HR/VR. Waga i aktualność dokumentu została potwierdzona w roku 2014, gdy podpisała go C. Ashton, HR/VR.

W *Konsensusie* potwierdzono postanowienia traktatowe, dotyczące charakteru polityki rozwojowej UE: „Polityka wspólnotowa w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest komplementarna w stosunku do polityk realizowanych przez państwa członkowskie”. W uzasadnieniu swego zaangażowania w ten obszar UE nie ograniczała się do strony etycznej. Już we wstępnych akapitach *Konsensusu* stwierdzono: „Zwalczanie światowego ubóstwa jest nie tylko obowiązkiem moralnym; przyczyni się również do zbudowania bardziej stabilnego, pokojowego, zamożnego i sprawiedliwego świata” [*Wspólne oświadczenie* 2006, s. 1]. Właściwie rozłożono akcenty w sprawie ogólnej odpowiedzialności za rozwój: „Kraje rozwijające się ponoszą główną odpowiedzialność za swój własny rozwój. Lecz na krajach rozwiniętych również spoczywa pewna odpowiedzialność” [*Wspólne oświadczenie* 2006, s. 1]. Pogląd ten podziela wielu urzędników europejskich, m.in. były zastępca sekretarza generalnego EEAS Maciej Popowski²¹, który napisał: „Wzrost i dobrobyt nie

²¹ M. Popowski pełnił ten urząd od stycznia 2011 r. do listopada 2015 r. Wcześniej był m.in. dyrektorem w DG Development (2008–2009) i szefem gabinetu przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka (2009–2010).

przyjdą do Afryki z Brukseli i Waszyngtonu, wyrosnąć muszą na lokalnej glebie” [Popowski 2015, s. 12].

Konsensus zawierał istotne deklaracje finansowe, potwierdzające wcześniejsze zobowiązania UE do osiągnięcia określonego poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Do roku 2015 poziom ten miał wynieść 0,7% ODA/DNB. Celem pośrednim było uzyskanie poziomu 0,56% ODA/DNB w roku 2010²². Jednak nacisk UE na państwa członkowskie w tej sprawie był stosunkowo słaby. W konkluzjach Rady z maja 2005 r. stwierdza się, że: „państwa członkowskie, które nie osiągnęły jeszcze poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej równego 0,51% DNB, podejmują się w ramach procesów rozdziału swoich środków budżetowych, osiągnięcia tego poziomu do roku 2010, podczas gdy te, które przekroczyły już ten poziom, zobowiązują się do niezaprzestawiania wysiłków. Państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po 2002 r. i które nie osiągnęły poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej równego 0,17% DNB, czynią starania, w ramach procesów rozdziału swoich środków budżetowych, zmierzające do osiągnięcia go do 2010 r., podczas gdy te, które już go przekroczyły, zobowiązują się do niezaprzestawiania starań. Państwa członkowskie zobowiązują się do osiągnięcia poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej równego 0,7% DNB do 2015 r., podczas gdy te, które już go osiągnęły, zobowiązują się do zachowania poziomu przewyższającego cel; Państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po 2002 r., będą dokładały starań, by zwiększyć oficjalną pomoc rozwojową do 2015 r. do poziomu 0,33% DNB” [Konkluzje Rady 2005, pkt 4]. „Niezaprzestawianie wysiłków” i „czynienie starań” okazało się nieskuteczne. Żadnego z tych kolektywnych celów nie udało się zrealizować.

W *Konsensusie* bardziej precyzyjnie określono cele polityki rozwojowej. Jednoznacznie stwierdzono, że „Podstawowym i nadrzędnym celem współpracy UE na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizacja milenijnych celów rozwoju” [Wspólne oświadczenie 2006, s. 2]. Dodano również ważną deklarację: „Potwierdzamy, że rozwój jest zasadniczym celem sam w sobie”. W dokumencie łączono *trwały rozwój* z takimi elementami, jak dobre rządy czy prawa człowieka oraz z aspektami politycznymi, gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi. Unia deklarowała, że „nadal będzie [...] priorytetowo traktowała pomoc dla krajów najmniej rozwiniętych i innych krajów o niskich dochodach, tak by osiągnąć bardziej zrównoważony rozwój globalny, uznając jednocześnie wartość koncentracji działań pomocowych każdego państwa członkowskiego w obszarach i regionach, gdzie dysponują one przewagą względną i najbardziej mogą się przyczynić do zwalczania ubóstwa” [Wspólne oświadczenie 2006, s. 2]. Przyjęcie takich założeń doprowadziło do określenia wyraźnego priorytetu geograficznego: „Wspólnota powinna znaleźć sposoby na skoncentrowanie starań na krajach najuboższych, a zwłaszcza na Afryce” [Wspólne oświadczenie 2006, s. 11]. A to z kolei

²² Szacowano, że będzie to nominalnie 66 mld EUR.

spowodowało odpowiednią deklarację finansową: „Co najmniej połowa zwiększonej [...] pomocy przeznaczona będzie dla Afryki” [*Wspólne oświadczenie 2006*, s. 5].

W porównaniu z *traktatem z Maastricht*, w *Konsensusie* rozszerzono katalog wartości, którymi kieruje się UE w polityce rozwojowej, zaliczając do nich:

- poszanowanie praw człowieka,
- podstawowe wolności,
- pokój,
- demokrację,
- dobre rządy,
- równość płci,
- państwo prawa,
- solidarność,
- sprawiedliwość.

Rozbudowano także *wspólne zasady*, towarzyszące realizacji polityki rozwojowej UE. Zaliczono do nich:

- odpowiedzialność i partnerstwo,
- pogłębiony dialog polityczny,
- udział społeczeństwa obywatelskiego,
- równość płci,
- zaradzanie niestabilności państw.

W dokumencie zdefiniowano każdą z tych zasad. Na przykład „pogłębiony dialog polityczny” ma obejmować: dobre rządy, prawa człowieka, zasady demokratyczne, zasady państwa prawa, walkę z korupcją, walkę z nielegalną imigracją i handel ludźmi. Kwestia równości płci uzyskała bardzo silny mandat: „Propagowanie równości płci i praw kobiet ma nie tylko kluczowe znaczenie samo w sobie, lecz stanowi również podstawowe prawo człowieka i jest elementem sprawiedliwości społecznej oraz służy osiągnięciu wszystkich milenijnych celów rozwoju oraz [...] Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. W związku z tym równość płci będzie stanowiła istotny składnik wszystkich polityk i praktyk stosowanych przez UE w stosunkach z krajami rozwijającymi się” [*Wspólne oświadczenie 2006*, s. 4].

W drugiej części *Konsensusu* określono obszary, na których skoncentruje się Wspólnota:

- handel i integracja regionalna;
- środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, infrastruktura;
- woda i energia;
- rozwój obszarów wiejskich, rolnictwo i bezpieczeństwo żywności;
- sprawowanie władzy, demokracja, prawa człowieka, wsparcie dla reform gospodarczych i instytucjonalnych;
- zapobieganie konfliktom i niestabilności państw;
- szeroko rozumiany rozwój społeczny (w zakresie zdrowia, edukacji i kultury);
- spójność społeczna i zatrudnienie.

W porównaniu ze *Wspólnym stanowiskiem Rady i Komisji*, w *Konsensusie* rozszerzono katalog zagadnień horyzontalnych, które powinny być włączane w główny nurt: „We wszystkich działaniach Wspólnota będzie stosowała wzmocnione podejście do włączania w główny nurt następujących zagadnień przekrojowych: propagowanie praw człowieka, równość płci, demokracja, dobre rządy, prawa dzieci i ludność tubylcza, równowaga w środowisku naturalnym i zwalczanie HIV/AIDS” [*Wspólne oświadczenie* 2006, s. 15]. W dokumencie sprecyzowano, poprzez jakie działania powinna być realizowana wizja rozwojowa Wspólnoty:

- pomoc niewiązaną w formie projektów, programów sektorowych, wsparcia sektorowego (budżetowe wsparcie konkretnego sektora);
- pomoc humanitarną i pomoc w zapobieganiu kryzysom;
- wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego i za jego pośrednictwem ujednolicanie norm, standardów oraz przepisów prawnych itd.;
- redukcję zadłużenia (w stosownych przypadkach);
- wsparcie dla inicjatyw i funduszy globalnych wyraźnie związanych z realizacją milenijnych celów rozwoju;
- wsparcie budżetowe, jeżeli warunki na to pozwalają²³.

W *Konsensusie* dużo uwagi poświęcono spójności polityki na rzecz rozwoju. Dokument kończy ważna deklaracja: „Komisja zapewni, że wszystkie jej służby i delegacje/komórki zajmujące się programowaniem i wdrażaniem wspólnotowej pomocy rozwojowej stosują politykę rozwojową Wspólnoty Europejskiej jako podstawowy punkt odniesienia do wspólnotowych celów i zasad wdrażania wszelkiej współpracy na rzecz rozwoju” [*Wspólne oświadczenie* 2006, s. 18].

Przyjęcie dokumentu uznano za duży sukces w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej. Posłużył on jako model dla innych działań. W grudniu 2008 r. państwa członkowskie, Rada, Parlament Europejski (PE) i Komisja Europejska (KE) przyjęły wspólnie oświadczenie podobne w formie, a dotyczące pomocy humanitarnej – *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* [*Wspólne oświadczenie* 2008]. Nawiązywano w nim do współpracy rozwojowej i pierwotnego *Konsensusu*, stwierdzając, że: „Pomoc humanitarna UE, w tym na wczesnym etapie wychodzenia z kryzysu, powinna w miarę możliwości uwzględniać długoterminowe cele rozwoju; pomoc ta jest ściśle związana ze współpracą rozwojową, której zasady i praktyki nakreślono w *Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju* [*Wspólne oświadczenie* 2006, pkt 22]. Instytucje UE i państwa członkowskie zgadzały się co do komplementarności współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej: „Aby wykorzystać pełen potencjał krótko- i długoterminowej pomocy i współpracy, pomoc humanitarna i współpraca rozwojowa, a także rozmaite instrumenty służące wykonaniu środków na rzecz stabilności, będą w szczególności wykorzystywane

²³ Zgodnie z wytycznymi OECD/DAC dotyczącymi dobrych praktyk w zakresie wsparcia budżetowego.

w spójny i komplementarny sposób, zwłaszcza w kontekstach przejściowych i niestabilnych sytuacjach” [pkt 30].

Zbudowanie konsensusu między najważniejszymi instytucjami UE w sprawie polityki rozwojowej było działaniem pożądanym i pozytywnym. *Konsensus* nadal ma duże znaczenie, gdyż został zaktualizowany i podpisany 7 czerwca 2017 r. przez przewodniczącego KE, przewodniczącego PE, wysoką przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz premiera Malty (w imieniu Rady i państw członkowskich). Podstawowym celem unijnej polityki rozwojowej pozostaje wyeliminowanie ubóstwa. Brak zasadniczych różnic politycznych między Radą, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim pozwala na zwrócenie większej uwagi na skuteczność polityki rozwojowej czy zwiększenie jej spójności z innymi politykami unijnymi. Problemem pozostaje wiarygodność unijnej polityki rozwojowej. Pierwszym krokiem w kierunku poprawy wiarygodności w tym obszarze powinno być zaprzestanie składania nierealistycznych obietnic w zakresie wielkości pomocy. Deklaracje polityczne nie zmieniają faktu, że obietnice finansowe składane przez państwa członkowskie, ale w ramach UE, z reguły nie były spełniane.

2.3. Podstawy ekonomiczne

2.3.1. Umowa z Kotonu

W latach 90. stało się jasne, że dotychczasowe formy współpracy UE i państw AKP nie przyniosły planowanych rezultatów. Jednostronne preferencje handlowe ze strony UE nie doprowadziły do trwałego rozwoju krajów AKP – ich udział w handlu międzynarodowym UE wręcz malał [Modrzyńska 2014, s. 74]. Rozwój gospodarczy, szczególnie państw afrykańskich, był na bardzo niskim poziomie: PKB *per capita* krajów Afryki Subsaharyjskiej wynosił 1/4 PKB *per capita* pozostałych państw rozwijających się [Mazur 2013, s. 151]. Niski poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych, niski poziom oszczędności, rosnące zadłużenie, monokulturowość wielu gospodarek regionu i wysoki przyrost naturalny i jego konsekwencje to problemy, które występowały w większości państw Afryki Subsaharyjskiej.

Na przełomie lat 80. i 90. sytuacja geopolityczna zmieniała się i miało to wpływ na kierunki rozwoju państw AKP. Grupa tych państw obawiała się na przykład rozszerzania UE o nowe państwa członkowskie. Z perspektywy AKP oznaczało to „zwiększoną konieczność konkurowania o zainteresowanie i pomoc ze strony Wspólnoty” [Mazur 2013, s. 147]. Były państwa komunistyczne w Europie szybko podjęły głębokie reformy polityczne i gospodarcze (wolne wybory, ochrona praw człowieka, liberalizacja gospodarki), których niektóre państwa AKP nie były

w stanie podjąć przez wiele lat. Mając na uwadze tę dysproporcję, liczone się z tym, że nowa umowa z UE będzie zawierała więcej elementów politycznych.

Fundamentem nowego etapu współpracy rozwojowej UE z krajami AKP jest *Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony* podpisana uroczystie 23 czerwca 2000 r. w Kotonu (Benin)²⁴. Umowa weszła w życie po ratyfikacji przez wszystkie strony – 1 kwietnia 2003 r. Reguluje ona zasady współpracy na okres 20 lat. Wydłużony okres zawieranego porozumienia (wcześniejsze umowy były zawierane na okresy pięcioletnie) miał pomóc krajom AKP w osiągnięciu trwałego rozwoju i włączeniu do gospodarki światowej. Umowa obejmowała państwa członkowskie UE i 77 państw AKP. W porównaniu z poprzednią umową (Lomé IV bis), grupa państw AKP powiększyła się o siedmiu nowych członków: Mikronezję, Nauru, Niue, Palau, RPA, Wyspy Cooka i Wyspy Marshalla²⁵. Nadal najliczniejszą grupą państw AKP były państwa Afryki Subsaharyjskiej. Po akcesji RPA wszystkie państwa tego regionu należą do grupy AKP. W *umowie* zakładano okresowe jej przeglądy i ewentualne zmiany z nich wynikające. Stało się tak w latach 2005 i 2010.

W preambule *Umowy* strony podkreślały swe zaangażowanie: „we wspólną pracę na rzecz osiągnięcia celów wyeliminowania ubóstwa, stałego rozwoju oraz stopniowego włączania państw AKP w gospodarkę światową” [*Umowa o partnerstwie* 2000, s. 5]. Zgodnie z umową współpraca UE i AKP opiera się na trzech filarach:

- stosunkach gospodarczych i handlowych,
- współpracy na rzecz rozwoju,
- dialogu politycznym.

Cele umowy określone w jej art. 1 były bardzo ambitne i kompleksowe. Strony deklarowały, że umowa została zawarta: „w celu wspierania oraz przyspieszenia rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw AKP, mając na celu przyczynienie się do pokoju i bezpieczeństwa oraz do wspierania stabilnego i demokratycznego otoczenia politycznego” [*Umowa o partnerstwie* 2000, s. 6]. Odniesiono się do globalnej agendy rozwojowej w postaci MDG – „Zgodnie z celami stałego rozwoju oraz stopniowego włączania krajów AKP w gospodarkę światową, partnerstwo koncentruje się na celach ograniczenia, a wreszcie wyeliminowania ubóstwa” [*Umowa o partnerstwie* 2000, s. 7]. Celów szczegółowych wymieniono bardzo wiele:

²⁴ Pierwotnie umowa miała być podpisana w stolicy Fidżi – Suva. Jednak 19 maja rozpoczął się na Fidżi zamach stanu, którego inspiratorem był George Speight. Uroczystość trzeba było przenieść do innego miasta. W związku z zamachem, kilka miesięcy później – w styczniu 2001 r. – na podstawie *umowy z Kotonu*, w stosunku do Fidżi zostały podjęte „odpowiednie środki”, czyli sankcje [*Decyzja Rady* 2001].

²⁵ W 2003 r., wkrótce po uzyskaniu niepodległości, do grupy AKP dołączył Timor Wschodni. Specjalny status w grupie AKP ma Kuba. Została przyjęta do grupy na posiedzeniu Rady Ministrów AKP 14 grudnia 2000 r., ale wobec sprzeciwu UE nie podpisała *umowy z Kotonu*.

- stały wzrost gospodarczy,
- rozwój sektora prywatnego,
- zwiększanie zatrudnienia,
- poprawianie dostępu do zasobów produkcyjnych,
- wspieranie poszanowania praw jednostki oraz zaspokajanie podstawowych potrzeb,
- wspieranie rozwoju społecznego oraz warunków równomiernego podziału owoców wzrostu,
- wspieranie i umacnianie procesów integracji regionalnej i lokalnej,
- tworzenie możliwości rozwojowych uczestników rozwoju,
- usprawnianie ram instytucjonalnych niezbędnych do spójności społecznej, funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego i gospodarki rynkowej,
- uwzględnienie sytuacji kobiet we wszystkich dziedzinach życia politycznego, gospodarczego i społecznego,
- stosowanie zasady zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz środowiskiem naturalnym.

Unia Europejska i AKP zdefiniowały cztery podstawowe zasady partnerstwa, które współtworzyły. Pierwszą zasadą była „równość partnerów oraz prawo do własnej strategii rozwoju”. Zasadę własności (*ownership*) wywodzono z zasady suwerenności państw, które wprost zachęcano do tworzenia własnych strategii rozwoju. Drugą zasadą była zasada uspołecznienia partnerstwa: „oprócz rządu centralnego będącego głównym partnerem, partnerstwo jest otwarte na różnego rodzaju innych uczestników w celu zachęcenia do udziału wszystkich części społeczeństwa, w tym sektora prywatnego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym” [*Umowa o partnerstwie* 2000, s. 7]. W trzeciej zasadzie podkreślono rolę dialogu i wypełniania wspólnych zobowiązań. Ostatnia zasada dotyczyła zróżnicowania priorytetów, w zależności od stopnia rozwoju partnera, jego potrzeb czy długoterminowej strategii rozwoju. Mocno podkreślono wymiar regionalny współpracy, deklarując, że: „Kraje najmniej rozwinięte są traktowane w sposób uprzywilejowany. Uwzględnia się szczególnie trudną sytuację państw śródlądowych²⁶ i wyspiarskich” [*Umowa o partnerstwie* 2000, s. 8]. W jednym z załączników do umowy (Załącznik nr 6) stworzono enumeratywne katalogi państw zaliczonych do tych trzech grup²⁷. Zróżnicowanie

²⁶ Państwa nieposiadające dostępu do morza.

²⁷ Najmniej rozwinięte kraje AKP w chwili podpisywania umowy z Kotonu to: Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Czad, Demokratyczna Republika Konga, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Gambia, Gwinea, Gwinea Bissau, Gwinea Równikowa, Haiti, Kiribati, Komory, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretania, Mozambik, Niger, Republika Środkowoafrykańska, Republika Zielonego Przylądka, Rwanda, Samoa, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Wyspy Salomona, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca oraz Zambia. Państwa śródlądowe AKP: Botswana, Burkina Faso, Burundi, Czad, Etiopia, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Republika

podejścia i regionalizacja należały do największych zmian w stosunku do dotychczasowego modelu współpracy, opartego na podejściu jednolitym, wynikającym z konwencji z Lomé [Mazur 2013, s. 172].

Umowa stanowiła, że stosunki handlowe z najbardziej rozwiniętym gospodarczo państwami AKP zostaną uregulowane w odrębnie negocjowanych nowych porozumieniach handlowych, nazywanych umowami o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnerships Agreements* – EPA). Miały one zostać wynegocjowane najpóźniej do 31 grudnia 2007 r. [art. 37 ust. 1]. Istotą tych umów miało być dostosowanie handlu AKP-UE do reguł WTO. Formułowano to jednoznacznie: „Zgodnie z odpowiednimi zasadami WTO negocjacje umów o partnerstwie gospodarczym mają na celu ustanowienie harmonogramu stopniowego usuwania barier w handlu między Stronami” [art. 37 ust. 7]. Najważniejszą różnicą było to, że WTO promowała zasadę wzajemności w handlu, co oznaczało, że UE nie powinna stosować jednostronnych preferencji handlowych dla krajów AKP. Zostały one zakwestionowane przez WTO po protestach innych krajów rozwijających się, które nie mogły korzystać z takich preferencji [Kołodziejczyk 2010, s. 7]. Dlatego ważnym elementem była deklaracja z art. 37 ust. 8 – „Strony ściśle współpracują i współdziałają z WTO w celu zachowania osiągniętych ustaleń, w szczególności w odniesieniu do możliwego stopnia ich elastyczności”. Utrzymaniu bezcłowego dostępu do rynku UE miało towarzyszyć stopniowe otwieranie rynków krajów AKP na towary pochodzące z UE. Silny akcent położono na regionalną integrację gospodarczą: „Współpraca gospodarcza i handlowa jest budowana na inicjatywach integracji regionalnej państw AKP przy uwzględnieniu faktu, że integracja regionalna stanowi kluczowy instrument włączenia krajów AKP w gospodarkę światową” [art. 32 ust 2].

Dla strony europejskiej głównym motywem pogłębienia dialogu politycznego z państwami AKP było dążenie do zwiększenia efektywności współpracy rozwojowej. W opinii Wspólnoty przestrzeganie praw człowieka, respektowanie zasad demokracji i państwa prawa są elementami koniecznymi dla zbudowania prawidłowego modelu społeczno-gospodarczego, a w konsekwencji warunkami rozwoju. Obie strony uznały w umowie, „że otoczenie polityczne gwarantujące pokój, bezpieczeństwo i stabilizację, poszanowanie praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego, a także dobrych rządów, jest częścią i elementem składowym długotrwałego rozwoju; uznając, że odpowiedzialność za ustanowienie takiego otoczenia leży przede wszystkim w gestii zainteresowanych

Środkowoafrykańska, Rwanda, Suazi, Uganda, Zambia, Zimbabwe. Państwa wyspiarskie AKP: Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Dominika, Fidżi, Grenada, Haiti, Jamajka, Kiribati, Komory, Madagaskar, Mauritius, Papua Nowa Gwinea, Republika Dominikany, Republika Zielonego Przylądka, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Samoa, Saint Kitts i Nevis, Seszele, Tonga, Trynidad i Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Wyspy Salomona, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca.

państw” [Umowa o partnerstwie 2000, s. 5]. Niemniej kwestie współpracy politycznej (i handlowej) były głównymi elementami spornymi podczas negocjacji [Mazur 2013, s. 173].

W Umowie zdefiniowano „elementy zasadnicze” (*essential elements*), do których zaliczono poszanowanie: praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego. Strony stwierdzały: „Poszanowanie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, w tym podstawowych praw socjalnych, demokracji opartej na zasadzie państwa prawnego oraz przejrzystych i odpowiedzialnych rządów, stanowi integralną część stałego rozwoju”. Strony zgodziły się, że: „Prawa człowieka mają charakter powszechny, niepodzielny i wzajemnie powiązany. Strony wspierają i chronią wszystkie podstawowe wolności i prawa człowieka, zarówno obywatelskie i polityczne, jak i gospodarcze, społeczne i kulturowe. W tym kontekście Strony potwierdzają równość mężczyzn i kobiet” [Umowa o partnerstwie 2000, s. 11]. Niższą rangę ma zapisany w umowie „element podstawowy” (*fundamental element*), którym jest dobre rządzenie (*good governance*). Umowa zawiera definicję dobrych rządów: „są przejrzystym i odpowiedzialnym zarządzaniem zasobami ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i finansowymi do celów sprawiedliwego i stałego rozwoju. Obejmują jasne procedury decyzyjne na poziomie władz państwowych, jawne i odpowiedzialne instytucje, nadrzędność prawa w zarządzaniu i rozdziale zasobów oraz tworzenie możliwości opracowywania i realizacji środków mających w szczególności na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji” [Umowa o partnerstwie 2000, s. 12].

To nieco dziwne rozróżnienie na elementy zasadnicze i elementy podstawowe nie jest przypadkowe. Państwa AKP nie chciały bowiem, aby dobre rządzenie było elementem zasadniczym. Ich niechęć wynikała z faktu, że naruszenie jakiegokolwiek elementu zasadniczego skutkowało, zgodnie z porozumieniem, uruchomieniem procedury konsultacji, opisanej w art. 96 umowy [Mazur 2013, s. 175–176]. Najsurowszą możliwą konsekwencją przeprowadzonych konsultacji mogło być zawieszenie wsparcia finansowego – „Przyjmuje się, że zawieszenie byłoby środkiem ostatecznym”. Wprowadzenie elementu podstawowego było zatem kompromisem. Nie podlegał on procedurom art. 96. Dodatkowo ustalono, że tylko „poważne przypadki korupcji” [art. 97 ust. 1] będą mogły być przyczyną uruchomienia konsultacji i ewentualnego nałożenia sankcji za naruszenie elementu podstawowego.

Cel pomocy finansowej ze strony UE dla państw AKP został określony w art. 55 umowy – „wspieranie i promowanie dążeń państw AKP, poprzez zapewnienie właściwych środków finansowych oraz właściwej pomocy technicznej”. Sformułowano zasady, na których powinna się opierać pomoc finansowa:

- „wspiera własność lokalną na wszystkich poziomach procesu rozwoju;
- odzwierciedla partnerstwo oparte na wzajemnych prawach i obowiązkach;

- podkreśla znaczenie przewidywalności i bezpieczeństwa przepływu środków przyznanych na zdecydowanie koncesyjnych²⁸ warunkach oraz na zasadzie ciągłości;
- jest elastyczna i dostosowana do sytuacji panującej w każdym państwie AKP, a także do szczególnego charakteru przedmiotowego projektu lub programu,
- gwarantuje skuteczność, koordynację i spójność” [art. 56].

Konsekwencją tych zasad było sprecyzowanie w *Umowie*, za jakie działania odpowiedzialność ponoszą państwa AKP, a które będą obszarem wspólnej odpowiedzialności AKP i UE. Państwa AKP są odpowiedzialne za:

- „definiowanie celów i priorytetów, na których opierają się programy orientacyjne;
- dobór projektów i programów;
- przygotowanie i przedstawienie dokumentacji projektów i programów;
- przygotowywanie, negocjowanie i zawieranie umów;
- realizację projektów i programów oraz zarządzanie nimi; a także
- zachowanie projektów i programów” [art. 57 ust. 2].

Z kolei wspólna odpowiedzialność AKP i UE obejmuje:

- „ustanawianie wytycznych współpracy finansowej na rzecz rozwoju w instytucjach wspólnych;
- przyjmowanie programów orientacyjnych;
- ocenę projektów i programów;
- zapewnianie równości warunków uczestnictwa w zaproszeniu do składania ofert i zamówieniach;
- monitorowanie i ocenę skutków i wyników projektów i programów;
- zapewnienie właściwej, niezwłocznej i skutecznej realizacji projektów i programów” [art. 57 ust.4].

Umowa zawierała postanowienia finansowe, zawarte w Protokole finansowym, stanowiącym Załącznik nr 1. „Do celów określonych w niniejszej Umowie oraz przez okres pięciu lat począwszy od 1 marca 2000 roku ogólna kwota pomocy finansowej Wspólnoty dla państw AKP wyniesie 15 200 milionów EUR” [*Umowa o partnerstwie 2000*, s. 82]. Kwota ta składała się z 13,5 mld EUR, pochodzących z dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EDF), i 1,7 mld EUR z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (w formie pożyczek realizowanych ze środków własnych banku). Jak przyznawał ówczesny sekretarz generalny AKP Jean-Robert Goulongana, kraje AKP były rozczarowane niskim poziomem finansowania dziewiątego EDF, który był tylko nieznacznie wyższy niż poziom ósmego EDF. Retorycznie pytał, czy strona AKP ma przypominać europejskim partnerom, że „celem Umowy jest wyeliminowanie ubóstwa i włącznie krajów AKP do światowej gospodarki?” [Goulongana 2000, s. 5].

²⁸ W znaczeniu preferencyjnych.

2.3.2. Nowelizacja *Umowy o partnerstwie z 2005 r.*

Nowelizacja *Umowy* była negocjowana w latach 2004–2005 i została podpisana 25 czerwca 2005 r. w Luksemburgu²⁹. Nie zmieniono podstawowych postanowień. Strony nie chciały podważać waloru, jakim było to, że zasady określone w Kotonu miały obowiązywać 20 lat. Celem nowelizacji było zaktualizowanie porozumienia, zwiększenie efektywności i jakości współpracy, zapewnienie spójności ze światowymi zobowiązaniami w zakresie polityki rozwojowej, wzmocnienie współpracy politycznej i uwzględnienie zmian w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego [Modrzyńska 2014, s. 91]. Współpracę polityczną rozszerzono o kwestie związane z bezpieczeństwem – zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia [art. 11b], międzynarodową współpracę w zakresie zwalczania terroryzmu [art. 11a], zapobieganie działalności najemników [art. 11 ust. 3a] oraz współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym [art. 11 ust. 6]. W preambule *Umowy* dodano bezpośrednie odwołanie do MDG. Motyw dziesiąty preambuły otrzymał brzmienie: „Uwzględniając milenijne cele rozwoju, wynikające z Deklaracji Milenijnej przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 2000 roku, w szczególności zwalczanie skrajnego ubóstwa i głodu, oraz cele i zasady rozwoju uzgodnione na konferencjach Narodów Zjednoczonych, które tworzą jasną wizję i muszą stanowić podwaliny współpracy AKP-UE w ramach niniejszej Umowy” [*Umowa zmieniająca Umowę o partnerstwie 2005*, s. 10].

W odniesieniu do państw wyspiarskich zwrócono uwagę na konieczność walki z nowymi problemami, np. wynikającymi ze zmian klimatycznych. Dlatego rozbudowano art. 89 *Umowy*³⁰. Zwiększono możliwości finansowania organizacji pozarządowych [Załącznik IV, art. 4 i 58], a władzom lokalnym umożliwiono udział w konsultowaniu programów współfinansowanych z EDF [art. 4]. Wprowadzono zapisy, których intencją było uproszczenie procedur finansowych i uelastycznienie uruchamiania środków pomocowych w sytuacjach nadzwyczajnych – załącznik IV, art. 3, 4, 9 i 12 [Bagiński 2011, s. 112]. Uproszczono dzięki temu m.in. wykorzystywanie instrumentu ułatwień inwestycyjnych (*Investment Facility*). Unia zgodziła się, że kolejna, dziesiąta edycja EDF, na lata 2007–2013, będzie przy najmniej na takim samym poziomie jak poprzednia (przy uwzględnieniu inflacji i rozszerzenia UE o nowych członków). Komisarz ds. współpracy rozwojowej

²⁹ Weszła w życie 1 lipca 2008 r.

³⁰ Jego zmieniona treść brzmiała: „Prowadzone będą określone działania mające na celu wspieranie wyspiarskich państw AKP w ich dążeniach do przezwyciężenia ich narastających problemów wywołanych nowymi, poważnymi wyzwaniami gospodarczymi, społecznymi i ekologicznymi. Działania te będą miały na celu wspieranie realizacji priorytetów małych, wyspiarskich krajów rozwijających się w zakresie zrównoważonego rozwoju, jednocześnie promując zharmonizowane podejście do wzrostu gospodarczego i rozwoju ludzkiego”.

i pomocy humanitarnej L. Michel był zadowolony z nowelizacji, a jego wizja przyszłości była przesadnie optymistyczna: „Wierzę, że to partnerstwo będzie nadal odgrywało kluczową rolę w osiągnięciu wyzwań stojących przed nami” [European Commission 2007, s. 5].

2.3.3. Nowelizacja *Umowy o partnerstwie* z 2010 r.

Druga nowelizacja Umowy o partnerstwie została podpisana 22 czerwca 2010 r. w Wagadugu. Do najważniejszych zmian należały modyfikacje dotyczące zmian klimatycznych, bezpieczeństwa żywnościowego, integracji regionalnej wewnątrz grupy państw AKP i poszerzenia zakresu tematycznego dialogu politycznego. Szczególnie mocno podkreślono znaczenie współpracy państw Afryki Subsaharyjskiej. Unii Afrykańskiej nadano status partnera we współpracy AKP – UE [art. 6 ust. 1b]. Dostrzeżono rolę Unii Afrykańskiej w zakresie wspierania pokoju, stabilizacji demokratycznej i zapobiegania konfliktom zbrojnym. Strony zgadzały się, że „Dialog w tym kontekście w pełni angażuje odpowiednie organizacje regionalne AKP i Unię Afrykańską, gdy sytuacja tego wymaga” [art. 8 ust 5]. W art. 11 ust. 1 sformułowano to zdecydowanie mocniej: „Strony podkreślają istotną rolę organizacji regionalnych w budowaniu pokoju oraz zapobieganiu konfliktom i rozwiązywaniu ich, a także w stawianiu czoła nowym i rozszerzającym się zagrożeniom bezpieczeństwa w Afryce, co jest głównym obowiązkiem Unii Afrykańskiej” [*Umowa zmieniająca po raz drugi Umowę o partnerstwie* 2010, s. 11]. W innych miejscach znowelizowanej Umowy akcentowano integrację regionalną, ale żadna inna organizacja regionalna nie została wymieniona z nazwy. Na przykład w art. 58 wymienia się podmioty uprawnione do wsparcia finansowego: „organy regionalne i między państwowe, do których należy jedno lub więcej państw AKP, w tym Unia Afrykańska lub inne organy z udziałem państw niebędących członkami AKP, i które zostały upoważnione przez te państwa AKP” [*Umowa zmieniająca po raz drugi Umowę o partnerstwie* 2010, s. 22].

Akcentowano zwiększenie efektywności współpracy rozwojowej UE i AKP. W art. 2 Umowy z 2010 r. powtórzono kluczowe zasady efektywności pomocy, określone w deklaracji paryskiej [*Paris Declaration* 2005]. „Współpraca AKP-UE [...] jest regulowana ustalonym na szczeblu międzynarodowym programem na rzecz skuteczności pomocy, odnoszącym się do prawa własności, dostosowania, harmonizacji, zorientowanego na wyniki zarządzania pomocą, a także wzajemnej odpowiedzialności” [*Umowa zmieniająca po raz drugi Umowę o partnerstwie* 2010, s. 9]. Powtórzono to w art. 56, określającym zasady współpracy finansowej na rzecz rozwoju, która jest: „regulowana ustalonym na szczeblu międzynarodowym programem na rzecz skuteczności pomocy, współpraca oparta jest na prawie własności, dostosowaniu, koordynacji donatorów i harmonizacji, zarządzaniu zorientowanym

na wyniki rozwojowe oraz wzajemnej odpowiedzialności” [*Umowa zmieniająca po raz drugi Umowę o partnerstwie* 2010, s. 22]. Zrewidowana *Umowa* rozszerzyła katalog spraw objętych dialogiem politycznym o:

- integrację regionalną i kontynentalną [art. 8 ust. 2],
- pracę dzieci [art. 8 ust. 4],
- dyskryminację wszelkiego rodzaju, w tym dyskryminację ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie etniczne lub społeczne, stan posiadania, urodzenie lub inne kwestie związane ze statusem [art. 8 ust. 4].

W związku z tym, że do 1 stycznia 2008 r. nie udało się zawrzeć umów o partnerstwie gospodarczym (EPA), a był to termin przewidziany w *Umowie*, w nowelizacji musiano uwzględnić stan faktyczny. Ze względu na trudności w negocjowaniu umów w zrewidowanej *Umowie* nie określono żadnego nowego terminu ich zawarcia.

Umowa z Kotonu stanowi podstawę współpracy UE z 78 państwami AKP. Ustanowiono w niej nowe warunki wymiany handlowej, zgodne z zasadami WTO. Uwzględniono procesy globalizacyjne, tworząc nowe mechanizmy współpracy, ale jednocześnie utrwalono geograficzny podział współpracy. Kryteria tego podziału są wyłącznie europejskie i wynikają z kolonialnej przeszłości. Obecnie trwają dyskusje o tym, jak powinny wyglądać relacje AKP-UE po roku 2020 (gdy wygaśnie *Umowa*). W listopadzie 2010 r. Rada Ministrów AKP zdecydowała o powołaniu Grupy Roboczej Ambasadorów ds. Przyszłej Perspektywy dla AKP [Laporte 2012, s. 2]. Ze strony europejskiej DG DEVCO i EEAS powołały nieformalną grupę roboczą, która zajmuje się przyszłością relacji AKP-UE.

Jednym z poważnych wyzwań stojących przed przyszłą współpracą z państwami AKP jest malejące zainteresowanie ze strony europejskiej: „wydaje się, że UE utrzymuje silne zainteresowanie Afryką, a w mniejszym stopniu regionem Karaibów i Pacyfiku. [...] UE w oczywisty sposób zmierza do wzmocnienia relacji z Afryką raczej poprzez Unię Afrykańską, która łączy wszystkie kraje afrykańskie, niż poprzez grupę AKP” [Laporte 2012, s. 3]. Taki scenariusz nie jest jednak pewny. Tym bardziej że Unia Afrykańska zrzesza też państwa Afryki Północnej, które są objęte europejską polityką sąsiedztwa i jej instrumentami. Negocjacje w sprawie nowej umowy między UE a państwami AKP mają się rozpocząć we wrześniu 2018 r. Unia powinna brać pod uwagę postkolonialne źródła tego zgrupowania państw, a także fakt znaczącego zróżnicowania wewnętrznego grupy. Specyfika i problemy rozwojowe państw karaibskich i państw wyspiarskich na Pacyfiku znacznie odbiegają od sytuacji w większości państw Afryki Subsaharyjskiej. Zgodnie z zasadami partnerstwa, ważnym czynnikiem wpływającym na negocjacje mogą być tendencje panafrykańskie, ale dla Afryki Subsaharyjskiej najkorzystniejszą formułą współpracy z UE byłoby prawdopodobnie przyjęcie płaszczyzny regionalnej, w której stanowiłaby ona odrębny region.

2.4. Instytucje europejskiej polityki rozwojowej i ich działania

2.4.1. Parlament Europejski

System podejmowania decyzji UE w kwestiach rozwojowych jest równie skomplikowany i złożony jak w przypadku innych dziedzin będących przedmiotem działań UE. Utrudnia to ocenę funkcjonowania polityki rozwojowej oraz ocenę rzeczywistego wpływu poszczególnych instytucji na jej kształt. Wielość podmiotów wydłuża proces podejmowania decyzji i utrudnia ich wprowadzenie w życie. Priorytetem dla Unii powinno się stać zdecydowane uproszczenie polityki rozwojowej. Niemniej bez analizy aktualnej architektury instytucjonalnej UE nie można zbadać i zrozumieć polityki rozwojowej UE wobec Afryki.

Instytucją UE posiadającą najsilniejszą legitymację demokratyczną jest Parlament Europejski. Wynika to z tego, że – począwszy od roku 1979 – Parlament Europejski jest wybierany w powszechnych wyborach bezpośrednich. Silna legitymacja nie oznacza jednak równie silnego wpływu na politykę UE, w tym na politykę rozwojową. Polityką rozwojową Parlament zajmował się od początku swego istnienia, to znaczy od 20 marca 1958 r., gdy odbyło się inauguracyjne posiedzenie Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego (European Parliamentary Assembly)³¹. Jedną z trzynastu komisji Zgromadzenia, które ukonstytuowały się 20 marca tego samego roku, była Komisja ds. Stowarzyszenia z Krajami i Terytoriami Zamorskimi (Committee on Association with Overseas Countries and Territories) [The Development Committees 2010, s. 17]. Trzy lata później, 7 marca 1961 r. nazwę Komisji zmieniono na Komisja Współpracy z Krajami Rozwijającymi się (Committee for Cooperation with Developing Countries). Wynikało to ze zmienionej sytuacji politycznej w Afryce, gdzie wiele byłych kolonii uzyskało niepodległość. Później zmieniano nazwę komisji trzykrotnie³², by ostatecznie od roku 1999 funkcjonowała jako Komisja Rozwoju (Committee on Development – DEVE). Jej unikatowy charakter polega na tym, że podmiotem prac komisji jest inny zbiór obywateli niż w przypadku wszystkich pozostałych komisji Parlamentu. Inne komisje pracują na rzecz Europejczyków, a *raison d'être* tej komisji jest służyć ludziom biednym spoza Unii Europejskiej” [Nuthall 2009, s. 26]. Niestety, powoduje to również obniżenie rangi politycznej komisji, która nie jest wewnątrz Parlamentu postrzegana jako ważna i prestiżowa.

Dorobek ilościowy komisji zajmujących się w Parlamencie Europejskim polityką rozwojową jest pokaźny. W latach 1958–1999 komisje rozwojowe przygotowały

³¹ Nazwa Parlament Europejski została przyjęta w 1962 r.

³² W latach 1967–1973 Komisja do spraw Relacji z Państwami Afrykańskimi i Madagaskarem (Committee on Relations with the African Countries and Madagascar). W latach 1973–1999 Komisja Rozwoju i Współpracy (Committee on Development and Cooperation).

łącznie 472 raporty, podczas piątej kadencji, w latach 1999–2004 – 62 raporty [Corbett, Jacobs i Shackelton 2005, s. 132], podczas szóstej kadencji (2004–2009) – 42 raporty, a podczas siódmej kadencji, w latach 2009–2014 – 11 sprawozdań ustawodawczych i 36 raportów nieustawodawczych [Stolicki 2015, s. 60]. Wpływ Parlamentu Europejskiego na politykę rozwojową Wspólnot był i jest ściśle związany z prerogatywami samego Parlamentu. *Ex definitione* jest on organem ustawodawczym. Problemem jest jednak to, że – w przypadku UE – Parlament nigdy nie miał i nadal nie ma wyłączności na rolę legislatora. Jest tylko jednym z elementów systemu ustawodawczego UE. Stałą i charakterystyczną cechą prac i zabiegów Parlamentu Europejskiego jest konsekwentne rozszerzanie zakresu swych kompetencji. W pierwszym okresie swego istnienia – do roku 1970 – Parlament był organem konsultacyjnym. Nie uczestniczył w podejmowaniu żadnych decyzji [Kownacki 2006, s. 9]. Parlament był wówczas rodzajem klubu dyskusyjnego, a Rada w praktyce nie uwzględniała sugestii deputowanych [Trzaskowski 2005, s. 124]. Nie ulega wątpliwości, że taki Parlament nie mógł być równorzędnym partnerem dla Rady i Komisji.

Pierwsze uprawnienia decyzyjne, nadane Parlamentowi *traktatem luksemburskim* w 1970 r., dotyczyły budżetu i pozwalały Parlamentowi na współdecydowanie o celowości wydatków Wspólnot. Z kolei w *traktacie brukselskim* (1975 r.) wprowadzono procedurę rozjemczą. Dotyczy ona konfliktu między uprawnieniami ustawodawczymi Rady a uprawnieniami budżetowymi Parlamentu. Procedura pojednawcza jest stosowana w przypadku ustawodawstwa powodującego skutki budżetowe. Ważna dla Parlamentu zmiana nastąpiła w roku 1980. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał wówczas orzeczenie, które nakładało na Radę obowiązek zasięgnięcia opinii Parlamentu w stosunku do wszystkich aktów prawnych stanowiących przez Radę³³. Opinia Parlamentu nie była wiążąca, ale orzeczenie to pozwoliło Parlamentowi na opóźnianie decyzji Rady. Kolejne zwiększenie kompetencji Parlamentu wprowadzono w *Jednolitym akcie europejskim*³⁴. Ustanowiono w nim dwie nowe procedury: procedurę zgody i współdziałania. Procedura zgody dała Parlamentowi prawo wyrażania zgody na ratyfikację traktatów akcesyjnych i umów o stowarzyszeniu [Kownacki 2006, s. 10]. Procedura współdziałania wprowadziła drugie czytanie i możliwość przedstawiania poprawek przez Parlament, co zwiększało jego wpływ na kształt legislacji. Jednak realna możliwość odrzucenia projektu legislacyjnego Rady pojawiła się dopiero dzięki zapisom *traktatu z Maastricht* (1992 r.). Stało się to dzięki procedurze współdecydowania, która składa się z trzech czytań i pozwala Parlamentowi na odrzucenie stanowiska Rady.

Traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., uznał procedurę współdecydowania za „zwykłą procedurę ustawodawczą”. Katalog zagadnień objętych tą

³³ Sprawa 138 i 139/79 z 29 października 1980 r.

³⁴ Wszedł w życie w 1987 r.

procedurą uległ znacznemu powiększeniu i objął wspólną politykę rolną, rybołówczą, transportową, fundusze strukturalne, politykę wizową, azylową i imigracyjną. Artykuł 209 ust. 1 mówi wprost o roli Parlamentu w polityce rozwojowej: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki niezbędne w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które mogą dotyczyć wieloletnich programów współpracy z krajami rozwijającymi się lub programów tematycznych” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 141]. Siła obu instytucji stała się odtąd formalnie równa. Polityka rozwojowa jest jednym z bardzo niewielu obszarów polityki zewnętrznej UE, w których PE posiada tak szerokie uprawnienia. Współdecydowanie Parlamentu obejmuje:

- kwestie budżetowe,
- ustanawianie i modyfikowanie instrumentów finansowych współpracy rozwojowej,
- ustanawianie nowych instytucji – EEAS, Humanitarian Aid Corps,
- absolutorium za wykonanie budżetowe EDF,
- zgodę na umowy stowarzyszeniowe krajów i terytoriów zamorskich,
- zgodę na inne umowy międzynarodowe.

Parlament uważa, że proces rozszerzania jego kompetencji nie został zakończony. Było to widać podczas negocjacji ws. Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (*Development Cooperation Instrument – DCI*)³⁵. Większość posłów bardzo zabiegała o zwiększenie wpływu Parlamentu na funkcjonowanie praktyczne instrumentu. Wielu chciałoby doprowadzić do tzw. budżetyzacji Europejskiego Funduszu Rozwoju, czyli włączenia funduszu do budżetu UE. Rola Parlamentu w zakresie programowania i kontrolowania wydatków rozwojowych w Afryce uległaby wówczas znacznemu poszerzeniu. „Parlament zawsze opowiadał się za włączeniem EFR do budżetu, co rozwiązałoby poważny problem braku demokratycznej kontroli nad funduszem, który obecnie podlega jedynie ograniczonej procedurze udzielania absolutorium. Jednak do tej pory Rada nie zgodziła się na włączenie funduszu do budżetu UE” [*Dokumenty informacyjne* 2009, s. 28].

Drugim zasadniczym problemem jest zakres ustawodawstwa unijnego, obejmującego politykę rozwojową. Państwa członkowskie niechętnie cedują na UE uprawnienia związane z działaniami zewnętrznymi. A polityka rozwojowa, obok klasycznej polityki zagranicznej i handlu międzynarodowego, jest właśnie częścią działań zewnętrznych UE. Wydawałoby się, że w rezultacie ustawodawczy dorobek UE w tym zakresie będzie dość skromny. Jednak z analizy przeprowadzonej przez Parlament wynika, że liczba opinii ustawodawczych opracowanych w Komisji Rozwoju wcale nie jest niska. W tabeli 2 ukazano liczbę opinii ustawodawczych i sprawozdań przyjętych z własnej inicjatywy przez poszczególne komisje w czasie trwania siódmej kadencji (2009–2014). Kolejność w zestawieniu została określona według liczby sprawozdań z własnej inicjatywy przyjętych przez każdą z komisji.

³⁵ Nie obejmuje państw Afryki Subsaharyjskiej.

Tabela 2. Liczba sprawozdań i opinii przygotowanych przez komisje Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji (2009–2014)

Komisja	Sprawozdania z własnej inicjatywy	Opinie ustawodawcze
Spraw Zagranicznych	81	258
Spraw Gospodarczych i Monetarnych	56	220
Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów	38	356
Praw Kobiet i Równouprawnienia	37	182
Spraw Prawnych	36	417
Przemysłu, Badań Naukowych i Energii	35	467
Rozwoju	35	282
Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	34	361
Zatrudnienia i Spraw Socjalnych	34	401
Rozwoju Regionalnego	30	298
Kultury i Edukacji	30	145
Rolnictwa i Rozwoju Wsi	23	204
Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	22	225
Transportu i Turystyki	18	209
Kontroli Budżetowej	18	96
Handlu Międzynarodowego	15	239
Petycji	15	91
Rybołówstwa	14	114
Spraw Konstytucyjnych	12	122
Budżetu	6	313

Źródło: *Parlament Europejski: Fakty i liczby 2015*, s. 10.

W tym zestawieniu Komisja Rozwoju znalazła się na stosunkowo wysokim – siódmym miejscu. Jest to jednak mylące. Rzeczywista pozycja i wpływ Komisji Rozwoju na ustawodawstwo są znacznie słabsze. Podobnie zresztą jak znaczenie ustawodawstwa dotyczącego współpracy rozwojowej w porównaniu z innymi dziedzinami będącymi w zakresie prac komisji parlamentarnych. Największy wpływ na stanowisko Parlamentu w danej sprawie ma tzw. komisja wiodąca. Opinie pozostałych komisji mają jedynie charakter posiłkowy i często są ignorowane przez komisję „wiodącą”. Większość opinii Komisji Rozwoju ma charakter posiłkowy.

Struktura wewnętrzna Parlamentu, w tym organów zajmujących się polityką rozwojową, podobnie jak cały system funkcjonalny UE, jest skomplikowana. Utrudnia to zarówno organizację pracy, jak i wzajemną komunikację. Organami merytorycznymi Parlamentu są komisje i delegacje międzyparlamentarne. Teoretycznie podział pracy jest zarysowany precyzyjnie. Afryką Subsaharyjską w kontekście polityki rozwojowej zajmują się Komisja Rozwoju i delegacja Parlamentu

Europejskiego do Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP-UE. W praktyce jest to bardziej złożone.

Zadaniem Komisji Rozwoju jest wdrażanie, monitorowanie i promowanie polityki Unii w dziedzinie rozwoju i współpracy. Komisja Rozwoju ma uprawnienia do:

- 1) wspierania, realizacji i monitorowania polityki rozwoju i współpracy Unii, a zwłaszcza:
 - (a) dialogu politycznego z krajami rozwijającymi się, zarówno dwustronnego, jak i w ramach odpowiednich organizacji międzynarodowych i na płaszczyźnie międzyparlamentarnej,
 - (b) pomocy dla krajów rozwijających się i porozumień o współpracy z nimi, zwłaszcza nadzoru nad skutecznym finansowaniem pomocy i oceny wydajności, w tym w odniesieniu do eliminacji ubóstwa,
 - (c) monitorowania związku polityki państw członkowskich z polityką realizowaną na szczeblu Unii,
 - (d) promowania wartości demokratycznych, dobrego zarządzania i praw człowieka w krajach rozwijających się,
 - (e) realizacji, monitorowania i rozwoju polityki spójności w odniesieniu do polityki rozwoju;
- 2) całego ustawodawstwa, planowania i kontroli działań prowadzonych w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) – w ścisłej współpracy z parlamentami narodowymi – i Instrumentu Pomocy Humanitarnej (IPH), a także wszystkich kwestii związanych z pomocą humanitarną w krajach rozwijających się oraz polityki w tym zakresie;
- 3) kwestii związanych z umową o partnerstwie AKP-UE i stosunków z właściwymi organami;
- 4) kwestii związanych z krajami i terytoriami zamorskimi;
- 5) udziału Parlamentu w misjach obserwacji wyborów, w razie potrzeby we współpracy z innymi właściwymi komisjami i delegacjami.

Komisja koordynuje pracę delegacji międzyparlamentarnych i delegacji *ad hoc* objętych zakresem jej kompetencji” [*Regulamin* 2015, s. 142]. Narzędzia stosowane przez Komisję Rozwoju to:

- raporty legislacyjne,
- raporty z własnej inicjatywy (nielegislacyjne),
- decyzje budżetowe,
- opinie,
- kontrola programowania współpracy rozwojowej,
- zapytania ustne i pisemne,
- współpraca z parlamentami krajowymi państw członkowskich,
- współpraca z instytucjami UE,
- działania adresowane do opinii publicznej (np. Europejskie Dni Rozwoju),

- misje (delegacje),
- prezentacje i debaty dotyczące innych zagadnień,
- wysłuchania publiczne,
- powoływanie stałych sprawozdawców.

Nie ulega wątpliwości, że za najbardziej prestiżową i wpływową w Parlamencie uchodzi Komisja Spraw Zagranicznych. Jednym z dowodów na to jest fakt, że jest to komisja najliczniejsza³⁶. W ósmej kadencji (2014–2019) liczy ona 71 członków i taką samą liczbę zastępców członków. Tymczasem Komisja Rozwoju jest jedną z najmniejszych komisji i liczy 28 członków i 28 zastępców. Regulamin Parlamentu nadał Komisji Spraw Zagranicznych bardzo szerokie kompetencje.

„Komisja ma uprawnienia w zakresie wspierania, realizacji i monitorowania polityki zagranicznej Unii w odniesieniu do:

- 1) wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO); w tym zakresie komisję wspiera podkomisja do spraw bezpieczeństwa i obrony;
- 2) stosunków z innymi instytucjami i organami Unii, z ONZ oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi i zgromadzeniami międzyparlamentarnymi w sprawach z zakresu jej kompetencji;
- 3) nadzoru nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych;
- 4) wzmocnienia stosunków politycznych z krajami trzecimi poprzez kompleksowe programy współpracy i pomocy lub poprzez porozumienia międzynarodowe, takie jak porozumienia stowarzyszeniowe i umowy o partnerstwie;
- 5) otwierania, monitorowania oraz finalizowania negocjacji dotyczących przystąpienia państw europejskich do Unii;
- 6) całego ustawodawstwa, planowania i kontroli działań prowadzonych w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju oraz Instrumentu Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi, a także polityki w tym zakresie;
- 7) monitorowania i dalszego działania między innymi w zakresie europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), w szczególności w odniesieniu do rocznych sprawozdań z postępów w dziedzinie EPS;
- 8) kwestii dotyczących demokracji, praworządności, praw człowieka, w tym praw mniejszości, w krajach trzecich oraz zasad prawa międzynarodowego; w tym zakresie komisję wspiera podkomisja do spraw praw człowieka, aby zapewnić spójność wszystkich strategii polityki zagranicznej Unii z unijną polityką praw człowieka; posłowie z innych komisji i organów właściwych w tym zakresie są

³⁶ Liczebność komisji jest ustalana na początku każdej kadencji poprzez porozumienie grup politycznych.

zapraszani do uczestnictwa w posiedzeniach tej podkomisji, z zastrzeżeniem odpowiednich przepisów;

- 9) udziału Parlamentu w misjach obserwacji wyborów, w razie potrzeby we współpracy z innymi właściwymi komisjami i delegacjami.

Komisja ta zapewnia polityczny nadzór i koordynację prac wspólnych komisji parlamentarnych i parlamentarnych komisji do spraw współpracy, jak też delegacji międzyparlamentarnych, delegacji *ad hoc* i misji obserwacji wyborów objętych zakresem jej kompetencji” [Regulamin 2015, s. 141].

Komisja Spraw Zagranicznych (Committee on Foreign Affairs – AFET) swe zaangażowanie w sprawy afrykańskie uzasadnia dwoma argumentami. Po pierwsze tym, że szczyt UE-Afryka w Lizbonie przeniósł wzajemne relacje na nowy poziom, wykraczający poza tradycyjnie rozumianą politykę rozwojową. A po drugie tym, że wraz z wejściem w życie *traktatu lizbońskiego*, wysoki przedstawiciel i EEAS opracowali nowe kompleksowe podejście do polityki zagranicznej Unii, w którym połączono takie pojedyncze instrumenty, jak dyplomację, bezpieczeństwo, gospodarkę, rozwój i handel, we wspólne, skoordynowane strategie UE [The Committee on Foreign Affairs 2014, s. 26]. To między innymi dlatego w siódmej kadencji Parlamentu w Komisji Spraw Zagranicznych powstały dwa raporty dotyczące nowych strategii regionalnych w Afryce – jeden ogólny, wyrażający wsparcie dla nowego kompleksowego podejścia – *Sprawozdanie w sprawie kompleksowego podejścia UE i jego skutków dla spójności działań zewnętrznych UE*; drugi to *Rezolucja w sprawie strategii UE dla Rogu Afryki*. W szóstej kadencji takie sprawozdania powstawały w Komisji Rozwoju. W 2007 r. miałem zaszczyt przygotować projekt *Sprawozdania w sprawie strategii UE na rzecz Afryki: regionalne partnerstwo polityczne Unii Europejskiej na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju w Rogu Afryki* [Kaczmarek 2007]. W roku 2011 Komisja AFET wysłała również delegację trzech posłów (Michaela Gahlera, Charlesa Tannocka i Fiorello Proverę) do Unii Afrykańskiej.

Rola komisji Parlamentu w kształtowaniu ustawodawstwa i kontrolowaniu Komisji Europejskiej zwiększała się wraz ze wzrostem wpływów Parlamentu. Część badaczy uznaje, że to właśnie komisje mają największy wpływ na ustawodawstwo „[Parlament Europejski] przekazał kontrolę nad unijnym ustawodawstwem swoim stałym komisjom. Stanowiska Parlamentu są w praktyce w większości przypadków ustalane przez komisje jeszcze przed posiedzeniem plenarnym” [Mamadouh i Rautio 2008, s. 167]. Z kolei wewnątrz komisji najważniejszą osobą w przypadku danego dokumentu jest poseł sprawozdawca. Decyzja o tym, kto zostaje sprawozdawcą, jest podejmowana w dwóch krokach. Pierwszy polega na systemie aukcyjnym stosowanym na posiedzeniu koordynatorów frakcji politycznych w danej komisji. System opiera się na zasadzie proporcjonalności – im większa frakcja, tym większą ma pulę punktów pozwalającą na „pozyskanie” większej liczby sprawozdań, którymi jest zainteresowana. „Wartość” każdego sprawozdania jest określona w punktach. Punkty decydują o pierwszeństwie w wyborze sprawozdań, które mają zostać opracowane

w danej komisji. Drugi etap to przydzielenie sprawozdania konkretnemu posłowi z frakcji, której powierzono przygotowanie sprawozdania. Odbyna się na zebraniu posłów danej frakcji. Propozycję powierzenia sprawozdania danemu posłowi zgłasza koordynator. Z badań wynika, że czynnikiem decydującym o przydziale sprawozdania danemu posłowi jest wielkość jego partii krajowej wewnątrz frakcji [Mamadouh i Raunio 2008, s. 167]. Najważniejsze są sprawozdania ustawodawcze, ale z powodu braku formalnej inicjatywy ustawodawczej, Parlament opracowuje sprawozdania z własnej inicjatywy, które, nie mając charakteru ustawodawczego, prezentują stanowisko polityczne właściwej komisji, a później całego Parlamentu.

Z punktu widzenia Afryki Subsaharyjskiej najważniejszą delegacją międzyparlamentarną Parlamentu Europejskiego jest Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE. Współpracę parlamentarną między późniejszą UE i późniejszymi państwami AKP rozpoczęto już w roku 1961. Konferencja parlamentarzystów europejskich i afrykańskich powołała do życia Stałą Komisję Wspólną, w skład której weszło 16 członków Zgromadzenia Parlamentarnego i 16 przedstawicieli państw afrykańskich [The Development Committees 2010, s. 43]. W 1975 r., przed wejściem Konwencji w życie, jej nieeuropejscy sygnatariusze zawarli w Georgetown (Gujana) umowę, która formalnie potwierdziła istnienie grupy państw AKP [Kalicka-Mikołajczyk 2005, s. 67]. Z kolei w III Konwencji z Lomé z grudnia 1984 r. zmieniono nazwę organu współpracy parlamentarnej na Wspólne Zgromadzenie i ustalono jego skład na 132 członków – po jednym z każdego kraju AKP i 66 posłów do Parlamentu Europejskiego. Sesje plenarne Zgromadzenia odbywały się dwa razy do roku, począwszy od roku 1985. Z założenia co roku jedna sesja odbywała się w Europie, druga w jednym z państw AKP.

Obecna forma współpracy parlamentarnej między UE a krajami AKP została określona w *umowie z Kotonu*. Na jej mocy powstało Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne, składające się z 78 przedstawicieli krajów AKP (w tym 48 państw Afryki Subsaharyjskiej) i 78 posłów do Parlamentu Europejskiego. Jedynym państwem Afryki Subsaharyjskiej nieuczestniczącym w pracach AKP jest Sudan Południowy. Mandat formalno-prawny i polityczny Zgromadzenia jest silniejszy niż innych jednostronnie powoływanych delegacji międzyparlamentarnych. Utrzymano zasadę naprzemiennego organizowania posiedzeń w Europie i w krajach AKP. Artykuł 17 ust. 2 umowy określił zadania Zgromadzenia: „Rolą Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego jako organu konsultacyjnego jest:

- promowanie procesów demokratycznych poprzez dialog i konsultacje;
- ułatwienie lepszego zrozumienia między obywatelami Unii Europejskiej i państw AKP, a także szerzenie świadomości publicznej w zakresie kwestii dotyczących rozwoju;
- omawianie zagadnień dotyczących rozwoju partnerstwa AKP-UE;
- przyjmowanie uchwał oraz sporządzanie zaleceń dla Rady Ministrów mających na celu osiągnięcie celów niniejszej Umowy” [Umowa o partnerstwie 2000, s. 21–22].

W umowie dopuszczano organizowanie spotkań regionalnych i lokalnych „w celu wzmocnienia integracji regionalnej oraz aby sprzyjać współpracy między parlamentami krajowymi”. W praktyce pierwsze spotkanie regionalne odbyło się w 2008 r. w Namibii i objęło region Południowej Afryki. W trakcie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego odbyło się osiem spotkań regionalnych: w Afryce Środkowej, Afryce Południowej, regionie Pacyfiku, na Karaibach oraz dwukrotnie w Afryce Zachodniej i Afryce Wschodniej.

W roku 2003 Zgromadzenie powołało stałe komisje merytoryczne – Komisję Spraw Politycznych, Komisję Rozwoju Gospodarczego, Finansów i Handlu oraz Komisję Spraw Społecznych i Środowiska Naturalnego. Ich zadaniem jest przygotowywanie projektów raportów i rezolucji. Komisje spotykają się zarówno przy okazji sesji plenarnych Zgromadzenia, jak i poza sesjami. Posiedzenia poza sesjami plenarnymi odbywają się zawsze w Brukseli, a mimo to frekwencja po stronie europejskiej jest niska, szczególnie gdy posiedzenia odbywają się w siedzibie AKP, a nie w budynkach Parlamentu Europejskiego. Każdy projekt sprawozdania przygotowywanego przez komisje merytoryczne ma dwóch współautorów – jednego z Parlamentu Europejskiego i jednego ze strony AKP.

W trakcie szóstej kadencji (2004–2009), w roku 2006 powstał kolejny organ zajmujący się Afryką Subsaharyjską – Delegacja *ad hoc* ds. relacji z Parlamentem Panafrykańskim (Pan-African Parliament – PAP). Parlament Panafrykański powstał dwa lata wcześniej – 18 marca 2004 r.³⁷ Parlament Panafrykański jest instytucją Unii Afrykańskiej, wzorowanej na modelu UE. Pełni funkcje konsultacyjne i składa się z pięcioosobowych delegacji z każdego państwa członkowskiego UA³⁸. W siódmej kadencji (2009–2014) Delegacja ds. relacji z PAP uzyskała już status stałej delegacji. Przewodniczącym Delegacji – od początku istnienia – jest pomysłodawca jej powołania niemiecki poseł Michael Gahler. Zakres geograficzny działania PAP jest tylko nieco węższy niż afrykańska część AKP (48 państw) i obejmuje aż 46 państw. Wynika to z faktu, że w Parlamencie Panafrykańskim, z różnych powodów, nie ma przedstawicieli Erytrei, Demokratycznej Republiki Konga, Gwinei Bissau, Komorów, Seszeli, Wybrzeża Kości Słoniowej oraz Wysp Świętego Tomasza i Książęcej. Z drugiej strony są w Parlamencie Panafrykańskim przedstawiciele państw, które nie uczestniczą w pracach AKP – Libia, Algieria, Tunezja, Egipt i Sahara Zachodnia³⁹.

W trakcie siódmej kadencji delegacja odbyła sześć spotkań międzyparlamentarnych i jedną wizytę grupy roboczej Parlamentu w Midrand. Znaczenie Delegacji *ad hoc* ds. relacji z Parlamentem Panafrykańskim wzrosło, gdy to właśnie jej powierzono organizowanie szczytów parlamentarnych PAP-PE poprzedzających

³⁷ Został ustanowiony przez Akt Konstytuujący Unię Afrykańską, podpisany przez 53 państwa afrykańskie 11 lipca 2000 r. w Lomé (Togo).

³⁸ Parlament Panafrykański ma stałą siedzibę w Midrand (RPA) i zbiera się dwa razy do roku na dwutygodniowe sesje plenarne.

³⁹ Obecność Sahary Zachodniej powoduje jednocześnie brak przedstawicieli Maroka.

szczyty Afryka-UE⁴⁰. Wcześniej Parlament był reprezentowany na szczytach parlamentarnych przez posłów z Komisji Rozwoju. Decyzja o tym, że PAP i Delegacja Parlamentu ds. relacji z PAP będą głównymi organizatorami szczytów parlamentarnych Afryka-UE zapadła podczas dwóch sześciostronnych debat z udziałem komisji, prezydencji i parlamentów UE i AU w styczniu w Addis Abebie i w marcu 2009 r. w Strasburgu. Uzgodniono wówczas, że: „PE i PAP będą zaangażowane w przygotowywanie szczytów UE-Afryka, a ich przewodniczący będą uczestniczyli w uroczystościach otwarcia tych szczytów oraz wygłaszali przemówienie przed szefami państw i rządów; PE i PAP będą odbywały nieformalne spotkania z ministrami trojki w celu przedyskutowania wspólnego sprawozdania rocznego dotyczącego wdrażania wspólnej strategii; PE i PAP będą uczestniczyły w pracach wspólnej grupy eksperckiej dotyczących różnych partnerstw oraz w pracach wspólnej grupy zadaniowej” [*Dokumenty informacyjne* 2009, s. 42].

Potencjał obu instytucji parlamentarnych nie jest jednak porównywalny. W roku 2009 relacja liczebności personelu PAP i Parlamentu Europejskiego wynosiła 50 do 5000 pracowników. Parlament Europejski utrzymuje również kontakty z PAP na najwyższym szczeblu. Kolejni przewodniczący Parlamentu występowali na sesjach PAP: Hans-Gert Poettering, Jerzy Buzek i Martin Schulz. W 2012 r. na sesji plenarnej PAP przemawiał wiceprzewodniczący Miguel Angel Martínez Martínez.

W Parlamencie Europejskim funkcjonuje Delegacja do Zgromadzenia Parlamentarnego Unii dla Śródziemnomorza. Obejmuje ona tylko jedno państwo AKP – Mauretanię. Warto zauważyć, że Mauretania ma najbardziej złożoną strukturę relacji z Parlamentem Europejskim. Jest bowiem objęta pracami Delegacji do spraw stosunków z państwami Maghrebu i Unią Maghrebu Arabskiego. Dodatkowo uczestniczy też w pracach Parlamentu Panafrykańskiego. To jedyny kraj na świecie, który występuje czterokrotnie jako państwo-podmiot współpracy międzyparlamentarnej z Parlamentem Europejskim.

Z kolei Republika Południowej Afryki (RPA) jest państwem tak nietypowym i jednocześnie ważnym dla Unii Europejskiej, że spośród wszystkich państw Afryki Subsaharyjskiej jako jedyna posiada odrębną, bilateralną delegację w Parlamencie Europejskim. Powstała ona po upadku apartheidu w roku 1994. Obecność RPA we współpracy międzyparlamentarnej z Parlamentem Europejskim jest intensywna, gdyż RPA uczestniczy jednocześnie w pracach WZP AKP-UE i PAP. Jednak w organach wielostronnej współpracy parlamentarnej AKP-UE przedstawiciele RPA nie odgrywają tak istotnej roli, jak mogłoby się wydawać po ekonomicznej analizie znaczenia poszczególnych podmiotów międzynarodowej współpracy. Przyczyny tego zjawiska są dość jednoznaczne: nieproporcjonalny poziom rozwoju w porównaniu z innymi państwami regionu, subiektywne poczucie odrębności przedstawicieli

⁴⁰ III Szczyt Parlamentarny PAP-PE, 26–28 listopada 2010 r. w Tripolis i IV Szczyt Parlamentarny PAP-PE, 31 marca – 1 kwietnia 2014 r. w Brukseli.

RPA, potwierdzone specjalnym statusem relacji międzyparlamentarnych, niejednoznaczność „rewolucyjności” zmian w systemie gospodarczym RPA po 1994 r. Wprowadzie RPA ma duży udział w finansowaniu budżetu AKP [Mogôbagôba 2011, s. 22], ale nie przekłada się to automatycznie na wpływy polityczne. Współpraca rozwojowa UE z RPA jest finansowana z innego instrumentu finansowego niż pozostałe kraje afrykańskie, a mianowicie z Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI).

To pewien paradoks, ale duża liczba organów Parlamentu zajmujących się relacjami zewnętrznymi spowodowała konieczność powołania kolejnych organów, które zajmują się koordynacją prac tych podmiotów, których kompetencje mogą się powtarzać. Jednym z takich organów była np. Grupa ds. Koordynacji Wyborów (Election Coordination Group), która w 2012 r. została przekształcona w Grupę ds. Wspierania Demokracji i Koordynacji Wyborów (Democracy Support and Election Coordination Group).

Frakcje polityczne, nazywane w Parlamencie Europejskim grupami politycznymi, tworzą odrębne instytucje zajmujące się współpracą polityczną z partnerami z krajów Afryki Subsaharyjskiej. Rola grup politycznych w Parlamencie jest istotna, gdyż to właśnie poglądy polityczne są podstawą wyodrębnienia grup parlamentarnych. Artykuł 32 Regulaminu Parlamentu stanowi:

- „1. Posłowie mogą łączyć się w grupy według kryterium podobieństwa poglądów politycznych. [...]
2. Każda grupa polityczna składa się z posłów wybranych w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich. Minimalna liczba posłów konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosi dwadzieścia pięć” [Regulamin 2015, s. 28].

Strukturalnym problemem współpracy między partiami europejskimi i afrykańskim jest duża trudność w ideowym zdefiniowaniu i zakwalifikowaniu partii afrykańskich. Międzynarodowa afiliacja afrykańskich partii politycznych jest w dużej mierze przypadkowa i podlega częstym zmianom.

W przypadku największego ugrupowania w Parlamencie – Europejskiej Partii Ludowej (European People’s Party – EPP) – współpraca z partiami afrykańskimi przyjęła formę cyklicznych konferencji pod wspólną nazwą Windhoek Dialogue. Nazwa pochodzi od stolicy Namibii – Windhoek, gdzie w marcu 1996 r. odbyła się pierwsza konferencja z tego cyklu [10th Anniversary 2006, s. 2]. Europejska Partia Ludowa zamierzała powołać swój afrykański odpowiednik – Związek Afrykańskich Partii Ludowych (Union of African Peoples’ Parties)⁴¹. W 1998 r. w Windhoek powołano do życia organizację pod inną niż planowano nazwą – Związek Partii Afrykańskich na rzecz Demokracji i Rozwoju (Union of African Parties for

⁴¹ Deklaracja kończąca drugie spotkanie *Windhoek Dialogue* (14 września 1996 r.) nosiła tytuł „Na drodze budowy Związku Afrykańskich Partii Ludowych dla promocji demokracji i praw człowieka” (*On the way to building the Union of the African Peoples’ Parties (UAPP) to promote democracy and human rights*).

Democracy and Development – UAPDD). Założycielami było 19 partii politycznych z 18 państw Afryki Subsaharyjskiej. Pierwszym przewodniczącym został Yawovi Madji Agboyibo⁴². W 2006 r. organizacja zrzeszała 25 partii politycznych z 24 państw afrykańskich [10th Anniversary 2006, s. 2]. Nawet jednak kontakty najsilniejszej partii w Parlamencie z partiami afrykańskimi są nieregularne, a formalny partner w postaci UAPDD jest słaby jako instytucja i całkowicie uzależniony od finansowania ze strony europejskiej (EPP, Fundacji Konrada Adenauera, Fundacji Schumana).

Druga największa frakcja to socjaliści. Socjalizm czy socjaldemokratyzm jest dla partii afrykańskich bardziej jednoznaczny niż umiarkowanie konserwatywna centroprawica europejska. Komisja Afrykańska Międzynarodówki Socjalistycznej (The Africa Committee of the Socialist International) działa intensywniej niż UPADD. Jedną z form współpracy z partiami afrykańskimi są spotkania organizowane przy okazji posiedzeń WZP AKP-UE.

Trzecią grupą polityczną pod względem wielkości, która próbuje budować regularne platformy współpracy z partiami afrykańskimi, są liberałowie. Platformą współpracy liberałów z Parlamentu z partiami afrykańskimi jest Przymierze Liberałów i Demokratów Europy, Pacyfiku, Afryki i Karaibów (Alliance of Liberals and Democrats for Europe Pacific Africa Caribbean – ALDEPAC). W roku 2002 powstała sieć afrykańskich partii liberalnych, która od roku 2003 działa pod nazwą Afrykańska Sieć Liberalna (Africa Liberal Network – ALN). W 2014 r. do ALN należały 32 partie polityczne z 23 państw.

W Parlamencie Europejskim działają również nieformalne, międzypartyjne zespoły parlamentarne, grupujące posłów zainteresowanych określonymi tematami. Intergrupy nie są organami Parlamentu, nie mogą się posługiwać symbolami parlamentarnymi ani występować w jego imieniu. Regulamin Parlamentu w art. 34 ust. 1 stanowi: „Poszczególni posłowie mogą tworzyć zespoły międzypartyjne lub inne nieformalne grupy posłów w celu prowadzenia nieoficjalnej wymiany poglądów na temat konkretnych kwestii pomiędzy różnymi grupami politycznymi, zbliżając do siebie posłów z różnych komisji parlamentarnych, a także zachęcając do kontaktów pomiędzy posłami a społeczeństwem obywatelskim” [Regulamin 2015, s. 29]. Na początku każdej kadencji Parlamentu intergrupy konstytuują się na nowo. Podczas ósmej kadencji Parlamentu sformowano 28 intergrup. Konferencja Przewodniczących zatwierdziła je na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2014 r. Niektóre z intergrup zajmują się kwestiami Afryki. To grupy poświęcone:

- walce z rasizmem i wspieraniu różnorodności,
- prawom dzieci,
- zmianom klimatu, zrównoważonemu rozwojowi i różnorodności biologicznej,

⁴² W latach 1991–2008 przewodniczący partii Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), premier Togo w latach 2006–2007.

- wspólnym zasobom i usługom publicznym,
- skrajnemu ubóstwu i prawom człowieka,
- wolności religii i przekonań oraz tolerancji religijnej,
- prawom lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych – LGBTI,
- Saharze Zachodniej.

Istnieją też grupy całkowicie nieformalne, których liczba nie jest limitowana w żaden sposób. Część z nich to grupy „przyjaźni” z poszczególnymi państwami, w tym z niektórymi państwami Afryki Subsaharyjskiej. Niektóre z tych grup są animowane i wspierane przez ambasadorów tych państw rezydujących w Brukseli.

2.4.2. Rada

Drugą instytucją UE, która wspólnie z Parlamentem, pełni funkcje ustawodawcze i budżetowe, jest Rada. Zgodnie z art. 6 ust. 2 *traktatu lizbońskiego* „w skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu państwa członkowskiego, które reprezentuje, oraz do wykonywania prawa głosu” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 24]. Rada, nazywana Radą Unii Europejskiej, jest zatem organem międzyrządowym i funkcjonuje od 1952 r. W praktyce Rada zbiera się w dziesięciu różnych konfiguracjach⁴³. W przeszłości wielokrotnie zmieniano nazwę tego organu⁴⁴.

Wpływ Rady na politykę rozwojową jest istotny. To właśnie Rada wspólnie z Parlamentem (zwykła procedura ustawodawcza) lub samodzielnie – po konsultacji z Parlamentem – przyjmuje wiążące decyzje oraz akty prawne UE w formie rozporządzeń i dyrektyw. Rada przyjmuje zalecenia i opinie niemające mocy wiążącej [art. 288 TFUE] oraz wydaje rezolucje w różnych sprawach. O uprawnieniach Rady w zakresie polityki rozwojowej stanowi cytowany wcześniej art. 209 TFUE. Rada stanowi jeden z dwóch organów władzy budżetowej (drugim jest Parlament). Znaczenie Rady dla polityki rozwojowej wynika także z tego, że to Rada zawiera w imieniu Unii porozumienia międzynarodowe, które negocjuje Komisja Europejska i które w większości przypadków wymagają zgody Parlamentu. Rada uczestniczy we wszystkich etapach: od udzielenia mandatu negocjacyjnego Komisji po przyjęcie

⁴³ Są to: Rada ds. Ogólnych, Rada ds. Zagranicznych, Rada ds. Gospodarczych i Finansowych, Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Rada ds. Konkurencyjności, Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, Rada ds. Środowiska, Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury.

⁴⁴ 1952 – Specjalna Rada Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali; 1958 – Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Rada Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej; 1967 – Traktat fuzyjny stworzył jedną Radę Wspólnot Europejskich; 1993 – *traktat z Maastricht* nadał jej nazwę Rada Unii Europejskiej.

decyzji o wdrożeniu porozumienia do prawa unijnego. Jeżeli umowa dotyczy zagadnień, w których UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, Rada musi uzyskać mandat negocjacyjny od przedstawicieli rządów państw członkowskich.

Polityka rozwojowa jest w gestii Rady ds. Zagranicznych (Foreign Affairs Council – FAC). Jej wyjątkowość polega m.in. na tym, że to jedyna formacja Rady, której nie przewodniczy przedstawiciel państwa sprawującego rotacyjną prezydencję Unii. Radą kieruje wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Radę wspiera powołany w 1958 r. Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Comité des représentants permanents – COREPER) oraz ponad 150 wysoko wyspecjalizowanych grup roboczych i komitetów, nazywanych organami przygotowawczymi Rady. Parlament Europejski krytycznie ocenia zaangażowanie w prace Rady ministrów państw członkowskich, odpowiedzialnych za kwestie rozwojowe. Poseł Ch. Goerens w uzasadnieniu swego sprawozdania ujął to bardzo ostro: „Z kolei posiedzenia Rady od posiedzeń Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) odróżnia jeszcze obecność 3 lub 4 ministrów odpowiedzialnych za rozwój, którzy zadają sobie jeszcze trud przyjeżdżania na wspomniane posiedzenia do Brukseli trwające zasadniczo nie dłużej niż trzy godziny. Nieobecność przeciętnie ponad dwudziestu ministrów na posiedzeniach Rady ociera się o stopień zero zaangażowania politycznego” [*Sprawozdanie PE* 2012].

Ze względu na napięty harmonogram prac w 1962 r. COREPER podzielono na dwie części. W skład CORPER I wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli ze wszystkich państw członkowskich. Sprawy zagraniczne są w kompetencjach CORPER II, w którego skład wchodzi stali przedstawiciele ze wszystkich państw członkowskich. Posiedzeniom przewodniczy stały przedstawiciel z państwa sprawującego rotacyjną prezydencję. Posiedzenia są przygotowywane przez nieformalną grupę *Antici*. Grupa ta pomaga wstępnie ustalić, jakie stanowisko zajmą poszczególne delegacje państw członkowskich podczas posiedzenia COREPER II, które odbywają się co tydzień.

W obszarze spraw zagranicznych Rada jest wspomagana przez 33 grupy robocze, które przygotowują projekty, trafiające później pod obrady Rady⁴⁵. Są to:

1. Grupa Robocza Radców ds. Stosunków Zewnętrznych – sankcje
2. Grupa Robocza ds. Międzynarodowego Prawa Publicznego – Międzynarodowy Trybunał Karny
3. Grupa Robocza ds. Prawa Morza
4. Grupa Robocza ds. ONZ
5. Grupa Robocza ds. OBWE i Rady Europy
6. Grupa Robocza ds. Praw Człowieka
7. Grupa Robocza ds. Stosunków Transatlantyckich
8. Grupa Robocza ds. Europy Wschodniej i Azji Środkowej

⁴⁵ Stan na styczeń 2015 r.

9. Grupa Robocza ds. EFTA
10. Grupa Robocza ds. Regionu Bałkanów Zachodnich
11. Grupa robocza *ad hoc* ds. procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie
12. Grupa Robocza ds. Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej
13. Grupa Robocza ds. Maszreku i Maghrebu
14. Grupa Robocza ds. Afryki
15. Grupa Robocza ds. Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku
16. Grupa Robocza ds. Azji i Oceanii
17. Grupa Robocza ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów
18. Grupa Robocza ds. Terroryzmu (aspekty międzynarodowe)
19. Grupa Robocza ds. Nieprolifracji
20. Grupa Robocza ds. Wywozu Broni Konwencjonalnej
21. Grupa Robocza ds. Powszechnego Rozbrojenia i Kontroli Zbrojeń – przestrzeń kosmiczna
22. Grupa Robocza ds. Produktów Podwójnego Zastosowania
23. Grupa Polityczno-Wojskowa
24. Grupa Robocza ds. Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej
25. Grupa Robocza ds. Handlowych
26. Grupa Robocza ds. Ogólnego Systemu Preferencji Taryfowych
27. Grupa Robocza ds. Współpracy Rozwojowej
28. Grupa Robocza ds. Przygotowywania Międzynarodowych Konferencji na temat Rozwoju
29. Grupa Robocza ds. Pomocy Humanitarnej i Pomocy Żywnościowej
30. Grupa Robocza ds. Grup Towarowych
31. Grupa Robocza do Spraw Konsularnych
32. Grupa Nicolaidis⁴⁶
33. Grupa Robocza ds. Zastosowania Szczególnych Środków w celu Zwalczania Terroryzmu.

Najważniejsza w kontekście polityki rozwojowej jest Grupa Robocza do spraw Współpracy Rozwojowej (Working Party on Development Cooperation – CODEV). Przewodniczy jej przedstawiciel rotacyjnej prezydencji. Kwestiami rozwoju zajmują się też inne grupy robocze, kierowane przez przedstawicieli rotacyjnej prezydencji:

- Grupa Robocza ds. Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku,
- Grupa Robocza ds. Przygotowywania Międzynarodowych Konferencji na temat Rozwoju,
- Grupa Robocza ds. Pomocy Humanitarnej i Pomocy Żywnościowej (Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid – COHAFI).

Pozostałym grupom zajmującym się polityką UE wobec Afryki przewodniczą przedstawiciele wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki

⁴⁶ Przygotowuje posiedzenia Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa.

bezpieczeństwa. Zagadnienia rozwojowe pojawiają się w agendzie organów wspomagających FAC, a zajmujących się konkretnymi regionami świata. Dla Afryki największe znaczenie mają prace Grupy Roboczej ds. Afryki (Africa Working Party – COAFR), która zajmuje się polityką UE względem Afryki Subsaharyjskiej, względem Unii Afrykańskiej i względem innych organizacji regionalnych. Kwestiami rozwojowymi zajmują się także niektóre organy powołane do zagadnień horyzontalnych. Są to m.in.:

- Grupa Robocza ds. Praw Człowieka (Working Party on Human Rights – COHOM),
- Grupa Robocza ds. ONZ.

Rada zajmuje się wszystkimi kwestiami związanymi z polityką rozwojową UE i państw członkowskich. Najczęściej są to zagadnienia przekrojowe, dotyczące:

- wielkości pomocy,
- kształtu instrumentów pomocowych,
- skuteczności pomocy,
- dialogu politycznego z państwami Południa,
- harmonizacji działań między unijnymi dawcami pomocy,
- wspólnego działania na forum instytucji wielostronnych,
- spójności polityki na rzecz rozwoju [Bagiński 2011, s. 64].

Pewną rolę w polityce rozwojowej odgrywa rotacyjna prezydencja w Radzie. Niektóre państwa członkowskie wpisują do programów swojej prezydencji kwestie związane z polityką rozwojową. Przyczyny takiego zaangażowania mogą być dwojakie. Pierwszą może być długoterminowy kalendarz prac Rady. Udział prezydencji w umieszczeniu takiego zadania w programie jest znikomy. Drugą przyczyną może być zainteresowanie i zaangażowanie państwa sprawującego prezydencję we współpracę rozwojową. W takim wypadku jest to rzeczywista inicjatywa państwa członkowskiego. Najczęściej zagadnienia rozwojowe nie należą do głównych priorytetów prac Rady. A założenia przyjmowane przez poszczególne prezydencje w tym obszarze są ogólne i podobne do siebie.

Rada UE stosunkowo często bywa mylona z inną instytucją UE o podobnej nazwie – z Radą Europejską. Rada Europejska jest kolejną instytucją, która zajmuje się czasami kwestiami polityki rozwojowej. Wywodzi się z nieformalnych spotkań szefów rządów państw członkowskich Wspólnot Europejskich odbywanych nieregularnie od 1961 roku, a zainicjowanych przez Charles’a de Gaulle’a. Nazwa Rada Europejska została przyjęta na szczycie w Paryżu w 1974 r., na którym postanowiono, że będzie to jednolita nazwa dla nieformalnych, ale regularnych spotkań unijnych szefów państw lub rządów. W *Jednolitym akcie europejskim* (1986) ustalono skład Rady i zdecydowano, że będzie się spotykała dwa razy do roku. Na mocy *traktatu z Maastricht* Rada Europejska uzyskała formalny status i formalną rolę. Miała określać ogólne wytyczne polityczne dla UE. W 2009 r., w związku ze zmianami wprowadzonymi *traktatem lizbońskim*, Rada Europejska stała się jedną

z siedmiu instytucji UE. Członkami Rady Europejskiej są szefowie państw lub rządów wszystkich państw członkowskich UE, przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji Europejskiej. W posiedzeniach Rady Europejskiej, na których omawiane są sprawy zagraniczne, uczestniczy także wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Według *traktatu* Rada „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne” [TUE art. 15 ust. 1].

Rada Europejska, w porównaniu z innymi instytucjami, dość rzadko zajmuje się bezpośrednio zagadnieniami współpracy rozwojowej, „podejmuje jednak wiele zasadniczych kwestii wpływających potem na kształt relacji UE z krajami słabiej rozwiniętymi” [Bagiński 2011, s. 62]. Rada jest instytucją polityczną, a najwyższy – z w ogóle możliwych – status jej członków powoduje, że stanowiska i komunikaty Rady mają duże znaczenie zarówno dla innych instytucji UE, jak i podmiotów zewnętrznych.

Od 2009 r. Rada Europejska ma stałego przewodniczącego. Dwie pierwsze 2,5-letnie kadencje urząd ten sprawował Herman Van Rompuy. Przewodniczący Rady Europejskiej pełni przede wszystkim funkcje protokolarne, opisane w art. 15 ust. 1 TUE, który kończy się długim i nieprecyzyjnym stwierdzeniem: „Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 23]. To właśnie z powodu tego zapisu przewodniczący Rady Europejskiej spotyka się z głowami państw, w tym państw afrykańskich, odwiedzającymi Brukselę. Jeden z przyjaciół Donalda Tuska, który objął stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej 1 grudnia 2014 r., tak opisuje te spotkania: „Król Europy przyjmuje królów afrykańskich. Oni go w większości błagają o pieniądze, on nie ma wpływu na to, czy je dostaną” [Jarkowiec 2015]. To ocena wyrażona zbyt barwnym językiem, ale prawdziwa.

Ważną rolę w kształtowaniu europejskiej polityki rozwojowej wobec Afryki odgrywają państwa członkowskie UE. Ich rola wynika bezpośrednio z przepisów traktatowych. Artykuł 4 ust. 4 TFUE stanowi, że „w dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 52]. Polityka rozwojowa jest zatem postrzegana jako prerogatywa państw członkowskich [Górnicz 2009, s. 23]. Jednym z zadań UE jest koordynowanie działań rozwojowych państw członkowskich. Unia może wprowadzić bezpośrednio działania rozwojowe w poszczególnych państwach, ale nie oznacza to, że zastępuje w tym zakresie państwa członkowskie.

Szczególną rolę odgrywają te, które interesują się Afryką i przeznaczają na współpracę rozwojową znaczne fundusze. Brytyjski Departament Międzynarodowego Rozwoju tylko 20% swego budżetu wydatkuje poprzez instrumenty UE [Working with 2008, s. 1]. Inne państwa członkowskie aktywne w Afryce to Francja, Niemcy i Holandia. Niektóre państwa dysponują niezależnymi analizami dowodzącymi, że wdrażanie pomocy rozwojowej przez ich instytucje narodowe jest bardziej efektywne niż wdrażanie poprzez instrumenty europejskie [Booth i Herbert 2010, s. 3]. Chodzi np. o niższe koszty administracyjne, niższe koszty transakcyjne (w przypadku wielokrotnego przekazywania funduszy) czy większą spójność między współpracą rozwojową a innymi politykami prowadzonymi przez dawcę pomocy.

2.4.3. Komisja Europejska

Instytucją UE, która zatrudnia największą liczbę pracowników zajmujących się kwestiami rozwojowymi, jest instytucja wykonawcza, czyli Komisja Europejska (KE). W 2005 r. przy obsłudze unijnego programu pomocowego w KE pracowało 959 osób [EU Donor Atlas 2006]. Znaczenie Komisji Europejskiej dla polityki rozwojowej UE wobec Afryki nie polega wyłącznie na znacznej liczbie zatrudnionych pracowników. Komisja Europejska jest bowiem kluczową instytucją UE w zakresie zarządzania unijnym programem pomocy rozwojowej. Struktura wewnętrzna organów KE zajmujących się polityką rozwojową jest złożona i rozbudowana. Na poziomie politycznym składa się z następujących elementów:

- Komisji Europejskiej jako kolegium,
- komisarza ds. współpracy międzynarodowej i rozwoju,
- Dyrekcji Generalnej Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO)⁴⁷,
- komitetów.

Uprawnienia Komisji Europejskiej są bardzo szerokie. Jednym z najważniejszych jest wyłączne prawo inicjatywy w procesie prawodawczym UE [art. 17 ust. 2 TUE]. I to Komisja opracowuje wnioski dotyczące aktów prawnych, które są później przedstawiane dwóm instytucjom współdecydującym: Parlamentowi i Radzie. Komisja przygotowuje projekt budżetu, który trafia następnie do Rady i Parlamentu. Z upoważnienia Rady Komisja Europejska negocjuje wszystkie umowy międzynarodowe, które chce zawrzeć UE. Komisja posiada uprawnienia wykonawcze, na przykład w zakresie wykonania budżetu UE, wprowadzania w życie aktów ustawodawczych przyjmowanych przez Radę i Parlament, ale także przyjmowania tzw. aktów delegowanych o charakterze nieustawodawczym. Są to akty pośrednie – między aktami ustawodawczymi a aktami wykonawczymi – i obejmują m.in. sprawy związane z Instrumentem Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.

⁴⁷ Pod tą nazwą od 1 stycznia 2015 r.

Stanowisko komisarza ds. współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej zostało przywrócone w roku 2000. Objął je Poul Nielson. Nadzorował wprawdzie Dyрекcję Generalną ds. Rozwoju, ale nie nadzorował Dyrekcji nazwanej Służbą Wspólną ds. Relacji Zewnętrznych (*Service Commun pour les Relations Externes – SCR*), która powstała w 1998 r. Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju zajmowała się programowaniem pomocy rozwojowej. Służba Wspólna ds. Relacji Zewnętrznych z kolei pracowała nad elementami wdrożeniowymi cyklu projektowego (identyfikacją przedsięwzięć pomocowych, sporządzaniem planów finansowych projektów i programów, organizacją przetargów, monitoringiem). Taki podział kompetencji bardzo ograniczał możliwości komisarza ds. współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej, gdyż nie kontrolował on wykonania budżetu pomocowego [van Reisen i Haarbrink 2009, s. 55]. Z dniem 1 stycznia 2001 r. SCR przekształcono w Biuro Współpracy Zewnętrznej EuropeAid, jako dyрекcję odpowiedzialną za realizację programów rozwojowych. Teoretycznie nadzorowało je dwóch komisarzy. Komisarz ds. relacji zewnętrznych przewodniczył EuropeAid. Na co dzień Biurem kierował dyrektor generalny, a komisarz ds. współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej został powołany na sekretarza EuropeAid. Największy wpływ na funkcjonowanie Biura miał jednak komisarz ds. relacji zewnętrznych, który dodatkowo nadzorował przedstawicielstwa KE w krajach trzecich. A w ramach decentralizacji zarządzania polityką rozwojową to właśnie im przekazano szersze uprawnienia.

W kadencji 2004–2009 komisarzem ds. współpracy rozwojowej był Louis Michel. Jego wpływ na struktury administracyjne został jeszcze bardziej zmniejszony, gdyż nadzór nad EuropeAid został w całości powierzony komisarzowi ds. relacji zewnętrznych. Komisarz ds. współpracy rozwojowej utracił nawet w dużej mierze teoretyczną kontrolę nad wdrażaniem polityki rozwojowej. Komisarz ds. relacji zewnętrznych uzyskał bowiem kontrolę nad programowaniem pomocy dla krajów rozwijających się, z wyjątkiem krajów AKP [van Reisen i Haarbrink 2009, s. 55]. Dyrekcja Generalna, podlegająca L. Michelowi, zmieniła nazwę z Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju na Dyрекcję Generalną ds. Rozwoju i Współpracy z Państwami AKP, dopasowując zresztą nazwę urzędu do jego rzeczywistych kompetencji. Zdaniem urzędników Parlamentu, niespójność kompetencji politycznych i administracyjnych doprowadziła do braku politycznej przejrzystości i odpowiedzialności [van Reisen i Haarbrink 2009, s. 56].

Portofolio rozwojowe rozdzielono w roku 2009, gdy komisarzem ds. rozwoju został Andris Piebalgs, a komisarzem ds. współpracy międzynarodowej, pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego Kristalina Georgieva. Nadal funkcjonowały dwie dyрекcje „rozwojowe”, choć pod zmienionymi kolejno raz nazwami: Dyrekcja Generalna Współpracy Rozwojowej (*Directorate General for Development – DG DEV*), odpowiedzialna za ogólną politykę rozwojową i kraje AKP, oraz Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (*Directorate General for External Relations – DG RELEX*), odpowiedzialna m.in. za politykę zewnętrzną, wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa oraz współpracę rozwojową

z krajami bliskiego sąsiedztwa, Azji i Ameryki Łacińskiej. W dniu 27 października 2010 r. DG DEV została połączona z EuropeAid, utworzono nową, zintegrowaną DG EuropeAid, Rozwój i Współpraca [Bagiński 2011, s. 66]. W 2014 r. komisarzem ds. współpracy międzynarodowej i rozwoju został Neven Mimica. Nazwę dyrekcji generalnej dostosowano do portofolio komisarza, nazywając ją Dyрекcją Generalną ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (Directorate General for International Cooperation and Development – DG DEVCO). Portofolio komisarza „humanitarnego” został nieco zmienione i objęło pomoc humanitarną i zarządzanie kryzysowe. Został nim Christos Stilianidis.

Dla komisarzy zajmujących się kwestiami rozwojowymi, pierwszym i bardzo ważnym doświadczeniem współpracy z Komisją Rozwoju jest przesłuchanie ich jako kandydatów na komisarza. Po nominacji nowych członków Komisji Europejskiej odpowiedzialnych za dziedziny polityki wchodzące w zakres kompetencji Komisji Rozwoju organizuje się wysłuchania, których celem jest sformułowanie opinii na temat kandydatów na komisarza. Komisja Rozwoju przesłuchuje kandydatów na dwa stanowiska: na komisarza ds. współpracy rozwojowej i komisarza ds. pomocy humanitarnej. Opinie o kandydatach nie podlegają głosowaniu na posiedzeniu Komisji Rozwoju. Są one uzgadniane na spotkaniu koordynatorów grup politycznych. W przypadku Komisji Rozwoju tylko raz opinia taka była negatywna⁴⁸. Głosowanie nad całym składem Komisji Europejskiej odbywa się na posiedzeniu plenarnym Parlamentu. Podczas wysłuchania publicznego kandydaci na członków Komisji Europejskiej mają możliwość zaprezentowania swoich głównych koncepcji i wizji w dziedzinach, za które będą odpowiedzialni. Muszą odpowiedzieć na pytania posłów reprezentujących różne grupy polityczne. Nie jest to łatwe dla kandydatów na komisarzy, gdyż niektórzy z nich nigdy wcześniej nie zajmowali się polityką rozwojową, a przesłuchanie trwa trzy godziny i zawiera elementy „egzaminacyjne” w postaci pytań, które mają sprawdzić kompetencje merytoryczne i językowe. Komisja Rozwoju zaprasza komisarzy również w trakcie kadencji. Posłowie mają możliwość składania interpelacji, i intensywnie korzystają z tego uprawnienia.

Cele stawiane zintegrowanej DG DEVCO są sformułowane prosto, ale ambitnie: ograniczenie ubóstwa na świecie, zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz promocja demokracji, pokoju i bezpieczeństwa. Zadaniem Dyrekcji jest zarówno programowanie polityki unijnej tak, by udało się te cele realizować, jak i wdrażanie unijnych instrumentów pomocy zagranicznej. Dyrekcja odpowiada za koordynację działań między instytucjami UE zajmującymi się polityką rozwojową, państwami członkowskimi i innymi podmiotami, które podzielają unijne wartości, cele i priorytety w tym zakresie. W misji DG DEVCO znajduje się ważne stwierdzenie: „DG DEVCO koncentruje fundusze dla państw najbardziej potrzebujących,

⁴⁸ W 2009 r. bardzo słabo wypadła na przesłuchaniu Rumiana Jeleva, Bułgarka nominowana na komisarza ds. pomocy humanitarnej.

z uwzględnieniem szczególnej wagi, jaką Unia Europejska przywiązuje do wspierania rozwoju Afryki Subsaharyjskiej” [*Main missions* 2015, s. 4]. Sprawami afrykańskimi zajmują się dwie dyrekcje geograficzne:

- Dyrekcja D – Afryka Wschodnia i Południowa oraz koordynacja AKP,
- Dyrekcja E – Zachodnia i Środkowa Afryka.

Dyrekcja Generalna DEVCO to bardzo duża struktura pod względem liczby zatrudnionych urzędników. Jest najliczniejszą jednostką organizacyjną Komisji Europejskiej. W styczniu 2017 r. w DG DEVCO pracowało 3119 osób – w Brukseli i w przedstawicielstwach UE w państwach trzecich [European Commission 2017]. Jednym z kluczowych zadań DG DEVCO jest programowanie współpracy rozwojowej dla różnych regionów świata, co ma zapewnić realizację celów określonych zarówno przez UE, jak i państwa partnerskie.

Na etapie wdrażania poszczególnych programów rozwojowych najważniejsze decyzje podejmowane są w procesie konsultacji instytucji wspólnotowych z państwami członkowskimi UE. Zgodnie z procedurą tzw. komitologii, Komisja Europejska ma obowiązek współpracować z państwami członkowskimi, których reprezentanci zasiadają w komitetach. Wprowadzenie takiej procedury wynikało z obawy państw członkowskich o nadmierny wzrost roli Komisji. Procedura została przyjęta przez Radę UE w lipcu 1987 r.⁴⁹ Dzięki komitetom, składającym się po jednym ekspercie z każdego państwa członkowskiego, państwa zachowały nadzór nad unijnymi aktami wykonawczymi. Pracami komitetów kierują wysocy urzędnicy Komisji, z reguły w randze dyrektora. Procedura polega na konsultacjach przed podjęciem aktów wykonawczych do aktów prawnych przyjętych uprzednio przez Radę i Parlament. Kompetencje wykonawcze są przekazywane Komisji w formie prawnym, którego dotyczą. Skomplikowana procedura skutecznie zabezpieczyła interesy państw członkowskich, ale ma również i złe strony. Doprowadziła bowiem do powstania znacznej liczby wyspecjalizowanych komitetów, z którymi Komisja musi współpracować. Istnieje ponad 300 komitetów. Funkcjonują cztery typy komitetów:

- Komitety doradcze – wydają opinie w sprawie projektu decyzji przedłożonego przez Komisję. Następnie Komisja informuje komitet, w jakim stopniu wzięła jego opinię pod uwagę. Opinia nie jest wiążąca, ale Komisja w miarę możliwości powinna ją brać pod uwagę.
- Komitety zarządzające – negatywna opinia podjęta kwalifikowaną większością głosów powoduje, że Rada może, na zasadzie większości kwalifikowanej, zmienić decyzję Komisji.
- Komitety regulacyjne – Komisja może przyjąć dany akt wykonawczy, jeśli wcześniej komitet wydał zgodę kwalifikowaną większością głosów. W przeciwnym razie Komisja musi przedstawić Radzie nową propozycję i zawiadomić o tym Parlament.

⁴⁹ Była modyfikowana w 1999, 2006 i 2011 r.

- Komitety regulacyjno-nadzorcze – jeżeli projekt aktu wykonawczego jest zgodny z opinią komitetu, Komisja przedstawia go Radzie i Parlamentowi. Parlament lub Rada mogą odrzucić akt w ciągu trzech miesięcy od jego przekazania. Aktami wykonawczymi z zakresu polityki rozwojowej najczęściej zajmują się komitety zarządcze lub regulacyjne, co oznacza, że państwa członkowskie mają istotny wpływ na alokację środków pomocowych i na wdrożenie programów Komisji Europejskiej. Komitety związane z polityką rozwojową były powoływane w miarę potrzeb.

Tabela 3. Komitety zajmujące się polityką rozwojową

Komitet	Regulacja
Komitet ds. Azji i Ameryki Łacińskiej	Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 443/92 z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie finansowej i technicznej pomocy dla rozwijających się krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz współpracy gospodarczej z tymi krajami
Komitet ds. środków pomocy humanitarnej	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej
Komitet ds. bezpieczeństwa żywnościowego i pomocy żywnościowej	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1292/96 z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie polityki pomocy żywnościowej i zarządzania pomocą żywnościową oraz działań specjalnych w celu wspierania bezpieczeństwa żywnościowego
Komitet ds. partnerstwa śródziemnomorskiego	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego
Komitet ds. współfinansowania działań europejskich organizacji pozarządowych w dziedzinach dotyczących krajów rozwijających się	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1658/98 z dnia 17 lipca 1998 r. w sprawie współfinansowania działań wraz z europejskimi pozarządowymi organizacjami ds. rozwoju w dziedzinach dotyczących krajów rozwijających się
Komitet ds. wdrażania regulacji ustanawiającej specjalne ramy pomocy dla tradycyjnych dostawców bananów z krajów AKP	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 856/1999 z dnia 22 kwietnia 1999 r. ustanawiające specjalne ramy pomocy dla tradycyjnych dostawców bananów AKP
Komitet ds. wprowadzania w życie działań współpracy rozwojowej, które przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 975/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 r. ustanawiające wymogi wprowadzania w życie działań współpracy rozwojowej, które przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności
Komitet „Pomoc Wspólnoty w sprawie pomocy na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Federalnej Jugosławii i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii”	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2666/2000 z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie pomocy dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Federalnej Jugosławii i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1628/96 i zmieniające rozporządzenia (EWG) Nr 3906/89 i (EWG) Nr 1360/90 oraz decyzje 97/256/WE i 1999/311/WE
Komitet ds. ogólnego systemu preferencji	Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2501/2001 z dnia 10 grudnia 2001 r. wprowadzające plan ogólnych preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 31 grudnia 2004 r.

Aktualna struktura komitetów odpowiada zasadniczo strukturze instrumentów pomocowych stosowanych przez Komisję Europejską. Zarządzaniem środkami pomocowymi ujętymi np. w DCI zajmują się komitety odpowiadające poszczególnym regionom świata, jak i poszczególnym programom tematycznym.

Urzednicy DG DEVCO uważają, że polityka rozwojowa UE jest na tym samym poziomie co wspólna polityka zagraniczna, polityka bezpieczeństwa czy polityka handlowa oraz że inne polityki UE powinny być spójne z tym, co Unia robi w obszarze rozwoju [European Commission 2005, s. 4]. Pogląd taki ma wprawdzie podstawy traktatowe, ale w praktyce jest tylko przejawem myślenia życzeniowego.

Komisja Europejska (i jej służby) współpracuje z Parlamentem Europejskim i jego organami w działaniach pozalegislacyjnych i niedotyczących kontroli. W porządku obrad każdego posiedzenia Komisji Rozwoju znajduje się punkt pt. „Komunikaty Komisji” [Europejskiej], który obejmuje możliwość zadawania przez posłów pytań adresowanych do przedstawicieli Komisji uczestniczących w posiedzeniu. Z reguły punkt ten jest na początku posiedzenia. Komisja i Parlament współorganizują np. Europejskie Dni Rozwoju. To największe i najważniejsze forum dyskusyjne o polityce rozwojowej w Europie. Biorą w nim udział przedstawiciele państw, instytucji unijnych, organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ oraz reprezentanci organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego, a także sektora prywatnego. Spotkania te odbywają się od roku 2006, najczęściej w Brukseli.

2.4.4. Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Kwestię oceny rzeczywistego wpływu poszczególnych instytucji UE na politykę rozwojową utrudniło powołanie w roku 2011 nowej służby UE – Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Ma ona wspierać wysokiego przedstawiciela w wykonywaniu jego mandatu.

Służba powstała na mocy art. 27 ust. 3 *Traktatu o Unii Europejskiej*, w celu wspomagania wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. „W wykonywaniu swego mandatu, wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez ESDZ. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 32]. Państwa członkowskie nie chciały jednak, by nowa służba przejęła ich kompetencje w zakresie polityki zagranicznej. Zabezpieczyły się przed takim scenariuszem w dwóch deklaracjach dołączonych do aktu końcowego konferencji międzypaństwowej, która przyjęła *traktat lizboński*⁵⁰. Deklaracja nr 13 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stwierdza, że postano-

⁵⁰ Podpisany 13 grudnia 2007 r.

wienia *traktatu* dotyczące wspólnej polityki zagranicznej oraz ustanowienie nowej służby nie mają wpływu na zmniejszenie odpowiedzialności państw członkowskich w szeroko rozumianej polityce zagranicznej. W Deklaracji nr 14 na ten sam temat państwa zastrzegały bardzo wyraźnie, że nowe zapisy „nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego państwa członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 32]. W Deklaracji nr 14 wyraźnie podkreślono również, że nowe postanowienia traktatowe „nie przyznają Komisji nowych uprawnień do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego” [*Wersje skonsolidowane* 2010, s. 343].

Wątpliwości w stosunku do roli EEAS w zakresie polityki rozwojowej zgłaszała m.in. Komisja Rozwoju Parlamentu. Autor projektu „Sprawozdania w sprawie programu działań na rzecz zmian: przyszłość polityki rozwojowej UE” poseł Charles Goerens o nowej służbie pisał w uzasadnieniu: „Bez względu na to, czy chodzi o zintegrowanie czy o podporządkowanie, nie bez znaczenia jest fakt osłabienia służb polityki rozwojowej Komisji” [*Sprawozdanie PE* 2012, s. 19]. Jednym z poważniejszych problemów był brak stałego kontaktu Komisji Rozwoju z wysokim przedstawicielem. Ch. Goerens wyraził to w następujący sposób: „Trudno o prawdziwy obraz sytuacji, gdy Komisja Rozwoju PE spotyka się z wysoką przedstawiciel ds. polityki zewnętrznej UE raz do roku. O ile nie ma powodu kwestionować zachońci przedstawicieli ESDZ, obecnych i aktywnych na wszystkich posiedzeniach Komisji Rozwoju, o tyle prawdziwy wymiar polityczny dialogu pomiędzy wspomnianą służbą a PE ma swoje jedyne źródło w obecności na posiedzeniach wspomnianej komisji wysokiej przedstawiciel, która – przypomnijmy – swojego prawa do obecności nie nadużywa” [*Sprawozdanie PE* 2012, s. 19]. W Komisji Rozwoju mocno podkreślano autonomiczny charakter polityki rozwojowej. W uzasadnieniu *Opinii Komisji Rozwoju dla Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działañ Zewnętrznych* (z 1.07.2010 r.) stwierdzono: „Możliwość zachowania i wzmocnienia specyfiki polityki Unii na rzecz rozwoju jako niezależnego obszaru działalności zewnętrznej Unii posiadającego określone cele, a także możliwość spełnienia zapisanego w *Traktacie* wymogu spójności działañ politycznych na rzecz rozwoju, będzie zależała od tego, w jaki sposób ułoży się współpraca między wysokim przedstawicielem, podlegającą mu ESDZ i służbami Komisji pod kierownictwem komisarza ds. rozwoju zarówno w głównych siedzibach w Brukseli, jak i w delegaturach Unii” [*Opinia Komisji* 2010, s. 3]. Komisja Rozwoju broniła kompetencji komisarza ds. współpracy rozwojowej: „zadaniem Parlamentu jest dopilnowanie, by w decyzji Rady zawartych zostało jak najwięcej zabezpieczeń służących zachowaniu specyfiki polityki rozwoju Unii pod kierownictwem komisarza ds. rozwoju, który jest za nią również odpowiedzialny” [*Opinia Komisji* 2010, s. 3].

Powstanie EEAS zmieniło sposób działania UE w zakresie polityki wobec Afryki Subsaharyjskiej. Zmieniło się działanie przedstawicielstw UE w krajach trzecich, nazywanych delegacjami. Wcześniej delegacje zajmowały się tylko kwestiami pozostającymi w kompetencjach Komisji Europejskiej [Górnicz 2009, s. 15]. Były to głównie kwestie handlowe. Po powstaniu EEAS, delegacje miały się zajmować wszystkimi aspektami działań zewnętrznych UE. Delegacje przestały jednocześnie być delegacjami Komisji Europejskiej. I to nie tylko od strony formalnej, ale również personalnej. Ich pracownicy rekrutują się bowiem spośród urzędników Komisji, Rady i dyplomacji państw członkowskich. Delegacje mają reprezentować wszystkie najważniejsze unijne instytucje – Radę, Komisję i Parlament. W Afryce Subsaharyjskiej funkcjonuje aż 40 delegacji bilateralnych UE⁵¹. Dodatkowo bilateralna delegacja UE w Gabonie odpowiada za Gwineę Równikową oraz Wyspy św. Tomasza i Książęcą, a delegacja regionalna w Senegalu obejmuje swą pracą Gambię. Specjalny status ma delegacja UE do Unii Afrykańskiej, zlokalizowana w Addis Abebie.

2.4.5. Organy doradcze

Kolejnymi podmiotami mogącymi wywierać wpływ na politykę UE w stosunku do Afryki są organy doradcze: Komitet Regionów (KR) i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). Komitety mają swoimi radami wspomagać Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską. Opinie komitetów nie są wiążące. W przypadku Komitetu Regionów kluczową komisją dla polityki rozwojowej jest Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs – CIVEX). Wcześniej w Komitecie Regionów działała komisja bardziej wyspecjalizowana – Komisja Stosunków Zewnętrznych i Współpracy Zdecentralizowanej (Commission for External Relations and Decentralised Cooperation – RELEX). Komisja merytoryczna, odpowiedzialna za sprawy zewnętrzne, przygotowuje projekty opinii Komitetu Regionów związane z ogólnymi kwestiami rozwojowymi, np. „UE światowym partnerem na rzecz rozwoju – przyspieszenie realizacji milenijnych celów rozwoju”, „Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju – zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE”, „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – program

⁵¹ Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Czad, Demokratyczna Republika Konga, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Ghana, Gwinea, Gwinea Bissau, Kamerun, Kongo, Republika Środkowoafrykańska, Republika Południowej Afryki, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretania, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Sudan Południowy, Swaziland, Tanzania, Uganda, Wyspy Zielonego Przylądka, Zambia, Zimbabwe.

działań na rzecz zmian”. Niektóre opinie dotyczą bezpośrednio zagadnień afrykańskich, np. „Rok po szczycie w Lizbonie: aktualny stan partnerstwa Afryka-UE” czy „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy”.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powstał już w 1957 r. Jednym z zadań Komitetu jest wzmacnianie dialogu obywatelskiego i roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i to nie tylko wewnątrz UE, ale również m.in. w krajach AKP. Dlatego niektóre opinie EKES dotyczą polityki rozwojowej, w tym polityki wobec Afryki. Przedstawiciele EKES uczestniczą w posiedzeniach WZP AKP-UE i dorocznych spotkaniach Rady Ministrów AKP-UE. Sprawami zewnętrznymi zajmuje się Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych (External Relations Section – REX). Kontakty z państwami AKP są utrzymywane poprzez seminaria regionalne i spotkania ogólne organizowane w Brukseli raz na trzy lata [REX 2015, s. 6]. W marcu 2014 r. odbyło się w Brukseli pierwsze spotkanie sieci interesariuszy społecznych i gospodarczych z obu stron (EU-Africa Network of Economic and Social Actors). Partnerem ze strony afrykańskiej jest Rada ds. Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych Unii Afrykańskiej (AU Economic, Social and Cultural Council – ECOSOCC).

Przykładowe opinie EKES, dotyczące Afryki:

- W sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy” [*Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego* 2009],
- Jaka powinna być rola i perspektywy afrykańskiej gospodarki społecznej we współpracy na rzecz rozwoju? [*Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego* 2010a],
- W sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki – Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu” [*Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego* 2010b].

Problemem jest to, że politycy z instytucji, dla których opinie organów doradczych są opracowywane i przyjmowane, często nie zdają sobie sprawy z istnienia tych opinii. Posłowie będący członkami Komisji Rozwoju bardzo rzadko korzystają z opinii KR czy EKES.

2.4.6. Europejski Trybunał Obrachunkowy

Instytucją UE, która zajmuje się tylko jednym aspektem współpracy rozwojowej z Afryką – aspektem kontroli finansowej wydatków – jest Europejski Trybunał Obrachunkowy. Został powołany 22 lipca 1975 r. na mocy *traktatu brukselskiego*. Rozpoczął pracę w październiku 1977 r. w Luksemburgu. W jego strukturze znajduje się Izba III, obejmująca działania zewnętrzne UE. Jej pracom przewodniczy

Karel Pinxten (Belgia). Trybunał Obrachunkowy przygotowuje *sprawozdania roczne* dotyczące budżetu UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju. Publikuje też *sprawozdania roczne* dotyczące agencji, organów zdecentralizowanych i innych instytucji UE. Trybunał przygotowuje *sprawozdania specjalne*, przedstawiające wyniki kontroli wybranych obszarów działalności UE, spośród których niektóre dotyczą polityki rozwojowej. Trybunał publikuje również *opinie* na temat aktów prawnych mających wpływ na zarządzanie finansami, w tym funduszami przeznaczonymi na pomoc rozwojową. Od 2014 r. Trybunał wprowadził nowy typ publikacji – *przegląd horyzontalny*. Jak deklaruje sam Trybunał: „Zawierają one informacje i analizy istotnych kwestii oparte na zgromadzonej przez Trybunał wiedzy w zakresie kontroli” [*Sprawozdanie z działalności 2014 2015*, s. 7].

W porównaniu z innymi obszarami działania UE, z obrachunkowego punktu widzenia działalność zewnętrzna wypada względnie dobrze. Wprawdzie poziom błędu, wynikającego z kontroli jest „istotny” – w roku 2013 było to 2,6%, ale jednocześnie zdecydowana większość innych obszarów wydatków wypadła gorzej⁵². Tylko obszar „wydatki administracyjne i pochodne” nie przekroczył granicy „istotnego błędu” i był na poziomie 1%.

Trybunał opracowuje i publikuje *sprawozdania specjalne* związane w różnym stopniu z polityką rozwojową w Afryce. W ostatnich latach były to:

- „Skuteczność pomocy rozwojowej Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Subsaharyjskiej” (*Sprawozdanie specjalne 1/2012*),
- „Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki Subsaharyjskiej” (*Sprawozdanie specjalne 13/2012*),
- „Wkład finansowy z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) na rzecz budowy trwałej sieci dróg w Afryce Subsaharyjskiej” (*Sprawozdanie specjalne 17/2012*),
- „Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga” (*Sprawozdanie specjalne 9/2013*),
- „Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej” (*Sprawozdanie specjalne 17/2013*),
- „Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych” (*Sprawozdanie specjalne 11/2014*),
- „Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid” (*Sprawozdanie specjalne 18/2014*),
- „Skuteczność łączenia dotacji z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityki zewnętrznej UE” (*Sprawozdanie specjalne 16/2014*),

⁵² Polityka regionalna, transport i energia – 6,9%, rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia – 3,6%, zatrudnienie i sprawy społeczne – 3,1%, rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie – 6,7%, badania naukowe i inne polityki wewnętrzne – 4,6% [*Sprawozdanie z działalności 2014 2015*, s. 12].

- „Czy instrument inwestycyjny AKP wnosi wartość dodaną?” (*Sprawozdanie specjalne* 14/2015),
- „Wsparcie z Funduszu Energetycznego AKP-UE na rzecz energii ze źródeł odnawialnych w Afryce Wschodniej” (*Sprawozdanie specjalne* 15/2015).

2.4.7. Europejski Bank Inwestycyjny

Instytucją finansową zajmującą się m.in. finansowaniem projektów rozwojowych w Afryce jest Europejski Bank Inwestycyjny (European Investment Bank – EIB). Został on utworzony w 1958 r. na mocy *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą*⁵³. Podstawowym celem banku było finansowanie przedsięwzięć mających na celu przyczynianie się do rozwoju Unii Europejskiej i państw członkowskich. Jednak oprócz swej podstawowej działalności EIB zajmował się finansowaniem projektów w krajach basenu Morza Śródziemnego i w krajach AKP. Współpracę z krajami AKP rozpoczęło podpisanie pierwszej konwencji z Jaunde w 1963 r. Pierwszej pożyczki w wysokości 1 mln ECU udzielono firmie pakującej i eksportującej banany z Wybrzeża Kości Słoniowej. Podstawową formą pomocy udzielanej przez bank są instrumenty zwrotne. Bank monitoruje również rozwój sektora bankowego w Afryce.

Do 2013 r. EIB zainwestował 18 mld EUR w ponad 1300 projektach realizowanych w krajach AKP [EIB 2015c, s. 1]. Bank posiada cztery biura w Afryce Subsaharyjskiej. Trzy z nich mają charakter regionalny – Afryka Wschodnia i Środkowa w Nairobi, Afryka Zachodnia i Sahel w Dakarze i Afryka Południowa z Oceanem Indyjskim w Pretorii. W lipcu 2015 r. zainaugurowano działalność biura EIB w Addis Abebie. Jego zadaniem będzie współpraca z Unią Afrykańską i innymi organizacjami międzynarodowymi zlokalizowanymi w stolicy Etiopii. Jeden z wiceprezesów banku jest odpowiedzialny za Afrykę Subsaharyjską⁵⁴. W 1994 r. zaczął działalność Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Jego udziałowcami byli EIB (40%), Komisja Europejska (30%) i banki europejskie (30%). W 2000 r. struktura udziałów uległa modyfikacji – EIB został udziałowcem większościowym (60,5%), Komisja Europejska utrzymała wysokość swoich udziałów (30%), a udział banków prywatnych zmniejszył się do 9,5% [Cholawo-Sosnowska, Karbowska i Wnukowska 2005, s. 234]. Podobne proporcje udziałów zostały zachowane – w dniu 31 grudnia 2014 r. EIB posiadał 63,7% EFI, UE reprezentowana przez Komisję Europejską – 24,3%, a 26 instytucji finansowych łącznie – 12% [EIB 2015a, s. 19]. W roku 2000 powstała Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w skład której weszły EIB i EFI.

Europejski Bank Inwestycyjny zarządza wyspecjalizowanymi funduszami finansowania projektów w krajach AKP. W czerwcu 2013 r. Rada Ministrów

⁵³ Z siedzibą w Luksemburgu.

⁵⁴ Obecnie jest to Pim van Ballekom (lipiec 2015).

AKP-UE zatwierdziła protokół finansowy dla 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju. Na współpracę na rzecz rozwoju na lata 2014–2020 przewidywano kwotę 31,5 mld EUR. Częścią funduszy Europejskiego Funduszu Rozwoju zarządza właśnie EIB. W roku 2014 EIB podpisał umowy z partnerami z krajów AKP na łączną sumę 891 mln EUR [EIB 2015b, s. 2].

2.5. Podsumowanie

Unijna polityka rozwojowa posiada solidne umocowanie traktatowe. Została wyraźnie wzmocniona zapisami *traktatu lizbońskiego*. Polityka rozwojowa jest jedną z kompetencji dzielonych, ale jej usytuowanie w podziale kompetencji nie jest wcale proste. Zaliczono ją bowiem do specjalnej podkategorii kompetencji dzielonych, w wypadku których nie działa zasada preempcji. Zasada ta polega na tym, że państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Wyłączenie tej zasady w wypadku polityki rozwojowej powoduje, że zrealizowanie traktatowego postulatu zwiększenia komplementarności i skuteczności, poprzez koordynację polityki rozwojowej i konsultacje programów pomocowych UE i państw członkowskich, jest trudne do zrealizowania. Państwa członkowskie wyraźnie zastrzegły sobie to, że działania Unii w obszarze polityki rozwojowej nie mogą państwom uniemożliwiać wykonywania ich własnej polityki. Rozwiązanie takie jest źródłem niespójności polityki rozwojowej UE i polityki rozwojowej niektórych państw członkowskich, co osłabia działania Unii i ich skuteczność. Taka kategoryzacja kompetencyjna wygenerowała dylemat strukturalny, który nie będzie łatwy do zneutralizowania. Poszczególne państwa członkowskie UE mają różne interesy i różne wizje unijnej polityki rozwojowej. Różnią się też stopniem zaangażowania w politykę rozwojową.

Dodatkowo architektura instytucjonalna UE w zakresie polityki rozwojowej również jest bardzo rozbudowana i skomplikowana. Mechanizm podejmowania decyzji jest złożony, a odpowiedzialność poszczególnych podmiotów niejasna. Wielość podmiotów unijnych, złożoność relacji występujących między nimi, zróżnicowanie wpływu poszczególnych podmiotów na kierunki działania i podejmowane decyzje utrudnia partnerom z Afryki i innych regionów rozwijających się poznanie mechanizmu funkcjonowania unijnej pomocy rozwojowej. Dyrekcja Generalna DEVCO jest największą pod względem liczby pracowników jednostką organizacyjną Komisji Europejskiej. Tak duża grupa organów politycznych i administracyjnych oraz bardzo liczna grupa urzędników zajmująca się polityką rozwojową, dają argument zwolennikom postrzegania UE jako jednego z elementów „przemysłu rozwojowego”. Prowadzi też do dylematu instytucjonalnego, którego istotą jest niska transparentność.

Podobne dylematy ma polityka rozwojowa w wymiarze globalnym. W 2010 r. grupa wpływowych europejskich think-tanków,⁵⁵ zajmujących się polityką rozwojową, przygotowała raport pod tytułem „Nowe wyzwania, nowe początki. Następne kroki europejskiej współpracy rozwojowej” (*New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation*). Stwierdzono w nim m.in., że kluczowym wyzwaniem dla UE stało się „uproszczenie światowego systemu pomocowego, który stał się nadmiernie skomplikowany i rozproszony” [*New Challenges* 2010, s. 67]. Skomplikowana architektura instytucjonalna UE jest najlepszym dowodem na to, że realizację tego zadania Unia mogłaby rozpocząć od siebie samej. Tymczasem utworzenie EEAS jeszcze bardziej skomplikowało architekturę rozwojową UE. Nie spodobało się to organizacjom pozarządowym zajmującym się współpracą rozwojową: „Celem traktatu lizbońskiego było stworzenie silniejszego, politycznego głosu UE w świecie. EEAS miała wypełnić tę rolę, ale tak się nie stało. Tym, co się stało, jest przeniesienie kwestii rozwoju do centrum debaty i wykreowanie niekończącej się dyskusji o tym, kto jest odpowiedzialny za co, a nie o tym, co powinno być zrobione i jak tego dokonać” [*Where is Europe's...* 2010, s. 20]. Segmentacja instytucji unijnych zajmujących się polityką rozwojową prowadzi do sytuacji, w której każda z tych instytucji robi wprawdzie to, co do niej „należy”, i ma poczucie dobrze spełnionego obowiązku, ale jednocześnie UE nie osiąga trwałych efektów swej polityki i nie ma możliwości wskazania instytucji czy osób ponoszących za to odpowiedzialność.

⁵⁵ Overseas Development Institute, German Development Institute, European Centre for Development Policy Management i Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo.

BARIERY ROZWOJU AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

Kilkadziesiąt lat pomocy rozwojowej dla Afryki Subsaharyjskiej prowadzonej przez Unię Europejską i innych dawców nie doprowadziło do satysfakcjonujących rezultatów. Skłania to do rozważenia, w jakim stopniu przyczynami tego były błędy samej polityki rozwojowej, a w jakim również błędy biorców lub uwarunkowania wpływające na ograniczenie skuteczności pomocy. Rozwój zależy od wielu czynników, o zróżnicowanym charakterze – politycznym, społecznym i ekonomicznym. To, czy dane państwo lub region wydobędzie się z ubóstwa, zależy od spełnienia wielu warunków. Część z nich ma charakter uniwersalny i pojawia się prawie we wszystkich teoriach rozwoju – zapewnienia pokoju i stabilizacji, dywersyfikacji struktury gospodarki, zmniejszenia uzależnienia od dochodów z eksportu surowców mineralnych, sprawiedliwej redystrybucji dochodów własnych państw. Niektóre warunki mają charakter „techniczny” – rozwinięcie infrastruktury transportowej czy zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjnych cen energii. Jeszcze inne warunki wynikają z przyjmowanej lub wyznawanej w danym przypadku teorii rozwoju. Mogą to na przykład być wysoka jakość rządzenia, rządy prawa czy gwarancje dla własności. Najbardziej radykalne teorie jako główną barierę rozwoju Afryki postrzegają zasady aktualnego ładu światowego w ekonomii i polityce. W konsekwencji postulują taką rewolucję w zakresie ładu światowego, która umożliwi odblokowanie możliwości rozwojowych Afryki.

Historyczną przyczyną niskiego poziomu rozwoju Afryki Subsaharyjskiej jest dziedzictwo kolonializmu, które przyczyniło się do wykształcenia szeregu barier rozwojowych. Ich lista jest długa: słabość infrastruktury materialnej, niski poziom produkcji, słabo rozwinięty rynek wewnętrzny, niska zdolność do konkurencji na rynkach globalnych, słabość i nieefektywność władzy państwowej, monokulturowość gospodarek, uzależnienie od eksportu surowców rolnych i mineralnych, zadłużenie, niski poziom edukacji. Dla potomków ofiar kolonializmu nie jest zamknięta kwestia odpowiedzialności moralnej i prawnej oraz ewentualnego zadośćuczynienia za zbrodnie kolonializmu. Problem ten nie dotyczy bezpośrednio Unii Europejskiej, ale państw członkowskich, które się takich zbrodni dopuściły⁵⁶.

⁵⁶ W styczniu 2017 r. przedstawiciele ludów Herero i Nama z Namibii złożyli w amerykańskim sądzie pozew przeciw Niemcom za ludobójstwo dokonane w latach 1904–1907. Podjęcie działań

Jednym z podstawowych założeń polityki rozwojowej jest kierowanie pomocy przede wszystkim do najbardziej jej potrzebujących, czyli do najbiedniejszych, a Afryka Subsaharyjska jest najbiedniejszym regionem świata. Potwierdza to wiele różnych wskaźników. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, badającego produkt krajowy brutto (według parytetu siły nabywczej) na mieszkańca, wśród 20 najbiedniejszych państw aż 18 jest z Afryki Subsaharyjskiej (tabela 4).

Tabela 4. Najbiedniejsze państwa świata według Międzynarodowego Funduszu Walutowego (2016)

Lp.	Państwo	PKP <i>per capita</i> (Int \$)*
1	Republika Środkowoafrykańska	628
2	Demokratyczna Republika Konga	767
3	Burundi	831
4	Liberia	875
5	Niger	1077
6	Malawi	1126
7	Mozambik	1192
8	Gwinea	1238
9	Erytrea	1300
10	Madagaskar	1466
11	Togo	1489
12	Gwinea Bissau	1511
13	Komory	1522
14	Sierra Leone	1593
15	Gambia	1650
16	Burkina Faso	1727
17	Haiti	1757
18	Kiribati	1778
19	Etiopia	1804
20	Rwanda	1810

* International dollars.

Źródło: World Economic Outlook Database 2016.

Z perspektywy rozwojowej najważniejszą grupą docelową polityki rozwojowej w wymiarze globalnym są państwa zaliczane do grupy państw najsłabiej rozwiniętych (*Least Developed Countries* – LDC). Po raz pierwszy lista krajów najsłabiej rozwiniętych została określona przez ONZ w rezolucji nr 2768 (XXVI) z dnia 18 listopada 1971 r. Lista ta jest weryfikowana co trzy lata przez Radę Ekonomiczno-Społeczną ONZ (*The Economic and Social Council* – ECOSOC). Nie uwzględnia się w niej wyłącznie wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca.

prawnych przeciw Niemcom rozważają też władze Tanzanii, które chciałyby odszkodowań za zbrodnie popełnione podczas powstania Maji-Maji w latach 1905–1907 [Pawlicki 2017, s. 62–63].

W ostatnim przeglądzie listy w marcu 2015 r. były stosowane trzy kryteria: dochód na mieszkańca, kapitał ludzki i sytuacja ekonomiczna.

Obecnie najliczniejszą grupę państw w tej kategorii stanowią państwa Afryki Subsaharyjskiej. W 2016 r. spośród 48 państw kwalifikowanych jako LDC, aż 33 to państwa z tego regionu [United Nations 2016a, s. XIII]. W maju 2001 r. rządy państw uczestniczących w Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, która odbywała się w Brukseli, stwierdziły, że są: „Zdeterminowane, by dokonać postępu w kierunku realizacji globalnych celów – zwalczania ubóstwa, pokoju i rozwoju dla krajów najsłabiej rozwiniętych i ludzi w nich mieszkających” [United Nations 2002, s. 1]. To bardzo dyplomatyczny zapis, gdyż poziom determinacji jest trudy lub wręcz niemożliwy do zmierzenia. Równie trudno jest zmierzyć aktywność określoną jako: „dokonać postępu w kierunku...” Innymi słowy, *de facto* nie można było rozliczyć państw członkowskich ONZ z realizacji celów zapisanych w *Brussels Declaration*.

3.1. Znaczenie pokoju i stabilizacji

Celem globalnej polityki rozwojowej jest likwidacja ubóstwa. Cel ten został sformułowany w roku 2000 w postaci milenijnych celów rozwoju. Został on potwierdzony we wrześniu 2015 r. przez Szczyt Zrównoważonego Rozwoju ONZ, podczas którego przyjęło nową agendę rozwojową na kolejne 15 lat – do roku 2030, zatytułowaną „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Obie globalne agendy rozwojowe były i są popierane przez wszystkie państwa członkowskie UE i Unię Europejską jako organizację. Pierwszym z 17 nowych celów zrównoważonego rozwoju jest likwidacja wszystkich form ubóstwa. Nie ma wątpliwości, że jedną z kluczowych barier w skutecznej walce z ubóstwem są wojny i konflikty zbrojne. W preambule dokumentu końcowego szczytu kwestię pokoju opisano krótko: „Jesteśmy zdecydowani wspierać pokojowe, sprawiedliwe i inkluzywne społeczności, które są wolne od strachu i przemocy. Nie może być zrównoważonego rozwoju bez pokoju i nie ma pokoju bez zrównoważonego rozwoju” [United Nations 2015, s. 1]. Światowi przywódcy zdają sobie sprawę ze znaczenia pokoju dla rozwoju.

3.1.1. Konsekwencje zamachu z 11 września 2001 r.

Ważnym czynnikiem wzmacniającym znaczenie kwestii bezpieczeństwa dla polityki UE był zamach z 11 września 2001 r. Zwiększenie roli zagadnień związanych z bezpieczeństwem było też widoczne w obszarze Afryki Subsaharyjskiej. Niemniej

uznanie, że ataki terrorystyczne „były bezpośrednią i jedyną przyczyną zmiany w podejściu UE do stosunków zewnętrznych i odpowiedzialnej obecności na arenie międzynarodowej” byłoby błędem [Frankowski i Słomczyńska 2011 s. 164]. Autorzy ci mówili „o procesie dojrzewania do odpowiedzialnego uczestnictwa”. I rzeczywiście – podejście UE do jej roli w zakresie bezpieczeństwa ewoluowało w czasie i obejmowało różne polityki unijne. Złożony charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak i sposobów zapobiegania tym zagrożeniom powodował, że kwestie związane z bezpieczeństwem były przedmiotem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki rozwojowej i polityki handlowej. Podejście UE do konfliktów jest całościowe. W swym komunikacie w sprawie zapobiegania konfliktom [COM (2001) 211]⁵⁷ Komisja Europejska odwołuje się do koncepcji stabilności strukturalnej (*structural stability*). A stabilność strukturalna charakteryzuje się „zrównoważonym rozwojem gospodarczym, demokracją i szanowaniem praw człowieka, realnymi strukturami politycznymi, odpowiednimi warunkami środowiskowymi i społecznymi oraz zdolnością do zarządzania zmianami bez uciekania się do przemocy”. Komisja wskazała na elementy przekrojowe związane z konfliktami. Katalog ten obejmuje:

- narkotyki,
- broń lekką,
- zarządzanie i dostęp do zasobów naturalnych,
- degradację środowiska naturalnego,
- rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych,
- migracje i handel ludźmi.

Znaczenie stabilności Afryki dla Europy wynika z geografii i polityki. Konsekwencją bliskości geograficznej obu kontynentów jest potencjalna i faktyczna migracja. Wymiar polityczny wynika z wielu deklaracji UE określających Afrykę w kategoriach strategicznych i priorytetowych.

3.1.2. Europejska Strategia Bezpieczeństwa

Kluczowym dokumentem, określającym stanowisko UE w szeroko rozumianych kwestiach bezpieczeństwa, była Europejska Strategia Bezpieczeństwa (*European Security Strategy* – ESS), przyjęta w grudniu 2003 r. Szefowie państw i rządów UE uznali, że Unia „powinna być gotowa do współodpowiedzialności za bezpieczeństwo światowe i budowę lepszego świata” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 28]. Katalog zagrożeń dla bezpieczeństwa z perspektywy europejskiej obejmował: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, niewydolność państwa i zorganizowaną przestępczość. Z perspektywy

⁵⁷ Komunikaty Komisji Europejskiej dotyczące problemów ważnych dla Afryki Subsaharyjskiej, a także strategii i programów ich dotyczących, wymieniono w Aneksie 2 i 3.

afrykańskiej istotne było to, że *Strategia* uznawała multilateralizm i nadrzędną rolę ONZ w utrzymaniu światowego pokoju i bezpieczeństwa. „W świecie globalnych zagrożeń, globalnych rynków i globalnych mediów nasze bezpieczeństwo i dobrobyt są coraz bardziej uzależnione od systemu opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych. Nasz cel to rozwój silniejszej społeczności międzynarodowej, dobrze funkcjonujące instytucje międzynarodowe oraz oparty na prawie porządek międzynarodowy” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 36].

Multilateralizm nie jest w ocenie UE bezwzględnie skutecznym narzędziem. Jego skuteczność zależy bowiem od jakości rządów. „Jakość społeczności międzynarodowej jest uzależniona od jakości rządów, będących jej podstawą. Najlepszą gwarancją naszego bezpieczeństwa jest świat złożony z dobrze zarządzanych państw demokratycznych. Rozpowszechnianie dobrych rządów, popieranie reform społecznych i politycznych, walka z korupcją i nadużywaniem władzy, ustanawianie państwa prawa i ochrona praw człowieka są najlepszymi sposobami umacniania porządku międzynarodowego” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 37]. Podkreślono też pozytywną rolę organizacji regionalnych, takich jak Unia Afrykańska⁵⁸, co jest uzasadnieniem dla wsparcia tych organizacji przez UE. Tym bardziej że – jak stwierdzała Rada – „Afryka Subsaharyjska jest obecnie uboższa niż dziesięć lat temu” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 29].

W 2008 r. Rada przyjęła pierwszy raport dotyczący wdrażania ESS – „Sprawozdanie z dnia 11 grudnia 2008 r. Sekretarza Generalnego Rady / Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa – zapewniania bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie”. Od 2013 r. trwały prace przygotowawcze do nowej strategii bezpieczeństwa UE. W dniu 28 czerwca 2016 r. wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawiła *Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. W *Strategii* odniesiono się do Afryki: „w świetle rosnącej współzależności między Afryką Północną a Subsaharyjską, a także między Rogiem Afryki a Bliskim Wschodem, UE będzie wspierać współpracę w tych subregionach. Obejmuje to wspieranie stosunków trójstronnych w regionie Morza Czerwonego między Europą, Rogiem Afryki i Zatoką Perską, po to, by stawić czoła wspólnym wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wykorzystywać możliwości gospodarcze. Oznacza to systematyczne zajmowanie się zmianami o wymiarze transgranicznym w regionie północnej i zachodniej Afryki, Sahelu i Jeziora Czad poprzez ściślejsze powiązania z Unią Afrykańską, Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) i Grupą Pięciu na rzecz Sahelu” [*Wspólna wizja* 2016, s. 33]. Działania UE na rzecz pokoju i polityka rozwojowa są w traktowane jako inwestycje „w nasze własne bezpieczeństwo i dobrobyt”.

⁵⁸ Wymieniano w tym kontekście również ASEAN i Mercosur.

Plany wynikające ze *Strategii* są bardzo ambitne i podporządkowane kwestii bezpieczeństwa. Unia Europejska chce „stymulować wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w Afryce” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 33–34]. Chciałaby „pobudzać afrykańską integrację i mobilność oraz zachęcać Afrykę do pełnego i równego udziału w globalnym łańcuchu wartości”. Deklaruje europejskie inwestycje w Afryce oraz „silniejsze powiązania pomiędzy naszą polityką w zakresie handlu, rozwoju i bezpieczeństwa w Afryce oraz łączyć wysiłki rozwojowe z działaniami w zakresie migracji, zdrowia, edukacji, energii i klimatu, nauki i technologii, zwłaszcza w celu poprawy bezpieczeństwa żywnościowego”. Niektóre sformułowania nie są zredagowane zbyt zręcznie: „Będziemy nadal wspierać wysiłki na rzecz wspierania pokoju i bezpieczeństwa w Afryce”, ale jednocześnie nie ukrywają pozarozwojowych celów polityki UE” „[będziemy] wspierać prace organizacji afrykańskich w zakresie zapobiegania konfliktom, zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, a także w zakresie migracji i zarządzania granicami” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 34].

Kwestiami bezpieczeństwa i rozwoju miały się zająć nowe instytucje powołane przez UE. W 2001 r. podjęto decyzję o utworzeniu Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem. W 2014 r. Rada postanowiła kontynuować działalność Instytutu, który „powinien pomagać Unii Europejskiej i jej państwom członkowskim w realizowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), łącznie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), jak również innym działaniami zewnętrznymi Unii, pod politycznym nadzorem Rady i kierownictwem operacyjnym wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa” [*Decyzja Rady* 2014]. W 2004 r. utworzono Europejską Agencję Obrony, której celem jest wsparcie państw członkowskich UE w budowaniu instrumentów niezbędnych do realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz wzmacniania zdolności obronnych UE. Agencja ma wspierać badania naukowe, a także koordynować zamówienia w zakresie uzbrojenia i przemysłu obronnego.

3.1.3. Bezpieczeństwo w dokumentach szczytów UE-Afryka

Kwestiom bezpieczeństwa poświęcono bardzo dużo uwagi podczas drugiego szczytu Unia Europejska-Afryka w Lizbonie (8–9 grudnia 2007 r.). W *Deklaracji lizbońskiej* [*Lisbon Declaration* 2007] jako pierwszy cel partnerstwa UE i Afryki wymieniono pokój i stabilność. Spośród czterech głównych celów określonych we Wspólnej Strategii Afryka-Europa (JAES), aż trzy obejmowały obszary związane z pokojem. W pierwszym stwierdzono, że celem partnerstwa jest m.in. „wzmocnienie związków instytucjonalnych i podejmowanie wspólnych wyzwań, w szczególności w zakresie pokoju i bezpieczeństwa” [*The Africa-European Union* 2008, s. 14]. W drugim mówiono wprost o „wzmocnieniu i promowaniu poko-

ju, bezpieczeństwa, demokratycznych rządów i praw człowieka, podstawowych wolności, równości płci, zrównoważonego wzrostu gospodarczego, włącznie z industrializacją, a także regionalnej i kontynentalnej integracji w Afryce. Lista wartości, które zamierzano promować, była długa, ale nieprzypadkowo na jej początku umieszczono pokój i bezpieczeństwo. Trzecim celem było „promowanie i utrzymywanie skutecznego multilateralizmu, z silnymi, reprezentatywnymi i legalnymi instytucjami”]. Instytucje te miałyby rozwiązywać długą listę problemów. Zaliczono do nich m.in. rozprzestrzenianie broni masowej zagłady i nielegalny handel bronią lekką.

Najobszerniejszą część JAES poświęcono opisowi czterech strategii kierunkowych. Obszarem pierwszej z nich jest „pokój i bezpieczeństwo”. Szefowie państw i rządów deklarowali jednoznacznie: „Afryka i Europa rozumieją znaczenie pokoju i bezpieczeństwa jako wstępnych warunków rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego” [*The Africa-European Union* 2008, s. 18]. Opowiadali się za „holistycznym podejściem do bezpieczeństwa, obejmującym zapobieganie konfliktom, długoterminowe budowanie pokoju, rozwiązywanie konfliktów i odbudowę po zakończeniu konfliktu. Działania te powinny być powiązane z zarządzaniem i zrównoważonym rozwojem, a także uwzględniać zajęcie się przyczynami konfliktów”. Celem strategii było stworzenie mechanizmu przywracania pokoju, utrzymywania pokoju i budowania pokoju. Nazywano go Afrykańska Architektura Pokoju i Bezpieczeństwa dla Afryki (*African Peace and Security Architecture* – APSA). Wszystkie cele strategiczne opisane w strategiach kierunkowych miały być realizowane poprzez osiem partnerstw tematycznych, określonych w *Pierwszym planie działania* na lata 2008–2010. Pierwsze z owych partnerstw było poświęcone sprawie pokoju i bezpieczeństwa.

Niezależnie od wysiłków obu stron, sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w Afryce nie jest obecnie lepsza niż była w roku 2007. Pokój i kwestia bezpieczeństwa nieustannie i nadal są jednym z głównych motywów współpracy Afryki i Unii Europejskiej. Wiodącym tematem IV szczytu Afryka-UE, który odbył się w dniach 2–3 kwietnia 2014 r. w Brukseli, było „inwestowanie w ludzi, dobrobyt i pokój”. Dużo uwagi poświęcono też kwestiom pokoju. „Pokój i bezpieczeństwo jest kluczowym warunkiem wstępnym dla rozwoju i dobrobytu” [pkt 8]. W *Deklaracji* potwierdzono multilateralizm jako fundament zarówno unijnego, jak i afrykańskiego podejścia do kwestii bezpieczeństwa poprzez odwołanie do celów i zasad Karty Narodów Zjednoczonych [pkt 9]. Sformułowano bardziej konkretne zapisy w tym zakresie: „Potwierdzamy naszą determinację, aby zapewnić, że instytucje wielostronne i zobowiązania traktatowe są główną platformą współpracy międzynarodowej w zakresie pokoju i bezpieczeństwa. Elementem niezbędnym dla osiągnięcia sukcesu jest ścisła współpraca między nami, a także współpraca z odpowiednimi organizacjami regionalnymi i subregionalnymi, ONZ i jej agencjami oraz innymi międzynarodowymi mechanizmami koordynacji” [pkt 20]. Obie strony zobowiązywały się do

wzmocnienia wysiłków zmierzających do zwalczania – w pewnym sensie – tradycyjnych zagrożeń: międzynarodowego terroryzmu, zorganizowanej przestępczości, handlu ludźmi, nielegalnego handlu zasobami naturalnymi i przemytu narkotyków [pkt 13]. Jednocześnie wskazano nietradycyjne, nowe źródła zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa: zmiany klimatyczne, zasoby wodne, bezpieczeństwo energetyczne i cybernetyczne [pkt 21].

3.2. Współzależność pokoju i rozwoju

Ścisłą współzależność pokoju i rozwoju wskazywano wielokrotnie [*Promoting democracy* 2005, s. 41]. „Bez bezpieczeństwa rozwój jest bezowocny, bez rozwoju pokój jest bez sensu” [*Development and Security* 2009, s. 8]. Współzależność tę podkreślono w dokumentach UE – *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa* (2003) i *Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju*. Dlatego wiele organizacji uznaje, że zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów i zwiększenie stabilności powinny być warunkami wstępnymi polityki rozwoju [*EPP-ED Development* 2008, s. 39]. Niemniej samo zagwarantowanie pokoju nie jest warunkiem wystarczającym dla rozwoju.

3.2.1. Wpływ konfliktów zbrojnych i niestabilności na rozwój Afryki Subsaharyjskiej

Globalna agenda rozwojowa obejmuje wszystkie państwa świata, ale poziom obecnego rozwoju poszczególnych regionów i państw jest bardzo zróżnicowany. Dlatego cele zrównoważonego rozwoju mają największe znaczenie dla tych państw i regionów, które są najsłabiej rozwinięte. W przypadku Afryki Subsaharyjskiej współzależność pokoju i rozwoju ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, jak wykazano wyżej, Afryka Subsaharyjska jest najbiedniejszym regionem świata. Po drugie liczba konfliktów zbrojnych jest tam wyższa niż w innych regionach świata. Wprawdzie areną najbardziej krwawych konfliktów (w zakresie liczby ofiar) jest środkowa i wschodnia Azja, ale spośród 15 konfliktów, które w 2015 r. pochłonęły więcej niż 1000 ofiar śmiertelnych, osiem miało miejsce w Afryce, w tym sześć w Afryce Subsaharyjskiej – w Nigerii, Somalii, Sudanie Południowym, Sudanie, Demokratycznej Republice Konga i Kamerunie [ACLED b.r.]. Wśród państw, w których w wyniku konfliktów zbrojnych zginęło w roku 2015 więcej niż 100 osób, są jeszcze: Niger, Republika Środkowoafrykańska, Mali, Etiopia i Burundi. Analiza liczby konfliktów, definiowanych jako intensywne, również jest niekorzystna dla Afryki Subsaharyjskiej (tabela 5).

Tabela 5. Liczba intensywnych konfliktów w poszczególnych regionach świata w wybranych latach

Region	2002	2004	2010	2016
Afryka Subsaharyjska	18	13	6	14
Bliski Wschód i Maghreb	7	8	9	10
Azja i Oceania	13	12	9	7
Ameryki	4	4	2	6
Europa	2	1	2	1

Źródło: Opracowano na podstawie danych Heidelberg Institute for International Conflict Research, <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/>

Tak wysoka liczba konfliktów ma z kolei wpływ na poziom rozwoju poszczególnych państw i jakość życia ich mieszkańców, a co za tym idzie na inne wskaźniki i rankingi. Większość państw definiowanych jako „państwa niestabilne” (*fragile states*) jest zlokalizowana w Afryce Subsaharyjskiej. Istnieje bardzo wiele definicji stabilności państw. Na stabilność składa się wiele elementów: „zarówno elementy polityczne, jak i ekonomiczne, w tym zwłaszcza: trwałe (tj. niepodlegające zbyt częstym zmianom) i posiadające jakiś rodzaj legitymacji rządu; stan braku przemocy wewnętrznej, niski stopień napięć społecznych i istnienie porządku publicznego; rządy prawa, silne mechanizmy konstytucyjne i rozliczalność władzy; kompetentną, efektywnie działającą i otwartą na potrzeby obywateli biurokrację oraz inne instytucje państwowe; brak strukturalnych zmian, które wiążą się z przemocą i załamaniem działania instytucji państwowych oraz rządów prawa; niski poziom korupcji oraz klimat biznesowy sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości i inwestowaniu” [Trzcinski 2015, s. 44–45]. Niektóre definicje mocno akcentują kwestie bezpieczeństwa. Jedną z takich definicji jest definicja kanadyjska – „Wskaźniki krajowe dla projektów polityki zagranicznej” (*Country Indicators for Foreign Policy project*), która opisuje niestabilność tak: „Brak: funkcjonalnych organów władzy, mogących zapewnić podstawową ochronę w obrębie swoich granic; zdolności instytucjonalnej do zapewnienia podstawowych potrzeb społecznych dla ludności i/lub politycznej legitymacji do skutecznego reprezentowania swych obywateli w kraju lub za granicą” [Stewart i Brown 2009, s. 2].

Najczęściej stosowanym miernikiem dotyczącym stabilności jest wskaźnik niestabilności państw (*Fragile States Index*)⁵⁹ opracowany i obliczany przez Fundusz na rzecz Pokoju (Fund for Peace)⁶⁰. Wskaźnik ten dzieli poziom stabilności na cztery kategorie: stan zrównoważony (*sustainable*), stan stabilny (*stable*), stan ostrzegawczy

⁵⁹ *Fragile States Index* jest rankingiem 178 krajów opracowanym na podstawie ich poziomu stabilności i problemów, które napotykają. Indeks opiera się na platformie analitycznej *Conflict Assessment Software Tool*.

⁶⁰ Organizacja określa samą siebie jako: „niezależna, bezpartyjna, [...] organizacja badawcza i edukacyjna niedziałająca dla zysku, która pracuje na rzecz zapobiegania konfliktom z użyciem przemocy i promowania trwałego bezpieczeństwa” [*Fragile States Index* 2015, s. 2].

(*warning*) i stan alarmowy (*alert*). Wśród państw zaliczanych w 2016 r. (na podstawie analizy danych za rok 2015) do kategorii „bardzo wysoki stan alarmowy” (*very high alert*) jest sześć państw Afryki Subsaharyjskiej: Somalia, Sudan Południowy, Republika Środkowoafrykańska, Sudan, Czad i Demokratyczna Republika Konga. Do kategorii „wysoki stan alarmowy” (*high alert*) zaliczono cztery państwa: Gwineę, Nigerię, Burundi i Zimbabwe, a do kategorii „stan alarmowy” (*alert*) 15 państw: Gwineę Bissau, Erytreę, Niger, Kenię, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kamerun, Ugandę, Etiopię, Liberię, Mauretanię, Mali, Kongo, Rwandę, Sierra Leone i Angolę. Wśród 20 państw z najwyższym *Fragile States Index* aż 14 jest z Afryki Subsaharyjskiej.

Tabela 6. Państwa o najwyższym wskaźniku niestabilności (*Fragile States Index*) w wybranych latach

Miejsce w rankingu 2017	Państwo	2006	2010	2015	2017
1	Sudan Południowy	–	–	114,5	113,9
2	Somalia	105,9	114,3	114	113,4
3	Republika Środkowoafrykańska	97,5	106,4	111,9	112,6
4	Jemen	96,6	100,0	108,2	111,1
5	Sudan	112,3	111,8	110,8	110,6
5	Syria	88,6	87,9	107,8	110,6
7	Demokratyczna Republika Konga	110,1	109,9	109,7	110,0
8	Czad	105,9	113,3	108,4	109,4
9	Afganistan	99,8	109,3	107,9	107,3
10	Irak	109,0	107,3	104,4	105,4
11	Haiti	104,6	101,6	104,5	105,3
12	Gwinea	99,0	105,0	104,9	102,4
13	Nigeria	94,4	100,2	102,5	101,6
13	Zimbabwe	108,9	110,2	100,0	101,6
15	Etiopia	91,9	98,8	97,5	101,1
16	Gwinea Bissau	85,4	97,2	99,9	99,5
17	Burundi	96,7	96,7	98,0	98,9
17	Pakistan	103,1	102,5	103,0	98,9
19	Erytrea	83,9	93,3	96,9	98,1
20	Niger	87,0	97,8	97,8	97,4

Źródło: *Fragile States Index* 2017.

Istotny wpływ konfliktów zbrojnych na rozwój wynika m.in. z bardzo wysokich kosztów prowadzenia konfliktów i utrzymania armii. Wydatki ponoszone globalnie na cele militarne są wielokrotnie większe niż globalne wydatki na pomoc rozwojową. Według Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) w 2015 r. na obronność wydano na świecie 1676 mld USD [SIPRI Military Expenditure Database]. W tym

samym okresie globalna pomoc rozwojowa wynosiła wg danych DAC OECD 146,67 miliardów USD. Państwa afrykańskie nie są liderami pod względem skali nominalnych wydatków militarnych, ale ich wydatki zbrojeniowe rosną. W latach 1999–2008 wzrosły o 40% [Wulf 2010, s. 19]. W SIPRI szacuje się, że od roku 2008 do 2014 wydatki państw Afryki Subsaharyjskiej na cele militarne zwiększyły się z 20,9 do 30,1 mld USD. W wymiarze globalnym to niewiele, ale w porównaniu z PKB państw Afryki Subsaharyjskiej to znaczący wydatek. W niektórych przypadkach poziom wydatków militarnych w stosunku do PKB jest bardzo wysoki.

Państwem, które ma największy na świecie budżet wojskowy w porównaniu ze swoim PKB, jest jedno z najbiedniejszych państw świata – Erytrea. Jest ona ciekawym przykładem wpływu konfliktu zbrojnego i utrzymującego się napięcia w relacjach z sąsiadami na rozwój państwa. Według SIPRI od 2003 r., gdy poziom wydatków militarnych wynosił 20,9% PKB, nie ma wiarygodnych danych w tym zakresie. Rekordowy był rok 1999 – 34,4% PKB. Ma to olbrzymi wpływ na strukturę wydatków budżetu państwa. Erytrea w roku 2003 wydała 31,1% swego budżetu na armię, a w rekordowym pod tym względem roku 1998 – aż 47,7%. Aktualnie wydatki „obronne” stanowią prawdopodobnie ok. 25% budżetu jednego z najbiedniejszych państw świata. Prezydent Erytrei Isaias Afewerki nieustannie obawia się wojny z Etiopią. Cała polityka państwa jest temu podporządkowana, choć trzeba dodać, że jest to polityka jednoosobowa. Prezydent mówi bowiem: „Ja jestem rządem” (*I am the government*)⁶¹. Polityka prezydenta ma olbrzymi wpływ na funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i stopień rozwoju.

Uciążliwości związane ze służbą wojskową i fakt, że długość obowiązkowej służby wojskowej jest w zasadzie nieograniczona, są jednymi z podstawowych przyczyn migracji Erytrejczyków do innych państw. Obowiązkową służbę wojskową wprowadzono dla kobiet i mężczyzn w 1995 r. Profesor Gaim Kibreab z London South Bank University, przeprowadził wywiady z 215 byłymi poborowymi. Służyli oni średnio po sześć i pół roku. Erytrejczycy to główna grupa uchodźców afrykańskich próbujących się dostać do Unii Europejskiej [Eurostat]. Z badań prof. Kibreaba wynika, że „tysiące Erytrejczyków każdego roku opuszcza swój kraj przede wszystkim, aby uniknąć poboru, który kojarzy im się z niewolnictwem” [*National service in Eritrea* 2014]. Erytrejczycy nie mają innych alternatyw oprócz ucieczki, gdyż „Nie można iść na studia ani uzyskać legalnego zatrudnienia, dopóki nie zostanie się oficjalnie zwolnionym ze służby wojskowej. Odkąd długość służby została uelastyczniona w 1998 roku, zwolnienie może zależeć od arbitralnego kaprysu dowódcy. Zwykle uzyskanie zwolnienia trwa lata”.

Napięcie w stosunkach między Erytreą a Etiopią trwa nieustannie od czasu trzyletniej wojny, która wybuchła w rejonie miejscowości Badme w maju 1998 r. Erytrea siłą zajęła rejon, który był wcześniej administrowany przez Etiopię. Sporny region nie ma znaczenia strategicznego ani ekonomicznego. Badme to miejsce,

⁶¹ Podczas spotkania z delegacją Parlamentu Europejskiego w Massawa, 28 października 2008 r.

które pasuje do określenia „gdzie diabeł mówi dobranoc” (*in the middle of nowhere*). Problem Badme nadal nie jest rozwiązany. Wprawdzie po zakończeniu walk Komisja Graniczna Erytrea-Etiopia (Eritrea–Ethiopia Boundary Commission), ustanowiona przez ONZ, ustaliła, że Badme należy do Erytrei, ale to Etiopia kontroluje przedmiot sporu. Władze etiopskie nie kwestionują werdyktu komisji⁶², ale chciałyby rozpocząć poprawę stosunków z sąsiadem od dialogu (*dialogue first*). Tymczasem Erytrea chce rozpocząć od demarkacji (*demarcation first*) [Report 2008, s. 2]. Impas trwa, a skutkiem jest to, że w Erytrei mamy sytuację, w której nie ma wojny, ale nie ma też pokoju (*no-war-no-peace*).

Polityka Erytrei ma wpływ na działania innych państw sąsiadujących. W roku 2008 Erytrea wywołała konflikt graniczny z drugim sąsiadem – Dżibuti. Efekt finansowy dla Dżibuti był natychmiastowy – wydatki zbrojeniowe tego małego państwa wzrosły w ciągu roku z 1,9% PKB (2008) do 3,7% PKB (2009). Dodatkowo stosunki Erytrei z Jemenem – sąsiadującym poprzez Morze Czerwone – pozostają napięte. W tym wypadku przedmiotem sporu są wyspy Hanish na Morzu Czerwonym. Wojska Erytrei zajęły wyspy po krótkich walkach (15–17 grudnia 1995 r.). Jednak w 1998 r. Stały Trybunał Arbitrażowy (Permanent Court of Arbitration) w Hadze orzekł, że większość archipelagu należy do Jemenu, i wojska erytrejskie opuściły wyspy. Napięcie między państwami jednak nadal się utrzymuje.

Konflikty zbrojne mają istotny wpływ na rozwój. Wpływ ten ma złożony charakter, a jego znaczenie dla rozwoju zależy od trzech podstawowych parametrów: długości, intensywności i zasięgu terytorialnego konfliktu. Różnice w poszczególnych zakresach tych parametrów są olbrzymie. Wojna domowa w Angoli trwała 27 lat – od odzyskania niepodległości w 1975 r. do roku 2002. Konflikt graniczny Erytrea-Dżibuti w czerwcu 2008 r. trwał kilka dni. W tym krótkim konflikcie życie straciło 35 żołnierzy Dżibuti [Report 2008, s. 2]. Najkrwawszym konfliktem w Afryce były wojny i rebelie w DRC. O skali tego konfliktu świadczy również to, że drugą wojnę kongijską (*The Second Congo War*) z lat 1998–2003 nazywa się czasami afrykańską wojną światową (*The African World War*), i to, że były w nią zaangażowane siły zbrojne ośmiu państw. Po stronie rządu DRC – Angola, Czad, Namibia i Zimbabwe. Prorwandyjskie milicje były wspierane militarnie przez Rwandę, Burundi i Ugandę. Druga wojna kongijska była najkrwawszą wojną od czasu zakończenia II wojny światowej. W jej wyniku życie straciło 5,4 miliona ludzi, głównie wskutek głodu i chorób. Wiele konfliktów w Afryce ma jednak charakter lokalny i ogranicza się do jednej prowincji lub jednej miejscowości.

Do skutków, które przynoszą konflikty zbrojne, można zaliczyć:

- ofiary śmiertelne, rannych,
- przemieszczanie ludności (osoby przesiedlone – *displaced persons* (DP) i uchodźcy zewnętrzni – *internally displaced persons* (IDP),

⁶² Tak stwierdził podczas spotkania z delegacją Parlamentu Europejskiego Teshome Toga, przewodniczący Izby Reprezentantów w Addis Abebie, 31 października 2008 r.

- problemy psychologiczne (gwałty, dzieci-żołnierze, rozprzestrzenianie chorób),
- problem obszarów zaminowanych,
- osłabienie lub wstrzymanie produkcji rolnej i przemysłowej,
- osłabienie lub wstrzymanie wymiany handlowej,
- straty w infrastrukturze technicznej,
- straty w infrastrukturze instytucjonalnej i społecznej,
- niekorzystne zjawiska społeczne, np. piractwo,
- szkody dla środowiska naturalnego,
- wzrost wydatków na cele militarne,
- zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego,
- straty wizerunkowe – zmniejszenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Z kolei zdolność poszczególnych państw lub regionów do przezwyciężenia skutków konfliktów zbrojnych zależy od takich czynników jak:

- trwałość pokoju,
- autentyczność pojednania,
- postrzeganie warunków zaprzestania jako sprawiedliwych,
- szybkość odbudowy,
- jakość rządów,
- zasoby państwa i stopień dywersyfikacji przychodów budżetowych,
- poziom rozwoju państwa,
- poziom rozwoju społecznego (np. edukacji),
- wielkość i terminowość wsparcia zewnętrznego.

Od dawna wiemy, że konflikty zbrojne wykluczają rozwój lub go spowalniają. Zaliczają się do największych problemów naszych czasów. Przemoc polityczna – „[o]bejmuje [...] wojnę, wojnę domową, ludobójstwo, zmuszanie do migracji, terroryzm i inne formy zorganizowanej przemocy, która ma cel polityczny” [Szombatfalvy 2010, s. 30]. Jednym z efektów ubocznych wojen jest pogłębienie ubóstwa. Negatywny wpływ na rozwój mają nie tylko otwarte konflikty, ale także brak stabilności. Raport *Przezwyciężanie niestabilności w Afryce* potwierdzał, że „niestabilność jest wyraźnie związana ze znacznie słabszymi postępami rozwojowymi w odniesieniu do ubóstwa, niedożywienia, frekwencji szkolnej oraz śmiertelności poniżej piątego roku życia” [Przezwyciężanie 2009, s. 20].

Wpływ konfliktów na rozwój jest potwierdzony przez fakt, że państwa, które nie doświadczyły konfliktów zbrojnych, osiągają lepsze wskaźniki rozwoju społecznego [Przezwyciężanie 2009, s. 42]. Według ONZ wśród 20 państw o najniższym wskaźniku rozwoju społecznego (*Human Development Index* – HDI) 19 to państwa Afryki Subsaharyjskiej. Od roku 2000 wartość wskaźnika zwiększa się we wszystkich państwach, ale dynamika wzrostu w większości przypadków nie jest wysoka.

W XXI wieku tylko nieliczne z tych państw afrykańskich nie doświadczyły konfliktów zbrojnych (Malawi i Gambia).

Tabela 7. Państwa o najniższym wskaźniku rozwoju społecznego (*Human Development Index*) w wybranych latach

Miejsce w rankingu 2015	Państwo	2000	2005	2010	2015
1	Republika Środkowoafrykańska	0,314	0,323	0,361	0,352
2	Niger	0,255	0,286	0,323	0,353
3	Czad	0,300	0,303	0,370	0,396
4	Burkina Faso	–	0,325	0,377	0,402
5	Burundi	0,268	0,290	0,385	0,404
6	Gwinea	0,322	0,356	0,385	0,414
7	Mozambik	0,288	0,353	0,397	0,418
7	Sudan Południowy	–	–	0,429	0,418
9	Sierra Leone	0,302	0,348	0,392	0,420
9	Erytrea	–	0,405	0,405	0,420
11	Gwinea Bissau	–	0,388	0,410	0,424
12	Liberia	0,386	0,377	0,406	0,427
13	Demokratyczna Republika Konga	0,331	0,364	0,398	0,435
14	Mali	0,297	0,350	0,404	0,442
15	Etiopia	0,283	0,346	0,411	0,448
16	Gambia	0,384	0,415	0,441	0,452
17	Dżibuti	0,363	0,405	0,451	0,473
18	Wybrzeże Kości Słoniowej	0,395	0,413	0,441	0,474
19	Malawi	0,387	0,377	0,444	0,476
20	Afganistan	0,340	0,405	0,454	0,479

Źródło: UNDP 2016.

Podstawą słabego rozwoju Afryki Subsaharyjskiej jest niezdolność liderów poszczególnych państw afrykańskich do wprowadzenia i utrzymania efektywnych rządów [Meredith 2011, s. 610]. Jednak warunkiem wstępnym efektywnych rządów jest bezpieczeństwo. James Putzel⁶³ twierdził, że „pierwszym krokiem w budowie państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa, bez którego żadna ilość pomocy rozwojowej i dobrego zarządzania nie może skutecznie zapobiec załamaniu” [Development and Security 2009, s. 30]. Niektórzy afrykańscy liderzy hierarchię zadań do wykonania postrzegają podobnie. Prezydent Senegalu Macky Sall w wywiadzie dla „Foreign Affairs” mówił: „Musimy zapewnić bezpieczeństwo naszych mieszkańców, nienaruszalność naszych granic, jak i stabilność naszych państw tak, abyśmy mogli się skupić na takich kwestiach, jak rozwój i ubóstwo” [Africa’s Turn 2013, s. 5]. Budowanie instytucji i potencjału państwa powinno zatem być głównym celem międzynarodowego zaangażowania w krajach niestabilnych.

⁶³ W 2009 r. – Dyrektor Crises States Centre at the Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.

Dobrym przykładem działania tego mechanizmu jest Sudan Południowy – najmłodsze państwo świata. W chwili uzyskania niepodległości w lipcu 2011 r. stał się jednym z tzw. ulubieńców (*aid darlings*). W latach 2011–2012 Sudan Południowy otrzymał 2,7 mld USD oficjalnej pomocy rozwojowej. Dodatkowo w roku 2012 otrzymał 865 mln USD w ramach międzynarodowej pomocy humanitarnej, co uczyniło go drugim największym odbiorcą pomocy humanitarnej na świecie. Sudan Południowy mógł się skoncentrować na rozwoju. Niestety, bardzo szybko – już miesiąc po ogłoszeniu niepodległości – w sierpniu 2011 r. wybuchły walki plemienne. Od grudnia 2013 r. można już mówić o wojnie domowej. Szacuje się, że w jej rezultacie zginęło kilkadziesiąt tysięcy osób. W sierpniu 2015 r. strony podpisały kolejny rozejm, ale czy będzie on skuteczny, nie wiadomo. Poziom ODA udzielanej Sudanowi Południowemu, mimo okoliczności, utrzymuje się na wysokim poziomie i w roku 2014 wyniósł prawie 2 mld USD. W przeliczeniu na jednego mieszkańca Sudan Południowy jest największym odbiorcą ODA w Afryce. Według OECD są to 162 USD na osobę.

Walki mają tragiczny i dewastujący wpływ na młode państwo. W grudniu 2016 r. liczbę osób przesiedlonych (*internally displaced persons* – IDP) szacowano na 1,87 miliona. Przed wybuchem wojny domowej Sudan Południowy posiadał pozytywne perspektywy rozwoju. Dzisiaj „perspektywy wzrostu gospodarczego pozostają niepewne, w dużej mierze zależne od ewolucji perspektyw przywrócenia pokoju i międzynarodowych cen ropy” [African Economic Outlook 2015]. Sudan Południowy jest liderem *Fragile States Index*. Jednym ze skutków wojny domowej, w połączeniu ze złymi zbiorami, było to, że w okresie od października do grudnia 2016 r. 3,7 miliona osób było poważnie zagrożonych brakiem żywności, gdyż nie mogło produkować ani zakupić odpowiedniego wyżywienia [Humanitarian Bulletin 2016, s. 1]. Ambitne plany rozwojowe zostały wstrzymane przez wewnętrzny konflikt, paraliżujący państwo borykające się z wieloma innymi problemami.

Ważnym dylematem polityki rozwojowej jest reakcja na wątpliwość, czy – niezależnie od intencji dawców – pomoc rozwojowa może w niektórych przypadkach napędzać konflikty (*fuel conflicts*). Największym konfliktem XXI w. były wojny w Demokratycznej Republice Konga. Do jednej ze spiskowych teorii w sprawie licznych walk w DRC odniósł się Jason K. Stearns⁶⁴. Teoria ta opiera się na założeniu, że dawcy byli rzekomo zainteresowani „bałkanizacją” DRC, by łatwiej i taniej eksploatować surowce mineralne tego kraju. Jednym z argumentów zwolenników tej teorii jest pytanie o to, z jakiego innego powodu dawcy finansowali prawie połowę budżetów DRC i Rwandy przez ostatnią dekadę? Odpowiedź Stearnsa na to pytanie jest inna: „Winą darczyńców nie są hegemoniczne ambicje, ale apatia i ignorancja. Kongo nie znajduje się w czołowej grupie priorytetów polityki zagra-

⁶⁴ Dyrektor Usalama Project – programu badawczego dotyczącego grup zbrojnych w Kongu prowadzonego przez Rift Valley Institute.

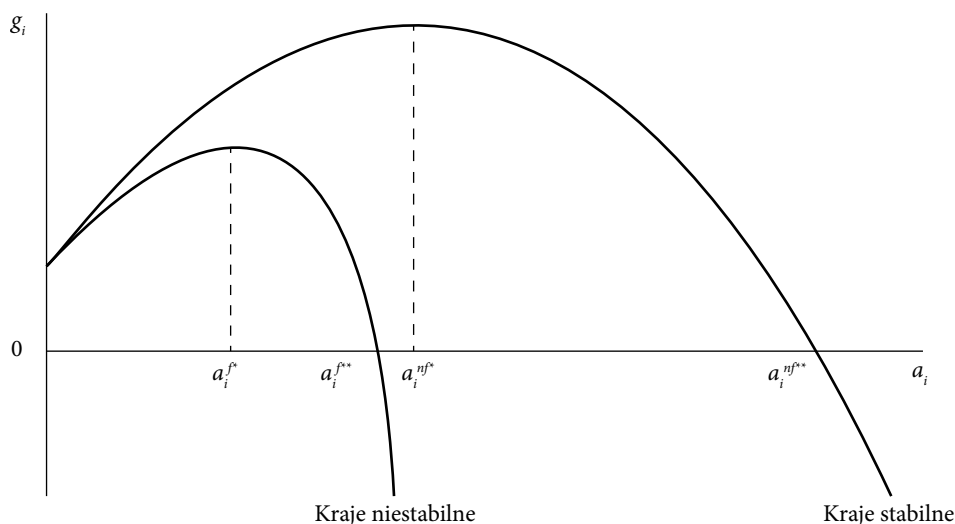
nicznej Londynu, Paryża, Waszyngtonu czy Pekinu” [Stearns 2013, s. 102]. Wielu polityków, urzędników czy przedstawicieli międzynarodowych instytucji deklaruje od lat, że Afryka w kontekście bezpieczeństwa jest priorytetem. Jednak często są to przykłady myślenia życzeniowego. Alvaro de Vasconcelos⁶⁵ pisał: „Dla Unii Europejskiej kontynent afrykański stopniowo staje się obszarem priorytetowym [...]. Po wielu latach, w których nacisk kładziono na pomoc rozwojową i, do pewnego stopnia, na dobre rządy, dzisiaj nadrzędnym i wyraźnym przesłaniem jest fakt, że bez bezpieczeństwa rozwój społeczny nie jest trwały” [Vasconcelos 2007, s. 10]. Niewiele wskazuje jednak, by bezpieczeństwo było dzisiaj rzeczywistym priorytetem najważniejszych dawców. Niemniej wyciągają oni pewne wnioski z takich sytuacji, jak przypadek DRC, gdzie kolejne fale przemocy niweczyły rezultaty pomocy rozwojowej. W roku 2012 dawcy zawiesili wsparcie budżetowe dla Rwandy ze względu na jej poparcie dla rebeliantów w DRC [Stearns 2013, s. 111–112]. Jednak w 2014 r. według danych OECD wśród państw Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej (East African Community – EAC)⁶⁶ Rwanda była największym odbiorcą pomocy *per capita*. Otrzymała ponad miliard dolarów pomocy klasyfikowanej jako ODA, co oznaczało 85 USD na jednego mieszkańca.

Z drugiej strony obawy związane z potencjalnym przedłużaniem konfliktów poprzez pomoc rozwojową, w połączeniu z wzmacniającym się nastawieniem na skuteczność pomocy (by pomoc rozwojowa przynosiła planowane i mierzalne rezultaty), powodują, że *fragile states* stają się jednocześnie tzw. „sierotami pomocowymi” (*aid orphans*). Mechanizm tej zależności polega na tym, że dawcy wycofują się z krajów, gdzie szansa na uzyskanie oczekiwanych, mierzalnych rezultatów jest mniejsza niż w krajach stabilnych, a na dodatek mogliby zostać obciążeni współodpowiedzialnością za przedłużanie konfliktów. W cytowanym wcześniej raporcie pt. *Przewycięzanie niestabilności w Afryce* stwierdzono: „Donatorzy mogą nawet spowolnić wyjście ze stanu niestabilności. W rzeczywistości przepływ środków pomocowych, z wyłączeniem pomocy technicznej, może zmniejszyć prawdopodobieństwo wyjścia z grupy krajów niestabilnych. Teza ta, powtórzona przez Dambisę Moyo w jej popularnej książce pt. *Dead Aid*, wskazuje przestrzeń do usprawnienia międzynarodowego zaangażowania w krajach niestabilnych” [Przewycięzanie 2009, s. 12].

Istnieją wprawdzie narzędzia służące do badania, czy dany poziom pomocy jest efektywny z punktu widzenia wzrostu. Mark McGillivray opisywał ten próg następująco: „relacja przyrostu pomocy do wzrostu przyjmuje formę odwróconej litery U, gdzie wyższe poziomy pomocy wiążą się z wyższymi wskaźnikami wzrostu jedynie do pewnego progu pomocy, poza którym większa pomoc skutkuje mniejszym wzrostem” [Przewycięzanie 2009, s. 13]. W postaci graficznej relacja ta wygląda jak na rysunku 1.

⁶⁵ Dyrektor EU Institute for Security Studies.

⁶⁶ Organizacja współpracy regionalnej, do której należą: Burundi, Kenia, Rwanda, Tanzania i Uganda.



Rysunek 1. Wpływ przyrostowy pomocy na wzrost

Uwaga: a_i odnosi się do pewnej miary pomocy dla kraju-beneficjenta i , g_i odnosi się do realnego wzrostu PKB na mieszkańca w kraju i , a_i^{nf*} to efektywny poziom pomocy dla krajów stabilnych, natomiast a_i^{sf*} to poziom, poza którym wpływ przyrostowy pomocy na wzrost w tych krajach jest ujemny.

Źródło: European Report on Development 2009.

„Odkrycie relacji o kształcie odwróconej litery U pomiędzy pomocą a wzrostem ma szczególne zastosowanie wobec państw niestabilnych. Interpretacja malejącego przyrostu wpływu pomocy poza poziomem efektywnym prowadzi do wniosku, że w krajach będących beneficjentami istnieją ograniczenia możliwości absorpcyjnych” [Przewidywanie 2009, s. 13]. W praktyce wiedza ta nie jest wykorzystywana przez dawców. Z punktu widzenia efektywności część *fragile states* otrzymuje zbyt mało pomocy, a niektóre z nich za dużo.

Kolejnym wyzwaniem politycznym jest to, że państwa afrykańskie nie są w stanie rozwiązywać konfliktów i przywracać bezpieczeństwa samodzielnie. Prezydent Macky Sall twierdzi, że: „Afryka nie może sama rozwiązać swych problemów, bo nie jesteśmy jeszcze w sytuacji, w której mielibyśmy logistyczne możliwości wysłania wojsk w nagłych przypadkach. To po prostu kwestia środków, a nie ludzi” [Africa’s Turn 2013, s. 5]. Państwa afrykańskie czasami nie mają woli politycznej, by interweniować. A bywa i tak, że głównym motywem interwencji wojskowej w innym państwie nie jest troska o jego stabilność, tylko doraźne bądź strategiczne interesy polityczne państwa interweniującego. Czasami z kolei nie ma nawet woli, by zaangażować się politycznie. Na przykład podczas 15. WZP AKP-UE w Ljubljanie w marcu 2008 r. nie udało się przyjąć projektu rezolucji w sprawie sytuacji w Czadzie. Projekt został odrzucony z powodu braku wystarczającego poparcia delegatów AKP. Zgromadzenie to dopuszcza głosowanie kurialne, polegające, na

tym, że delegaci AKP i UE głosują oddzielnie w swoich kuriach (delegacjach) i projekt, aby zostać przyjętym, musi w takim wypadku uzyskać większość głosów w obu kuriach (delegacjach). Delegaci z Afryki francuskojęzycznej przekonali większość delegatów AKP, aby Zgromadzenie nie przyjmowało żadnej rezolucji w sprawie Czadu. Posłowie do Parlamentu Europejskiego byli rozczarowani postawą partnerów z Afryki, którą traktowali jako przejaw źle rozumianej solidarności.

3.2.2. Polityka Unii Europejskiej wobec państw niestabilnych

Unia Europejska odgrywa ważną rolę we wspieraniu państw niestabilnych. Unia wspiera „Zasady podejmowania działań międzynarodowych w niestabilnych państwach i sytuacjach niestabilności” (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*), przyjęte w 2007 r. przez OECD. Niemniej UE nie zrezygnowała z własnej polityki w tym zakresie. Od roku 2000 instytucje unijne przyjęły kilkanaście dokumentów uwzględniających problem niestabilności i reakcji na nią. Część z nich miała charakter bardziej ogólny, ale niektóre odnosiły się do niestabilności bezpośrednio. W 2001 r. Rada przyjęła „Program zapobiegania konfliktom zbrojnym” (*EU Programme of the Prevention of Violent Conflicts*), a Komisja opublikowała komunikat o zapobieganiu konfliktom [COM (2001) 211]. W październiku 2007 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat pt. *Strategie reagowania UE na sytuacje niestabilności – podejmowanie działań w trudnych warunkach na rzecz zrównoważonego rozwoju, stabilności i pokoju* [COM (2007) 643]. Miesiąc później Parlament Europejski przyjął rezolucję *w sprawie reakcji UE na niestabilną sytuację w krajach rozwijających się* [Rezolucja 2007c]. Posłowie uznali, że „niestabilność jest złożonym wyzwaniem dla rozwoju i podkreśla potrzebę sporządzenia właściwie ustalonego i spójnego harmonogramu przeciwdziałania niestabilności, opartego na zasadzie „nie szkodzić”, tj. przystosowanego do sytuacji i biorącego pod uwagę względy długoterminowe, a także koordynacji wielorakich celów i podejść poszczególnych podmiotów w świetle głównego i nadrzędnego celu zmniejszania ubóstwa i realizacji milenijnych celów rozwoju” [pkt 1]. Stanowisko Parlamentu było bardzo ambitne. Proponowany przez Parlament harmonogram przeciwdziałania niestabilności powinien, jego zdaniem, uwzględniać trzy zagadnienia: bezpieczeństwo ludności, przyspieszenie rozwoju oraz gwarancję pokoju [pkt 5]. Rada kilkakrotnie przyjmowała konkluzje dotyczące niestabilności:

- Konkluzje Rady w sprawie ram politycznych reformy sektora bezpieczeństwa [Konkluzje Rady 2006],
- Konkluzje Rady w sprawie reakcji UE na sytuacje niestabilności [Konkluzje Rady 2007c],
- Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i rozwoju [Konkluzje Rady 2007b],
- Konkluzje Rady w sprawie zapobiegania konfliktom [Konkluzje Rady 2011b],

- Konkluzje Rady w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony [*Konkluzje Rady* 2012b].

Instytucjom unijnym nie udało się jednak przygotować planu działania w sprawie niestabilności i konfliktów [*EU Development* 2013, s. 15]. Odpowiedzialność za realizację polityki UE wobec niestabilności jest rozproszona i podzielona między trzy struktury organizacyjne – EEAS, DG DEVCO i Służbę Instrumentów Polityki Zagranicznej (Foreign Policy Instruments Service – FPI).

Unia Europejska jest aktywnym uczestnikiem międzynarodowej sieci ds. konfliktów i niestabilności OECD oraz powołanego do życia w 2008 r. międzyrządowego Międzynarodowego Dialogu na rzecz Umocnienia Pokoju i Państw (*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*). Unia i 15 jej państw członkowskich uczestniczy w kluczowej inicjatywie Dialogu, zapoczątkowanej na IV Forum Wysokiego Szczebla na temat Skuteczności Pomocy w Busan w listopadzie 2011 r., a zatytułowanej „Nowy ład na rzecz państw niestabilnych” (*New Deal for Engagement in Fragile States*). Unia Europejska zaangażowała się w inicjatywę, gdyż jej cele miały pomóc w osiągnięciu MDG. A z badań wynikało, że państwa narażone na konflikty zbrojne miały mniejsze szanse na ich osiągnięcie [Debiel i Werthes 2007, s. 37]. Cele inicjatywy odzwierciedlają kompleksowe podejście do problemu niestabilności i prób jego rozwiązania. Obejmują pięć obszarów:

- prawnie umocowaną politykę – popieranie inkluzywnych porozumień politycznych i rozwiązywanie konfliktów,
- bezpieczeństwo – zapewnienie i wzmocnienie bezpieczeństwa dla ludzi,
- sprawiedliwość – zajęcie się niesprawiedliwościami i zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości,
- podstawy ekonomiczne – tworzenie miejsc pracy i poprawa warunków życia,
- dochody i usługi – zarządzanie dochodami i budowanie potencjału państwa do odpowiedzialnego i sprawiedliwego świadczenia usług publicznych.

Kwestia wpływu bezpieczeństwa na rozwój państw afrykańskich jest przedmiotem interdyscyplinarnych badań naukowych. Podejmowane są próby sformułowania zaleceń, które miałyby doprowadzić do poprawy w tym zakresie. Pierwsza to *Raport Europejski o Współpracy Rozwojowej* (*European Report on Development*), który był efektem inicjatywy pod nazwą „Stymulacja europejskich badań nad politykami rozwojowymi”. Został w całości poświęcony tematowi przezwycięzania niestabilności w Afryce (*Overcoming Fragility in Africa*). Raport został opracowany przez European University Institute we Florencji. Autorzy sformułowali pięć priorytetów dotyczących niestabilności w Afryce. Priorytety te były adresowane do UE, ale mają charakter uniwersalny. Tym razem bezpieczeństwo było na końcu listy:

- wspieranie budowy państwa i spójności społecznej,
- pokonywanie przepaści pomiędzy krótkoterminowymi potrzebami a długoterminową odpornością,
- rozwój kapitału ludzkiego i społecznego,

- wspieranie lepszej administracji regionalnej, w tym procesu regionalnej integracji,
- propagowanie bezpieczeństwa i rozwoju w regionie [*Przewycięzanie* 2009, s. 7].

Niezależnie od umiejscowienia bezpieczeństwa na różnych listach priorytetów, społeczność międzynarodowa, w tym Unia Europejska, próbuje pomóc państwom afrykańskim w praktycznym rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych. Najbardziej akceptowalną politycznie formą dla państw afrykańskich są misje pokojowe, realizowane na podstawie mandatu ONZ (tabela 8). Dziewięć spośród 16 misji pokojowych ONZ w roku 2016 dotyczyło Afryki, w tym trzy misje największe pod względem liczby żołnierzy. W sierpniu 2016 r. aż 70 716 żołnierzy uczestniczących w misjach (na ogólną liczbę 85 442) służyło w Afryce Subsaharyjskiej.

Tabela 8. Misje pokojowe ONZ w Afryce w 2016 r.

Nazwa misji	Państwo	Liczba uczestników
Misja Stabilizacyjna ONZ w Demokratycznej Republice Konga (<i>United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i> – MONUSCO)	DRC	16 735
Hybrydowa Operacja Unii Afrykańskiej i Narodów Zjednoczonych w Darfurze (<i>African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur</i> – UNAMID)	Sudan	13 599
Misja Narodów Zjednoczonych w Republice Sudanu Południowego (<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i> – UNMISS)	Sudan Południowy	12 111
Zintegrowana Misja Stabilizacyjna Narodów Zjednoczonych w Mali (<i>United Nations Integrated Stabilization Mission in Mali</i> – MINUSMA)	Mali	10 579
Wielowymiarowa Zintegrowana Misja Stabilizacyjna ONZ w Republice Środkowoafrykańskiej (<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic</i> – MINUSCA)	Republika Środkowoafrykańska	10 245
Tymczasowe Siły Zbrojne ONZ w Abyei (<i>United Nations Interim Security Force for Abyei</i> – UNISFA)	Sudan	4 397
Operacja ONZ na Wybrzeżu Kości Słoniowej (<i>United Nations Operation in Côte d'Ivoire</i> – UNOCI)	Wybrzeże Kości Słoniowej	1 847
Misja Narodów Zjednoczonych w Liberii (<i>The United Nations Mission in Liberia</i> – UNMIL)	Liberia	1 179
Misja Narodów Zjednoczonych na rzecz Referendum w Saharze Zachodniej (<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara</i> – MINURSO)	Sahara Zachodnia	24

Źródło: United Nations 2016b.

Wielu żołnierzy uczestniczących w tych misjach pochodzi z innych państw afrykańskich (w sierpniu 2016 r. aż 38 861 żołnierzy uczestniczących w misjach pokojowych ONZ pochodziło z 30 państw regionu). Dawcy wiedzą, że trwałe rozwiązanie konfliktów wymaga zlikwidowania ich przyczyn. Jednocześnie nie wszyscy dawcy chcą, a czasami nie mają możliwości, by angażować się w interwencje

o charakterze militarnym, których celem jest przywrócenie pokoju. Inni dawcy z kolei interweniują często, ale z reguły czynią to w państwach, z którymi utrzymują szczególnie stosunki. Najczęściej są to były kolonie lub państwa, z którymi utrzymują silne więzi gospodarcze, kulturalne i polityczne. Poszczególne państwa członkowskie UE interweniowały militarnie w Afryce dziesiątki razy. Tylko Francja w postkolonialnej Afryce dokonała ponad 30 interwencji wojskowych [Huliaras 2009, s. 35]. Niezależnie od interwencji, Francja utrzymuje stałą obecność wojskową w Afryce. Bazy wojskowe Francji mają znaczenie polityczne i ekonomiczne, a armia francuska angażuje się w działania humanitarne i rozwojowe [Solarz 2004, s. 233].

Unia Europejska jako organizacja przez wiele lat nie angażowała się w rozwiązywanie konfliktów poprzez operacje wojskowe. Pierwszą decyzję o wysłaniu wojsk poza Europę podjęła dopiero w 2003 r., postanawiając o utworzeniu misji Artemis [*Council Joint Action* 2003/423/CFSP], której celem była stabilizacja prowincji Ituri (DRC). Misja opierała się na rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1484 z 30 maja 2003 r. i liczyła 1800 osób. Unia stosunkowo rzadko angażuje się w klasyczne misje wojskowe. Było ich tylko kilka i zawsze wiązały się z mandatem ONZ:

- Operacja wojskowa UE (*European Union Force* – EUFOR) w Demokratycznej Republice Konga (2006) [*Wspólne Działanie Rady* 2006/319/WPZiB],
- Operacja wojskowa UE w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej (2007–2009) [*Wspólne Działanie Rady* 2007/677/WPZiB],
- Morska operacja wojskowa UE (*European Union Naval Force* – EUNAVFOR) Atalanta (2008–) [*Wspólne Działanie Rady* 2008/851/WPZiB] – to pierwsza misja morska UE, obecnie pod nazwą EUNAVFOR Somalia,
- Operacja wojskowa UE w Republice Środkowoafrykańskiej (2014–2015) [*Decyzja Rady* 2014/73/WPZiB].

Misje te zrealizowały wyznaczone im cele, ale były małe pod względem liczby uczestników, długości trwania (z wyjątkiem *Atalanty*) i zakresu udzielonego mandatu. Wynika to z braku instrumentów do rozwiązywania kryzysów i „tradycyjnego” podejścia państw członkowskich do rozwiązywania konfliktów w byłych państwach kolonialnych – gdy mają one miejsce w byłych koloniach, metropolie czują się zobowiązane do rozwiązywania konfliktów wcześniej, niż podjęta zostanie decyzja na poziomie UE. Często zatem misja unijna jest po prostu zalegalizowaniem działań państwa członkowskiego, mającego tradycyjne interesy w regionie konfliktu” [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 165].

Wydarzenia związane z ostatnią z wymienionych wyżej misji wojskowych EUFOR w Republice Środkowoafrykańskiej ujawniły poważny formalny problem misji UE. W styczniu 2016 r. ONZ przekazało informację, że członkowie misji dopuszczali się napaści na ludność lokalną oraz aktów wykorzystywania seksualnego (w tym dzieci poniżej 10. roku życia). Europejska Służba Działań Zewnętrznych 29 stycznia 2016 r. wydała oświadczenie, w którym stwierdziła, że „zgodnie z zasadami unijnych misji i działań (za granicami UE), odpowiedzialność za wszelkie śledztwa oraz działania

dyscyplinarne i w sprawach przestępstw spoczywa w rękach państw członkowskich, które były zaangażowane w daną misję czy działanie” [European Union External Action 2016]. Tym samym UE odmówiła rozpoczęcia własnego dochodzenia w tej sprawie. *De facto* oznacza to, że UE nie chce ponosić współodpowiedzialności za działania uczestników jej misji wojskowych. I nie zmieniają tego deklaracje, powtórzone również w oświadczeniu, że UE prowadzi „politykę zerowej tolerancji wobec przestępstw i wykroczeń natury seksualnej lub kryminalnej” [European Union External Action 2016]. W rezultacie sprawa będzie badana w relacjach dwustronnych między ONZ a państwami, z których pochodzą uczestnicy misji podejrzewani o dokonanie przestępstw. Zeid bin Ra’ad Al-Hussein, Wysoki Komisarz NZ ds. Praw Człowieka poinformował, że nawiązał w tej sprawie kontakt z władzami Francji, Gruzji oraz jeszcze jednego nieujawnionego państwa [EURACTIV 2016].

Misji UE o charakterze cywilnym, policyjnym lub szkoleniowym, związanych z bezpieczeństwem i pokojem, było znacznie więcej niż misji wojskowych:

- Unijna misja wspierająca reformę sektora bezpieczeństwa (*European Union Security Sector Reform Mission – EUSEC*) w Demokratycznej Republice Konga (2005–) [Wspólne Działanie Rady 2005/355/ WPZiB],
- Misja policyjna UE (*European Union Police Mission – EUPOL*) Kinszasa (2005–2007) [Wspólne Działanie Rady 2004/847/WPZiB],
- Misja wspierająca drugą misję Unii Afrykańskiej w Sudanie (*African Union Mission in Sudan – AMIS II*) w Darfurze (2005–2006) [Wspólne Działanie Rady 2005/557/WPZiB],
- Misja policyjna UE w Demokratycznej Republice Konga (*EUPOL DR*) (2007–2014) [Wspólne Działanie Rady 2007/405/ WPZiB],
- Unijna misja wspierająca reformę sektora bezpieczeństwa (*European Union Mission in Support of Security Sector Reform – EU SSR*) w Gwinei Bissau (2008–2010) [Wspólne Działanie Rady 2008/112/WPZiB],
- Misja szkoleniowa UE (*EU-training mission – EUTM*) w Somalii (2010–) [Decyzja Rady 2010/96/WPZiB],
- Unijna misja bezpieczeństwa lotniczego (*European Union Aviation Security Mission – EUAVSEC*) w Sudanie Południowym (2012–2014),
- Unijna misja wzmacniania zdolności (*EU Capacity Building Mission – EUCAP*) Nestor, obejmująca Dżibuti, Somalię, Seszele i Tanzanię (2012–) [Decyzja Rady 2012/389/WPZiB]; w 2016 r. Rada zmieniła nazwę misji na: Unijna misja wzmacniająca zdolności w Somalii (*EUCAP Somalia*),
- Unijna misja wzmacniania zdolności Sahel (*EUCAP Sahel*) w Nigrze (2012–) [Decyzja Rady 2012/392/WPZiB],
- Unijna misja wzmacniania zdolności Sahel (*EUCAP Sahel*) w Mali (2014–) [Decyzja Rady 2014/219/WPZiB],
- Misja szkoleniowa UE w Mali (*EUTM Mali*) (2013–) [Decyzja Rady 2013/34/ WPZiB],

- Wojskowa misja doradcza UE (*European Union Military Advisory Mission – EUMAM RCA*) w Republice Środkowoafrykańskiej (2015–) [*Decyzja Rady (WPZiB) 2015/78*].

Wielość misji nie jest jednak dowodem na to, że Afryka jest priorytetem UE w zakresie bezpieczeństwa. Unia nie jest gotowa do interweniowania w Afryce na dużą skalę. Postawa Unii wobec interwencji wojskowych w Afryce jest, w gruncie rzeczy, paradoksalna. Z jednej strony państwa członkowskie UE, na potrzeby polityki wewnętrznej, chciałyby swym żołnierzom zagwarantować bezpieczeństwo. Nie wiadomo jednocześnie, kto miałby to bezpieczeństwo gwarantować. Z drugiej strony – gdyby jednak znalazł się ktoś, kto na danym terenie ma takie możliwości, to europejscy żołnierze nie byłiby tam potrzebni. Koncept, że warunkiem wysłania żołnierzy w rejon konfliktu jest zagwarantowanie im bezpieczeństwa, silnie ogranicza potencjalne działania wojskowe UE. Drugim poważnym ograniczeniem są wysokie koszty takich misji.

W państwach członkowskich UE pojawiają się również wątpliwości polityczne. O ile wykorzystanie wojska do akcji humanitarnych nie budzi większych zastrzeżeń, o tyle motywy stojące za takim zaangażowaniem czy udział armii w projektach rozwojowych spotykają się z krytyczną analizą organizacji pozarządowych. Janina Ochojska pisała: „Jeżeli w motywacji oraz strategii pomocy przeważa własny interes i korzyści, to dobro ludzi, którzy potrzebują pomocy, jest zagrożone. Jeżeli motywacją jest «zdobycie serc i umysłów», to mamy do czynienia z manipulacją, służącą ochronie własnych interesów. Taka była motywacja USA podczas wojny wietnamskiej” [*Kto niesie pomoc?* 2011, s. 3]. Organizacje, takie jak Oxfam i Polska Akcja Humanitarna, uważają, że nie powinno się „pozwalać na takie alokowanie lub ograniczanie pomocy humanitarnej, które będzie wynikać z celów wojskowych lub antyterrorystycznych” [*Kto niesie pomoc?* 2011, s. 7]. Rekomendują organizacjom pomocowym, by „odmawiać przyjmowania finansowania od donatorów, jeśli warunkiem uzyskania wsparcia jest współpraca z wojskiem lub dostarczanie mu informacji, lub też wymaga się od nich dystrybuowania pomocy i przydzielania środków w zależności od współpracy politycznej lub wojskowej ze strony beneficjentów pomocy” [*Kto niesie pomoc?* 2011, s. 7].

3.3. Instrumenty Unii Europejskiej na rzecz pokoju i bezpieczeństwa

3.3.1. Instrument na rzecz Pokoju w Afryce

Unia Europejska chętnie wspierała liczne misje wojskowe innych podmiotów, a w szczególności ONZ i Unii Afrykańskiej. Aby ułatwić to wsparcie, podjęto konkretne działania, których celem było utworzenie mechanizmów wspierania pokoju

i bezpieczeństwa w Afryce. Nie mogły one być częścią budżetu UE, gdyż traktaty UE nie pozwalają Wspólnocie na finansowanie operacji wojskowych. W dniu 11 grudnia 2003 r. decyzją Rady Ministrów AKP-UE ustanowiono Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (*African Peace Facility* – APF) [Decision No 3/2003]. Jego zadaniem jest finansowanie misji pokojowych w Afryce. O ustanowienie takiego instrumentu wnioskowała Unia Afrykańska⁶⁷, która chciała, by fundusze na wsparcie pokoju i bezpieczeństwa w Afryce były bardziej przewidywalne [*Sustaining EU Financing* 2011, s. 2]. Podstawą prawną powołania APF była *umowa z Kotonu*, w której zapisano: „W sytuacjach gwałtownych konfliktów Strony podejmą wszelkie działania właściwe w zakresie zapobiegania nasilaniu się przemocy, ograniczenia zasięgu terytorialnego oraz ułatwienia pokojowego rozstrzygnięcia zaistniałych sporów” [art. 11 ust. 4].

Pierwotnie na ten Instrument przeznaczono kwotę 250 mln EUR [art. 2], pochodzących z 9. Europejskiego Funduszu Rozwoju. Jednak trzeba zauważyć, że ponad połowa tych środków, a dokładnie 126,4 mln, pochodziła z alokacji środków planowanych pierwotnie dla poszczególnych państw AKP [art. 1 i aneks]. Najwięcej „straciła” w ten sposób Etiopia – 8,1 mln EUR, a najmniej Seszele – 0,1 mln EUR. W latach 2006 i 2007 fundusze AFP powiększono o 189 mln EUR. Zostały one przekazane częściowo z „koperty” współpracy regionalnej państw AKP 9. EDF (2000–2007), a częściowo z dobrowolnych, dodatkowych wpłat państw członkowskich UE⁶⁸. Kwoty te były przeznaczone na okres 3 lat. Instrument uruchomiono praktycznie w czerwcu 2004 r. W kwietniu 2006 r. przedłużono jego działanie na lata 2008–2010, a rok później zasilono kwotą 300 mln EUR, pochodzących z 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (2008–2013). Po kolejnych zwiększeniach z lat 2011 i 2012 – łącznie na lata 2009–2012 APF został wyposażony w kwotę 700,6 mln EUR. Program Działania APF na lata 2014–2016 obejmuje kwotę 750 mln EUR⁶⁹.

Fundusze te były przede wszystkim przeznaczane dla państw afrykańskich, które w ramach misji pokojowych wysyłają swych żołnierzy do innych państw afrykańskich. Robią to w ramach operacji wsparcia pokoju (*Peace Support Operations*). Jednak w związku ze źródłem finansowania (EDF) w ramach APF można finansować tylko takie wydatki, które są kwalifikowane jako pomoc rozwojowa. Zalicza się do nich koszt utrzymania żołnierzy (w tym diety), koszty łączności i transportu, opiekę zdrowotną i amortyzację urządzeń cywilnych. Nie można natomiast finansować żołdu, zakupu broni i sprzętu wojskowego, amunicji czy kosztów szkolenia wojskowego. W ramach instrumentu finansowano m.in. misje wojskowe Unii Afrykańskiej i afrykańskich organizacji regionalnych:

- Misję Unii Afrykańskiej w Sudanie (*African Union Mission in Sudan* – AMIS), 2004–2007,

⁶⁷ Deklaracja Szczytu Unii Afrykańskiej w Maputo (*African Union Maputo Summit Declaration*).

⁶⁸ Na misję AMIS osiem państw członkowskich UE przeznaczyło dodatkowo 36 mln EUR.

⁶⁹ Porozumienie finansowe w tej sprawie podpisano 15 lipca 2014 r.

- Misję Unii Afrykańskiej w Somalii (*African Union Mission in Somalia*), od 2007 r.,
- Misję Unii Afrykańskiej wspierającą wybory na Komorach (*African Union Mission for Support to the Elections in Comoros*), 2006–2008,
- Misję konsolidacji pokoju w Afryce Środkowej (*La Mission de consolidation de la paix en Centrafrique*), 2004–2013,
- a także mediacje na Madagaskarze, w Nigrze, Gwinei i Somalii.

Instrument w ramach budowania potencjału instytucjonalnego, umożliwia finansowanie organizacji regionalnych na tym kontynencie, takich jak [EPLO 2012, s. 4]:

- Unia Afrykańska (*African Union* – AU),
- Wspólnota Państw Sahelu i Sahary (*Community of Sahelo-Saharan States* – CENSAD),
- Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (*Common Market for Eastern and Southern Africa* – COMESA),
- Wspólnota Wschodnioafrykańska (*East African Community* – EAC),
- Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej (*Economic Community of Central African States* – ECCAS),
- Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States* – ECOWAS),
- Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju (*Intergovernmental Authority on Development* – IGAD),
- Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (*Southern African Development Community* – SADC)

oraz instytucji i mechanizmów, które w ramach panafrykańskiej Architektury Pokoju i Bezpieczeństwa dla Afryki (APSA) mają ułatwić zapewnienie pokoju w poszczególnych regionach Afryki:

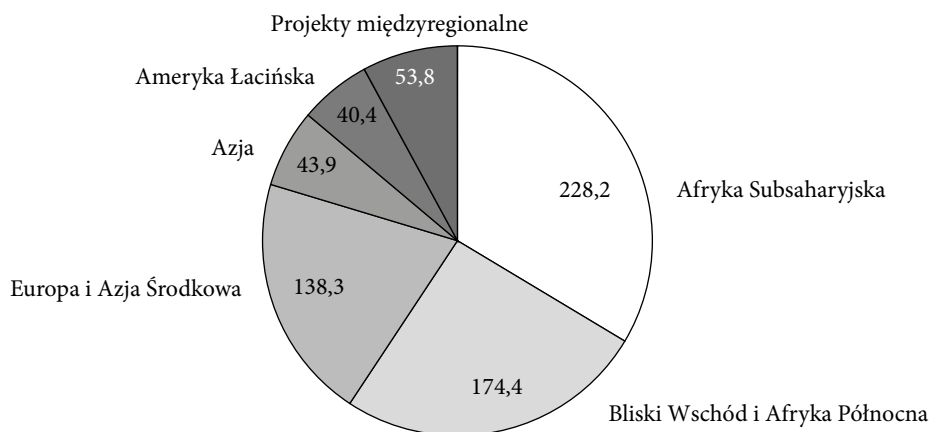
- Radę Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej (*AU's Peace and Security Council*)
- Panel Mędrców (*The Panel of the Wise*)
- Kontynentalny System Wczesnego Ostrzegania (*Continental Early Warning System*)
- Afrykańskie Siły Szybkiego Reagowania (*African Standby Force*).

3.3.2. Instrument na rzecz Stabilizacji i Pokoju

Drugim instrumentem finansowym UE bezpośrednio związanym z bezpieczeństwem, a w tym bezpieczeństwem m.in. w Afryce, jest Instrument na rzecz Stabilizacji i Pokoju (*Instrument contributing to Stability and Peace* – IcSP) [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 230/2014]. Jego poprzednikiem był, ustanowiony w 2006 r., Instrument na rzecz Stabilności (*Instrument for Stability* – IfS) [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1717/2006], który zastąpił z kolei wcześniejszy Mechanizm Szybkiego Reagowania (*Rapid Response Mechanism*) [Rozporządzenie Rady (WE) Nr 381/2001 z dnia 26 lutego 2001]. Ogólnym

celem Instrumentu jest wspieranie cywilnych działań prewencyjnych, które mogą zneutralizować zagrożenia dla bezpieczeństwa. Najnowsza wersja Instrumentu, zgodnie z wolą państw członkowskich UE: „zapewnia na lata od 2014 do 2020 bezpośrednie wsparcie polityk zewnętrznych Unii przez usprawnienie i zwiększenie spójności działań Unii w dziedzinach reagowania kryzysowego, zapobiegania konfliktom, budowania pokoju oraz gotowości na sytuacje kryzysowe, a także przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze globalnym i ponadregionalnym” [art. 1 ust. 1]. Określono trzy cele szczegółowe:

- „a) w sytuacji kryzysu lub początku kryzysu — przyczynianie się do szybkiego zapewnienia stabilności poprzez skuteczną reakcję mającą na celu pomoc w zachowaniu, ustanowieniu lub przywróceniu warunków niezbędnych do właściwej realizacji unijnych polityk zewnętrznych i działań w tym zakresie zgodnie z art. 21 TUE;
 - b) przyczynianie się do zapobiegania konfliktom oraz do zapewnienia zdolności i gotowości do reagowania na sytuacje przedkryzysowe i pokryzysowe, a także do budowania pokoju; oraz
 - c) przeciwdziałanie szczególnym zagrożeniom dla pokoju, bezpieczeństwa międzynarodowego i stabilności na poziomie globalnym i ponadregionalnym” [art. 1 ust. 4].
- Dla jasności, w rozporządzeniu ustanawiającym omawiany Instrument, Parlament Europejski i Rada UE przypomiwały cele działań zewnętrznych UE, określone w art. 21 TUE: „utrzymywanie pokoju, zapobieganie konfliktom, umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka” [TUE, Preambuła, pkt 2].



Rysunek 2. Wartość projektów finansowanych z Instrumentu na rzecz Stabilizacji i Pokoju (2016 r.)

Źródło: Dobрева i Wegner 2017, s. 5.

W latach 2007–2013 planowano w ramach IfS wydać 2,062 mld EUR. W kolejnej perspektywie finansowej – na lata 2014–2020 – na IcSP zarezerwowano 2,338 mld EUR [art. 13]. Instrumenty wspierające stabilność nie mają ograniczeń geograficznych, a Afryka Subsaharyjska jest jednym z kluczowych beneficjentów. W latach 2007–2013 w ramach IfS w Afryce wydano ponad 316 mln EUR. Obecnie ten region też otrzymuje największe wsparcie.

Większość funduszy Instrumentu jest wydawana na krótkoterminowe projekty, które nie podlegają wcześniejszemu programowaniu. Wynika to z prewencyjnego charakteru działań finansowanych w ramach tego mechanizmu. Instrument na rzecz stabilności, zarządzany przez FPI, jest „szybszy” niż inne instrumenty UE. Jednak szybkość uruchomienia funduszy jest oceniana jako niewystarczająca dla stabilizacji sytuacji konfliktowych [EU Development 2013, s. 21]. Z analiz wynika, że minimalny okres między zidentyfikowaniem potrzeby a rozpoczęciem interwencji w ramach IfS wynosi dwa miesiące. Maksymalny okres finansowania z IfS wynosi 24 miesiące. Dłuższe interwencje teoretycznie powinny być finansowane z DCI. W praktyce jest z tym problem. Wynika on z tego, że problematyka zapobiegania konfliktom jest często pomijana w dokumentach programujących DCI – *Country Strategy Papers* i *Regional Strategy Papers* [EU Development 2013, s. 40]. Najwięcej funduszy IfS wykorzystano w Demokratycznej Republice Konga, Republice Środkowoafrykańskiej, Czadzie i Somalii. Pozostali beneficjenci w Afryce to: Uganda, Gwinea Bissau, Sudan, Zimbabwe, Sierra Leone, Senegal, Zambia, Komory, Seszele, Madagaskar, Kenia i Burundi. Podobnie jak Instrument na rzecz Pokoju w Afryce, IcSP finansuje działania Unii Afrykańskiej. W ramach IcSP nie finansuje się wyłącznie klasycznych misji cywilnych. Na przykład w roku 2014 wspierano budowanie państwowości w państwach niestabilnych dotkniętych epidemią Ebola – w Gwinei, Sierra Leone i Liberii [Sprawozdanie roczne 2015].

3.3.3. Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Dwa kolejne instrumenty UE służące do finansowania działań związanych z redukowaniem niestabilności to budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (w latach 2007–2013 była to łączna kwota 1980 mln EUR) oraz mechanizm Athena [Decyzja Rady 2004] (ok. 520 mln EUR w latach 2004–2010). Athena jest mechanizmem „zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne” [art. 2]. Państwem członkowskim, które nie uczestniczy w działaniach i decyzjach UE o charakterze obronnym, a więc również w mechanizmie Athena, jest Dania. Wydatki operacyjne WPZiB, będące częścią budżetu UE, są przeznaczane na działania cywilne realizowane przez podmioty cywilne. Środki te są w specjalnej podsekcji budżetowej (rozdział 19 03), która

stanowi część tytułu 19 (stosunki zewnętrzne). Z budżetu WPZiB finansowano m.in. misje EUSEC DRC, EUPOL DRC, EU SSR Gwinea Bissau.

Trzeba dodać, że samo rozwiązanie konfliktu, polegające na doprowadzeniu do zaprzestania walk i przywrócenia pokoju, nie likwiduje automatycznie przyczyn konfliktów. „Łatwiej jest naprawiać drogi czy szkolić policję, niż zmienić głęboko zakorzenione obyczaje osób będących w tym regionie u władzy. Darczyńcy «prze-rabiali» tę lekcję w Afganistanie. W miejscu, gdzie toksyczna polityka protekcjo-nizmu, transgranicznych interwencji i rozdrobnienie sceny politycznej utrwalają przemoc” [Stearns 2013, s. 112]. W maju 2014 r. członkowie Niezależnej grupy ds. wizji europejskiej współpracy rozwojowej (*The Independent Vision Group on Euro-pean Development Cooperation*)⁷⁰ ogłosili dokument pt. *Ponowne ukształtowanie globalnego rozwoju: Czy Europa będzie liderem? (Re-Shaping Global Development: Will Europe Lead? An Argument and a Call to Action)*. Była to próba określenia roli, jaką UE powinna odgrywać w globalnej współpracy rozwojowej. Odnośnie do *fragile states* autorzy uważali, że „Obecnie zbyt wiele zależy od determinacji nielicznych państw członkowskich, które chcą zaangażować się w operacje poko-jowe o niepewnych ramach czasowych i wynikach. Niezbędne jest bardziej skoor-dynowane podejście” [Re-Shaping 2014, s. 10]. Próbowali też ograniczyć szeroką listę priorytetów czy warunków rozwoju. W rezultacie autorzy mocno podkreślali związek bezpieczeństwa i przestrzegania praw człowieka: „Poszanowanie praw człowieka prowadzi do długoterminowej stabilności. I odwrotnie, negowanie praw uniwersalnych prowadzi ostatecznie do upadku rządów i gospodarek” [Re-Shaping 2014, s. 10]. Diagnoza wydaje się prawidłowa. Trudniejsze od diagnozowania jest jednak wdrożenie. Zresztą inne koncepcje, wynikające z badań naukowych czy decyzji politycznych, napotykały z reguły podobną barierę – barierę wdrożenia.

Kluczowi dawcy, jak UE, mają poważne trudności zarówno z wolą zaangażowa-nia w misje pokojowe, jak i ulepszeniem koordynacji czy przekonaniem afrykań-skich partnerów do rzeczywistego uznania uniwersalności praw człowieka w ich euroatlantycznej interpretacji. Dodatkowo, Unia inaczej niż większość państw afrykańskich postrzega podmiot bezpieczeństwa. „Stosując podejście zachod-niocentryczne, zgodne ze współczesnym dyskursem o bezpieczeństwie, można stwierdzić, że bezpieczeństwo jednostki stoi na równi z bezpieczeństwem pań-stwa” [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 163]. Tymczasem w wielu państwach afrykańskich za uzupełniający podmiot bezpieczeństwa nie uchodzi cała ludność, lecz aktualnie rządzący. Bronią oni państwa, gdyż często wykorzystują państwo dla własnych partykularnych interesów. Ludnością, jej bezpieczeństwem i rozwo-jem rządzący wielu państw afrykańskich nie interesują się. Unia Europejska ma problem wynikający z tego, że jej struktura instytucjonalna w sprawach polityki

⁷⁰ Członkowie Independent Vision Group: Thijs Breman, Bengt Braun, Baroness Margaret Jay, Filip Kaczmarek, Louka Katseli, Simon Maxwell, Dirk Messner, Ana Palacio, Laurence Tubiana, Kevin Watkins, Mikaela Gavas.

zagranicznej często uniemożliwia podejmowanie szybkich decyzji. Z drugiej strony od szybkości podejmowania decyzji często zależy skuteczność działań zmierzających do zapobieżenia konfliktom czy ich rozwiązywania. Komisja Europejska, zarządzająca IcSP i AFP, wkracza w obszar polityki zagranicznej, która traktatowo pozostaje kompetencją państw członkowskich i Rady.

3.4. Korupcja, jakość rządów i trybalizm jako bariery rozwoju

Umowy UE z krajami afrykańskimi, a później z państwami AKP, koncentrowały się na handlu. Tymczasem wiele z tych państw nie było w stanie wykorzystać możliwości wynikających z handlu, gdyż brakowało im „instytucji, które by bezstronnie egzekwowały umowy, i dlatego tracą one większość korzyści z takich transakcji” [Olson 1996, s. 22]. Odrębnym problemem była i jest jakość rządów. „Postkolonialna Afryka z braku doświadczeń nie umiała się sama rządzić, a legitymacją dla jej władców były sieci rodowych powiązań i lojalność wiernej klienteli” [Landes 2015, s. 563]. Postkolonialna Afryka wybrała etatyzm: „[w]iększość Afrykanów opowiadała się za etatyzmem – systemem ekonomicznym, który opiera się na kontrolowanej przez państwo alokacji zasobów, w którym rynek jest ograniczony, i który daje państwu szeroką władzę do ingerencji w wymianę dóbr i usług, a także władzę do posiadania i kontrolowania zasobów produkcyjnych” [Mbaku 2007, s. 2–3]. Jednak concept państwa afrykańskiego bardzo różni się od klasycznej wizji Maxa Webera. Państwa afrykańskie mają problem z wieloma klasycznymi wyznacznikami państwowości, takimi jak: terytorium, więź obywateli z państwem czy monopol na użycie siły.

Państwo afrykańskie bywa postrzegane jako struktura neopatrymonialna [Hall i Biersteker 2002; Engelbert 2000; van de Walle 2001]. Charakteryzuje się ona korupcją na wszystkich szczeblach, prywatyzacją zasobów publicznych, określaną czasami jako prebendalizm [Joseph 1987; Adebani i Obadare 2013], solidarnością klanową i etniczną (trybalizmem), nepotyzmem, centralizmem i klientelizmem [Clapham 1982; Médard 2005]⁷¹. Celem średniowiecznych prebend kościelnych było zapewnienie uposażenia duchownym, którzy nie posiadali dochodów z działalności duszpasterskiej. Prebendalizm w kontekście afrykańskim oznacza sytuację, w której sprawowanie urzędu publicznego oznacza dostęp do publicznych zasobów i ich bezkarne przywłaszczanie. Celem polityki w takim ujęciu nie jest arystotelesowskie „dobro wspólne”, lecz indywidualne wzbogacenie. Dysponent prebendy (urzędu) staje się patronem prebendariusza. W ten sposób zjawisko to wzmacnia relacje i postawy klientelistyczne. Klientelizm występuje w różnych częściach świata, w tym w Europie. Różnica polega na tym, że w Europie zjawisko

⁷¹ Jednym z pierwszych autorów, którzy zwrócił uwagę na patologie wśród elit rządzących państwami afrykańskimi po dekolonizacji i zagrożenia dla nowych państw wynikające z trybalizmu, był Ryszard Kapuściński.

to jest niezgodne z obowiązującymi regułami, a w Afryce „stosunki podległości, relacja patron-klient wytyczają obowiązujące reguły gry” [Lonsdale 2014, s. 94]. „Społeczna płaszczyzna, z której wyrasta jednostka, jest w krajach Afryki nasączona klientelizmem w strukturze hierarchii władzy i sposobach przyznawania statusu społecznego, które wyznaczają ludzką wartość i określają zwyczajowe sposoby jej utrzymania” [Gagiano 1997, s. 55]. Co gorsze, zjawisko klientelizmu przekłada się na relacje państw afrykańskich z Unią Europejską [Bretherton i Vogler 2008] i jest określane jako „kolektywny klientelizm” [Ravenhill 1985]. Na klientelizmie opiera się część relacji bilateralnych państw afrykańskich. Przykładem są wspomniane wyżej specjalne relacje z Francją – *Françafrique*, które często są interpretowane w kategoriach klientelistycznych jako forma „międzynarodowego klientelizmu opartego na hierarchicznych relacjach między patronem a klientem, przy założeniu utrzymania kontroli nad zasobami dawnych kolonii” [Gawrycki i Szeptycki 2011, s. 172].

Inne bariery rozwoju w Afryce to niezdolność państwa do efektywnej alokacji pomocy zagranicznej, trybalizm, nepotyzm, centralizm, brak rządów prawa i gwarancji dla własności oraz niski stan bezpieczeństwa. Gunnar Myrdal określał zbiór tych zjawisk terminem „miękkie państwo” – „Chodzi przede wszystkim o wszelkie odmiany społecznego niezdiscyplinowania w przestrzeganiu i egzekwowaniu prawa, jakości jego stanowienia, nieposłuszeństwo ludności i urzędników wobec zarządzeń centralnych władz państwowych oraz korupcję aparatu państwowego [...], niską skuteczność we wprowadzaniu reform, niską efektywność wykorzystania funduszy publicznych, nepotyzm, nadużywanie władzy politycznej i gospodarczej do realizacji partykularnych interesów jednostek i małych grup [Deszczyński 2011, s. 62]. Trzy bariery rozwoju wymagają szczególnej analizy – korpucja, jakość rządów i trybalizm.

3.4.1. Korupcja jako bariera rozwoju

Szesnasty cel zrównoważonego rozwoju (SDG) dotyczy promowania sprawiedliwych, pokojowych i inkluzyjnych społeczności. Jednym z celów szczegółowych 16. SDG jest „znaczące zredukowanie korupcji i łapownictwa we wszystkich ich formach”. Na przykładzie Afryki Subsaharyjskiej doskonale widać, że zadanie to jest całkowicie uzasadnione. Trwały rozwój tego regionu nie jest możliwy bez poprawy jakości rządzenia, w tym zdecydowanego ograniczenia korupcji. Zjawisko korupcji jest istotne z wielu powodów. Jednym z nich jest skala zjawiska. Nielegalne przepływy finansowe (*illicit financial flows* – IFF), które są skutkiem różnych form korupcji, szacuje się w wymiarze globalnym na bilion dolarów rocznie [Cost of Corruption 2015]. Globalny poziom udzielonych łapówek również jest szacowany na bilion dolarów rocznie [Development Cooperation 2006]. Kraje biedne cierpią na tym w szczególny sposób, gdyż fundusze te mogłyby się przyczyniać do rozwoju tych państw i ograniczenia ubóstwa ich obywateli. Obliczono, że na każdego dolara, który napływa do krajów rozwijających się w ramach ODA, przypada 10 dolarów

wyływających w ramach IFF [Kar i Spanjer 2014]. Według badań [Baker 2009] od 20 do 40 mld dolarów jest co roku rozkradanych poprzez korupcję w krajach rozwijających się. Jak duże znaczenie dla rozwoju miałyby te pieniądze, świadczy to, że kwoty te stanowią równowartość od 20 do 40% ODA w wymiarze globalnym.

Afryka Subsaharyjska jest najbardziej niebezpiecznym regionem świata, a jednocześnie wiele państw z tego regionu jest poważnie zagrożonych korupcją. Transparency International opracowuje co roku indeks percepcji korupcji. W ostatnich latach w końcówce listy zawsze znajdowało się kilka państw Afryki Subsaharyjskiej. Czterdzieści państw regionu ma poważny problem z korupcją.

Tabela 9. Państwa postrzegane jako najbardziej skorumpowane – wskaźnik postrzegania korupcji (*Corruption Perceptions Index*) w latach 2012–2016

Miejsce w rankingu 2016 r.	Państwo	2012	2013	2014	2015	2016
1	Somalia	8	8	8	8	10
2	Sudan Południowy	–	14	15	15	11
3	Korea Północna	8	8	8	8	12
4	Syria	26	17	20	18	13
5	Jemen	23	18	19	18	14
5	Sudan	13	11	11	12	14
5	Libia	21	15	18	16	14
8	Afganistan	8	8	12	11	15
9	Gwinea Bissau	25	19	19	17	16
10	Wenezuela	19	20	19	17	17

Źródło: *Corruption Perceptions Index* 2016.

Korupcja ma wiele negatywnych aspektów, ale jej znaczenie wynika także z negatywnego wpływu na rozwój. W tym kontekście szczególnie szkodliwa jest dla państw o niskim poziomie rozwoju. Negatywne skutki korupcji mają wielowymiarowy charakter. Korupcja przyczynia się do zmniejszenia: produktywności, inwestycji, w tym bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ale także zyskowności działalności gospodarczej i wzrostu gospodarczego. Korupcja prowadzi do obniżenia zakresu i jakości usług publicznych, zaufania do instytucji publicznych i systemu politycznego jako takiego. Korupcja osłabia legitymizację państwa, generuje niestabilność i może zwiększyć prawdopodobieństwo konfliktu, wywiera negatywny wpływ na środowisko naturalne (sprzyja zwiększeniu zanieczyszczenia, deforestacji, rabunkowemu gospodarowaniu zasobami naturalnymi). Korupcja zmniejsza dochody państwa. Ban Ki-moon, sekretarz generalny ONZ, w swym raporcie poprzedzającym przyjęcie SDG pisał: „Sektor publiczny może znacznie zwiększyć swe przychody poprzez zreformowanie systemów podatkowych, walkę z oszustwami podatkowymi, korygowanie nierówności oraz zwalczanie korupcji”

[United Nations 2014c, s. 9]. Skutki korupcji w krajach Afryki Subsaharyjskiej są tak dotkliwe, że jeden z kenijskich ministrów określił korupcję jako „zbrodnię przeciwko ludzkości” [Development Cooperation 2006, s. 22].

Dawcy pomocy próbują ograniczyć korupcję i jej negatywny wpływ na skuteczność pomocy. Używają do tego kilku instrumentów: międzynarodowych inicjatyw finansowych, warunkowania pomocy, czego szczególnym przypadkiem jest warunkowanie pomocy budżetowej. Przyjęto liczne konwencje i inicjatywy związane z ograniczeniem korupcji i nielegalnych przepływów finansowych: Konwencje anty-łapowniczą OECD (1999), Inicjatywę transparentności w przemyśle wydobywczym (2002), Konwencję ONZ przeciw korupcji (2003), powołano Grupę Zadaniową ds. działań finansowych (1989) i Grupę Roboczą G20 ds. zwalczania korupcji (2010). Niestety, z badań Johnssøna, Taxella i Zauuma [2012] wynika, że konwencje te i inicjatywy nie przynoszą oczekiwanych skutków dla krajów rozwijających się. Jeżeli zwalczanie korupcji ma być skuteczne, to musi się stać fragmentem szerszego programu działań, mających zwiększyć jakość rządzenia i skuteczność instytucji publicznych państw rozwijających się.

3.4.2. Znaczenie jakości rządów dla rozwoju

Unia Europejska i część innych dawców pomocy jest przekonana, że jednym z kluczowych warunków dla trwałego rozwoju są „dobre rządy” w krajach partnerskich. Problem polega na tym, że państwa Afryki Subsaharyjskiej nie przywiązują równie dużej wagi do jakości rządów. Stronie europejskiej udało się wprowadzić wpisać do *umowy z Kotonu*, regulującej współpracę m.in. z krajami Afryki Subsaharyjskiej, definicję „dobrych rządów”. I jest to definicja ambitna. „W kontekście otoczenia politycznego i instytucjonalnego wspierającego prawa człowieka, zasady demokratyczne oraz państwo prawne, dobre rządy są przejrzystym i odpowiedzialnym zarządzaniem zasobami ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i finansowymi do celów sprawiedliwego i stałego rozwoju. Obejmują jasne procedury decyzyjne na poziomie władz państwowych, jawne i odpowiedzialne instytucje, nadrzędność prawa w zarządzaniu i rozdziale zasobów oraz tworzenie możliwości opracowywania i realizacji środków mających w szczególności na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji” [art. 9 pkt 3]. Podczas nowelizacji umowy z roku 2005 wzmocniono ten zapis o stwierdzenie „Dobre rządy stanowiące podwaliny partnerstwa AKP-UE tworzą również podwaliny polityki krajowej i międzynarodowej Stron oraz stanowią podstawowy element niniejszej Umowy. Strony postanawiają, że poważne przypadki korupcji, w tym akty przekupstwa prowadzące do takiej korupcji, o których mowa w artykule 97, stanowią naruszenie tego elementu” [Umowa zmieniająca Umowę o partnerstwie 2005, s. 12]. Zapisy te jednak nie zmieniły postawy wielu państw afrykańskich, dla których tak zdefiniowana koncepcja „dobrych rządów” nie jest kluczową sprawą.

Jakość rządów może być mierzona wieloma metodami. Robią to cyklicznie różne instytucje. Jedną z ciekawszych prób jest wskaźnik Ibrahima dotyczący rządów w Afryce (*Ibrahim Index of African Governance* – IIAG). Ten miernik jakości rządów w Afryce opracowała w 2007 r. Mo Ibrahim Foundation we współpracy z Uniwersytetem Harvarda. Co roku jest on obliczany dla wszystkich państw Afryki. Indeks obejmuje cztery wymiary i uwzględnia obecnie aż 94 inne wskaźniki. Analizowane obszary to: bezpieczeństwo i rządy prawa – w ramach którego analizuje się 25 wskaźników szczegółowych, uczestnictwo i prawa człowieka – 17 wskaźników, zrównoważone możliwości ekonomiczne – 29 wskaźników, rozwój społeczny – 22 wskaźniki. W ramach pierwszego wymiaru aż sześć wskaźników jest związanych z korupcją. Warto się przyjrzeć krajom, które osiągają najlepsze wyniki w mierzonych kategoriach (tabele 10–12).

Tabela 10. Rozliczalność i transparentność w sektorze publicznym w 2015 r.

Państwo	Na podstawie danych Afrykańskiego Banku Rozwoju (AfDB)	Na podstawie danych Banku Światowego (WB)	Z uwzględnieniem obu wskaźników – AfDB i WB
Botswana	100,0	–	100,0
Wyspy Zielonego Przylądka	95,8	100,0	97,9
Mauritius	87,5	–	87,5
Ghana	87,5	71,4	79,5
Rwanda	87,5	71,4	79,5
Benin	75,0	71,4	73,2
Burkina Faso	75,0	71,4	73,2

Źródło: 2016 *Ibrahim Index of African Governance*.

Tabela 11. Wskaźniki korupcji w 2015 r.

Państwo	Korupcja i biurokracja (na podstawie danych WB)	Korupcja na poziomie rządu i urzędów publicznych (na podstawie danych Economist Intelligence Unit)	Postępowania antykorupcyjne w sektorze publicznym (IIAG)	Po zestawieniu wszystkich wskaźników dotyczących rozliczalności i korupcji
Botswana	76,2	100,0	74,7	72,1
Rwanda	76,2	60,0	37,5	69,1
Mauritius	76,2	60,0	52,0	65,6
Wyspy Zielonego Przylądka	76,2	100,0	32,1	60,5
Namibia	76,2	80,0	38,9	60,4
Lesotho	76,2	80,0	62,5	59,8
Seszele	95,2	70,0	25,0	55,9

Źródło: 2016 *Ibrahim Index of African Governance*.

Tabela 12. Całościowy wskaźnik Ibrahima dotyczący rządów w Afryce w wybranych latach

Państwo	2000	2005	2010	2015
Mauritius	75,8	77,2	80,3	79,9
Botswana	71,3	73,8	75,2	73,7
Wyspy Zielonego Przylądka	68,4	70,8	71,5	73,0
Seszele	67,0	67,6	69,2	72,6
Namibia	64,6	66,0	67,0	69,8

Źródło: 2016 Ibrahim Index of African Governance.

Jednym z najważniejszych wniosków wynikających z analizy IIAG za rok 2015 jest to, że z reguły państwa, które są na najwyższym poziomie pod względem jakości rządzenia i mają najlepsze wskaźniki dotyczące korupcji, nie są najbiedniejszymi państwami regionu. Wręcz przeciwnie – najlepsze rezultaty w kwestii korupcji są udziałem państw o względnie wysokim PKB *per capita*. Jedynym wyjątkiem jest stosunkowo biedna, ale szybko rozwijająca się Rwanda. Warto też zauważyć, że większość spośród państw z najlepszymi wynikami w zakresie jakości rządów to państwa małe pod względem liczby ludności (Botswana, Mauritius, Namibia, Seszele, Wyspy Zielonego Przylądka). Mniejsza liczba ludności ułatwia zarządzanie i sprawiedliwszą dystrybucję bogactw narodowych.

Tabela 13. Wskaźnik Ibrahima dotyczący rządów w Afryce (IIAG) dla państw Afryki Subsaharyjskiej w 2016 r.

Państwo	IIAG za 2015 r.	Miejsce w rankingu	Zmiana w latach 2000–2015
Afryka	50,0		+3,3
Angola	39,2	45	+11,0
Benin	57,5	16	+3,2
Botswana	73,7	2	+2,4
Burkina Faso	51,8	23	+2,3
Burundi	41,9	43	+2,8
Czad	34,8	48	+2,8
Demokratyczna Republika Konga	35,8	46	+6,1
Dżibuti	46,5	36	+3,9
Erytrea	30,0	50	–3,4
Etiopia	49,1	31	+9,8
Gabon	48,8	32	+4,0
Gambia	56,6	35	–2,1
Ghana	63,9	8	+0,8

Państwo	IIAG za 2015 r.	Miejsce w rankingu	Zmiana w latach 2000–2015
Gwinea	43,3	41	+3,6
Gwinea Bissau	41,3	44	+7,3
Gwinea Równikowa	35,4	47	+6,0
Kamerun	45,7	38	+1,7
Kenia	58,9	12	+5,3
Komory	50,3	26	+7,5
Kongo	43,0	42	+5,5
Lesotho	57,8	15	+3,4
Liberia	50,0	28	+14,6
Madagaskar	48,5	33	–5,8
Malawi	56,6	17	+4,4
Mali	50,6	25	–1,8
Mauretania	43,5	40	+0,5
Mauritius	79,9	1	+4,1
Mozambik	52,3	21	+0,0
Namibia	69,8	5	+5,2
Niger	50,2	27	+8,4
Nigeria	46,5	36	+4,0
Republika Środkowoafrykańska	25,7	52	–5,3
RPA	69,4	6	+0,8
Rwanda	62,3	9	+12,8
Senegal	60,8	10	+5,2
Seszele	72,6	4	+5,6
Sierra Leone	49,4	30	+9,7
Somalia	10,6	54	+0,3
Sudan Południowy	18,6	53	.
Sudan	30,4	49	.
Swaziland	49,7	29	+3,0
Tanzania	56,5	18	+1,3
Togo	48,5	33	+11,7
Uganda	56,2	19	+5,5
Wybrzeże Kości Słoniowej	52,3	21	+12,4
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	60,5	11	+4,0
Wyspy Zielonego Przylądka	73,0	3	+4,6
Zambia	58,8	13	+5,4
Zimbabwe	44,3	39	+8,4

Źródło: 2016 Ibrahim Index of African Governance.

Analiza wskaźnika IIAG (tabela 13) potwierdza wcześniejsze badania, które wykazywały związek między skalą korupcji a wzrostem nierówności i ubóstwa [Gupta, Davoodi i Alonso-Terme 2002]. Im większa korupcja, tym mniejsze szanse na rozwój i ograniczenie ubóstwa.

3.4.3. Wpływ trybalizmu na rozwój

Jedną z barier rozwoju Afryki Subsaharyjskiej jest trybalizm polityczny. Powstaje on wtedy, gdy „tożsamości etniczne zmieniają współzawodnictwo etniczne w rywalizację polityczną” [Vorbrich 2012, s. 353]. Katalizatorem takiej przemiany jest zderzenie świadomości plemiennych i „kulturowo zdefiniowanych interesów grupowych” z ideą państwa. „Plemię” – takie, jakim znamy je dzisiaj – pojawiło się w epoce kolonialnej, jako efekt zamierzonych i przypadkowych działań państwa kolonialnego lub innych instytucji świata białych. Od początku było bardziej abstrakcją wyodrębnioną – «wynalezioną» – przez badaczy, misjonarzy i administrację, niż naturalnym i spójnym fenomenem społeczno-kulturowym” [Vorbrich 1999, s. 185]. Państwa afrykańskie, które powstały w wyniku dekolonizacji, nie miały charakteru narodowego. Nie dysponowały etnicznym, klasowym czy politycznym spoiwem, które mogłoby jednoczyć ich obywateli. Niepodległe państwa powstawały w granicach dawnych kolonii. Jedynym wyjątkiem, w którym wykorzystano jedność kulturową i językową w celu połączenia dwóch kolonii, była Somalia (łączyła Somali Brytyjskie i Somali Włoskie), która później stała się jednym z najbardziej znanych przykładów państwa „upadłego”.

Państwa kontrolowały zasoby naturalne i umożliwiały akumulację kapitału i dlatego to właśnie struktury państwa stawały się polem współzawodnictwa. W Afryce występuje etniczny kolonializm, polegający na budowaniu „struktury władzy opartej głównie na członkach grupy etnicznej przywódcy państwa” [Vorbrich 2012, s. 355], co nie wyklucza klasycznie rozumianego nepotyzmu czy kumoterstwa. Dla części dawców pomocy rozwojowej, w tym UE, niepokojący jest fakt, że czynnikiem, który aktywizował trybalizm polityczny, okazała się demokratyzacja. „Liberalizacja polityczna stała się katalizatorem waśni plemiennych, które w okresach dyktatur były tłumione (np. przy użyciu środków siłowych)” [Kopiński 2008, s. 46]. Jednak negatywny wpływ demokratyzacji nie polegał jedynie na stymulowaniu konfliktów zbrojnych. Powstawanie systemów wielopartyjnych powodowało, że partie polityczne zabiegały o poparcie liderów plemiennych. W niektórych państwach powstawały partie etniczne (RPA), ale inne państwa zakazują tworzenia partii o charakterze etnicznym (na przykład doświadczona ludobójstwem na tle etnicznym Rwanda). Administracja plemienna często kontroluje proces wyborczy na przykład przez wymuszenie jawności głosowania⁷². W konsekwencji wybory parlamentarne często

⁷² Jak podczas wyborów w Nigerii w 2007 r.

reprodukują podziały etniczne [Vorbrich 2012, s. 356]. Z drugiej strony demokratyzacja pozwala na neutralizowanie negatywnych skutków zróżnicowania etnicznego [Kopiński 2008, s. 56].

Instytucjonalizacja struktur plemiennych petryfikuje rozwarstwienie społeczeństwa i uniemożliwia budowę społeczeństwa obywatelskiego. W wielu państwach o pozycji jednostki decyduje „przynależność do grupy definiowanej etnicznie lub kulturowo” [Vorbrich 2012, s. 358]. Nieformalne powiązania między strukturami plemiennymi, partiami politycznymi i strukturami państwa pomagają w powstawaniu klientelizmu. A klientelizm osłabia państwo i możliwości rozwojowe. Trybalizm jest niebezpieczny dla państwa, gdyż nie uwzględnia lojalności wobec niego. Jak zauważył Immanuel Wallerstein, lojalność plemienna obejmuje lojalność wobec rodziny, wspólnoty plemiennej i wobec wodza. Instytucja wodza plemiennego stała się kluczową instytucją trybalizmu. Instytucjonalizacja wodzów prowadzi do zjawiska określanego jako zdecentralizowany despotyzm, którego przejawem jest m.in. korupcja.

Wieloetniczność była przyczyną niskiego wzrostu gospodarczego [Easterly i Levine 1997]. Negatywny wpływ wieloetniczności na wzrost gospodarczy w Afryce Subsaharyjskiej dotyczy takich obszarów, jak: poziom zaufania społecznego, obniżona sprawność państwa i instytucji, nieoptymalna alokacja środków publicznych, niedostateczny poziom finansowania dóbr publicznych, wyższe wskaźniki korupcji i ryzyka wybuchu wojny domowej [Kopiński 2008, s. 47]. Trybalizm jest narzędziem zachowania przewagi ekonomicznej i wpływów politycznych kosztem siły państwa [Thomson 2000, s. 61]. Jednak niektóre homogeniczne pod względem etnicznym kraje regionu też odnotowują niski wzrost gospodarczy. Jednocześnie część państw wieloetnicznych odnotowuje w ostatnich latach całkiem dobry poziom wzrostu gospodarczego, co oznacza, że negatywny wpływ wieloetniczności na wzrost gospodarczy ma charakter warunkowy.

Związek rozwoju i szeroko rozumianej jakości rządów i zjawisk z nią związanych z rolą państwa w wykorzystaniu zasobów własnych i efektywnej alokacji pomocy zagranicznej, centralizmem, znaczeniem rządów prawa i gwarancji dla własności jest przedmiotem wielu badań. Państwa afrykańskie nieustannie dostarczają nowych przykładów, potwierdzających tezę o tym, jak ważna dla rozwoju może być jakość rządów. Na uroczystości związane z 93. urodzinami prezydenta Roberta Mugabe (21 lutego 2017) budżet Zimbabwe przeznaczył 2,5 mln USD [AllAfrica 2017]. Rok wcześniej rząd Zimbabwe szacował, że 26% mieszkańców (prawie 2,5 mln osób) było zagrożonych głodem [AllAfrica 2016].

Założenie UE i niektórych innych dawców pomocy, aby pomagać najbiedniejszym państwom i jednocześnie wspierać dobre rządy, może prowadzić do wewnętrznej sprzeczności. Braki w zakresie „dobrych rządów”, a w tym korupcja, utrudniają lub wręcz uniemożliwiają efektywną absorpcję pomocy udzielanej państwom rozwijającym się. Trudno zgodzić się z J. Sachsem, który przekonywał,

że najważniejszą barierą rozwoju Afryki Subsaharyjskiej nie jest korupcja i słaba jakość rządów czy deficyt demokracji, lecz niski pułap pomocy zagranicznej i brak wolności ekonomicznej. Z jego analizy wynikało, że niski poziom rządów wynikał z niskich dochodów. A niskie dochody i wolniejsze tempo wzrostu krajów Afryki – z „niekorzystnych warunków geograficznych i niewystarczającej infrastruktury” [Sachs 2006, s. 315]. Zwiększenie dochodów najbiedniejszych państw poprzez pomoc zagraniczną nie powoduje jednak samoczynnego zwiększenia efektywności absorbowanych funduszy. Nie można też godzić się na pośrednie usprawiedliwianie korupcji i niewydolności władz publicznych za pomocą argumentu, że dane państwo ma niskie dochody. Innym narzędziem, obok warunkowania pomocy, które ma pomóc w przewycięzeniu lub złagodzeniu sprzeczności między potrzebą stabilnej i długotrwałej pomocy a przerwami w jej udzielaniu spowodowanymi łamaniem warunków przez beneficjenta, jest pomoc budżetowa.

Najtrudniejszym elementem mechanizmu politycznego warunkowania pomocy rozwojowej jest spowodowanie ryzyka dla osiągnięcia przez interwencje rozwojowe trwałych rezultatów. Tak samo jest w przypadku potencjalnych rezultatów dotyczących ograniczenia korupcji. Były szef Transparency International David Nussbaum twierdził, że sukces wszelkiego rodzaju reform zależy od zmiany mentalności i zachowań ludzkich [Development Cooperation 2006, s. 124]. Nie jest to łatwe zadanie. Jak wskazywał Ralf Dahrendorf, analizując m.in. transformację ustrojową Polski, zmiany mentalności są bardzo czasochłonne – „potrzeba sześciu miesięcy dla reformy systemu politycznego, sześciu lat dla zmiany systemu ekonomicznego i sześćdziesięciu lat, by zrewolucjonizować ludzkie serca i umysły” [Dahrendorf 1990, s. 42]. Sukcesy w zwalczaniu korupcji są uzależnione od zmiany mentalności. Nie ma przesłanek do twierdzenia, że proces zmian mentalnościowych w Afryce mógłby przebiegać szybciej niż w innych regionach świata.

3.5. Bariery ekonomiczne

Wiele teorii rozwoju jako drogę dla krajów rozwijających się wskazywało uprzemysłowienie i inwestycje. Poważną barierę dla rozwoju rozumianego jako silniejsze włączenie się w procesy globalizacyjne poprzez inwestycje i uprzemysłowienie stanowią aktualne uwarunkowania ekonomiczne. Ich znaczenie jest tak istotne, że wyrwanie się ze skrajnego ubóstwa nie jest możliwe bez pomocy z zewnątrz [Kołodko 2013, s. 296]. Do ekonomicznych barier rozwoju zaliczają się:

- słabo rozwinięta infrastruktura,
- mała skala produkcji,
- uzależnienie od surowców,
- niski stopień dywersyfikacji gospodarki,

- niski poziom oszczędności i brak kapitału,
- zadłużenie,
- nierówności dochodowe,
- duże znaczenie sektora nieformalnego – szerej strefy.

Cechą charakteryzującą region jest bardzo słabo rozwinięta infrastruktura. Potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury są w Afryce ogromne. Sfinansowanie luki inwestycyjnej w infrastrukturze wymagałoby 94 mld USD rocznie przez 10 lat [United Nations 2017a, s. 22]. Wartość inwestycji infrastrukturalnych nie osiąga tego pułapu. W 2014 r. w infrastrukturę zainwestowano 74 mld USD. A bez rozwoju sieci i infrastruktury transportowej (dróg, kolei, lotnisk i portów morskich), zabezpieczenia dostaw energii i podniesienia poziomu infrastruktury telekomunikacyjnej plany dotyczące rozwoju poprzez uprzemysłowienie będą zagrożone. Współczynnik dostępu do dróg w Afryce wynosi 34% i jest niski w porównaniu z innymi regionami rozwijającymi się, gdzie sięga 50%, a koszty transportu są do 100% wyższe niż w innych regionach [PIDA 2011, s. 11]. Sieć autostrad jest uboga i niepełna. Problemem pozostaje dostęp do energii elektrycznej i przerwy w jej dostawach. Afryka dysponuje surowcami energetycznymi, ale jednocześnie produkuje i zużywa mało energii. Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej w Afryce konsumuje się 4% globalnego zapotrzebowania na energię. Z danych opublikowanych w 2014 r. wynika, że w regionie: „tylko 290 milionów z 915 milionów ludzi posiada dostęp do energii elektrycznej, a liczba osób pozbawionych tego dostępu rośnie” [*Africa Energy Outlook* 2014, s. 1]. Celem państw afrykańskich do roku 2040 powinny być m.in. „dodatkowe inwestycje w kwocie 450 miliardów USD w sektorze elektroenergetycznym, ograniczające przerwy w dostawach energii o połowę i pozwalające na powszechny dostęp do energii elektrycznej na obszarach zurbanizowanych” [*Africa Energy Outlook* 2014, s. 4–5].

Jednym ze skutków słabego rozwoju infrastruktury jest mała skala produkcji przemysłowej i handlu. W 2015 r. udział Afryki w światowej produkcji wynosił 2,1%, a w światowym eksporcie 2,4% [*Africa's Economic Growth* 2016, s. 17]. Produkt Krajowy Brutto nominalnie jest najmniejszy spośród wszystkich regionów świata – 1590 mld USD, a udział przemysłu i eksportu w PKB jest stosunkowo niewielki (przemysłu – 27,5% w 2013 r., eksportu – 28,4% w 2014 r.). Dochód narodowy brutto *per capita* też jest najniższy na świecie – 3569 USD w 2015 r. [*World Development Indicators* 2017]. Rządy państw afrykańskich zdają sobie z tego sprawę, ale tempo industrializacji pozostaje niskie. Produkcja przemysłowa rośnie, ale udział przemysłu w PKB wręcz maleje. Obecnie tylko 10% zatrudnionych pracuje w przemyśle [United Nations 2017a, s. 78]. Dodatkowo państwa afrykańskie są słabo powiązane z globalnymi łańcuchami wartości [Rynarzewski i in. 2017].

Kolejnym problemem jest uzależnienie od surowców. Eksport Afryki jest zdominowany przez węglowodory – w 2015 r. 55% eksportu to paliwa, a 18% dobra przetworzone. Udział surowców w strukturze eksportu jest jeszcze wzmacniany

przez rudy i metale – 9%; perły, kamienie szlachetne i złoto – 5%; nieprzetworzone surowce rolne – 2% [United Nations 2017a, s. 19]. Niekorzystna dla regionu jest struktura eksportu dóbr przetworzonych – eksport produktów *high-tech* stanowił (2014 r.) zaledwie 4% wartości eksportu dóbr przetworzonych [World Development Indicators 2016, s. 118]. Z drugiej strony aż 63% importu do Afryki to dobra przetworzone. Według klasyfikacji Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) zdecydowana większość państw afrykańskich zalicza się do grupy państw zależnych od eksportu surowców (gdy wartość eksportu surowców przekracza 60% ogólnej wartości eksportu). Aktualna struktura handlu może uzależniać przychody wielu państw afrykańskich od cen surowców na rynkach światowych. Teza o współzależności między wahaniami cen światowych surowców a fluktuacją dochodów eksportowych krajów rozwijających się nie znajduje jednoznacznego potwierdzenia w badaniach empirycznych [Rynarzewski i in. 2017, s. 26]. Jednak z badań UNDP wynika, że państwa rozwinięte doświadczają mniejszych wahań dochodów eksportowych niż państwa rozwijające się [UNDP 2011]. Uzależnienie od eksportu surowców teoretycznie powinno zachęcać do dywersyfikacji gospodarki, ale nie zawsze tak się dzieje. W przypadku Zambii „miedź nie tylko nie stała się dla kraju «błogosławieństwem», ale przyczyniła się do jego rozkładu w sensie politycznym i gospodarczym” [Czernichowski, Kopiński i Polus 2012, s. 167]. Wpływ surowców na gospodarkę może być tak istotny, że część badaczy rozwija hipotezę klątwy surowcowej [Auty 1993]. Polega ona na tym, że państwa, które opierają swą gospodarkę na surowcach, rozwijają się wolniej niż państwa, które surowców nie posiadają.

Gospodarki niezdywersyfikowane są mniej odporne na zmiany na rynkach światowych. Monokulturowość gospodarek wielu państw afrykańskich wyklucza możliwość lepszego wykorzystywania posiadanych zasobów i efektów synergii. A korzyści wynikające z udziału w międzynarodowym podziale pracy można zwiększyć poprzez zmianę struktur gospodarczych i ich dywersyfikację [Rynarzewski i in. 2017, s. 35]. Rynek Unii jest otwarty na towary z większości państw afrykańskich, ale wiele z nich nie korzysta z tego w takim zakresie, jak mogłyby teoretycznie, ze względu na słabe zdywersyfikowanie swych gospodarek.

Warunkiem niezbędnym dla zrealizowania inwestycji jest zapewnienie ich finansowania. Chronicznym kłopotem Afryki jest niski poziom oszczędności i brak kapitału, który mógłby zostać przeznaczony na inwestycje. Oszczędności krajowe są niskie i regularnie się obniżają. W 2014 r. Afryka Subsaharyjska miała najniższy poziom oszczędności brutto spośród wszystkich regionów świata – 16,8% PKB [World Development Indicators 2016, s. 104]. Luki finansowej nie wypełniają bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). Są one pożądane, gdyż oprócz napływu kapitału, przynoszą inne korzyści – generują miejsca pracy, sprzyjają importowi technologii i transferowi wiedzy. W latach 2000–2012 w Afryce było lokowanych

od 0,69 do 5,1% BIZ w wymiarze globalnym [Kiekie 2015, s. 183]. Obecnie do Afryki trafia 5% globalnych BIZ [Africa's Economic Growth 2016, s. 12]. Wiele z tych inwestycji jest kierowanych do sektora wydobywczego, co nie przyczynia się do dywersyfikacji gospodarki.

Jednym ze sposobów finansowania rozwoju w sytuacji niedoboru kapitału własnego może być zadłużanie. Dług zagraniczny spełnia tę funkcję, gdy nie przekracza bezpiecznego pułapu, a fundusze tak pozyskane wspierają inwestycje. Zadłużenie państw afrykańskich narastało od lat 70. XX wieku, co doprowadziło do wysokiego poziomu zadłużenia w latach 90. W badanym okresie podjęto wiele działań na rzecz zmniejszenia zadłużenia państw regionu. Dzięki międzynarodowym inicjatywom odłужeniowym: „Programowi redukcji zaobowiązań najbiedniejszym i najbardziej zadłużonym państwom świata” (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative* – HIPC) i „Inicjatywie na rzecz wielostronnego umarzania długów” (*Multilateral Debt Relief Initiative* – MDRI) zadłużenie 30 państw afrykańskich zostało zredukowane o 100 mld USD. Wysokość zadłużenia regionu zwiększyła się w ostatnich latach – z 24% PKB w latach 2000–2005 do 42,8% PKB w latach 2010–2015 [United Nations 2017a, s. 22]. Taki poziom zadłużenia uchodzi za zrównoważony. Tylko trzy państwa mają dług publiczny większy niż 100% PKB – Erytrea, Wyspy Zielonego Przylądka i Gambia [Africa's Economic Growth 2016, s. 11]. Niepokojącym zjawiskiem jest to, że w latach 2013–2015 w niektórych państwach regionu poziom zadłużenia zagranicznego rósł najszybciej spośród wszystkich państw o niskich dochodach i państw o średnich dochodach. W przypadku Etiopii, Kenii, Liberii, Nigerii i Zambii zadłużenie zagraniczne wzrosło o ponad 35%, a w przypadku 16 innych państw regionu o ponad 10% [International Debt Statistics 2017, s. 19]. Problemem pozostaje fakt, że zadłużanie służy często finansowaniu wydatków bieżących – wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym czy subsydiowania energii, a nie inwestycji. Zadłużenie takie może wprowadzić podnosić jakość życia, ale nie służy trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi.

Czynnikiem, który utrudnia rozwój, są nierówności dochodowe. Afryka Subsaharyjska jest nie tylko najbiedniejszym regionem świata, ale również tym, w którym nierówności dochodowe są bardzo wysokie. Siedem z dziesięciu państw świata z najwyższym wskaźnikiem nierówności społecznej – wskaźnikiem Giniego – jest w Afryce Subsaharyjskiej, głównie w Afryce Południowej [United Nations 2017a, s. 38]. Około 10% Afrykanów żyje w państwach z największymi nierównościami, gdzie wskaźnik jest wyższy niż 0,5, a prawie 60% żyje w państwach o wysokim lub bardzo wysokim poziomie nierówności (wskaźnik 0,4–0,5). Jedynym regionem, w którym średnia wskaźnika jest wyższa niż w Afryce, jest Ameryka Łacińska. Skrajnie niskie dochody dużej części populacji ograniczają konsumpcję wewnętrzną i możliwości oszczędzania, co jest jednym z elementów tworzących klasyczne kręgi ubóstwa.

Jednym z powodów słabości finansów publicznych i stosunkowo niskiego udziału podatków w PKB wielu państw regionu jest olbrzymia skala gospodarki nieformalnej. Większość zatrudnionych poza rolnictwem pracuje w sektorze nieformalnym – 61% mężczyzn i 74% kobiet [United Nations 2017a, s. 78]. Około 60% kobiet pracuje w formie niesformalizowanego samozatrudnienia. Z przeprowadzonych badań wynika, że dochody pracowników sektora nieformalnego są kilkakrotnie niższe niż pracowników zatrudnionych. W praktyce bardzo wiele państw regionu toleruje dużą część sektora nieformalnego, a władze niektórych państw (np. Angoli i Zimbabwe) pozwalają, by część dochodów pochodzących ze sprzedaży bogactw naturalnych „omijało” budżet państwa. Problem gospodarki nieformalnej może narastać, gdyż proces urbanizacji w Afryce przebiega w największym tempie na świecie, a osoby przenoszące się ze wsi do miast będą pracować poza rolnictwem. Szacuje się, że przez najbliższe 30 lat – co roku – do miast będą się przenosiły 24 miliony mieszkańców wsi [United Nations 2017a, s. 28]. Ważnym źródłem powiększania kapitału ludzkiego w Afryce jest wysoki przyrost naturalny.

3.6. Podsumowanie

Bariery, które utrudniają rozwój Afryki Subsaharyjskiej, można podzielić na dwie zasadnicze grupy: bariery, których usunięcie zależy od samych Afrykanów, i bariery, na które państwa afrykańskie mają wpływ ograniczony. Jedną z najpoważniejszych barier jest niestabilność, która nie tylko uniemożliwia trwały rozwój, ale też ogranicza skuteczność pomocy zagranicznej. Drugą grupą przeszkód są bariery związane z szeroko rozumianą jakością rządów.

Dawcy pomocy, w tym UE, popełniają błędy w stosunku do obu grup barier rozwojowych. Szczególna odpowiedzialność dawców dotyczy tych obszarów, na które wpływ strony afrykańskiej jest słabszy. Państwa Afryki Subsaharyjskiej nie mają możliwości skutecznego ograniczenia nielegalnych przepływów finansowych, wykorzystywania rajów podatkowych, transferowania zysków, „prania pieniędzy” czy optymalizacji podatkowej bez prawdziwej woli politycznej, a być może nawet determinacji ze strony państw rozwiniętych. Państwa afrykańskie mają na przykład ograniczony wpływ na ograniczenie transferu zysków do krajów o „przyjaznych” systemach podatkowych. Problem nie dotyczy wyłącznie państw afrykańskich, ale z powodu słabości finansów publicznych jest dla nich szczególnie dotkliwy. Stąd postulaty zapewnienia większej transparentności systemu w wymiarze globalnym. W 2016 r. 350 ekonomistów zaapelowało o to, by uczynić światowy system podatkowy bardziej przejrzystym. Ostrzegali, że raje podatkowe są poważnym wypaczeniem światowej gospodarki i nie mają ekonomicznego uzasadnienia.

Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej, jej państw członkowskich i innych dawców pomocy nie jest warunkiem wystarczającym do zainicjonowania w Afryce trwałego, zrównoważonego rozwoju. Nawet gdyby wartość ODA podnieść do pułapów deklarowanych przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności pomocy, nie będą to działania gwarantujące trwały rozwój. Warunkiem koniecznym jest bowiem wyeliminowanie co najmniej części barier rozwojowych i spełnienie niektórych warunków, niezbędnych dla zapewnienia trwałego rozwoju. Podstawową kwestią w zakresie barier rozwoju jest zapewnienie pokoju i stabilności. W historii znane są wprawdzie przypadki rozwoju poprzez ekspansję, jednak współczesne konflikty w Afryce Subsaharyjskiej nie zwiększają poziomu rozwoju społecznego żadnej ze stron biorących w nich udział. Niezdolność UE do zwiększenia stabilności w Afryce Subsaharyjskiej stawia przed organizacją dylemat polityczny, związany z racjonalnością działania. Wydatki finansowe bez gwarancji trwałości poszczególnych projektów mogą zostać zmarnotrawione. Skoro trwały rozwój nie jest możliwy bez pokoju, to działania pomocowe, które abstrahują od kwestii bezpieczeństwa, stają się raczej pomocą humanitarną niż rozwojową.

Drugim ważnym elementem jest wzmocnienie instytucji. Nie oznacza to jednocześnie, co jest rozczarowujące dla UE, że elementem koniecznym dobrego rządzenia jest demokratyzacja. Daleko idące usprawnienie instytucjonalne jest możliwe również w warunkach braku demokracji. Dlatego kwestia ograniczenia korupcji i jej wpływu na rozwój państw Afryki Subsaharyjskiej pozostaje też problemem politycznym, a nie prawnym czy ekonomicznym. Bez jego rozwiązania trwały i zrównoważony rozwój regionu nie będzie możliwy. Tym bardziej że trudno jest podnosić jakość zarządzania bez ograniczenia korupcji, a tylko zarządzanie o wysokiej jakości może zapewnić efektywną alokację pomocy zagranicznej.

Niedocenianym uwarunkowaniem rozwoju Afryki jest czas. Przykład wychodzenia państw afrykańskich z kategorii LDC ukazuje, że pokonywanie barier rozwojowych i spełnienie kryteriów wynikających ze wskaźników stosowanych przez organizacje międzynarodowe nawet najlepszym państwom regionu zajmuje dziesiątki lat. Dodatkowo wpływ państw afrykańskich na światowy porządek ekonomiczny i polityczny, który ma olbrzymie znaczenie dla rozwoju, jest bardzo ograniczony.

Warunkiem całkowicie niezależnym od państw afrykańskich jest ewentualne zmniejszenie egoizmu i polityki wzmacniania własnej przewagi konkurencyjnej przez państwa rozwinięte. Unia Europejska nie jest w tym zakresie wyjątkowa i zabiega o utrzymanie własnej konkurencyjności. Oznacza to dla UE dylemat natury filozoficznej. Podstawowym zadaniem organizacji powinno być realizowanie interesów obywateli państw członkowskich, co zostało określone w traktatach. Celem UE jest wspieranie pokoju, wartości i dobrobytu narodów europejskich. Z perspektywy rozwojowej dylemat, który pojawia się w sytuacji konfliktu interesów lub konfliktu wartości europejskich z afrykańskimi, jest bardzo trudny do rozwiązania.

PROGRAMOWANIE, WDRAŻANIE I REZULTATY POLITYKI ROZWOJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

4.1. Programowanie

W programowaniu polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej uczestniczą wszystkie trzy kluczowe instytucje unijne: Rada, Komisja Europejska i Parlament Europejski. Prace Rady najczęściej dotyczą wymiaru strategicznego. Programowaniem unijnej polityki rozwojowej od strony technicznej zajmuje się Komisja Europejska. W DG DEVCO przygotowane są strategie tematyczne, nazywane tematycznymi dokumentami strategicznymi (*Thematic Strategy Papers* – TSP) oraz strategie wobec poszczególnych państw i regionów. Są to krajowe dokumenty strategiczne (*Country Strategy Papers* – CSP) i regionalne dokumenty strategiczne (*Regional Strategy Papers* – RSP), które są później wdrażane za pośrednictwem instrumentów pomocowych.

W CSP i RSP określone są długoterminowe cele współpracy oraz priorytetowe dziedziny wsparcia. Dokumenty te są sporządzane według jednolitego schematu, zwykle na okres 5–7 lat. Na ich podstawie powstają z kolei roczne plany działania (*Annual Action Programmes* – AAP). Zadaniem CSP i RSP jest próba integracji różnych form i instrumentów oddziaływania na rozwój krajów partnerskich i dzięki temu przyczynianie się do większej spójności działań pomocowych. Dokumenty CSP i RSP są tworzone we współpracy z rządami krajów rozwijających się, rządami państw członkowskich UE oraz innymi dawcami, a także – w miarę możliwości – z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich. Procedura jest dość czasochłonna i obejmuje:

- wstępny dokument, określający główne priorytety państwa lub regionu, przygotowany wspólnie przez przedstawiciela kraju partnerskiego i urzędników UE;
- rewizję dokumentu przez DG DEVCO i jego kolejną wersję;
- konsultacje w państwie/regionie partnerskim;
- akceptację przez Komisję Europejską;
- weryfikację przez Grupę Wspierania Jakości (Quality Support Group);
- procedurę komitologii.

W celu utrzymania aktualności, zarówno dokumenty strategiczne, jak i dokumenty programowe instrumentów finansowych, programy tematyczne oraz CSP i RSP są regularnie rewidowane.

Posłowie z Komisji Rozwoju PE chcieli również kontrolować działania rozwojowe Komisji. W szóstej kadencji PE komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner i komisarz ds. współpracy na rzecz rozwoju Louis Michel ustalili z przewodniczącym Komisji Rozwoju nieformalną procedurę, pozwalającą na udział posłów i prezentację stanowiska Parlamentu wobec dokumentów strategicznych i rocznych programów działania [*Dokumenty informacyjne* 2009, s. 8]. Komisja Rozwoju powołała wówczas cztery grupy robocze w celu przeanalizowania dokumentów programowych dotyczących aspektów geograficznych i tematycznych. Grupy robocze przygotowywały projekt raportu na temat danego dokumentu programowego, który był następnie dyskutowany i przyjmowany na posiedzeniu Komisji. Od czasu gdy w 2007 r. wszedł w życie Instrument DCI, Komisja Rozwoju analizowała wszystkie dokumenty programowe [Reisen i Haarbrink 2009, s. 59]. Było to dla Komisji poważnym wyzwaniem, gdyż frekwencja posłów na posiedzeniach grup roboczych była bardzo niska, a pracochłonność analizy dokumentów programowych bardzo wysoka. Wynikało to m.in. z obciążenia posłów innymi obowiązkami i obszerności samych dokumentów programowych, które liczą setki stron. W rezultacie kontrolę Parlamentu nad pracami programowymi Komisji można uznać za iluzoryczną.

4.1.1. Pierwszy szczyt Afryka–Unia Europejska

W 2000 r. UE nie posiadała całościowego planu współpracy z Afryką. Adresatem polityki rozwojowej UE były poszczególne państwa. Teoretycznie brak programu współpracy UE z Afryką nie musiał generować żadnych problemów z programowaniem polityki rozwojowej, gdyż podstawowym punktem odniesienia dla Unii i państw członkowskich miała się stać globalna agenda rozwojowa w postaci negocjowanych już od kilku lat MDG. Jednocześnie gotowa już do podpisania *umowa z Kotonu* wprowadzała nową jakość w relacjach UE z państwami AKP, a w grupie tej jednoznacznie dominowały państwa afrykańskie. Jednak właśnie w tym samym roku 2000, w którym przyjęto MDG i podpisano *umowę z Kotonu*, odbył się w Kairze (3–4 kwietnia) pierwszy szczyt o charakterze międzyregionalnym Afryka–UE. Podjęto tym samym pierwszą próbę zbudowania instytucjonalnych relacji między oboma sąsiadującymi kontynentami [*The Implementation* 2014, s. 11]. W spotkaniu uczestniczyły delegacje 66 państw europejskich i afrykańskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi i przewodniczący Radzie Europejskiej, premier Portugalii António Guterres. Organizacją patronującą szczytowi ze strony afrykańskiej była Organizacja Jedności Afrykańskiej (Organization of African

Unity – OAU)⁷³. Szczyt Afryka-UE nie mógł zmienić nastawienia programowego, wynikającego z zaawansowanych przygotowań do Szczytu Milenijnego. Celem wspólnoty międzynarodowej, a w tym i UE oraz państw członkowskich, miała być walka z ubóstwem.

Oczekiwania obu stron związane z pierwszym szczytem były jednak mocno rozbieżne. Państwa afrykańskie oczekiwały dyskusji o rozwoju poprzez handel, oddłużenia i pomocy technologicznej. Strona unijna chciała natomiast przede wszystkim wzmocnienia dialogu politycznego i uwzględnienia związku między rozwojem a prawami człowieka i demokracją [Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306]. Dyktator Libii Muammar Kaddafi, dla którego szczyt był jednym z pierwszych wydarzeń po okresie izolacji na forach międzynarodowych, stwierdził bardzo ostro: „przeście nas traktować jak niewolników [...] potrzebujemy pomp wodnych, a nie demokracji” [za: Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306]. Przejawem innego stosunku stron do kwestii demokracji i praw człowieka był m.in. fakt, że Brytyjczykom nie udało się zablokować udziału w szczycie Roberta Mugabe, prezydenta Zimbabwe. Spory o obecność R. Mugabe powtarzały się regularnie przy okazji kolejnych szczytów Afryka-UE.

Pierwszy szczyt Afryka-UE, mimo odmiennych oczekiwań stron, otworzył nowe możliwości prowadzenia konstruktywnego dialogu politycznego, który miał odpowiedzieć na wyzwania stojące przed Afryką [Olympio 2013, s. 180]. Uczestnicy przyjęli dwa dokumenty: *Deklarację kairską* i *Plan Działania*, składający się ze 130 punktów. *Deklaracja* obejmowała bardzo szeroki zakres tematyczny, uwzględniający takie obszary, jak:

- handel,
- rozwój sektora prywatnego,
- inwestycje,
- finansowanie rozwoju,
- problemy infrastrukturalne i baza przemysłowa,
- badania i technologie,
- zadłużenie zewnętrzne,
- współpraca na forach międzynarodowych,
- prawa człowieka,
- zasady i instytucje demokracji,
- społeczeństwo obywatelskie,
- migracja,
- ksenofobia,
- uchodźcy i przesiedleńcy,
- zapobieganie konfliktom zbrojnym i utrzymanie pokoju,

⁷³ Organizacja panafrkańska założona w 1963 r. Do uczestnictwa w szczycie dopuszczono państwo, które nie należało do OAU – Maroko. Dlatego szczytu nie nazywano szczytem OAU-UE, lecz Afryka-UE.

- konflikty w Afryce i pomoc w sytuacjach pokonfliktowych,
- terroryzm,
- handel lekką bronią,
- problem min,
- rozprzestrzenianie broni atomowej,
- wyzwania zrównoważonego rozwoju w Afryce i wyeliminowanie ubóstwa,
- edukacja,
- zdrowie,
- bezpieczeństwo żywnościowe,
- środowisko,
- narkotyki,
- kultura.

Z racji zakresu tematycznego jeden z unijnych urzędników nazwał je porozumieniem „choinkowym” [Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306], co wynikało z nadmiernej liczby zapisanych w nim celów. Dlatego bardziej doceniało wymiar symboliczny *Deklaracji kairskiej* niż jej zawartość merytoryczną [Olsen 2006]. Przesada w liczbie celów i obszarów planowanych działań jest stałą cechą programów rozwojowych dla Afryki Subsaharyjskiej.

„Szczyt miał być nowym otwarciem w relacjach międzykontynentalnych, odejściem od postrzegania relacji z perspektywy dziedzictwa kolonialnego” [Przybylska-Maszner 2011, s. 185]. Nie do końca ten zamiar się powiódł. Dostrzegano bowiem przejawy paternalistycznego podejścia w wypowiedziach niektórych polityków europejskich, którzy nadal mówili w duchu odpowiedzialności Europy za Afrykę. L. Michel, wówczas minister spraw zagranicznych Belgii, powiedział np.: „Afryka jest również naszą przyszłością. Żyje tam 500 milionów Afrykanów, a wielu z nich żyje w nędzy i bez nadziei. Musi się znaleźć nowe poczucie odpowiedzialności wobec tego, co tam się dzieje” [za: Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306].

Na szczycie przyjęto mechanizmy instytucjonalne dialogu politycznego. W *Planie Działania* przewidywano trzy formy spotkań: szczyty szefów państw i rządów, spotkania ministerialne (między szczytami)⁷⁴ i spotkania urzędników wysokich rangą. Miały one nadawać współpracy „impet” i nadzorować wdrażanie *Planu Działania*. Drugi szczyt Afryka-UE zaplanowano na rok 2003 w Europie. Miał się on odbyć w Lizbonie, ale tym razem Brytyjczycy, nadal niechętni uczestnictwu R. Mugabe w spotkaniu, przekonali UE do objęcia prezydenta Mugabe sankcjami, m.in. zakazem wjazdu na teren UE⁷⁵. Liderzy afrykańscy odmówili z kolei zgody na zorganizowanie szczytu bez udziału R. Mugabe. Z powodu impasu w tej sprawie

⁷⁴ Pierwsze spotkanie ministerialne odbyło się 11 października 2001 r. w Brukseli, drugie 28 listopada 2002 r. w Wagadugu (Burkina Faso).

⁷⁵ W dniu 19 lutego 2004 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko, nakładające sankcje m.in. na R. Mugabe (2004/161/WPZiB). Sankcje przedłużano wielokrotnie i obowiązują one do dziś – w lutym 2015 r. przedłużono je o kolejny rok.

termin szczytu musiał zostać zmieniony. Szczyt odbył się wprawdzie w zaplanowanym miejscu, ale dopiero w dniach 8–9 grudnia 2007 r. Nie oznacza to, że w zakresie programowania polityki rozwojowej dla Afryki nic się nie działo.

Zmiany następowały po obu stronach. Organizacja Jedności Afrykańskiej jako organizacja była „produktem” tej fazy rozwoju państw afrykańskich, która nastąpiła bezpośrednio po dekolonizacji, skoncentrowanej na problemach „zimnej wojny” i walce z apartheidem [Sidiropoulos i Chevallier 2006, s. 5]. Główne obszary tradycyjnych zainteresowań OAU przeszły do historii, a organizacji trudno było zajmować się coraz bardziej złożonymi kwestiami bezpieczeństwa i rozwoju. W roku 2000 państwa afrykańskie zdecydowały o powołaniu nowej organizacji regionalnej (o wymiarze kontynentalnym). Projekt aktu konstytuującego Unię Afrykańską (*African Union* – AU) został przyjęty w lipcu 2000 r. w Lomé, choć grunt pod taką decyzję został przygotowany na szczycie szefów państw afrykańskich w 1999 r. w Syrcie. M. Kaddafi przedstawił tam swój plan utworzenia „Stanów Zjednoczonych Afryki” [Meredith 2011, s. 604]. Unia Afrykańska powstała na szczycie szefów 53 państw afrykańskich w Durbanie dwa lata po przyjęciu aktu założycielskiego. Prezydent RPA, Thabo Mbeki mówił tam z przesadnym optymizmem: „Przyszedł czas, aby zakończyć marginalizację Afryki. [...] Naszymi czynami udowodnimy całemu światu, że jest to kontynent demokracji, kontynent demokratycznych instytucji i kultury. Zaprawdę jest to kontynent dobrego rządzenia, w którym uczestniczą wszyscy ludzie i gdzie się przestrzega reguł prawa” [Meredith 2011, s. 604].

Unia Afrykańska przejęła powstałą rok wcześniej inicjatywę pn. „Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki” (*New Partnership for Africa's Development* – NEPAD). W lipcu 2001 r. na 37. szczycie szefów państw i rządów OAU zaakceptowano program rozwoju gospodarczego pod pierwotną nazwą Nowa Inicjatywa Afrykańska (*New African Initiative*⁷⁶). Trzy miesiące później zmieniono nazwę programu na NEPAD⁷⁷. Uzyskał on wsparcie UE, Chin, Japonii i Grupy G8. Włączenie NEPAD w ramy AU pozwoliło tej organizacji stać się głównym przedstawicielem wyrażającym opinię państw afrykańskich w relacjach międzynarodowych. W lipcu 2004 r. AU przyjęła własny plan strategiczny na lata 2004–2007 pn. *Plan strategiczny Komisji Unii Afrykańskiej*. Odrębny plan w listopadzie 2005 r. został opracowany przez Parlament Panafrkański – *Plan strategiczny na lata 2006–2010 „Jedna Afryka, jeden głos”* (*Strategic Plan 2006–2010 „One Africa, One Voice”*). Unia Afrykańska, w przeciwieństwie do OAU, w której obowiązywał zakaz wtrącania się

⁷⁶ Program NEPAD powstał z połączenia dwóch planów. Jeden to *The Millennium Partnership for the African Recovery Programme*, któremu przewodził były prezydent RPA Thabo Mbeki we współpracy z byłym prezydentem Nigerii Olusegunem Obasanjo i prezydentem Algierii Abdelazizem Boutefliką. Drugi to *OMEGA Plan for Africa* opracowany przez prezydenta Senegalu Abdoulaye'a Wade'a.

⁷⁷ Zdecydowano o tym w październiku 2001 r. podczas pierwszego spotkania Komitetu Wdrożeniowego Szefów Państw i Rządów (Heads of State and Government Implementation Committee) w Abudży [Yusuf 2012, s. 208].

w wewnętrzne sprawy państw członkowskich, uzyskała prawo do interweniowania w określonych przypadkach – zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości. Akt Konstytuujący AU zawierał postanowienia o powołaniu licznych instytucji, częściowo wzorowanych na instytucjach UE: Komisji AU, Rady Pokoju i Bezpieczeństwa, Parlamentu Panafrkańskiego, Rady ds. Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, Trybunału Sprawiedliwości. Unia Europejska od początku istnienia AU wspierała organizację, widząc w niej odpowiedniego partnera w stosunkach międzyregionalnych.

4.1.2. Strategia dla Afryki

Część unijnych dokumentów programowych ma charakter międzyinstytucjonalny. Rada i Komisja Europejska wspólnie opracowały np.: *Wspólny Dokument Komisji i Sekretariatu Rady – Po strategii lizbońskiej. Jak zrealizować partnerstwo UE-Afryka?* z dnia 27 czerwca 2007 r. [SEK (2007) 856]. Do podjęcia ważnej decyzji doszło wcześniej – w 2005 r. Przyjęto wówczas pierwszą unijną strategię dla Afryki pt. *Unia Europejska i Afryka: w stronę partnerstwa strategicznego*. Jak pisał ówczesny komisarz L. Michel, inicjator powstania tej strategii [*European Union Strategy* 2006, s. 6], miała ona zachęcić Europę do robienia „lepiej, więcej i szybciej” w sprawach Afryki [Michel 2005, s. 9]. Strategia wypełniła te oczekiwania tylko częściowo – Unia nie zaczęła robić w sprawach Afryki „lepiej” i „szybciej”, ale zaczęła robić „więcej”. Od początku zarzucano strategii jednostronność. Wprowadzie w dniach 22–23 listopada 2005 r. w Trypolisie odbyła się pierwsza konferencja ministerialna UE i Afryki ws. migracji i rozwoju [*Raport generalny* 2006, s. 187], ale i tak wypominano, że strategia nie była opracowana wspólnie ze stroną afrykańską, a w przygotowania nie zaangażowano ani Parlamentu Europejskiego, ani społeczeństwa obywatelskiego [Martens 2007, s. 24]. Podobną krytykę oficjalnie sformułował Parlament Europejski w *Rezolucji w sprawie stanu stosunków między UE a Afryką*, przyjętej 25 października 2007 r. Posłowie wyrazili „ubolewanie, że [...] strategia UE dla Afryki z 2005 r. została przyjęta bez przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z instytucjami Unii Afrykańskiej i rządami oraz parlamentami państw afrykańskich oraz bez udziału europejskiego i afrykańskiego społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych władz” [*Rezolucja* 2007b, pkt 3]. Jednak sam Parlament w 2007 r. zdążył przyjąć rezolucję w sprawie strategii rozwoju dla Afryki, choć nie mogła ona mieć dużego wpływu na kształt strategii. Rezolucję przegłosowano 17 listopada [*Rezolucja* 2007a], podczas gdy strategia została przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15–16 grudnia 2005 r.

Parlament skrytykował w swym sprawozdaniu Komisję za niewystarczające konsultacje, ale zrobił to w sposób niezbyt jasny: „uwzględniając fakt, że Komisja Europejska rozpoczęła proces konsultacji z organizacjami afrykańskimi w sprawie

proponowanej przez nią strategii dotyczącej Afryki, ubolewając jednak, że konsultacje te nie objęły grupy krajów AKP oraz afrykańskiego społeczeństwa obywatelskiego” [Rezolucja 2007b, pkt E]. Istotne było to, że PE określił swoją wizję podstawowego celu przyszłej strategii: „ograniczanie ubóstwa poprzez realizację MCR musi się stać podstawą polityki rozwoju UE, a zatem i unijnej strategii dla Afryki, także w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa oraz umocnienia gospodarczego” [Rezolucja 2007b, pkt G]. Posłowie uważali, że unijna strategia rozwojowa dla Afryki nie może się ograniczać do łagodzenia skutków sytuacji gospodarczo-społecznej na tym kontynencie: „strategie ograniczania ubóstwa w Afryce muszą objąć rozliczne złożone przyczyny ubóstwa, niektóre z nich związane z wewnętrzną sytuacją w Afryce, inne zaś odnoszące się do sposobu funkcjonowania międzynarodowego środowiska ofiarodawców pomocy” [Rezolucja 2007b, pkt H]. Parlament zwracał również uwagę na zasadę własności, czyli fakt, że „gospodarzem” (*ownership*) procesu rozwoju powinny być kraje afrykańskie – „główną rolę w wykorzenianiu ubóstwa powinny odgrywać same kraje afrykańskie, co powinno stanowić część składową zorganizowanych i skoordynowanych działań międzynarodowych” [Rezolucja 2007b, pkt H].”

Strategia *Unia Europejska i Afryka: w stronę partnerstwa strategicznego* była pierwszym dokumentem unijnym, który podchodził do spraw rozwoju Afryki jako całości. Sformułowano to zresztą wprost w samej strategii: „Jest to strategia całej UE dla całej Afryki”. Cele strategii są opisane bardzo zwięźle i jasno: osiągnięcie MDG oraz promocja zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa i dobrych rządów w Afryce. Rada, podobnie jak Parlament, podkreślała zasadę własności i odpowiedzialności samych Afrykanów. Strategia obejmowała sześć kluczowych obszarów:

- pokój i bezpieczeństwo,
- prawa człowieka i rządzenie,
- pomoc rozwojową,
- zrównoważony rozwój gospodarczy, integrację regionalną i handel,
- inwestycje w ludzi,
- przyszłe partnerstwo UE-Afryka.

Pierwsze zdanie części poświęconej pokojowi i bezpieczeństwu brzmiało: „Bez pokoju nie może być trwałego rozwoju”. W roku 2000 w Afryce trwało dziesięć poważnych konfliktów zbrojnych, które powodowały, że jedna piąta wszystkich Afrykanów żyła w państwach dotkniętych wojną [Meredith 2011, s. 603]. Wprawdzie do roku 2003 zakończyły się trzy wielkie konflikty w Afryce – tzw. I afrykańska wojna światowa w Burundi, Rwandzie i Demokratycznej Republice Konga, wojna w Zachodniej Afryce (Liberia i Sierra Leone) oraz niezwykle długotrwała wojna domowa w Angoli⁷⁸ – ale nadal nie można było mówić o pokoju w wielu regionach Afryki – w Darfurze, Somalii, Delcie Nigru czy Ugandzie. Kwestia znaczenia pokoju i bezpieczeństwa dla polityki rozwojowej w Afryce została przedstawiona w roz-

⁷⁸ Trwała od uzyskania niepodległości w 1975 do 2002 r.

dziale trzecim. Zapisy strategii dotyczące praw człowieka i rządu były ambitne. Rada uważała, że „skuteczny rozwój wymaga przestrzegania praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa, a także efektywnych, dobrze zarządzanych państw oraz silnych i wydajnych instytucji” [*Unia Europejska i Afryka* 2005]. Trzeba stwierdzić, że warunki te nie zostały spełnione do dzisiaj.

Bardzo konkretną częścią strategii była część poświęcona pomocy rozwojowej. Państwa członkowskie UE obiecywały, że do roku 2010 poziom ODA wzrośnie do 0,56% PNB. Z dodatkowych 20 mld EUR, które miano uzyskać w ten sposób, 10 mld miało być przeznaczonych dla Afryki. Unii nie udało się zrealizować tej obietnicy.

Członkowie Rady byli świadomi jednostronnego charakteru strategii i zapowiadali, że będzie ona rozwijana „w partnerstwie z Unią Afrykańską, NEPAD i innym partnerami afrykańskimi, z poszanowaniem zasady własności procesu”. Zapowiadano też zorganizowanie drugiego szczytu UE-Afryka w Lizbonie „tak szybko, jak tylko będzie możliwe”. Najwyższą rangą politycy UE, w tym Javier Solana, nie ukrywali jednocześnie, że Unia ma własne interesy związane z sytuacją w Afryce: „Jest w naszym strategicznym interesie, by sytuacja w Afryce uległa poprawie. Główne wyzwania, które staną przed nami w ciągu najbliższych 15 lat – migracja, polityczny islam, terroryzm – muszą być rozwiązywane również w Afryce” [*Contribution...* 2005, s. 5]. Podobnie uważał przewodniczący Komisji Europejskiej J.M. Barroso, który w czerwcu 2005 r. powiedział w Johannesburgu: „Stabilny i bezpieczny sąsiad w Afryce leży w wielkim, strategicznym interesie Unii Europejskiej” [Sidiropoulos i Chevallier 2006, s. 18].

Znamienną okolicznością jest to, że na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. dużo uwagi poświęcono problemowi migracji. W konkluzjach podkreślono „konieczność zastosowania zrównoważonego, globalnego i spójnego podejścia, obejmującego politykę zwalczania nielegalnej imigracji, we współpracy z krajami trzecimi, wykorzystując korzyści płynące z migracji legalnej. Przypomina się, że zagadnienia migracji są centralnym elementem stosunków UE z licznymi krajami trzecimi, włączając w szczególności regiony sąsiadujące z Unią, mianowicie regiony wschodnie, południowo-wschodnie i Morza Śródziemnego” [*Konkluzje Prezydencji* 2005, s. 2]. Wymienienie na pierwszym miejscu, spośród zadań związanych z migracją, zwalczania nielegalnej imigracji ukazuje, jak ważnym aspektem polityki unijnej stali się nielegalni migranci. Dodatkowo migrację uznano za centralny element stosunków łączących UE z wieloma krajami trzecimi. Zdefiniowano związek migracji i polityki rozwojowej: „Rada Europejska podkreśla, że zobowiązanie Unii Europejskiej do wsparcia starań na rzecz rozwoju krajów pochodzenia i krajów tranzytowych jest częścią długotrwałego procesu odpowiedzi na możliwości i wyzwania związane z migracją...” [*Konkluzje Prezydencji* 2005, s. 3]. Uznano znaczenie „zajęcia się „pierwotnymi przyczynami migracji, na przykład poprzez stworzenie możliwości zarobkowania i zlikwidowanie biedy w krajach i regionach pochodzenia, otwarcie rynków i propagowanie wzrostu gospodarczego, dobrych rządów i ochrony praw człowieka” [*Konkluzje Prezydencji* 2005, s. 3].

Jako załącznik do konkluzji Rady przyjęto krótki dokument pt. „Podejście globalne do kwestii migracji: Działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego”. Dokument ten obejmuje kilka zagadnień:

- wzmocnienie współpracy i działania pomiędzy państwami członkowskimi;
- intensyfikację dialogu i współpracy z państwami afrykańskimi;
- intensyfikację dialogu i współpracy z krajami sąsiadującymi, obejmującą cały region Morza Śródziemnego;
- kwestie finansowania i realizacji.

Część dokumentu poświęcono dialogowi i współpracy z Afryką w zakresie migracji. Celem proponowanych działań miało być, w pierwszej kolejności, zmniejszenie nielegalnej migracji i liczby śmiertelnych ofiar procesów migracyjnych. Pozostałe cele to:

- zapewnienie bezpiecznego powrotu nielegalnych migrantów,
- trwałe rozwiązanie problemów uchodźców,
- lepsze zarządzanie migracją,
- zwiększenie dla wszystkich partnerów korzyści z migracji legalnych.

Jednak katalog przewidywanych działań, które miałyby doprowadzić do zrealizowania ambitnych celów, zawierał propozycje skrajne: albo bardzo ogólne, albo bardzo szczegółowe. Na przykład: „praca na rzecz uczynienia migracji wspólnym priorytetem dialogu politycznego UE z Unią Afrykańską”, a z drugiej strony: „Ustanowienie i wdrożenie, jak najszybciej w 2006 r., pilotażowego programu ochrony regionalnej obejmującego Tanzanię” [*Konkluzje Prezydencji* 2005, s. 11]. Do dzisiaj żadnego z celów określonych w dokumencie „Podejście globalne do kwestii migracji” nie udało się zrealizować. Jednocześnie stworzono wrażenie, że wcześniejsze, paternalistyczne podejście UE do Afryki, jako dawcy pomocy do jej biorcy, zostało zastąpione nowym podejściem. Odwołującym się w warstwie oficjalnej do wartości partnerstwa, własności i współodpowiedzialności, ale motywowane celami pragmatycznymi, z których najwyraźniejsze było zmniejszenie presji migracyjnej na UE.

4.1.3. Drugi szczyt Unia Europejska–Afryka i Wspólna Strategia Afryka-Europa

Duże znaczenie dla programowania polityki rozwojowej w Afryce miał drugi szczyt UE-Afryka, który odbył się w Lizbonie (2007 r.). Uczestniczył w nim m.in. R. Mugabe⁷⁹. Z powodu jego obecności udziału odmówił premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown i solidaryzujący się z nim premier Czech Miroslaw Topolane⁸⁰.

⁷⁹ Dla strony afrykańskiej to ważny polityk, który 30 stycznia 2015 r. na szczycie Unii Afrykańskiej w Addis Abebie został wybrany rotacyjnym przewodniczącym AU (na okres jednego roku).

⁸⁰ Wielką Brytanię reprezentowała sekretarz stanu Baronessa Valerie Amos, a Czechy minister spraw zagranicznych Karel Schwarzenberg.

Znaczenie polityczne i symboliczne szczytu było bardzo duże. Po raz pierwszy, w wyniku negocjacji między zainteresowanymi stronami, przyjęto bowiem wspólną strategię – *Wspólną Strategię Afryka-Europa (The Joint Africa-Europe Strategy – JAES)*. Negocjacje, w których uczestniczyli przedstawiciele UE i AU, rozpoczęły się w lutym 2007 r. Odbyły się również konsultacje społeczne, w ramach których swoje stanowisko wyraziły 34 organizacje i ponad 100 osób indywidualnych z Afryki i UE [Tywuschik i Sherrieff 2009, s. 2–3]. Po raz pierwszy szczyt został poprzedzony przedszczytem parlamentarnym, z udziałem posłów do Parlamentu Europejskiego i Parlamentu Panafrykańskiego⁸¹. Przewodniczący obu parlamentów – Gertrude I. Mongella i Hans-Gert Pöttering – mieli możliwość przemówienia podczas głównego szczytu. Parlamentarzyści jednoznacznie poparli przyjęcie wspólnej strategii, pisząc w swym stanowisku: „Nasze Parlamenty popierają przyjęcie Wspólnej Strategii UE-Afryka jako instrumentu osiągania celów, które dzielą narody, które reprezentujemy” [*Joint EP-PAP Statement* 2007, pkt 1]. Parlamentarzyści nie byli jednak zadowoleni z roli parlamentów w programowaniu i monitorowaniu pomocy. Parlament Europejski i Parlament Panafrykański pochwaliły decyzję Rady o tym, że projekty CSP, będą przekazywane WZP AKP-UE w celach „informacyjnych”, ale podkreśliły też: „jest to tylko pierwszy krok i [że] instytucjonalna władza parlamentów do monitorowania i wdrażania polityk musi być rozszerzona o wszystkie działania finansowane w ramach współpracy z UE” [*Joint EP-PAP Statement* 2007, pkt 9]. Postulat rozszerzania monitoringu dokumentów programowych był słuszny z punktu widzenia kontroli parlamentarnej, ale od strony praktycznej niewykonalny z powodu ograniczonych możliwości technicznych WZP AKP-UE i ograniczonych możliwości czasowych członków Zgromadzenia.

Javier Solana, sekretarz generalny Rady UE i wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa uważał, że szczyt w Lizbonie „oznacza początek nowej ery w stosunkach między naszymi dwoma kontynentami” [*The Africa-European Union* 2008, s. 3]. Przewodniczący KE José Manuel Barroso określił szczyt jako punkt zwrotny w stosunkach między kontynentami [Michel 2008, s. 3]. Dzięki szczytowi, w opinii Barroso, porzucono „przestarzałą, banalną relację «dawca pomocy» i «beneficjent»”. Została ona zastąpiona odpowiedzialną, dojrzałą relacją, w której wzajemny szacunek i polityczny dialog podbudowuje autentyczne i skuteczne partnerstwo, którego celem jest osiągnięcie milenijnych celów rozwoju” [Michel 2008, s. 3]. Z kolei komisarz ds. współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej L. Michel bezpośrednio po szczycie napisał i opublikował obszerny esej pt. *Afryka-Europa: niezbędny sojusz*. Optymizm komisarza był ogromny: „Europejczycy i Afrykanie są naturalnymi sojusznikami. Żywotny, silny i szczery sojusz pomiędzy tymi dwoma wielkimi i pięknymi kontynentami może ukształtować pokojową i dostatnią przyszłość. Razem mogą one odegrać

⁸¹ Odbył się w Lizbonie bezpośrednio przez szczytem szefów państw i rządów.

kluczową rolę w zbudowaniu nowego ładu światowego, który będzie się charakteryzował większą sprawiedliwością, solidarnością i wolnością” [Michel 2008, s. 67].

Podczas szczytu przyjęto trzy dokumenty: *Deklarację kairską*, JAES i *Pierwszy Plan Działania* na lata 2008–2010, którego celem było wdrożenie w życie strategicznego partnerstwa Afryki i UE. *Deklaracja lizbońska* odwoływała się do historii – 50. rocznicy rozpoczęcia integracji europejskiej (*traktatów rzymskich*) i 50. rocznicy początków niepodległości Afryki (niepodległości Ghany). Symbolizm był nawet silniejszy, niż to wówczas wyrażano – w kwietniu 1958 r. w Akrze odbyła się pierwsza w historii konferencja niepodległych państw afrykańskich, a w grudniu tego samego roku pierwsza konferencja wszystkich narodów Afryki (All Africa Peoples Conference) [Laporte i Mackie 2010, s. 40–41]. Obie strony deklarowały „budowę nowego strategicznego partnerstwa politycznego dla przyszłości” [*The Africa-European Union* 2008, s. 9]. Zapowiadano przezwyciężenie tradycyjnej relacji „dawca-biorca” i budowanie stosunków opartych na „wspólnych wartościach i celach”. Strony deklarowały, że zapewnią niezbędne środki i narzędzia do zrealizowania wspólnej strategii i planu działania oraz zbudują skuteczne mechanizmy kontroli po to, by można było przedstawić rezultaty podjętych starań na kolejnym szczycie Afryka-UE, zaplanowanym na rok 2010.

Wspólna strategia została zatwierdzona 31 października w Akrze przez ministerialną trojkę, 5 grudnia w Kairze zaakceptowali ją ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE i AU, a kilka dni później strategię przyjęli szefowie państw i rządów [*Sprawozdanie ogólne* 2008, s. 197–198]. Jest ona nadrzędnym aktem politycznym dla stosunków UE i Afryki, ale jej postanowienia nie są prawnie wiążące. Jednocześnie UE nie zrezygnowała z innych formatów współpracy z grupami państw afrykańskich lub z poszczególnymi państwami. Nadal funkcjonują inne ramy, regulujące stosunki UE z państwami afrykańskimi, dzielonymi według kryterium geograficznego, czyli przede wszystkim położenia na północ lub południe od Sahary. Z jednej strony – *umowa z Kotonu* z krajami AKP, z drugiej europejska polityka sąsiedztwa (EPS)⁸², która obejmuje państwa północnej Afryki (Maroko, Algierię, Tunezję, Libię i Egipt), oraz Unia dla Śródziemnomorza (Union for the Mediterranean). Wspólną strategię wobec regionu śródziemnomorskiego Rada przyjęła już 19 czerwca 2000 r. Od roku 2004 partnerstwo z tym regionem stało się „strategiczne”, Unia Europejska chciała usprawnić współpracę, czego wyrazem było powołanie 13 lipca 2008 r. właśnie Unii dla Śródziemnomorza [Zajac 2010, s. 101]. Dodatkowo, odrębne i bilateralne stosunki wiążą UE z RPA, które są regulowane umową w sprawie handlu, rozwoju i współpracy (*Trade, Development, Cooperation Agreement*) z 1999 r.⁸³ i partnerstwem strategicznym z 2006 r. Było to pierwsze takie partnerstwo UE z państwem afrykańskim.

⁸² Przyjęta przez Radę Europejską na posiedzeniu w Brukseli w dniach 17–18 czerwca 2004 r.

⁸³ Dz.U. L 311 z 4.12.1999.

W *Pierwszym Planie Działania* strony „zgodziły się dążyć do większej synergii i lepszej koordynacji między wspólną strategią a innymi istniejącymi formatami i instrumentami współpracy między UE a partnerami afrykańskimi” [*The Africa-European Union* 2011, s. 72]. W praktyce dążenie to okazało się trudnym zadaniem. We wspólnym komunikacie KE i HR/VR o partnerstwie z północną Afryką pt. *Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego*, ogłoszonym kilka miesięcy po III szczycie (8 marca 2011 r.), nie ma żadnego odniesienia do JAES.

Wspólna Strategia Afryka–Europa jest dokumentem znacznie obszerniejszym niż strategia UE z roku 2005. Zawiera wiele deklaracji, które bywają błędnie nazywane zobowiązaniami (*commitments*). Bardziej precyzyjny byłby termin „zobowiązania polityczne” – skoro cała strategia nie miała mocy wiążącej prawnie, a zawarte w niej zapowiedzi były raczej deklaracjami woli niż rzeczywistymi zobowiązaniami. Ich zakres, jak zwykle, był szeroki:

- wzmocnienie dialogu politycznego,
- traktowanie Afryki jako całości,
- wspólna odpowiedzialność,
- angażowanie podmiotów niepaństwowych,
- partnerstwo oparte na równości,
- podejmowanie wspólnych wyzwań,
- konkretne i mierzalne wyniki w zakresie wszystkich partnerstw,
- zwiększenie spójności między różnymi dziedzinami polityki,
- wzmocnienie więzi instytucjonalnych,
- odpowiednie finansowanie⁸⁴.

Zakres merytoryczny JAES można sprowadzić do czterech zasadniczych celów, jednak każdy z nich obejmował wiele obszarów. Pierwszy dotyczył rozwoju dialogu politycznego i więzi instytucjonalnych. Miało to służyć odpowiedzi na wspólne wyzwania związane z pokojem i bezpieczeństwem, migracjami, rozwojem i czystym środowiskiem naturalnym. Drugim było wzmocnienie i promowanie pokoju, bezpieczeństwa, demokratycznych rządów i praw człowieka, podstawowych wolności, równości płci, zrównoważonego rozwoju gospodarczego (w tym industrializacji), regionalnej i kontynentalnej integracji w Afryce. A wszystko po to, by zagwarantować osiągnięcie MDG przez wszystkie państwa Afryki. Trzeci cel odnosił się do wspólnego wspierania multilateralizmu w rozwiązywaniu wyzwań globalnych, do których zaliczono: prawa człowieka, w tym prawa dzieci i równość płci, sprawiedliwy handel, migracje, HIV/AIDS, malarię, gruźlicę i inne pandemie, zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo energetyczne, terroryzm, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia, nielegalny handel bronią lekką, kwestie społeczeństwa opartego na wiedzy – technologie informatyczne i komunikacyjne, naukę, technologię i innowacje. Czwartym i ostatnim celem strategii było umożliwienie szeroko rozumia-

⁸⁴ Punkty 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 17, 46, 53, 94, 112, 116 *Strategii*.

nego partnerstwa, nastawionego na ludzi, w ramach którego będzie się wzmacniało podmioty niepaństwowe i tworzyło warunki, by mogły one odgrywać aktywną rolę. Rolę w zakresie rozwoju, budowania demokracji, zapobiegania konfliktom i odbudowy w sytuacjach pokonfliktowych.

Najobszerniejszą część strategii poświęcono opisowi czterech strategii kierunkowych, obejmujących:

- pokój i bezpieczeństwo,
- rządy i prawa człowieka,
- handel i integrację regionalną,
- kluczowe kwestie rozwojowe [pkt 10].

Kwestia znaczenia pokoju i jakości rządów dla rozwoju została przedstawiona w rozdziale trzecim. Za kluczową kwestię rozwojową w strategii uznano przyspieszenie w realizacji MDG. Unia powtórzyła deklarację ze *Strategii dla Afryki* o poziomie ODA i przeznaczeniu połowy dodatkowych środków dla Afryki. Holistyczne podejście do strategii i to, że była ona negocjowana, a każda ze stron chciała umieścić w niej własne priorytety, doprowadziło do tego, że zakres strategii był równie obszerny jak *Deklaracji kairskiej*. Tylko strategia kierunkowa, dotycząca kluczowych kwestii rozwojowych, obejmowała aż 12 obszarów tematycznych, takich jak:

- współpraca rozwojowa,
- rozwój społeczny i ludzki,
- równość płci,
- zrównoważenie środowiska i zmiany klimatyczne,
- migracja i rozwój,
- rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe,
- infrastruktura,
- woda i kanalizacja,
- energia,
- rozwój społeczeństw opartych na wiedzy,
- współpraca kulturalna,
- komunikacja.

Wszystkie cele strategiczne opisane w strategiach kierunkowych miały być realizowane poprzez osiem partnerstw tematycznych, określonych w *Pierwszym Planie Działania*. Obejmowały one następujące tematy:

- pokój i bezpieczeństwo,
- demokratyczne rządy i prawa człowieka,
- handel, integrację regionalną i infrastrukturę,
- MDG,
- energię,
- zmiany klimatyczne i środowisko,
- migrację, mobilność i zatrudnienie,
- naukę, społeczeństwo informatyczne i przestrzeń kosmiczną.

Partnerstwa miały mieć charakter praktyczny, „nastawiony na działanie i rezultaty” [Michel 2008, s. 42]. Począwszy od 2006 r. miały być „przeprowadzane regularne oceny poczynionych postępów w zakresie wdrażania [...] strategii” [Raport generalny 2006, s. 165].

4.1.4. Trzeci szczyt Afryka–Unia Europejska

Okazją do pierwszej poważnej próby oceny JAES i partnerstw, zaprojektowanych w *Pierwszym Planie Działania*, był trzeci szczyt Afryka-UE, który odbył się w Trypolisie w dniach 29–30 listopada 2010 r. Po raz drugi był poprzedzony przedszczytem parlamentarnym (27 listopada), choć w mniejszym wymiarze niż spotkanie parlamentarzystów w Lizbonie. O niższej randze wydarzenia świadczyło to, że delegacjom parlamentarnym przewodniczyli wiceprzewodniczący PE i PAP: Libor Roucek i Mary Mugenyi. Przed szczytem Wspólna Grupa Zadaniowa (*Joint Task Force*) przygotowała raport o wdrażaniu wspólnej strategii i pierwszego planu działań [Commission Staff 2009a]. Szczyt przyjął dwa dokumenty: *Deklarację z Trypolisu* i *Drugi Plan Działania* na lata 2011–2013. Tematem wiodącym szczytu były „wzrost, inwestycje i tworzenie miejsc pracy” [Annual Report 2012, s. 67]. *Deklaracja z Trypolisu* zawierała długą listę tematów, które powinny być przedmiotem prac obu partnerów, takich jak:

- zaradzenie skutkom zmian klimatycznych,
- zapobieganie konfliktom,
- dobre rządy,
- zbudowanie zrównoważonego rynku energii włącznie z inwestycjami w odnawialne źródła energii,
- rozwój infrastruktury,
- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,
- osiągnięcie MDG,
- zwalczanie HIV/AIDS,
- wyzwania migracji i jej związków z rozwojem,
- promocja równości płci,
- popieranie wzrostu inwestycji tworzących zatrudnienie i miejsca pracy dla młodych [The Africa-European Union 2011, s. 10–11].

Bardziej szczegółowo opisano wspieranie sektora prywatnego, który został uznany za kluczowy czynnik „włączającego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego”. Zdefiniowano elementy, które są potrzebne do rozwoju inwestycji prywatnych. Zaliczono do nich: transparentne i dobrze zarządzane otoczenie biznesu, partnerskie relacje z sektorem publicznym, lepszą wydajność, zabezpieczenie społeczne pracowników w gospodarce formalnej i nieformalnej, wzmocnienie działań edukacyjnych i transfer technologii, w celu promowania społeczeństwa opartego na wiedzy [The Africa-European Union 2011, s. 11].

We wstępnej części *Drugiego Planu Działania* również podkreślono znaczenie sektora prywatnego jako czynnika umożliwiającego wzmocnienie związku współpracy gospodarczej i regionalnej integracji. A stworzenie środowiska przyjaznego inwestycjom, które pozwala na optymalne wykorzystanie lokalnych zasobów i zachęcenie inwestorów, uznano za jeden z celów rozwoju gospodarczego. W dokumencie stwierdzono, że trzeba nawiązać ściślejszą współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (jak Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy, Afrykański Bank Rozwoju i Arabski Bank Rozwoju Gospodarczego Afryki) [*The Africa-European Union* 2011, s. 57]. Jednak lista tematów-zadań określonych w *Drugim Planie Działania* jest znacznie dłuższa:

- rozwój kapitału ludzkiego (edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo żywnościowe),
- integracja regionalna,
- handel,
- migracja i mobilność,
- łagodzenie skutków zmian klimatycznych,
- zrównoważone inwestycje w teleinformatykę, sektor energetyczny i surowce naturalne,
- nauka i technologia,
- badania rolnicze.

Parlament Europejski odniósł się do wyników szczytu w swej rezolucji w sprawie przyszłości strategicznego partnerstwa Afryki i Unii Europejskiej po trzecim szczycie UE-Afryka (z dnia 15 grudnia 2010 r.) [*Rezolucja* 2010]. Poślowie wyrazili w niej m.in. „ubolewanie, że wspólnej strategii Afryka-UE nie towarzyszy plan finansowania, i wzywa po raz kolejny do zapisania EFR w budżecie w celu zapewnienia parlamentarnej kontroli nad wykorzystaniem poszczególnych europejskich instrumentów finansowych w realizacji poszczególnych rodzajów partnerstwa” [*Rezolucja* 2010, pkt 41]. Wnioskowali o to, „by umożliwiono Parlamentowi Panafrykańskiemu i Parlamentowi Europejskiemu wykonywanie przypisanej im roli nadzoru realizacji strategicznego planu działań” [*Rezolucja* 2010, pkt 43].

4.1.5. Czwarty szczyt Afryka–Unia Europejska

Przed kolejnym, IV szczytem Afryka-UE, który odbył się w dniach 2–3 kwietnia 2014 r. w Brukseli, Afryka była świadkiem wielu wydarzeń, które miały duży wpływ na współpracę między oboma kontynentami. Najważniejszym były powstania w północnej Afryce, nazywane „arabską wiosną”, ale duży wpływ miały też liczne konflikty zbrojne – w Demokratycznej Republice Konga, Somalii, Sudanie Południowym, Mali i Republice Środkowoafrykańskiej. Propozycją, która mogła istotnie wpłynąć na relacje UE-AU była inicjatywa Komisji Europejskiej z 7 grudnia 2011 r., polegająca na ustanowieniu w następnych wieloletnich ramach finansowych

(2014–2020) nowego programu – Programu Panafrkańskiego (*Pan African Programme* – PANAF) o wartości 1 mld EUR.

Liderzy przyjęli trzy dokumenty: *Deklarację* [Declaration 2014], *Mapę Drogową 2014–2017* [Roadmap 2014–2017], która zastąpiła plan działania, oraz *Deklarację w sprawie migracji i mobilności* [EU-Africa Declaration on Migration and Mobility 2014]. Przedszczyt parlamentarny odbył się w Brukseli w dniach 31 marca – 1 kwietnia z udziałem przewodniczących PE i PAP: Martina Schulza i Bethela Nnaemeka Amadiego. Parlamentarzyści przyjęli deklarację, w której w zwięzły sposób określili priorytety. Zaliczyli do nich: pokój i bezpieczeństwo; zarządzanie makroekonomiczne, które ma prowadzić do rozwoju zorientowanego na ludzi; tworzenie miejsc pracy, szczególnie dla młodych; industrializację Afryki przez transfer technologii i wiedzy; ustanowienie minimalnych standardów zabezpieczenia społecznego; poprawę warunków życia w Afryce; podjęcie działań przeciwko dyskryminacji z powodów rasy, religii i negowaniu praw mniejszości. W europejskim projekcie deklaracji była mowa wprost o dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej. Z powodu oporu strony afrykańskiej ostatecznie przyjęta formuła brzmiała: „W kwestii dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej nastąpiła rozbieżność w opinii członków Parlamentu Europejskiego i ich afrykańskich odpowiedników”.

Deklaracja (z Brukseli) potwierdziła aktualność strategii JAES. Strony uznawały w niej afrykańskie programy rozwoju – Plan strategiczny Komisji Unii Afrykańskiej na lata 2014–2017 (*AUC Strategic Plan 2014–2017*) i Agendę transformacji Afryki 2063 (*Africa's Transformation 2063 Agenda*). *Deklaracja* ograniczyła priorytety do pięciu obszarów tematycznych, które zastąpiły wcześniejsze partnerstwa. Były to następujące obszary:

- pokój i bezpieczeństwo,
- demokracja, dobre rządy i prawa człowieka,
- rozwój społeczny,
- zrównoważony i włączający wzrost i rozwój oraz integracja kontynentalna,
- kwestie globalne.

Obszary tematyczne zostały uszczegółowione w *Mapie Drogowej 2014–2017*. Znaczenie problemów migracyjnych zostało mocno zaakcentowane poprzez przyjęcie odrębnej *Deklaracji w sprawie migracji i mobilności*.

4.1.6. Piąty szczyt Unia Europejska-Afryka

Piąty szczyt UE-Afryka był planowany na rok 2017 i miał się odbyć w Afryce, jednak dramatyczny wzrost liczby uchodźców i imigrantów przybywających do Europy w roku 2015 spowodował szybsze, niż planowano, jego zwołanie. Był on pierwszym szczytem „tematycznym”, w całości poświęconym problemom migracji. Odbył się w dniach 11–12 listopada 2015 r. na Malcie (*Valletta Summit on Migration*). Ot-

wierając szczyt, Donald Tusk, przewodniczący Rady Europejskiej, powiedział m.in. „jednym z naszych najważniejszych zadań jest przeciwdziałać przyczynom obecnych ruchów migracyjnych. To my, przywódcy, musimy zadbać o to, by ludzie nie musieli ryzykować życia w celu zrealizowania swoich aspiracji. Bezpieczeństwo i szanse – nad tym Europa i Afryka już wspólnie pracują. I będą pracować nadal” [Wystąpienie 2015].

W szczycie uczestniczyli przedstawiciele ponad 60 państw oraz instytucji UE i AU. W *Deklaracji politycznej* stwierdzili oni m.in. „Będziemy zwracać szczególną uwagę na stabilność i bezpieczeństwo, które jest obecnie zagrożone przez terroryzm, handel bronią i konflikty zbrojne. Zobowiązujemy się do sprostania tym wyzwaniom w skoordynowany sposób, w szczególności poprzez system wczesnego ostrzegania, zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie konfliktów”. Podczas szczytu podjęto bardziej szczegółowe ustalenia, łączące kwestie bezpieczeństwa i rozwoju: „Zobowiązujemy się do zajęcia się przyczynami nielegalnej migracji i wymuszonego przemieszczenia się, wynikającymi z niestabilności państwa i braku bezpieczeństwa, jak również trendów demograficznych, ekonomicznych i środowiskowych. Nasza wspólna odpowiedź będzie się koncentrować na zmniejszeniu ubóstwa, wspieraniu pokoju, dobrych rządów, praworządności i poszanowania praw człowieka, wspieraniu wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu dzięki możliwości inwestowania i tworzenia dobrych miejsc pracy, poprawy w zakresie świadczenia podstawowych usług, takich jak edukacja, zdrowie i bezpieczeństwo”.

Instrumentem, który ma pomóc w realizacji zobowiązań szczytu, jest nowy fundusz – „Nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz stabilności i zwalczania przyczyn nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce” (*EU Emergency Trust Fund*). Komisja Europejska przeznaczyła na ten instrument 1,8 mld EUR z budżetu UE i z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Fundusze pozabudżetowe pochodzą z rezerwy 11. EDF, a także ze środków z regionalnych programów dla Afryki Zachodniej, Środkowej i Wschodniej, a także środków z krajowych programów dla państw Rogu Afryki. Z kolei część budżetowa pochodzi z instrumentu DCI i europejskiego instrumentu sąsiedztwa. Z perspektywy współpracy rozwojowej nie są to zatem całkowicie „nowe” pieniądze. Nowy Fundusz ma być uzupełniany o wkłady państw członkowskich UE i innych darczyńców. Jednak do 15 listopada 2016 r. Szwajcaria i Norwegia oraz państwa członkowskie UE (z wyjątkiem Grecji, Cypru i Chorwacji) zadeklarowały niewielką kwotę – 82 mln EUR, a wpłaciły nieco ponad 47 mln EUR.

4.1.7. Dokumenty programowe

Niezależnie od prac i negocjacji dotyczących programu rozwojowego dla całej Afryki, Komisja Europejska nie zaprzestała opracowywania własnych dokumentów programujących poszczególne elementy współpracy rozwojowej w Afryce. Pierwszy

szczyt Afryka-UE zmobilizował instytucje unijne do podjęcia prac programowych. Po szczycie w Kairze, Parlament Europejski przyjął kilkanaście rezolucji i sprawozdań dotyczących pośrednio lub bezpośrednio rozwoju Afryki:

- z dnia 26 października 2000 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego współpracy z krajami AKP uwikłanymi w konflikty zbrojne, Dz.U. C 197, 12.7.2001,
- z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie finansowania pomocy na rzecz rozwoju, Dz.U. C 131 E, 5.6.2003,
- z dnia 3 września 2002 r. w sprawie roli handlu i rozwoju w walce z ubóstwem, Dz.U. C 272 E, 13.11.2003,
- z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie tworzenia możliwości w krajach rozwijających się, Dz.U. C 67 E, 17.3.2004,
- z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego oświaty i szkolenia w kontekście ograniczania ubóstwa w krajach rozwijających się, Dz.U. C 67 E, 17.3.2004,
- z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie udzielania pomocy makrofinansowej państwom trzecim, Dz.U. C 68 E, 18.3.2004,
- z dnia 14 stycznia 2004 r. w sprawie Nowego partnerstwa dla rozwoju Afryki, Dz.U. C 92 E, 16.4.2004,
- z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie ładu w polityce rozwoju Unii Europejskiej, Dz.U. C 103 E, 29.4.2004,
- z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie umorzenia długów krajów rozwijających się, P6_TA(2005)0008,
- z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie zwalczania głodu i biedy, P6_TA(2005)0052],
- z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie programu legislacyjnego i roboczego Komisji na rok 2005, P6_TA(2005)0053,
- z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie 2004 oraz polityki UE w tej sprawie, P6_TA(2005)0150,
- z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie globalnego wezwania do działania: eliminowanie ubóstwa, P6_TA(2005)0289.

Komisja Europejska zajmowała się Afryką i jej rozwojem jeszcze częściej i intensywniej niż Parlament. Komisja do 2007 r. przygotowała prawie 40 komunikatów, dotyczących problemów ważnych dla Afryki Subsaharyjskiej (Aneks 2). Od przyjęcia pierwszej strategii dla Afryki, czyli od grudnia 2005 r., opracowano bardzo wiele takich dokumentów, o różnej randze i różnym zakresie. Niektóre z tych dokumentów nie wzmacniały spójnego podejścia do istniejących ram współpracy. Na przykład w 2007 r., z inicjatywy KE, Rada zgodziła się na „szczególne partnerstwo” z Wyspami Zielonego Przylądka. Zapisy komunikatu Komisji w tej sprawie wskazują, że istniały wątpliwości, jak partnerstwo to będzie interpretowane. Zapewne dlatego w komunikacie KE stwierdzała m.in.: „Należy zaznaczyć, że szczególne partnerstwo między UE a Republiką Zielonego Przylądka w żadnym

razie nie ma na celu zastąpienia umowy z Kotonu – przeciwnie, ma ono doprowadzić do pogłębienia i rozszerzenia współpracy między obiema zaangażowanymi stronami” [Komunikat 2007]. Rada nie chciała, by „szczególne partnerstwo” utrudniało regionalną integrację w Afryce. „Rada podkreśla znaczenie, jakie ma promowanie dalszej integracji politycznej, gospodarczej i handlowej Republiki Zielonego Przylądka z pozostałymi częściami regionu Afryki Zachodniej, która to integracja w żaden sposób nie może uciec ani zostać opóźniona przez postępy w tworzeniu „szczęólnego partnerstwa”, i wzywa Republikę Zielonego Przylądka do odegrania – na podstawie własnych doświadczeń jako przykładu pokojowego rozwoju – konstruktywnej roli w ramach Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej” [Konkluzje Rady 2007d].

Od 2007 r. KE wprowadziła nową generację CSP i RSP – musiały one uwzględnić kwestię spójności polityki na rzecz rozwoju (PCD) i środowiska naturalnego. Każdej strategii musiał odtąd towarzyszyć dokument pod nazwą „Krajowy profil środowiskowy” (*Country Environment Profile*) [European Commission 2009, s. 58]. Krajowe i regionalne dokumenty strategiczne powstają również dla państw objętych polityką sąsiedztwa. Dla każdego z krajów z innych regionów są przygotowywane narodowe programy indykatywne, a dla poszczególnych regionów – regionalne programy indykatywne.

Programy tematyczne zdefiniowano w komunikacie KE z 2005 r. tak: „Program tematyczny obejmuje konkretny obszar działalności, którym zainteresowana jest grupa państw partnerskich, nieokreślonych geograficznie, lub działań związanych ze współpracą adresowanych do różnych regionów lub grup państw partnerskich lub międzynarodową operację, która nie jest przypisana do danego obszaru geograficznego, w tym działania wielostronne lub inicjatywy o zasięgu globalnym w celu promowania polityki wewnętrznej Unii za granicą” [Komunikat 2005]. W ramach wieloletniego okresu finansowania na lata 2007–2013 KE zaproponowała siedem programów tematycznych, z których aż sześć mogło swymi działaniami obejmować państwa Afryki Subsaharyjskiej. Ich zakres to: demokracja i prawa człowieka; rozwój ludzki i społeczny; środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią; podmioty pozarządowe w rozwoju; bezpieczeństwo żywności; współpraca z krajami uprzemysłowionymi; migracja i azyl. Zgodnie z tą propozycją Komisja przygotowała i przyjęła programy tematyczne istotne dla państw afrykańskich:

- Program tematyczny „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju”, COM (2006) 19.
- Program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013, COM (2005) 123.
- Strategię tematyczną na lata 2007–2013 w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego wraz z wieloletnim programem indykatywnym na lata 2007–2010, Doc. C (2007) 1924.

- Strategię tematyczną w sprawie rozwoju indywidualnego i społecznego „Inwestowanie w ludzi” – wraz z wieloletnim programem indykatywnym na lata 2007–2010, Decyzja Komisji C (2007) 1957.
- Strategię tematyczną na rzecz środowiska i gospodarowania zasobami naturalnymi, w tym energią, na lata 2007–2010, Decyzja Komisji C (2007) 2572.
- Dokument strategiczny Instrumentu na rzecz Stabilności na lata 2007–2011 wraz z programem indykatywnym na lata 2007–2008, Decyzja Komisji C (2007) 3701.
- Wieloletni program indykatywny instrumentu na rzecz stabilności na lata 2009–2011, Decyzja Komisji C (2009) 2641.
- Tematyczny dokument strategiczny na lata 2012–2013 na rzecz pomocy w kontekście stabilnych warunków współpracy w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności, Decyzja Komisji C (2012) 1649 final.

Programy tematyczne nie wyczerpywały jednak potrzeb instytucji unijnych w zakresie programowania różnych obszarów współpracy rozwojowej. Liczne dokumenty, które zawierały programy lub strategie rozwojowe dotyczące krajów rozwijających się, w tym państw Afryki Subsaharyjskiej, były przyjmowane w formie komunikatów Komisji Europejskiej lub decyzji podjętych na wniosek Komisji (Aneks 3).

Inna grupa dokumentów programowych to plany działania, które obejmują węższe obszary tematyczne i krótsze okresy. Realizacja planów działania jest finansowana w ramach programów tematycznych lub geograficznych. Wśród planów działania należy wymienić:

- Plan działania w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa [*Komunikat* 2003].
- Plan działania w sprawie cywilnych aspektów Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony [*Action Plan for Civilian...* 2004].
- Plan działania dotyczący bioróżnorodności, towarzyszący komunikatowi Komisji Europejskiej „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka” [*Komunikat* 2006].
- Unijny plan działania w sprawie równości płci i równouprawnienia kobiet w rozwoju 2010–2015 [Commission Staff 2010].
- Operacyjny plan działania w sprawie nielegalnej imigracji na lata 2014–2017 [*Operational* 2014].
- Plan działania na rzecz wytrwałości w krajach zagrożonych kryzysem 2013–2020 [Commission Staff 2013].

Rada ma swój udział w programowaniu polityki rozwojowej, choć przyjmowała dokumenty programowe rzadziej niż Komisja Europejska. Zatwierdzała również niektóre strategie przygotowane przez Komisję. Część z tych dokumentów dotyczyła państw rozwijających się i wpływała na programowanie polityki rozwojowej:

- Program UE w sprawie zapobiegania konfliktom [*EU Programme* 2001].

- Europejska Strategia Bezpieczeństwa [*Europejska...* 2003].
- Plan działania na rzecz wsparcia dla pokoju i bezpieczeństwa w Afryce w ramach WPBiO [*Action Plan for ESDP* 2004].
- Ramy polityczne reformy sektora bezpieczeństwa [*Konkluzje Rady* 2006].
- Koncepcja UE dotycząca wsparcia rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji [*Koncepcja* 2006].
- Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem [*Strategia* 2005].
- Strategia UE w zakresie pomocy dla handlu [*Konkluzje Rady* 2007a].
- Strategia na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu [*Konkluzje Rady* 2011a].
- Ramy strategiczne dla Rogu Afryki [*Konkluzje Rady* 2011c].
- Prawa człowieka i demokracja: strategiczne ramy UE i plan działania UE 2012–2014 [*Konkluzje Rady* 2012a].
- Strategia UE wobec Zatoki Gwinejskiej [*Konkluzje Rady* 2014a].
- Regionalny plan działania na rzecz Sahelu na lata 2015–2020 [*Konkluzje Rady* 2015a].
- Plan działania w sprawie praw człowieka i demokracji 2015–2019 [*Konkluzje Rady* 2015b].
- Regionalny plan działania na rzecz Rogu Afryki na lata 2015–2020 [*Konkluzje Rady* 2015d].

– Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej [*Wspólna wizja* 2016].

W odniesieniu do programowania pomocy dla poszczególnych państw od 2010 r. Komisja Europejska i EEAS próbują polepszyć koordynację programowania polityki rozwojowej poprzez procedurę wspólnego programowania (*joint programming*). Polega ona na projektowaniu przez wielu dawców jednego, wspólnego programu rozwojowego dla danego odbiorcy. W procesie przygotowywania „wspólnego programu” uczestniczą instytucje unijne odpowiedzialne za programowanie, wszystkie zainteresowane państwa członkowskie UE, rząd danego państwa, a także dawcy spoza UE. Efektem jest zredukowanie liczby dokumentów programowych dotyczących danego kraju, które były przygotowywane wcześniej przez państwa członkowskie UE. Pilotażowo wspólne programowanie przeprowadzono w przypadku programowania współpracy z Sudanem Południowym i Haiti [*EU Joint Programming* 2013, s. 2].

W 2014 r. wspólnym programowaniem było objętych 26 państw regionu, spośród których 21 to LDC, a 18 to *fragile states* [Commission Staff 2015, s. 61–62]. Do roku 2015 prace zakończono nad 11 dokumentami (dotyczyła Czadu, Etiopii, Nigru, Ghany, Kenii, Komorów, Mali, Namibii, Rwandy, Senegalu i Ugandy). W listopadzie 2015 r. procedura była na różnych etapach realizacji w Burundi, Liberii, Mauretanii, Togo, Burkina Faso, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Malawi, Mozambiku, Sierra Leone, Tanzanii, Zambii i Zimbabwie. Unia Europejska i inni dawcy pomocy liczą, że wspólne programowanie pozwoli na zwiększenie skuteczności pomocy, jej przewidywalność i ułatwi państwom korzystającym z pomocy jej efektywne

wykorzystanie. Oczekiwania Parlamentu Europejskiego wobec tej procedury są znaczące, choć ograniczone do programowania wewnątrzwspólnotowego. Parlament w swej rezolucji z lutego 2017 r. „wzywa UE i jej państwa członkowskie, by wzmożły i rozszerzyły działania w zakresie wspólnego programowania i wspólnej realizacji w celu łączenia zasobów, poprawy wewnątrzkrajowego podziału pracy, ograniczenia kosztów transakcji, unikania powielania i fragmentacji pomocy, poprawy widoczności UE na szczeblu lokalnym oraz w celu wspierania odpowiedzialności krajowej za strategię rozwoju oraz dostosowania do priorytetów krajów partnerskich” oraz „podkreśla, że jest kwestią zasadniczą, by proces wspólnego programowania był realizowany przez podmioty europejskie i by dopuszczać doń innych darczyńców wyłącznie wtedy, gdy uzasadnia to sytuacja lokalna, jednak bez rozmywania europejskiego charakteru tego procesu” [*Rezolucja* 2017, pkt 41]. Tymczasem pozytywny wpływ wspólnego programowania na skuteczność pomocy rozwojowej będzie tym większy, im więcej dawców będzie w nim uczestniczyć.

4.2. Wdrażanie europejskiej polityki rozwojowej w Afryce Subsaharyjskiej

Unia Europejska nie chce być postrzegana jako dodatkowy (w stosunku do państw członkowskich UE) dawca pomocy rozwojowej. Dla krajów rozwijających się UE pragnie być partnerem politycznym i gospodarczym. Rola UE jest wieloaspektowa również w zakresie wdrażania polityki rozwojowej. Jednocześnie faza wdrożenia unijnej polityki rozwojowej jest tą częścią procesu, w której wyraźnie uwidaczniają się sprzeczności. Bardzo wiele z nich wynika z faktu, że polityka rozwojowa nie jest jedyną polityką UE. Nie jest też polityką szczególnie istotną dla Unii.

Komisja Europejska, w strategii rozwojowej „Program działań na rzecz zmian”, sama określa się jako: „koordynator, pośrednik i twórca polityki w tej dziedzinie” [*Komunikat* 2011b, s. 3–4]. Unia chce oddziaływać na kraje rozwijające się i to w bardzo szerokim zakresie, obejmującym gospodarkę, handel, bezpieczeństwo, rolnictwo, rybołówstwo, klimat, energię i migracje. Polityka UE wobec Afryki Subsaharyjskiej jest wdrażana za pomocą różnego rodzaju instrumentów oddziaływania międzynarodowego. Podobnie jak w przypadku architektury instytucjonalnej UE zajmującej się współpracą rozwojową czy metod programowania pomocy rozwojowej, system stosowanych instrumentów jest skomplikowany i nieprzejrzysty. Jedną z typologii tych instrumentów jest typologia zaproponowana przez R.G. Whitmana. Wyodrębnił on:

- instrumenty proceduralne,
- instrumenty transferowe,
- instrumenty deklaratywne,

- instrumenty fizycznej obecności,
- instrumenty nieformalne [Whitman 1997, s. 67–68].

Warto podkreślić, że Unia Europejska nie stosuje tego podziału. Termin „instrument” w dokumentach unijnych jest stosowany prawie wyłącznie do określania instrumentów transferowych, czyli takich, których celem jest bezpośrednie wdrażanie polityki UE na danym obszarze geograficznym lub w danym obszarze tematycznym. Instrumenty proceduralne, deklaratywne i fizycznej obecności, uwzględnione przez Whitmana w szerszym ujęciu „instrumentu”, zostały już przedstawione wcześniej. Instrumenty nieformalne są dość słabo zbadane. Skoncentruję się na instrumentach transferowych.

O stopniu złożoności instrumentarium rozwojowego świadczy fakt, że europejski system pomocy rozwojowej określa się terminem „*patchwork*” [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 71]. Bardziej przypomina on bowiem mozaikę działań i instrumentów niż skoordynowany lub jednolity mechanizm udzielania pomocy. Komisja Europejska od dawna zdaje sobie sprawę z problemu. W 2007 r. unijni dawcy pomocy (UE i państwa członkowskie) finansowały około 60 tys. projektów o wartości mniejszej niż 1 mln EUR [Europe's Aid Architecture 2009, s. 12]. Z szacunków przeprowadzonych przez Komisję Europejską w roku 2009 wynikało, że tylko w obszarze ochrony zdrowia Tanzania korzystała z pomocy 22 dawców, realizujących 600 projektów. Władze Tanzanii musiały przygotowywać około 5000 raportów dla dawców pomocy rozwojowej, co generowało olbrzymią ilość pracy administracyjnej [Europe's Aid Architecture 2009, s. 12]. Wiedza ta nie doprowadziła jednak do istotnego uproszczenia instrumentów samej UE.

4.2.1. Europejski Fundusz Rozwoju

Instrumenty transferowe UE można podzielić ze względu na źródło finansowania na: budżetowe (stanowiące część budżetu UE) i pozabudżetowe. Unia dzieli swe instrumenty ze względu na przeznaczenie na instrumenty geograficzne i tematyczne. Dla Afryki podstawowym, największym i najważniejszym instrumentem jest pozabudżetowy Europejski Fundusz Rozwoju, utworzony *Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą* w 1957 r. Fundusz rozpoczął działalność w roku 1959 r. W literaturze przedmiotu często formułuje się opinię o anachronicznym przesłaniu, że celem EDF było finansowanie współpracy rozwojowej z krajami AKP. W 1957 r. większość spośród krajów, które później stały się członkami AKP, nie było jeszcze niepodległymi państwami. Formalnie grupa państw AKP (pod tą nazwą) powstała dopiero w roku 1975, na podstawie porozumienia z Georgetown. *Traktatowi ustanawiającemu EWG* towarzyszyła Konwencja wykonawcza w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą. Określała ona zasady pierwszej historycznie formy współpracy rozwojowej UE, określanej terminem

„stowarzyszenie” (*association*). Kraje i terytoria objęte tą współpracą wyliczono w załączniku IV do *Traktatu*. Lista obejmowała wiele państw i terytoriów, które później stały się członkami grupy państw AKP⁸⁵, a w chwili podpisywania traktatu i konwencji były zależne od państw-sygnatariuszy.

Europejski Fundusz Rozwoju od początku swego istnienia miał charakter wieloletni. Kolejne fundusze planowano na okresy pięcio- lub siedmioletnie, a od roku 2000 na okresy siedmioletnie: 9. EDF na lata 2000–2007, 10. EDF na lata 2008–2013 i 11. EDF na lata 2014–2020. Fundusz powstaje z dobrowolnych składek państw członkowskich, ale administrują nim instytucje unijne: Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny. Komisja finansuje darowizny w postaci grantów, a EIB pożyczki. W 10. EDF na ogólną kwotę 30,5 mld EUR, dla krajów AKP przeznaczono 29 089 mln EUR.

Tabela 14. Zobowiązania i płatności EDF brutto w latach 2000–2017 (w mln EUR)

Rok	Zobowiązania	Płatności
2000	4007	1640
2001	1927	1779
2002	2125	1922
2003	4137	2349
2004	2972	2558
2005	4020	2704
2006	4049	3062
2007	3922	3251
2008	5241	3483
2009	4158	3359
2010	3113	3660
2011	3740	3308
2012	4430	3675
2013	5600	3383
2014	1764	3943
2015	6083	3583
2016	6180	4161
2017	5543	4360

Źródło: *Komunikat* 2016.

⁸⁵ Senegal, Sudan Francuski (obecnie Mali), Gwinea Francuska (obecnie Gwinea), Wybrzeże Kości Słoniowej, Dahomej (obecnie Benin), Mauretania, Niger, Górna Wolta (obecnie Burkina Faso), Środkowe Kongo (obecnie Kongo), Ubangi-Shari (obecnie Republika Środkowoafrykańska), Czad, Gabon, Saint Pierre i Miquelon, Komory, Madagaskar, Somali Francuskie (obecnie Dżibuti), Nowa Kaledonia, Oceania Francuska (obecnie Polinezja Francuska), Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, Togo, Kamerun, Kongo Belgijskie (obecnie Demokratyczna Republika Konga), Rwanda, Burundi, Somali Włoskie (obecnie Somalia), Nowa Gwinea (obecnie Papua Nowa Gwinea).

Głównym kryterium decydującym o alokacji funduszy EDF jest kryterium dochodowe. W 10. EDF 93% funduszy zostało skierowanych do krajów najbiedniejszych (LDC) i krajów o niskich dochodach (LIC), 7% do państw o średnim dochodzie (MIC) – z tego 5% do państw o niższym średnim dochodzie (LMIC), a 2% do państwa o wyższym średnim dochodzie (UMIC) [Gavas 2012, s. 14]. Warto jednak pamiętać o tym, że najwięcej biednych ludzi wcale nie mieszka w państwach skategoryzowanych w grupie LDC. Pod względem geograficznym największym beneficjentem regionalnym EDF zawsze była i jest Afryka Subsaharyjska.

Tabela 15. Alokacja funduszy EDF w podziale regionalnym (w %)

Region	8. EDF	9. EDF	10. EDF	11. EDF	Ogółem
Afryka	82	72	77	77	76
Współpraca między państwami AKP	9	20	14	15	15
Karaiby	6	6	7	4	6
Pacyfik	3	2	2	3	2

Źródło: Dokument roboczy 2016, s. 26.

Od roku 2011 próbowano „różnicować” unijną pomoc rozwojową. W Komisji Europejskiej uznano, że „UE musi dążyć do skoncentrowania swoich zasobów tam, gdzie są one najbardziej potrzebne dla ograniczania ubóstwa i gdzie mogłyby mieć największy wpływ” [Komunikat 2011b]. Konsekwencją było przekonanie Komisji, że „Pomoc w postaci dotacji nie powinna być włączana do współpracy geograficznej z bardziej zaawansowanymi krajami rozwijającymi się, już znajdującymi się na ścieżce zrównoważonego wzrostu lub będącymi w stanie wygenerować wystarczające zasoby własne” [Komunikat 2011b, s. 10]. Priorytety geograficzne, określone w Komunikacie, częściowo wynikają z polityki zagranicznej państw członkowskich UE, ale ich kolejność nie jest przypadkowa – „UE powinna nadal uznawać szczególne znaczenie wspierania rozwoju w krajach sąsiadujących z UE oraz w Afryce Subsaharyjskiej” [Komunikat 2011b, s. 11]. Zważywszy na fakt, że główną przyczyną „różnicowania” była chęć jeszcze większego skoncentrowania się na krajach najbiedniejszych, umieszczenie na pierwszym miejscu listy adresatów pomocy rozwojowej „krajów sąsiadujących” z UE pokazuje prymat celów politycznych. Kraje te nie zaliczają się bowiem do grupy najbiedniejszych.

Polityka „różnicowania” najbardziej wpłynie na finansowanie pomocy dla państw Karaibów i Pacyfiku, ale wsparcie UE dla niektórych państw Afryki Subsaharyjskiej może spaść. Do grupy tej należą państwa o najwyższych dochodach *per capita*: Botswana, Gabon, Mauritius, Namibia i Seszele. Komisja określiła dokładne zasady udzielania pomocy: „pomoc rozwojowa UE powinna być przydzielana stosownie do:

- potrzeb danego kraju: ocenionych przy użyciu szeregu wskaźników, przy uwzględnieniu między innymi tendencji rozwoju gospodarczego i społecznego oraz ścieżki wzrostu, jak również wskaźników podatności i niestabilności;
- potencjału: ocenianych według zdolności kraju do generowania wystarczających zasobów finansowych, w szczególności zasobów krajowych, i jego dostępu do innych źródeł finansowania, takich jak rynki międzynarodowe, inwestycje prywatne lub zasoby naturalne; zdolności absorpcyjne powinny również być brane pod uwagę;
- zobowiązań krajów i osiągniętych wyników: za pozytywny element należy uznać inwestycje danego kraju w edukację, zdrowie, sektor opieki społecznej, postępy w zakresie ochrony środowiska, poszanowanie demokracji i zasady dobrych rządów oraz stabilność polityki gospodarczej i fiskalnej, w tym zarządzania finansowego;
- potencjalnego wpływu UE: ocenianego w świetle dwóch następujących przekrojowych celów:
 - zwiększenia zakresu, w jakim współpraca na szczeblu UE mogłaby promować i wspierać reformy polityczne, gospodarcze, społeczne i w dziedzinie ochrony środowiska w krajach partnerskich;
 - zwiększenia efektu dźwigni, jaki pomoc UE mogłaby wywierać na inne źródła finansowania na rzecz rozwoju, w szczególności inwestycje prywatne” [Komunikat 2011b, s. 11].

Nie ulega wątpliwości, że wpływ UE na kraje partnerskie nie jest samodzielnym celem rozwojowym. Wynika on z intencji politycznej wyrażonej w Komunikacie. Komisja wyraża wolę zwiększenia „kwoty i udziału pomocy unijnej dla krajów najbardziej potrzebujących i tych, w których UE może mieć realny wpływ, w tym państw niestabilnych” [Komunikat 2011b, s. 4].

Tabela 16. Dziesięciu największych beneficjentów ODA instytucji UE w Afryce Subsaharyjskiej w wybranych latach (wyплаты brutto, USD w cenach bieżących)

Państwo/rok	2005	2010	2015
Republika Południowej Afryki	172 883 388	153 114 566	266 386 509
Niger	78 462 570	150 789 540	227 195 355
Demokratyczna Republika Konga	213 580 707	367 052 683	206 020 447
Burkina Faso	103 440 181	164 106 757	189 140 668
Somalia	57 293 049	127 134 948	173 200 950
Czad	84 934 056	101 901 129	172 559 992
Etiopia	167 431 049	237 558 908	166 832 342
Ghana	88 566 967	105 563 431	157 993 692
Mali	130 707 236	98 519 620	150 802 863
Sudan Południowy	–	–	134 407 793

Źródło: EU Aid Explorer, b.r.

W 2014 r. państwa Afryki Subsaharyjskiej otrzymały łącznie 3032 mln EUR. Zastosowanie trzech kryteriów (w tym jednego bardzo trudno mierzalnego), decydujących o wyborze najważniejszych adresatów pomocy, utrudnia ocenienie, czy w praktyce realizuje się deklaratywne założenia. Kryterium, którego w praktyce nie można zmierzyć, to ocena, na jakie państwa UE może mieć „realny wpływ”. Komisja nie zróżnicowała ważności kryteriów, a „potrzeby”, „niestabilność” i „możliwość wywierania wpływu” nie zawsze występują razem i nie zawsze w równorzędnym wymiarze.

Republika Południowej Afryki niewątpliwie nie jest państwem o największych „potrzebach” w tym regionie. Wręcz przeciwnie – to najbardziej rozwinięte państwo regionu. Znacznie większe potrzeby ma np. Sudan Południowy, który charakteryzuje się jednocześnie wysokim stopniem niestabilności.

4.2.2. Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju

Drugim podstawowym instrumentem finansującym pomoc rozwojową jest Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (*Development Cooperation Instrument* – DCI). Jest instrumentem budżetowym i służy przede wszystkim współpracy rozwojowej z krajami innymi niż państwa należące do grupy AKP (czyli z państwami Azji, Ameryki Południowej i jako jedynym państwem z Afryki Subsaharyjskiej – RPA). Z perspektywy wdrażania polityki rozwojowej UE w Afryce ciekawe są tylko te działania finansowane z DCI, które wykraczają poza podstawowy obszar geograficzny tego instrumentu. W poprzedniej perspektywie finansowej, obejmującej lata 2007–2013, programów tematycznych DCI dostępnych dla wszystkich państw rozwijających się, a zatem również dla Afryki Subsaharyjskiej, było pięć:

- „Inwestowanie w ludzi”.
- „Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi”.
- „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju”.
- „Bezpieczeństwo żywnościowe”.
- „Migracje i azyl”.

Na programy tematyczne przeznaczono 5596 mln EUR. W grudniu 2013 r. Parlament Europejski zatwierdził instrumenty finansowe na lata 2014–2020. Obecnie DCI zawiera trzy programy tematyczne obejmujące państwa Afryki Subsaharyjskiej: „Globalne dobra publiczne i wyzwania o skali światowej” (GPGC), „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i władze lokalne” i Program panafrykański. Łącznie UE chce na nie przeznaczyć 7008 mln EUR. Program GPGC obejmuje następujące obszary:

- „a) środowisko i zmiany klimatu;
- b) zrównoważoną energię;
- c) rozwój społeczny, w tym godną pracę, sprawiedliwość społeczną i kulturę;

- d) bezpieczeństwo żywnościowe i żywieniowe oraz zrównoważone rolnictwo; oraz
e) migrację i azyl” [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 233/2014, art. 7 ust. 1].

Instrument DCI był wykorzystywany do finansowania dwóch szczególnych produktów eksportowanych przez kraje AKP – cukru i bananów. Polityka UE wobec obu tych towarów charakteryzowała się sprzecznościami. Ich przyczyną była różnica między interesami producentów unijnych a celami polityki rozwojowej w tym zakresie. Nieprzypadkowo kluczowa inicjatywa UE w zakresie handlu jako narzędzia pomocy rozwojowej – „Wszystko oprócz broni” (*Everything but Arms* – EBA), która weszła w życie w marcu 2001 r., nie objęła trzech ważnych towarów: ryżu, cukru i bananów. Istotą inicjatywy było zapewnienie państwom najbiedniejszym (LDC) bezcłowego i nieograniczonego ilościowo dostępu do rynku UE. W wypadku bananów nastąpiło to w 2006 r., a dla cukru i ryżu w 2009 r. [Modrzyńska 2014, s. 125]. Od 1 października 2015 r. nieskrępowany dostęp do rynku UE mają wszystkie kraje AKP.

W latach 2007–2013 z DCI finansowano także programy restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w 18 państwach AKP, na co zarezerwowano 1244 mln EUR [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1341/2011. Załącznik IV]. Spośród państw afrykańskich objęto nim Kenię, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambik, Kongo, Swaziland, Tanzanię, Ugandę, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zambię i Zimbabwe. Finansowanie odbywało się w ramach programu, który został utworzony w rezultacie reformy europejskiego „reżimu” cukrowego (2006) – Środki towarzyszące dla krajów protokołu cukrowego (*Accompanying Measures for Sugar Protocol Countries*).

W latach 1999–2008 [Rozporządzenie Rady (WE) nr 856/1999; Rozporządzenie Komisji nr 1609/1999] działał system pomocy dla krajów AKP będących eksporterami bananów. Z regionu SSA korzystało z niego pięć państw – Kamerun, Republika Zielonego Przylądka, Madagaskar, Somalia i Wybrzeże Kości Słoniowej. Później pomoc tę finansowano w ramach instrumentu DCI. W *Indykatywnym podziale środków finansowych na lata 2007–2013* dla krajów AKP będących głównymi dostawcami bananów zarezerwowano 190 mln EUR. Jednak liczba beneficjentów afrykańskich spadła do trzech: Kamerunu, Ghany, Wybrzeża Kości Słoniowej [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1341/2011. Załącznik I].

4.2.3. Wielkość pomocy rozwojowej Unii Europejskiej

Z punktu widzenia wielkości udzielonej pomocy rozwojowej Unia Europejska w latach 2000–2015 była istotnym darczyńcą dla SSA. Wpływ biorców pomocy na jej kształt był bardzo ograniczony, mimo wielu deklaracji o partnerstwie

i oficjalnie popieranej zasadzie własności. Od lat 70. XX w. 40–62% unijnej ODA było lokowane w Afryce Subsaharyjskiej [EU Donor Atlas 2004, s. 17]. W latach 2000–2015 udział SSA w ODA UE był niższy i wynosił 32%. W ostatnich latach udział Afryki Subsaharyjskiej w unijnej ODA, wbrew deklaracjom, praktycznie nie wzrasta – w 2013 r. wynosił 33% [Sprawozdanie roczne 2014, s. 22]. Unia ma też innych partnerów, którzy z perspektywy finansowej są dla UE wyraźnie ważniejsi niż państwa tego regionu. W roku 2015 wśród 10 największych beneficjentów ODA z instytucji unijnych były tylko dwa państwa Afryki Subsaharyjskiej. Pięciu największych odbiorców unijnej pomocy to państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa (tabela 17).

Tabela 17. Dziesięciu największych beneficjentów ODA instytucji UE (wypłaty brutto, USD w cenach bieżących)

Państwo	2005	2010	2015
Turcja	405 738 240	295 149 385	2 444 276 058
Serbia	157 496 889	290 130 428	474 847 372
Palestyńskie terytoria okupowane	206 917 760	441 100 504	408 419 337
Tunezja	109 562 543	92 300 691	406 011 428
Maroko	294 992 536	223 439 459	382 322 638
Brazylia	17 076 809	21 302 240	316 314 199
Indie	187 796 313	94 258 314	304 870 031
Republika Południowej Afryki	172 883 388	153 114 566	266 386 509
Ukraina	102 142 697	153 018 406	239 927 786
Niger	78 462 570	150 789 540	227 195 355

Źródło: EU Aid Explorer b.r.

Nieco lepiej dla Afryki Subsaharyjskiej wygląda zestawienie ODA w ujęciu regionalnym, choć nawet w tym wypadku na pierwszym miejscu są państwa „sąsiednie” dla Unii i to w najbliższym sąsiedztwie, gdyż zlokalizowane po prostu w Europie. Nie ulega wątpliwości, że państwa europejskie nie spełniają kryterium największych „potrzeb”. Nie są też państwami najbiedniejszymi ani w ujęciu krajowym (LDC), ani w ujęciu indywidualnym (ilu ludzi biednych mieszka w danym kraju). Fakt, że największym adresatem ODA udzielanej przez instytucje europejskie są państwa europejskie, jest w świetle deklaracji UE zaskakujący.

Znaczenie unijnej pomocy dla rozwoju Afryki Subsaharyjskiej zależy m.in. od jej skali w porównaniu z innymi dawcami (tabela 19). Nominalnie Unia jest największym dawcą wielostronnym, większym niż ONZ, ale mniejszym niż największy dawca bilateralny – Stany Zjednoczone.

Tabela 18. Podział regionalny ODA instytucji UE (wyплаты brutto, USD w cenach bieżących)

Region	2005	2010	2015
Europa	3 372 928 092	1 990 271 663	4 416 438 831
Afryka Subsaharyjska	1 109 893 212	4 725 740 569	4 045 759 940
Azja Południowa i Środkowa	821 632 916	1 238 636 915	1 471 241 175
Bliski Wschód	528 562 135	788 005 792	1 241 274 476
Afryka Północna	788 993 410	710 977 488	1 126 854 160
Ameryka Południowa	290 191 312	380 437 620	691 478 787
Ameryka Północna i Środkowa	375 662 337	881 759 379	463 545 260
Azja Dalekowschodnia	319 020 621	353 832 114	391 911 966
Oceania	90 290 786	120 965 804	112 459 945

Źródło: EU Aid Explorer b.r.

Tabela 19. Oficjalna pomoc rozwojowa Unii Europejskiej i wszystkich dawców wydatkowana w Afryce Subsaharyjskiej (w mln USD w cenach bieżących)

Rok	ODA UE	ODA UE dla SSA	ODA wszystkich dawców dla SSA
2000	4 912	1 100	12 552
2001	5 961	1 678	14 119
2002	5 448	1 803	18 820
2003	7 173	2 509	24 694
2004	8 703	2 914	26 221
2005	9 389	3 201	32 415
2006	10 254	3 376	40 869
2007	11 634	4 156	34 719
2008	13 196	4 933	39 627
2009	13 581	4 799	42 464
2010	12 746	4 718	43 482
2011	17 390	4 515	45 466
2012	17 479	4 843	44 417
2013	15 881	4 500	46 014
2014	16 451	5 091	44 332
2015	13 699	3 845	44 634
Razem	183 897	57 981	554 845

Źródło: Opracowanie na podstawie danych OECD, Międzynarodowa Statystyka Rozwoju.

Niektóre państwa członkowskie UE – Wielka Brytania i Francja – bywały w pewnych okresach większymi dawcami dla SSA niż sama Unia [Huliaras 2009, s. 23]. W roku 2015 największym dawcą dla regionu były wprowadzie instytucje unijne (4 mld USD), ale bilateralny wkład Wielkiej Brytanii (3,8 mld USD), Francji (2,4 mld USD) czy Niemiec (prawie 2 mld USD) był równie istotny. Czwartym względnie dużym dawcą jest Szwecja – 800 mln USD. Łącznie państwa członkowskie UE przeznaczyły dla SSA wyraźnie więcej (11,7 mld USD) niż instytucje unijne. Co nie zmienia faktu, że różnice w podejściu poszczególnych państw członkowskich Unii do

pomocy rozwojowej są olbrzymie. Dwa państwa członkowskie: Wielka Brytania (18,5 mld USD) i Niemcy (17,9 mld USD) nominalnie były w 2015 r. większymi dawcami oficjalnej pomocy rozwojowej niż UE – 13,7 mld USD [EU Aid Explorer b.r.].

Polityka państw członkowskich UE wobec Afryki jest też bardzo zróżnicowana. Zdecydowana większość państw członkowskich UE nie wypełnia swych zobowiązań w zakresie wysokości pomocy rozwojowej.

Tabela 20. Poziom ODA/PNB w wybranych latach w państwach członkowskich OECD (%)

Państwo	2000	2005	2010	2015
Australia	0,27	0,25	0,32	0,29
Austria	0,23	0,52	0,32	0,35
Belgia	0,36	0,53	0,64	0,42
Chile	–	–	–	–
Czechy	0,03	0,11	0,12	0,12
Dania	1,06	0,81	0,90	0,85
Estonia	–	0,08	0,10	0,15
Finlandia	0,31	0,46	0,55	0,55
Francja	0,30	0,47	0,50	0,37
Grecja	0,20	0,17	0,17	0,12
Hiszpania	0,30	0,27	0,43	0,12
Holandia	0,84	0,82	0,81	0,75
Irlandia	0,30	0,42	0,53	0,32
Islandia	0,10	0,18	0,28	0,24
Izrael	–	0,07	0,07	0,07
Japonia	0,28	0,28	0,20	0,20
Kanada	0,25	0,34	0,33	0,28
Korea Południowa	0,04	0,10	0,12	0,14
Luksemburg	0,70	0,79	1,09	0,95
Łotwa	–	0,07	0,06	0,09
Meksyk	–	–	–	–
Niemcy	0,27	0,36	0,38	0,52
Nowa Zelandia	0,25	0,27	0,26	0,27
Norwegia	0,76	0,94	1,10	1,05
Polska	0,02	0,07	0,08	0,10
Portugalia	0,26	0,21	0,29	0,16
Słowacja	0,04	–	0,09	0,10
Słowenia	–	0,11	0,13	0,15
Stany Zjednoczone	0,10	0,23	0,21	0,17
Szwajcaria	0,32	0,42	0,41	0,51
Szwecja	0,80	0,94	0,97	1,40
Turcja	0,04	0,16	0,13	0,50
Wielka Brytania	0,32	0,47	0,56	0,70
Węgry	–	0,11	0,09	0,13
Włochy	0,13	0,29	0,15	0,22

Źródło: Opracowano na podstawie danych oecd.org/dac/stats.

Tabela 21. Poziom ODA/PNB w państwach członkowskich UE niebędących członkami OECD (%)

Państwo	2000	2005	2010	2015
Bulgaria	–	–	0,09	0,09
Chorwacja	–	–	–	0,09
Cypr	–	0,09	0,23	0,09
Litwa	–	0,06	0,10	0,12
Malta	–	-	0,18	0,17
Rumunia	–	-	0,07	0,11

Źródło: Opracowano na podstawie danych oecd.org/dac/stats.

W 2015 r. zaledwie pięć państw członkowskich UE przekroczyło deklarowany pułap 0,7% ODA/PNB: Szwecja, Holandia, Luksemburg, Dania i Wielka Brytania. Tak słabe wykonanie wcześniejszych obietnic nie jest spójne z zapewnieniem, że współpraca rozwojowa pozostaje „kluczowym priorytetem” UE. Szczególnie jeżeli uświadomimy sobie, że takie państwa, jak Polska czy Słowacja, na ODA przeznaczają 0,1% dochodu narodowego, a Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Łotwa jeszcze mniej (od 0,07 do 0,09%).

Unia Europejska dysponuje odrębnymi instrumentami horyzontalnymi, które nie mają ograniczeń geograficznych i mogą finansować działania we wszystkich państwach świata. Korzystają z nich m.in. państwa afrykańskie. Instrumenty te mają charakter tematyczny. Ograniczenia geograficzne nie dotyczą, z oczywistych względów, pomocy humanitarnej i pomocy makroekonomicznej. Instrument pomocy makroekonomicznej służył do udzielania pomocy w przypadku krótkookresowych trudności budżetowych i nierównowagi w bilansie płatniczym.

4.2.4. Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka

Przykładem instrumentu tematycznego jest Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (*European Instrument for Democracy and Human Rights* – EIDHR). W kwietniu 1999 r. Rada UE ustanowiła inicjatywę, która w ramach europejskiej polityki rozwojowej miała się przyczyniać do „rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności” [Rozporządzenie Rady (WE) Nr 975/1999, art. 1]. Funkcjonowała ona już wcześniej⁸⁶ pod nazwą Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (*European Initiative for Democracy and Human Rights*). Kwota, którą na to przeznaczono na lata 1999–2004, to 260 mln

⁸⁶ Od 1994 r. jako inicjatywa Parlamentu Europejskiego, polegająca na grupowaniu linii budżetowych dotyczących promocji praw człowieka, demokratyzacji i zapobiegania konfliktom.

EUR [art. 10]. W latach 2005–2006 na inicjatywę rezerwowano po 106 mln EUR rocznie. W 2006 r. utworzono Instrument Finansowy na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka. W art. 19 ustalono fundusze na realizację celów instrumentu w wysokości 1104 mln EUR (na lata 2007–2013) [*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1889/2006*]. W 2014 r. zastąpiono instrument nowym rozporządzeniem, obowiązującym w latach 2014–2020, z budżetem 1332 mln EUR [art. 10] [*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 235/2014*].

Instrument ten wyraźnie pokazuje, że działania UE mogą mieć charakter jednostronny. W przypadku EIDHR szczególnie trudno o partnerstwo czy stosowanie zasady własności. Działania finansowane z tego instrumentu mogą być prowadzone niezależnie od zgody rządów państw, w których są prowadzone. W odrębnej, zgodnej deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej zapisano, że do 25% budżetu będzie mogło być przeznaczone na „finansowanie misji obserwacji wyborów z ramienia UE” [*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 235/2014*]. Misje te z założenia mają tylko „obserwować” i „raportować”. Misje nie mogą i nie powinny wpływać na proces wyborczy. Bezpośrednio nie przyczyniają się ani do demokratyzacji, ani do rozwoju. Jedną z najdroższych misji obserwacyjnych była misja w DRC w roku 2006. Kosztowała ponad 200 mln EUR, a obserwatorzy – ze względów bezpieczeństwa – nie mogli obserwować wyborów we wszystkich miejscach. Misje obserwacyjne są potrzebne i przydatne, ale finansowanie ich z funduszy rozwojowych jest dyskusyjne.

Niektóre cele EIDHR są wprost niezgodne z ustawodawstwem części państw afrykańskich. Na przykład UE deklaruje wsparcie dla działań, które mają doprowadzić do „zniesienia kary śmierci i ustanawiania moratoriów z myślą o jej zniesieniu, a także – w przypadku gdy kara śmierci nadal istnieje – działanie na rzecz jej zniesienia oraz przestrzegania minimalnych standardów międzynarodowych” [art. 2 ust. 1 lit. b ppkt [i]]. Unia broni również „praw lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych (LGBTI), w tym środków mających na celu depenalizację homoseksualizmu, zwalczanie przemocy i prześladowań na tle homofobii i transfobii oraz promowanie wolności zrzeszania się, zgromadzeń i słowa dla osób LGBTI” [art. 2 ust. 1 lit. b ppkt [viii]]. Szczegółowe cele i priorytety EIDHR zostały sprecyzowane w odrębnym załączniku. Cel drugi EIDHR, wymieniony w załączniku, nosi tytuł „Wsparcie innych priorytetów Unii w dziedzinie praw człowieka”⁸⁷. W konsekwencji celem nie są priorytety państw-biorców pomocy. Jednostronne podejście w zakresie praw człowieka i demokracji próbuje zmieniać WZP AKP-UE poprzez debaty o przestrzeganiu prawa człowieka w krajach UE i organizowanie misji obserwacji wyborów w państwach członkowskich UE.

⁸⁷ Pierwszym celem jest „Wsparcie w zakresie praw człowieka i dla obrońców tych praw w sytuacjach największego zagrożenia”.

4.2.5. Instrumenty pochodne

Unia Europejska korzysta z instrumentów „pochodnych”, które są powoływane *ad hoc* do rozwiązywania konkretnych problemów rozwojowych, ale finansowane z instrumentów podstawowych, a czasami również z dodatkowych wpłat państw członkowskich UE. Niektóre funkcjonują przez wiele lat. Do instrumentów „pochodnych” zalicza się, analizowane wcześniej, Instrument na rzecz Stabilności i Pokoju i Instrument na rzecz Pokoju w Afryce⁸⁸.

Trzy instrumenty skierowano do grupy państw AKP. Jest to Fundusz Wodny AKP-EU, dysponujący kwotą 500 mln EUR, ustanowiony w ramach 9. EDF. Z 10. EDF przeznaczono na ten instrument 200 mln EUR. Celem jest wspieranie projektów zapewniających dostęp do wody i do usług sanitarnych oraz tworzących i wzmacniających infrastrukturę zarządzania zasobami wodnymi. Drugi w tej grupie instrumentów jest Fundusz Energetyczny AKP-EU, utworzony w 2005 r. w celu współfinansowania projektów zwiększających dostęp do nowoczesnych i zrównoważonych usług energetycznych, w szczególności na terenach wiejskich i podmiejskich. Jest finansowany z 9. EDF (196 mln EUR) i 10. EDF (247 mln EUR). Trzecim instrumentem jest mechanizm FLEX, ustanowiony dla ograniczenia negatywnych skutków niestabilności przychodów z tytułu eksportu w krajach AKP (wcześniej STABEX i SYSMIN, instrumenty wspierające rolnictwo i sektor wydobywczy). *Vulnerability FLEX* to mechanizm, którego celem było wsparcie finansowe tych państw AKP, które zostały najbardziej dotknięte kryzysem finansowym. W latach 2009–2010 Komisja Europejska zarezerwowała na ten cel 500 mln EUR.

Unia dysponuje dwoma narzędziami sektorowymi. Pierwsze to Instrument na rzecz Żywności, utworzony w 2008 r. w związku z szybko rosnącymi cenami żywności w krajach rozwijających się (w Afryce, Azji, Ameryce Środkowej i Karaibach). W ramach instrumentu na lata 2009–2011 przewidziano 1 mld EUR na wsparcie rozwoju sektora rolnego oraz pomoc w zaspokajaniu potrzeb żywnościowych ludności. Unia mocno angażuje się też we wspieranie handlu. Koncepcja „Pomoc dla handlu” (*Aid for Trade*) nie jest wprawdzie mechanizmem wyłącznie unijnym, ale UE i państwa członkowskie są największym dawcą pomocy związanej z handlem. Koncepcja powstała podczas spotkania ministerialnego WTO w 2005 r. Obejmuje zarówno pomoc unijną (finansowaną z EDF i DCI), jak i pomoc dwustronną ze strony państw członkowskich UE. W roku 2013 suma europejskiej pomocy wspomagającej handel wynosiła 11,7 mld EUR [European Commission 2015a, s. 4].

Afryce poświęcono dwa instrumenty pochodne. Jednym jest Fundusz powierniczy UE na rzecz Infrastruktury w Afryce. Rada zatwierdziła go w październiku 2006 r. Fundusz obejmuje 47 państw SSA i finansuje projekty transgraniczne w zakresie energii, wody, transportu i telekomunikacji. Promuje inwestycje infrastrukturalne przez

⁸⁸ Omówione w rozdziale trzecim.

łączenie dotacji i instrumentów pożyczkowych. Źródła finansowania też są „łączone”. Komisja Europejska przeznaczyła na Fundusz 647 mln EUR – z EDF 318 mln i z DCI 329 mln. W 2015 r. Fundusz Powierniczy UE-Afryka na rzecz Infrastruktury został zastąpiony Instrumentem Inwestycyjnym. Zakres tematyczny jest szeroki i obejmuje: energię, rolnictwo, transport, środowisko, dostarczanie wody i usługi sanitarne, zmiany klimatyczne oraz technologie informatyczne i komunikacyjne. Instrument ma umożliwiać pomoc, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw. W ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 na instrument, zarządzany przez EIB, zostanie przeznaczony 1,1 mld EUR [Arkusze 2013, s. 576]. Dodatkowo EIB przeznaczy na ten instrument kwotę 2,5 mld EUR ze środków własnych.

Najnowszym instrumentem, jak już wspomniano, jest nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz stabilności i zwalczania przyczyn nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce (*Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*) ustanowiony przez Komisję Europejską 20 października 2015 r. Instrument nie obejmuje całej SSA. Jego interwencje mają dotyczyć czterech regionów: Sahelu i regionu jeziora Czad⁸⁹, Rogu Afryki⁹⁰ i północnej Afryki.

4.2.6. Priorytety unijnej pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej

Unijna pomoc dla SSA ma priorytety branżowe, podlegające zmianom. Między rokiem 2004 a 2014 najbardziej wzrosło zaangażowanie finansowe w sektor bankowy i finansowy oraz energetyczny. Najbardziej zmniejszyło się natomiast finansowanie działań oddłużeniowych stanowiących jedyny obszar, w którym wielkość pomocy w tym okresie nominalnie zmalała. Proporcjonalnie spadło znaczenie pomocy rzeczowej i ogólnych programów pomocowych.

Tabela 22. Oficjalna pomoc rozwojowa z instytucji UE (wyплаты brutto, USD w cenach bieżących) w podziale na sektory w wybranych latach

Sektor	2004	2010	2015
System bankowy i finansowy	7 179 117	43 911 902	2 026 720 847
Rząd i społeczeństwo obywatelskie	211 551 302	1 946 613 788	1 997 555 657
Pomoc humanitarna	164 953 852	1 545 629 627	1 713 865 263
Transport i magazynowanie	501 655 675	998 913 201	1 653 133 481
Pomoc rzeczowa i ogólne programy pomocowe	650 667 405	1 971 332 946	1 064 228 946
Wydatki wielosektorowe/przekrojowe	87 898 080	1 045 367 652	1 052 337 002
Energia (wytworzenie, dystrybucja i efektywności)	18 519 426	347 470 534	870 738 622
Edukacja	95 202 794	924 808 047	767 734 788
Rolnictwo	102 455 882	512 905 722	720 655 896

⁸⁹ Burkina Faso, Czad, Gambia, Kamerun, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria i Senegal.

⁹⁰ Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudan, Sudan Południowy, Tanzania i Uganda.

Sektor	2004	2010	2015
Infrastruktura i usługi socjalne	61 762 039	581 109 984	718 030 436
Koszty administracyjne dawców	95 045 602	711 052 799	638 366 254
Woda i usługi sanitarne	67 421 020	504 895 140	620 818 262
Zdrowie	133 983 262	379 971 002	481 348 386
Przemysł	7 629 363	302 413 479	355 021 018
Polityka handlowa	6 844 848	286 946 852	194 124 013
Wsparcie biznesu	33 161 762	112 862 369	130 568 267
Leśnictwo	5 411 781	47 223 435	129 012 379
Surowce mineralne i górnictwo	31 180 111	39 832 293	115 482 124
Polityka ludnościowa/zdrowie reprodukcyjne	63 487 745	95 265 017	98 202 072
Komunikacja	2 974 158	38 123 266	37 125 063
Działania związane z oddłużaniem	164 337 400	29 980 954	55 463

Źródło: Opracowano na podstawie danych: EU Aid Explorer [b.r.],

Dokumenty unijne zawierają deklaracje określające aktualne priorytety branżowe. „Program działań na rzecz zmian” określa na przykład liczne uwarunkowania. Są wśród nich m.in. deklaracje: zwiększenia pomocy dla krajów najbardziej potrzebujących; nadania większego znaczenia kwestii praw człowieka, demokracji i dobrych rządów; skoncentrowania się na inwestycjach zwiększających zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy. Niektórym planom towarzyszą deklaracje finansowe – Komisja docelowo chce wydawać 20% pomocy „na rzecz włączenia i rozwoju społecznego” [Komunikat 2011b, s. 4]. Komisja chce też 20% pomocy przeznaczać na cele związane z klimatem [Sprawozdanie 2015, s. 6]. Oba te cele są przyjęte przez UE jednostronnie i nie są priorytetami podzielanymi przez większość państw partnerskich z Afryki Subsaharyjskiej.

4.2.7. Współpraca wielostronna

Unia Europejska dokonuje transferów finansowych do innych organizacji międzynarodowych prowadzących działania na rzecz Afryki Subsaharyjskiej. Głównym adresatem tych transferów jest system ONZ. Od roku 2000 do 2015 środki pomocowe UE przekazywane za pośrednictwem ONZ zwiększyły się czterokrotnie: od niespełna 400 mln EUR do ponad 1700 mln EUR [United Nations 2017b, s. 41]. Tendencja wzrostowa w tym zakresie trwała od roku 2001 do 2006. W latach 2007–2008 transfery z UE do ONZ uległy zmniejszeniu, by ponownie rosnąć po roku 2009 (z lekkim zachwianiem tendencji w roku 2010). Fundusze te pochodzą zarówno bezpośrednio z budżetu UE, m.in. Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Mechanizm Szybkiego Reagowania, Instrument na rzecz Stabilności i Instrument Polityki Sąsiedztwa, jak i z Europejskiego Funduszu Rozwoju.

O intensywności współpracy świadczy fakt, że w Brukseli pracują przedstawiciele 23 agencji, funduszy i programów ONZ, zajmujących się kwestiami rozwojowymi i humanitarnymi. Począwszy od roku 2006 Biuro ONZ w Brukseli przygotowuje co roku raport na temat rezultatów współpracy rozwojowej UE z agendami ONZ. Unia w 2003 r. podpisała z ONZ ramową umowę finansowo-administracyjną (*Financial and Administrative Framework Agreement*). Do roku 2015 objęła ona 18 agend ONZ, które podpisały odrębne porozumienia z UE. Umowa określa ogólne zasady korzystania z funduszy unijnych. Zawiera wymóg informowania o roli finansowania z UE. Każdemu działaniu ONZ finansowanemu przez UE towarzyszy indywidualna umowa w sprawie wkładu finansowego.

W opinii niektórych instytucji unijnych doroczny raport i bardziej szczegółowe sprawozdania ONZ nie dostarczają informacji wystarczających do oceny tego, czy pomoc taka jest skuteczna i czy cele jej stawiane są realizowane. Pewne zastrzeżenia do finansowania przez UE działań ONZ zgłaszał Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). W roku 2009 ETO poświęcił tej kwestii specjalne sprawozdanie pt. „Pomoc UE realizowana za pośrednictwem organów należących do struktur Narodów Zjednoczonych: proces podejmowania decyzji i monitorowanie.” Trybunał stwierdził m.in. że „Strategiczne i prawne wymogi nakazujące wybierać partnerów w sposób obiektywny i przejrzysty nie mają wystarczającego przełożenia na praktyczne kryteria stosowane przy podejmowaniu decyzji” [*Sprawozdanie specjalne* 2009, s. 7]. Zarzucił Komisji Europejskiej, że wybór danej jednostki ONZ „nie jest poparty wystarczającymi dowodami, że taka metoda przekazywania pomocy jest bardziej wydajna i skuteczna niż inne”. Audytorom nie podobało się, że administracja Komisji nie prowadziła „systematycznych formalnych ocen innych możliwych mechanizmów dostarczania pomocy, mających zrekompensować brak procedur przetargowych” [*Sprawozdanie specjalne* 2009, s. 7]. Zaniepokojenie z powodu niewystarczającej przejrzystości i zbyt słabego eksponowania pomocy finansowej udzielanej za pośrednictwem ONZ wielokrotnie zgłaszał Parlament Europejski, między innymi w swych decyzjach w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania ogólnego budżetu UE za lata budżetowe 2004, 2005, 2006 i 2007.

Wielostronny wkład (UE) w jeszcze bardziej wielostronną (ONZ) pomoc kreuje liczne dylematy, sprzeczności, a nawet konflikty interesów. Jednym z nich jest właśnie eksponowanie i promowanie „widoczności” (*visibility*) dawców. Unii Europejskiej zależy na promowaniu informacji o jej udziale w finansowaniu działań rozwojowych, w tym działań podejmowanych w Afryce Subsaharyjskiej. Zasadniczym celem UE jest dotarcie z informacją o unijnym zaangażowaniu do maksymalnej liczby odbiorców. W 2005 r. opracowano i opublikowano podręcznik komunikacji i widoczności dla organizacji międzynarodowych i innych partnerów współpracujących z UE oraz podwykonawców aktywnych w obszarze działań zewnętrznych UE – *Wytyczne w zakresie widoczności UE w działaniach zewnętrznych (EU Visibility Guidelines for External Actions)*. Był on później wznawiany i nowelizowany. Najnowsza wersja ukazała się

w 2010 r. [EuropeAid Cooperation Office 2010]. Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej agendy są jednocześnie zainteresowane budowaniem własnej „widoczności”, a nie „widoczności” UE. We wrześniu 2006 r. komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa Benita Ferrero Waldner i zastępca sekretarza generalnego ONZ Mark Malloch Brown podpisali wspólny plan działania w zakresie „widoczności”. W 2008 r. przyjęto wspólne wytyczne dotyczące „widoczności” działań UE-ONZ w terenie pt. „Wspólne wytyczne w zakresie widoczności UE i ONZ w działaniach terenowych” (*Joint Visibility Guidelines for EC-UN Actions in the Field*).

Działania te jednak nie wyeliminowały problemu widoczności Unii Europejskiej. Audytorzy ETO w 2009 r. stwierdzali: „W kwestii eksponowania pomocy udzielanej przez UE z oceny Komisji wynika, że wprawdzie jest ono zadowalające na poziomie krajowym, jednak podatnicy Unii na ogół nie są świadomi udziału i roli Komisji w tego rodzaju przedsięwzięciach” [*Sprawozdanie specjalne* 2009, s. 17]. Szczególnie kontrowersyjna jest kwestia „widoczności” w działaniach humanitarnych. Uwypukla ona bowiem kluczowy dylemat. Wynika on z faktu, że „Pomoc humanitarna ma charakter bezwarunkowy, bo opiera się na imperatywie moralnym. Troska o widoczność byłaby sprzeczna z priorytetem optymalizacji skuteczności” [Kaczmarek i Leszczyński 2016, s. 203]. Dylemat polega na tym, czy pomagamy przede wszystkim dlatego, że chcemy komuś pomóc, czy dlatego, by ktoś to zobaczył i był nam wdzięczny? Dylemat ten dotyczy, w nieco mniejszym natężeniu, pomocy rozwojowej.

Poważnym problemem jest malejący wpływ Unii na ważny dla niej aspekt pomocy rozwojowej, a mianowicie na obronę praw człowieka i rządów prawa na poziomie ONZ. Pomoc dwustronna i wielostronna udzielana przez UE nie oznacza, że państwa te popierają Unię na poziomie ONZ. Z analizy statystyk głosowań Zgromadzenia Ogólnego, Rady Bezpieczeństwa i Rady Praw Człowieka w sprawach dotyczących praw człowieka w latach 1997–2008 wynika, że wpływ Unii na inne państwa zdecydowanie zmalał [Gowan i Brantner 2008]. Na podstawie głosowań z lat 2006–2008 spośród państw AKP tylko 22 można zakwalifikować jako sojuszników UE w sprawie przestrzegania praw człowieka (głosowali tak jak UE częściej niż w 50% przypadków). Jednak w tej grupie jest zaledwie pięć państw afrykańskich (Burundi, Gwinea Równikowa, Madagaskar, Seszele i Tanzania). Pozostałe państwa Afryki Subsaharyjskiej są zaliczane do grupy „wahających się” (*swing voters*), które głosowały tak jak UE w 36–50% głosowań [Gowan i Brantner 2008, s. 27–28]. Dwa państwa afrykańskie, które w sprawach praw człowieka głosowały tak jak UE rzadziej niż 35%, są klasyfikowane jako członkowie „osi suwerenności” (*The Axis of Sovereignty*). Są to Sudan i Zimbabwe. Dla porównania podczas Zgromadzenia Ogólnego 1998–1999 „sojuszników” UE w zakresie praw człowieka było 41, w tym 16 z Afryki Subsaharyjskiej⁹¹ [Gowan i Brantner 2008, s. 29].

⁹¹ Angola, Botswana, Gabon, Gambia, Komory, Lesotho, Malawi, Mauretania, Mauritius, Republika Środkowoafrykańska, Rwanda, RPA, Senegal, Swaziland, Togo i Wyspy Zielonego Przylądka.

Z analizy struktury geograficznej państw, do których trafiała pomoc unijna udzielana za pośrednictwem ONZ, wynika, że decydującym czynnikiem wpływającym na wybór ostatecznych beneficjentów były kryteria polityczne, a nie deklarowane priorytety polityki rozwojowej UE. W ostatnich latach głównymi beneficjentami unijnego wsparcia rozwojowego i humanitarnego za pośrednictwem ONZ nie były państwa Afryki Subsaharyjskiej. W roku 2013 trzech największych odbiorców tej pomocy to: Syria, okupowane terytoria palestyńskie i Liban [United Nations 2014a, s. 107]. Częściowo wynika to z sumarycznego traktowania pomocy rozwojowej i humanitarnej. Jednak to, że Agencja Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* – UNRWA) w latach 2000–2012 pod względem skumulowanych wielkości otrzymywanych transferów była drugą agendą ONZ (po UNDP), wynika z decyzji politycznej. Unia stała się największym wielostronnym darczyńcą dla UNRWA [The European Commission 2009, s. 2]. Agencja otrzymała większe wsparcie finansowe od UE niż Światowy Program Żywnościowy (*World Food Programme* – WFP). W roku 2014 pod względem transferów z UE, UNRWA była na 4. miejscu – po UNDP, Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO) i Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (*United Nations Children's Fund* – UNICEF) [EuropeAid 2014]. B. Ferrero Waldner i Louis Michel⁹² pisali wprost, że jednym z motywów tej pomocy jest polityka: „Komisja Europejska wspiera prace UNRWA, gdyż tworzy ona polityczną przestrzeń dla wysiłków prowadzących do porozumienia pokojowego i powstania w przyszłości państwa palestyńskiego” [The European Commission 2009, s. 2].

W ujęciu regionalnym największym beneficjentem finansowego wsparcia UE za pośrednictwem ONZ jest grupa państw AKP.

Tabela 23. Wykorzystanie geograficzne funduszy Unii Europejskiej przekazanych za pośrednictwem ONZ (mln EUR) w latach 2014–2016

Region/rok	2014	2015	2016
AKP	352,68	203,04	200,67
Azja Środkowa	153,50	14,90	96,23
Azja Wschodnia i Południowa	53,77	170,55	76,62
Region śródziemnomorski	209,87	–	13,74
Ameryka Łacińska	34,46	5,68	6,60
Wspólnota Niepodległych Państw	65,26	10,00	0,30
Pozostałe	114,35	155,19	143,34

Źródło: EuropeAid 2016.

⁹² Komisarz ds. współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że duża część środków unijnych przekazanych ONZ pochodziła z EDF, czyli funduszu przeznaczonego wyłącznie dla krajów AKP.

4.3. Warunkowanie pomocy Unii Europejskiej

Ważną cechą unijnej pomocy rozwojowej, mającą wpływ na jej wdrażanie, jest warunkowanie pomocy. Polega ono na uzależnieniu udzielenia pomocy od spełnienia przez beneficjenta określonych warunków. Wynika to między innymi z tego, że Europejczycy chcą eksportować nie tylko swe towary i usługi, ale również swe wartości [Tsoukalis 2003]. Wśród badaczy Unia Europejska uchodzi nawet za czołowego gracza w obszarze politycznego warunkowania [Koch 2015]. Warunkowanie polityczne może przybierać różne formy. Najczęściej stosowana typologia to podział na warunkowanie negatywne i pozytywne, potocznie określane jako metoda „kija i marchewki”. Podejście pozytywne oznacza, że państwo, które spełnia określone warunki, otrzymuje pomoc. Podejście negatywne występuje, gdy dane państwo nie spełnia przyjętych wcześniej warunków. W takich sytuacjach UE może zawiesić pomoc oraz nałożyć kary na państwo, które warunki złamało. Warunki mogą dotyczyć różnych dziedzin – ekonomii, prawa czy polityki.

4.3.1. Warunkowanie polityczne

Przerwanie pułapki ubóstwa jest, w opinii J. Sachs, możliwe przy pewnych założeniach: „Jeśli pomoc zagraniczna jest wystarczająco duża i udzielana przez wystarczająco długi okres, to zasób kapitału zwiększa się i gospodarstwa domowe mogą osiągnąć poziom życia wyższy od poziomu minimum egzystencji” [Sachs 2006, s. 250]. Sprzeczność, która tu występuje, polega na tym, że gdy z powodu politycznego warunkowania Unia zawiesza pomoc, to jednocześnie przerywa się proces, którego skuteczność jest zależna m.in. od jego długotrwałości. Warunkowanie polityczne byłoby skuteczne tylko wtedy, gdyby prowadziło do prawdziwych reform i zapewnienia wolności gospodarczej. Z kolei, jeżeli Unia nie będzie reagowała na korupcję czy złe zarządzanie, to pomoc nie będzie efektywnie absorbowana i mechanizm przerwania pułapki ubóstwa nie zadziała. Część badaczy, którzy analizowali wpływ pomocy zagranicznej na rozwój krajów najbiedniejszych, jej skuteczność i uwarunkowania, dochodziło do pesymistycznych wniosków [Easterly 2008, Moyo 2009, Novogratz 2009, Shikwati 2009, Lal 2015]. Najostrzej sformułowała swój wniosek Dambisa Moyo, która postawiła tezę, że pomoc zagraniczna była dla Afryki szkodliwa [Moyo 2009]. Dowodziła, że jeżeli dany kraj jest skorumpowany i źle zarządzany, to pomoc zewnętrzna nie zmniejsza poziomu ubóstwa

mieszkańców. Nieco łagodniejszy jest konkluzja Deepaka Lala. W jego opinii Afryka sama powinna unikać wadliwie ukierunkowanej pomocy zagranicznej wspierającej nieefektywny sektor publiczny i skoncentrować się na uwolnieniu gospodarki. Społeczność międzynarodowa powinna utrzymać otwartość rynków oraz pomagać swą wiedzą o tym, w jaki sposób można i powinno się rozliczać rządzących [Lal 2015, s. 234–235].

W porozumieniach UE z państwami trzecimi, które nie aspirują do członkostwa w UE, kwestia przestrzegania praw człowieka i zasad demokratycznych pojawiła się po raz pierwszy w konwencji Lomé IV w 1989 r.⁹³ Od początku lat 90. Unia włączyła do warunków stawianych beneficjentom kwestie demokracji i praw człowieka [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 157]. W 1991 r. Rada zezwoliła na włączenie klauzul o przestrzeganiu praw człowieka do umów i porozumień zawieranych z państwami trzecimi, w tym porozumień z państwami rozwijającymi się. Polityka UE nie jest w tym zakresie spójna. Nie wszystkie umowy zawierają takie klauzule – na przykład umowy rybołówcze nie odnoszą się ani do praw człowieka, ani do warunkowania politycznego.

Unia jest nastawiona w warunkowanie pozytywne. Wynika to z przekonania, że trwały postęp w zakresie demokracji, praw człowieka i dobrych rządów jest możliwy tylko dzięki siłom wewnętrznym [Komunikat 2011b, s. 5]. W instytucjach unijnych dominuje pogląd, że instrumenty negatywne są mniej skuteczne i że łatwiej wypracować kompromis między krajami członkowskim UE w przypadku instrumentów pozytywnych niż negatywnych [Zając 2010, s. 235–236]. Jednocześnie Unia otwarcie deklaruje, że „Kształt i poziom pomocy będzie zależeć od sytuacji danego kraju, w tym jego zdolności do przeprowadzenia reform” [Komunikat 2011b, s. 6]. Komisja ma taktykę postępowania w sytuacji gdy „zaangażowanie danego kraju na rzecz przestrzegania praw człowieka i demokracji słabnie”. W takim wypadku Komisja zaleca wzmocnienie współpracy z podmiotami niepublicznymi i władzami lokalnymi. Potencjalne „zaostrenie warunkowości” jest ostatecznym krokiem – możliwym, ale mającym być stosowanym w niektórych przypadkach. Co nie oznacza, że Unia nie zawiesza finansowania pomocy z powodu nieposzanowania praw człowieka lub zasad demokratycznych.

Rok 2000 był istotną cezurą, gdyż w *umowie z Kotonu* polityczne warunkowanie zostało bardzo rozszerzone, a dobre rządy stały się kluczowym elementem umowy [Hadfield 2007]. Ewentualne zawieszenie wsparcia stało się możliwe dzięki stosowaniu art. 96 *umowy z Kotonu*, który wprowadził procedurę konsultacji w odniesieniu do praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawnego. Procedura ta była związana z tym, że art. 8 dotyczący dialogu politycznego zawierał zapis, iż: „Dialog obejmuje również regularną ocenę postępów w zakresie poszanowania praw

⁹³ W konwencji Lomé III (1984) nie było zapisu o prawach człowieka, ale we wspólnej deklaracji wspomniano o ludzkiej godności.

człowieka, zasad demokratycznych, praworządności i dobrych rządów” [ust. 4]⁹⁴. W latach 2000–2015 konsultacje na mocy art. 96 prowadzono 25 razy. Większość przypadków dotyczyła państw Afryki Subsaharyjskiej. Były to następujące państwa:

- Liberia (2001),
- Wybrzeże Kości Słoniowej (2001),
- Zimbabwe (2002 i 2008),
- Republika Środkowoafrykańska (2003),
- Togo (2004),
- Mauretania (2005 i 2008),
- Gwinea (2003 i 2009),
- Madagaskar (2005 i 2009),
- Niger (2009 i 2010),
- Gwinea Bissau (2004 i 2011),
- Burundi (2015).

Łagodniejszą formułą od konsultacji jest dialog w sprawie praw człowieka na mocy art. 8. Unia na podstawie tego artykułu prowadziła rozmowy z władzami Kenii, Mozambiku, Gambii, Ugandy, Etiopii, Kamerunu, Rwandy, Czadu, Nigerii i Zimbabwe. Ogólnie wszystkie konsultacje powinny być poprzedzone procedurą „wzmoczonego dialogu” [art. 9]. Konsultacje powinny być wszczynane dopiero wtedy, gdy możliwości dialogu zostały wyczerpane, a jedna ze stron nadal ma zastrzeżenia. Terminologia stosowana w *umowie z Kotonu* – konsultacje, dialog – sugeruje dwustronny charakter tych procedur. W praktyce – w większości przypadków – rozpoczynają się one z inicjatywy strony unijnej. Jedynym wyjątkiem było Togo, które wniosło o rozpoczęcie konsultacji.

Unia Europejska używa także sankcji czysto politycznych, nazywanych eufemistycznie „środkami ograniczającymi” (*restrictive measures*), stosowanymi na podstawie art. 215 TFUE w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rada podejmuje decyzję w sprawie sankcji większością kwalifikowaną, na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji Europejskiej. Parlament Europejski jest tylko informowany o tym fakcie. W lipcu 2016 r. różnymi „środkami ograniczającymi” były objęte 32 państwa, w tym 12 państw SSA – Burundi, Demokratyczna Republika Konga, Erytrea, Gwinea, Gwinea Bissau, Liberia, Republika Środkowoafrykańska, Somalia, Sudan, Sudan Południowy, Wybrzeże Kości Słoniowej i Zimbabwe [*European Union Restrictive...* 2016]. „Środki ograniczające” mogą obejmować embargo na handel

⁹⁴ Wcześniej UE zawieszala pomoc bez stosowania sformalizowanej procedury, odwołując się do art. 366a konwencji Lomé IV (1989), który mówił o „właściwych środkach” w przypadku łamania art. 5, mówiącego o prawach człowieka, demokracji i rządach prawa. Praktycznie zawieszanie pomocy UE dla państw AKP z powodów łamania praw człowieka czy zasad demokracji stało się możliwe od 1995 r., na mocy porozumienia Lomé IV bis (1995). Było to możliwe, bo na jego mocy przestrzeganie praw człowieka, demokracja i rządy prawa zostały uznane za elementy „zasadnicze”.

bronią i urządzeniami służącymi represjom wewnętrznym, zamrożenie aktywów w bankach, zakaz wjazdu na teren UE i ograniczenia w świadczeniu usług.

Polityczne warunkowanie można zaobserwować w polityce handlowej UE. Po-wszechny system preferencji (*Generalised System of Preferences* – GSP) został utwo-rzony⁹⁵ w celu ułatwienia handlu państw rozwijających się. System obejmuje trzy rodzaje porozumień – normalny GSP, inicjatywy EBA oraz GSP+. Porozumienia GSP+ są instrumentem pozytywnym – mają charakter „nagrody” dla niektórych państw rozwijających. Koncentrują się na wspieraniu zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów. Beneficjentami tego typu porozumień mogą zostać państwa, które podpisały, ratyfikowały i wdrażają 27 międzynarodowych konwencji z zakresu praw człowieka, praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrego rządzenia [Mazur 2013]. Jedynym państwem SSA, które korzysta z systemu GSP+, są Wyspy Zielonego Przylądka (od 2011 r.). W 2006 r. Komisja Europejska zaproponowała inicjatywę dotyczącą sprawowania rządów w krajach AKP. W ramach 10. EDF utworzono rezerwę motywacyjną, przeznaczoną specjalnie na ten cel (*Governance Incentive Tranche*) w wysokości 2,7 mld EUR. W latach 2007–2009 na potrzeby państw AKP przeznaczono około 2,3 mld EUR [Komunikat 2013a, s. 4]. W celu zdiagnozowania priorytetów, słabości i zakresu potrzebnych reform państwa AKP są przez Komisję Europejską profilowane pod kątem jakości rządów. Analizy te obejmują aż dziewięć obszarów, takich jak:

- „władza polityczna: prawa człowieka, podstawowe wolności, proces wyborczy, demokracji konstytucyjnej;
- rządy prawa: system sądownictwa i organów ścigania;
- kontrola korupcji;
- skuteczność rządów: zdolność instytucjonalna, zarządzanie finansami publicznymi;
- zarządzanie gospodarcze: prywatny sektor i polityka prorynkowa, zarządzanie zasobami naturalnymi;
- wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo;
- ład społeczny: godna praca, płeć, HIV/AIDS;
- kontekst międzynarodowy i regionalny: integracja regionalna, udział w inicjatywach regionalnych, migracja;
- jakość partnerstwa: dialog polityczny i programowanie” [Commission Staff 2009b].

Instrumentem negatywnym, czyli przysłowiowym „kijem”, są słabo do tej pory zbadane „sankcje nieformalne” [Koch 2015]. Badania oddziaływania nieformalnego, stosowanego przez UE, są trudne z powodu ograniczonego dostępu do źródeł i niechęci obu stron tych praktyk do udzielania informacji na temat ich stosowania.

⁹⁵ Powstał w roku 1991, a został zreformowany w 2006 i 2012.

4.3.2. Skuteczność warunkowania politycznego

Warunkowanie polityczne, mimo wysiłków UE, trudno uznać za mechanizm skuteczny. W opublikowanym w 2015 r. raporcie Europejskiego Centrum Zarządzania Polityką Rozwoju (European Centre for Development Policy Management – ECDPM) stwierdzono: „idea politycznej warunkowości powiązanej z finansowymi zachętami jako środek do nakłonienia lub zmuszenia do demokratyzacji wymaga dogłębnego przemyślenia. Unia próbowała zarówno warunkowości pozytywnej (dodatkowe środki w dziedzinie rządów), jak i negatywnej (wstrzymanie pomocy) dla promocji wartości politycznych, ale trudno jest znaleźć większe sukcesy w tym zakresie” [*The Future of ACP-EU Relations* 2015, s. 27]. Praktyka stosowania art. 96 umowy z Kotonu, który umożliwia sankcjonowanie krajów AKP, jest oceniana dość krytycznie: „w praktyce jego przydatność ograniczają uwarunkowania strategiczne czy polityczne, interesy poszczególnych państw i względy pragmatyczne. W efekcie wykorzystanie tego instrumentu jest niekonsekwentne, niespójne i wybiórcze, co tylko potwierdza oskarżenia o stosowanie podwójnych standardów przez UE” [Kugiel i Wnukowski 2015, s. 22].

W przypadku niektórych państw UE stosuje, z różnych powodów, swoistą „taryfę ulgową”. Z badań wynika, że mimo kwestionowanych przez społeczność międzynarodową wyborów, Etiopia, Rwanda, Nigeria, Kenia i Czad – nie zostały objęte procedurą konsultacji, tylko procedurą dialogu [Del Biondo 2011]. W każdym z tych państw wystąpił co najmniej jeden z czterech powodów rozumianych jako interes Unii lub państw członkowskich w różnych dziedzinach. Do stosowania łagodnego podejścia skłaniały względy polityczne (Nigeria, Kenia, Etiopia i Rwanda), ekonomiczne (Nigeria), związane z bezpieczeństwem (Nigeria, Kenia, Etiopia) oraz historyczne (Czad i Rwanda). Według Maxa van den Berga, szefa europejskiej misji obserwującej wybory w Nigerii w 2007 r., były to jedne z najgorszych wyborów, spośród wszystkich, które kiedykolwiek UE „obserwowała” [Enabulele i Ewere 2010, s. 185]. Na podstawie własnych obserwacji z Nigerii całkowicie podzielam negatywną opinię van den Berga. Jedną z możliwych interpretacji przyczyn niekonsekwentnego podejścia jest uświadomienie sobie przez polityków i urzędników UE, że deklarowany cel strategiczny polityki rozwojowej w postaci redukcji ubóstwa może stać w sprzeczności z postulatem demokratyzacji [Enabulele i Ewere 2010, s. 381].

Skuteczne stosowanie sankcji w praktyce jest trudne z kilku innych powodów, wskazywanych przez Patryka Kugieła i Damiana Wnukowskiego [2015, s. 30] – mogą one uderzyć głównie w mieszkańców, a nie w tych, którzy naruszyli zasady; mogą obniżyć efektywność wieloletnich projektów rozwojowych, mogą też naruszyć interesy polityczne któregoś z państw członkowskich UE posiadającego specjalne relacje z krajem zagrożonym sankcjami.

4.3.3. Pomoc budżetowa

Narzędziem, które ma pomóc UE w przezwyciężeniu lub złagodzeniu sprzeczności między potrzebą stabilnej i długotrwałej pomocy a przerwami w jej udzielaniu z powodu łamania warunków przez beneficjenta, jest pomoc budżetowa. O tym, jak ważny jest kontekst dobrych rządów, świadczy fakt, że od roku 2011 część umów, na podstawie których Unia udziela ogólnego wsparcia budżetowego, określa się nazwą „umowa dotycząca dobrego rządzenia i rozwoju” (*Good Governance and Development Contracts* – GGDCs) [Komunikat 2011a, s. 4]⁹⁶. Pomoc budżetowa jest typowym instrumentem transferowym. OECD definiuje „bezpośrednią pomoc budżetową” jako „metodę finansowania budżetu państwa partnerskiego poprzez transfer środków od donatora do skarbu państwa partnerskiego. Przekazane fundusze są zarządzane zgodnie z procedurami budżetowymi państwa-biorcy” [OECD 2006, s. 26]. Pomoc budżetowa nie jest nowym instrumentem. Wiele byłych kolonii otrzymywało wsparcie budżetowe od swych dawnych metropolii już po uzyskaniu niepodległości. Zrezygnowano z tego z powodu skojarzeń z neokolonializmem. Znaczenie pomocy budżetowej znacznie wzrosło, gdy w 2005 r. UE zobowiązała się zwiększyć udział pomocy budżetowej w całej udzielanej pomocy z 20 do 50% [Monitoring Budget Support 2010, s. 1]. Zobowiązanie to nie zostało zrealizowane, a tendencja jest odwrotna – udział pomocy budżetowej spada. W 2011 r. pomoc budżetowa dla państw SSA stanowiła 26% pomocy UE dla tego regionu. [European Commission 2016]. W roku 2014 transfery pomocy budżetowej UE dla wszystkich beneficjentów stanowiły tylko 15,9% unijnej ODA w latach 2005–2014 [Commission Staff 2015, s. 169].

Unia, podobnie jak inni dawcy, uzależnia udzielenie pomocy budżetowej od kilku kryteriów. Początkowo państwa, które chciały otrzymywać pomoc budżetową od UE, musiały spełniać trzy warunki. A mianowicie, musiały posiadać:

- dobrze zdefiniowaną strategię rozwoju,
- politykę makroekonomiczną zorientowaną na stabilność,
- wiarygodny i odpowiedni program ulepszenia zarządzania finansami publicznymi. [Use and Monitoring 2008, s. 41].

W 2011 r. wprowadzono czwarte kryterium – „przejrzystość budżetu i nadzór nad nim” [Komunikat 2011a, s. 9]. Pomoc budżetowa, mimo stosowanych kryteriów, analizy ryzyka, umów, monitoringu i ocen ewaluacyjnych, jest kontrowersyjna. Wynika to z obaw, że przyczyni się do korupcji, defraudacji i nadużywania pomocy. Z badań zleconych przez Parlament Europejski wynika jednak, że nie ma jednoznacznych dowodów, że pomoc budżetowa jest bardziej zagrożona korupcją niż inne formy pomocy [The Future of EU Budget 2011, s. 4].

⁹⁶ Pozostałe typy umów to „umowy dotyczące reform sektorowych” (*Sector Reform Contracts*) i „umowy dotyczące budowania państwowości” (*State Building Contracts*).

Pomoc budżetowa jest zagrożona sprzecznością. Teoretycznie ma bowiem zwiększyć „własność” partnerów rozwojowych. Z drugiej strony Komisja Europejska w swej strategii w zakresie pomocy budżetowej stwierdza wprost: „Ogólne wsparcie budżetowe postrzega się co do zasady jako dorożumiane przyznanie, że ogólny kierunek polityki i ład polityczny w danym kraju partnerskim są na właściwej drodze. Dlatego też ogólne wsparcie budżetowe powinno być udzielane wtedy, gdy istnieje zaufanie i pewność, że pomoc będzie przeznaczona na realizację wartości i celów, którymi kieruje się UE, oraz tych, w zakresie których państwa członkowskie zobowiązują się do spełnienia międzynarodowych standardów” [*Komunikat* 2011a, s. 4]. Pomoc budżetowa, jako specyficzna forma pomocy, ma cele, które określiła jednostronnie Unia:

- „Promowanie praw człowieka i wartości demokratycznych.
- Doskonalenie zarządzania finansowego, stabilności makroekonomicznej, w tym wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz walki z korupcją i nadużyciami finansowymi.
- Promowanie reform sektorowych oraz poprawa świadczenia usług sektorowych.
- Budowanie państwowości w niestabilnych państwach i stawianie czoła wyzwaniom w zakresie rozwoju stojącym przed małymi rozwijającymi się państwami wyspiarskimi oraz krajami i terytoriami zamorskimi.
- Doskonalenie mobilizacji dochodów wewnętrznych i zmniejszenie zależności od pomocy” [*Komunikat* 2011a, s. 5–6].

Podobnie jak w przypadku konsultacji na mocy *umowy z Kotonu*, w przypadku pomocy budżetowej Komisja Europejska nie wyklucza działań negatywnych. „W przypadkach, w których zobowiązanie kraju partnerskiego do przestrzegania wartości podstawowych wykazuje wyraźną tendencję negatywną, należy opracować i wdrożyć odpowiednią i skoordynowaną strategię reakcji na poziomie UE i państw członkowskich” [*Komunikat* 2011a, s. 4]. Unia nie jest stanowcza w egzekwowaniu tego założenia – „Jeśli nie ma jasnej sytuacji co do tego, czy należy chronić interesy finansowe i reputację UE – w którym to przypadku można natychmiast zawiesić ogólne wsparcie budżetowe – odpowiedź na taką tendencję negatywną powinna być stopniowa i proporcjonalna” [*Komunikat* 2011a, s. 4]. Wynika to z obawy, by wstrzymanie pomocy nie uderzyło w ubogich obywateli państw korzystających ze wsparcia budżetowego. Dlatego Komisja Europejska zaleca: „Ocena sektorowego wsparcia budżetowego UE w świetle ładu politycznego powinna być odpowiednio wyważona, z uwzględnieniem potrzeby służenia społeczeństwu i jego ochrony” [*Komunikat* 2011a, s. 4]. Całkowite wstrzymanie pomocy budżetowej jest traktowane jako rozwiązanie dopuszczalne, ale stosowane w ostateczności.

Pomoc budżetowa, mimo warunkowania jej przez UE, wzmacnia partnerskie relacje. Promocja wsparcia budżetowego jest jednym z postulatów 10-punktowego planu na rzecz bliższego partnerstwa UE i Afryki, zaproponowanego w 2013 r. przez byłego komisarza L. Michela. Uważa on, że „Pomoc budżetowa wzmacnia

zarządzanie, zwiększa spójność budżetu narodowego i, co najważniejsze, zobowiązuje państwa do określania priorytetów i osiągania rezultatów. Pozwala na kontrolowanie przez państwo własnego rozwoju” [Michel 2013, s. 136–137].

4.4. Podsumowanie

Dorobek programowy UE w zakresie pomocy rozwojowej jest imponujący pod względem ilościowym. Podobnie jak w przypadku architektury instytucjonalnej, wielość programów i metodologii ich opracowywania i przyjmowania, częstotliwość zmian programowych i zmienność zakresów samych programów utrudniają jednak jednolitą i konsekwentną realizację założeń teoretycznych. Pozytywną zmianą było podwójne uwspólnotowanie programowania polegające z jednej strony na włączeniu do prac strategicznych partnerów afrykańskich, a z drugiej na współpracy różnych dawców w programowaniu pomocy dla poszczególnych biorców. Walorem programowania jest to, że ułatwia ono ocenę skuteczności realizowanych działań pomocowych, gdyż programy są punktem odniesienia.

Wdrażanie programów rozwojowych UE w Afryce nigdy nie było spójne i jest stosunkowo słabo skoordynowane z działaniami państw członkowskich. Oficjalna pomoc rozwojowa UE miała niewielki wpływ na rozwój gospodarczy państw Afryki Subsaharyjskiej. Nie jest to zaskakujące, gdyż zasadniczym celem globalnej agendy rozwojowej, przyjętej i realizowanej przez UE, było wyeliminowanie lub ograniczenie największych patologii w rozwoju świata i podniesienie jakości życia. Instrumenty czysto ekonomiczne w postaci np. bezpośrednich inwestycji zagranicznych też nie przynoszą wystarczających efektów.

Unia próbuje podkreślać swój wkład w realizację MDG w wymiarze globalnym, a nie tylko w Afryce. Często jednak dane przedstawiane przez instytucje unijne trudno prawidłowo interpretować – czasami są nieporównywalne z danymi innych dawców, obejmują różne okresy i różne grupy państw, często obrazują tylko rodzaj wydatków, a nie praktyczne rezultaty ich wydatkowania. Nie obrazują też efektów uzyskanych w poszczególnych regionach, w tym w Afryce Subsaharyjskiej. Na przykład w latach 2004–2014, w ramach realizacji MDG nr 1, Unia udzieliła pomocy 58,7 milionom ludzi poprzez „transfery socjalne związane z bezpieczeństwem żywnościowym” [European Commission 2015d, s. 8]. Liczba osób, którym udzielono wsparcia, jest duża, ale z samego faktu udzielenia pomocy nie wynika, ilu spośród tych beneficjentów udało się zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe w sposób trwały. Wkład UE w osiągnięcie MDG nr 2 polegał m.in. na przeszkoleniu 1,2 miliona nauczycieli (w latach 2004–2012) i przyczynieniu się do zapisania do szkół podstawowych 13,7 miliona nowych uczniów [European Commission 2015d, s. 11–12]. Nie zmieniło to faktu, że ambitnie określony cel nie został osiągnięty,

a liczba dzieci nieobjętych edukacją na poziomie podstawowym sięgała 57 milionów (w 2015 r.). Nie ulega wątpliwości zaangażowanie UE w MDG nr 3, gdyż jest on całkowicie zgodny z koncepcją *gender mainstreaming*, stosowaną w polityce wewnętrznej UE. Jednak dane, które mają obrazować wkład Unii w realizację tego celu, niewiele dają. W latach 2004–2014 Unia wsparła 658 organizacji pozarządowych promujących równość płci, a w latach 2004–2012 dzięki funduszom unijnym 300 tysięcy młodych kobiet zostało objętych szkolnictwem średnim [European Commission 2015d, s. 15]. Komisja Europejska w latach 2007–2014 sfinansowała ponad 18 tys. stypendiów dla studentek z krajów rozwijających się studiujących w Europie. Nie informuje jednak, ile spośród nich zostało na stałe w Europie, a ile powróciło do krajów pochodzenia.

Podobnie jest w przypadku pozostałych celów milenijnych. Dane o działaniach UE są konkretne, ale nie dają pełnego obrazu sytuacji w poszczególnych obszarach, ani nie pozwalają na ocenę skuteczności. W stosunku do MDG nr 4 osiągnięcia UE polegają na zaszczepieniu przeciw odrze 20 milionów dzieci w wieku do pierwszego roku życia (w latach 2004–2014) oraz zbudowaniu, wyremontowaniu i umeblowaniu 8,5 tysiąca ośrodków zdrowia (2004–2012). Jednym z sposobów realizacji MDG nr 5 było sfinansowanie prawie 17 milionów konsultacji w zakresie zdrowia reprodukcyjnego (2004–2012), a MDG nr 6 – dystrybucja 22,6 milionów owadobójczych moskitier (2004–2014). W przypadku MDG nr 7 Unia m.in. umożliwiła 74 milionom ludzi korzystanie z czystej wody (2004–2014), a do osiągnięć MDG nr 8 w tym samym okresie zalicza się – wśród wielu innych – budowę lub remont 94 tys. km dróg [European Commission 2015d, s. 30–31].

Unia Europejska próbuje wpływać na jakość rządów poprzez polityczne warunkowanie pomocy, które nie jest jednak skuteczne, jeżeli nie towarzyszy mu polityczne zaangażowanie biorców. A politycznego zaangażowania ze strony państw partnerskich brakuje, gdyż pomoc często jest udzielana nawet wówczas, gdy warunki nie zostały spełnione. Dylemat, który Unia musi rozważać w wypadku wielu państw Afryki Subsaharyjskiej, polega na tym, czy pomagać ludziom będącym w potrzebie, ale rządzonym przez autorytarne władze, niszczące wartości ważnych dla Europejczyków.

Zbadanie unijnej pomocy w ujęciu jakościowym jest trudne. Badanie skuteczności pomocy jakiegokolwiek dawcy wiąże się z wieloma problemami metodologicznymi: jakością i porównywalnością danych statystycznych; prawidłowym uwzględnieniem efektu opóźnienia czasowego pomiędzy działaniem pomocowym a rezultatem; trafnością treściową, empiryczną i teoretyczną dokonywanych pomiarów; właściwym zbadaniem wpływu czynników zewnętrznych; a także konsekwencjami zróżnicowanego definiowania skuteczności i efektywności pomocy rozwojowej. Niezależnie od problemów metodologicznych UE ma świadomość ograniczonej skuteczności własnej polityki rozwojowej. W związku z tym od lat podejmuje inicjatywy, których celem jest zwiększenie skuteczności. W 2004 r. Rada

powołała *ad hoc* grupę roboczą ds. harmonizacji, która opracowała raport na temat większej skuteczności. Rok później UE i większość państw członkowskich przyjęła *Deklarację paryską na temat skuteczności pomocy* (2005). Unia była zaangażowana w kolejne inicjatywy międzynarodowe: *Plan działania z Akry* (2008), *Partnerstwo dla skutecznej współpracy rozwojowej* przyjęte w Busan (2011) i *Globalne partnerstwo na rzecz skuteczności współpracy rozwojowej* z Meksyku (2014). Poziomu skuteczności unijnej polityki rozwojowej, mimo tych wysiłków, nadal nie można uznać za satysfakcjonujący.

Ocena skuteczności zależy m.in. od kryteriów, które przyjmie się za punkt odniesienia. Unii Europejskiej nie udało się osiągnąć większości zakładanych celów, co nie oznacza, że unijna pomoc rozwojowa nie przyniosła pewnych pozytywnych rezultatów dla Afryki. W większym stopniu dotyczą one jednak celów społecznych niż ekonomicznych, co ukazuje kolejny dylemat unijnej polityki rozwojowej. Zasadniczego celu, polegającego na wyrugowaniu skrajnego ubóstwa i zapewnieniu sprawiedliwego rozwoju, nie udało się wprawdzie osiągnąć, ale z drugiej strony pomoc rozwojowa UE w Afryce Subsaharyjskiej przyczynia się do zmniejszenia ubóstwa i zagrożenia głodem, zwiększa dostępność edukacji i ochrony zdrowia oraz poziom rozwoju społecznego. Wiele państw Afryki Subsaharyjskiej, dzięki pomocy rozwojowej UE i innych darczyńców, poprawia wskaźniki rozwoju ekonomicznego, ale nadal większość z nich pozostaje w kategorii LDC. W wypadku części państw, które awansują do wyższej kategorii, awans ten nie jest wynikiem pomocy rozwojowej, lecz wzrostu PKB generowanego przez wykorzystanie zasobów własnych – przykładem jest Gwinea Równikowa, która zarabia dzięki eksportowi ropy naftowej. Rozwój tych państw regionu, które nie mają takich możliwości, w dużym stopniu zależy od dawców pomocy. A oni muszą zdecydować, czy warto kontynuować politykę rozwojową, nawet jeżeli jej strategiczne cele nie zostały osiągnięte.

PERSPEKTYWY POLITYKI ROZWOJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

Przyszłość polityki rozwojowej Unii Europejskiej wobec Afryki Subsaharyjskiej będzie zależała od kilku podstawowych czynników:

- aktualnej sytuacji politycznej i związanej z nią diagnozy interesów strategicznych UE lub jej państw członkowskich (bezpieczeństwa i migracji),
- przezwyciężenia kryzysu demokracji Zachodu,
- rozstrzygnięcia dotyczącego rzeczywistego statusu unijnej polityki rozwojowej,
- pokonania wewnętrznych sprzeczności między polityką rozwojową a innymi politykami sektorowymi UE,
- zwiększenia skuteczności polityki rozwojowej,
- globalnych uwarunkowań polityki rozwojowej i wdrożenia nowej, globalnej agendy rozwojowej – SDG,
- rozwoju sytuacji wewnętrznej UE jako organizacji międzynarodowej w kontekście Brexitu.

Przyszłe zmiany unijnej polityki rozwojowej, mimo wielu deklaracji o partnerstwie z państwami Afryki Subsaharyjskiej, będą zależały przede wszystkim od państw członkowskich UE, a nie od partnerów rozwojowych. Urzędnicy instytucji unijnych i europejscy politycy pracujący na poziomie unijnym nie mają mocy unieważniania interesów i polityki państw członkowskich. A część państw członkowskich nie chce odejścia od neoliberalizmu, wolnego handlu w wymiarze globalnym czy priorytetowego traktowania zabiegów o interesy ekonomiczne własnych obywateli i podmiotów gospodarczych.

5.1. Wyzwania dla unijnej polityki rozwojowej

5.1.1. Autonomiczność polityki rozwojowej

Ważnym zagadnieniem związanym z podstawami prawnymi i politycznymi polityki rozwojowej Unii Europejskiej, a w tym z kształtem przyszłej polityki wobec Afryki

Subsaharyjskiej, jest odpowiedź na pytanie, czy polityka rozwojowa jest autonomiczną dziedziną działalności UE. Z analizy regulacji traktatowych można wysnuć taki wniosek, ale praktyka nie potwierdza zapisów w tym zakresie. Największymi zwolennikami autonomiczności współpracy rozwojowej są organizacje pozarządowe. Ma ona dość silne wsparcie w Parlamencie Europejskim. Bardziej sceptyczne są państwa członkowskie UE. Europejska Konfederacja Organizacji Pozarządowych na rzecz Pomocy i Rozwoju (Confederation for Relief and Development – CONCORD) w manifestie opublikowanym przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w roku 2004 mocno akcentowała spójność polityki na rzecz rozwoju. „Zasada «spójności» w traktacie (amsterdamskim) jest jednoznacznie prorozwojowa: inne polityki zewnętrzne UE powinny być spójne ze zobowiązaniami rozwojowymi” [CONCORD 2004, s. 5]. Jedną z konsekwencji autonomiczności politycznej byłaby autonomiczność w wymiarze finansowym. W manifestie ogłoszonym przed kolejnymi wyborami do Parlamentu w roku 2009 CONCORD przekonywała kandydatów, że „fundusze rozwojowe nie powinny być używane do finansowania innych polityk zewnętrznych UE, takich jak polityka zagraniczna, polityka bezpieczeństwa i obrony” [CONCORD 2008, s. 13]. Federacja uważała, że: „określone miejsce i cele współpracy rozwojowej jako niezależnej polityki Unii Europejskiej powinny być uszanowane” [CONCORD 2008, s. 13]. W rezultacie polityka rozwojowa posiadająca własne zasady, cele, instytucje i instrumenty powinna być polityką równorzędną wobec polityki zagranicznej, handlowej i polityki bezpieczeństwa.

Posłowie do Parlamentu Europejskiego zajmujący się kwestiami rozwojowymi generalnie podzielają wizję współpracy rozwojowej jako niezależnej polityki UE. Posłowie z innych komisji PE – Komisji Spraw Zagranicznych czy Komisji Handlu Międzynarodowego – nie są do tego przekonani. Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych i bardzo wpływowy poseł Elmar Brok uważa politykę rozwojową za specyficzny rodzaj polityki bezpieczeństwa. Mówiąc o migracji, stwierdził np.: „Jeżeli ludzie ryzykują życie, by przez morze dostać się do Europy, to naszym zadaniem jest dać im perspektywę lepszego życia w ich własnych krajach” [za: *Is EU Development* 2008, s. 14]. W takim wypadku polityka rozwojowa może zostać zredukowana do bycia instrumentem zmniejszania presji migracyjnej. Nieco łagodniej ujmował to przewodniczący Parlamentu, Jerzy Buzek: „Europejskie doświadczenie pokazało, że pomoc rozwojowa jest dla naszej wspólnoty podstawowym narzędziem polityki zagranicznej, budowania pokoju, stabilności i dobrobytu na świecie, szerzenia demokratycznych wartości” [Rzeczpospolita 2009]. Wiązał on instrumentalne podejście do polityki rozwoju z normatywnymi ambicjami Unii Europejskiej. Z drugiej strony Parlament Europejski, mimo ograniczonych kompetencji w zakresie relacji zewnętrznych UE, próbuje rozszerzać własną autonomię w tym zakresie [Barbé i Herranz 2005].

Państwa członkowskie reprezentują zróżnicowane podejście do autonomiczności polityki rozwojowej. Poniżej w syntetycznej formie omówiono dwa odmienne podejścia – Polski i Niemiec.

Niektóre państwa uznają politykę rozwojową za część składową polityki zagranicznej. Jednym z takich państw jest Polska. Przed wejściem Polski do UE i w początkowym okresie członkostwa nie ukrywano przedmiotowego i instrumentalnego podejścia do współpracy rozwojowej. Pierwszy dokument programowy współpracy rozwojowej, przyjęty przez rząd w 2003 r., ujmował to wprost: „Współpraca na rzecz rozwoju, jako integralna część polityki zagranicznej i stosunków zewnętrznych Polski, służy realizacji podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej: zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności państwa i jego obywateli, ochronie jego interesów oraz rozwojowi współpracy gospodarczej z krajami wszystkich kontynentów” [MSZ 2003, s. 5]. W 2006 r. MSZ stwierdzało natomiast: „Pomoc zagraniczna stanowi ważny instrument polityki zagranicznej Polski, jest także skutkiem naszych zobowiązań jako kraju wysoko rozwiniętego, członka Unii Europejskiej, NATO i OECD” [MSZ 2006, s. 3]. Ministerstwo podkreślało, że „pomoc zagraniczna przyczynia się do budowy pozytywnego wizerunku Polski w świecie, a przede wszystkim w krajach będących bezpośrednimi odbiorcami naszej pomocy” [MSZ 2006, s. 3].

Później podejście to było już mniej widoczne, ale nie uległo faktycznej zmianie. W niektórych dokumentach można znaleźć zapisy, które pośrednio potwierdzają, że podejścia Polski do współpracy rozwojowej nie zmieniono. W pierwszym polskim wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012–2015 stwierdzano: „Współpraca rozwojowa stanowi dla Polski istotną część zarówno polityki wobec najbliższych sąsiadów, jak i zaangażowania w bardziej odległych regionach” [*Wieloletni program 2012* s. 3]. Jeden z celów sprecyzowanych w tym dokumencie był sformułowany tak: „Współpraca rozwojowa służy realizacji wspólnych korzyści, w tym budowie silnej pozycji Polski jako wyrazistego, wiarygodnego i odpowiedzialnego uczestnika procesów globalnych i współpracy międzynarodowej” [*Wieloletni program 2012*, s. 3]. Gdyby polityka rozwojowa była rzeczywiście autonomiczna, to „budowanie silnej pozycji” dawcy pomocy nie byłoby jednym z jej celów.

Z kolei pierwszy artykuł pierwszej polskiej ustawy o współpracy rozwojowej, przyjętej we wrześniu 2011 r., stanowi: „Ustawa określa organizację, zasady i formy współpracy rozwojowej podejmowanej z państwami wymienionymi na liście biorców pomocy rozwojowej ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w tym z państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego, zwanymi dalej «państwami rozwijającymi się», a także ze społeczeństwami tych państw” [Ustawa z dnia 16 września 2011 r., art. 1 ust. 1]. Wyróżnienie w tym zapisie państw Partnerstwa Wschodniego nie zmienia listy państw rozwijających się, tworzonej przez OECD, ale sugeruje polityczne preferencje Polski w stosunku do określonej grupy państw. Przyczyną tego wyróżnienia nie są potrzeby rozwojowe tych państw czy poziom ich rozwoju, lecz polityka zagraniczna Polski.

W najnowszym wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2016–2020 podtrzymano dotychczasowe podejście polskiego rządu: „Polska współpraca rozwojowa jest częścią polskiej polityki zagranicznej, wpisuje się w unijną i globalną politykę rozwojową, w tym wsparcie realizacji celów zrównoważonego rozwoju (SDG)” [*Wieloletni program 2016*, s. 8]. Nadal szczególnie wyróżnione są państwa Partnerstwa Wschodniego. Spośród 10 krajów priorytetowych z punktu widzenia polskiej współpracy rozwojowej cztery to państwa Partnerstwa (Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina). Dzięki udziałowi we współpracy wielostronnej Polska uczestniczy w debacie międzynarodowej dotyczącej kwestii rozwojowych. A to staje się pretekstem do sformułowania dodatkowego celu: „Obecność na forum międzynarodowym wykorzystywana będzie również do promocji i realizacji politycznych i gospodarczych priorytetów Polski” [*Wieloletni program 2016*, s. 38].

Niechęć do autonomiczności polityki rozwojowej wynika z potencjalnie konkurencyjnej roli, jaką środowisko współpracy rozwojowej mogłoby odgrywać wobec klasycznie rozumianej polityki zagranicznej. Część badaczy i polityków jest nastawiona sceptycznie do zjawiska określanego terminem „przemysł rozwojowy”. R. Vorbrich definiuje ten termin tak: „kompleks organizacji i przedsiębiorstw, które funkcjonują na rzecz rozwoju w skali międzynarodowej, opierając swoje działania nie na realnych dochodach własnych, lecz na subwencjach ze strony podmiotów politycznych lub biznesowych. W ten sposób przemysł rozwojowy tworzy mniej lub bardziej sprofesjonalizowane ogniwo globalnego systemu dystrybucji zasobów wiedzy i bogactwa” [*Prezentacja panelistów 2014*]. W podejściu bardziej radykalnym „przemysł rozwojowy” to: „aktywność nierzadko bardziej popłatna dla tych, którzy pomagają, aniżeli dla tych, którym się pomaga” [Kołodko 2013, s. 29]. Podczas nieoficjalnych spotkań tego terminu używał np. Radosław Sikorski (w okresie, gdy był ministrem spraw zagranicznych), dyskredytując w ten sposób współpracę rozwojową jako samodzielną dziedzinę polityki. Minister nie chciał również, by Polska podczas swej prezydencji w Radzie organizowała Europejskie Dni Rozwoju. Stanowisko R. Sikorskiego było o tyle istotne, że w Polsce polityka rozwojowa nie jest priorytetem politycznym, a jej kreatorem jest prawie wyłącznie MSZ. Dodatkowo krąg polityków zainteresowanych polityką rozwojową, a więc tych, którzy mogliby teoretycznie modyfikować postawę MSZ lub wpływać na nią, jest wyjątkowo wąski. W 2015 r. Janina Ochojska mówiła w tym kontekście z ironią: „dziś polityków zainteresowanych kwestiami pomocy humanitarnej i rozwojowej znam chyba aż dwóch” [Ochojska 2015, s. 299].

Nieco inne podejście reprezentuje niemiecka polityka rozwojowa. „Polityka rozwojowa jest – obok niemieckiej dyplomacji oraz polityki obronnej – trzecim elementem polityki zagranicznej Niemiec” [Frymark 2015, s. 7]. Kieruje się też stosunkowo prostymi zasadami: „zysku obu stron współpracy (*win-win*) oraz warunkowości” [Frymark 2015, s. 6]. Wielkość niemieckiej gospodarki i jej eksportowy charakter ułatwia bezpośrednio i pośrednio wykorzystywanie pomocy

bilateralnej do osiągnięcia korzyści gospodarczych. Najdalej idącym wnioskiem jest teza, że: „Niemiecka polityka rozwojowa stanowi przede wszystkim wsparcie dla gospodarki RFN” [Frymark 2015, s. 6]. Wydaje się, że to wniosek zbyt daleko idący. Sprowadza on motywację niemieckiej pomocy rozwojowej, która jest bardzo duża pod względem nominalnym, do motywacji ekonomicznej. Niemniej na poziomie współpracy bilateralnej Niemcy nie akcentują autonomiczności współpracy rozwojowej. Na poziomie unijnym też nie zabiegają o to, by polityka rozwojowa realizowała swą autonomiczność w praktyce, ale jednocześnie nie mówią o jej bezpośrednim podporządkowaniu celom polityki zagranicznej.

Zdarza się, że interes gospodarczy wpływa na stanowisko polityczne Niemiec. Jednym z przykładów może być stosunek Niemiec do prezydenta Ugandy Yoweri Musaweniego. W 2006 r. podczas wyborów prezydenckich UE i te państwa europejskie, które interesują się Afryką, lokowały swe sympatie po stronie opozycji. Najbardziej wstrzemięźliwi w krytyce Musaweniego byli Niemcy. Nie mówili tego oficjalnie, ale prawdopodobnie jedną z przyczyn tej wstrzemięźliwości były niemieckie inwestycje bezpośrednie w Ugandzie, np. w sektorze leśnym.

5.1.2. Spójność polityki na rzecz rozwoju

Brak spójności przejawia się w sprzeczności: między deklaracjami a wdrażaniem, działaniami UE a działaniem państw członkowskich oraz między unijną polityką rozwojową a innymi politykami UE. Sprzeczności te mają być przezwyciężone przez zapewnienie spójności polityki na rzecz rozwoju (*Policy Coherence for Development* – PCD). Problem spójności nie dotyczy tylko Unii, ale wszystkich kluczowych dawców pomocy. Obecnie PCD jest jednym z największych wyzwań międzynarodowej polityki rozwojowej. Sam koncept PCD jest rezultatem badań nad skutecznością pomocy rozwojowej i poszukiwaniem przyczyn niskiej skuteczności. A skuteczność pomocy jest z kolei ważnym elementem uzasadnienia dla udzielania pomocy publicznej. Oficjalna pomoc rozwojowa pochodzi od podatników państw rozwiniętych. Wraz z jej nominalnym wzrostem decydecji na poziomie krajowymi i unijnym są pod coraz większą presją opinii publicznej. Trudno się temu dziwić – podatnicy chcą znać skuteczność działań finansowanych z podatków.

Niska skuteczność pomocy rozwojowej nie wynika tylko z przyczyn historycznych, środowiskowo-klimatycznych, braku dobrych rządów, uniemożliwiających efektywną alokację środków, czy braków w koordynacji i zarządzaniu pomocą. W dużym stopniu pomoc rozwojowa jest nieskuteczna, gdyż jej spodziewane rezultaty stoją w sprzeczności z celami polityki dawców w innych obszarach. A obszarów tych jest sporo – polityka makroekonomiczna, handel, rolnictwo, rybołówstwo, dostęp do zasobów, polityka inwestycyjna, transfer technologii, ochrona własności intelektualnej, ochrona środowiska naturalnego, konkurencyjność, polityka

obronna, migracja i polityka społeczna. Unia Europejska zidentyfikowała początkowo (w 2005 r.) aż 12 priorytetowych obszarów zagrożonych niespójnością⁹⁷. W 2009 r. Rada uznała, że obszarów priorytetowych powinno być pięć:

- handel i finanse,
- reagowanie na zmianę klimatu,
- zapewnienie ogólnoświatowego bezpieczeństwa żywnościowego,
- wykorzystywanie migracji z korzyścią dla rozwoju,
- wzmacnianie powiązań i synergii pomiędzy bezpieczeństwem a rozwojem [*Konkluzje Rady* 2009].

Istnieje wiele definicji PCD i sposobów jej realizacji. OECD, której autorytet w sprawach polityki rozwojowej uznaje m.in. UE, opracowała trzy etapy wdrażania PCD:

- określenie celów i ich priorytetyzacja, która obejmuje podjęcie politycznych zobowiązań,
- koordynacja polityki i jej wdrożenie, obejmująca stworzenie mechanizmów koordynacyjnych,
- monitorowanie, analiza i raportowanie [OECD 2008, s. 4].

Unia najlepiej realizuje ostatni etap tego cyklu – monitorowanie i raportowanie. Cele zostały określone, ale zobowiązania polityczne albo nie są podejmowane, albo są podejmowane jako zobowiązania niewiążące prawnie. Zobowiązanie, które jest zobowiązaniem „czysto” politycznym, które nie ma wymiaru prawnego ani określonej „kary” za jego niespełnienie, nie spełnia swej roli. Łatwo je podjąć, gdyż brak realizacji nie powoduje żadnych poważnych konsekwencji. Mechanizmy wdrożeniowe zostały skonstruowane, ale nie doprowadzają do realizacji zakładanych celów.

Zasadnicza trudność polega na tym, że ani dla UE, ani dla żadnego państwa członkowskiego polityka rozwojowa nie jest najważniejszą spośród polityk, które te podmioty prowadzą. W konsekwencji cele polityki rozwojowej nigdy nie były, nie są obecnie i prawdopodobnie nigdy nie będą najważniejszymi celami politycznymi. W tej sytuacji PCD w sensie filozoficznym jest tylko bytem idealnym. Nie należy się zatem spodziewać zrealizowania sztandarowego postulatu, czyli podporządkowania innych polityk i innych państw europejskich polityce rozwojowej. Pełne zrealizowanie PCD oznaczałoby bardzo poważne naruszenie interesów państw członkowskich i dużych grup społecznych. Politycznie nie jest to wykonalne ani na poziomie unijnym, ani na poziomie państw członkowskich. Nie może zatem dziwić fakt, że największym ryzykiem PCD jest to, że stanie się ona „niewykonalnym zadaniem” (*mission impossible*) [Carbone 2008].

Dlatego zapisy traktatowe odnoszące się do PCD są ostrożne i bardzo stabilne. Pierwszym odniesieniem traktatowym był art. 178 *traktatu z Amsterdamu*: „Przy wykonywaniu polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się,

⁹⁷ Handel, środowisko, zmiana klimatu, bezpieczeństwo, rolnictwo, rybołówstwo, społeczny wymiar globalizacji, migracje, badania naukowe, społeczeństwo informacyjne, transport i energia.

Wspólnota bierze pod uwagę cele określone w artykule 177” [*Traktat* 2005, s. 231]. W *traktacie lizbońskim* znalazł się bardzo podobny zapis: „Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju” [art. 208 ust. 1]. Nie przyniósł on postępu w prawnym i politycznym umocowaniu PCD.

Umowa z Kotonu nie daje silnej podstawy do wdrażania PCD: „w przypadku gdy Wspólnota zamierza, w ramach wykonywania swoich uprawnień i w zakresie celów niniejszej Umowy, przyjąć środki godzące w interesy państw AKP, w zakresie, w jakim dotyczy to celów niniejszej Umowy, Wspólnota we właściwym czasie powiadomi te państwa o swoim zamiarze” [art. 12]. Przewidziano wprowadzenie procedurę postępowania w takich sytuacjach: „Na wniosek zainteresowanych państw AKP zostają niezwłocznie podjęte konsultacje, tak aby przed podjęciem ostatecznej decyzji można było uwzględnić obawy państw AKP dotyczące wpływu tych środków. Ponadto po odbyciu takich konsultacji państwa AKP mogą jak najszybciej przekazać Wspólnocie na piśmie swoje obawy i przedstawić sugestie zmian wskazujące sposób rozwiązania zaistniałych obaw. Jeśli Wspólnota nie odniesie się do propozycji państw AKP, powiadamia je o tym jak najszybciej, wraz z podaniem przyczyn swojego stanowiska” [art. 12].

W praktyce procedura ta stosowana jest rzadko, a jej skuteczność z punktu widzenia państw AKP jest znikoma. Po raz pierwszy wszczęto ją formalnie w lutym 2009 r. Państwa AKP poprosiły o informacje w sprawie pięciu inicjatyw Komisji, dotyczących: regulacji o używaniu pestycydów, związkach niklu, wymaganiach wobec rybołówczego łańcucha chłodniczego, dyrektywy o energii odnawialnej i przepisów w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (*Forest Law Enforcement Governance and Trade – FLEGT*). Kolejne przeprowadzone procedury dotyczyły negocjacji handlowych z krajami Ameryki Środkowej i Południowej. Stosunkowo słabe wykorzystanie tej procedury wynika z przesłanek obiektywnych. Po pierwsze – nawet odpowiednio szybka, pełna i prawdziwa informacja o zamierzeniach UE nie znosi realnych sprzeczności między obiektywnymi interesami UE a interesami państw AKP. Po drugie stosunkowo niski poziom administracji i zarządzania oraz słaba pozycja negocjacyjna najbardziej słabych państw AKP, do których należą państwa afrykańskie, uniemożliwia skuteczne wykorzystanie informacji o planowanych zmianach w polityce UE.

Brak dużych osiągnięć skutkuje tym, że Unia zadowala się tylko względnymi sukcesami w realizacji PCD. Raport służb Komisji Europejskiej ws. PCD za rok 2013 stwierdzał, że UE czyni więcej wysiłków ws. PCD niż większość innych dawców, ale wpływ tych wysiłków pozostaje ograniczony i istnieje przestrzeń na postęp w zakresie stosowanych mechanizmów [European Commission 2013, s. 11]. W raporcie z roku 2015 zapewniano z kolei, że PCD jest dla Komisji Europejskiej priorytetem, a „mechanizmy i procedury, mające na celu uniknięcie sprzeczności i budowanie synergii między różnymi politykami UE, zostały od czasu ostatniego

raportu o PCD z 2013 r. ulepszone” [European Commission 2015b, s. 6]. Niewiele jednak wskazuje na to, że PCD rzeczywiście stała się rzeczywistym priorytetem UE, a w niektórych obszarach nastąpił regres, świadczący o politycznym podporządkowaniu polityki rozwojowej innym politykom UE (migracja).

W formułowaniu opinii bardziej odważny niż urzędnicy był stały sprawozdawca Parlamentu Europejskiego ds. PCD Christian Preda⁹⁸, który w projekcie swego sprawozdania o PCD pisał (a Parlament przegłosował), że: „wyraża ubolewanie, że jakkolwiek poparcie dla koncepcji spójności polityki na rzecz rozwoju wyrażono w deklaracji milenijnej ONZ, traktacie z Lizbony oraz na forum w sprawie skuteczności pomocy w Pusanie, to jednak dotychczasowy postęp w zakresie jej konkretnej realizacji jest niewielki” [Rezolucja 2016, pkt 2]. W tej samej rezolucji PE przyjął obszerny punkt, w którym wyraził „ubolewanie, że pomimo iż oceny skutków są ważnym narzędziem w dążeniu do osiągnięcia spójności polityki na rzecz rozwoju, to jednak przeprowadza się niewiele ocen wpływu na rozwój i nie uwzględniają one skutecznie potencjalnego wpływu na kraje rozwijające się; ma nadzieję, że pakiet na rzecz lepszego stanowienia prawa i jego wytyczne przyczynią się do poprawy tej sytuacji, zapewniając uwzględnianie rozwoju i praw człowieka we wszystkich ocenach skutków oraz zwiększając przejrzystość; apeluje do Komisji o przeprowadzanie systematycznych konsultacji z organizacjami praw człowieka na wczesnym etapie procesu podejmowania decyzji oraz o wprowadzenie lepszych zabezpieczeń i mechanizmów w celu lepszego wyważenia reprezentatywności zainteresowanych stron; z zadowoleniem przyjmuje konsultacje publiczne na temat planu działania, które mają na celu określenie wyników spójności polityki na rzecz rozwoju i jej wpływu na kraje rozwijające się i które umożliwiają zewnętrznym zainteresowanym stronom, w tym krajom rozwijającym się i społeczeństwu obywatelskiemu, wyrażenie opinii i aktywny udział; ponadto z zadowoleniem przyjmuje terenową fazę planu działania i analizy przykładów, które mogłyby skutecznie przyczynić się do dokładnej oceny wpływu spójności polityki na rzecz rozwoju; uważa za konieczne systematyczniejsze przeprowadzanie oceny *ex post* wpływu w czasie wdrażania polityki” [Rezolucja 2016, pkt 10].

Instytucją unijną najmocniej wspierającą PCD jest Parlament. Parlament jest silnym zwolennikiem PCD, gdyż jego perspektywa, niejako z definicji, częściej niż w przypadku władz krajowych ma wymiar ogólnoeuropejski. Od roku 2000 Parlament przyjął siedem rezolucji w sprawie PCD:

1. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2000 r. w sprawie spójności różnych polityk Unii z polityką rozwojową.
2. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju oraz skutków eksploatacji przez UE określonych biologicznych zasobów naturalnych dla rozwoju Afryki Zachodniej.

⁹⁸ Poseł EPP, Rumunia.

3. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie spójności polityki UE na rzecz rozwoju i koncepcji rozszerzonej oficjalnej pomocy rozwojowej.
4. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2012 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2011 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju.
5. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2013 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju.
6. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie kompleksowego podejścia UE i jego skutków dla spójności działań zewnętrznych UE.
7. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2015 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju.

Począwszy od roku 2012 Parlament Europejski co dwa lata przygotowuje własny raport, w którym ocenia między innymi raport Komisji. Od roku 2010 w Parlamencie funkcjonuje stały sprawozdawca ds. PCD. Pierwszym była Birgit Schnieber-Jastram (2010–2012), potem Charles Goerens (2012–2014), a od roku 2014 Christian Preda. Z analizy tekstów rezolucji PE wynika, że posłowie do Parlamentu Europejskiego rozumieją ograniczenia, które napotyka wdrażanie PCD. W pierwszej rezolucji poświęconej wyłącznie PCD wzywali Radę i Komisję „do podjęcia odpowiednich środków w celu stopniowego uczynienia WPR (wspólnej polityki rolnej) i polityki rybołówstwa bardziej zgodnymi z celami polityki rozwoju UE” [European Parliament 2000]. Przymiotnik „stopniowy” wskazuje na realizm Parlamentu w tym zakresie. Jednocześnie Parlament uwzględnia aktualną sytuację polityczną Unii Europejskiej. Nawet jeżeli nie jest ona kluczowa z perspektywy krajów rozwijających się. W ostatniej rezolucji z roku 2016 część poświęcona obszarom priorytetowym zaczyna się od obszaru, który jest priorytetem dla UE, ale niekoniecznie dla państw rozwijających się, a mianowicie od migracji.

Niezależnie od realności postulatu podporządkowania wszystkich polityk UE celom polityki rozwojowej, badania i diagnozy wykonywane w związku z PCD mają duży walor poznawczy i pozwalają lepiej zrozumieć istotę sprzeczności europejskich polityk. Ukazują one wiele sprzeczności między działaniami UE jako dawcy pomocy rozwojowej a decyzjami UE i państw członkowskich w innych obszarach. Unia stworzyła instrumentarium pozwalające monitorować postępy we wdrażaniu PCD. Jednak nawet to działanie było dość powolne. W 2005 r. Komisja Europejska zdecydowała, że co dwa lata będzie publikowany raport w sprawie postępów we wdrażaniu PCD. Począwszy od 2007 r. takie raporty ukazują się w formie dokumentu roboczego służb Komisji. Parlament już w roku 2000 nalegał, by Komisja opublikowała „bez dalszej zwłoki roczne sprawozdanie w sprawie spójności polityki w związku ze współpracą na rzecz rozwoju” [European Parliament 2000]. W 2015 r. ukazał się piąty raport Komisji o PCD. W 2010 przyjęto „program prac

UE na lata 2010–2013 dotyczący spójności polityki na rzecz rozwoju”. Od 2002 r. w niektórych przypadkach przed przyjęciem legislacji jest wykonywana ocena wpływu danej propozycji na partnerów polityki rozwojowej. Jednak według CONCORD w okresie od 2009 r. do czerwca 2011 r. zaledwie 9% wykonanych ocen wpływu uwzględniało kontekst rozwojowy, a w okresie od 2009 r. do czerwca 2013 r. 19% [CONCORD 2014b, s. 1]. Często oceny wpływu są opracowywane zbyt późno, by mogły wywrzeć jakikolwiek wpływ na proces legislacyjny [CONCORD 2014b, s. 2]. Od 2012 r. Unia oficjalnie promuje podejście oparte na badaniach. Pierwsze szczegółowe studium dotyczące wpływu na rozwój zostało opublikowane w roku 2013 i obejmowało biopaliwa.

Spójność polityk unijnych na rzecz rozwoju w większym stopniu pozostaje traktatowym postulatem niż rzeczywistością. Lobby handlowe, antymigracyjne, rolnicze i rybackie są w Brukseli silniejsze i dużo skuteczniejsze niż lobby rozwojowe. W jaki sposób priorytetem umów o partnerstwie gospodarczym dla UE miałyby być cele rozwojowe, skoro negocjacje prowadzi komisarz ds. handlu i urzędnicy Dyrekcji Generalnej ds. Handlu? W jaki sposób i dzięki czyjej decyzji PCD miałyby się przekształcić w coś na kształt *development mainstreaming* (na wzór *gender mainstreaming*)? Nawet w instytucjach UE nie traktuje się PCD jako zobowiązania traktatowego. W Parlamencie Europejskim zajmuje się tą kwestią, zresztą coraz bardziej intensywnie, Komisja Rozwoju, ale z drugiej strony Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi czy Komisja Handlu Międzynarodowego nie chcą nawet o PCD dyskutować.

5.1.3. Wpływ aktualnej sytuacji politycznej na politykę rozwojową Unii Europejskiej

Aktualna sytuacja polityczna wpływa na politykę rozwojową. W ostatnich latach najlepiej widać to na przykładzie wpływu kryzysu uchodźczego. Migracja była bardzo częstym przedmiotem prac Komisji Europejskiej. Komisja przyjęła wiele dokumentów dotyczących tego zagadnienia. Wśród nich następujące:

- Maksymalizacja wpływu migracji na rozwój. Wkład UE w dialog ONZ na wysokim szczeblu i kolejne kroki w kierunku zacieśnienia związku między rozwojem a migracją, COM (2013) 292;
- W sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej, COM (2013) 869;
- Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, JOIN (2015) 0040;
- Przymusowe wysiedlenie a rozwój, COM (2016) 0234;
- Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020, COM (2015) 0285;
- Plan działania UE w zakresie powrotów, COM (2015) 0453;

- Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, COM (2015) 0490;
- Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, COM (2015) 0510;
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, COM (2016) 0085;
- Komunikat w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, COM (2016) 0385;
- Zwiększenie europejskich inwestycji na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego: w kierunku drugiego etapu funkcjonowania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych i nowego Europejskiego Planu Inwestycji Zewnętrznych, COM (2016) 0581;
- Europejski program w zakresie migracji, COM (2015) 240;
- Wspólny komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Migracja na szlaku śródziemnomorskim. Zarządzanie przepływami, ratowanie życia”, JOIN (2017) 0004;
- Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa „Przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa”, JOIN (2015) 0050.

Intensywne prace Unii wynikają z oczekiwań państw członkowskich, które jednocześnie bardzo różnią się w podejściu do migracji i uchodźców. Konsensus obejmuje natomiast rolę polityki rozwojowej w stosunku do migracji. Nawet najbardziej sceptyczne wobec migracji państwa członkowskie zgadzają się z założeniem, że pomoc rozwojowa może zmniejszać presję migracyjną poprzez poprawę warunków życia w krajach pochodzenia uchodźców i migrantów. Tendencja ta może oznaczać wykorzystanie instrumentów pomocowych do działań, których głównym celem stanie się powstrzymanie ruchów migracyjnych. Komisarz Neven Mimica ujmuje to jednoznacznie: „Projekty rozwojowe w ubogich krajach to jednocześnie projekty służące do walki z przyczynami migracji” [Gazeta Wyborcza 2016, s. 15] i odnosi to wprost do Afryki: „Pomagając ubogim krajom subsaharyjskim rozwijać się, przeciwdziałamy imigracji do Europy, bo zwalczamy jej przyczyny”.

5.2. Stanowisko Unii Europejskiej wobec nowej agendy rozwojowej

Milenijne cele rozwoju miały zostać zrealizowane do 31 grudnia 2015 r. Już w 2010 r. rozpoczęły się prace analityczne i programowe nad nową agendą rozwojową, która zastąpiła MDG, począwszy od 1 stycznia 2016 r. Unia Europejska była bardzo ak-

tywnym uczestnikiem prac nad kształtem kolejnej agendy rozwojowej. Aktywność UE w tym obszarze wynikała zarówno z ambicji tej organizacji, chcącej odgrywać rolę „globalnego gracza”, jak i znaczenia założeń globalnej polityki rozwojowej dla unijnej współpracy rozwojowej. Jest ona bowiem bardzo ściśle związana z globalną agendą rozwojową. Artykuł 208 ust. 3 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* stanowi: „Unia i państwa członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych”. A rozdział *Traktatu* zatytułowany „Współpraca na rzecz rozwoju” kończy art. 211, który brzmi: „W zakresie swoich odpowiednich kompetencji Unia i państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi”.

Unia Europejska ogłosiła rok 2015 Europejskim Rokiem na rzecz Rozwoju – *European Year for Development* (EYD). Była to propozycja Komisji Europejskiej, zatwierdzona przez Parlament Europejski i Radę Europejską. Motto tej inicjatywy to hasło: „Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość” (*Our world, our dignity our future*). Z perspektywy polityki zagranicznej istotne jest to, że po raz pierwszy w historii wszystkich 23 kolejnych „europejskich lat” tematem przewodnim „europejskiego roku” jest zewnętrzna działalność UE. Inicjatywa realnie została zainaugurowana 9 stycznia 2015 r. w Rydze. Było to jedno z pierwszych wydarzeń organizowanych przez prezydencję łotewską w Radzie.

Jedną z podstawowych przyczyn podjęcia tej inicjatywy był fakt, że od dawna było wiadomo, że właśnie w roku 2015 w ramach ONZ zapadną decyzje o globalnych celach współpracy rozwojowej, które będą realizowane po roku 2015. Ogłoszenie nowej globalnej agendy rozwojowej zaplanowano na wrzesień 2015 r. Ma ona kształtować globalną współpracę rozwojową na kolejne 15 lat. Dla środowisk, organizacji i instytucji zajmujących się współpracą rozwojową nowa agenda globalna to kluczowy dokument programowy. W stanowisku Parlamentu Europejskiego towarzyszącym rezolucji wprowadzającej EYD stwierdzono m.in.: „Rok 2015 powinien się stać rokiem symbolicznym i przełomowym, jako ostatni rok realizacji wspólnie uzgodnionych milenijnych celów rozwoju, a przez to będzie unikatową szansą oceny stanu realizacji zobowiązań międzynarodowych. Również w roku 2015 mają zostać podjęte na poziomie międzynarodowym istotne decyzje co do ram rozwoju, które w kolejnych dekadach zastąpią milenijne cele rozwoju” [*Stanowisko Parlamentu* 2014, pkt 11]. Celem tej inicjatywy jest m.in.: „informowanie obywateli Unii o współpracy Unii i państw członkowskich na rzecz rozwoju, podkreślając rezultaty, jakie Unia we współdziałaniu z państwami członkowskimi osiągnęła na arenie międzynarodowej i będzie nadal osiągała w myśl ostatnich dyskusji na temat nadrzędnego programu działań na okres po roku 2015” [*Stanowisko Parlamentu* 2014, art. 2a].

Nad unijnym stanowiskiem wobec wyzwania, jakim była konieczność ustalenia nowej agendy rozwojowej, pracowało wiele instytucje UE. Unia i jej przedstawiciele

próbowali jednocześnie oddziaływać na stanowisko innych podmiotów uczestniczących w tych pracach. Sześcioro Europejczyków brało udział w pracach Panelu wysokiego szczebla w sprawie nowej agendy rozwojowej (*High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*), powołanego przez sekretarza generalnego ONZ. Współprzewodniczącym tego gremium był David Cameron, a w jego skład weszli ponadto: Gunilla Carlsson, Andris Piebalgs, Horst Köhler, Paul Polman (Holandia, prezes firmy Unilever) i Jean-Michele Severino (były dyrektor Agence Française de Développement). Panel ogłosił swój końcowy raport w 2013 r. [United Nations 2013].

5.2.1. Stanowiska instytucji Unii Europejskiej

Komisja Europejska przyjęła cztery komunikaty dotyczące nowej agendy:

- „Godne życie dla wszystkich: eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości” z 27 lutego 2013 r. [Komunikat 2013b].
- „Perspektywy po roku 2015: w stronę wszechstronnego i zintegrowanego podejścia do finansowania eliminacji ubóstwa i do zrównoważonego rozwoju” z 16 lipca 2013 r. [Komunikat 2013c].
- „Większa rola sektora prywatnego w osiągnięciu trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w krajach rozwijających się” z 13 maja 2014 r. [Komunikat 2014b].
- „Godne życie dla wszystkich: od wizji do wspólnego działania” z 2 czerwca 2014 r. [Komunikat 2014a].

Komisja Europejska opublikowała także dokument zatytułowany „W kierunku ustanowienia ram rozwoju po 2015 r.”, będący wynikiem konsultacji społecznych w sprawie przygotowania stanowiska UE, które przeprowadzono w dniach od 15 czerwca do 15 września 2012 r. W konsultacjach polegających na wypełnieniu specjalnego kwestionariusza uczestniczyło 119 instytucji i osób, ale trudno uznać je za reprezentatywne dla całej Unii. Aż 51 odpowiedzi pochodziło bowiem z Belgii, 18 z Wielkiej Brytanii, siedem z Niemiec, pięć z Holandii, po trzy z Austrii, Finlandii i Włoch, po dwie z Irlandii, Francji i Hiszpanii i po jednej z sześciu innych państw UE (w tym z Polski). Pozostałych 17 odpowiedzi pochodziło spoza UE (Nikaragui, Mali, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Mauritiusa, Beninu, Kambodży, Urugwaju, Malezji, Wenezueli, Tanzanii i Togo).

Osobą odpowiedzialną za prace Komisji Europejskiej nad nową agendą od chwili powołania nowej KE był komisarz ds. współpracy międzynarodowej i rozwoju Neven Mimica. Kwestia nowej agendy rozwojowej w hierarchii spraw, którymi zajmował się komisarz na początku swego mandatu, była bardzo wysoko. W swoim pierwszym wystąpieniu podczas przesłuchania przed Komisją Rozwoju Parlamentu Europejskiego, 29 września 2014 r. komisarz uznał przyjęcie ambitnych ram nowej

agendy rozwojowej za swój pierwszy priorytet. Powtórzył to zresztą 24 listopada podczas debaty nad nową agendą rozwojową w Parlamencie Europejskim: „to absolutnie jasne, że ambitna post-2015 agenda rozwojowa jest moim najwyższym priorytetem” [Debaty, 2014]. Parlament Europejski przyjął z kolei dwa raporty i dwa zalecenia w tej sprawie:

- Sprawozdanie w sprawie milenijnych celów rozwoju – określenie ram po 2015 r. z 13 czerwca 2013 r.⁹⁹;
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie 68. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie 69. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- Sprawozdanie w sprawie UE i globalnych ram rozwoju po roku 2015 z 17 listopada 2014 r.

Rada czterokrotnie przyjmowała konkluzje z obrad, podczas których dyskutowano o nowej agendzie rozwojowej:

- Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie nadzrędnego programu działań na okres po roku 2015;
- Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju po 2015 r.;
- Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie podejścia do współpracy na rzecz rozwoju, opartego na prawach i obejmującego wszystkie prawa człowieka;
- Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie transformacyjnej agendy po roku 2015.

Kwestią nowej agendy rozwojowej zajmowały się również organy doradcze UE. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął między innymi opinię pt. „Ustanowienie celów zrównoważonego rozwoju: wkład społeczeństwa obywatelskiego w stanowisko UE” [Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 2013b] i opinię pt. „Zaangażowania sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r.” [Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 2013a]. Komitet Regionów na sesji w dniu 9 października 2013 r. przyjął z kolei opinię pt. „Wzmocnienie władz lokalnych w krajach partnerskich w celu polepszenia rządów i lepszych wyników rozwojowych” (*Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*).

Bardzo aktywne w pracach nad nową agendą rozwojową są europejskie organizacje pozarządowe, zajmujące się współpracą rozwojową. Za najbardziej reprezentatywny dla tego środowiska należy uznać dokument pt.: „Umieścić ludzi i Ziemię na pierwszym miejscu. CONCORD poza rok 2015. Rekomendacje europejskiej grupy zadaniowej w sprawie ram agendy rozwojowej po roku 2015” (*Putting People*

⁹⁹ Autor był sprawozdawcą tego raportu.

and Planet First. CONCORD – Beyond 2015 European Task Force Recommendations for the Post-2015 Framework) [CONCORD 2013b]. Rekomendacje przygotował specjalnie powołany do tego zespół zadaniowy, którego komitet sterujący składał się z przedstawicieli 11 organizacji¹⁰⁰. Opinia CONCORD ma znaczenie, gdyż konfederacja ta zrzesza 1800 europejskich organizacji pozarządowych i jako jedyna uzyskała możliwość „strukturalnego dialogu” z Komisją Rozwoju Parlamentu Europejskiego. Prace zespołu zadaniowego były rzeczywiście szerokie. W pierwszej fazie 56 organizacji zgłosiło ponad 800 uwag, w drugiej fazie 40 organizacji przesłało 482 uwagi. Zasięg prac nad stanowiskiem organizacji pozarządowych był znacznie szerszy niż oficjalne konsultacje Komisji Europejskiej, gdyż nie ograniczał się do udzielenia odpowiedzi na pytania z przygotowanego wcześniej kwestionariusza.

Komisja Europejska zamówiła dwa obszernie raporty, przygotowane przez konsorcjum niezależnych instytutów¹⁰¹. Pierwszy – „Europejski raport na temat rozwoju. Post-2015: globalne działania na rzecz spójnej i zrównoważonej przyszłości” (*European Report on Development. Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*) i drugi – „Europejski raport na temat rozwoju. Finansowanie i inne sposoby wdrażania w kontekście agendy post-2015” (*Financing and other Means of Implementation in the Post-2015 Context*). Istotnym walorem pierwszego raportu jest jego ostatni rozdział, zawierający krytyczne konkluzje i rekomendacje. Autorzy nie mają złudzeń, że np. z perspektywy średnioterminowej poziom oficjalnej pomocy rozwojowej państw UE będzie w stagnacji. Podkreślają też, że mimo iż UE podejmuje więcej wysiłków w sprawie spójności polityk na rzecz rozwoju (PCD) niż inni dawcy, to efekty tychże wysiłków są „ograniczone”. I to nawet w tych dziedzinach, w których negatywny wpływ na kraje rozwijające się jest najbardziej widoczny. Unia od dawna ma problem z pogodzeniem własnych interesów wewnętrznych w rolnictwie i w rybołówstwie z interesami krajów rozwijających się [European Commission 2013, s. 223].

W raporcie wymieniono mocne strony współpracy rozwojowej UE, ale ciekawsze są uwagi krytyczne, gdyż w dokumentach instytucji unijnych pojawiają się one dość rzadko. Intencją jest wskazanie obszarów, w których sama UE może polepszyć swe działania w kontekście nowej agendy rozwojowej. Wskazano na utrzymywanie taryfowych i pozataryfowych barier handlowych, ograniczoną elastyczność UE w negocjacjach, dotyczących umów o partnerstwie gospodarczym (EPA), brak przejrzystości w niektórych inwestycjach bezpośrednich (przemysł wydobywczy), słaby postęp w ograniczaniu nielegalnych przepływów finansowych (praniu „brudnych” pieniędzy), fragmentowanie systemu unijnej pomocy rozwojowej, które obniża jej skuteczność, restrykcyjne polityki narodowe w zakresie imigracji, opór

¹⁰⁰ 11.11.11, Caritas Europa, Cidse, CONCORD Denmark, CYINDEP, HelpAge International, Kehys, Plan International, Save the Children, Trocaire, WWF.

¹⁰¹ European Centre for Development Policy Management, German Development Institute, Overseas Development Institute.

państw członkowskich wobec zmian w legislacji migracyjnej UE oraz niezdolność do umożliwienia prawdziwego postępu w negocjacjach, dotyczących zasad światowego handlu [European Commission 2013, s. 224].

5.2.2. Proliferacja celów rozwojowych i oczekiwania Unii Europejskiej

Mnogość dokumentów unijnych instytucji dotyczących nowej agendy rozwojowej nie ułatwiała sformułowania rzeczywistych priorytetów UE w debacie nad globalnymi ramami współpracy rozwojowej. Nie udało się uniknąć swoistego „koncertu życzeń” w formułowaniu potencjalnych celów rozwojowych po roku 2015. A wielu ekspertów przestrzegało przed tym: „Ważne jest, by agenda po roku 2015 nie była przeładowana długą listą życzeniowych celów, próbujących uwzględnić wszystkie możliwe aspekty inkluzywnego i zrównoważonego rozwoju” [European Commission 2013, s. 217]. W komunikacie KE dotyczącym przyszłej agendy „Godne życie dla wszystkich: od wizji do wspólnego działania” potencjalnych celów rozwojowych sformułowano aż 77. Warto jednak dodać, że nie odbiega to znacząco od metody pracy innych instytucji. Organy ONZ, w których odbywały się prace kluczowe dla agendy post-2015, również zgłaszały znaczącą liczbę potencjalnych celów. Propozycje Otwartej Grupy Roboczej ds. Celów Zrównoważonego Rozwoju (The Open Working Group for Sustainable Development Goals), które były podstawą negocjacji międzyrządowych państw członkowskich ONZ, zawierały 17 podstawowych celów i 169 celów szczegółowych [Open Working Group 2014].

Jednocześnie rola UE w procesie ustanawiania nowej agendy rozwojowej była wyjątkowa. Wynikało to m.in. z tego, że żaden inny dawca pomocy w obszarze współpracy wielostronnej nie ma takich środków i możliwości, jak UE [Re-Shaping 2014, s. 3]. Inne podmioty, jak na przykład grupa Banku Światowego, mają wprawdzie fundusze, ale nie mają wpływu na zasady handlu światowego ani tytułu do wypowiedzania się w kwestiach praw człowieka, polityki zagranicznej czy polityki bezpieczeństwa. Organizacja Narodów Zjednoczonych ma z kolei znaczenie normatywne i polityczne, ale nie ma zdolności do wypłacania pomocy w takiej samej skali czy przy pomocy tylu instrumentów co UE. Poza tym Unia, deklarując polityczne zainteresowanie procesem negocjacji, dysponowała dużym potencjałem negocjacyjnym. Unia chciałaby, aby nowa agenda rozwojowa była ambitna. O zaangażowaniu tym świadczy chociażby to, że w czasie specjalnego wydarzenia ONZ „W kierunku osiągnięcia milenijnych celów rozwojowych” (*Towards achieving the Millennium Development Goals*), we wrześniu 2013 r. do Nowego Jorku przybyło 12 różnych delegacji Unii Europejskiej (nie licząc przedstawicieli państw członkowskich):

- przewodniczący Komisji Europejskiej,
- przewodniczący Rady Europejskiej,

- wysoka przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa,
- siedmiu komisarzy (każdy stanowił odrębną delegację),
- delegacja Parlamentu Europejskiego,
- delegacja Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego.

Punktem wyjścia unijnych rozważań o możliwych celach nowej agendy rozwojowej jest stwierdzenie: „Sednem unijnej wizji¹⁰² jest to, że świat dysponuje technologiami i zasobami umożliwiającymi eliminację skrajnego ubóstwa za naszego życia i ukierunkowanie świata na ścieżkę zrównoważonego rozwoju, aby zapewnić wszystkim godne życie do 2030 r.” [*Komunikat* 2014a, s. 3]. Jednocześnie instytucje unijne dostrzegają bardzo długą listę problemów współczesnego świata: „łamanie praw człowieka, nierówności, w tym nierówności między płciami, konflikty zbrojne i terroryzm, zmiana klimatu, brak bezpieczeństwa żywnościowego, brak praw własności, brak praw do gruntów, migracja, ograniczony dostęp do usług w zakresie opieki zdrowotnej i edukacji, zmiany demograficzne, ograniczone zasoby, utrata bioróżnorodności, korupcja, oszustwa podatkowe i uchylanie się od płacenia podatków, niestabilny wzrost, bezrobocie oraz kryzysy finansowe i gospodarcze” [*Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego* 2014, s. 9]. Niestety, wszystkie te kwestie są uznawane za „kluczowe”, co powoduje, że rzeczywiste priorytety UE w tym zakresie nie są jednoznacznie sformułowane.

Komisja Europejska stawia przyszłym ramom rozwojowym określone i ambitne wymagania metodologiczne. Ramy te powinny:

- być globalne (w zakresie swego zasięgu),
- być uniwersalne,
- opierać się na odpowiedzialności każdego z państw,
- opierać się na prawach,
- być dopasowane do lokalnych warunków (uwzględniać różne krajowe konteksty i poziomy rozwoju),
- być nakierowane na ludzi i ich potrzeby,
- uznawać powiązania między eliminacją ubóstwa i zrównoważonym rozwojem,
- łączyć w sobie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju (społeczny, środowiskowy i gospodarczy),
- być rozliczalne, przejrzyste i umożliwiać efektywny przegląd postępów [*Komunikat* 2014a, s. 3–4].

Komisja Europejska chciałaby, aby cele, które będą wynikały z tych ram, były: „skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, adekwatne i możliwe do realizacji w okre-

¹⁰² Wyrażonej w dokumentach: Konkluzje Rady „Nadrzędny program działań na okres po roku 2015” z czerwca 2013 r.; Komunikat Komisji „Godne życie dla wszystkich” z lutego 2013 r.; Komunikat Komisji „Perspektywy po roku 2015: w stronę wszechstronnego i zintegrowanego podejścia do finansowania eliminacji ubóstwa i do zrównoważonego rozwoju”; Konkluzje Rady „Perspektywy po roku 2015: finansowanie eliminacji ubóstwa i finansowanie zrównoważonego rozwoju” z grudnia 2013 r.

ślonym czasie (*specific, measurable, achievable, relevant and time-bound*, tj. cele SMART). Powinny się opierać na dowodach i dostępnych danych” [Komunikat 2014a, s. 13]. Podejście Parlamentu Europejskiego było jeszcze bardziej wymagające. Nowa agenda rozwojowa powinna:

- odzwierciedlać wyzwania globalne, regionalne, krajowe i lokalne,
- wiązać się ze współodpowiedzialnością (również krajów o średnim dochodzie i krajów rozwijających się),
- równo i sprawiedliwie dzielić obowiązki i obciążenia między wszystkie państwa,
- być ambitna, powszechna, globalna, wielowymiarowa i elastyczna,
- obejmować cele dostosowane do poszczególnych krajów, charakteryzujące się prostotą, precyzją, ukierunkowaniem na działanie, łatwością ich komunikowania, dostosowaniem do realiów lokalnych, krajowych i regionalnych,
- zawierać ograniczoną liczbę konkretnych i mierzalnych celów,
- przestrzegać zasad odpowiedzialności, rozliczalności, przejrzystości, demokracji, praw człowieka, dobrego sprawowania rządów, praworządności, pokoju i bezpieczeństwa, równości i sprawiedliwości oraz równości płci,
- łączyć wymiar ekonomiczny, społeczny i środowiskowy zrównoważonego rozwoju;
- zmobilizować wszystkie możliwe zasoby finansowe oraz innowacyjne mechanizmy finansowania rozwoju,
- uwzględniać partnerów spoza szczebla rządu krajowego,
- uwzględniać spójność polityki na rzecz rozwoju [Sprawozdanie w sprawie milenijnych celów rozwoju 2013, s. 21–22].

Założenia metodologiczne UE, przyjęte jako wytyczne do formułowania potencjalnych celów nowej agendy rozwojowej, budziły poważne dyskusje w niektórych państwach rozwijających się. W wymiarze globalnym nie było i nadal nie ma powszechnej zgody co do tego, które wartości i zasady mają charakter w pełni uniwersalny. Najwięcej różnic można zaobserwować w interpretacji uniwersalnego charakteru niektórych z praw człowieka (kwestia stosunku do kary śmierci) czy zasad demokracji i równości (w tym równości płci). Podejście instytucji UE jest bardzo jednoznaczne. Parlament Europejski: „podkreśla powszechność, niepodzielność i współzależność wszystkich praw człowieka wszystkich ludzi bez żadnej dyskryminacji, poczynawszy od podstawowego prawa wszystkich ludzi do godności, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na prawa kobiet i dziewcząt, w tym promowanie powszechnego dostępu do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, oraz ochronę i poszanowanie praw migrantów i mniejszości, w tym osób LGBTI i osób zakażonych wirusem HIV; podkreśla, jak istotne jest przestrzeganie i promowanie w nowych ramach praw osób niepełnosprawnych” [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego 2014, s. 12–13].

Postulaty UE są słuszne i zgodne z wartościami, które organizacja chce promować w wymiarze globalnym, ale było też oczywiste, że będzie je trudno zrealizować.

5.2.3. Problemy partnerstwa z państwami Afryki

Z analiz prac Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP-UE wynika, że niektóre kraje z grupy państw AKP odbierają unijny nacisk na prawa człowieka jako przejaw aksjologicznego neokolonializmu. John Tomlison opisał nieco szersze zjawisko, które nazwał imperializmem kulturowym. Definiował go jako „stosowanie przewagi politycznej lub ekonomicznej, by podnosić i szerzyć wartości i obyczaje kultury obcej kosztem kultury rodzimej” [Tomlison 1991, s. 3]. Część przedstawicieli AKP nie chce na przykład uznawać europejskiej Karty Praw Podstawowych jako dokumentu odzwierciedlającego prawa powszechne i uniwersalne. Odwołują się przy tym do zasad promowanych jednocześnie przez samą Unię – zasady własności, zasady współodpowiedzialności i zasady partnerstwa. Chcieliby utrzymać możliwość orzekania i stosowania kary śmierci. Powołują się w tym wypadku na Stany Zjednoczone. W kilku państwach afrykańskich istnieje silny opór przeciw legalizacji aktów homoseksualnych. Sudan Południowy zdelegalizował akty homoseksualne w chwili ogłoszenia niepodległości (9 lipca 2011 r.). W Ugandzie od 24 lutego 2014 r. homoseksualizm jest zagrożony karą dożywocia.

Różnice w podejściu do założeń będących podstawą określania nowych celów rozwojowych utrudniają zrealizowanie innego celu UE. Jest nim próba budowania wspólnego stanowiska wobec nowej agendy rozwojowej, łączącego Unię Europejską i Unię Afrykańską. Unia Afrykańska przyjęła wspólne stanowisko wobec nowej agendy na swym szczycie w styczniu 2014 r. (*Common African Position on the Post-2015 Development Agenda*). Z kolei na IV szczycie Afryka-UE w Brukseli obie strony zadeklarowały, że są bardzo zainteresowane współpracą, której celem jest doprowadzenie do przyjęcia ambitnej i zorientowanej na działanie agendy post-2015 [Fourth EU-Africa Summit 2014]. Jednocześnie państwa afrykańskie nie ukrywały, że celem negocjacji z ich strony jest „nasza kolektywna własność nowej agendy” [Common African Position 2014, s. 4]. Liderzy afrykańscy we wspólnym stanowisku nie używają terminu „prawa człowieka”, tylko „podstawowe prawa”, na dodatek w połączeniu „podstawowe prawa i obowiązki obywateli” [Common African Position 2014, s. 10].

Obszarów polityki rozwojowej, w których występują istotne różnice w podejściu Unii i państw Afryki, jest sporo: kwestie równości płci, polityka handlowa, polityka rolna i żywnościowa, zmiany klimatyczne, warunkowanie polityczne pomocy, transfer wiedzy i technologii, polityka migracyjna. Wdrażanie relacji partnerskich jest utrudnione przez olbrzymie dysproporcje finansowe, polityczne i organizacyjne między stronami.

5.2.4. Priorytety Unii Europejskiej wobec nowej agendy rozwojowej

Dokumentem unijnym kluczowym dla określenia stanowiska UE wobec nowej agendy rozwojowej jest komunikat KE z czerwca 2014 r. Dokumenty Parlamentu Europejskiego są bardzo ciekawe, ale mniej istotne, gdyż przedstawiciele Parlamentu nie uczestniczą w pracach programowych na poziomie ONZ. Z drugiej strony Rada UE reprezentuje państwa członkowskie UE, które na poziomie negocjacji międzyrządowych ONZ mają własnych reprezentantów, kierują się przede wszystkim mandatem otrzymanym od swych rządów narodowych. Powinien on być zgodny ze wspólnym stanowiskiem UE. Konkluzje Rady w sprawie nowej agendy rozwojowej są jednak znacznie bardziej ogólne niż komunikaty Komisji Europejskiej. W konsekwencji to Komisja odgrywa rolę koordynatora prac unijnych związanych z nową agendą rozwojową.

Druga część komunikatu zatytułowana „Potencjalne cele i obszary priorytetowe” rozpoczyna się od, można powiedzieć, klasycznego we współpracy rozwojowej problemu – od ubóstwa. Komisja jednoznacznie proponuje kontynuowanie zadania rozpoczętego w roku 2000 przez MDG. Pierwszym wymienionym celem jest bowiem eliminacja skrajnego ubóstwa. Celami szczegółowymi mogłyby być:

- ograniczenie odsetka ludzi zagrożonych skrajnym ubóstwem i żyjących za mniej niż 2 USD dziennie;
- zmniejszenie odsetka ludzi żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa;
- ograniczenie kosztów przekazów pieniężnych i ograniczenie kosztów migracji;
- zabezpieczenie praw do ziemi, mienia i innych aktywów;
- zbudowanie odporności i ograniczenie liczby zgonów i strat gospodarczych na skutek klęsk żywiołowych [Komunikat 2014a, s. 6].

Postulat wyeliminowania skrajnego ubóstwa był zgodny z priorytetami innych unijnych instytucji. Rada w swych konkluzjach z czerwca 2013 r. stwierdza, że nowa agenda powinna: „przyczynić się do trwałego rozwoju w celu eliminowania ubóstwa we wszystkich jego wymiarach, w tym eliminowania skrajnego ubóstwa w ciągu jednego pokolenia, oraz w celu zapewnienia trwałego dobrobytu i dobrostanu wszystkich ludzi na całym świecie”. Raport Parlamentu Europejskiego, przyjęty w listopadzie 2014 r. „przypomina, że likwidacja ubóstwa musi pozostać najważniejszym priorytetem globalnego programu działań na rzecz rozwoju po roku 2015” [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego 2014, s. 11]. Jest to zgodne z celami Unii Afrykańskiej, która w swoim stanowisku stwierdziła, że „eliminacja ubóstwa we wszystkich jego formach musi być nadrzędnym priorytetem agendy rozwojowej po roku 2015” [Common African Position 2014].

Kolejnym obszarem zainteresowania Komisji jest kwestia nierówności. Zadanie, które stawia KE, jest niezwykle ambitne, być może nawet niewykonalne: „Należy rozwiązać problem nierówności dochodów i różnic majątkowych” [Komunikat 2014a, s. 6]. Komisja chciałaby, aby „korzyści płynące ze wzrostu i rozwoju [były]

powszechnie dzielone z korzyścią dla wszystkich członków społeczeństwa”. Osiągnięcie tak idealistycznie opisanego celu może być bardzo trudne do zrealizowania. Równie trudne będzie zrealizowanie zaproponowanych celów szczegółowych:

- zapewnienie, by grupy z niższymi dochodami czerpały takie same korzyści ze wzrostu dochodu narodowego jak grupy z wyższymi dochodami;
- wyeliminowanie dyskryminacji i nierówności w świadczeniu usług publicznych i w życiu gospodarczym [Komunikat 2014a, s. 6].

Najbardziej realistyczny w tej grupie celów jest ostatni cel szczegółowy: „wzmocnienie pozycji i włączenie grup zmarginalizowanych, w tym mniejszości etnicznych, migrantów i uchodźców”.

Słonność do idealistycznego podejścia jest widoczna w innych obszarach problemowych, proponowanych przez Komisję. Jedną z najbardziej radykalnych była propozycja dotycząca zdrowia. Komisja proponowała między innymi dwa cele, których osiągnięcie byłoby trudne nawet w krajach bardzo rozwiniętych:

- zapewnienie efektywnego, sprawiedliwego i powszechnego dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych dla wszystkich (...),
- zadbanie o to, aby nikt nie popadł w skrajne ubóstwo lub nie mógł się z niego wydobyć z powodu wydatków na opiekę zdrowotną [Komunikat 2014a, s. 7].

W niektórych innych dziedzinach cele szczegółowe były określone w sposób realistyczny, ale nazwa całego zadania każe wątpić, czy udałoby się je zrealizować. Jest tak w przypadku działu pt. „Pełne i produktywnie zatrudnienie i godna praca dla wszystkich”. Wątpliwe jest, by do roku 2030 było możliwe zapewnienie pełnego, produktywnego i godnego zatrudnienia wszystkim ludziom. Niemniej cele szczegółowe w tym obszarze wydają się osiągalne:

- zwiększenie liczby godnych miejsc pracy i zwiększenie zakresu zrównoważonych środków do życia, w tym dla młodzieży, osób starszych, kobiet i grup zagrożonych dyskryminacją;
- zwiększenie udziału produktywnego zatrudnienia i godnej pracy w łącznym zatrudnieniu;
- zwiększenie zakresu objęcia podstawową ochroną socjalną i stopniowe wdrażanie wyższych standardów gwarancji socjalnych;
- ochrona praw pracowników będących migrantami oraz przesiedleńców zgodnie z normami i standardami Międzynarodowej Organizacji Pracy [Komunikat 2014a, s. 9].

Unia Europejska świadomie formułowała ambitne propozycje rozwojowe, licząc się z naturalną konsekwencją negocjacji wielostronnych i nieuchronną redukcją zamierzeń, na które mogą się zgodzić wszyscy. Rada uważała, że potrzebujemy „ambitnej agendy, która nikogo nie zostawi z tyłu” [Konkluzje Rady 2014b]. Podobna taktyka była stosowana w przypadku negocjacji dotyczących zmian klimatycznych. Warto zauważyć, że sukcesy negocjacyjne UE w kwestiach klimatycznych na poziomie globalnym są, delikatnie mówiąc, umiarkowane.

Trzecią grupą celów proponowanych przez Komisję jest blok spraw związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i żywieniem oraz zrównoważonym rolnictwem. Co ciekawe, dokładnie na trzecim miejscu pojawia się ten cel w stanowisku europejskich organizacji pozarządowych, oczekujących zapewnienia: „Odpowiedniego jedzenia i odżywczej diety dla wszystkich poprzez sprawiedliwy i zrównoważony system produkcji żywności” [CONCORD 2013b, s. 8]. Komisja preferuje „drobnych producentów rolnych”, którym powinno się zapewnić dostęp do „ziemi, zasobów, inwestycji i rynków” [Komunikat 2014a, s. 6]. O tym, jak trudne do wykonania jest to zadanie, świadczy fakt, że wpływ Komisji Europejskiej oraz samego ONZ na zapewnienie dostępności pierwszych trzech z tych walorów jest bardzo ograniczony. Jedynie wpływ na dostęp do rynków pozostaje znaczny.

Kolejnym dokumentem UE dotyczącym nowej agendy rozwojowej były konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie transformacyjnej agendy po roku 2015. Rada, w imieniu UE i państw członkowskich, zadeklarowała swe poparcie dla połączenia celów rozwojowych i środowiskowych w jedną wspólną agendę. Nowa agenda powinna być odpowiedzią wspólnoty międzynarodowej na „strukturalne przyczyny ubóstwa, nierówności, zmian klimatycznych i degradacji środowiska naturalnego” [Konkluzje Rady 2014b]. Rada powtarzała wiodące hasło europejskich organizacji pozarządowych: *Business as usual is no longer an option*. Wyjaśnia dodatkowo, że dotyczy ono trzech konkretnych wymiarów: ludzkiej godności, nierówności i zrównoważenia.

Rada, w swych konkluzjach, powtarzała bardzo długą listę potencjalnych celów rozwojowych. Sposobem na specyficzną integrację tej rozbudowanej agendy ma być wzmocnienie „synergii, spójności i wzajemnych powiązań”. Rada zwracała uwagę na istotny problem spójności polityk na rzecz rozwoju. W praktyce oznacza to, że nowa agenda rozwojowa powinna doprowadzić do zmian zarówno w politykach unijnych, jak i w politykach narodowych państw członkowskich UE. Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE czy strategia Europa 2020 i inne strategie powinny być dostosowane do celów nowej agendy rozwojowej. Rada wymieniała obszary szczególnie istotne dla spójności polityk na rzecz zrównoważonego rozwoju. Są to: handel, nauka, migracja, technologia i innowacje, wiedza i dostęp do niej [Konkluzje Rady 2014b].

Rada odpowiadała pozytywnie na postulat organizacji pozarządowych w sprawie sposobów mierzenia osiągnięć poszczególnych państw czy grup ludności. Wcześniej podstawowym miernikiem rozwoju państw pozostawał wskaźnik PKB. Najczęściej w przeliczeniu na osobę. Organizacje pozarządowe krytycznie podchodziły do tej praktyki, zwracając uwagę, że PKB „uwzględnia tylko wartość monetarną uznanych towarów i usług”, a nie bierze pod uwagę „wykorzystania zasobów naturalnych i tworzenia zanieczyszczeń” [CONCORD 2013b, s. 15–16]. Nie uznawały tego wskaźnika za wystarczający miernik rozwoju, gdyż w ich opinii nie odzwierciedla on jakości życia, stopnia dobrobytu, równomierności efektów. Niemniej

w argumentacji przeciw stosowaniu miernika PKB pojawiły się wątki ideologiczne. Jednym z podnoszonych zarzutów jest to, że wskaźnik ten „przyczynia się do rozprzestrzeniania się modelu kultury konsumpcyjnej, opierającej się na nabywaniu dóbr materialnych” [CONCORD 2013b, s. 16]. Rada ustąpiła nieco organizacjom pozarządowym i przyznała, że „musimy uznać potrzebę spojrzenia poza PKB na rzecz szerszych mierników postępu, uwzględniających kapitał społeczny, ludzki i naturalny” [Konkluzje Rady 2014b, s. 6]. Podobne stanowisko przyjął Parlament Europejski, który zaapelował „o szerszą definicję ubóstwa, która nie opierałaby się jedynie na PKB, lecz obejmowała również inne wskaźniki postępu i dobrostanu” [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego 2014, s. 12].

5.2.5. Pozostałe problemy

Potencjalnym źródłem sporów ideologicznych jest zapis konkluzji Rady dotyczący zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tym zakresie (*sexual and reproductive health and rights*). Zakres „praw reprodukcyjnych” jest różnie interpretowany. Między państwami ONZ i organizacjami międzynarodowymi nie ma powszechnej zgody co do sposobu ich stosowania w praktyce. Na przykład Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego jest zwolennikiem szerokiej interpretacji i „ubolewa, że ciała kobiet i dziewcząt, zwłaszcza ich prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne, nadal pozostają ideologicznym polem walki, oraz apeluje, aby w ramach polityki rozwoju na okres po 2015 r. uznano niezbywalne prawa kobiet i dziewcząt do nietykalności cielesnej i samodzielnego podejmowania decyzji, między innymi prawo dostępu do dobrowolnego planowania rodziny, bezpiecznej i legalnej aborcji oraz życia bez przemocy, w tym bez okaleczania żeńskich narządów płciowych, małżeństw zawieranych w wieku dziecięcym, wczesnych i przymusowych małżeństw oraz gwałtów małżeńskich” [Opinia Komisji 2014]. Kluczowym problemem jest to, że w niektórych krajach aborcja nie jest legalna albo przypadki, w których legalna aborcja jest możliwa, są bardzo ograniczone.

Paradoksalnie, ale wymowę stanowiska Rady i jego znaczenie dla międzynarodowej debaty osłabia fakt, że Rada po raz kolejny przywołuje i potwierdza zobowiązania państw członkowskich UE z roku 2000 dotyczące poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej. Tymczasem było jasne, że ODA zdecydowanej większości państw UE nie osiągnie w finalnym roku milenijnych celów rozwojowych obiecanego poziomu 0,7% dochodu narodowego. W związku z niskim poziomem ODA państw członkowskich UE, deklaracji Rady w sprawach finansowych nie można uznać za specjalnie wiarygodne. Rada uważała, że podejście do źródeł finansowania walki z ubóstwem powinno być „holistyczne, spójne i wszechstronne” [Konkluzje Rady 2014b, s. 6]. Podtrzymywała znaczenie nadane wcześniej ODA, uznając ją za „ważny i katalityczny element” całego mechanizmu finansowania rozwoju. Jeżeli tak

miałoby być w rzeczywistości, to dlaczego zbiorcza ODA Unii Europejskiej w roku 2013 miała poziom zaledwie 0,38% dochodu narodowego państw członkowskich? [CONCORD 2014a, s. 15]. W latach 2014 i 2015 nie nastąpiła radykalna poprawa tych wskaźników.

Parlament Europejski kadencji 2014–2019, wybrany w maju 2014 r., postanowił zaktualizować swe stanowisko z 2013 r. i 17 listopada przyjął raport, przygotowany przez chorwackiego posła Davora Stiera, w sprawie UE i globalnych ram rozwoju po 2015 r. Podobnie jak inne instytucje unijne, PE potwierdził wolę podejścia ambitnego. Widać to już w zdaniu wprowadzającym do tej części raportu, która mówi o priorytetach nowej agendy rozwojowej: „likwidacja ubóstwa musi pozostać najważniejszym priorytetem globalnego programu działań na rzecz rozwoju po roku 2015, podobnie jak powiązane ze sobą filary stabilności gospodarczej, zrównoważonego rozwoju ekologicznego i zrównoważonego rozwoju społecznego, a także wzmocnione partnerstwo globalne” [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego 2014, s. 11]. Zresztą kwestia ambitnych celów jest wyrażona *expressis verbis*. Sugerując pewne zmiany Organizacji Narodów Zjednoczonych, Parlament stwierdza, że „nie może się to odbyć kosztem podejścia opartego na prawach ani bardziej ambitnych i innowacyjnych celach” [s. 10–11]. W przypadku podejścia opartego na prawach człowieka Parlament jest jeszcze bardziej zdecydowany i „wyraża jednak zaniepokojenie faktem, że do tej pory nie przyjęto bardziej ambitnego podejścia” [s. 12].

Posłowie ostrzegają przed skutkami, jakie niesie dla krajów rozwijających się liberalizacja handlu. Parlament Europejski zalicza do tych skutków:

- spadek wpływów budżetowych z tytułu handlu,
- ograniczenie siły przetargowej pracowników,
- dumping socjalny i środowiskowy.

W sprawozdaniu ani razu nie pada termin „wolny handel” (*free trade*). Punkt ciężkości jest przesunięty na wspieranie zupełnie innej koncepcji, czyli „sprawiedliwego handlu” (*Fair Trade*). Parlament „apeluje o to, by dzięki nowym globalnym ramom powstał bardziej sprawiedliwy i zrównoważony system handlu oparty na dialogu, przejrzystości i szacunku i sprzyjający większej równości w handlu międzynarodowym” i uznaje potrzebę „by w nowych globalnych ramach promować powszechny, przejrzysty, oparty na zasadach, otwarty, niedyskryminacyjny i sprawiedliwy wielostronny system handlu w ramach WTO” [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego 2014, s. 17–18]. Dotychczasową sytuację w zakresie handlu międzynarodowego pośrednio uznaje za niezadowalającą, gdyż „apeluje o przejrzyste i sprawiedliwe zasady dostępu do rynków lokalnych i międzynarodowych, które dają wszystkim zainteresowanym stronom równe szanse” [s. 18].

Jedną z konsekwencji dystansu do liberalizacji handlu jest to, że ocena roli sektora prywatnego w wizji rozwojowej Parlamentu jest ambiwalentna. Z jednej strony posłowie deklarują, że „sektor prywatny powinien być kluczowym motorem trwałego rozwoju gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu” [Sprawozdanie

Parlamentu Europejskiego 2014, s. 18]. Z drugiej jest to obwarowane długą listą warunków trudnych do spełnienia dla sektora prywatnego, który z definicji jest nastawiony na generowanie zysku. Do warunków tych zaliczono:

- prawa człowieka,
- prawa pracownicze,
- rozliczalność przedsiębiorstw,
- mechanizmy przejrzystości,
- dialog społeczny,
- zobowiązania środowiskowe,
- udoskonalenie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw wielonarodowych za pomocą prawnie wiążących przepisów [*Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego* 2014, s. 18].

Wstrzemięźliwości Parlamentu wobec „wielkiego” biznesu, towarzyszy wyraźne i jednoznaczne wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej oraz mikroprzedsiębiorstw, a także przedsiębiorstw małych i średnich.

Parlament liczył, że w konkluzjach Rady z grudnia 2014 r. znajdą się „główne założenia strategii negocjacyjnej” [*Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego* 2014, s. 9]. To oczekiwanie zostało zrealizowane jedynie połowicznie. Rada określiła wprowadzić założenia, ale są one sformułowane bardzo ogólnie i nie ujawniają tego, jak będzie wyglądała strategia negocjacyjna. Rada zapowiada na przykład, że UE i państwa członkowskie „będą nadal odgrywały aktywną i konstruktywną rolę w nadchodzących procesach i wspierały ich konwergencję w celu osiągnięcia jednej nadrzędnej agendy post-2015” [*Konkluzje Rady* 2014b, s. 7]. W tym celu UE i państwa członkowskie będą rozwijały i aktualizowały wspólne stanowisko. Z kolei celem wspólnego stanowiska jest umożliwienie efektywnego zaangażowania w negocjacje międzyrządowe w sposób jednoczący państwa UE. Rada zapowiadała kontynuowanie konstruktywnej i inkluzywnej współpracy z wszystkimi partnerami i interesariuszami – społeczeństwem obywatelskim, parlamentami, instytucjami naukowymi i akademickimi, władzami lokalnymi, sektorem prywatnym, partnerami filantropijnymi i społecznymi [*Konkluzje Rady* 2014c, s. 7]. Rada szczególnie podkreślała wagę współpracy nad wspólnymi inicjatywami i deklaracjami, podejmowanymi z organizacjami regionalnymi. Ostatnia deklaracja Rady dotyczy jej gotowości do „odegrania aktywnej roli w budowaniu koniecznego konsensusu”.

Stanowiska Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przyszłej agendy rozwojowej nie były identyczne, ale można je uznać za kompatybilne i zgodne co do kluczowego priorytetu, którym jest dla wszystkich instytucji UE kontynuowanie ograniczania ubóstwa na świecie. Problemem jest stosunkowo niski status UE w ramach prac ONZ nad nową agendą. Podczas szczytu ONZ poświęconego przeglądowi MDG w Nowym Jorku we wrześniu 2013 r. wśród 18 mówców głównej sesji tego wydarzenia, zaledwie dwóch reprezentowało UE lub

państwa członkowskie UE: przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso i wicepremier Irlandii Eamon Gilmore.

Oficjalnie instytucje UE chciałyby, aby nowa agenda rozwojowa była ambitna i doprowadziła do trwałej transformacji krajów rozwijających się. Można jednak wątpić czy poparcie dla ambitnych celów rozwojowych jest autentyczne i równomiernie rozłożone w państwach członkowskich Unii. Wiele państw UE przeznacza na oficjalną pomoc rozwojową bardzo mało funduszy (w porównaniu ze składanymi deklaracjami i obietnicami). A ambitna polityka rozwojowa nieuchronnie prowadzi do wyższych kosztów dla państw rozwiniętych. Tymczasem poczynając od początku kryzysu gospodarczego w roku 2008 gotowość większości państw UE do finansowania współpracy rozwojowej zmniejszyła się, a nie zwiększyła.

Unia Europejska ma wreszcie problem z wiarygodnością swych deklaracji. Tylko 36% respondentów ufa dziś instytucjom unijnym [European Union Restrictive Measures 2016, s. 14]. W roku 2007 poziom zaufania wynosił 57%. Odbudowa zaufania jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Unią. Dotyczy to również pozycji UE w globalnej współpracy rozwojowej. The Independent Vision Group on European Development Cooperation sformułowała tezę: „Europa musi odzyskać siłę moralną swego demokratycznego i społecznego paradygmatu, opartego na podstawowych zasadach, na których projekt europejski został zbudowany: prawach człowieka, znaczeniu umowy społecznej, równości szans i nadrzędności zasad demokracji” [Re-Shaping 2014, s. 3].

Czynnikiem, który może w stosunkowo krótkiej perspektywie czasowej poważnie zmienić unijną politykę rozwojową, w tym politykę rozwojową wobec Afryki, jest zwiększenie presji migracyjnej na Europę i kryzys uchodźczy. Z badań opinii publicznej w UE wynika, że od połowy roku 2014 migracja jest postrzegana jako największe zagrożenie [European Union Restrictive Measures 2016]. Poczynając od roku 2014 nastąpił gwałtowny wzrost ODA przeznaczanej na przyjmowanie uchodźców. W 2015 r. wydatki na uchodźców osiągnęły poziom 12 mld USD i stanowiły 10% ODA państw należących do DAC. W niektórych państwach wskaźnik ten był zdecydowanie wyższy i przekraczał 20%. Było wśród nich pięciu dawców z UE: Szwecja – 33,8%, Austria – 26,8%, Włochy – 25,5%, Holandia – 22,8% i Grecja – 20,6% [International Development Statistics b.r.]. To bardzo zbliża pułap tej kategorii wydatków do poziomu ODA przeznaczonej dla LDC. W *Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania UE za rok 2015 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju*, przyjętego 2 maja 2016 r., Parlament Europejski apelował do UE i państw członkowskich aby „w celu wzmocnienia spójności między polityką migracyjną a polityką rozwoju [...] nie ujmowały kosztów przyjmowania uchodźców jako oficjalnej pomocy rozwojowej, ponieważ w ten sposób powstaje ogromny koszt alternatywny po stronie programów rozwojowych, które skutecznie zwalczają pierwotne przyczyny migracji” [pkt 22].

W rezolucji tej, jak wspomniano wcześniej, migracje są ujęte jako pierwszy obszar priorytetowy, ale jednocześnie taki, który – zgodnie z zasadą spójności – powinien być podporządkowany polityce rozwojowej. Parlament „podkreśla, że reakcja na kryzys uchodźczy nie powinna się koncentrować jedynie na kwestiach bezpieczeństwa oraz że cele rozwoju muszą być lepiej zintegrowane, tak aby polityka migracyjna UE była zgodna z polityką mającą na celu ograniczenie ubóstwa” [pkt 20]. Posłowie rozumieli to jednoznacznie. Popierali „konkretne działania na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego oraz dobrych rządów w krajach pochodzenia” oraz podkreślali „znaczenie przekazów pieniężnych jako źródła finansowania rozwoju” i „znaczenie umów zawieranych przez państwa członkowskie UE z państwami trzecimi dla ułatwiania bezpiecznego przemieszczania się i mobilności pracowników międzynarodowych” [pkt 20]. Uważali też, „że budżety i programy pomocy na rzecz rozwoju nie powinny być wykorzystywane w celach związanych z kontrolą migracji”. Wiele zapisów z tej części dokumentu jest zgodnych z koncepcją PCD, ale posłowie nie uniknęli postulatów bardzo idealistycznych, „życzeniowych”, np. podkreślając, „że każda wspólna polityka migracyjna powinna się koncentrować na zapewnieniu legalnych dróg migracji do Europy oraz na przyjmowaniu migrantów” [pkt 20]. Podejście takie jest całkowicie zgodne z PCD, ale niewykonalne w kontekście aktualnej sytuacji politycznej w UE.

W kwietniu 2017 r. Parlament podtrzymał swe przekonanie, że trzeba się zajmować przyczynami migracji. W *Rezolucji w sprawie rozwiązań dotyczących przepływu uchodźców i migrantów: rola działań zewnętrznych UE*, przygotowanej wspólnie przez komisje DEVE i AFET, Parlament „[p]odkreśla, że w ramach unijnej współpracy na rzecz rozwoju należy nadal zajmować się źródłowymi przyczynami przymusowych wysiedleń i migracji – a mianowicie konfliktami zbrojnymi, prześladowaniami niezależnie od ich przyczyn, przemocą ze względu na płeć, złymi rządami, ubóstwem, brakiem perspektyw gospodarczych i zmianami klimatu – oraz skutecznie im przeciwdziałać poprzez przewyższanie niestabilności państwowej, promowanie pokoju i bezpieczeństwa, rozwiązywanie konfliktów i proces pojednania po wyjściu z konfliktu, zapewnienie sprawiedliwości, równości oraz wzmocnienie instytucji, zdolności administracyjnych, demokracji i dobrych rządów, praworządności i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności” [pkt 5]. Niemniej podejście do spójności jest w tym sprawozdaniu zrelatywizowane. Parlament chciałby wzmocnienia „spójności polityki na dwóch poziomach: pomiędzy wewnętrzną i zewnętrzną polityką UE oraz – w ramach samych działań zewnętrznych – pomiędzy polityką rozszerzenia, europejską polityką sąsiedztwa, stosunkami dwustronnymi z partnerami strategicznymi UE, a także polityką rozwoju i handlu; uważa, że polityka handlowa prowadzona z krajami rozwijającymi się powinna być korzystna dla obu stron, z należyтым uwzględnieniem nierówności gospodarczych pomiędzy tymi krajami a UE” [pkt 34].

Stanowisko Rady w sprawie migracji i jej związków z polityką rozwojową znacznie słabiej odnosi się do koncepcji spójności na rzecz rozwoju. W ostatnich latach Rada wielokrotnie wypowiadała się w sprawie migracji w konkluzjach Rady do Spraw Zagranicznych:

- z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie migracji w kontekście współpracy UE na rzecz rozwoju [*Komunikat prasowy* 2012],
- z dnia 12 października 2015 r. w sprawie migracji,
- z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie podejścia do przymusowych wysiedleń i rozwoju [*Konkluzje Rady* 2016a] oraz
- z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie zewnętrznych aspektów migracji [*Konkluzje Rady* 2016b].

W konkluzjach z 12 maja 2016 r. Rada posługuje się terminem „przymusowo wysiedlonych”, obejmującym uchodźców i osoby wewnętrznie przesiedlone „z powodu konfliktów, przemocy i naruszeń praw człowieka” [pkt 1]. Podejście Rady może prowadzić do instrumentalizacji polityki rozwojowej, gdyż „Celem powinno być działanie na rzecz zrównoważonych globalnych i lokalnych rozwiązań dla osób przesiedlonych, poprzez eliminację podstawowych przyczyn i przeciwdziałanie przedłużaniu się przymusowych przesiedleń, aby poprawić jakość życia osób przesiedlonych i przejść od uzależnienia od pomocy do samodzielności” [pkt 4]. Inaczej mówiąc, polityka rozwojowa ma przede wszystkim prowadzić do eliminacji przyczyn migracji.

Do eliminowania przyczyn migracji mają zostać użyte instrumenty finansowe. W konkluzjach w sprawie zewnętrznych aspektów migracji z 23 maja 2016 r.: „Rada przypomina, jak duże znaczenie ma promowanie spójnej reorientacji instrumentów UE i państw członkowskich w obszarze działań zewnętrznych, w tym poprzez wspólne programowanie oraz instrumenty łączone, w celu wspierania działań zewnętrznych w dziedzinie migracji” [pkt 5]. Rada chciałaby, by część migrantów wróciła do swoich państw. Państwa członkowskie UE stwierdzały: „W ramach [...] całościowego podejścia ważnym elementem szerszej i wyważonej współpracy z krajami partnerskimi jest współpraca w zakresie powrotów i readmisji” [pkt 8].

Bardzo jednoznaczne było oświadczenie z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 23 kwietnia 2015 r. Liderzy państw członkowskich zgodzili się, że „Sytuacja na Morzu Śródziemnym jest tragiczna. Unia Europejska uruchomi wszystkie środki, jakie ma do dyspozycji, by zapobiec kolejnym ofiarom na morzu i zająć się pierwotnymi przyczynami kryzysu humanitarnego, którego jesteśmy świadkami – we współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu. Naszym natychmiastowym priorytetem jest niedopuszczenie do tego, by kolejne osoby ginęły na morzu” [pkt 1]. Rada zobowiązała się między innymi do zapobiegania nielegalnym przepływowi migracyjnym. Rada chciała „zwiększyć wsparcie dla Tunezji, Egiptu, Sudanu, Mali i Nigru m.in. w celu monitorowania i kontrolowania granic i tras lądowych, z wykorzystaniem obecnych operacji w dziedzinie WPBiO w regionie,

a także ram współpracy regionalnej (procesu z Rabatu i procesu chartumskiego)” [pkt 3f] i „zacieśnić na wszystkich szczeblach naszą współpracę polityczną z partnerami z Afryki, aby zająć się przyczyną nielegalnej migracji i zwalczać przemyt ludzi i handel ludźmi” [pkt 3g].

5.3. Podsumowanie

Z perspektywy formalnej przyszłość unijnej polityki rozwojowej wobec Afryki Subsaharyjskiej jawi się jako stosunkowo prosta. Do roku 2015 Unia próbowała przyczynić się do realizacji MDG, a od 1 stycznia 2016 r. wspiera dążenia państw afrykańskich w celu zrealizowania SDG. Wszystko wskazuje na to, że będzie to głównym celem polityki rozwojowej UE do końca roku 2030. Sceptycy zwracają uwagę na problem wykonalności globalnej agendy, uznawanej przez państwa członkowskie UE i samą UE, skoro już dziś wiadomo, że flagowy cel zrównoważonego rozwoju nr 1 – wyeliminowanie skrajnego ubóstwa – w przypadku Afryki Subsaharyjskiej nie zostanie osiągnięty. Wątpliwości budzi olbrzymia liczba celów szczegółowych. Przy 17 celach głównych i 169 celach szczegółowych i kilkuset wskaźnikach, które służą monitorowaniu postępów w realizacji agendy, trudno wskazać rzeczywiste priorytety.

Dylematy dotyczące architektury unijnej polityki rozwojowej, które mogą wynikać z zapisów traktatowych, nie zostaną rozstrzygnięte w przewidywalnej przyszłości, gdyż bardzo wiele państw członkowskich nie zgadza się nawet na rozpoczęcie dyskusji o zmianach traktatów. Z powodu braku woli politycznej państw członkowskich nie należy się spodziewać zasadniczych postępów w zakresie skutecznego wprowadzania spójności polityki na rzecz rozwoju. Koncepcja PCD jest bardzo prorozwojowa, ale opór unijnych grup interesów i grup społecznych z nimi związanych jest zbyt silny, by polityki sektorowe mogły zostać podporządkowane polityce rozwojowej. Rozwiązanie takie wiązałoby się z licznymi dylematami politycznymi i ekonomicznymi. Podporządkowanie unijnych polityk sektorowych, takich jak polityka rolna czy polityka rybołówstwa, polityce rozwojowej wywołałoby bardzo daleko idące skutki ekonomiczne, a w konsekwencji poważne perturbacje polityczne. Niewiele wskazuje również na możliwość uznania przez państwa członkowskie rzeczywistej autonomii polityki rozwojowej w stosunku do polityki zagranicznej. Trend jest wręcz przeciwny – ryzyko, że zmiany będą przebiegały w odwrotnym kierunku, tzn. zwiększenia zależności polityki rozwojowej od polityki zagranicznej, zostało zwiększone poprzez powołanie EEAS.

Jednym z czynników, który może silnie oddziaływać na przyszły kształt unijnej polityki rozwojowej, jest dylemat społeczny związany z kryzysem uchodźczym i to niezależnie od faktu, że większość uchodźców jak dotychczas nie pochodziła z Afryki. Wśród przyczyn zmiany stanowiska instytucji unijnych wobec migracji

jest zjawisko „paniki moralnej”, które wystąpiło w wielu państwach członkowskich. Jej źródła są zróżnicowane – „w naszych coraz silniej zderegulowanych, policen-trycznych i niespójnych [...] czasach nieustająca ambiwalencja miejskiego życia nie jest jedynym czynnikiem sprawiającym, że na widok bezdomnych przybyszów czujemy niepokój i strach” [Bauman 2016, s. 17]. Bauman wymienia też odkrycie przez osoby marginalizowane w Europie, że istnieją ludzie, którzy są w jeszcze gorszej sytuacji niż oni sami, co wprawdzie pozwala na odzyskanie ludzkiej godności, ale współwystępuje „ze wzrostem nastrojów ksenofobicznych, rasistowskich oraz szowinistycznych odmian nacjonalizmu” [Bauman 2016, s. 19]. Trzecie źródło „paniki moralnej” dostrzega w obawach „prekariatu”, bojącego się utraty swych osiągnięć, majątku i pozycji społecznej [Bauman 2016, s. 22].

Rozwój „paniki moralnej” wobec migracji i jej polityczne nadużywanie może się przyczynić do zmiany paradygmatu unijnej polityki rozwojowej i zredukowanie jej do narzędzia pomagającego powstrzymywać ruchy migracyjne. W dyskursie publicystycznym pojawia się formuła „pomagania na miejscu”, które ma zastępować przyjmowanie uchodźców i migrantów „nie na miejscu”, czyli w państwach Unii Europejskiej. W intencji zwolenników tej formuły pozwala ona na działanie zgodne z europejskimi i chrześcijańskimi wartościami oraz zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa Europy. Minusem koncepcji jest ryzyko zredukowania polityki rozwojowej do działalności humanitarnej.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone w niniejszej pracy analizy potwierdzają przyjęte hipotezy badawcze. Polityka rozwojowa UE wobec Afryki Subsaharyjskiej jest zdeterminowana celami polityki wewnętrznej oraz interesami państw członkowskich. Polityka rozwojowa UE wobec Afryki Subsaharyjskiej nie jest priorytetem dla organizacji, która zajmuje się bardzo szerokim spektrum spraw. Instytucje europejskie składają wiele deklaracji bardzo korzystnych dla rozwoju Afryki, ale część państw członkowskich nie jest zainteresowana tym regionem i wołałaby zarówno swą własną, bilateralną, jak i unijną pomoc rozwojową adresować do innych regionów. Z reguły są to regiony, które z powodów historycznych, politycznych i ekonomicznych cieszą się większym zainteresowaniem danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie UE chętnie wspierają unijną politykę rozwojową, jeżeli jest zgodna z ich własną polityką wobec państw trzecich i dotyczy regionów i państw pozostających w kręgu ich zainteresowania. Członkowie UE, ale również instytucje unijne, ulegają pokusie instrumentalnego traktowania polityki rozwojowej. W różnych okresach, w zależności od aktualnej sytuacji politycznej, cele polityki rozwojowej bywały podporządkowane różnym innym celom politycznym – zagwarantowaniu bezpieczeństwa Europy, ograniczeniu terroryzmu czy – co jest szczególnie widoczne w ostatnich latach – zmniejszeniu presji migracyjnej.

Kluczowym problemem unijnej polityki rozwojowej jest jej niespójność z innymi politykami unijnymi oraz wewnętrzne sprzeczności na poziomie traktatowym, politycznym i ekonomicznym. Wśród barier utrudniających rozwój Afryki są niektóre polityki sektorowe UE – m.in. wspólna polityka rolna i wspólna polityka rybołówstwa. Niektórych z tych barier nie da się usunąć bez dobrowolnego i solidarnego ograniczenia ekspansji gospodarczej państw rozwiniętych, w tym członków Unii Europejskiej. Nic nie wskazuje na to, by państwa członkowskie UE były gotowe na takie rozwiązanie. Wręcz przeciwnie – w polityce wewnętrznej wielu państw europejskich nurty narodowe i protekcjonistyczne wzmacniają się w ostatnich latach. Dodatkowo – wobec osłabienia projektów federalistycznych – wpływ samej Unii na politykę państw członkowskich może się raczej zmniejszać, niż zwiększać. Część pozostałych dawców pomocy, np. Chiny i państwa arabskie, nie tylko nie ogranicza ekspansji gospodarczej, ale ją intensyfikuje. Z drugiej strony postulaty zastosowania przymusu ekonomicznego przez instytucje globalne, które wymusiłyby na państwach UE i innych dawcach samoograniczenie i globalną solidarność, są – w przewidywalnej przyszłości – niewykonalne.

Odpowiedzi na postawione pytania badawcze pozwalają na zdiagnozowanie dylematów unijnej polityki rozwojowej wobec Afryki Subsaharyjskiej oraz sformułowanie pewnych wniosków i rekomendacji.

Motywy unijnego zaangażowania w pomoc dla Afryki mają złożony charakter i łączą w sobie motywację polityczną, ekonomiczną i etyczno-humanitarną. Precyzyjne rozdzielenie poszczególnych typów motywacji nie wydaje się możliwe, choć występują dość znaczne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi. Motywacja polityczna jest zdecydowanie silniejsza w tych państwach, które z Afryką Subsaharyjską łączą długie związki historyczne lub geograficzna bliskość. Z analizy poziomu ODA wynika, że motywacja etyczna najmocniej oddziałuje nie w tych państwach członkowskich, które mają „długi” moralne z czasów kolonialnych, tylko w tych, które mają silne tradycje protestanckie. U prawie wszystkich dawców pomocy, w tym w UE, występują motywy ekonomiczne rozumiane jako chęć osiągania korzyści ekonomicznych przez samych dawców, ale najczęściej motywy te nie są upubliczniane. Siła oddziaływania poszczególnych motywów i szczegóły oczekiwań, kryjących się za nimi zmieniają się w czasie. Przyczyną zmiany w zakresie motywacji politycznej są aktualne wydarzenia i trendy w globalnej polityce, np. upadek apartheidu umożliwił nawiązanie współpracy rozwojowej z RPA. Podobnie się dzieje w przypadku motywów ekonomicznych, które ewoluują wraz ze zmianami na globalnych rynkach. Stopniowe odchodzenie od pomocy wiązanej jako najprostszego sposobu osiągania korzyści ekonomicznych przez dawcę spowodowało rozwój pomocy parawiązanej – dostęp do rynku zamówień publicznych, dostęp do lokalnego rynku zbytu, selektywne gwarancje dla własności. Najwolniej zmieniają się motywy etyczne, które są silnie zakorzenione w przeszłości.

Odpowiedź na pytanie o autonomiczność unijnej polityki rozwojowej jest przecząca. Podstawy do takich aspiracji wynikają wprawdzie z podstaw traktatowych, ale w praktyce polityka rozwojowa nigdy nie uzyskała takiego statusu. Dominacja klasycznej polityki zagranicznej jest utrzymana nie tylko na poziomie państw członkowskich, ale również w systemie instytucjonalnym UE. Postulat autonomiczności jest wspierany przez część posłów do Parlamentu Europejskiego i europejskie organizacje pozarządowe zajmujące się współpracą rozwojową, ale bardzo wątpliwe, by udało się go zrealizować.

Trudno jest dokonać jednoznacznej oceny skuteczności unijnej polityki rozwojowej wobec Afryki Subsaharyjskiej. W latach 2000–2015 Unia Europejska nie osiągnęła wszystkich celów, które przyświecały jej polityce rozwojowej wobec tego regionu. Dotychczasowa pomoc rozwojowa UE nie doprowadziła do trwałego i zrównoważonego rozwoju Afryki. Pomoc rozwojowa UE przyczyniła się jednak do poprawy jakości życia – ulepszenia ochrony zdrowia, podniesienia poziomu edukacji i bezpieczeństwa żywnościowego, zwiększenia mobilności społecznej. Z danych Banku Światowego wynika, że w ujęciu procentowym liczba ludzi w Afryce żyjących w skrajnym ubóstwie w okresie 1990–2012 spadła (z 57 do 43%). Jednak w ujęciu

nominalnym liczbą ludzi żyjących w skrajnym ubóstwie wzrosła z 280 milionów do ponad 330 milionów [Beegle i in. 2016, s. 1]. Perspektywy ograniczenia ubóstwa nie są optymistyczne. Z prognoz ONZ – przy założeniu, że utrzymają się obecne trendy wzrostu gospodarczego, a nierówności dochodowe nie zostaną zmniejszone – wynika, że w roku 2030 w skrajnym ubóstwie będzie żyło prawie 35% mieszkańców LDC i prawie 30% mieszkańców Afryki Subsaharyjskiej [United Nations 2017c].

Czynniki wpływające na ograniczenie skuteczności unijnej polityki rozwojowej mają zarówno charakter wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Nawet gdyby wartość ODA podnieść do deklarowanego poziomu i zwiększyć efektywność, a przynajmniej skuteczność pomocy, nie zagwarantuje to automatycznie trwałego rozwoju. Warunkiem koniecznym jest wyeliminowanie przynajmniej części barier rozwojowych. Najważniejszą barierą rozwojową i podstawowym czynnikiem spowalniającym zmniejszanie skali skrajnego ubóstwa w regionie są konflikty zbrojne i niestabilność. Poprawa sytuacji w zakresie bezpieczeństwa okazała się nietrwała. W latach 2000–2010 w Afryce Subsaharyjskiej było mniej konfliktów zbrojnych na wielką skalę niż w poprzednich dekadach. Jednak według danych *Armed Conflict Location and Event Data Project* [ACLED b.r.] od roku 2010 liczba aktów przemocy wobec ludności cywilnej rośnie. Z analizy sytuacji państw Afryki Subsaharyjskiej wynika, że trwały, zrównoważony rozwój w warunkach wojny czy innych konfliktów zbrojnych nie jest możliwy. Budowanie trwałego rozwoju musi być poprzedzone skutecznym zakończeniem konfliktów oraz wyeliminowaniem lub radykalnym ograniczeniem ich przyczyn. Pomoc z zewnątrz ma w tych krajach przede wszystkim charakter pomocy humanitarnej. Jest ona potrzebna i ratuje ludzkie życie. Sama w sobie nie likwiduje jednak przyczyn konfliktów ani nie jest w stanie zapewnić trwałego rozwoju. W przypadku państw o najgorszej sytuacji, pomoc humanitarna nie wpływa w istotny sposób na zmniejszenie tendencji migracyjnych. Bez zwiększenia stabilności ani programy unijne, ani programy innych dawców nie doprowadzą do trwałego i zrównoważonego rozwoju regionu. Rozwój społeczny i gospodarczy państw Afryki Subsaharyjskiej, doświadczających powtarzających się konfliktów zbrojnych i niestabilności, jest zatem uzależniony w pierwszej kolejności od rozwiązań politycznych, a nie ekonomicznych.

W rezultacie skoncentrowania współpracy euro-afrykańskiej na handlu oraz instytucjonalnej słabości państw afrykańskich konwencje regulujące wzajemne relacje nie przyniosły spodziewanych rezultatów ekonomicznych. W 1975 r. PKB *per capita* dla regionu Afryki Subsaharyjskiej wynosił 17,6% PKB *per capita* w wymiarze globalnym. W roku 1999 spadł do 10,5%. W roku 2014 PKB wg parytetu siły nabywczej regionu zamieszkałego przez prawie miliard ludzi był mniejszy niż Niemiec i nieco większy niż Brazylii [Africa's Economic Growth 2016, s. 8]. Jedną z przyczyn była nie tylko niska skuteczność europejskiej polityki rozwojowej, ale bardzo wysoki przyrost naturalny w Afryce. W związku z wysokim przyrostem naturalnym wskaźnik wzrostu gospodarczego regionu jest wyższy niż wzrost

gospodarczy *per capita*, co staje się argumentem dla koncepcji neomaltuzańskich. Udział regionu w światowym PKB jest znacząco mniejszy (1,5% nominalnego PKB, 2,3% PKB wg parytetu siły nabywczej) niż udział w liczbie ludności (12%) czy powierzchni lądów (18%).

Niezależnie od oceny skuteczności unijnej polityki rozwojowej, klimat dla prowadzenia działalności gospodarczej w Afryce Subsaharyjskiej – w porównaniu z konkurencją światową – jest słaby. Klimat ten pozostawia wiele do życzenia i w okresie 2000–2015 nie uległ zadowalającej poprawie. W rankingu *Doing Business* (2016) na 190 badanych państwach pierwszym państwem SSA jest Mauritius, zajmujący 49 miejsce. W pierwszej „setce” rankingu znalazło się jeszcze tylko siedem państw regionu: Rwanda – 56 miejsce, Botswana – 71 miejsce, RPA – 74 miejsce, Kenia – 92 miejsce, Seszele – 93 miejsce, Zambia – 98 miejsce i Lesotho – 100 miejsce¹⁰³.

Zasadniczym problemem rozwojowym Afryki pozostają braki w zakresie finansowania rozwoju. Szacuje się, że na nielegalnych przepływach finansowych Afryka traci 50 mld USD rocznie. Możliwości finansowania rozwoju ze środków własnych są ograniczone przez niski udział podatków w PKB (10–15%). A środki zewnętrzne – ODA, BIZ i przekazy od emigrantów – są niewystarczające. W badanym okresie zmieniło się znaczenie ODA, w tym ODA UE, dla rozwoju Afryki. W ostatnich latach prywatne transfery kapitałowe i przekazy od emigrantów do państw Afryki Subsaharyjskiej znacznie się zwiększyły, aczkolwiek poszczególne państwa korzystają z tego w sposób bardzo nierównomierny. Na dwa państwa (RPA i Nigerię) przypada ponad połowa prywatnych transferów kapitałowych ulokowanych w regionie. Fakt, że udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych w transferach międzynarodowych zwiększył się w stosunku do ODA, należy uznać za zjawisko pozytywne dla rozwoju, ale oznacza to mniejszy wpływ dużych dawców, takich jak UE, na rozwój wielu państw regionu. Unia nie jest też tak dużym dawcą jak sama sugeruje – ODA przekazana Afryce Subsaharyjskiej przez instytucje unijne to nieco ponad 10% całej ODA otrzymanej przez region w latach 2000–2015. W 2015 r. wartość ODA przekazanej przez UE była dwukrotnie mniejsza niż pomoc ze strony Stanów Zjednoczonych.

Pomoc rozwojowa i humanitarna niosą ze sobą również pewne zagrożenia – uzależnienie od pomocy (a w niektórych przypadkach podważenie suwerenności żywnościowej), przedłużanie konfliktów zbrojnych, petryfikacja gospodarki, utrudniająca pożądaną dywersyfikację gospodarki czy zjawisko drenażu mózgów. Instytucje unijne, świadome tych zagrożeń, podejmują próby przeciwdziałania im. Unia próbuje przyjąć rolę podmiotu normatywnego, ale wiele państw afrykańskich podchodzi sceptycznie do normatywnych aspiracji organizacji zrzeszającej m.in. byłe mocarstwa kolonialne. Immamentną cechą wartości promowanych przez Unię

¹⁰³ W ostatniej dziesiątce rankingu jest aż 7 państw SSA: Czad – 180 miejsce, Angola – 182 miejsce, Demokratyczna Republika Konga – 184 miejsce, Sudan Południowy – 186 miejsce, Erytrea – 189 miejsce i Somalia – 190 miejsce.

jest to, że działają one prawidłowo tylko wtedy, gdy są przyjmowane dobrowolnie i stosowane w sposób autentyczny, a nie fasadowy.

Przyszłość unijnej polityki rozwojowej nie jest jednoznaczna. Zapewne będzie ona kontynuowana, a wysokość funduszy przeznaczanych na ten cel będzie stopniowo zwiększana, choć z punktu widzenia potrzeb Afryki Subsaharyjskiej wzrost otrzymywanej ODA powinien być szybki i wysoki. Możliwy jest też scenariusz negatywny z punktu widzenia państw Afryki Subsaharyjskiej. Polegałby on na jeszcze większym podporządkowaniu unijnej polityki rozwojowej celom polityki zagranicznej w rezultacie narastania presji migracyjnej. Oznaczałoby to podważenie koncepcji autonomiczności polityki rozwojowej, zwiększenie stopnia jej instrumentalizacji oraz zmianę paradygmatu pomocy rozwojowej – z walki z ubóstwem – na walkę z przyczynami migracji traktowanej jako zagrożenie dla państw członkowskich Unii Europejskiej.

Potencjał polityki rozwojowej UE jest znaczący, ale jednocześnie organizacja stoi przed wieloma dylematami. Dylematy te mają różny charakter: polityczny, ekonomiczny, społeczny, strukturalny, instytucjonalny, etyczny i filozoficzny. Najwięcej dylematów pojawia się w obszarze politycznym. Pełne wdrożenie w życie konceptu PCD oznaczałoby np. bardzo poważne perturbacje polityczne w państwach członkowskich UE (głównie z powodu uderzenia w ekonomiczne interesy europejskich rolników i rybaków). Problemem politycznym jest również to, że mimo wielu lat starań, podstawowy cel europejskiej polityki rozwojowej – wyeliminowanie skrajnego ubóstwa – nie został zrealizowany, a szanse, że zostanie zrealizowany do roku 2030, są minimalne. Poważnym dylematem politycznym jest negatywny wpływ niestabilności w Afryce na skuteczność unijnej pomocy rozwojowej i trwałość finansowanych projektów. Co gorsze, w niektórych przypadkach pomoc rozwojowa może się przyczyniać do przedłużania konfliktów. Czwarty dylemat polityczny wynika ze znacznego udziału finansowego UE w działaniach pomocowych ONZ – czy pieniądze europejskich podatników nie powinny być wydatkowane tak, by miało to pozytywny wpływ na wizerunek UE, a nie innych podmiotów?

Bardzo ważne są również dylematy ekonomiczne. Interpretacja dotychczasowej skuteczności ekonomicznej unijnej pomocy rozwojowej dla Afryki Subsaharyjskiej może prowadzić do dwóch skrajnych ocen. Z jednej strony, mimo olbrzymich kwot przeznaczonych na pomoc, nie udało się pokonać barier blokujących rozwój regionu. Z drugiej strony, za jedną z barier rozwojowych uchodzi zbyt niska pomoc rozwojowa, w tym niespełnione obietnice państw członkowskich UE w zakresie wysokości pomocy i adresowania jej do państw najbardziej potrzebujących. Czynniki ekonomiczne są też kluczową przyczyną niespójności unijnej polityki rozwojowej z innymi politykami UE.

Sporo dylematów ma wymiar etyczny. To na przykład kwestia moralnej odpowiedzialności za kolonializm i tego, w jakim stopniu dotyczy ona tych państw członkowskich UE, które nigdy nie miały kolonii. Drugim dylematem natury moralnej

jest wątpliwość, w jakim stopniu skoncentrowanie unijnej polityki rozwojowej na zwiększaniu potencjału handlowego partnerów z Afryki Subsaharyjskiej było słusznym wyborem, skoro UE była i nadal jest zainteresowana rozwojem własnego handlu. Polityczne warunkowanie pomocy prowadzi do innego dylematu – czy należy pomagać ludziom będącym w potrzebie, ale rządzonym przez autorytarne władze, niszczące wartości ważnych dla Europejczyków? Dylemat filozoficzny polega zaś na rozstrzygnięciu, co należy robić w sytuacji konfliktu interesów lub konfliktu wartości europejskich z afrykańskimi.

Dylemat strukturalny wynika z traktatowego usytuowania unijnej polityki rozwojowej jako takiej kompetencji dzielonej, w przypadku której Unia, nawet gdyby chciała, to nie może państwom członkowskim uniemożliwić wykonywania ich własnej polityki. Kolejny dylemat, którego istotą jest wielość podmiotów politycznych i administracyjnych zajmujących się w strukturze Unii polityką rozwojową, ma charakter instytucjonalny. Jego przejawem jest niska transparentność i rozmycie odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki. Jednym z aktualnych dylematów społecznych, wynikających z polityki rozwojowej, promującej m.in. legalne migracje, jest pytanie o wpływ migracji na życie mieszkańców państw członkowskich UE.

Na podstawie rozważań przedstawionych w pracy można sformułować dwie grupy wniosków i rekomendacji, które mogą być pomocne w rozwiązaniu niektórych dylematów unijnej polityki rozwojowej. Pierwsza część wniosków dotyczy bezpośrednio współpracy z Afryką Subsaharyjską:

- Unia Europejska powinna zmienić formułę współpracy rozwojowej z Afryką Subsaharyjską. Po roku 2020, czyli po zakończeniu obowiązywania *umowy z Kotonu*, zamiast postkolonialnej w swych źródłach i bardzo zróżnicowanej wewnętrznie grupy państw AKP, podmiotem współpracy powinna być Afryka Subsaharyjska jako odrębny region. Potencjalnym partnerem instytucjonalnym dla UE mogłaby być Unia Afrykańska, ale pod warunkiem wyłączenia państw Afryki Północnej z Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.
- Przeprowadzenie, postulowanej od dawna, „budżetyzacji” EDF uprości system instrumentów finansowych i zapewni właściwą kontrolę parlamentarną po stronie UE. Można to negocjować równolegle do rozmów w sprawie zastąpienia *umowy z Kotonu*. Jednocześnie kwota funduszy pomocowych dla Afryki Subsaharyjskiej powinna być wyodrębniona w wieloletnich ramach finansowych dla zagwarantowania przewidywalności w zakresie wielkości pomocy.
- Bez zmniejszenia stopnia niestabilności zapewnienie trwałego rozwoju regionu będzie niemożliwe. Zwiększenie zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów w Afryce Subsaharyjskiej i zapobieganie im może być traktowane jako warunek wstępny polityki rozwojowej wobec tego regionu.
- Unia Europejska powinna zrezygnować ze „specjalnych partnerstw” z pojedynczymi państwami regionu (RPA, Wyspami Zielonego Przylądka). Wprowadzają

one niejasność i wątpliwości innych państwach afrykańskich w odniesieniu do intencji UE. W kontekście polityki rozwojowej uzasadnienie funkcjonowania tych partnerstw jest bardzo słabe. Republika Południowej Afryki jest najbardziej rozwiniętym państwem regionu, a Wyspy Zielonego Przylądka nie wyróżniają się niczym, co mogłoby uzasadnić szczególne relacje z UE.

- Konieczna jest rezygnacja z podwójnych standardów, tzn. sytuacji gdy od pewnych państw regionu wymaga się więcej lub mniej niż od innych. Sytuacje takie podważają normatywny autorytet UE.

Druga grupa wniosków i rekomendacji dotyczy całej unijnej polityki rozwojowej i polityki realizowanej przez państwa członkowskie:

- Dla zwiększenia przejrzystości i skuteczności pożądanymi byłyby uproszczenie architektury instytucjonalnej UE w zakresie polityki rozwojowej. W przeszłości Parlament Europejski zabiegał o kompetencje, których nie był w stanie wypełniać (wpływ na programowanie na poziomie CSP i RSP).
- Zwiększanie spójności polityki na rzecz rozwoju przebiega zbyt wolno. Pełna spójność nie jest możliwa do wprowadzenia, ale dotychczasowe postępy w tym zakresie są niewystarczające z punktu widzenia zapewnienia skuteczności polityki rozwojowej.
- Unia powinna zmniejszyć liczbę priorytetów tematycznych i geograficznych działań rozwojowych. Wartość pomocy unijnej uniemożliwia skuteczne zajmowanie się wszystkimi problemami całego świata. Skoncentrowanie interwencji rozwojowych na mniejszej liczbie priorytetów pozwoli na zwiększenie skuteczności w obszarach objętych tymi działaniami.
- Konieczne jest zwiększenie konsekwencji działania instytucji unijnych. Jeżeli wprowadza się (niepopularne wśród wielu biorców) polityczne warunkowanie pomocy, to powinno się precyzyjnie określić warunki, uzależniając udzielenie pomocy od ich spełnienia. Jeżeli Unia deklaruje „zróżnicowanie” pomocy, to proporcja funduszy przeznaczonych dla państw o najniższych dochodach w porównaniu z pomocą dla państw o średnich dochodach powinna zostać zwiększona w wyraźny sposób na korzyść tych pierwszych. Tym bardziej że – mimo licznych deklaracji – udział LDC w globalnej ODA maleje.
- Państwa członkowskie UE powinny zrezygnować z wliczania funduszy przeznaczonych na pomoc dla uchodźców przybyłych do Europy do oficjalnej pomocy rozwojowej. Godne przyjęcie uchodźców jest ważnym zadaniem, ale nie przyczynia się do rozwoju krajów, z których oni pochodzą.
- Do ODA nie powinno się również zaliczać umarzania długów oraz pomocy dla studentów z krajów rozwijających się studiujących w UE, jeżeli pomoc ta nie jest związana ze wsparciem dla nich po powrocie do kraju, z którego pochodzą. Bezpośredni wpływ na rozwój danego państwa mają tylko ci absolwenci, którzy powrócili do niego.

- Instytucje unijne i państwa członkowskie UE mogą zwiększyć swą wiarygodność w zakresie polityki rozwojowej poprzez zaprzestanie składania obietnic, które nie są dotrzymywane, oraz przez zmniejszenie kosztów administracyjnych zarówno obsługi pomocy rozwojowej, jak i pomocy zwrotnej.

Można opracować wiele innych wniosków i rekomendacji, ale wymagałyby one przeprowadzenia bardziej szczegółowych badań. Jednym z obszarów wartych zbadania jest efektywność lobbingu prowadzonego przez państwa afrykańskie w instytucjach europejskich. Czy lobbing wpływa na wysokość unijnej pomocy rozwojowej dla poszczególnych państw? Ciekawe byłoby również zbadanie, jakie cele przyświecają działaniom lobbingowym podmiotów europejskich angażujących się w sprawy Afryki Subsaharyjskiej, oraz szczegółowe badanie porównawcze zaangażowania bilateralnego państw członkowskich UE w tym regionie.

PRZEGLĄD LITERATURY I STAN BADAŃ

Przegląd literatury i stan badań przedstawiony we wstępie pracy dotyczy przede wszystkim badań politologicznych i tych, które były bezpośrednio związane z tematem pracy. W niniejszej pracy rozwój jest rozumiany jako ograniczenie i ewentualna eliminacja najgorszych przejawów ubóstwa. A ubóstwo nigdy nie było problemem wyłącznie politycznym. Dlatego kwestie rozwoju były i są podejmowane przez badaczy reprezentujących wiele różnych dyscyplin i dziedzin nauki. Poniżej zaprezentowano przegląd badań i koncepcji rozwojowych z zakresu ekonomii, geografii, historii, antropologii, socjologii, filozofii, psychologii, prawa i pedagogiki.

Badania nad rozwojem mają długą i bogatą tradycję. Sama idea rozwoju wywodzi się z dorobku siedemnastowiecznej filozofii europejskiej. Jedną z najbardziej znanych prac ekonomicznych świata dotyczyła właśnie tego problemu. Klasyczne dzieło Adama Smitha z 1776 r. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* mówiło o jednokierunkowości rozwoju. Przyjęcie paradygmatu, że dążenie do bogactwa jest stymulatorem rozwoju, stało się podstawą ekonomii klasycznej. Wielu innych myślicieli i badaczy próbowało odpowiedzieć na pytania: dlaczego niektóre kraje stały się bogate, a inne pozostały biedne albo skąd się bierze i do czego może prowadzić nierówność. Był wśród nich Thomas Robert Malthus, twórca teorii ludnościowej, która wywarła duży wpływ na koncepcje rozwojowe. Na pytanie te próbowali odpowiedzieć też twórcy klasycznej teorii ekonomii – David Ricardo, Jean Baptiste Say i John Stuart Mill, twórcy materializmu historycznego – Karol Marks, Friedrich Engels, Włodzimierz Lenin, Róża Luksemburg – bazowali na metodzie dialektycznej Georga Hegla. Przedstawiciele klasycznej socjologii ekonomicznej – Max Weber, Werner Sombart i Othmar Spann – wiązali rozwój gospodarczy z całokształtem zjawisk społecznych.

Powstało wiele teorii wyjaśniających mechanizm rozwoju. W połowie XIX wieku teorię rozwoju sił wytwórczych i protekcjonizmu stworzył Friedrich List. Nie wierzył on w możliwości rozwoju państw biedniejszych bez odcięcia się od państw bardziej rozwiniętych. Stadia rozwojowe według F. Lista to: stan dzikości – życie koczownicze, stadium pasterstwa, stadium rolnictwa, stadium rolniczo-przemysłowe i stadium rolniczo-przemysłowo-handlowe. Każde z nich wymaga odpowiedniej polityki, której podstawowym celem powinien być awans do kolejnego stadium. Pod

koniec XIX w. Thorstein Veblen sformułował instytucjonalną koncepcję rozwoju, w której instytucja jest rozumiana jako zespół zwyczajów, nawyków, sposobów i metod działania powszechnie uznawanych w danym społeczeństwie. W człowieku tkwi jednak potrzeba aktywności, która prowadzi do zakwestionowania dotychczasowych zwyczajów. To napięcie generuje rozwój. Przed I wojną światową Joseph Alois Schumpeter stworzył teorię rozwoju gospodarczego. Rozwój według tej teorii jest możliwy dzięki czynnikom wewnętrznym gospodarki, a nie wskutek działań zewnętrznych. Warunkami aktywizującymi siły pobudzające rozwój są: istnienie twórczego przedsiębiorcy, innowacje techniczne lub organizacyjne oraz kredyt. Zdaniem Schumpetera długotrwały wzrost gospodarczy jest związany ze strukturą instytucjonalną społeczeństwa.

Badania nad rozwojem są dziedziną naukową o wybitnie interdyscyplinarnym charakterze. Immanuel Wallerstein twierdzi wręcz, że „odrębne obszary analizy – które na gruncie uniwersyteckim nazywa się dyscyplinami – są przeszkodą, a nie pomocą w zrozumieniu świata” [Wallerstein 2007, s. 10]. Szeroko rozumiany rozwój i jego determinanty badali specjaliści różnych dyscyplin naukowych. Wśród nich szczególnie liczną grupę stanowią ekonomiści, którzy za główny obszar badań obrali ekonomię polityczną i historię gospodarczą, a w czasach najnowszych kliometrię¹ (Robert Fogel i Douglass North²), nazywaną też nową historią gospodarczą. Dzisiaj również ekonomiści dostrzegają zalety interdyscyplinarności w badaniu rozwoju (m.in. Grzegorz Kołodko [2013]; Małgorzata Słodowa-Hełpa [2015]), co zostało bardzo mocno wyartykułowane podczas obrad i dyskusji IX Kongresu Ekonomistów Polskich w listopadzie 2013 r. Wśród badaczy rozwoju jest wielu laureatów Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii. Po drugiej wojnie światowej ekonomia rozwoju (*development economics*) wykształciła się jako odrębna subdyscyplina naukowa, próbująca rozwiązać problem powiększających się nierówności na świecie i badać rozwój państw słabo rozwiniętych. „Różnice między krajami były tak duże, że nie potrafiono wyjaśnić przyczyn tych nierówności w kategoriach wyposażenia kraju w czynniki produkcji, poziomu techniki czy realizowanej polityki gospodarczej. Stąd też w ekonomii pojawił się i umacniał szeroki front działań na rzecz utworzenia nowej dyscypliny tej nauki” [Piasecki 2008, s. 225].

Nowa dyscyplina składa się z dwóch podstawowych komponentów. Pierwszy stanowią teorie rozwoju. Próbuje się w nich odpowiedzieć na pytania, od czego zależy rozwój i w jaki sposób do niego doprowadzić. W zakresie teorii rozwoju występują bardzo duże różnice. W opinii niektórych autorów teorie rozwoju są nietrwałe, gdyż gospodarka zawiera w sobie syndrom nietrwałości [Słodowa-Hełpa 2015, s. 67]. Do dziś ekonomia rozwoju dorobiła się ponad 300 teorii [Deszczyński

¹ Termin wprowadzony w 1960 r. przez Stanleya Reitera.

² Laureaci Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1993 r.

2011, s. 37]. Drugi komponent ekonomii rozwoju to badania empiryczne i stosowane, na podstawie których mogą być formułowane zalecenia praktyczne. Działania praktyczne będą z kolei określane jako polityka gospodarcza i polityka rozwojowa. Ten drugi obszar bywa zaniedbywany [Leszczyński 2016, s. 251]. Jednym z ekonomistów, którzy próbowali wykorzystać teorie ekonomiczne w praktyce, był zwoleńnik interwencjonizmu i doradca ekonomiczny czterech prezydentów Stanów Zjednoczonych – Franklina Roosevelta, Johna Kennedy’ego, Lyndona Johnsona oraz Billa Clintona – John Kenneth Galbraith.

Za pierwszą publikację z zakresu ekonomii rozwoju uważa się opublikowaną w 1947 r. pracę Kurta Mandelbauma pt. *Uprzemysłowienie terenów zacofanych* (*The Industrialization of Backward Areas*). Później swe teorie tworzyli m.in.: Simon Kuznets³, który zajmował się empiryczną interpretacją wzrostu gospodarczego [Kuznets 1966], czy Robert Solow⁴. Keynesista S. Kuznets badał związek między nierównościami dochodowymi a wzrostem gospodarczym. Rozwój krajów słabiej rozwiniętych widział w stworzeniu solidnych ram politycznych i społecznych, które umożliwiłyby przeprowadzenie reform strukturalnych, rozwiązywanie konfliktów i promowanie sektorów prorozwojowych. Definiował wzrost gospodarczy jako „długoterminowy wzrost zdolności do dostarczania ludności coraz bardziej zróżnicowanych dóbr, jako rezultat postępu technologicznego oraz zmian instytucjonalnych i ideologicznych, które są z nim związane” [Kuznets 1973, s. 165]. W egzogenicznym modelu wzrostu R. Solowa [1970] wzrost gospodarczy zależy od wzrostu zatrudnienia, wzrostu kapitału i wzrostu wiedzy, skutkującej postępowaniem technologicznym. Najważniejszym czynnikiem była wiedza. Niemniej sam wzrost technologiczny, bez jednoczesnego postępu w zakresie kapitału i wzrostu oszczędności nie doprowadzi, jego zdaniem, do wzrostu gospodarczego *per capita*.

Kluczowe dla badań nad rozwojem są trzy główne grupy teorii: teorie modernizacji, teorie heterodoksyjne i teoria systemów-światów. Teorie modernizacyjne w najogólniejszym sensie zakładają, że unowocześnienie jest możliwe. Starają się wyjaśnić, jakie czynniki wpływają na modernizację i jak do niej doprowadzić. Teorie modernizacyjne miały zróżnicowaną recepcję i siłę oddziaływania. Historycznie jedną z pierwszych była teoria wielkiego pchnięcia. Jej autorem był Paul Narcyz Rosenstein-Rodan [1943]. Proponował on wyjście z „pułapki równowagi na niskim poziomie” poprzez dokonanie „wielkiego pchnięcia” polegającego na przeprowadzeniu wielu inwestycji w przemyśle i infrastrukturze. Jego koncepcja dotyczyła wschodniej i południowo-wschodniej Europy, ale pomysły w niej zawarte były wykorzystywane w innych teoriach rozwojowych. Albert Otto Hirschman [1958] stworzył teorię wzrostu nie zrównoważonego. Rozwój następował w wyniku reakcji na pojawiające się braki i ograniczenia. Przedsiębiorcy

³ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1971 r.

⁴ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1987 r.

lub państwo próbują owe braki uzupełnić i w ten sposób dochodzi do rozwoju. A.O. Hirschman był też autorem konceptu „ukrytej racjonalności”. Zaobserwował to zjawisko w Kolumbii, gdzie działania postrzegane z perspektywy zewnętrznej jako nieracjonalne, po uwzględnieniu lokalnego kontekstu, okazywały się racjonalne [Hirschman 1984].

Walt Whitman Rostow⁵ [1960] uważał, że rozwój ma charakter ewolucyjny. Wy różnił pięć stadiów rozwoju (teoria stadiów wzrostu gospodarczego): społeczeństwo tradycyjne, tworzenie warunków do startu gospodarczego, start, dochodzenie do dojrzałości, okres wysokiej konsumpcji masowej. Była to alternatywa wobec marksistowskiej koncepcji rozwoju. Co istotne, w trzecim stadium, zdaniem Rostowa, ma występować samoczynny proces wzrostu gospodarczego. Podstawowym warunkiem dojścia do trzeciego stadium była mobilizacja oszczędności, co pozwala na przyspieszenie inwestycji. Znaczenie pomocy rozwojowej jest według tej teorii pozytywne, gdyż prowadzi ona do zwiększenia kapitału, modernizacji produkcji i technologii oraz przyspiesza przejście do trzeciego stadium. Rolę inwestycji podkreślał Ragnar Nurske [1962]. Widział możliwość przerwania „zakłętego kręgu ubóstwa” przez wykreowanie bodźców inwestycyjnych. Miało to się dokonywać poprzez zwiększenie poziomu oszczędności prowadzące do zwiększenia poziomu kapitału inwestycyjnego i wydajności pracy (teoria zrównoważonego wzrostu). Inwestycje kapitałowe powinny obejmować różne sektory, po to by osoby w nich pracujące mogły wzajemnie zwiększać popyt na produkowane przez siebie dobra.

David Lerner, w swej teorii społeczno-psychologicznej, przyczyn niedorozwoju dopatrywał się w braku kapitału, sposobie zachowania, tradycyjnych wartościach związanych z fatalizmem, apatią, niską kreatywnością i motywacją. Sposobem na modernizację jest według D. Lenera napływ zagranicznego kapitału i urbanizacja. Inni wskazywali na odmienne czynniki modernizacji. Powstały teorie w duchu maltuzjańskim. Jedną z nich była koncepcja krytycznego minimalnego wysiłku Harveya Leibensteina [1957]. Dowodził on, że rozwój będzie możliwy, gdy wielkość inwestycji przekroczy minimalny poziom, niezbędny do pokonania niedorozwoju danego państwa. Druga to teoria kumulatywnej i okrężnej przyczynowości Gunnara Myrdala⁶ [1970], który przeprowadził analizę „przekłętego kręgu ubóstwa”. Według niego różnice w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami zwiększają się wraz z upływem czasu. Przyczyną tego jest kumulacja zjawisk politycznych, gospodarczych i kulturowych. Przerwanie kręgu ubóstwa i pułapki niskich dochodów wymaga nadzwyczajnych przedsięwzięć, prowadzących do wymuszonego wzrostu oszczędności. Dobrowolny wzrost oszczędności jest zbyt niski, by zwiększyć inwestycje do poziomu pozwalającego na taki wzrost gospodarczy i wzrost dochodów, który będzie oznaczał przerwanie kręgu.

⁵ Był też politologiem.

⁶ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1974 r.

Charles Poor Kindleberger stworzył teorię hegemonicznej stabilności, która zakładała, że prawidłowe funkcjonowanie światowej gospodarki zależy od struktury politycznej, w której dominuje jeden aktor. „Dominacja takiego hegemonicznego mocarstwa tworzy optymalną sytuację dla funkcjonowania otwartej i stabilnej światowej ekonomii” [Gałanek 2013, s. 479]. W konsekwencji Kindleberger negatywnie oceniał strategie rozwojowe odwołujące się do samowystarczalności. Łączył badania teoretyczne z praktyką – był architektem planu Marshalla. Colin Clark z kolei stworzył model rozwoju gospodarki nazywany modelem Fishera-Clarka. C. Clark kwestionował teorię ludnościową Malthusa i uważał, że wzrost liczby ludności odgrywa pozytywną, a nie negatywną rolę w rozwoju. Wzrost liczby ludności sprzyja innowacjom i odkryciom naukowym. Kolejną teorię zaproponowali Hollis B. Chenery i Alan M. Strout [1965]; był to model dwóch niedoborów – zbyt niskich oszczędności i zbyt niskich inwestycji. Model ten potwierdzał zasadność pomocy rozwojowej, gdyż to transfery zagraniczne miały uzupełnić brak krajowych oszczędności i uzupełnić zasoby dewizowe niezbędne do importu środków inwestycyjnych. Trzecim ograniczeniem dla rozwoju krajów biednych był problem z dostosowaniem struktury produkcji do popytu na rynkach światowych. H. Chenery [1961] prowadził też badania empiryczne, które uwzględniały bardzo szeroki zakres czynników.

Duży wpływ na politykę rozwojową miała teoria neoliberalna reprezentowana przez Friedricha von Hayeka⁷ [1960], Milтона Friedmana⁸ [1991], Annę Schwartz [1987] i George’a Stiglera⁹ [1988]. Neoliberalizm rozwijali też Harry Johnson [1969], Béla Balassa (teoria integracji gospodarczej) [1961], Anne Krueger [2012], Ian M.D. Little [1982] czy promotor wolnego handlu Jagadish N. Bhagwati [1977] (konceptcja wzrostu zubażającego). W roku 1990 John Williamson stworzył ważny dla monetaryzmu termin „konsensus waszyngtoński”. Przy okazji analizy tzw. utraconej dekady lat 80. XX wieku w Ameryce Łacińskiej, opisał, co międzynarodowe instytucje finansowe uważają za katalog niezbędnych reform gospodarczych, które muszą być spełnione, by dany kraj mógł się rozwijać. Katalog ten obejmował 10 punktów: utrzymanie dyscypliny finansowej, redukcję dotacji budżetowych (pierwszeństwo dla wydatków na rzecz infrastruktury, edukacji i ochrony zdrowia), reformę podatkową (poszerzenie bazy podatkowej i utrzymanie umiarkowanych krańcowych stawek podatkowych), pozostawienie rynkowi wyznaczania wysokości stopy procentowej, pozostawienie rynkowi wyznaczania kursów wymiany walut, liberalizację handlu, zniesienie barier dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, deregulację gospodarki i ochronę praw własności. Konsensus waszyngtoński zdominował teorię i politykę rozwoju gospodarczego na dwie dekady [Piasecki 2008, s. 228].

⁷ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1974 r.

⁸ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1976 r.

⁹ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1982 r.

Część zwolenników neoliberalizmu była przeciwna stosowaniu podziału na kraje rozwinięte i rozwijające się. W konsekwencji odrzucali oni ekonomię rozwoju jako dziedzinę nauki i krytykowali ją z pozycji libertariańskich. Peter Thomas Bauer [1972] kwestionował zarówno podstawy teoretyczne, jak i samo świadczenie pomocy rozwojowej. Pisał, że „Wszystkie państwa rozwinięte zaczęły rozwój od sytuacji, w której rozwinięte nie były. Gdyby koncepcja błędnego koła była słuszna, ludzkość w najlepszym razie byłaby jeszcze w epoce kamienia” [za: Lal 2015, s. 154]. Robert Nozick [1974] uważał prostą redystrybucję dóbr i zasobów za działanie niesprawiedliwe. Za sprawiedliwą uznawał redystrybucję w zakresie, który gwarantuje respektowanie fundamentalnych praw jednostek, obejmujących prawo do życia, wolność wyboru, prawo do efektów własnej pracy: „usprawiedliwione jest pewnego rodzaju państwo minimalne, ograniczone do wąskich funkcji ochrony przeciwko gwałtowi, kradzieży, oszustwu, narzucaniu zobowiązań itd.” [Nozick 1999, s. 5]. Friedrich Hayek [1996] uznawał, że gwarantem wolności jest rynek, a interwencjonistyczna dystrybucja dóbr ogranicza wolność. Na dodatek byłaby kontrproduktywna. „Gdybyśmy bowiem [...] robili z pewnymi produktami, co nam się podoba, ludzie nie wyprodukowaliby już nigdy tych rzeczy” [za: Boaz 2005, s. 72].

Libertariańska recepta dla krajów rozwijających się bazuje na prostej transpozycji historycznych zasad amerykańskiej rewolucji, określonych przez Thomasa Jeffersona i Jamesa Madisona, indywidualnej wolności, ograniczonego rządu i wolnego rynku. Z afrykańskiego punktu widzenia libertarianizm wydaje się propozycją utopijną i co najmniej tak samo trudną do zaprowadzenia, jak postulat antyeuropocentrycznej czy antykapitalistycznej rewolucji. Z drugiej strony, występując z perspektywy libertariańskiej, Deepak Lal upadek ekonomii rozwoju traktuje jak zjawisko wręcz pożądane, a wiele teorii rozwojowych nazywa „kuriozami”. Twierdzi, że „skuteczny wzrost gospodarczy to jedyna metoda pozwalająca krajom Trzeciego Świata wyjść z odwiecznego ubóstwa strukturalnego” [Lal 2015, s. 12]. Broni też tzw. teorii skapywania (*trickle-down theory*), która zakłada, że wzrost gospodarczy będzie obejmował coraz większe grupy ludzi i – przy odpowiednio wysokim wroście – doprowadzi do szybkiego zmniejszenia skali strukturalnego ubóstwa.

Drugą wielką grupą zróżnicowanych koncepcji i modeli są teorie heterodoksyjne, dzielące się na strukturalizm i teorie zależności. Historycznie wywodzą się z badań Raúla Prebischa na temat pogorszenia *terms of trade* krajów rozwijających się. R. Prebisch i Hans Wolfgang Singer, niezależnie od siebie, doszli do wniosku, że kraje ubogie nie mogą być opisywane przy użyciu instrumentarium ekonomii klasycznej ani ekonomii keynesowskiej. Wynikało to z faktu, że kwestionowali oni skuteczność mechanizmów rynkowych w krajach biednych. Dowodzili, że to sama struktura relacji między krajami rozwijającymi się a krajami rozwiniętymi uniemożliwia rozwój tych pierwszych. W konsekwencji strukturaliści postulują silny interwencjonizm państwa (poprzez industrializację państwową i protekcjonizm).

Gospodarka – w dużym stopniu państwowa – powinna zaspokajać potrzeby społeczeństwa. Różne elementy zależności badali neomarksziści – Paul A. Baran [1957], Leo Huberman [1963], Paul Sweezy [1972] (teoria rozwoju kapitalistycznego), Armando Cordova [1972], Fernando H. Cardoso i Enzo Faletto [1979], Ruy M. Marini [1972], André G. Frank [1967] i Theotonio Dos Santos [1970]. Nurt niekomunistyczny teorii zależności, określany jako „burżuazyjno-nacjonalistyczny” lub reformistyczny, reprezentowali Celso Furtado [1964, 1969], Helio Jaguaribe [1973], Anibal Pinto [1959] i Osvaldo Sunkel [1973].

Teorii zaliczanych do szeroko rozumianych koncepcji zależnościowych powstało bardzo wiele. Arthur William Lewis¹⁰ [1955] zaproponował teorię nieograniczonej podaży pracy i gospodarki dualnej. Wstępnym założeniem było to, że w krajach rozwijających się funkcjonują dwa sektory: sektor tradycyjny, oparty przede wszystkim na rolnictwie, ze stałą nadwyżką siły roboczej, i nowoczesny sektor przemysłowy. W teorii tej dynamika rozwoju jest zależna od powiązania gospodarki nowoczesnej z gospodarką tradycyjną. „Rozwój sektora nowoczesnego musi uwzględniać specyfikę siły roboczej sektora tradycyjnego” [Fiedor i Kociszewski 2010, s. 95]. A.W. Lewis zakładał, że nadwyżka siły roboczej będzie migrowała z sektora tradycyjnego do nowoczesnego, co przy jednoczesnym utrzymaniu poziomu produkcji rolnej i zahamowaniu wzrostu płac w przemyśle pozwoli na akumulację kapitału i nowe inwestycje, generujące wzrost gospodarczy. Theodore Schultz [1961] był jednym ze współautorów teorii kapitału ludzkiego, uznającej, że najważniejszym czynnikiem rozwoju jest człowiek. François Perroux, będący jednym z prekursorów teorii zależności, był autorem teorii biegunów wzrostu. Według tej teorii rozwój nie jest równomierny pod względem przestrzennym i sektorowym. Koncentruje się w pewnych punktach, które stają się biegunami, a następnie rozprzestrzenia na pozostałe obszary i sektory. Koncepcje zależności rozwijali m.in. Kurt Wilhelm Rothschild [1993], Pablo González Casanova [1965], Keith Griffin [1969, 1999], Dudley Seers [1969], Darcy Ribeiro [1968], Herb Addo [1986], Walden Bello [2011], Ernest Feder [1975], Kunibert Raffer [1987], Paul Israel Singer [1972]. To, że badacze ci generalnie opowiadali się za różnymi wersjami teorii zależności, nie oznacza, że zgadzali się między sobą. K. Griffin krytykował W.A. Lewisa, a F.H. Cardoso zarzucał pracom A.G. Franka „teoretyczną wtórność i symplifikację problemu rozwoju” [Szlajfer 1985, s. 31]. C. Furtado i H. Jaguaribe ostro krytykowali marksizm [Deszczyński 2001, s. 39].

Trzecia teoria, będąca rozwinięciem teorii zależności – teoria systemów-światów – została zaproponowana przez socjologa Immanuela Wallersteina [1974, 1980, 1989, 2011]. Teoria systemów-światów nie bada społeczeństw czy państw, tylko systemy historyczne. I. Wallerstein twierdzi, że obecny system-świat kapitalizmu

¹⁰ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1979 r. wraz z Theodorem Schultzem za „pionierskie badania nad ekonomią rozwoju, w szczególności nad problemami krajów rozwijających się” [za: Ratajczak 2014, s. 177].

znajduje się w fazie kryzysu i wkrótce nastąpi przejście do nowego systemu historycznego: „Żyjemy w okresie przejściowym między obecnym systemem-światem, kapitalistyczną gospodarką-światem, a innym systemem-światem (lub systemami)” [Wallerstein 2008, s. 55]. Uważa, że jednym z możliwych momentów początkowych kryzysu obecnego systemu jest rewolucja roku 1968. Wallerstein postrzega niedorozwój jako integralną część kapitalizmu. Kluczowym elementem kapitalizmu jest akumulacja kapitału: „O systemie kapitalistycznym możemy mówić dopiero wówczas, gdy system ten daje pierwszeństwo «niekończącej się» akumulacji kapitału” [Wallerstein 2007, s. 42]. I. Wallerstein intensywnie badał Afrykę – cztery z pięciu jego pierwszych książek były poświęcone tematyce afrykańskiej. W 1974 r. został przewodniczącym amerykańskiego African Studies Association. Jak sam twierdził, jego „afrykańskie” prace stały się źródłem teorii systemów-światów.

Teoria systemów-światów była wspierana także przez ekonomistów będących zwolennikami teorii zależności. A.G. Frank¹¹ [1967] przekonywał, że kapitalizm prowadzi do podziału na centrum i peryferie, a mechanizm ten powiela się na poziomie poszczególnych państw i wszędzie skutkuje drenażem kapitału – koncepcja rozwoju niedorozwoju peryferii. Pisał: „Narodowy kapitalizm i narodowa burżuazja nie zaproponowały i nie są w stanie zaproponować drogi wyjścia z niedorozwoju w Ameryce Łacińskiej” [Frank 1967, s. XV]. Dlatego drogę wyjścia z niedorozwoju dostrzegał w socjalistycznej rewolucji. Arghiri Emmanuel z krytyki teorii kosztów komparatywnych D. Ricarda wyprowadził teorię nieekwiwalentnej wymiany. W konsekwencji „[t]o, co jest dobre dla kraju rozwiniętego, jest złe dla kraju rozwijającego się i *vice versa*” [Emmanuel 1972, s. XXIV]. Różnice w poziomie płac między centrum a peryferiami powodują drenaż nadwyżki do centrum.

Jeszcze przed ogłoszeniem teorii I. Wallersteina bardzo śmiałą tezę postawił Samir Amin – autor teorii peryferyjnego kapitalizmu. Twierdził on i dowodził, że niedorozwój jest wytworem kapitalizmu. „Rozwój i niedorozwój to dwie strony tego samego medalu: ekspansji kapitalizmu” [Amin 2004, s. 7]. Traktował rozwój jako pojęcie ideologiczne, zakładające „definicję projektu społeczeństwa, którego realizacja stanowi cel rozwoju” [Amin 2004, s. 183]. S. Amin, uważający się za intelektualnego spadkobiercę Marksa, ostro krytykował kapitalizm, liberalizm i kulturalizm. „Odbudowa polityki obywatelskiej wymaga, by inicjatywy sprzeciwu i oporu wobec tego systemu (kapitalizmu) oraz walki z rzeczywistymi skutkami jego wprowadzenia w życie były wolne od wirusa liberalizmu” [Amin 2007, s. 25]. Kulturalizm odrzucał zarówno w jego wersji europocentrycznej, jak i kulturalistycznych reakcjach peryferii, do których zaliczał na przykład islam polityczny. Nie zgadzał się z kulturalizmem jako „sposobem myślenia opartym na twierdzeniu, że każdą «kulturę» cechują pewne «osobliwości» stanowiące niezmienniki ponadhistoryczne” [Amin 2004, s. 191]. Inni zwolennicy teorii Wallersteina, m.in.

¹¹ Był też socjologiem.

Susanne Bodenheimer [1971] i T. Dos Santos [1973], też nie wierzyli w rozwojowe możliwości kapitalizmu. Kulturowe wyjaśnianie rozwoju gospodarczego zaczęto postrzegać jako przejaw kulturowego suprematyzmu [Chang 2016, s. 318].

Nieustannie powstają nowe teorie ekonomii rozwoju i modele współczesnego wzrostu gospodarczego. Ester Boserup [1965] stworzyła model, według którego egzogeniczny wzrost ludności prowadzi do przejścia od zbieractwa i łowiectwa do osiadłego rolnictwa i prawa własności ziemi. Robert Lucas Jr.¹² przyczynił się do przełamania bariery między badaniami ekonomii rozwoju (w krajach biednych) i wzrostu gospodarczego (w krajach już rozwiniętych). Autorami kolejnych teorii byli: Kevin Murphy, Andrei Shleifer i Robert Vishny [1989] – model ze wzrastającymi stopami zwrotu i ochroną nowych gałęzi przemysłu; Oded Galor [2011] – jednolita teoria wzrostu gospodarczego; Anver Greif wraz z Muratem Iyigunem i Diego Sassonem [2011] – teoria braku instytucji wspólnego ponoszenia ryzyka czy Gregory Clark [2014] – maltuzański model historii gospodarczej. G. Clark przedstawił zarys gospodarczej historii świata na jednym wykresie. „Przed rokiem 1800 dochód w przeliczeniu na osobę [...] różnie się przedstawiał w różnych społeczeństwach i epokach, ale nie występowały tendencje zwykłe” [Clark 2014, s. 11]. Po roku 1800 dochody gwałtownie wzrosły w wielu państwach, ale nieco zmalały w innych. G. Clark wskazywał, że negatywne wydarzenia historyczne, których skutkiem było ograniczenie liczby ludności – wojny czy katastrofy naturalne – powodowały jednocześnie podnoszenie przeciętnego poziomu życia tych, którzy przeżyli. Jednak dopiero rewolucja przemysłowa pozwoliła na przełamanie pułapki maltuzańskiej, polegającej na tym, że krótkookresowe wyżki dochodów osiągnęte dzięki postępowi technicznemu traciły skutek wzrostu liczby ludności.

Ekonomista i filozof Kenneth Boulding wskazał na paradoks dotyczący wzrostu – „Ten, kto wierzy, że możliwy jest nieskończony wzrost w skończonym świecie, jest bądź szaleńcem, bądź ekonomistą” [za: Rist 2015, s. 268]. Rozważania o naturze wzrostu przyczyniły się do sformułowania teorii ekorozwoju, uwzględniającej zarówno elementy społeczne (Karl William Kapp), jak i środowiskowe (Ignacy Sachs). Według I. Sachsa [2011], który określał się jako socjoekonomista, rozwój to połączenie wzrostu gospodarczego, równościowego wzrostu dobrobytu społecznego i ochrony środowiska. Prosty transfer nowoczesnych technologii do państw rozwijających się, które miały inną strukturę gospodarczą i społeczną, powodował zwiększenie uzależnienia i wysokie koszty. I. Sachs wspominał, że doszedł do wniosku, że „[c]ele rozwoju są zawsze społeczne, istnieją uwarunkowania środowiska naturalnego, które należy szanować, a żeby można było cokolwiek zdziałać, projektowane rozwiązania muszą być realne z punktu widzenia ekonomicznego” [Sachs 2011, s. 210]. Ekonomię klasyczną z pozycji proekologicznych krytykował Nicolas Georgescu-Roegen, opierając się na teorii entropii. Przyjęcie założenia

¹² Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1995 r.

o rozpraszaniu i wyczerpywaniu się zasobów naturalnych prowadziło do radykalnych konsekwencji. Spowolnienie entropii jest możliwe poprzez oszczędne gospodarowanie zasobami, a to z kolei podważa znaczenie wzrostu gospodarczego jako miernika rozwoju. Według Georgescu-Roegeny miernikiem rozwoju jest poziom szczęścia ludzi.

Kolejna grupa teorii dotyczyła alternatywnego stylu życia. Inspiracją dla tych koncepcji był m.in.: Mahatma Gandhi, który wzywał do odnowy moralnej, bazującej na odrzuceniu przemocy, nierówności i wyzysku, samowystarczalności oraz ascetyzmie. Skromne życie, wolne od rywalizacji o dobra materialne i długoterminowego planowania, nie wymagało rozwoju przemysłowego. Według M. Gandhiego do zaspokojenia potrzeb wystarczy rolnictwo i tradycyjne rzemiosło. Ivan Illich, filozof i teolog, nazywany też „humanistycznym radykałem” i uznawany za prekursora alterglobalizmu, sformułował termin „modernizacja biedy” i postulat społecznego samoograniczenia się. „Zmodernizowana bieda pojawia się wtedy, gdy natężenie uzależnienia od rynku osiąga określony pułap” [Illich 1978, s. VIII]. Modernizację biedy uważał za zjawisko globalne, które stało się „główną przyczyną współczesnego zacofania” [Illich 2010, s. 39]. Dla Illicha rozwiązaniem była antyinstytucjonalna rewolucja.

Z kolei Ernst F. Schumacher, inspirowany buddyzmem i poglądami M. Gandhiego, zaproponował model „ludzkiej” ekonomii. Zakładał, że gospodarka ma sens tylko wtedy, gdy człowiek coś dla niej znaczy. „Jestem przekonany, że rozwojowi technologicznemu można nadać nowy kierunek, który zaprowadzi nas z powrotem do rzeczywistych potrzeb człowieka, co również oznacza: do *właściwej mu skali*. Człowiek jest mały i dlatego małe jest piękne” [Schumacher 2013, s. 158–159]. Wykazywał nieskuteczność konwencjonalnej pomocy rozwojowej, polegającej na transferze nowoczesnej, kapitałochłonnej technologii do krajów rozwijających się, które nie posiadały zasobów finansowych, umiejętności technicznych i wystarczająco dużych rynków wewnętrznych, by te technologie przyswoić. „Rozwój nie zaczyna się od dóbr, lecz od ludzi, ich sposobów organizacji, zdyscyplinowania i wiedzy” [Schumacher 2013, s. 167]. Dlatego pomoc będzie „korzystna i żywotna tylko wtedy, gdy oprze się na istniejącym już poziomie wykształcenia w miarę licznych rzesz społeczeństwa, a stanie się prawdziwie wartościowa tylko wtedy, gdy będzie sprzyjać postępom w edukacji, organizacji i dyscyplinie pracy” [Schumacher 2013, s. 168].

Wiele aktualnych programów rozwojowych zakłada, że w centrum ich zainteresowania powinien być człowiek jako jednostka. Podwaliny pod teorię podstawowych potrzeb zbudował Dudley Seers [1969], który twierdził, że nie można rozpatrywać rozwoju tylko przez pryzmat wzrostu gospodarczego, ale trzeba uwzględnić rozwój społeczny. Za elementy konieczne dla rozwoju krajów biednych uznał: wystarczające pożywienie, miejsce pracy (zatrudnienie), dostęp do edukacji, uzyskanie uczestnictwa w rządach i niepodległość rozumianą jako niezależność polityczną i ekonomiczną w podejmowaniu decyzji (od innych rządów). W koncepcję

podstawowych potrzeb zaangażowała się Światowa Organizacja Pracy (International Labour Organization – ILO). W czerwcu 1976 r. na Światowej Konferencji Zatrudnienia przyjęto Deklarację Zasad i Programu Działania dla Strategii Potrzeb Podstawowych. Teoria podstawowych potrzeb była pierwszą teorią rozwoju krajów Trzeciego Świata o charakterze egalitarystycznym [Mehmet 1999, s. 94]. Teorię tę rozwinął Paul Streeten [1979]. Podstawowe potrzeby w wymiarze indywidualnym obejmują: dostateczne pożywienie, mieszkanie i odzież oraz wyposażenie mieszkania w naczynia i meble. Potrzeby podstawowe w wymiarze społecznym to dostęp do zdrowej wody pitnej, urządzenia sanitarne, transport publiczny, dostęp do edukacji i ochrony zdrowia, udział ludzi w procesach decyzyjnych ich dotyczących oraz podstawowe prawa człowieka. Streeten nie był jednak przeciwnikiem industrializacji, którą uznawał za warunek realizacji celów społecznych [Väyrynen i Pilecki 1979, s. 69].

Połączenie zasad rynkowych z „odwieczną mądrością życia” postulował David C. Korten. Sformułował on zasady „rozsądnego rynku”, które miały stanowić alternatywę dla globalizacji i ukształtować świat, który nastąpi po kapitalizmie. Według tych zasad miarą wszelkich działań powinno być życie, a koszty powinny być ponoszone przez tych, którzy podejmują decyzje. Zasady „rozsądnego rynku” obejmowały również wsparcie dla małych przedsiębiorstw i własności bezpośrednio związanej z firmą; dążenie do równości; postulat pełnej jawności; zachęty do dzielenia się wiedzą i technologią; dążenie do różnorodności i samowystarczalności, zachowanie granic między państwami; respektowanie koniecznej roli rządu oraz troskę o rozwój etyczny [Korten 2002, 162–170].

Teorię podstawowych potrzeb i rozwoju społecznego rozwijał Mahbub ul Haq. Był on też szefem zespołu, który opracował pierwszy *Human Development Report* [UNDP 1990], wydany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Rozwój społeczny został w nim zdefiniowany jako „proces rozszerzania ludzkich wyborów” [UNDP 1990, s. 1]. Zakres tych wyborów był szeroki i obejmował: długie i zdrowe życie, dostęp do edukacji i zasobów niezbędnych do życia w przyzwoitych standardach, wolność polityczną, prawa człowieka i gwarancję osobistego szacunku dla siebie [UNDP 1990, s. 1]. Ważnym i trwałym osiągnięciem ul Haq było opracowanie wskaźnika rozwoju społecznego (*Human Development Index* – HDI) stosowanego do dziś. Wcześniej podstawowym miernikiem rozwoju był produkt krajowy brutto, czyli całkowita produkcja towarów i usług w danej gospodarce mierzona w cenach rynkowych, lub produkt narodowy brutto, który obejmował PKB plus przychód czynników netto. Indeks HDI uwzględniał pierwotnie trzy współczynniki – dochodu, oczekiwanej długości życia i edukacji.

W 2006 r. Adrian White zaproponował wskaźnik zadowolenia z życia (*Satisfaction with Life Index* – SLI), bazujący na hierarchii potrzeb Abrahama Masłowa. Wskaźnik ten uwzględnia dobrobyt materialny i dobrobyt pozamaterialny. Czynniki mierzonymi na potrzeby obliczenia SLI są zdrowie, zamożność, dostęp do

podstawowej edukacji, stabilność polityczna i bezpieczeństwo, wolność polityczna, równość płci, życie rodzinne i bezpieczeństwo pracy. Wskutek proliferacji wskaźników jakościowych jest obecnie bardzo dużo. Niektóre z nich są sektorowe, inne mają charakter syntetyczny:

- wskaźnik HDI skorygowany o stopień istniejących nierówności,
- rozszerzony wskaźnik fizycznej jakości życia,
- indeks niestabilności gospodarczej,
- wskaźniki zasobów ludzkich,
- wielowymiarowy wskaźnik ubóstwa,
- wskaźnik ubóstwa dla krajów rozwijających się,
- wskaźnik ubóstwa dla krajów rozwiniętych,
- wskaźniki rozwoju względem płci,
- wskaźnik aktywności zawodowej kobiet,
- wskaźnik zagrożenia dzieci,
- współczynnik Giniego (ukazujący różnice w podziale dochodów),
- indeksy wolności gospodarczej,
- indeks zrównoważonego dobrobytu ekonomicznego,
- wskaźnik ekonomicznych aspektów dobrobytu,
- indeks rozwoju trwałego

oraz wskaźniki szczęśliwości:

- wskaźnik oczekiwanej długości szczęśliwego życia, szczęście krajowe brutto,
- wskaźnik potencjalnej migracji netto.

Równolegle rozwijano wskaźniki ilościowe:

- wskaźnik dobrobytu ekonomicznego netto,
- miernik dobrobytu ekonomicznego,
- miernik krajowego dobrobytu,
- miernik ekonomicznych aspektów dobrobytu.

Radykalną propozycją teoretyczną jest koncepcja postrozwoju (*postdevelopment*), wynikająca z krytycznej analizy europocentrycznego podejścia do rozwoju i zakładająca, że sama „idea” rozwoju jest polityczną metanarracją, która odzwierciedlała zachodni projekt interwencji i interesy jego realizatorów” [Payne i Phillips 2011, s. 164]. Arturo Escobar określił rozwój jako „mechanizm produkcji i zarządzania Trzecim Światem” [Escobar 1992, s. 413]. Badania rozwojowe i działania rozwojowe są w tym ujęciu instrumentami hegemonii Zachodu. Antynowoczesne postulaty i idee zgłaszali też Edward Said [1991], Gilbert Rist i Gustavo Esteva. E. Said, analizując to, w jaki sposób Zachód wyobraża sobie Orient, dochodził do konkluzji, że Zachód dąży do kontrolowania Orientu jako czegoś potencjalnie niebezpiecznego. Jednym ze sposobów tej kontroli jest rozwój. G. Rist zwrócił uwagę, że mimo wysiłków Marksa, Keynesa czy Schumpetera, nigdy nie powstała prawdziwa heterodoksja, czyli „całkowicie alternatywny dyskurs ekonomiczny o aspiracjach naukowych” [Rist 2015, s. 232–233]. Paradoksalnie zwolennicy „postrozwoju” dochodzili do

podobnych wniosków jak libertariańscy neoliberalowie – skoro działania rozwojowe przynoszą porażki albo są instrumentem dominacji i kontroli, to należy z nich zrezygnować. Program pozytywny postrozwaju był bardzo skromny. Zwolennicy tej koncepcji uznawali wyższość lokalnych, tradycyjnych stylów życia do tego stopnia, że odrzucali nawet ideę praw człowieka jako przejaw zachodniego modernizmu.

W ostatnich latach przedmiotem bardzo licznych badań stały się kwestie *gender*. Prekursorką badań *gender* w kontekście rozwoju była Ester Boserup [1970]. W wyniku badań powstały dwie teorie. Pierwsza to teoria „kobiet w rozwoju” (*Women in Development* – WID), koncentrująca się na analizie ról płciowych. Teoria ta akceptowała istniejące struktury i instytucje społeczne. Celem zwolenników koncepcji WID było włącznie kobiet do programów i projektów rozwojowych, ze szczególnym naciskiem na zwiększenie produktywności i dochodów kobiet. Catherine Overholt, Mary Anderson, Kathleen Cloud i James E. Austin [1985] opracowali metodologię analizy podziału pracy między kobiety i mężczyzn oraz ich dostępu i kontroli nad zasobami. Teoria WID była rozwijana przez Shirin Rai, Irene Tinker i Barbarę Rogers. Znaczenie tej teorii polegało na wprowadzeniu do badań, debaty i praktyki pomocy rozwojowej kwestii płci.

Druga, późniejsza teoria, zapoczątkowana w latach 80., jest określana jako „płeć a rozwój” (*Gender and Development* – GAD) i stanowi materialistyczną krytykę neoliberalizmu. Teoria GAD zakładała, że analiza ról i poprawa warunków życia kobiet nie wystarczą dla zapewnienia równości płci. Sposobem zapewnienia równości płci w kontekście rozwoju państw biednych jest przekształcenie struktur i instytucji gospodarczych, społecznych i politycznych, które w przeszłości takiej równości nie zapewniały. Teorię GAD rozwijały Maxine Molyneux [1985], która wprowadziła kategorię „interesy” *gender*, i Caroline Moser [1993], podkreślająca uwłasnowolnienie kobiet (*empowerment*). Badaniami *gender* w kontekście rozwoju zajmowały się również Diane Elson [1995], Sylvia Walby [2009], Lynne Brydon i Sylvia Chant [1989], Anne McClintock [1995], Cecile Jackson i Ruth Pearson [1998], Elżbieta Puchnarewicz [1999], Frances Cleaver [2002], Jane S. Jacqueline i Gale Summerfield [2006], Janet H. Momsen [2003], Martha Nussbaum [2001], Renata Hryciuk i Agnieszka Kościanańska [2006] oraz Krishna Ahooja-Patel [2007]. Obecnie dominującą koncepcją polityczną jest *gender mainstreaming*. Pojęcie to oznacza strategię, której celem jest osiągnięcie równości płci. W związku z tym perspektywa płci powinna być uznawana za kluczową we wszystkich politykach sektorowych i programach, a zatem także w polityce rozwojowej.

Niektórzy ekonomiści, którzy w ostatnich latach próbowali rozwiązywać dyalematy związane z rozwojem w wymiarze globalnym, wywoływali swoimi publikacjami wielkie dyskusje publiczne, wykraczające poza środowisko naukowe. Hernando de Soto [2000] olbrzymią wagę przypisywał sformalizowanej własności. „Biedni mieszkańcy tych krajów – pięć szóstych ludzkości – mają własność, lecz nie mają procesu, który umożliwiłby reprezentację ich własności i wytworzenie

kapitału. Mają domy, lecz brak im tytułów; mają plony, ale brak im kontraktów; mają przedsiębiorstwa, lecz brak im zarejestrowanych statutów” [de Soto 2002, s. 27]. Te braki prowadzą do braku kapitału na poziomie wystarczającym do prawidłowego funkcjonowania kapitalizmu. Formalna własność to dla de Soto znacznie więcej niż posiadanie. To sposób organizowania wiedzy na temat zasobów i wydobycia z nich potencjału, niezbędnego do wytworzenia kapitału [de Soto 2002, s. 247]. W zupełnie innym kierunku zmierzały rozważania Amartyi Sena¹³. Próbował on powiązać rozwój gospodarczy z promocją praw człowieka, demokracji i zasad państwa prawa. Rozwój – w ujęciu indywidualnym – polega, według niego, na możliwości nabycia przez człowieka tego, co jest mu niezbędne do realizowania własnej wizji rozwoju. Tym, co pozwala ludziom realizować własne wizje rozwoju, jest zwiększenie zakresu wolności i zagwarantowanie realnej możliwości wyboru. Amartya Sen postrzegał wolność jako proces i możliwość. Wolności, które wypełniają te dwie role, to: swobody polityczne (możliwość wyboru rządu, wyrażania opinii, kontrolowania władz), możliwości ekonomiczne (konsumpcji, wymiany i produkcji w bezstronnych warunkach), możliwości społeczne (edukacja i opieka zdrowotna), gwarancje jawności i zabezpieczenia pomocowe, chroniące najbardziej potrzebujących przed wypadkami losowymi [Sen 2002, s. 53]. Sen uważał, że „rozwój wymaga usunięcia głównych źródeł zniewolenia: ubóstwa i tyranii, słabych możliwości ekonomicznych, a także systemowej depriwacji społecznej, zaniedbania infrastruktury publicznej, jak również nietolerancji i nadaktywność państw represyjnych” [Sen 2002, s. 3]. Z drugiej strony część badaczy uważa, że niesprawiedliwe reguły handlu światowego czy zmiany klimatyczne wywoływane przede wszystkim przez przemysł państw rozwiniętych są przyczynami zarówno nowych wojen, jak i najgorszych przejawów ubóstwa, do których zalicza się głód [Bello 2011; Welzer 2010; Ziegler 2013].

Joseph Stiglitz¹⁴, uznawany za przedstawiciela neokeynesizmu, wykorzystał własne badania dotyczące asymetrii informacji w kontekście ekonomii rozwoju. Krytykował Międzynarodowy Fundusz Walutowy i polityczne warunkowanie pomocy. Proponował, aby warunkowość zastąpić selektywnością, „polegającą na udzielaniu pomocy krajom mającym osiągnięcia na swoim koncie” [Stiglitz 2004, s. 215]. Chciał złączyć zalecenia konsensu waszyngtońskiego i zastąpienia go koncepcją, którą określił jako konsensus postwaszyngtoński. J. Stiglitz uważał, że wzrost gospodarczy nie może być traktowany jako jedyny czynnik rozwoju. Inne powinny być standardy życia, ochrony zdrowia i edukacji [Stiglitz 1998, s. 15]. Podkreślał znaczenie zasady własności jako gwarantującej dostosowania koncepcji teoretycznych do warunków i potrzeb lokalnych. Próbował stworzyć nowy paradygmat rozwoju, traktujący rozwój jako transformację, której celem jest zagwarantowanie jednostkom i społeczeństwom większej kontroli nad ich losami. Proponował m.in.

¹³ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1998 r.

¹⁴ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2001 r. (laureatami byli też George A. Akerlof i Andrew M. Spence).

przyjęcie do wiadomości niebezpieczeństw wynikających z liberalizacji rynku kapitałowego, reformę prawa dotyczącego upadłości i moratoriów, poprawę regulacji dotyczących bankowości, poprawę zarządzania ryzykiem, poprawę systemu zabezpieczeń społecznych, poprawę sposobu reagowania na kryzysy, ujawnianie wpływu programów MFW na spodziewane rozmiary ubóstwa i bezrobocia oraz ponoszenie odpowiedzialności za ewentualne błędy w tych analizach [Stiglitz 2004, s. 210–213].

Liberalny ekonomista i wieloletni ekspert Banku Światowego Wiliam Easterly krytykował podejście biurokratyczne i arogancję dawców uważających się za ekspertów. Organizacje zajmujące się pomocą rozwojową określił terminem „kartel dobrych intencji”. Zaliczył do niego ONZ i jej konferencje o finansowaniu rozwoju, MFW, Bank Światowy, amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego i Międzyamerykański Bank Rozwoju [Easterly 2002]. Uważał, że trwały rozwój jest możliwy poprzez wolność gospodarczą, funkcjonującą w sprawnym otoczeniu instytucjonalnym [Easterly 2013]. Jeffrey Sachs [2005], wierzący w skuteczność pomocy rozwojowej, apelował do polityków państw bogatych, by spełnili swe obietnice względem państw biednych. „Wielkie pchnięcie” powinno polegać, według niego, na inwestycjach infrastrukturalnych i interwencjach w zakresie ochrony zdrowia. Paul Collier [2007] przekonywał, że bez wzrostu gospodarczego nie da się zmniejszyć ubóstwa. Proponował pomoc zagraniczną na wielką skalę, połączoną z interwencją zbrojną w tych przypadkach, gdy jest to konieczne. Formuła, którą zaproponował jako drogę do dobrobytu, wyglądała następująco:

- natura – technologia + regulacje = głód,
- natura + technologia – regulacje = grabież,
- natura + technologia + regulacje [dobre rządy] = dobrobyt [Collier 2010].

Z kolei Dambisa Moyo [2009] bardzo krytycznie oceniła dotychczasowe wysiłki dawców. Postawiła tezę, że pomoc zagraniczna była dla Afryki wręcz szkodliwa. Jej zdaniem zamiast instrumentów transferowych powinno się umożliwić dostęp do międzynarodowych rynków kapitałowych i wspierać rozwój sektora prywatnego. Sceptyczny wobec pomocy rozwojowej jest Angus Deaton¹⁵. Przekonanie, że problem biedy na świecie można wyeliminować poprzez przekazywanie pieniędzy biednym przez bogate państwa i bogatych ludzi, określił terminem „iluzja pomocy” [Deaton 2016, s. 289–290]. Postuluje on zmniejszenie pomocy, jej lepsze ukierunkowanie – inwestowanie w leczenie chorób niebezpiecznych dla krajów biednych (malarii, gruźlicy) oraz finansowanie profesjonalnego doradztwa, na przykład podczas międzynarodowych negocjacji handlowych. Justin Yifu Lin¹⁶ powrócił do koncepcji strukturalistycznych i zaproponował „nową ekonomię strukturalną”. Odrzuca w niej zarówno konsensus waszyngtoński, jak i socjalistyczne uprzymy-

¹⁵ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2015 r.

¹⁶ Główny ekonomista Banku Światowego w latach 2008–2012.

słowienie. Proponuje szerokie wsparcie publiczne dla tych firm prywatnych, które działają w sektorach rokujących sukces rynkowy.

Najnowszym przykładem intensywnej globalnej debaty jest dyskusja na temat tezy Thomasa Piketty'ego [2015], który uważa, że jedną z nieodłącznych cech obecnego systemu ekonomicznego jest wzrost nierówności. T. Piketty dowodzi, że dochody z kapitału są wyższe od wzrostu gospodarczego. Nie wieszczy jednak, jak I. Wallerstein, końca kapitalizmu, tylko wzywa do jego reformowania. Jego propozycje są jednak rewolucyjne. Proponuje bowiem globalny podatek od kapitału i to w wysokości 1% dla majątku o wartości od 1 do 5 mln EUR i 2% rocznie dla majątku o wartości powyżej 5 mln EUR, ale „wyobraża” sobie nawet stawkę 5% lub 10% dla majątków o wartości powyżej 1 mld EUR [Piketty 2015, s. 646]. W przypadku Unii Europejskiej podatek taki dawałby znacznie więcej funduszy niż cała obecna oficjalna pomoc rozwojowa UE – 2% unijnego PKB rocznie. Niestety, z perspektywy regionów najuboższych, np. Afryki Subsaharyjskiej, wcale nie jest oczywiste, że nawet gdyby wprowadzono taki podatek, musiałoby to oznaczać automatyczne przekazywanie przychodów z jego tytułu na ODA. Mogłyby być przeznaczone na przykład na zmniejszanie nierówności w krajach rozwiniętych.

Idea globalnego podatku T. Piketty'ego nie była pierwszą w historii. Już wcześniej proponowano wprowadzenie globalnego podatku, który pozwoliłby zwalczać ubóstwo i wspomagać rozwój. Bezskutecznie. W 1972 r. James Tobin¹⁷ zaproponował wprowadzenie podatku od międzynarodowych transakcji walutowych (podstawowa stawka miałyby wynosić 0,1%). W 1976 r. Jan Tinbergen¹⁸ sugerował wprowadzenie ponadnarodowego podatku dla międzynarodowych korporacji [Leszczyński 2016, s. 106]. Podatek miałby być płacony za korzystanie z zasobów naturalnych traktowanych jako dziedzictwo całej ludzkości i przeznaczony na potrzeby państw rozwijających się. Z wyliczeń J. Tinbergena wynikało, że gdyby oficjalna pomoc rozwojowa osiągnęła pułap 0,75% PNB krajów rozwiniętych, to umożliwiłaby wejście krajom rozwijającym się na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Thomas Pogge postulował wprowadzenie podatku od wydobywania zasobów naturalnych (*Global Resources Dividend*) w wysokości 1% [Pogge 2001, s. 66–67]. Prezydent Jacques Chirac zaproponował wprowadzenie podatku „solidarnościowego” od biletów lotniczych w celu finansowania globalnych programów zdrowotnych [Brock 2016, s. 129]. Koncepcji dotyczących tego, co mogłoby stanowić przedmiot opodatkowania, jest wiele: podatek węglowy, podatki od poczty elektronicznej, od światowego handlu, od międzynarodowego handlu bronią, od paliwa lotniczego, od satelitów, od wykorzystania widma radiowego, elektronicznego, od międzynarodowej reklamy, od konsumpcji [Brock, s. 126–131].

¹⁷ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1981 r.

¹⁸ Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1969 r.

Propozycja podatku J. Tobina była wprawdzie dyskutowana w 1995 r. na szczycie siedmiu najbogatszych państw świata G7 w Halifaksie, ale z powodu braku woli politycznej podatek ten nigdy nie został wprowadzony. Zwolennicy takiego rozwiązania byli rozczarowani, gdy podczas Trzeciej Międzynarodowej Konferencji na temat Finansowania Rozwoju w lipcu 2015 r. w Addis Abebie dawcy pomocy nie zgodzili się na powołanie międzynarodowej instytucji zajmującej się kwestiami podatkowymi. Rozwój sytuacji politycznej – wynik referendum w sprawie Brexitu, wybór Donalda Trumpa i jego pierwsze decyzje jako prezydenta Stanów Zjednoczonych – zmniejszają szanse na przyjęcie globalnego podatku. Nigdy nie udało się zrealizować zalecenia UNCTAD z lat 60., które później było wielokrotnie powtarzane, by państwa rozwinięte przekazywały 1% PKB na rzecz państw biedniejszych. Jednym z badaczy proponujących takie rozwiązanie była M. Nussbaum, która wiązała idee sprawiedliwości z wymiarem transnarodowym i praktycznym [Kwiatkowska 2016, s. 32]. Według OECD w 2015 r. tylko trzech dawców osiągnęło ten poziom, w tym jeden spośród państw członkowskich UE: Szwecja – 1,4%, Zjednoczone Emiraty Arabskie – 1,09% i Norwegia – 1,05%.

Wpływ niektórych ekonomistów badających rozwój był ważny dla stanu badań, rozwoju dyscypliny i ewentualnego wykorzystania badań, ale miał nieco mniejszy wpływ na debatę publiczną. Byli wśród nich m.in: J.K. Galbraith [1987] czy Dani Rodrik [2011]. J.K. Galbraith był przedstawicielem neoinstytucjonalizmu i krytykiem polityki monetarnej. Stwierdził, że jednym z powodów utrwalania się ubóstwa jest długotrwałość trwania w nim. Z czasem powstaje bowiem syndrom przystosowania się do życia w ubóstwie, który trudno jest przełamać nawet wówczas, gdy wystąpią sprzyjające temu okoliczności. Wypowiedział też słynną formułę, że „w kapitalizmie człowiek wyzyskuje człowieka, w komunizmie jest dokładnie odwrotnie” [Chang 2016, s. 177]. D. Rodrik zaproponował uzupełnienie konsensusu waszyngtońskiego o elementy instytucjonalne i społeczne. Zaliczał do nich nadzór właścicielski, walkę z korupcją, elastyczne rynki pracy, porozumienia w ramach WTO, kodeksy i standardy finansowe, ostrożne otwarcie rynku kapitałowego, odejście od pośrednich reżimów kursowych, niezależność banku centralnego, systemy zabezpieczenia potrzeb społecznych i programy ograniczania ubóstwa [Rodrik 2011, s. 34]. Inge Kaul rozwinęła koncepcję „globalnych dóbr publicznych”, obejmującą te globalne zasoby, które można uznać teoretycznie za wspólne [Kaul, Grunberg i Stern 1999]. Ich lista jest długa, gdyż obejmuje nie tylko zasoby naturalne, jak na przykład atmosferę. Do globalnych dóbr publicznych zalicza się dorobek działalności ludzkiej – wiedzę, zasady i normy, dziedzictwo światowe, transnarodową infrastrukturę, internet oraz takie wartości, jak „pokój, zdrowie, stabilność finansowa, wolny i sprawiedliwy handel, wolność od ubóstwa, równowaga środowiskowa, równość i sprawiedliwość” [Nawrot 2014, s. 44].

Daron Acemoglu i James A. Robinson [2014] podkreślali znaczenie instytucji i praw własności. Wyróżnili instytucje (gospodarcze i polityczne) o charakterze

wyzyskującym i włączającym. „Włączające instytucje gospodarcze, które bronią praw własności, tworzą pole gry z regułami jednakowymi dla uczestników, a także zachęcają do inwestowania w nowe technologie i umiejętności, bardziej przyczyniają się do rozwoju gospodarczego niż gospodarcze instytucje wyzyskujące, które nastawione są na przejmowanie zasobów wielu ludzi przez nieliczną grupę, nie chronią praw własności ani nie zachęcają do aktywności gospodarczej” [Acemoglu i Robinson 2014, s. 477]. Włączające instytucje gospodarcze wspierają się wzajemnie z włączającymi instytucjami politycznymi, prowadzącymi do pluralizmu politycznego i ładu prawnego, niezbędnego dla zagwarantowania praw własności. Z drugiej strony wyzyskujące instytucje gospodarcze są sprzężone wzajemnym poparciem z wyzyskującymi instytucjami politycznymi. Pozwalają na koncentrację władzy w rękach nielicznych elit, które mają osobisty interes we wzmacnianiu wyzyskujących instytucji gospodarczych. To podwójne sprzężenie zwrotne, zdaniem Acemoglu i Robinsona, nie wyklucza wzrostu gospodarczego w żadnym z tych przypadków. Jednak w przypadku instytucji wyzyskujących rozwój nie może być trwały [Acemoglu i Robinson 2014, s. 477].

Aktywnym krytykiem neoliberalnej ekonomii rozwoju jest Ha-Joon Chang. Tytuł jego kluczowej publikacji jest jednoznaczny: *Żli Samrytanie. Mit wolnego handlu i tajna historia kapitalizmu* [Chang 2016]. H.-J. Chang stawia w swej pracy kilka daleko idących tez. Niektóre z nich: wolny handel ogranicza wolność wyboru krajów biednych; „pożyczanie” pomysłów od bardziej produktywnej zagranicy jest kluczowe dla rozwoju gospodarczego; korupcja pojawia się dlatego, że rynku jest zbyt dużo, a nie zbyt mało; wolny rynek i demokracja nie są naturalnymi sprzymierzeńcami; kraje nie są biedne dlatego, że ich mieszkańcy są leniwi – ich mieszkańcy są „leniwi”, bo są biedni [Chang 2016, s. 30]. Tytułowi Samrytanie (czyli bogate obecnie państwa) są źli ze względu na swą neoliberalną politykę w zakresie międzynarodowego handlu, regulacji inwestycji zagranicznych, prywatyzacji, ochrony praw własności intelektualnej i polityki makroekonomicznej. Sami rozwinęli się nie dzięki wolnemu rynkowi i wolnemu handlowi, tylko dzięki protekcjonizmowi, ochronie celnej, rządowym subsydiom i dyskryminacji zagranicznych inwestorów.

Badacze rozwoju próbowali ustalić definicję ubóstwa. Większość z nich uznawała względny charakter zjawiska. Uniwersalna granica była jednak niezbędna dla określenia skali zjawiska w wymiarze globalnym. A. Sen rozróżnił ubóstwo absolutne, które oznacza zagrożenie ludzkiego życia, i ubóstwo względne, które oznacza ograniczenie w pełnieniu funkcji istotnych w życiu społecznym. Ekonomiści opracowali wiele wskaźników pomocnych w mierzeniu ubóstwa: wskaźniki liczby ubogich; wskaźniki luki ubóstwa czy wskaźnik luki dochodu. W 1990 r. Martin Ravallion zaproponował, by za granicę skrajnego ubóstwa przyjąć niezwykle prosty miernik – kwotę 1 USD dziennie – i mimo wielu zastrzeżeń granica ta długo była stosowana w działaniach polityków. W 2008 r. Bank Światowy podniósł poziom granicy ubóstwa do 1,25 USD dziennie wg parytetu sił nabywczej z roku

2005, a w roku 2015 podniósł ją do 1,9 USD. Według aktualnej globalnej agendy rozwojowej granica ta wynosi 1,25 USD dziennie, choć agenda obejmuje też cele, w których punktem odniesienia są granice ubóstwa określone w poszczególnych państwach.

Abhijit V. Banerjee i Esther Duflo [2010] założyli ośrodek badawczy Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (2003), działający przy Massachusetts Institute of Technology. Jego zadaniem było opracowanie metod walki z ubóstwem opartych na badaniach empirycznych. Wpłynęło to znacząco na tzw. randomizację badań rozwojowych¹⁹ [Leszczynski 2016, s. 130]. Spór o randomizację badań jest dzisiaj najbardziej intensywnym dylematem badań nad rozwojem. Do jej krytyków należą A. Deaton, Stéphane Baele i D. Lal. Krytycy randomizacji badań rozwojowych zwracają uwagę na: zakres badań, które obejmują tylko niewielkie obszary interwencji, małą wielkość badanych grup, kłopot z zapewnieniem pełnej losowości wybranych grup, brak walorów eksplikatywnych, czyli odpowiedzi na pytanie, dlaczego jakieś czynniki oddziałują w danej sytuacji, czy problem z zagwarantowaniem ortogonalności wobec potencjalnych czynników zaburzających wyniki [za: Lal 2015, s. 136].

Problemy rozwoju nurtowały i nurtują wielu ekonomistów. Frederic Benham [1961] był twórcą teorii rozwoju przez handel. Zakładał, że rozwój handlu z państwami rozwiniętymi może prowadzić do wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się. Negował w związku z tym konieczność industrializacji prowadzonej przez państwo. Kwestię rozwoju badali też m.in. Herbert Frankel [1938], Gerald Meier [2005], Owen Barder [2006], Erik S. Reinert [2007], René Dumont [1991], Michael Cowen i Robert Shenton [2004], Padma Desai [2003], Louka Katseli [1993], Claude Henry i Laurence Tubiana [2017], Robert M. Townsend [1990], Majid Rahnama i Victoria Bawtree [1997], Nicola Phillips [2011], Gilles Carbonnier [2012]. Polscy ekonomiści zajmujący się ekonomią rozwoju to: Zbigniew Kamecki [1966], Jerzy Kleer [1974], Józef Nowicki [1978], Mieczysław Gulcz [1984, 1988], Adam Budnikowski [1991], Zygmunt Krasucki [1996], Przemysław Deszczyński [2001, 2010, 2011], Ryszard Piasecki [2003], Marek Garbicz [2012], Stanisław Miklaszewski [2007], Urszula Żuławska [2004], Ewa Latoszek [2010], Janusz Gudowski [1985], Grzegorz Kołodko [2010], Bogusław Fiedor i Karol Kociszewski [2010], Edward Szczepanik [1958] oraz Tomasz Rynarzewski i współautorzy [2017].

Mnogość teorii rozwoju potwierdza tezę, że nie ma jednej, uniwersalnej koncepcji rozwoju, której skuteczność byłaby niezależna od warunków występujących w danym miejscu i w danym czasie. W ostatnich latach zmniejszył się wpływ wzrostu gospodarczego na postrzeganie rozwoju. „Coraz więcej badaczy twierdzi, iż do ekonomii w szerszym niż dotychczas zakresie musi zostać przeniesiona idea

¹⁹ Metoda badawcza zapożyczona z badań medycznych. Polega na tym, że losowo wybraną grupę ludzi poddaje się danemu leczeniu. Jednocześnie bada się drugą losowo wybraną grupę kontrolną, której nie poddaje się leczeniu. Różnica między średnimi wynikami w obu grupach jest uznawana za miernik skuteczności badanej terapii.

zrównoważonego rozwoju, że mamy już nawet do czynienia z nowym paradygmatem, określanym jako rozwój niekonwencjonalny lub alternatywny, urzeczywistnianym pod nazwami zrównoważonego, trwałego, samopodtrzymującego się rozwoju lub ekorozwoju, w którym celem aktywności ludzkiej przestaje być wzrost gospodarczy, a stopniowo staje się nim rozwój z zachowaniem jego uwarunkowań i sprawiedliwości międzypokoleniowej w dostępie do różnych środowisk: przyrodniczego, kulturowego, ekonomicznego” [Ślódowa-Hełpa 2015, s. 77].

Kolejnym problemem teorii rozwoju jest zjawisko, które Ozay Mehmet określił jako okcydentalizacja Trzeciego Świata. Za kluczową dla okcydentalizacji uznał on ideę „rozwoju gospodarczego jako postępu, definiowanego przez rynkowe siły podaży i popytu, które pojawiały się na Zachodzie” [Mehmet 1999, s. 2]. Była ona już opisywana wcześniej przez zwolenników postrozwoju [Amin 1989]. Tak rozumiana okcydentalizacja generuje w opinii zwolenników postrozwoju liczne problemy – „zniszczenie środowiska naturalnego, dehumanizacyjna forma rozwoju w wielu regionach świata, ciągle reprodukowanie neoimperialistycznych, neokolonialnych i patriarchalnych struktur dominacji i eksploatacji” [Payne i Phillips 2011, s. 165]. Okcydentalizacja jest ściśle związana z europocentryzmem, który w kontekście rozwojowym jest zaś definiowany jako „europocentryczny światopogląd, w którym interes lub korzyść dla Europejczyków i ich potomków są osiągane kosztem innych, a uzasadnieniem tego światopoglądu są paradygmaty lub normy etyczne, które głoszą uniwersalne korzyści dla wszystkich” [Mehmet 1999 s. 10]. Niewątpliwie miał on i nadal ma duży wpływ na nauki społeczne. Problem dostrzegał I. Wallerstein, który europocentryzm nauk społecznych wiązał z ich wizją historii i próbami narzucenia teorii postępu [Wallerstein 2003, s. 120–121]. Paradoksem jest to, że nawet jego własna teoria systemów-światów, podobnie jak teorie ekonomii klasycznej czy marksistowskiej, jest zaliczana do teorii europocentrycznych.

Wielość koncepcji rozwojowych nie ułatwia politykom odpowiedzi na dylemat zawarty w pytaniu – jaka polityka rozwojowa może być najbardziej skuteczna. W ostatnich latach niektórzy decydenci (np. Tony Blair) chcieli prowadzić politykę, o której można byłoby powiedzieć, że jest „oparta na dowodach”. W wypadku polityki rozwojowej byłoby to jednak zadanie bardzo trudne do wykonania. Jednym z podstawowych powodów niepowodzeń w praktycznym wdrażaniu teorii rozwojowych „od zawsze” był fakt, że wiele z owych teorii nie uwzględniało realnych warunków panujących w krajach rozwijających się. Sposobem na usunięcie tej luki ma być „randomizacja”, określana czasami jako podstawowa metoda „nowej ekonomii rozwoju”. Pozwala ona bowiem na uwzględnienie lokalnego kontekstu i (teoretycznie) wiarygodny pomiar rezultatów. Z drugiej strony „randomizacja” niewiele mówi o związkach przyczynowo-skutkowych, a wyniki uzyskane wskutek jej stosowania nie pozwalają na formułowanie wniosków ogólnych. Dodatkowo stosowanie tej metody oznacza instrumentalizację badanych, a nawet ryzyko wyrażenia im konkretnych szkód, oraz otwiera problem odpowiedzialności za

ewentualne niekorzystne skutki badań. Niezależnie od sporów wokół „randomizacji”, dylemat dotyczący tego, kto ma decydować o sposobie i kierunku rozwoju poszczególnych państw, nadal jest aktualny. Ubodzy mają często zupełnie inne priorytety, niż wynikałoby to z ekspertyz i zaleceń dawców pomocy.

Często w badania nad rozwojem angażują się geografowie – Jürgen Blenck [1979], Milion Santos [1967], Piers Blaikie [2016], Richard Peet i Elaine Hartwick [2009], Sarah Radcliffe [2006], Fred Scholze [2004], Marcus Power [2003], Mirosława Czerny [2005, 2016], Jerzy Makowski [1988], Hans-Georg Bohle [1994], Vandana Desai i Robert B. Potter [2002], Bogumiła Lisocka-Jaegermann [2012], Ron Martin i Jane Pollard [2017]. Z powodów metodologicznych używają pojęcia „geografii rozwoju”. Podobnie jak ekonomia rozwoju, łączy ono teorię i badania stosowane, ale w tym wypadku punktem odniesienia jest geografia. „Geograficzne badania nad rozwojem (czy też geografiami rozwoju) szukają paradygmatu, godząc teoretyczne podstawy badań geografii i nauk pokrewnych z praktycznym ich wykorzystaniem” [Czerny 2012, s. 18]. Teorią rozwoju z perspektywy geograficznej zajmuje się m.in. David Harvey. Jego antyneoliberalne i antyimperialistyczne koncepcje wywodzą się z tradycji marksistowskiej. W 2010 r. pisał, że: „tworzenie nowych geografii poprzez twórcze niszczenie starych jest jednym z bardzo dobrych sposobów radzenia sobie ze stale obecnym problemem rozporządzania nadwyżką kapitału” [Harvey 2010, s. 214]. Przez tworzenie nowych geografii Harvey rozumiał skutki przestrzennej ekspansji kapitału. Ekspansja ta jest niezbędna dla przewyższania kapitalistycznych kryzysów nadakumulacji. „Działanie to polega na wykorzystaniu nadwyżek kapitału w aktywności związanej z otwieraniem nowych przestrzeni i konieczności ich wyposażenia w infrastrukturę” [Gałanek 2013, s. 1094]. Konieczność akumulacji kapitału prowadzi w konsekwencji do produkowania przestrzeni i nierównego geograficznie rozwoju. Narzędziem wspierającym taką akumulację jest neoliberalizm, którego konsekwencją jest „restauracja władzy klasowej” [Harvey 2016, s. 42].

Z jednej strony geografowie zajmowali się ekonomią, a z drugiej strony przedstawiciele innych dyscyplin zajęli się geografiami i jej związkami z rozwojem. Ekonomisci – John Luke Gallup, J. Sachs i Andrew D. Mellinger [1998] badali relacje między czynnikami geograficznymi a rozwojem społeczno-ekonomicznym. Michael Gavin i Ricardo Hausmann [1998] próbowali ocenić korelację między geografiami a dystrybucją dochodów. P. Krugman [1995] badał współzależność między geografiami a współczesną myślą ekonomiczną

Badania nad rozwojem podejmuje też historycy. Względnie mniejsze zaangażowanie historyków w tego typu badania wynika częściowo z faktu, że duża część ekonomistów, którzy badają rozwój, to badacze zajmujący się historią gospodarczą. Nawet ci ekonomiści, którzy łączyli obie dyscypliny – ekonomię i historię gospodarczą – czynili to w sposób instrumentalny z punktu widzenia historii. Celem ich badań nie było poprawienie stanu wiedzy o przeszłości, tylko uzupełnienie teorii ekonomicznych o aspekt pozwalający na zrozumienie mechanizmów zmian

gospodarczych w czasie. Tak postrzegał rolę historii m.in. czołowy przedstawiciel kliometrii D. North. Z drugiej strony część historyków zajmujących się historią gospodarczą, np. Jerzy Topolski, dostrzegała ograniczenia metod ilościowych, antyintegrujący wpływ kliometrii i trudności w konstruowaniu syntezy wynikające z eliminacji czynników pozaekonomicznych [Ślódowa-Helpa 2015, s. 73]. Niemniej historycy angażujący się w badania nad historią rozwoju czy miejscem rozwoju w historii stanęli przed problemami podobnymi do tych, przed którymi stanęli ekonomiści i politolodzy.

I. Wallerstein jako najważniejszych inspiratorów koncepcji teorii systemów-światów wskazuje przedstawicieli szkoły historycznej *Annales*, postulującej całościową analizę społeczeństwa – Fernanda Braudela [2013] – i Mariana Małowista [1969]. F. Braudel uważał, że historia rozwoju rynków nie jest linearna, a Zachód nie był cywilizacją rozwijającą się wyłącznie samodzielnie i w izolacji. „Triumf państw północnych nie był wynikiem lepszej koncepcji prowadzenia interesów, naturalnej gry konkurencji przemysłowej [...] ani przejścia na stronę reformacji. Ich polityka polegała po prostu na zajęciu przemocą miejsca uprzednich beneficjentów rynku” [Braudel 2013, s. 116]. Jacques Le Goff, współtwórca szkoły historycznej *Annales*, wyróżnił trzy typy modernizacji: zrównoważoną, w której nowoczesność nie powoduje niszczenia tradycji starożytnych; konfliktową, która w drodze do nowoczesności doprowadza do konfliktów społeczności związanych z dawnymi tradycjami, i modernizację chwiejną, która stara się utrzymać równowagę między nowoczesnością i starożytnością. Le Goff uważał, że w Afryce Subsaharyjskiej występuje ostatni z typów modernizacji – modernizacja chwiejna [Le Goff 2007, s. 85–87]. Działania modernizacyjne kolonizatorów okazały się w wypadku Afryki słabe, nieciągle i źle dopasowane do lokalnych potrzeb. Co nie oznacza, że Afryka odrzuca postęp w ogóle: „tradycja nie przeciwstawia się postępowi; szuka go, domaga się, prosi o niego Boga, a nawet diabła” [Le Goff 2007, s. 87].

David Saul Landes²⁰ [1998] upatrywał źródła przezwyciężenia niedorozwoju w Europie w prawie własności i wolnym rynku. Badając historię globalną, doszedł do następujących wniosków: zyski z wymiany handlowej nie są rozłożone równo; eksport i import miejsc pracy nie jest tym samym co handel; korzyść komparatywna nie jest stała i może działać pozytywnie lub negatywnie; warto reagować na sygnały rynku; reakcja na sygnały rynkowe może zależeć od kultury; niektórzy dochodzą do wniosku, że lepiej jest brać, niż wytwarzać [Landes 2015, s. 583]. Z historii wywodzi konkluzję, że „najskuteczniejsze lekarstwa na nędzę powstawały na miejscu” [Landes 2015, s. 584]. Dlatego ostrożnie podchodzi do pomocy zagranicznej: „może być przydatna, ale jak niespodziewane wzbogacenie się, może także zaszkodzić. Bywa, że zniechęca do wysiłku i utrwała okaleczające poczucie niemożności” [Landes 2015, s. 584]. Zalecenia D.S. Landesa dla ubogich są konserwatywne: „praca,

²⁰ Był też ekonomistą.

oszczędzanie, uczciwość, cierpliwość, wytrwałość”. Autor *Bogactwa i nędzy narodów* zdaje sobie sprawę, że zalecenia te mogą być postrzegane jako przejaw egoistycznej obojętności. Dodaje zatem: „w gruncie rzeczy żadne upewnomoćnienie nie jest tak skuteczne jak osiągnięte własnymi siłami” [Landes 2015, s. 585].

Wśród historyków zajmujących się historią gospodarczą i rozwojem są: Michael Postan [1973], Eric Hobsbawm [2015], Rondo Cameron [1972], Aldo de Maddalena [1970], Jean-François Bergier [1984], Walter Rodney [1972], Jan Jakub Milewski [1984]²¹, Ulf Engel i Gorm Rye Olsen [2005], Niall Ferguson [2012], Adam Leszczyński [2013, 2016]. Według N. Fergusona sześć „zabójczych aplikacji” pozwoliło Zachodowi zdominować świat. Zaliczył do nich: konkurencję (decentralizacja życia politycznego i gospodarczego), naukę (która dała możliwość zmieniania świata przyrody i przewagę militarną), prawo własności (ochrona prywatnych właścicieli i pokojowe rozstrzyganie sporów), medycynę (wydłużenie życia ludzkiego), społeczeństwo konsumpcyjne (dzięki konsumpcji podtrzymano rewolucję przemysłową i etykę pracy, rozumianą jako „moralne ramy i sposób działania [...]”, które zapewniają spójność dynamicznemu i potencjalnie niestabilnemu społeczeństwu, stworzonemu przez pozostałe «aplikacje»” [Ferguson 2012, s. 39]. Rolę mechanizmu różnicującego Zachód od reszty świata odegrały, w jego opinii, instytucje.

Część historyków zajmuje się współczesnymi dylematami rozwoju. A. Leszczyński, koncentrujący się na historii teorii i praktyki rozwoju, a w tym na historii pomocy rozwojowej, formułuje pytania wynikające z aktualnego stanu debaty nad rozwojem. Czy Zachód ma moralne prawo wzywać kraje rozwijające się do ochrony środowiska naturalnego, skoro sam przez wieki rozwijał się dzięki wykorzystaniu środowiska? W jakim stopniu pomoc rozwojowa jest instrumentem władzy, kontroli i formowania życia ubogich według standardów wypracowanych przez Zachód? [Leszczyński 2016, s. 262–263]. Wzywanie do ochrony środowiska czy formowanie życia według standardów Zachodu jest niewątpliwie sprzeczne z zasadami partnerstwa. Może być elementem polityki rozwojowej Zachodu, ale nie mieści się w formule współpracy. Kraje rozwijające się chcą się koncentrować na tych dziedzinach, które są istotne z ich punktu widzenia, a nie na tych, które są sugerowane przez państwa już rozwinięte.

Historycy, podobnie jak ekonomiści, zmagają się z zarzutem europocentryzmu. Uchronienie się przed europocentryzmem nie jest prostym zadaniem. Jack Goody sformułował dyspozycje, których stosowanie pozwala uniknąć etnocentryzmu w badaniach historycznych. Zaliczył do nich sceptycyzm wobec takich wartości, jak wolność, demokracja, kapitalizm czy rynek, spojrzenie na historię raczej „z dołu do góry niż z góry (czyli z punktu widzenia teraźniejszości) na dół” [za: Gałganek 2013, s. 572], przypisanie należytej wagi historii nieeuropejskiej i uświadomienie

²¹ Dyrektor Instytutu Krajów Rozwijających się Uniwersytetu Warszawskiego (obecnie Instytut Studiów Regionalnych i Globalnych) w latach 1995–2005.

sobie, że umiejscowienie zdarzeń w czasie i przestrzeni jest zmienne i społecznie konstruowane [Gałganek 2013, s. 572]. Katalog wartości i terminów, które są skazane grzechem europocentryzmu, można rozszerzać – naród, imperium, cywilizacja (Dirlik) czy region kulturowy (Bentley). Według nich „[m]atryca służąca objaśnianiu świata została wykonana w Europie” [za: Gałganek 2013]. Warto to brać pod uwagę, choć jednocześnie z braku innych matryc, trzeba korzystać z tej, która realnie istnieje.

Wśród badaczy zajmujących się zagadnieniami rozwoju są przedstawiciele innych dyscyplin. Rozwój z perspektywy antropologicznej badali m.in. Polly Hill [1995], Ruth Benedict [2005], Arturo Escobar [1995], Arif Dirlik [2010], Tim Allen [2003], Oscar Lewis [2000], Robert Chambers [1989], Eric Wolf [1999], David Mosse [2013], James Ferguson [2006], James M. Blaut [1993], Chris Hann i Keith Hart [2015], Jack Goody [2010], Ryszard Vorbrich [2007, 2013], Agata Hummel [2008]. Powstały dwa ujęcia problemu – antropologia rozwoju (*anthropology of development*), reprezentująca podejście krytyczne, i antropologia rozwojowa (*development anthropology*), będąca antropologią stosowaną [Hummel, Owczarska i Wierusz Walknowski 2008, s. 44]. Badania antropologiczne skupiają się na analizie polityki, programów i projektów rozwojowych, relacjach między autorami a odbiorcami projektów rozwojowych oraz na dekonstrukcji teorii rozwoju. Jednocześnie antropolodzy tworzyli nowe teorie. Autorem teorii o kulturze ubóstwa, która wywołała szeroką debatę, był O. Lewis. Kultura ubóstwa ma powstawać jako subkultura (najczęściej w warunkach biedy), będąca częścią szerszej rozumianej kultury danego obszaru geograficznego. Kultura ubóstwa ma jednak pewne cechy stałe, związane ze specyficznym sposobem życia występującym w różnych regionach świata. Twierdzenie O. Lewisa, że problem ubóstwa leży przede wszystkim w samych ubogich i kulturze ubóstwa, a nie w zależnościach strukturalnych spowodował krytykę jego teorii ze strony innych antropologów (Leacocka, Valentine’a). Teoria o kulturze ubóstwa bywa krytykowana z perspektywy politycznej poprawności.

Wpływowym nurtem we współczesnej antropologii jest nurt antyeuropocentryczny. „Fakt, że «ekonomia» ma swój rodowód w historii europejskiej myśli społecznej, nie powinien powstrzymywać antropologów od zagłębiania ekonomii grup, które mają inne materialne zaplecze i postrzegają je w odmienny sposób” [Hann i Hart 2015, s. 14]. Blaut mówił wręcz o „rasizmie kulturowym” i wiązał rozwój europocentryzmu z pierwszymi próbami kolonizacji świata pozaeuropejskiego – „[r]asizm kulturowy jako teoria ma dostarczać dowodów na wyższość Europejczyków bez jednoczesnego odwoływania się do wcześniejszych argumentów opartych na religii oraz biologii” [Blaut 2003, s. 144]. Nie ma już argumentu wyższej rasy. Zastąpił go argument wyższej kultury – „[t]o «kultura europejska» lub «kultura zachodnia», «Zachód»” [Blaut 2003, s. 140]. Podstawowa teza historyczna Blauta jest podobna do poglądów F. Braudela, ale została sformułowana w bardziej jednoznaczny sposób. Twierdził bowiem, że przed rokiem 1492 „Europejczycy nie mieli żadnej przewagi

nad społeczeństwami pozaeuropejskimi” [Blaut 1993, s. 51]. Europocentryzm zakłada, jego zdaniem, wyjątkowość i trwałą przewagę Europy nad pozostałymi regionami świata. Zachód dysponuje we własnym przekonaniu „specjalną jakością rasy lub kultury lub środowiska lub umysłu lub ducha, która daje tej wspólnocie stałą wyższość nad wszystkimi innymi wspólnotami” [Blaut 1993, s. 1].

Z europocentryzmem jako elementem kultury naukowej współczesnego świata polemizuje J. Goody. Europocentryzm powoduje, że dana społeczność jest postrzegana poprzez jej stosunek do rozwoju czy postępu jako kategorii definiowanych w kręgu europejskim. J. Goody [2010, s. 214] nie zgadzał się z tezą o wyjątkowości Europy: „nie do przyjęcia są wszelkie teorie głoszące ekscepcjonalizm azjatycki czy europejski. Dziejom człowieka od dawna towarzyszą konwergencje”. Był zwolennikiem paralelizmu rozwojowego – determinanty rozwoju, związane z szeroko rozumianą kulturą kupiecką, występowały w wielu miejscach świata. Przedstawicielem antropologii globalnej jest Arjun Appadurai, który analizuje kulturowy wymiar globalizacji i nowoczesność z perspektywy antropologicznej. W jego ocenie podział świata na centrum i peryferie w sensie kulturowym jest już nieaktualny.

Z filozoficznego punktu widzenia kluczową kategorią związaną z różnicami w poziomie rozwoju jest kategoria sprawiedliwości. Duży wpływ na badania w tym zakresie wywarł John Rawls [1971]. Podział dóbr można uznać za sprawiedliwy, jeżeli jest bezstronny, czyli jeśli oferuje każdemu takie same możliwości. Pierwsza zasada jego teorii głosiła: „Każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerzego systemu równych, podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem wolności dla wszystkich” [Rawls 1994, s. 344]. Oznacza to, że granicą wolności indywidualnych jest dostępność tych samych wolności dla innych ludzi. Druga zasada jego teorii dawała pierwszeństwo sprawiedliwości wobec zasad efektywności i dobrobytu. Ograniczała bowiem usprawiedliwianie nierówności. Usprawiedliwia jedynie te, które są „z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych, pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania” [Rawls 1994, s. 416]. W rezultacie J. Rawls proponował, by „Wszelkie pierwotne dobra społeczne – wolność i szanse, dochód i bogactwo, a także to, co stanowi podstawy własnej wartości – mają być rozdzielane równo, chyba że nierówna dystrybucja któregośkolwiek z dóbr bądź wszystkich jest z korzyścią dla najmniej uprzywilejowanych” [Rawls 1994, s. 416]. Sprawiedliwością zajmował się uczeń Rawlsa, Thomas Pogge, i Jon Mandle, który proponował, by do katalogu podstawowych praw człowieka zaliczyć: prawa związane z bezpieczeństwem fizycznym; prawo do uczciwego procesu i rządów prawa; prawo partycypacji politycznej; wolność sumienia, słowa i zrzeszania się (ale również prawo do emigracji); prawo do zaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych (odpowiednie wyżywienie, dostęp do czystej wody i podstawowej opieki zdrowotnej, prawo do ochrony własności osobistej) oraz prawo do podstawowej edukacji i bezpłatny dostęp do informacji [Mandle 2009, s. 66–67].

Deficyt sprawiedliwości w kontekście rozwoju dostrzegał już P.N. Rodenstein-Rodan, który proponował utworzenie instytucji koordynującej rozdział pomocy dla najbiedniejszych państw pod nazwą Międzynarodowy Sąd Sprawiedliwości Ekonomicznej. Darrel Moellendorf twierdził, że „[o]bowiązki wynikające ze sprawiedliwości dystrybucyjnej mają naturę ekonomiczną. Wraz z globalizacją kapitalizmu obowiązki sprawiedliwości dystrybucyjnej należy rozpatrywać na poziomie globalnym, a nie na poziomie państw” [Moellendorf 2002, s. 72]. T. Pogge uważał, że przyczyny biedy na świecie mają zarówno przyczyny wewnętrzne, jak i zewnętrzne – w postaci światowego porządku gospodarczego. W jego opinii należy pomagać biednym niezależnie od rodzaju przyczyn, które ją powodują. Dodatkowo postulował zmianę porządku światowego w taki sposób, by ograniczyć jego niesprawiedliwe mechanizmy. Zajmując się prawami człowieka, doszedł do wniosku, że prawa socjoekonomiczne (prawo do życia w standardzie odpowiednim dla zdrowia i dobrego samopoczucia, prawo do pożywienia, ubrania, mieszkania i opieki medycznej) są najczęściej łamanymi prawami człowieka [Pogge 2002, s. 91].

William MacAskill [2015], Peter Singer [2011a], Toby Ord [2014] i Shelly Kagan [2004] rozwijają ideę efektywnego altruizmu, polegającego na poszukiwaniu i wdrażaniu najbardziej efektywnych sposobów poprawy sytuacji na świecie. Idea efektywnego altruizmu wywodzi się z pragmatyzmu i utylitaryzmu. Jest krytykowana za traktowanie filantropii jak biznesu i za to, że jest narzędziem autokorekty kapitalizmu, zastępującym antykapitalistyczną rewolucję, która byłaby bardziej skuteczna w ograniczeniu niedorozwoju [Srinivasan 2015]. Zasadniczym problemem efektywnego altruizmu jest jednak niemożliwość sprawdzenia jego skuteczności [Leszczyński 2016, s. 248]. Skrajny pragmatyzm części zwolenników efektywnego altruizmu nie pomaga w szerokim uznaniu ich propozycji. Zbudowali oni bowiem koncepcję, według której jednym ze sposobów na zwiększenie pomocy rozwojowej i humanitarnej ze strony mieszkańców najbardziej rozwiniętych państw świata jest wybór najlepiej płatnej pracy. Im więcej ktoś zarabia, tym więcej może przeznaczyć na pomoc. Koncepcja zakłada wprawdzie zmianę modelu konsumpcji – wybory konsumenckie mają się stać wyborami moralnymi, ale i tak pozostaje dwuznaczna. T. Ord, oprócz wspierania efektywnego altruizmu, jest zwolennikiem konsekwencjalizmu. Konsekwencjalizm to zespół teorii normatywnych uzależniających występowanie powinności moralnej od wartości konsekwencji czynów, które miałyby z tej powinności wynikać.

Historię moralności badał P. Singer. Dostrzegał w niej postęp, polegający na nieustannym rozszerzaniu się zobowiązań moralnych jednostki na coraz to szersze kręgi ludzi, począwszy od rodziny aż po całą ludzkość [Singer 2011a]. W rezultacie bronił tezy, że moralny imperatyw świadczenia pomocy jest współcześnie niezależny od geograficznego dystansu w stosunku do osoby wymagającej wsparcia. Tym bardziej że pomoc ta wiąże się dla bogatych tylko z minimalnym poświęceniem. Proponował, by osoby dobrze sytuowane przeznaczały 5% swego rocznego dochodu na walkę z ubóstwem: „prawdą jest, że większość ludzi, po oddaniu 5 procent swego

dochodu na ograniczenie światowej biedy, mogłaby dać więcej bez poświęcania czegokolwiek prawie tak samo ważnego jak ratowanie życia” [Singer 2011b, s. 232]. Stawka takich dotacji mogłaby mieć charakter progresywny, w zależności od poziomu dochodów wynosić 10, 15, 20, 25 i 33% dochodów [Singer 2011b, s. 251]. Nie zgadzał się z nim m.in. Leif Wenar, który twierdził, że samo świadczenie pomocy tworzy problemy natury moralnej. Trzeba na przykład odpowiedzieć na pytanie, jak pomoc będzie udzielana w sytuacji ograniczeń politycznych i czy nie jest przejawem neokolonializmu. Przeciw imperatywowi pomagania, z różnych powodów, opowiadali się Jan Narveson, Paul Gomberg, Colin McGinn. Filozoficzne aspekty rozwoju Afryki badał m.in. Lansana Keita [2011], opowiadający się za holistycznym podejściem do badań na rozwojem. Podejście to uwzględnia zarówno ekonomię, ekonomię polityczną, jak i historię idei, teorię polityki, socjologię oraz filozofię polityczną i społeczną [Keita 2011, s. XV].

Atrakcyjność rozwoju jako przedmiotu badań spowodowała zaangażowanie w badania w tym zakresie przedstawicieli innych dyscyplin nauki. Wśród podejmujących badania nad rozwojem są socjologowie – A.G. Frank [1967], F.H. Cardoso i E. Foletto [1979], David Apter [1990], Henryk Szlajfer²² [1985], Jean Ziegler [2013], Daniel Bell [2001], Walden Bello [2011] Elżbieta Puchnarewicz [1999], Ruth Lister [2007]. Koncepty niektórych z nich przedstawiono wyżej. Anthony Giddens przeanalizował cechy „rozwoju alternatywnego”, który miałby być alternatywą dla kapitalizmu i socjalizmu. Cechy, które charakteryzowałyby „rozwój alternatywny”, to: refleksyjne zaangażowanie małych wspólnot, ograniczenie szkód kulturowych i środowiskowych wyrządzanych przez klasyczną modernizację, polityka autonomiczności w zakresie stylu życia i opieki zdrowotnej, samowystarczalność i integralność, nieobwinianie biednych za kryzys ekologiczny, poprawa pozycji kobiet, podtrzymywanie więzi rodzinnych, przy jednoczesnej walce z patriarchatem i wykorzystywaniem dzieci, poleganiu na własnych siłach [Giddens 1994, s. 175–179]. Nie wierzył w możliwość zorganizowania tak rozumianego rozwoju na poziomie lokalnym. Pomoc rozwojowa, w opinii Giddensa, powinna „mieć charakter generatywny, odczuwać wrażliwość na lokalne potrzeby i chronić lokalne interesy. Pozbawione takiej wrażliwości programy rozwoju przyczyniałyby się do zaostrzenia nierówności globalnych, zamiast im przeciwdziałać [Giddens 1994, s. 179]. Niedorozwój wywiera istotny wpływ na zjawiska społeczne, ważne z perspektywy Unii Europejskiej, takie jak migracja i uchodźstwo. Zajmował się nimi m.in. Zygmunt Bauman [2016], który nie stronił od analizowania moralnej odpowiedzialności i karkołomnego, jego zdaniem, pragmatyzmu – „aby coś zrobić, musisz wpierw być kimś; a aby być zdolnym do troski o innych, musisz wpierw nabyć, uruchomić i utrzymać w garści zasoby, których taka zdolność wymaga” [Bauman 2012, s. 92].

²² Doktorat H. Szlajfera, obroniony w 1977 r. w Instytucie Socjologii UW, miał paradoksalny, z punktu widzenia typologii rozwoju ekonomicznego tytuł – *Modernizacja zależności. Kapitalizm i rozwój w Ameryce Łacińskiej*.

Oprócz socjologów, rozwojem zajmowali się psycholodzy – Harald Welzer [2010], Stuart C. Carr, Eilish McAuliffe i Malcolm MacLachlan [1998], prawnicy – np. Dani Wadada Nabudere [2009] i pedagodzy – Paolo Freire [1972], Douglas Bourn [2015], Ann McCollum [1999]. P. Freire był twórcą pedagogiki „uciśnionych” i prekursorem edukacji globalnej. Analizował relacje między kolonizatorami a kolonizowanymi. Jego wnioski były radykalne i rewolucyjne – osoby uczące się miały być w procesie edukacji aktywne, miały zdobywać w jego trakcie świadomość krytyczną, a to umożliwiałoby zaangażowanie w społeczną przemianę ucisku w wyzwolenie [Freire 1972, s. 189]. Refleksja uciśnionych miała prowadzić ich do działania. P. Freire uważał, że dominacja kulturowa ma charakter antydialogowy. Był zwolennikiem syntezy kulturowej, która ceni różnorodność i czerpie z różnych wartości i tradycji. Jego prace inspirowały zwolenników edukacji globalnej. Robin Richardson wyróżniał dwie tradycje w edukacji globalnej. Pierwsza to edukacja, która centralny punkt procesu kształcenia dostrzega w uczniu, podkreślająca indywidualny rozwój w szerokiej tradycji humanistycznej i liberalnej. Druga podkreśla znaczenie wyzwań, które wynikają z nierówności społecznych [Richardson 1990]. Obie te tradycje cechuje podejście holistyczne i interdyscyplinarne. Edukacja globalna przyczyniła się do zwiększenia zainteresowania problematyką rozwojową w społeczeństwach Zachodu.

Jednym z głównych dyskursów krytycznych współczesnej humanistyki jest teoria postkolonializmu, którą badała m.in. Leela Gandhi, prawniczka Mahatmy Gandhiego [Gandhi 2008, s. 9]. Termin „postkolonializm” nie jest jednoznaczny. Dla części badaczy oznacza on „wszystkie konsekwencje i pozostałości kolonializmu” [Mazurczak 2016, s. 141]. Kenijski pisarz Ngugi wa Thiong’o użył terminu „dekolonizacja umysłów”, co Ewa Domańska uznaje za dobre określenie nadrzędnego celu badań postkolonialnych [Domańska 2008, s. 159]. Studia postkolonialne często są związane z antyeuropocentryzmem i charakteryzują się silną więzią z marksizmem, feminizmem i „zaangażowaną epistemologią”. Ze względu na interdyscyplinarny charakter i aspekt performatywny E. Domańska definiuje studia postkolonialne jako „zbiór teoretycznych i kulturowych praktyk, przedstawień i performansów związanych z doświadczeniem kolonialnych spotkań (*colonial encounters*) Zachodu z resztą świata” [Domańska 2008, s. 158].

Poszczególne obszary tematyczne badań nad rozwojem wypracowały obszerny dorobek naukowy. Problemem tym zajmowało się wielu badaczy, m.in.:

- w zakresie wpływu czynników instytucjonalnych – G. Myrdal [1970], P. Collier [2010], Stephen Knack [2014], Simon Chestermann [2004], Michael Ignatieff i Ramesh Thakur [2005], Krzysztof Trzciński [2010];
- w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju (PCD) – Jacques Foster i Olav Stokke [1999], Maurizio Carbone [2009];
- w zakresie handlu – Gerrit Faber i Jan Orbie [2009];
- w zakresie zmian klimatycznych – Harald Welzer [2010];

- w zakresie ochrony środowiska – Lester Russel Brown [2012];
- w zakresie rolnictwa, rynków rolnych i bezpieczeństwa żywnościowego – Kim Ann Elliott [2006], Tony Weis [2007], Michel Pimbert [2011], Walden Bello [2011], J. Ziegler [2013], Janusz Gudowski [1985], Agnieszka Sapa [2014];
- w zakresie wpływu rozwoju miast – Michael Todaro [1980], Robert B. Potter [2010];
- w zakresie rynku pracy – John R. Harris [2014];
- w zakresie zadłużenia – Daniel Cohen [1997], W. Easterly [2002], Allan H. Meltzer [2012], A. Budnikowski [1991], Aneta Kosztowniak [2007];
- w zakresie skuteczności pomocy rozwojowej – Peter Burnell [1997], Carol Lancaster [1999], David Dollar i Lant Pritchett [1998], Lant Pritchett i Michael Woolcock [2002], Nancy Birdsall [2011], Roger C. Riddell [2007];
- w zakresie pokoju i bezpieczeństwa – Patryk Kugiel i Aleksander Dańda [2011], A. Żukowski [2014a, 2014b];
- w zakresie organizacji pozarządowych – Michael Edwards i David Hulme [1992], Andrew Clayton [1994], Kim Reimann [2006];
- w zakresie surowców mineralnych – Richard M. Auty [1993], Phillipe le Billon [2005], Thad Dunning [2008], Konrad Czernichowski, Dominik Kopiński, i Andrzej Polus [2012];
- w zakresie religii – Robert J. Barro i Rachel McCleary [2003], Philip Fountain, Robin Bush i Michael Feener [2015];
- w zakresie migracji – Mathias Czaika [2009], Nicola Phillips [2011]

Istnieje wiele instytutów badawczych systematycznie zajmujących się polityką rozwojową.

KOMUNIKATY KOMISJI EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE PROBLEMÓW WAŻNYCH DLA AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

1. W sprawie wsparcia budżetowego z dnia 2 lutego 2000 r., COM (2000) 58.
2. W sprawie zapobiegania konfliktom z dnia 11 kwietnia 2001 r., COM (2001) 211 final.
3. Budowanie efektywnego partnerstwa z Organizacją Narodów Zjednoczonych w dziedzinach rozwoju i pomocy humanitarnej z dnia 2 maja 2001 r., COM (2001) 231.
4. W sprawie zwalczania ubóstwa na terenach wiejskich z dnia 25 lipca 2002 r., COM (2002) 429.
5. W sprawie zintegrowania kwestii związanych z migracją w ramach relacji Unii Europejskiej z krajami trzecimi z dnia 3 grudnia 2002 r., COM (2002) 703.
6. Dialog UE-Afryka z dnia 23 czerwca 2003 r., COM (2003) 316.
7. W kierunku pełnego zintegrowania współpracy z państwami AKP z budżetem UE z dnia 8 października 2003 r., COM (2003) 590 final.
8. W sprawie przyszłego rozwoju Inicjatywy Wodnej UE i sposobów ustanowienia Funduszu Wodnego dla państw AKP z dnia 26 stycznia 2004 r., COM (2004) 43.
9. Propozycja na rzecz partnerstwa UE-Afryka w zakresie wsparcia dla rozwoju sektora bawełny z dnia 12 lutego 2004 r., COM (2004) 87.
10. W sprawie instrumentów pomocy zewnętrznej w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 z dnia 29 września 2004 r., COM (2004) 626.
11. W sprawie przyszłego rozwoju Inicjatywy Energetycznej UE i sposobów ustanowienia Funduszu Energetycznego dla państw AKP z dnia 26 października 2004 r., COM (2004) 711.
12. Przyspieszenie postępów w realizacji milenijnych celów rozwoju – wkład Unii Europejskiej z dnia 12 kwietnia 2005 r., COM (2005) 132.
13. Przyspieszenie postępów w realizacji milenijnych celów rozwoju – finansowanie rozwoju i efektywność pomocy z dnia 12 kwietnia 2005 r., COM (2005) 133.
14. Spójność polityki na rzecz rozwoju. Przyspieszanie postępu w osiąganiu milenijnych celów rozwoju z dnia 12 kwietnia 2005 r., COM (2005) 134.

15. Szczyt ONZ 2005 – Rozwiązywanie ogólnowsiatowych problemów i zapewnienie powodzenia zreformowanej ONZ z dnia 15 czerwca 2005 r., COM (2005) 259.
16. Działania zewnętrzne poprzez programy tematyczne w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 z dnia 8 sierpnia 2005 r., COM (2005) 324.
17. Związek pomiędzy migracją i rozwojem: konkretne kierunki działania w zakresie partnerstwa UE z krajami rozwijającymi się z dnia 1 września 2005 r., COM (2005) 390.
18. Strategia UE na rzecz Afryki: Europejsko-afrykański pakt na rzecz przyspieszenia rozwoju Afryki z dnia 12 października 2005 r., COM (2005) 489.
19. Działania priorytetowe stanowiące odpowiedź na wyzwania związane z migracją; pierwsze działania podjęte w następstwie szczytu w Hampton Court z dnia 30 listopada 2005 r., COM (2005) 621.
20. Strategia działań UE w związku z kryzysem zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się z dnia 12 grudnia 2005 r., COM (2005) 642.
21. W sprawie programu tematycznego dotyczącego rozwoju ludzkiego i społecznego oraz perspektywy finansowej na lata 2007–2013 z dnia 25 stycznia 2006 r., COM (2006) 18.
22. Program tematyczny „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju” z dnia 25 stycznia 2006 r., COM (2006) 19.
23. Działanie zewnętrzne: Tematyczny program na rzecz środowiska i zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, w tym energią, z dnia 25 stycznia 2006 r., COM (2006) 20.
24. Program tematyczny na rzecz promocji demokracji i praw człowieka na świecie w ramach przyszłej perspektywy finansowej (2007–2013) z dnia 25 stycznia 2006 r., COM (2006) 23.
25. Program tematyczny dotyczący współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu z dnia 25 stycznia 2006 r., COM (2006) 26.
26. Strategia tematyczna na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego. Rozwój planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego drogą do realizacji milenijnych celów rozwoju z dnia 25 stycznia 2006 r., COM (2006) 21.
27. Finansowanie na rzecz rozwoju i skuteczności pomocy – wyzwania w zakresie intensyfikacji pomocy UE 2006–2010 z dnia 2 marca 2006 r., COM (2006) 85.
28. Udzielanie pomocy przez UE – więcej, lepiej i szybciej z dnia 2 marca 2006 r., COM (2006) 87.
29. Tworzenie infrastruktury w Afryce: Partnerstwo UE i Afryki na rzecz infrastruktury z dnia 13 lipca 2006 r., COM (2006) 376.
30. Wkład w wypracowanie stanowiska UE wobec dialogu wysokiego szczebla Narodów Zjednoczonych w sprawie migracji i rozwoju z dnia 14 lipca 2006 r., COM (2006) 409.

31. Sposób sprawowania rządów w świetle konsensusu europejskiego w sprawie polityki rozwoju. W stronę zharmonizowanego podejścia w Unii Europejskiej z dnia 30 sierpnia 2006 r., COM (2006) 421.
32. Strategia UE na rzecz Afryki: regionalne partnerstwo polityczne Unii Europejskiej na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju w Rogu Afryki z dnia 20 października 2006 r., COM (2006) 601.
33. Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej z dnia 30 listopada 2006 r., COM (2006) 735.
34. Dwuletnie sprawozdanie dotyczące specjalnych ram pomocy dla tradycyjnych dostawców bananów z krajów AKP z dnia 15 grudnia 2006 r., COM (2006) 806.
35. Europejski program działań na rzecz rozwiązywania poważnego niedoboru pracowników służby zdrowia w krajach rozwijających się (2007–2013) z dnia 21 grudnia 2006 r., COM (2006) 870.
36. Od Monterrey do Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju Wypełnienie zobowiązań z dnia 4 kwietnia 2007 r., COM (2007) 158.
37. Sprawozdanie roczne Komisji [...] Wypełnienie zobowiązań Europy w zakresie finansowania rozwoju z dnia 4 kwietnia 2007 r., COM (2007) 164.
38. Od Kairu do Lizbony – Partnerstwo strategiczne między UE i Afryką z dnia 27 czerwca 2007 r., COM (2007) 357.
39. W sprawie przyszłości stosunków między Unią Europejską a Republiką Zielonego Przylądka z dnia 24 października 2007 r., COM (2007) 641.

KOMUNIKATY KOMISJI EUROPEJSKIEJ ZAWIERAJĄCE STRATEGIE I PROGRAMY DOTYCZĄCE PAŃSTW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ, W TYM AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

1. Europejski program przeciwdziałania HIV/AIDS, malarii i gruźlicy poprzez działania zewnętrzne (2007–2011) z dnia 27 kwietnia 2005 r., COM (2005) 179.
2. Europejska Polityka Sąsiedztwa. Strategia z dnia 12 maja 2004 r., COM (2004) 373.
3. Wspólna agenda na rzecz integracji – Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej z dnia 1 września 2005 r., COM (2005) 389.
4. W sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną migracją obywateli państw trzecich z dnia 19 lipca 2006 r., COM (2006) 402.
5. Równość płci i równouprawnienie kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju z dnia 8 marca 2007 r., COM (2007) 100.
6. W kierunku strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej – wkład Komisji z dnia 4 kwietnia 2007 r., COM (2007) 163.
7. Komunikat dotyczący Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata z dnia 10 maja 2007 r., COM (2007) 242.
8. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca program działań na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (Erasmus Mundus) (2009–2013) z dnia 12 lipca 2007 r., COM (2007) 395.
9. Wspieranie rozwoju rolnictwa w Afryce. Wniosek dotyczący współpracy na szczeblu kontynentalnym i regionalnym na rzecz rozwoju rolnictwa w Afryce z dnia 24 lipca 2007 r., COM (2007) 440.
10. Stworzenie światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym pomiędzy Unią Europejską a ubogimi krajami rozwijającymi się, najbardziej narażonymi na skutki zmian klimatycznych, z dnia 18 września 2007 r., COM (2007) 540.
11. Strategie reagowania UE na sytuacje niestabilności – podejmowanie działań w trudnych warunkach na rzecz zrównoważonego rozwoju, stabilności i pokoju z dnia 25 października 2007 r., COM (2007) 643.

12. Strategiczne ramy europejskie na rzecz międzynarodowej współpracy naukowo-technicznej z dnia 24 września 2008 r., COM (2008) 588.
13. Władze lokalne: podmioty rozwoju z dnia 8 października 2008 r., COM (2008) 626.
14. Inicjatywa strategiczna UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy z dnia 17 października 2008 r., COM (2008) 654.
15. Rok po szczycie w Lizbonie: aktualny stan partnerstwa Afryka-UE z dnia 17 października 2008 r., COM (2008) 617.
16. Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się z dnia 23 lutego 2009 r., COM (2009) 84.
17. Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki: Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu z dnia 24 czerwca 2009 r., COM (2009) 301.
18. Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym z dnia 31 marca 2010 r., COM (2010) 127.
19. W sprawie zacieśnienia stosunków między UE a Afryką: 1,5 mld ludzi, 80 państw, dwa kontynenty, jedna przyszłość z dnia 10 listopada 2010 r., COM (2010) 634.
20. Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian z dnia 13 października 2011 r., COM (2011) 637.
21. Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich z dnia 13 października 2011 r., COM (2011) 638.
22. Wspólny komunikat KE i HR/VR. Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia z dnia 12 grudnia 2011 r., COM (2011) 886.
23. Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności z dnia 18 listopada 2011 r., COM (2011) 743.
24. Strategia UE na rzecz likwidacji handlu ludźmi na lata 2012–2016 z dnia 19 czerwca 2012 r., COM (2012) 286.
25. Zwiększenie roli żywienia matek i dzieci w pomocy zewnętrznej: ramy polityki UE z dnia 12 marca 2013 r., COM (2013) 141.
26. Europejski program w zakresie migracji z dnia 13 maja 2015 r., COM (2015) 240.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne i dokumenty

1. Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, 2004, Doc. 10307/04.
2. Action Plan for ESDP support to peace and security in Africa, 2004, Doc. 10538/4/04 REV 4.
3. An Agenda for Development Report of the Secretary-General, A/48/935, 6 May 1994.
4. Annual Report 2012 on the European Union's Development and External Assistance Policies and Their Implementation in 2011, 2012, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
5. Commission Staff, 2009a, Commission Staff Working Document. Implementation of the Joint Africa-EU Strategy and its First Action Plan (2008–2010). Input into the mid-term progress-report, SEC (2009) 1064.
6. Commission Staff, 2009b, Commission Staff Working Paper. Supporting Democratic Governance through the Governance Initiative: A Review and the Way Forward (19 January 2009), SEC (2009) 58 final.
7. Commission Staff, 2010, EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010–2015 SWD, SEC (2010) 265 final.
8. Commission Staff, 2013, Commission Staff Working Document. Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013–2020, 19.06.2013, SWD (2013) 227.
9. Commission Staff, 2015, Commission Staff Working Document, accompanying the document Report from The Commission to The European Parliament and The Council: 2015 Annual Report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2014, 24.11.2015, SWD (2015) 248 final.
10. Common African Position (CAP) on the Post-2015 Development Agenda, 2014, Addis Ababa.
11. Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo, OJ L 147, 14.06.2003.
12. Declaration, Fourth EU-Africa Summit, 2–3 April 2014, Brussels, <http://www.consilium.europa.eu/media/23894/142096.pdf> [dostęp: 30.11.2017].
13. Decision No 3/2003 of the ACP-EC Council of Ministers of 11 December 2003 on the use of resources from the long-term development envelope of the ninth EDF for the creation of a Peace Facility for Africa, OJ L 345/2003, 31.12.2003.
14. Decyzja Rady (WPZiB) 2015/78 z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie wojskowej misji doradczej Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Republice Środkowoafrykańskiej (EUMAM RCA), Dz. U. L 13, 20.01.2015.
15. Decyzja Rady 2010/96/WPZiB z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie misji wojskowej UE mającej na celu przyczynienie się do szkolenia somalijskich sił bezpieczeństwa, Dz. U. L 44, 19.02.2010.

16. Decyzja Rady 2012/389/WPZiB z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej budowania regionalnych zdolności morskich w Rogu Afryki (EUCAP NESTOR), Dz. U. L 187, 17.07.2012.
17. Decyzja Rady 2012/392/WPZiB z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Nigrze (EUCAP Sahel Niger), Dz. U. L 187, 17.07.2012.
18. Decyzja Rady 2013/34/WPZiB z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie misji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu przyczynienie się do szkolenia malijskich sił zbrojnych (EUTM Mali), Dz. U. L 14, 18.01.2013.
19. Decyzja Rady 2014/219/WPZiB z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz. U. L 113, 16.04.2014.
20. Decyzja Rady 2014/73/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Republice Środkowoafrykańskiej (EUFOR RCA), Dz. U. L 40, 11.02.2014.
21. Decyzja Rady 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne, Dz. U. L63/68, 28.02.2004.
22. Decyzja Rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, Dz. U. L 41/13, 12.02.2014.
23. Decyzja Rady z dnia 9 kwietnia 2001 r. zamykająca konsultacje z Republiką Wysp Fidżi na mocy art. 96 Umowy o partnerstwie AKP–WE, OJ L 120/33, 28.04.2001.
24. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, www.un.org/pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc [dostęp: 5.07.2016].
25. EU-Africa Declaration on Migration and Mobility, 2014, <http://www.consilium.europa.eu/media/23897/142097.pdf> [dostęp: 30.11.2017].
26. EU Programme of the Prevention of Violent Conflicts, 2001, Doc. 9537/1/01 REV 1.
27. European Commission, 2001, Communication from the Commission on Conflict Prevention, 11.04 2001, COM (2001) 211 final, 11.04 2001, Brussels.
28. European Commission, 2005a, Consultation on the future of EU Development Policy. Issues Paper, European Commission, Brussels.
29. European Commission, 2007, Partnership Agreement ACP-EU. Signed in Cotonou on 23 June 2000. Revised in Luxembourg on 25 June 2005, European Commission, Brussels.
30. European Commission, 2015a, Aid for Trade. Report 2015. Review of progress by the EU and its Member States, European Commission, Brussels.
31. European Parliament, 2000, European Parliament resolution on the coherence of the various policies with development policy, 17.02.2000, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0065+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> [dostęp: 12.07.2016].
32. European Union Restrictive Measures (Sanctions) in Force, 2016, http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf [dostęp: 14.07.2016].
33. European Union Strategy for Africa, 2006, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
34. Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie, 2003, Doc. 15895/03.
35. Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie, 2009, Rada Unii Europejskiej, Bruksela.
36. Fourth EU-Africa Summit, Roadmap 2014–2017, 2–3.04.2014, Brussels.

37. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.
38. Komunikat, 2003, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Plan działań UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)”, 21.05.2003, COM (2003) 251.
39. Komunikat, 2005, Komunikat Komisji Europejskiej „Działania zewnętrzne poprzez programy tematyczne w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2007–2013”, 08.08.2005, COM (2005) 324.
40. Komunikat, 2006, Komunikat Komisji Europejskiej „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka”, COM (2006) 216.
41. Komunikat, 2007, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłości stosunków między Unią Europejską a Republiką Zielonego Przylądka, 27.10.2007, COM (2007) 641 final.
42. Komunikat, 2011a, Komunikat Komisji Europejskiej „Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich”, 13.10.2011, COM (2011) 638 final.
43. Komunikat, 2011b, Komunikat Komisji Europejskiej „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”, 13.10.2011, COM (2011) 637 final.
44. Komunikat, 2013a, Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący wsparcia udzielanego przez UE na rzecz demokratycznych rządów ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów, 11.06.2013, COM (2013) 403 final.
45. Komunikat, 2013b, Komunikat Komisji Europejskiej „Godne życie dla wszystkich: eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości”, 27.02.2013, COM (2013) 92 final.
46. Komunikat, 2013c, Komunikat Komisji Europejskiej „Perspektywy po roku 2015: w stronę wszechstronnego i zintegrowanego podejścia do finansowania eliminacji ubóstwa i do zrównoważonego rozwoju”, 16.07.2013, COM (2013) 531.
47. Komunikat, 2014a, Komunikat Komisji Europejskiej „Godne życie dla wszystkich: od wizji do wspólnego działania”, 02.06.2014, COM (2014) 335.
48. Komunikat, 2014b, Komunikat Komisji Europejskiej „Większa rola sektora prywatnego w osiąganiu trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w krajach rozwijających się”, 13.05.2014, COM (2014) 263 final.
49. Komunikat, 2016, Komunikat Komisji do Rady. Informacje finansowe dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju, 15.06.2016, COM (2016) 386 final.
50. Komunikat prasowy, 2012, Komunikat prasowy, 3359. posiedzenie Rady, Sprawy zagraniczne, Kwestie rozwoju, 12.12.2014. Dok. 16854/14.
51. Koncepcja UE dotycząca wsparcia rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji (DDR), 2006, Dok. 16387/06.
52. Konkluzje Prezydencji z dnia 15 i 16 grudnia 2005 r., Rada UE, Doc. 15914/05, 17.12.2005.
53. Konkluzje Rady, 2005, Konkluzje Rady z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie przyspieszenia postępu w osiąganiu milenijnych celów rozwoju: wkład UE do przeglądu Milenijnych Celów Rozwoju podczas spotkania ONZ na wysokim szczeblu w 2005 r., Dok. 9266/05.
54. Konkluzje Rady, 2006, Konkluzje Rady w sprawie ram politycznych reformy sektora bezpieczeństwa, 9.06.2006, Dok. 9967/06.

55. Konkluzje Rady, 2007a, Konkluzje Rady „Strategia UE dotycząca pomocy na rzecz wymiany handlowej: zwiększenie wsparcia UE przeznaczonego na potrzeby w zakresie handlu w krajach rozwijających się”, 29.10.2007, Dok. 14470/07.
56. Konkluzje Rady, 2007b, Konkluzje Rady i Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich zebranych w Radzie na temat bezpieczeństwa i rozwoju, 19.11.2007, Dok. 15097/07.
57. Konkluzje Rady, 2007c, Konkluzje Rady i Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich zebranych w Radzie w sprawie reakcji UE na sytuację niestabilności, 19.11.2007, Dok. 15118/07.
58. Konkluzje Rady, 2007d, Konkluzje Rady i Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich zebranych w Radzie w sprawie przyszłości stosunków między Unią Europejską a Republiką Zielonego Przylądka, 19.11.2007, Dok. 15114/07.
59. Konkluzje Rady, 2009, Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (PCD), Dok. 16079/09.
60. Konkluzje Rady, 2011a, Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych „Strategia na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu”, 21.03.2011.
61. Konkluzje Rady, 2011b, Konkluzje Rady w sprawie zapobieganiu konfliktom, 20.06.2011, Dok. 11820/11.
62. Konkluzje Rady, 2011c, Konkluzje Rady w sprawie Rogu Afryki, 14.11.2011, Dok. 16858/11.
63. Konkluzje Rady, 2012a, Konkluzje Rady w sprawie praw człowieka i demokracji, 25.06.2012, Dok. 11855/12.
64. Konkluzje Rady, 2012b, Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, 13–14.12.2012, EUCO 205/12.
65. Konkluzje Rady, 2013a, Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie nadrzędnego programu działań na okres po roku 2015, Dok. 11559/13.
66. Konkluzje Rady, 2013b, Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju po 2015 r., Dok. 17553/13.
67. Konkluzje Rady, 2014a, Konkluzje Rady w sprawie Zatoki Gwinejskiej, 17.03.2014, Dok. 7224/14.
68. Konkluzje Rady, 2014b, Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie programu transformacji na okres po roku 2015, Dok. 16827/14.
69. Konkluzje Rady, 2014c, Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie podejścia do współpracy na rzecz rozwoju, opartego na prawach i obejmującego wszystkie prawa człowieka, Dok. 10020/14.
70. Konkluzje Rady, 2015a, Council Conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015–2020, Doc. 7823/15.
71. Konkluzje Rady, 2015b, Konkluzje Rady w sprawie planu działania dotyczącego praw człowieka i demokracji na lata 2015–2019, 20.07.2015, Dok. 10897/15.
72. Konkluzje Rady, 2015c, Konkluzje Rady w sprawie migracji, 12.10.2015, Dok. 12880/15.
73. Konkluzje Rady, 2015d, Council Conclusions on the EU Horn of Africa Regional Action Plan 2015–2020, 26.10.2015, Doc. 13363/15.

74. Konkluzje Rady, 2016a, Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie podejścia UE do kwestii przymusowych wysiedleń i rozwoju, Dok. 8832/16.
75. Konkluzje Rady, 2016b, Konkluzje Rady z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie zewnętrznych aspektów migracji, Dok. 9111/16.
76. Liberal Appeal of Rome, 1981, http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia_id=536 [dostęp: 19.05.2016].
77. Liberal Declaration of Oxford, 1967, http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia_id=917 [dostęp: 19.05.2016].
78. Lisbon Declaration – EU Africa Summit, 2007, Lisbon, 8–9 December, 2007.
79. Main missions of DEVCO Directorates & Units, Version of 22.12.2015, Directorate -General for International Cooperation and Development, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mission-statement-december-2015_en.pdf [dostęp: 10.03.2017].
80. MSZ, 2003, *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju* [maszynopis], Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
81. MSZ, 2006, *Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r.* [maszynopis], Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
82. OECD, 2010, DAC Mandate 2011–2015, DCD/DAC (2010) 34/FINAL, OECD, Paris.
83. Open Working Group Proposal on Sustainable Development Goals, 2014, United Nations, New York.
84. Operational Action Plan, 2015 Illegal Immigration, 2014, Doc. 15931/14.
85. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy”, 2009, CES 1478/2009.
86. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Jaka powinna być rola i perspektywy afrykańskiej gospodarki społecznej we współpracy na rzecz rozwoju?”, 2010a, CES 992/2010.
87. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki – Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu”, 2010b, CES 650/2010.
88. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaangażowania sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r., 2013a, REX/386.
89. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt. Ustanowienie celów zrównoważonego rozwoju: wkład społeczeństwa obywatelskiego w stanowisko UE, 2013b, NAT/594.
90. Opinia Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia dla Komisji Rozwoju w sprawie UE i globalnych ram rozwoju po roku 2015 (2014/2143(INI)), 06.11.2014, A8–0037/2014.
91. Opinia Komisji Rozwoju dla Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, 01.07.2010, P7_TA(2010)0280.
92. Opinia Komitetu Regionów „Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju – zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE”, 12.05.2011, Dz.U. C 192, 01.07.2011.

93. Opinia Komitetu Regionów „Rok po szczycie w Lizbonie: aktualny stan partnerstwa Afryka-UE” oraz „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójjstronnego dialogu i współpracy”, 17.06.2009, Dz. U. C 211/28, 04.09.2009.
94. Opinia Komitetu Regionów „UE światowym partnerem na rzecz rozwoju – Przyspieszenie realizacji milenijnych celów rozwoju”, 26.11.2008, Dz.U. C 76, 31.03.2009.
95. Opinia Komitetu Regionów „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – program działań na rzecz zmian”, 16.02.2012, Dz.U. C 113/52, 18.04.2012. Opinia Komitetu Regionów „Wzmocnienie pozycji samorządów lokalnych w krajach partnerskich w celu poprawy zarządzania i zwiększenia skuteczności w dziedzinie rozwoju”, 09.10.2013, CIVEX-V-041.
96. Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005, <http://www.mw.one.un.org/wp-content/uploads/2014/04/UN-Global-Paris-Declaration-on-Aid-Effectiveness.pdf> [dostęp: 17.11.2017].
97. Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej – 2004, 2005, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
98. Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej – 2005, 2006, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
99. Regulamin. Ósma kadencja Parlamentu, 2015, Parlament Europejski.
100. Report on the Fact-find Mission to the Horn of Africa (Eritrea, Djibouti, Ethiopia), 2008, Committee on Development, European Parliament.
101. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 listopada 2007 r. w sprawie strategii rozwoju dla Afryki, 2007a, P6_TA(2005)0445.
102. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2007 r. w sprawie stanu stosunków między UE a Afryką, 2007b, P6_TA(2007)0483.
103. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie reakcji UE na niestabilną sytuację w krajach rozwijających się, 2007c, P6_TA(2007)0540.
104. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie przyszłości strategicznego partnerstwa Afryki i Unii Europejskiej po trzecim szczycie UE-Afryka, 2010, P7_TA(2010)0482.
105. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2015 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju, 2016, P8_TA(2016)0246.
106. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przeglądu Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, 2017a, P8_TA(2017)0026.
107. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie rozwiązań dotyczących przepływu uchodźców i migrantów: rola działań zewnętrznych UE, 2017b, P8_TA-PROV(2017)0124.
108. Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> [dostęp: 18.03.2016].
109. Roadmap 2014–2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/21520/142094.pdf> [dostęp: 30.11.2017].
110. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1609/1999 z dnia 22 lipca 1999 r. ustanawiające szczególne zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 856/1999 ustanawiającego specjalne ramy pomocy dla tradycyjnych dostawców bananów AKP, Dz. U. L 190/14, 23.07.1999.

111. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1717/2006 z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności, Dz. U. L 327, 15.11.2006.
112. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1889/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz. U. L 386/2006, 29.12.2006.
113. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1341/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju. Załącznik I. Kraje AKP będące głównymi dostawcami bananów, Dz. U. L 347/34, 30.12.2011.
114. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1341/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju. Załącznik IV. Indykatywny podział środków finansowych na lata 2007–2013, Dz. U. L 347/34, 30.12.2011.
115. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, Dz. U. L 77/2014, 15.03.2014.
116. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020, Dz. U. L 77/44, 15.03.2014.
117. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowy na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie, Dz. U. L 77/85, 15.03.2014.
118. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 856/1999 z dnia 22 kwietnia 1999 r. ustanawiające specjalne ramy pomocy dla tradycyjnych dostawców AKP bananów.
119. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 975/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 r. ustanawiające wymogi wprowadzania w życie działań współpracy rozwojowej, które przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. L 120, 08.05.1999.
120. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 381/2001 z dnia 26 lutego 2001 r. tworzące mechanizm szybkiego reagowania, OJ L 057/2001, 27.02.2001.
121. Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej – 2007, 2008, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
122. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie programu działań na rzecz zmian: przyszłość polityki rozwojowej UE, 16.07.2012, P7_TA(2012)0386.
123. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie UE i globalnych ram rozwoju po roku 2015, 17.11.2014, P8_(2014)0059.
124. Sprawozdanie roczne za 2014 r. na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej oraz jej realizacji w 2013 r., 2014, Urząd Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
125. Sprawozdanie roczne z 2015 r. na temat polityki rozwoju i pomocy zewnętrznej Unii Europejskiej oraz wdrażania tych polityk w 2014 r., COM (2015) 578.
126. Sprawozdanie specjalne Nr 15/2009 Pomoc UE realizowana za pośrednictwem organów należących do struktur Narodów Zjednoczonych: proces podejmowania decyzji i monitorowanie, 2009, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.

127. Sprawozdanie z dnia 11 grudnia 2008 r. Sekretarza Generalnego Rady / Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa – zapewniania bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie, S407/08.
128. Sprawozdanie z działalności 2014, 2015, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.
129. Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 2 kwietnia 2014 r. w celu przyjęcia decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr .../2014/UE w sprawie Europejskiego Roku na rzecz Rozwoju (2015), 2014, EP-PE_TC1-COD(2013)0238.
130. Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem, 2005, 14469/4/05 REV 4.
131. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf [dostęp: 30.11.2017].
132. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Traktat o Unii Europejskiej, 2005, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
133. Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Europejskie Wspólnoty Gospodarcze oraz Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich (*Brukselski traktat budżetowy, Drugi traktat budżetowy*) – umowa międzynarodowa podpisana 22 lipca 1975 w Brukseli.
134. Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r., OJ L 317, 15.12.2000.
135. Umowa zmieniająca po raz drugi Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, podpisaną w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r., zmienioną po raz pierwszy w Luksemburgu dnia 25 czerwca 2005 r., Dz. U. L 287, 4.11.2010.
136. Umowa zmieniająca Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisaną w Kotonu 23 czerwca 2000 r., Dz. U. L 209, 11.08.2005.
137. *Unia Europejska i Afryka: w stronę partnerstwa strategicznego*, Rada UE, Dok. 15961/05, 19.12.2005,
138. United Nations, 1974, Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. Resolution adopted by the General Assembly. 3201 (S-VI), 1 May 1974. <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm> [dostęp: 12.03.2016].
139. United Nations, 2002, Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001–2010, United Nations, New York.
140. United Nations, 2015, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1, United Nations.
141. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, Dz. U. z 2015 r. poz. 1240.
142. Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, 2006, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
143. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 2010, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

144. Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Solidarność, Demokracja, Rozwój, 2012, [MSZ], [Warszawa].
145. Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020, 2015, [MSZ], [Warszawa].
146. Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, 28.06.2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 10.07.2016].
147. Wspólne Działanie Rady 2001/554/WPZiB z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, Dz. U. L 200, 25.7.2001.
148. Wspólne Działanie Rady 2004/847/WPZiB z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczące Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszas”), Dz. U. L 367, 14.12.2004.
149. Wspólne Działanie Rady 2005/355/ WPZiB z dnia 2 maja 2005 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK) Dz. U. L 112, 3.05.2005.
150. Wspólne Działanie Rady 2005/557/WPZiB z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie cywilno-wojskowego działania Unii Europejskiej wspierającego misję Unii Afrykańskiej w regionie Darfur w Sudanie, Dz. U. L 188, 20.07.2005.
151. Wspólne Działanie Rady 2006/319/WPZiB z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej wspierającej Misję Obserwacyjną ONZ w Demokratycznej Republice Konga (MONUC) podczas wyborów, Dz. U. L 116, 29.04.2006.
152. Wspólne Działanie Rady 2007/405/ WPZiB z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie misji policyjnej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga) Dz. U. L 151, 13.06.2007.
153. Wspólne Działanie Rady 2007/677/WPZiB z dnia 15 października 2007 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Republice Czadu i w Republice Środkowoafrykańskiej, Dz. U. L 279, 23.10.2007.
154. Wspólne Działanie Rady 2008/112/WPZiB z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB GWINEA BISSAU) Dz. U. L 40, 14.02.2008.
155. Wspólne Działanie Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu udział w powstrzymaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii, Dz. U. L 301, 12.11.2008.
156. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”, Dz.U. C46, 24.02.2006.
157. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej. Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej, Dz. U. C 25/1, 30.01.2008.
158. Wspólne stanowisko Rady i Komisji nt. polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej z 10 listopada 2000 r., http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-00-421_en.htm?locale=en [dostęp: 06.08.2016].
159. Wspólny Dokument Komisji i Sekretariatu Rady – Po strategii lizbońskiej. Jak zrealizować partnerstwo UE-Afryka?, 27.06.2007, SEK (2007) 856.

160. Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie 68. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, P7_TA(2013)0234.
161. Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie 69. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, P7_TA(2014)0259.

Monografie i opracowania

1. 10th Anniversary of Windhoek Dialogue. The EPP-ED Group – African Dialogue 1996–2006, 2006, EPP-ED Group, Brussels.
2. Acemoglu, D., Robinson, J.A., 2014, *Dlaczego narody przegrywają. Źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, tłum. J. Łoziński, Zys i S-ka, Poznań.
3. Adamolekun, L., 1976, *Sékou Touré's Guinea. An Experiment in Nation Building*, Methuen and Co Ltd., London.
4. Addo, H., 1986, *Imperialism, the Permanent Stage of Capitalism*, United Nations University Press, Tokyo.
5. Adebajo, A., Whiteman, K. (eds.), 2012, *The EU and Africa. From Eurafrique to Afro-Europa*, Wits University Press, Johannesburg.
6. Adebaw, W., Obadare, E. (eds.), 2013, *Democracy and Prebendalism in Nigeria: Critical Interpretations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
7. *Africa Energy Outlook. Perspektywy energetyczne Afryki Subsaharyjskiej*, 2014, International Energy Agency, Paris, http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO_Africa_ES_Polish.pdf [dostęp: 21.03.2017].
8. *Africa's Economic Growth. Taking off or Slowing down? In-Depth Analysis*, 2016, European Parliament, Brussels.
9. *African Economic Outlook 2015. Regional Development and Spatial Inclusion*, African Development Bank, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations Development Programme, Paris.
10. Aggarwal, V.K., Fogart, E. (eds.), 2004, *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalization*, Palgrave Macmillan, New York.
11. Aggestam, L., 1999, *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*, ARENA Working Papers, WP 99/8.
12. Ahooja-Patel, K., 2007, *Development Has a Woman's Face: Insights from Within the U.N.*, S.B. Nangia, A.P.H. Publishing Corporations, New Delhi.
13. Alesina, A., Dollar, D., 1998, *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 6612, <http://www.nber.org/papers/w6612.pdf> [dostęp: 17.11.2017].
14. Amin, S., 1989, *Eurocentrism*, Monthly Review Press, New York.
15. Amin, S., 2004, *Zmurszały kapitalizm*, tłum. R. Wojna, Z.M. Kowalewski, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa.
16. Amin, S., 2007, *Wirus liberalizmu. Permanentna wojna i amerykanizacja świata*, tłum. A. Łukomska, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
17. *Annual Highlights. A Snapshot of Our Work in 2010/2011*, 2011, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

18. Apter, D.E., 1990, *Rethinking Development: Modernization, Dependency, and Postmodern Politics*, SAGE, Newbury Park.
19. *Arkusze informacyjne o Unii Europejskiej*, 2013, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
20. Arts, K., 2000, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, Kluwer Law International, The Hague.
21. Arts, K., Dickson, A.K. (eds.), 2004, *EU Development Cooperation. From Model to Symbol*, Manchester University Press, Manchester-New York.
22. Arystoteles, *Historia Animalium*, VIII, 28 <http://web.archive.org/web/20110215182732/http://etext.lib.virginia.edu/etcbin/toccer-new?id=AriHian.xml&images=images/modeng&data=/texts/english/modeng/parsed&tag=public&part=8&division=div2> [dostęp: 17.11.2017].
23. Asante, M.K., 1988, *Afrocentricity*, Trenton-New York.
24. *Assessment of the EC Development Policy. DPS Study Report. Final Report*, 2005, The European Centre for Development Policy Management, The Instituto Complutense de Estudios Internacionales, The Overseas Development Institute, Maastricht, Madrid, London.
25. Auty, R.M., 1993, *Sustaining Development in Mineral Economics. The Resource Curse Thesis*, Routledge, London.
26. Babarinde, O., Faber, G. (eds.), 2005, *The European Union and Developing Countries: The Cotonou Agreement*, Marinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.
27. Bagiński, P., 2011, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r. Przewodnik dla Posłów i Senatorów*, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa.
28. Bagiński, P., Czaplicka K., Szczypiński J., 2009, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, PWE, Warszawa.
29. Baker, J., 2009, *Illicit Money: Can It Be Stopped?*, Global Financial Integrity.
30. Balassa, B., 1961, *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin, London.
31. Banerjee, A.V., Duflo, E., 2010, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, PublicAffairs, New York.
32. Baran, P.A., 1957, *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, New York.
33. Barbé, E., Herranz, A. (eds.), 2005, *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Oficina d'informació del Parlament Europeu, Barcelona.
34. Barder, O., 2006, *Vaccines for Development*, Center for Global Development, Washington, D.C.
35. Bauer, P.T., 1972, *Dissent on Development*, Harvard University Press, Cambridge.
36. Bauman, Z., 2012, *Straty uboczne. Nierówności społeczne w epoce globalizacji*, tłum. J. Hunia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
37. Bauman, Z., 2016, *Obcy u naszych bram*, tłum. W. Mincer, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
38. Beegle, K., Christiaensen, L., Dabalen, A., Gaddis, I., 2016, *Poverty in a Rising Africa. Overview*, World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
39. Bell, D., 2001, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, BasicBooks, New York.

40. Bello, W., 2011, *Wojny żywnościowe*, tłum. P.M. Bartolik, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
41. Benham, F., 1961, *Economic Aid to Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, London.
42. Benedict, R., 2005, *Patterns of Culture*, Houghton Mifflin, Boston, New York.
43. Benedykt XVI, 2009, *Encyklika „Caritas in veritate”*, https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html [dostęp: 22.03.2017].
44. Bergier, J.-F., 1984, *Hermès et Clío: essais d'histoire économique*, Payot, Lausanne.
45. Bhagwati, J.N., 1977, *The New International Economic Order: The North South Debate*, MIT Press, Cambridge.
46. Biccum, A., 2010, *Global Citizenship and the Legacy of Empire: Marketing Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York.
47. Billon, P. le (ed.), *The Geopolitics of Resource Wars. Resource Dependence, Governance and Violence*, Frank Cass, New York.
48. Birdsall, N., Fukuyama, F., 2011, *New Ideas on Development After the Financial Crisis*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
49. Blaikie, P., 2016, *Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*, Routledge, London, New York.
50. Blaut, J., 1993, *The Colonizer's Model of the World: Geographical Diffusionism and Eurocentric History*, Guilford Press, New York.
51. Blenck, J., 1979, *Geographische Beiträge zur Entwicklungsländer-Forschung: erste Dokumentation des „Geographischen Arbeitskreises Entwicklungstheorien”*, Deutsche Gesellschaft für Friedens – und Konfliktforschung, Bonn – Bad Godesberg.
52. Boaz, D., 2005, *Libertarianizm*, tłum. D. Juruś, Zysk i S-ka, Poznań.
53. Bodenheimer, S.J., 1971, *The Ideology of Developmentalism: The American Paradigm-Surrogate for Latin American Studies*, Sage Publications, Beverly Hills.
54. Bohle, H.-G., 1994, *Worlds of Pain and Hunger: Geographical Perspectives on Disaster Vulnerability and Food Security*, Breitenbach, Saarbrücken.
55. Booth, S., Herbert S., 2010, *EU External Aid: Who Is It for?*, OpenEurope, London.
56. Boserup, E., 1965, *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*, Allen & Unwin, London.
57. Boserup, E., 1970, *Woman's Role in Economic Development*, Earthscan Books, London.
58. Bourdet, Y., Gullstrand, J., Olofsdotter, K. (eds.), 2007, *The European Union and Development Countries: Trade, Aid and Growth in an Integrating World*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
59. Bourn, D., 2015, *The Theory and Practice of Development Education: A Pedagogy for Global Social Justice*, Routledge, London–New York.
60. Braudel, F., 2013, *Dynamika kapitalizmu*, tłum. B. Bara, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa.
61. Bretherton, Ch., Vogler, J., 1999, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London, New York.
62. Bretherton, Ch., Vogler, J., 2008, *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed., Routledge, London-New York.
63. Brown, L.R., 2012, *Full Planet, Empty Plates: The New Geopolitics of Food Scarcity*, Norton & Company, New York, London.

64. Brown, W., 2002, *The European Union and Africa. The Restructuring of North-South Relations*, I.B. Tauris Publishers, London–New York.
65. Brydon, L., Chant, S., 1989, *Women in the Third World. Gender Issues in Rural and Urban Areas*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey.
66. Brzoska, M., 2003, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva.
67. Budnik, R., Kusto, M., (red.), 1992, *Z historii ruchu chrześcijańsko-demokratycznego w Europie. Ideowe i historyczne podstawy polityki chrześcijańsko-demokratycznej*, Wydawnictwo „Wokół Nas”, Gliwice.
68. Budnikowski, A., 1991, *Zadłużenie jako problem globalny*, PWE, Warszawa.
69. Burnell, P., 1997, *Foreign Aid in Changing World*, Open University Press, Bristol.
70. Cameron, R.E., 1972, *Banking and Economic Development: Some Lessons of History*, Oxford University Press, New York.
71. Carbone, M. (ed.), 2009, *Policy Coherence and EU Development Policy*, Routledge, London–New York.
72. Carbone, M., 2007, *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*, Routledge, London.
73. Carbone, M., 2013, *The European Union in Africa: Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?* Manchester University Press, Manchester.
74. Carbone, M., Orbie, J. (eds.), 2015, *The Trade-Development Nexus in the European Union*, Routledge, London–New York.
75. Carbonnier, G. (ed.), 2012, *International Development Policy. Aid, Emerging Economies and Global Policies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke–Geneva.
76. Cardoso, F.H., Faletto, E., 1979, *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Oakland, California.
77. Carr, S., McAuliffe, E., MacLachlan, M., 1998, *Psychology of Aid*, Routledge, London.
78. Chambers, R., 1989, *Vulnerability: How the Poor Cope* Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
79. Chang, H-J., 2016, *Żli Samrytanie. Mit wolnego handlu i tajna historia kapitalizmu*, tłum. M. Sutowski, B. Szelewa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
80. Chenery, H.B., Strout, A.M., 1965, *Foreign Assistance and Economic Development*, Department of State Agency for International Development, Washington, D.C.
81. Chestermann, S., 2004, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford University Press, Oxford.
82. Chestermann, S., Ignatieff, M., Thakur, R. (eds.), 2005, *Making States Work. State Failure and the Crisis of Governance*, United Nations University Press, Tokio – New York – Paris.
83. Cholawo-Sosnowska, K., Karbowska, K., Wnukowska, A., 2005, *Instytucje Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
84. Ciamaga, L., 1986, *Czy trzecia droga dla trzeciego świata? Współpraca AKP-EWG*, Książka i Wiedza, Warszawa.
85. Cichos, K., 2016, *Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
86. Clapham, Ch. (ed.), 1982, *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, Pinter, London.

87. Clark, G., 2014, *Pożegnanie z jałmużną. Krótka historia gospodarcza świata*, tłum. J. Lang, Zysk i S-ka, Poznań.
88. Clayton, A., 1994, *Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?*, INTRAC, Oxford.
89. Cleaver, F. (ed.), 2002, *Masculinities Matter! Men, Gender and Development*, Zed Books, New York.
90. Clemens, C., 1991, *Chrześcijańska Demokracja: różne dymensje współczesnego ruchu*, Wydawnictwo „Wokół Nas”, Gliwice.
91. Cohen, D., 1997, *Growth and External Debt: A New Perspective on the African and Latin American Tragedies*, CEPREMAP, Paris.
92. Collier, P., 2007, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford.
93. Collier, P., 2010, *The Plundered Planet: Why We Must, and How We Can, Manage Nature for Global Prosperity*, Oxford University Press, Oxford.
94. CONCORD, 2004, *A Development Agenda for the New Europe. CONCORD Elections Manifesto*, 2004, CONCORD, Brussels.
95. CONCORD, 2008, *The European Union and its Responsibility in the World. CONCORD Manifesto for the 2009 European Parliament Elections*, CONCORD, Brussels.
96. CONCORD, 2013a, *EU Budget 2014–2020. Fit for the Fight against Global Poverty?*, Brussels.
97. CONCORD, 2013b, *Putting People and Planet First. CONCORD – Beyond 2015 European Task Force Recommendations for the Post–2015 Framework* [Brussels].
98. CONCORD, 2014a, *Aid Beyond 2015. Europe’s Role in Financing and Implementing Sustainable Development Goals Post 2015*, Brussels.
99. CONCORD, 2014b, *Contribution to The European Commission Consultation on The Impact Assessment Guidelines Revision. Policy Paper: Reaction*, 2014, CONCORD, Brussels, http://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/07/CONCORD_response_to_EC_Consultation_on_IA_-_Sept_2014_-_FINAL.pdf?1855fc [dostęp: 5.04.2017].
100. Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M., 2005, *The European Parliament*, 6th ed., John Harper Publishing, London.
101. Cordova, A., 1972, *El capitalismo subdesarrollado de A.G. Frank*, Editorial Nuevo Izquierda, Caracas.
102. *Corruption Perceptions Index*, 2016, Transparency International, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 [dostęp: 02.09.2017].
103. Cosgrove-Sacks, C. (ed.), 1999, *The European Union and Developing Countries: Challenges of Globalization*, College of Europe, Bruges.
104. Cosgrove-Sacks, C. (ed.), 2001, *Europe, Diplomacy and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
105. *Cost of Corruption in Developing Countries – How Effectively Is Aid Being Spent? Study*, 2015, European Parliament, Brussels.
106. Cowen, M.P., Shenton, R.W., 2004, *Doctrines of Development*, Routledge, London.
107. Curtin, Ph., Feierman, S., Thompson, L., Vansina J., 2003, *Historia Afryki. Narody i cywilizacje*, tłum. M. Jannasz, Wydawnictwo Marabut, Gdańsk.
108. Czaika, M., 2009, *The Political Economy of Refugee Migration and Foreign Aid*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

109. Czaja, S., Becla, A., Włodarczyk, J., Poskrobko, T., 2012, *Wyzwania współczesnej ekonomii. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa.
110. Czaputowicz, J., 2008, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
111. Czernichowski, K., Kopiński, D., Polus, A., 2012, *Kłątwa surowcowa w Afryce? Przypadek Zambii i Botswany*, CeDeWu, Warszawa.
112. Czerny, M., 2005, *Globalizacja a rozwój. Wybrane zagadnienia geografii społeczno-gospodarczej świata*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
113. Czerny, M. (red.), 2012, *Bieda i bogactwo we współczesnym świecie. Studia z geografii rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
114. Czerny, M., 2016, *Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich na globalnym Południu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
115. Dahrendorf, R., 1990, *Reflections on the Revolutions of Europe*, Chatto and Windus, London.
116. Davis, N., 2010, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, tłum. E. Tabakowska, Znak, Kraków.
117. Deaton, A., 2016, *Wielka ucieczka. Zdrowie, bogactwo i źródła nierówności*, tłum. J. Halbersztat, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
118. Degenbol-Martinussen, J., Engberg-Pedersen, P., 2003, *Aid, Understanding International Development Cooperation*, London-New York.
119. Desai, P., 2003, *Financial Crisis, Contagion, and Containment: From Asia to Argentina*, Princeton University Press.
120. Desai, V., Potter, R.B. (eds.), 2002, *The Companion to Development Studies*, Hodder Arnold, London.
121. Deszczyński, P., (red.), 2010, *Kraje rozwijające się w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
122. Deszczyński, P., 2001, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
123. Deszczyński, P., 2011, *Konceptualne podstawy pomocy rozwojowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
124. Deszczyński, P., 2012, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
125. *Development and Security: Two Sides of the Same Coin. Report of the Seventh Development Policy Forum (DPF) Roundtable*, 2009, Friends of Europe, Brussels.
126. *Development Cooperation and Corruption: Strategies to Contribute to the Reduction of Corruption in Developing Countries*, 2006, Konrad-Adenauer-Stiftung, Brussels.
127. Diaz-Alejandro, C.F., 1984, *IMF Conditionality: What Kind?*, PIDE Tidings (Pakistan Institute of Development Economics), vol. 23, s. 7–9.
128. Diop, A., 1955, *Nations nègres et culture: de l'antiquité nègre-égyptienne aux problèmes culturels de l'Afrique noire d'aujourd'hui*, Éditions Africaines, Paris.
129. Dirlik, A., 2010, *The Postcolonial Aura Third World Criticism in the Age of Global Capitalism*, WestviewPress, Boulder.
130. Dobрева, A., Wegner, P., 2017, *Instrument Contributing to Stability and Peace. Briefing*, European Parliamentary Research Service, Brussels.

131. *Dokumenty informacyjne na temat działalności komisji Parlamentu Europejskiego. Komisja Rozwoju*, 2009, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Zewnętrznej, Bruksela.
132. Dollar, D., Pritchett, L., 1998, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?*, World Bank Policy Research, World Bank, Washington DC.
133. Duke, S., 2000, *Consistency as an Issue in EU External Activities*, Working Paper 99/W/06, European Institute of Public Administration, Maastricht.
134. Dumont, R., 1991, *Démocratie pour l'Afrique: la longue marche de l'Afrique noire vers la liberté*, Seuil, Paris.
135. Dunning, T., 2008, *Crude Democracy. Natural Resources Wealth and Political Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge.
136. Easterly, W., 2002, *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy vs. Markets in Foreign Aid*, Centre for Global Development, Washington.
137. Easterly, W., 2008, *Brzemie białego człowieka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
138. Easterly, W., 2013, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor*, NY Basic Books, New York.
139. Edwards, M., Hulme, D. (eds.), 1992, *Making a Difference: NGOs and Development in Changing World*, Earthscan Publications, London.
140. EIB, 2013, *The European Investment Bank in Africa, the Caribbean and Pacific and the overseas territories*, 2013, European Investment Bank, Luxembourg.
141. EIB, 2014, *The European Investment Bank in Africa, the Caribbean and Pacific: Business Strategy 2014–2016*, 2014, European Investment Bank, Luxembourg.
142. EIB, 2015a, *European Investment Bank Group. Corporate Governance Report 2014*, European Investment Bank, Luxembourg.
143. EIB, 2015b, *The European Investment Bank in Africa, the Caribbean and Pacific (ACP) countries in 2014: Results and Outlook*, Luxembourg.
144. EIB, 2015c, *The European Investment Bank in Africa, the Caribbean and Pacific: Business Strategy 2015–2017*, European Investment Bank, Luxembourg.
145. Elgström, O., Smith, M. (eds.), 2006, *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and Analysis*, Routledge, London.
146. Elliott, K.A., 2006, *Delivering on Doha. Farm Trade and the Poor*, Center for Global Development, Institute for International Economics, Washington, DC.
147. Elson, D., 1995, *Male Bias in the Development Process (Contemporary Issues in Development Studies)*, Manchester University Press, Manchester, New York.
148. Engel, U., Olsen, G.R. (eds.), 2005, *Africa and the North: Between Globalisation and Marginalisation*, Routledge, London.
149. Engelbert, P., 2000, *State Legitimacy and Development in Africa*, Reinner-Boulder, London.
150. EPLO, 2012, *EPLO Briefing Paper 3/2012. The African Peace Facility*, June, Brussels.
151. *EPP-ED Development Charter. 100 Points for a Better World*, 2008, EPP-ED Group in the European Parliament, Brussels.
152. Escobar, A., 1995, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
153. *EU Development Cooperation in Fragile States: Challenges and Opportunities. Study*, 2013, European Parliament, Brussels.

154. *EU Donor Atlas 2006. Volume I. Mapping Official Development Assistance*, 2006, Development Strategies, Cambridge.
155. *EU Donor Atlas. Mapping Official Development Assistance*, 2004, Development Strategies, Cambridge.
156. *EU Joint Programming: Lessons from South Sudan for EU Aid Coordination*, 2013, Briefing Paper 18/2013, German Development Institute, Bonn.
157. *Europe's Aid Architecture. The Global Financial Meltdown: Crisis and Opportunity. A Development Policy Forum Discussion Paper*, 2009, Friends of Europe, Brussels.
158. *EuropeAid Financial Contributions to the United Nations 2014*, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/europeaid-un-statistics-for-2014_en.pdf [dostęp: 04.07.2016].
159. *EuropeAid Financial Contributions to the United Nations 2016*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/europeaid-financial-contributions-to-un_en.pdf [dostęp: 04.07.2016]
160. European Commission, 2004, *Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation*, European Commission, Brussels.
161. European Commission, 2009, *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, European Commission, Brussels.
162. European Commission, 2013, *EU 2013 Report on Policy Coherence for Development*, European Commission, Brussels.
163. European Commission, 2015b, *EU 2015 Report on Policy Coherence for Development*, 2015, European Commission, Brussels.
164. European Commission, 2015c, *Policy Coherence for Development 2015 EU Report*, 2015, European Commission, Brussels.
165. European Commission, 2015d, *The EU's Contribution to the Millennium Development Goals. Key results from European Commission programmes*, 2015, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
166. *European Report on Development 2009. Overcoming Fragility in Africa*, 2009, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole.
167. *European Report on Development. Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, 2013, Brussels.
168. Faber, G., Orbie, J. (eds.), 2007, *European Union Trade Politics and Development: "Everything But Arms" Unraveled*, Routledge, London.
169. Faber, G., Orbie, J. (eds.), 2009, *Beyond Market Access for Economic Development*, Routledge, London–New York.
170. Faia, T., 2012, *Exporting Paradise? EU Development Policy towards Africa since the End of the Cold War*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne.
171. Faria, F., 2004, *Crisis Management in Sub-Saharan Africa: The Role of the European Union*, European Union Institute for Security Studies, Paris.
172. Feder, E., 1975, *The New Penetration of the Agricultures of the Underdeveloped Countries by the Industrial Nations and Their Multinational Concerns*, University of Glasgow, Glasgow.
173. Ferguson, J., 2006, *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*, Duke University Press, Durham.
174. Fiedor, B., Kociszewski, K. (red.), 2010, *Ekonomia rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

175. Flint, A., 2008, *Trade, Poverty and the Environment: The EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific Bloc*, Palgrave Macmillan, New York.
176. Fontaine, P., 2010, *Podróż do serca Europy 1953–2009. Historia Grupy Chrześcijańskich Demokratów i Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim*, tłum. U. Hrehorowicz, A. Machowska, Éditions Racine, Bruxelles.
177. Foster, J., Stokke, O. (eds.), 1999, *Policy Coherence in Development Co-Operation*, Frank Cass, London.
178. Fountain, P., Bush, R., Feener, M.R. (eds.), 2015, *Religion and the Politics of Development*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke.
179. Fragile States Index 2015, 2015, The Fund for Peace, Washington, <http://fundforpeace.org/fsi/excel>.
180. Fragile States Index 2017, 2017, The Fund for Peace, Washington, <http://fundforpeace.org/fsi/excel/>
181. Frank, A.G., 1967, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil*, Monthly Review Press, New York-London.
182. Frankel, H.S., 1938, *The Economic Impact on Under-developed Societies*, Basil Blackwell, Oxford.
183. Frankowski, P., 2011, *Umowy o partnerstwie gospodarczym jako instrument promowania integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
184. Frankowski, P., Słomczyńska, I., 2011, *Unia Europejska – Afryka Subsaharyjska. Uwarunkowania. Mechanizmy. Efektywność współpracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
185. Freire, P., 1972, *Pedagogy of the Oppressed*, Penguin Books, London.
186. Friedman, M., 1991, *Monetarist Economics*, Basil Blackwell, Cambridge.
187. Frymark, K., 2015, *Współpraca rozwojowa Made in Germany*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
188. Furtado, C., 1964, *Development and Underdevelopment*, University of California Press, Los Angeles.
189. Furtado, C., 1969, *Rozwój gospodarczy Brazylii*, PWN, Warszawa.
190. Galbraith, J.K., 1987, *Istota masowego ubóstwa*, PWN, Warszawa.
191. Gałganek, A., 2013, *Historia stosunków międzynarodowych: nierówny i połączony rozwój* (Tom 1: *Idee*, Tom 2: *Rzeczy i praktyki*), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
192. Gallup, J.L., Sachs, J.D., Mellinger, A.D., 1998, *Geography and Economic Development*, National Bureau of Economic Research Working Paper W6849, Cambridge.
193. Galor, O., 2011, *Unified Growth Theory*, Princeton University Press, Princeton.
194. Gandhi, L., 2008, *Teoria postkolonialna. Wprowadzenie krytyczne*, tłum. E. Domańska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
195. Ganter, E., Bigalke, R. (eds.), 2006, *Development Cooperation in Muslim Countries. The Experience of German Technical Cooperation*, Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit, Eschborn.
196. Garbicz, M., 2012, *Problemy rozwoju i zacofania ekonomicznego: dlaczego jedne kraje są biedne, podczas gdy inne są bogate?*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
197. Gasparski, W. (red.), 2013, *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

198. *Gaudium et spes. Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, 1965, http://www.nonpossumus.pl/encykliki/sobor_II/gaudium_et_spes/ [dostęp: 17.11.2017].
199. Gavas, M., 2012, *Reviewing the Evidence: How Well Does the European Development Fund Perform?*, Overseas Development Institute, London.
200. Gavin, M., Hausmann, R., 1998, *Nature, Development, and Distribution in Latin America: Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources*, Inter-American Development Bank Working Paper No. 378, Washington.
201. Gawrycki, M.F., Szeptycki, A., 2011, *Podporządkowanie – niedorozwój – wyobcowanie. Postkolonializm a stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
202. Gebrewold, B., (ed.), 2007, *Africa and Fortress Europe: Threats and Opportunities*, Routledge.
203. Giddens, A., 1994, *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*, tłum. J. Serwański, Zys i S-ka, Poznań.
204. Giełżyński, W., 2006, *Inne światy. Inne drogi*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa.
205. Goody, J., 2010, *Kapitalizm i nowoczesność: islam, Chiny, Indie a narodziny Zachodu*, wyd. 2, tłum. M. Turowski, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa.
206. Gowan, R., Brantner, F., 2008, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, European Council on Foreign Relations, London.
207. Greif, A., Iyigun, M., Sasson, D., 2011, *Risk, Institutions and Growth: Why England and Not China?*, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No 5598, Bonn.
208. Griffin, K., 1969, *Underdevelopment in Spanish America*, George Allen and Unwin, London.
209. Griffin, K., 1999, *Alternative Strategies for Economic Development*, Macmillan, New York.
210. Grilli, E.R., 1993, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
211. Grzebyk, P., Mikos-Skuza, E. (red.), 2016, *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
212. Gudowski, J., 1985, *Polityka agrarna w krajach rozwijających się: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
213. Guernier, E., 1933, *L'Afrique, champ d'expansion de l'Europe*, Armand Coilm, Paris.
214. Gulcz, M. (red.), 1984, *Z problematyki wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
215. Gulcz, M., 1988, *Kraje rozwijające się a zewnętrzne środki finansowania rozwoju*, PWN, Warszawa.
216. Hall, R.B., Biersteker, T.J. (eds.), 2002, *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.
217. Handelsman, M., 1928, *Historyka: zasady metodologii i teorii poznania historycznego*, Gebethner i Wolff, Warszawa.
218. Hann, C., Hart, K., 2015, *Antropologia ekonomiczna. Historia, etnografia, krytyka*, tłum. I. Kolbon, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań.
219. Hansen, P., Jonsson, S., 2014, *Eurafrica: The Untold History of European Integration and Colonialism*, Bloomsbury Academic, London New York.

220. Harvey, D., 2010, *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Oxford University Press, New York.
221. Harvey, D., 2016, *Przestrzenie globalnego kapitalizmu*, tłum. J.P. Listwan, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
222. Hayek, F.A. von, 1960, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.
223. Hayek, F.A. von, 1996, *Droga do zniewolenia*, Arcana, Kraków.
224. Henry, C., Tubiana, L., 2017, *Earth at Risk: Natural Capital and the Quest for Sustainability*, Columbia University Press, New York.
225. Hill, P., 1995, *Development Economics on Trial: The Anthropological Case for a Prosecution*, Cambridge University Press, Cambridge.
226. Hirschman, A.O., 1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
227. Hobsbawm, E., 2015, *Wiek kapitału. 1848–1875*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
228. Hockuba, Z., 1994, *Liberalizm gospodarczy Szkoły Krakowskiej*, Zeszyty Naukowe Carl Manger Research Group, nr 6, Wydawnictwo DiG, Warszawa.
229. Hoebink, P. (ed.), 2010, *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
230. Holden, P., 2009, *In Search of Structural Power: EU Aid Policy as a Global Political Instrument*, Routledge, London-New York.
231. Holland, M., 2002, *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York.
232. Hout, W., 2007, *EU Development Policy and Poverty Reduction: Enhancing Effectiveness*, Routledge.
233. Hryciuk, R., Kościńska, A. (red.), 2006, *Gender. Perspektywa antropologiczna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
234. Huberman, L., 1963, *Z czego żyje ludzkość?*, tłum. R. Giza, PWE, Warszawa.
235. Huliaras, A., 2009, *EU-Africa Relations: Dealing with the Challenges of the Future*, Centre for European Studies, Brussels.
236. Iliffe, J., 2011, *Afrykanie. Dzieje kontynentu*, tłum. J. Hunia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
237. Illich, I., 1978, *Toward a History of Needs*, Pantheon Books, New York.
238. Illich, I., 2010, *Odszkołnić społeczeństwo*, tłum. Ł. Mojsak, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa.
239. *International Debt Statistics 2017*, 2017, World Bank, Washington.
240. *Is EU Development Aid Entering a New Era in the Wake of the Lisbon Treaty?*, 2008, Report of the first Development Policy Forum roundtable organised by Friends of Europe in partnership with the Agence Française de Développement (AFD), the UK Department for International Development (DFID), the Friedrich-Ebert-Stiftung, the United Nations and the World Bank Bibliothèque Solvay, Brussels.
241. Jackson, C., Pearson, R. (eds.), 1998, *Feminist Visions of Development. Gender Analysis and Policy*, Routledge.
242. Jacqueline, J.S., Summerfield, G. (eds.), 2006, *Women and Gender Equity in Development Theory and Practice: Institutions, Resources, and Mobilization*, Duke University Press, Durham.

243. Jaguaribe, H., 1973, *Political Development. A General Theory and Latin American Case Study*, Harper & Row, New York.
244. Jan Paweł II, 2008, *Europa*, KompART, Wydawnictwo „Wokół Nas”, Gliwice.
245. Johnson, H.G., 1969, *Essays in Monetary Economics*, 2nd ed., Harvard University Press, Cambridge.
246. Johnsen, J., Taxell, N., Zaum, D., 2012, *Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption: Assessing the State of the Operationally Relevant Evidence on Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption*, U4 Issue Paper no. 4.
247. Joseph, R.A., 1987, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge University Press, Cambridge.
248. Kagan, S., 2004, *The Limits of Morality*, Oxford University Press, Oxford.
249. Kalicka-Mikołajczyk, A., 2005, *Prawne i ekonomiczne aspekty stowarzyszenia państw pozaeuropejskich ze Wspólnotą Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
250. Kamecki, Z., 1966, *Kraje słabo rozwinięte gospodarczo we współczesnej gospodarce światowej*, PWE, Warszawa.
251. Kar, D., Spanjer, K., 2014, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003–2012*, Global Financial Integrity.
252. Katseli, L.T., 1993, *Foreign Investment and Trade Linkages in Developing Countries*, United Nations, New York.
253. Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M. (eds.), 1999, *Global Public Goods; International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, New York.
254. Keita, L. (ed.), 2011, *Philosophy and African Development: Theory and Practice*, Council for the Development of Social Science Research in Africa, Dakar.
255. Kiekie, E.A., 2015, *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w rozwoju gospodarczym krajów Afryki Subsaharyjskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
256. Killick, T., 1998, *Conditionality: The Political Economy of Policy Change*, Routledge, London.
257. Kleer, J., 1974, *Drogi wyjścia z zacofania*, PIW, Warszawa.
258. Kołakowski, L., 2000, *Główne nurty marksizmu. Część I. Powstanie*, Zys i S-ka, Poznań.
259. Kołodko, G., 2010, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa.
260. Kołodko, G., 2013, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa.
261. Kołodziejczyk, K., 2010, *Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) w stosunkach Unia Europejska – grupa państw AKP*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
262. Kołodziejczyk, K., 2013, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku: rola i znaczenie umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i pomocy rozwojowej*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa.
263. Koops, J.A., Macaj, G. (eds.), 2015, *The EU as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, London.
264. Kopiński, D., 2011, *Pomoc rozwojowa. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
265. Korten, D.C., 2002, *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*, tłum. H. Górowska-Adamska, Stowarzyszenie Obywatel, Łódź.

266. Kosztowniak, A., 2007, *Zadłużenie zagraniczne a rozwój gospodarczy*, CeDeWu, Warszawa.
267. Kownacki, T., 2006, *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
268. Krasucki, Z., 1996, *Współczesne teorie rozwoju krajów gospodarczo słabiej rozwiniętych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
269. Krueger, A.O., 2012, *Struggling with Success: Challenges Facing the International Economy*, World Scientific, Hackensack, New Jersey.
270. Krugman, P., 1995, *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press, Cambridge.
271. *Kto niesie pomoc? Upolitycznienie pomocy w konfliktach i kryzysach*, 2011, Oxfam International, Oxford.
272. Kugiel, P., Wnukowski, D., 2015, *Przyszłość partnerstwa UE–AKP po 2020 r. – perspektywa Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
273. Kukułka, J., 2000, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
274. Kuznets, S., 1966, *Modern Economic Growth. Rate, Structure and Spread*, Yale University Press, New Haven-London.
275. Kuznets, S., 1973, *Modern Economic Growth: Findings and Reflections*, w: Kuznets, S., *Population, Capital, and Growth: Selected Essays*, W.W. Norton, New York.
276. Lal, D., 2015, *Ubóstwo a postęp. Ubóstwo na świecie – fakty i mity*, tłum. J. Lang, Zysk i S-ka, Poznań.
277. Lancaster, C., 1999, *Aid to Africa: So Much To Do, So Little Done*, The University of Chicago Press, Chicago.
278. Landes, D.S., 1998, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, W.W. Norton, New York.
279. Landes, D.S., 2015, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, tłum. H. Jankowska, Muza SA, Warszawa.
280. Laporte, G., 2012, *What Future for the ACP and the Cotonou Agreement? Preparing for the Next Steps in the Debate*, ECDPM Briefing Notes, no. 34, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
281. Laporte, G., Mackie, J. (eds.), 2010, *Building the African Union: An Assessment of Past Progress and Future Prospects for the African Union's Institutional Architecture*, ECDPM Policy and Management Report 18, ECDPM, Maastricht.
282. Latoszek, E. (red.), 2010, *Pomoc rozwojowa dla krajów rozwijających się na przełomie XX i XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
283. Latoszek, E., Proczek, M. (red.) 2013, *Rola organizacji międzynarodowych w zwalczaniu ubóstwa na świecie*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
284. Le Goff, J., 2007, *Historia i pamięć*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
285. Leggewie, C., Welzer, H., 2009, *Das Ende der Welt, wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie*, S. Fischer, Frankfurt am Main.
286. Leibenstein, H., 1957, *Economic Backwardness and Economic Growth*, Wiley, New York.
287. Leszczyński, A., 2013, *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943–1980*, Krytyka Polityczna – Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

288. Leszczyński, A., 2016, *Eksperymenty na biednych. Polityczny, moralny i ekonomiczny spór o to, jak pomagać skutecznie*, Krytyka Polityczna – Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
289. Leszczyński, P.A., 2001, *Polski socjalliberalizm w latach 1989–1997. Uwarunkowania historyczne i europejskie. Materiały i rozprawy do teorii, dziejów i współczesności liberalizmu*, t. IV, Friedrich-Naumann-Stiftung, Warszawa.
290. Lewis, O., 2000, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books, New York.
291. Lewis, W.A., 1955, *The Theory of Economic Growth*, Allen and Unwin, London.
292. Lister, M. (ed.), 1998, *European Union Development Policy*, St. Martin's Press, New York.
293. Lister, R., 2007, *Bieda*, tłum. A. Stanaszek, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
294. Little, I.M.D., 1982, *Economic Development Theory, Policy, and International Relations*, Basic Books, New York.
295. MacAskill, W., 2015, *Doing Good Better: How Effective Altruism Can Help You Make a Difference*, Gotham Books, New York.
296. Maddalena, A. de , 1970, *Rural Europe 1500–1750*, Collins, London.
297. Makowski, J., 1988, *Przyrodnicze uwarunkowania rolnictwa w Amazonii Peruwiańskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
298. Małachowski, W., 2010, *Migracje we współczesnym świecie. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.
299. Małowist, M., 1969, *Europa a Afryka Zachodnia w dobie wczesnej ekspansji kolonialnej*, PWN, Warszawa.
300. Mandle, J., 2009, *Globalna sprawiedliwość*, tłum. M. Dera, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
301. Martens, M., 2007, *State of play EU-Africa relations*, EPP-ED Group in the European Parliament, Brussels.
302. Marini, M.R., 1972, *Sous-développement et revolution en Amérique latine*, Maspero, Paris.
303. Martin, R., Pollard, J. (eds.), 2017, *Handbook on the Geographies of Money and Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
304. Maxwell, S., Engel, P., 2003, *European Development Cooperation to 2010*, Working Paper 219, Overseas Development Institute, London.
305. Mazur, G., 2013, *Relacje Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Historia i perspektywy*, Difin, Warszawa.
306. Mbaku, J.M., 2007, *Wprowadzanie wolności gospodarczej w Afryce*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
307. Mbele, Ch.R., 2010, *Essai sur le postcolonialisme en tant que code de l'inégalité*, Éditions CLÉ, Yaoundé.
308. McClintock, A., 1995, *Imperial Leather: Race, Gender and Sexuality in the Colonial Contest*, Routledge.
309. McCollum, A., 1999, *Evaluating to Strengthen Partnership: Engaging Schools in Development Education*, Development Education Centre, Birmingham.
310. Mehmet, O., 1999, *Westernizing the Third World: The Eurocentricity of Economic Development Theories*, 2nd ed., Routledge, London-New York.
311. Meier, G., 2005, *Biography of a Subject: An Evolution of Development Economics*, Oxford University Press, New York.

312. Meltzer, A.H., 2012, *Why Capitalism?*, Oxford University Press, Oxford.
313. Meredith, M., 2011, *Historia współczesnej Afryki. Pół wieku niepodległości*, tłum. S. Piłaszewicz, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa.
314. Messner, D., Weinlich, S. (eds.), 2016, *Global Cooperation and the Human Factor in International Relations*, Routledge, London.
315. Michel, L., 2008, *Africa-Europe: The Indispensable Alliance*, European Commission, Brussels.
316. Michel, L., 2005, *EU Development Policy*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
317. Michel, L., 2006, *The European Consensus on Development*, European Commission, Brussels.
318. Miklaszewski, S., 2007, *Kraje rozwijające się w światowym systemie gospodarczym*, Difin, Warszawa.
319. Milczarek, D., 2003, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
320. Modrzyńska, J., 2014, *Polityka Unii Europejskiej wobec krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, Mado, Toruń.
321. Moellendorf, D., 2002, *Cosmopolitan Justice*, Westview Press, Boulder.
322. *Mogóbagóba Dialogue*, 2011, South African Embassy to Belgium and Luxembourg and Mission to the European Union, Brussels.
323. Mold, A. (ed.), 2007, *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
324. Momsen, J.H., 2003, *Gender and Development*, Routledge, London–New York.
325. *Monitoring Budget Support in Developing Countries. A Comparative Analysis of National Control Mechanisms over Budget Support in Developing Countries*, 2010, European Parliament, Brussels.
326. Morgenthau, H.J., Thompson, K.W., 1985, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed., Alfred A. Knopf, New York.
327. Morris, I., 2015, *Dłaczego Zachód rządzi – na razie. Co schematy historyczne mówią o przeszłości*, tłum. T. Bieroń, Zys i S-ka, Poznań.
328. Moser, C., 1993, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Routledge, London–New York.
329. Mosse, D., 2013, *Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development*, Berghahn Books, Oxford.
330. Moyo, D., 2009, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa*, Allen Lane, London.
331. Myrdal, G., 1970, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*, Pantheon Books, New York.
332. Nabudere, D.W., 2009, *The Crash of International Finance Capital and Its Implications for the Third World*, Fahamu Books, Oxford.
333. Nancy, G., Yontcheva B., 2006, *Does NGO Aid Go to the Poor? Empirical Evidence from Europe*, IMF Working Paper WP/06/39.
334. Nawrot, K.A., 2014, *Kraje rozwijające się we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

335. Nay, C., 2007, *Sarkozy. Pragnienie władzy*, tłum. J. Kurska, J. Pałęcka, K. Resztak, K. Szeżyńska-Maćkowiak, B. Walicka, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa.
336. Ndiaye, B., 2010, *Françafrique: stosunki francusko-afrykańskie – wczoraj i dziś*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
337. *New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation*, 2010, Overseas Development Institute, London.
338. Nkrumah, K., 1965, *Neo-Colonialism. The Last Stage of Imperialism*, Thomas Nelson & Sons, London.
339. Novogratz, J., 2009, *The Blue Sweater: Bridging the Gap Between Rich and Poor in an Interconnected World*, Rodale Books, Emmaus, Pennsylvania.
340. Nowicki, J., 1978, *Makroekonomia krajów mniej zaawansowanych*, PWE, Warszawa.
341. Nozick, R., 1974, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York.
342. Nozick, R., 1999, *Anarchia, państwo i utopia*, tłum. P. Maciejko, M. Szczubiałka, Fundacja Aletheia, Warszawa.
343. Nurske, R., 1962, *Problemy tworzenia kapitału w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych*, PWN, Warszawa.
344. Nussbaum, M., 2001, *Women and Human Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
345. Nuthall, T., 2009, *Development. Striving to Bring Development Goals to the Fore*, w: *EurActiv Policy Guide to The European Parliament 2009–2014*, EurActiv, Brussels.
346. Ochojska, J., 2015, *Świat według Janki*, Znak, Kraków.
347. ODI, 1980, *ODI Briefing Paper*, No 1, ODI, London.
348. OECD, 1996, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris.
349. OECD, 2006, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. A DAC Reference Document*, OECD, Paris.
350. OECD, 2008, *Policy Coherence for Development – Lessons Learned. Policy Brief*, OECD, Paris.
351. Olympio, F.K.N., 2013, *Neo-Panafricanism Foreign Powers and Non-State Actors*, LIT Verlag, Münster.
352. Overholt, C., Anderson, M., Cloud, K., Austin, J.E (eds.), 1985, *Gender Roles in Development Projects: A Case Book*, Kumarian Press, West Hartford.
353. Parzymies, S. (red.), 2009, *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
354. Paweł VI, 1967, *Encyklika „Populorum progressio”*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pawel_vi/encykliki/populorum_progressio_26031967.html [dostęp: 17.11.2017].
355. Payne, A., 2005, *The Global Politics of Unequal Development*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
356. Payne, A., Phillips N., 2011, *Rozwój*, tłum. M. Dera, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
357. Pędziwiatr, K., Kugiel, P., Dańda, A. (eds.), 2011, *Current Challenges to Peacebuilding Efforts and Development Assistance. Współczesne wyzwania dla budowania pokoju i współpracy rozwojowej*, Tischner European University, Kraków.
358. Peet, R., Hartwick, E., 2009, *Theories of Development, Second Edition: Contentions, Arguments, Alternatives*, The Guilford Press, New York.

359. Phillips, N. (ed.), 2011, *Migration in the Global Political Economy*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
360. Piasecki, R., 2003, *Rozwój gospodarczy a globalizacja. Ekonomia rozwoju w zderzeniu z rzeczywistością*, PWE, Warszawa.
361. PIDA, 2011, *Infrastructure Outlook 2040*, Programme for Infrastructure Development in Africa, http://afdb-org.jp/file/news-and-pressrelease/PIDA_EN_140523_ONRI-Rapport_jp.pdf [dostęp: 8.04.2017].
362. Pietraś, Z.J., 1986, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, UMCS, Lublin.
363. Pietraś, Z.J., 1989, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, UMCS, Lublin.
364. Piketty, T., 2015, *Kapitał XXI wieku*, tłum. A. Bilik, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
365. Pimbert, M., 2011, *Towards Food Sovereignty. Reclaiming Autonomous Food Systems*, International Institute for Environment and Development, London, Munich.
366. Pinto, A., 1959, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Universitaria, Santiago.
367. Pliniusz Starszy, *Historia naturalis*, VIII, 42, https://la.wikisource.org/wiki/Naturalis_Historia/Liber_VIII#5B42.5D [dostęp: 16.11.2017].
368. Pogge, T., 2002, *World Poverty and Human Rights*, Polity Press, Cambridge.
369. *Polska pomoc zagraniczna 2008, 2009*, Grupa Zagranica, Warszawa.
370. Popowski, M., 2015, *Alfabet brukselski*, Kurhaus Publishing, Warszawa.
371. Postan, M.M., 1973, *Essays on Medieval Agriculture and General Problems of the Medieval Economy*, Cambridge University Press, New York.
372. Potter, R.B., 2010, *Urbanisation and Planning in the Third World: Spatial Perceptions and Public Participation*, Routledge, London.
373. Power, M., 2003, *Rethinking Development Geographies*, Routledge, London.
374. Pritchett, L., Woolcock, M., 2002, *Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development*, Centre for Global Development, Washington.
375. *Promoting Democracy. Creating Peace. Shaping Globalisation*, 2005, The Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
376. *Przewycięzanie niestabilności w Afryce, Raport europejski o współpracy*, 2009, Ośrodek Studiów Wyższych Roberta Schumana przy Europejskim Instytucie Uniwersyteckim, San Domenico di Fiesole.
377. Przybylska-Maszner, B. (red.), 2010, *Misje cywilne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
378. Przybylska-Maszner, B. (red.), 2014, *Operacje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
379. Puchnarewicz, E. (red.), 1999, *Kobieta i rodzina w krajach rozwijających się*, IKR UW, Warszawa.
380. Radcliffe, S.A., 2006, *Culture and Development in a Globalizing World: Geographies, Actors, and Paradigms*, Routledge, London, New York.
381. Raffer, K., 1987, *Unequal Exchange and the Evolution of the World System: Reconsidering the Impact of Trade on North-South Relations*, St. Martin's Press, New York.
382. Rahnema, M., Bawtree, V. (eds.), 1997, *The Post-Development Reader*, Zed Books, London.
383. Rapley, J., 1996, *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*, 3rd ed., Lynne Rienner, Boulder, Colorado.

384. Ratajczak, M., 2014, *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
385. Ravenhill, J., 1985, *Collective Clientelism: The Lomé Conventions and North-South Relations*, Columbia University Press, New York.
386. Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
387. Rawls, J., 1994, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
388. Reinert, E.S., 2007, *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*, Constable, London.
389. Reisen, M. van, Haarbrink, J., 2009, *A Comparative Study of Executive Structures of Development Cooperation and Their Adequacy for Realisation of the MDG*, European Parliament, Brussels.
390. Reisen, M. van, 1999, *EU "Global Player": The North-South Policy of the European Union*, International Books, Utrecht.
391. *Re-Shaping Global Development: Will Europe Lead? An Argument and a Call to Action*, 2014, The Independent Vision Group on European Development Cooperation, Brighton.
392. REX. *External Relations Section*, 2015, European Economic and Social Committee, Brussels.
393. Ribeiro, D., 1968, *The Civilizational Process*, Smithsonian Institution Press, Washington.
394. Richardson, R., 1990, *Daring to be a Teacher*, Trentham Books, Stoke-on-Trent.
395. Riddell, R.C., 2007, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford.
396. Rist, G., 2008, *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, 3rd ed., Zed Books, London & New York.
397. Rist, G., 2015, *Urojenia ekonomii*, tłum. Ś.F. Nowicki, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
398. Rivero, O. de, 2001, *The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*, Zed Books, London.
399. Rodney, W., 1972, *How Europe Underdeveloped Africa*, Bogle-L'Ouverture Publications, London.
400. Rodrik, D., 2011, *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
401. Rosenau, J.N., 1990, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
402. Rostow, W.W., 1960, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
403. Rothschild, K.W., 1993, *Ethics and Economic Theory: Ideas, Models, Dilemmas*, Elgar Aldershot.
404. Runge, J., Shikwati, J. (eds.), 2011, *Geological Resources and Good Governance in Sub-Saharan Africa: Holistic Approaches to Transparency and Sustainable Development in the Extractive Sector*, CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton.
405. Rymarczyk, J., Michalczyk, W. (red.), 2006, *Integracja a globalizacja*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
406. Rynarzewski, T., Nawrot, K.A., Zajączkowski, K., Cieślak, E., 2017, *Potencjał gospodarczy i możliwości rozwojowe Afryki. Polska perspektywa*, PWE, Warszawa.

407. Sachs, I., 2011, *Trzeci brzeg. W poszukiwaniu ekorozwoju*, tłum. M. Warchała, R. Gręda, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
408. Sachs, J., 2005, *The End of Poverty. How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, Penguin Books, London.
409. Sachs, J., 2006, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, tłum. Z. Wiankowska-Ładyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
410. Said, E., 1991, *Orientalizm*, PIW, Warszawa.
411. Samecki, P., 1997, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna. Wybrane kwestie teorii i polityki pomocy dla krajów rozwijających się*, PECAT, Warszawa.
412. Santos, M., 1967, *Croissance démographique et consommation alimentaire dans les pays sous-développés*, Centre de Documentation Universitaire, Paris.
413. Sapa, A., 2014, *Handel rolno-żywnościowy regionalnych ugrupowań integracyjnych: podobieństwa i różnice*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
414. Scholze, F., 2004, *Geographische Entwicklungsforschung. Methoden und Theorien*, Gebrüder Borntraeger Verlagsbuchhandlung, Berlin-Stuttgart.
415. Schultz, T., 1961, *Investment in Human Capital*, American Economic Review, March.
416. Schumacher, E.F., 1973, *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*, Blond and Briggs Ltd., London.
417. Schumacher, E.F., 2013, *Małe jest piękne. Ekonomia z założeniem, że człowiek się liczy*, tłum. E. Szymańska-Wierzyńska, J. Strzelecki, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa.
418. Schwartz, A.J., 1987, *Money in Historical Perspective*, University of Chicago Press, Chicago.
419. Seers, D., 1969, *The Meaning of Development. IDS Communication 44*, Institute of Development Studies, <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf> [dostęp: 10.04.2017].
420. Sen, A., 2002, *Rozwój i wolność*, Zys i S-ka, Poznań.
421. Sicurelli, D., 2013, *European Union's Africa Policies: Norms, Interests and Impact*, Ashgate, Farnham.
422. Sidiropoulos, E., Chevallier, R., 2006, *The European Union and Africa: Developing Partnerships for Peace and Security*, The South African Institute of International Affairs, Johannesburg.
423. Siewior, K., 2012, *Odkrywczy i turyści na afrykańskim szlaku*, Universitas, Kraków.
424. Singer, P., 2011a, *The Expanding Circle: Ethics, Evolution, and Moral Progress*, Princeton University Press, Princeton.
425. Singer, P., 2011b, *Życie, które możesz ocalić*, tłum. E. de Lazari, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa.
426. Singer, P.I., 1972, *Work and Employment in Developing Countries*, OECD, Paris.
427. Sklar, R.L., 2002, *African Politics in Postimperial Times: The Essays of Richard L. Sklar*, Africa World Press, Michigan.
428. Skolimowska, A., 2014, *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, CeDeWu, Warszawa.
429. Smith, K.E., 2008, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, 2nd ed., Polity Press, Cambridge.
430. Smith, K.E., 2010, *Genocide and the Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge.

431. Solarz, M.W., 2004, *Francja wobec Afryki Subsaharyjskiej. Pozimnowojenne wyzwania i odpowiedzi*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
432. Solarz, M.W., 2009, *Północ-Południe. Krytyczna analiza podziału świata na kraje wysoko i słabo rozwinięte*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
433. Solow, R., 1970, *Growth Theory: An Exposition*, Oxford University Press, New York.
434. Soto, H. de, 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.
435. Soto, H. de, 2002, *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie a zawodzi gdzie indziej*, tłum. S. Czarnik, Fijorr Publishing, Warszawa.
436. Starzyk-Sulejewska, J., 2015, *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne i instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
437. Stewart, F., Brown, G., 2009, *Fragile States*, CRISE Working Paper No. 51, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Oxford.
438. Stigler, G., (ed.), 1988, *Chicago Studies in Political Economy*, Chicago University Press, Chicago.
439. Stiglitz, J.E., 2004, *Globalizacja*, tłum. H. Simbierowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
440. Stroß, S., 2014, *One Goal, Many Paths: The Promotion of Policy Coherence for Development in EU Policy Formulation*, epubli GmbH, Berlin.
441. Sunkel, O., 1973, *Past, Present and Future of the Process of Latin-American Underdevelopment*, Center for Afro-Asian Research of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
442. *Sustaining EU Financing for Security and Development: The Difficult case of the African Peace Facility*, 2011, Briefing Paper 7/2011, German Development Institute, Bonn.
443. Sweezy, P., 1972, *Modern Capitalism and Other Essays*, Monthly Review Press, New York.
444. Szczepanik, E., 1958, *The Economic Growth of Hong Kong*, Oxford University Press, London.
445. Szlajfer, H., 1985, *Modernizacja zależności. Kapitalizm i rozwój w Ameryce Łacińskiej*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław.
446. Szombatfalvy, L., 2010, *The Greatest Challenges of Our Time*, tłum. R. Skole, Ekerlids Publishing House, Stockholm.
447. Tawney, R.H., 1963, *Religia a powstanie kapitalizmu*, Książka i Wiedza, Warszawa.
448. Telò, M. (ed.), 2009, *The European Union and Global Governance*, Routledge, London–New York.
449. Telò, M., 2006, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Palgrave Macmillan, New York.
450. *The Africa-European Union Strategic Partnership*, 2008, Council of the European Union, Brussels.
451. *The Africa-European Union Strategic Partnership. Meeting Current and Future Challenges Together*, 2011, General Secretariat of the Council, Brussels.
452. The Committee on Foreign Affairs of the European Parliament, *Activity Report of the 7th Legislature (2009–2014)*, 2014, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/publications.html> [dostęp: 12.08.2017].

453. *The Development Committees. Reports and Resolutions of the Various Committees Responsible for Development Cooperation from 1958 to 1999*, 2010, European Parliament, Brussels.
454. *The European Commission and UNRWA. A Partnership for Development and Humanity*, 2009, UNRWA Headquarters, Gaza.
455. *The Future of ACP-EU Relations: A Political Economy Analysis Perspective. Progress Report with Preliminary Findings and Emerging Conclusions*, 2015, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
456. *The Future of EU Budget Support in Developing Countries. Briefing Paper*, 2011, European Parliament, Brussels.
457. *The Implementation of the Joint Africa Europe Strategy: Rebuilding Confidence and Commitments. Study*, 2014, EXPO/B/AFET/2013/42, European Parliament, Brussels.
458. Thomson, A., 2000, *An Introduction to African Politics*, Routledge, New York.
459. Todaro, M.P., 1980, *Internal Migration in Developing Countries: A Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities*, International Labour Office, Geneva.
460. Todaro, M.P., Smith, C.S., 2003, *Economic Development*, 8th ed., Pearson Education Limited, Harlow.
461. Tomlison, J., 1991, *Cultural Imperialism: A Critical Introduction*, London.
462. Topolski, J., 1984, *Metodologia historii*, PWN, Warszawa.
463. Townsend, R.M., 1990, *Financial Structure and Economic Organization: Key Elements and Patterns in Theory and History*, Blackwell Basil, Oxford.
464. Trzaskowski, R., 2005, *Dynamika reform systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
465. Tsoukalis, L., 2003, *What kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford.
466. Tywuschik, V., Sherriff, A., 2009, *Beyond Structures? Reflections on the Implementation of the Joint Africa-EU Strategy*, Discussion Paper No. 87, The European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
467. UNDP, 1990, *Human Development Report 1990*, United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York.
468. UNDP, 2011, *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, UNDP, New York.
469. UNDP, 2016, *Human Development Report 2016 'Human Development for Everyone'*, United Nations Development Programme (UNDP), New York, <http://hdr.undp.org/en/data#>
470. United Nations, 2013, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, New York.
471. United Nations, 2014a, *Saving and Improving Lives: Partnership between the United Nations and the European Union in 2013*, 2014, United Nations System in Brussels, Brussels.
472. United Nations, 2014b, *The Least Developed Countries Report 2014*, United Nations, New York.
473. United Nations, 2014c, *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, United Nations, New York.
474. United Nations, 2016a, *The Least Developed Countries Report 2016*, United Nations, New York.

475. United Nations, 2016b, *UN Missions Summary of Military and Police*, Month of Report: 31 August, www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16_6.pdf [dostęp: 25.12.2016].
476. United Nations, 2017a, *Economic Report on Africa 2017: Urbanization and Industrialization for Africa's Transformation*, United Nations Economic Commission for Africa, Addis Ababa.
477. United Nations, 2017b, *Saving and Empowering Lives Partnership between The United Nations and The European Union in 2014–2015*, 2017, United Nations Office in Brussels, Brussels.
478. United Nations, 2017c, *World Economic Situation and Prospects 2017*, 2017, United Nations, New York.
479. *Use and Monitoring of Budget Support. A Comparative Analysis of Parliamentary Scrutiny over Budget Support in the EU*, 2008, European Parliament, Brussels.
480. Ul-Haq, M., 1995, *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, New York.
481. Väyrynen, R., Pilecki, J., 1979, *Polityczne aspekty międzynarodowych stosunków gospodarczych*, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa.
482. Vorbrich, R. (red.), 2007, *Plemię, państwo, demokracja. Uwarunkowania kultury politycznej w krajach pozaeuropejskich*, Biblioteka Telgte, Poznań.
483. Vorbrich, R., 2012, *Plemienna i postplemienna Afryka, Koncepcje i postaci wspólnoty w dawnej i współczesnej Afryce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
484. Walby, S., 2009, *Globalization and Inequalities: Complexity and Contested Modernities*, Sage, Los Angeles.
485. Walker, S., 1987, *Theory and Foreign Policy Analysis*, Duke University Press, Durham.
486. Walle, N. van de, 2001, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
487. Wallerstein, I., 1974, *The Modern World System*, vol. I, *Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York/London.
488. Wallerstein, I., 1980, *The Modern World System*, vol. II, *Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750*, Academic Press, New York.
489. Wallerstein, I., 1989, *The Modern World System*, vol. III, *The Second Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730–1840's*, Academic Press, San Diego.
490. Wallerstein, I., 2007, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, tłum. K. Gawlicz, M. Starnawski, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa.
491. Wallerstein, I., 2008, *Utopistyka. Alternatywy historyczne dla XXI wieku*, tłum. A.W. Nowak, Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań.
492. Wallerstein, I., 2011, *The Modern World System*, vol. IV, *Centrist Liberalism Triumphant, 1789–1914*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London.
493. Waltz, K.N., 2010, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, tłum. R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
494. Weber, M., 1994, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Wydawnictwo Test, Lublin.
495. Weis, T., 2007, *The Global Food Economy*, Zed Books, London, New York.
496. *Wejście w życie traktatu z Lizbony: konsekwencje dla europejskiej i polskiej polityki rozwojowej* 2009, *Global Development Research Group Policy Paper 4/2009*, Global Development Research Group, Warszawa.

497. Welzer, H., 2010, *Wojny klimatyczne*, tłum. M. Sutowski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
498. Wendt, A., 2008, *Spółeczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
499. *Where is Europe's Aid Policy Headed?, Report of the Eighth Development Policy Forum Roundtable*, 2010, Friends of Europe, Brussels.
500. Williamson, J., 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington.
501. Winiecki, J., 1979, *Rola pomocy gospodarczej w polityce zagranicznej USA wobec krajów rozwijających się*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
502. Wolf, E.R., 1999, *Peasant Wars of The Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman.
503. *Working with the European Union: Europe for Development*, 2008, Department for International Development, London.
504. *World Development Indicators 2016*, 2016, World Bank, Washington, DC.
505. *World Development Indicators 2017*, 2017, www.data.worldbank.org [dostęp: 7.03.2017].
506. *World Economic Outlook Database*, 2016, www.imf.org [dostęp: 26.02.2016].
507. Yusuf, A.A., Ouguerouz, F. (eds.), 2012, *The African Union Legal and Institutional Framework: A Manual on the Pan-African Organization*, Koninklijke Brill NV, Leiden.
508. Zając, J., 2010, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
509. Zięba, R., 2003, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
510. Ziegler, J., 2013, *Geopolityka głodu. Masowa zagłada*, tłum. E. Cylwik, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
511. Żukowski, A. (red.), 2004, *Z problemów społeczno-politycznych współczesnej Afryki Subsaharyjskiej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
512. Żukowski, A. (red.), 2011, *Problemy bogactwa i biedy we współczesnej Afryce*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
513. Żukowski, A. (red.), 2014a, *Konteksty bezpieczeństwa w Afryce. Konflikty, wojny, polityki bezpieczeństwa*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
514. Żukowski, A. (red.), 2014b, *Konteksty bezpieczeństwa w Afryce. Problemy globalne, sektorowe, regionalne, lokalne*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
515. Żuławska, U., 2004, *System gospodarczy krajów Ameryki Łacińskiej*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.

Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych

1. Akinyetun, T.S., 2016, *Africa in International System: From Eurafrique to Afro-Europa*, International Journal of English, Literature and Social Science, vol. 1, iss. 1, s. 20–28.

2. Allen, T., 2003, *Developed Countries: Policies and Practices for Development Effectiveness* w: *Development Effectiveness Report 2003: Partnerships for Results*, UNDP, New York, s. 36–50.
3. Andrzejczak, K., 2010, *Polityka rozwojowa wobec Afryki w polityce zagranicznej Francji w latach 1981–2007*, w: Deszczyński, P. (red.), *Kraje rozwijające się w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, s. 87–111.
4. Barcz, J., 2008, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, w: Barcz, J. (red.), *Traktat z Lizbony. Głównie reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, s. 53–97.
5. Barnett, M., 1993, *Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System*, *International Studies Quarterly*, vol. 37, s. 271–296.
6. Barro, R.J., McCleary, R., 2003, *Religion and Economic Growth across Countries*, *American Sociological Review*, vol. 68, no. 5, s. 760–781.
7. Bayart, J.-F., 2014, *Demokracja w zderzeniu z tradycją w Afryce Subsaharyjskiej*, w: *Ku Afryce. Poznawać. Działać. Dzielić się*, Instytut Wydawniczy Książka i Wiedza, Warszawa, s. 109–137.
8. Brock, G., 2016, *Opodatkowanie i sprawiedliwość globalna: wypełnianie luki między teorią i praktyką*, w: Janikowska, O., Ślodycz, J. (red.), *Globalna sprawiedliwość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 109–141.
9. Buitter, W.H., 2007, 'Country Ownership': A Term whose Time Has Gone, *Development in Practice*, vol. 17, iss. 4–5, s. 647–652.
10. Carbone, M., 2008, *Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development*, *European Integration*, vol. 30, no. 3, s. 323–342.
11. Chenery, H., 1961, *Patterns of Industrial Growth*, *American Economic Review*, vol. 50, no. 4, s. 624–654.
12. Debiel, T., Werthes, S., 2006, *Fragile States and Peace-building*, w: Debiel, T., Messner, D., Nuscheler, F. (eds.), *Global Trends 2007. Vulnerability and Human Security in the 21st Century*, Development and Peace Foundation, Bonn, s. 33–50.
13. Del Biondo, K., 2011, *EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice*, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 7, no. 3, s. 380–395.
14. Domańska, E., 2008, *Badania postkolonialne (Poślowie)*, w: Gandhi, L., 2008, *Teoria postkolonialna. Wprowadzenie krytyczne*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań, s. 157–165.
15. Dos Santos, T., 1970, *The Structure of Dependence*, *American Economic Review*, vol. 60, s. 231–236.
16. Dos Santos, T., 1973, *The Crisis of the Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America*, w: Bernstein, H. (ed.), *Underdevelopment and Development*, Penguin Harmondsworth.
17. Easterly, W., Levine, R., 1997, *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, no. 4, s. 1203–1250.
18. Emmanuel, A., 1972, *Unequal Exchange. A Study of the Imperialism of Trade*, Monthly Review Press, New York.
19. Enabulele, A.O., Ewere, A.O., 2010, *When the Shepherd Becomes the Wolf: What is wrong with the Independent National Electoral Commission of Nigeria?*, *Journal of Politics and Law*, vol. 3, no. 2, s. 184–198.

20. Escobar, A., 1992, *Reflections on Development: Approaches and Alternative Development in the Third World*, Futures, vol. 24, no. 5, s. 411–436.
21. Forysiński, W., 2014, *The Role of the European Union in Conflict Resolution in Africa*, Przegląd Strategiczny, nr 7, s. 209–224.
22. Fukuyama, F., 1991, *Koniec historii?*, w: *Czy koniec historii?*, Seria Konfrontacje, t. 13, tłum. B. Stanosz, Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej, Warszawa, s. 7–36.
23. Gagiano, J., 1997, *Państwo a jednostka w Afryce i Południowej Afryce w ujęciu porównawczym*, w: Fleck, H.-G., Pszczółkowski, T.G. (red.), *Nowoczesny liberalizm. Materiały i rozprawy do teorii, dziejów i współczesności liberalizmu*, t. IV, Friedrich-Naumann-Stiftung, Warszawa, s. 49–63.
24. Gawrycki, M.F., 2015, *Postrzeganie Indii i Chin w brazylijskiej nauce o stosunkach międzynarodowych w kontekście globalnych aspiracji Brazylii*, Stosunki Międzynarodowe, nr 4, t. 51, s. 115–132.
25. González Casanova, P., 1965, *Internal Colonialism and National Development*, Studies in Comparative International Development, vol. 1, no. 4.
26. Goulongana, J.-R., 2000, *Together We Must Take Up the Challenges of the Cotonou Agreement*, The ACP-UE Courier, Special issue Cotonou Agreement, s. 4–5.
27. Górnicz, E., 2009, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian traktatu z Lizbony*, Biuletyn Analiz, nr 23, s. 4–28.
28. Gupta, S., Davoodi, H., Alonso-Terme, R., 2002, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, Economic of Governance, no. 3, s. 23–45.
29. Hadfield, A., 2007, *Janus Advances? An Analysis of EC Development Policy and the 2005 Amended Cotonou Partnership Agreement*, European Foreign Affairs Review, vol. 12, no. 1, s. 39–66.
30. Haliżak, E., 2005, *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, w: Kuźniar, R. (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje, koncepcje, paradygmaty*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 59–84.
31. Haliżak, E., 2015, *Ontologia i epistemologia w badaniach polityki zagranicznej państwa*, Stosunki Międzynarodowe, t. 51, nr 4, s. 9–36.
32. Harris, J., 2014, *The Messy Reality of Agglomeration Economies in Urban Informality: Evidence from Nairobi's Handicraft Industry*, World Development, vol. 61, s. 102–113.
33. Helleiner, G., 2000, *External Conditionality, Local Ownership, and Development*, w: Freedman, J., (ed.), *Transforming Development: Foreign Aid for a Changing World*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo and London, s. 82–97.
34. Hirschman, A.O., 1984, *A Dissenter's Confession: The Strategy of Economic Development Revisited*, w: Meier, G., Seers, D. (eds.), *Pioneers in Development*, Oxford University Press, Oxford.
35. Hummel, A., Owczarska, M., Wierusz Walknowski, T., 2008, *Antropologia rozwoju – pomiędzy praktyką a teorią. Czy mamy tę subdyscyplinę w Polsce?*, Dialogi o Rozwoju, nr 2, s. 41–53.
36. Huntington, S., 1991, *Z historii nie ma wyjścia*, w: *Czy koniec historii?*, Seria Konfrontacje, t. 13, tłum. B. Stanosz, Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej, Warszawa, s. 81–96.
37. Kaczmarek, F., 2015, *Stanowisko Unii Europejskiej wobec nowej agendy rozwojowej Post 2015*, Przegląd Strategiczny, nr 8, s. 279–292.

38. Kaczmarek, F., 2016, *Korupcja jako bariera rozwoju na przykładzie Afryki Subsaharyjskiej*, w: *Global Compact Yearbook 2016/17*, Global Compact Poland, Warszawa, s. 252–255.
39. Kaczmarek, F., 2017, *Znaczenie pokoju i stabilizacji dla europejskiej polityki rozwojowej wobec Afryki Subsaharyjskiej*, *Przegląd Politologiczny*, nr 1, s. 157–172.
40. Kaczmarek, F., Leszczyński, M., 2016, *Międzynarodowe public relations – casus Unii Europejskiej*, w: Deszczyński, P. (red.), *Public relations*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 185–205.
41. Knack, S., 2014, *Building or Bypassing Recipient Country Systems: Are Donors Defying the Paris Declaration?*, *Journal of Development Studies*, vol. 50, no. 6, s. 839–854.
42. Koch, S., 2015, *A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union*, *World Development*, vol. 75, s. 97–108.
43. Kopiński, D., 2008, *O wpływie wieloetniczności na rozwój gospodarczy w Afryce Subsaharyjskiej*, *Afryka. Biuletyn Polskiego Towarzystwa Afrykanistycznego*, nr 27, s. 41–59.
44. Kwiatkowska, M., 2016, *Sprawiedliwy ład? Globalna sprawiedliwość w świecie wielobiegunowym*, w: Janikowska, O., Słodczyk, J. (red.), *Globalna sprawiedliwość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 21–34.
45. Lisocka-Jaegermann, B., 2012, *Kategoria gender w badaniach nad rozwojem i w praktyce rozwojowej*, *Dialogi o Rozwoju*, nr 3, s. 5–20.
46. Lonsdale, J., 2014, *Co, jeśli cokolwiek, jest nie tak z Afryką?*, w: *Ku Afryce. Poznawać. Działać. Dzielić się*, Książka i Wiedza, Warszawa, s. 85–108.
47. Magid, A., 1980, 'Role Theory', *Political Science and African Studies*, *World Politics*, vol. 32, no. 2, s. 311–330.
48. Mamadouh, V., Raunio, T., 2008, *Komisje w Parlamencie Europejskim: podział wpływów, stanowisk i raportów*, *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, nr 1 (6), s. 148–174.
49. Martin, G., 1982, *Africa and the Ideology of Eurafica: Neo-Colonialism or Pan-Africanism?*, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 20, no. 2, s. 221–238.
50. Mazurczak, W., 2016, *Kolonializm – Dekolonizacja – Postkolonializm. Rozważania o istocie i periodyzacji*, *Przegląd Politologiczny*, nr 3, s. 131–143.
51. Médard, J.-F., 2005, *France and sub-Saharan Africa. A Privileged Relationship*, w: Engel, U., Olsen, G.R. (eds.), *Africa and the North. Between Globalization and Marginalization*, Routledge, London-New York.
52. Milewski, J.J., 1984, *Początki rodzimego kapitalizmu w Nigerii*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
53. Molyneux, M., 1985, *Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua*, *Feminist Studies*, no. 11 (2), s. 227–254.
54. Murphy, K.M., Shleifer, A., Vishny, R.W., 1989, *Industrialization and the Big Push*, *Journal of Political Economy*, vol. 97, no. 5, s. 1003–1026.
55. Ndiaye, B., 2015, *Polityka zagraniczna Francji wobec Afryki Subsaharyjskiej pod rządami François Hollande'a*, *Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego*, nr 29, s. 386–400.
56. Nelson, P., 2007, *Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future Development Cooperation*, *World Development*, vol. 35, no. 12, s. 2041–2055.
57. Nowik, M., 2011, *Wpływ traktatu lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP*, *Ekonomia (Economics)*, nr 4 (16), s. 423–435.

58. Olsen, G.R., 2006, *The Africa-Europe (Cairo Summit) Process: An Expression of "Symbolic Politics"*, w: Hanggi, H., Roloff, R., Ruland, J. (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, London.
59. Olson, M. Jr., 1996, *Distinguished Lecture on Economics in Government – Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, no. 2, s. 3–24.
60. Ord, T., 2014, *Global Poverty and the Demands of Morality*, w: Perry, J. (ed.), *God, The Good, and Utilitarianism: Perspectives on Peter Singer*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 177–191.
61. Piasecki, R., 2008, *Ekonomia rozwoju wobec problemów nędzy i nierówności społecznych na świecie*, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, vol. 11, nr 1, s. 225–232.
62. Pieterse, J.N., 2002, *Global Inequality: Bringing Politics Back In*, *Third World Quarterly*, vol. 29, no. 2, s. 1023–1046.
63. Pogge, T., 2001, *Eradicating Systemic Poverty: Brief for a Global Resources Dividend*, *Journal of Human Development*, vol. 2, iss. 1, s. 59–77.
64. Przybylska-Maszner, B., 2011, *Od strategii Unii Europejskiej na rzecz Afryki do strategicznego partnerstwa z Afryką – dylematy o realnej wizji współpracy*, *Przegląd Strategiczny*, nr 1, s. 183–197.
65. Puślecki, Z., 2012, *Globalne uwarunkowania wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej w XXI wieku*, *Przegląd Politologiczny*, nr 4, s. 71–93.
66. Puślecki, Z., 2016, *Unia Europejska wobec bezpieczeństwa żywnościowego*, *Przegląd Politologiczny*, nr 4, s. 169–178.
67. Reimann, K.D., 2006, *A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs*, *International Studies Quarterly*, vol. 50, no. 1, s. 45–67.
68. Rosenstein-Rodan, P.N., 1943, *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, *Economic Journal*, vol. 53, no. 210/211, s. 202–211.
69. Rymarczyk, J., 2006, *Pomoc rozwojowa dla krajów Trzeciego Świata*, w: Rymarczyk, J., Michalczyk, W. (red.), *Integracja a globalizacja*, t. 2, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
70. Sherriff, A., Kotsopoulos, J., 2013, *Africa and the European Union. An Assessment of the Joint Africa – EU Strategy (JAES)*, w: Murithi, T. (ed.), *Handbook of Africa's International Relations*, Routledge, London, s. 305–315.
71. Słodowa-Helpa, M., 2015, *Interdyscyplinarna natura paradygmatu rozwoju – uwarunkowania i propozycje usprawnienia dialogu*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 41 (1/2015), s. 67–92.
72. Srinivasan, A., 2015, *Stop the Robot Apocalypse: The New Utilitarians* (Review of William MacAskill's *Doing Good Better*), *London Review of Books*, vol. 37, no. 18, s. 3–6.
73. Stolicki, D., 2015, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym*, w: Kirpsza, A., Musiałek, P., Stolicki, D. (red.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, AT Wydawnictwo, Kraków.
74. Streeten, P., 1979, *Basic Needs: Premises and Promises*, *Journal for Policy Modeling*, vol. 1, s. 136–146.
75. Świeboda, P., 2008, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*, *Biuletyn Analiz*, nr 20, s. 95–122.

76. Trzciński, K., 2010, *Depolityzacja społeczeństwa i organizacja władzy autorytarnej oraz ich wpływ na brak rozwoju w państwach Afryki*, w: Koziello, T., Maj, P., Paruch, W. (red.), *Adaptacja–reforma–stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 262–273.
77. Trzciński, K., 2015, *Czym jest stabilność polityczna państwa?*, Przegląd Politologiczny, nr 2, s. 37–47.
78. Vines, A., 2010, *Rhetoric from Brussels and Reality on the Ground: The EU and Security in Africa*, *International Affairs*, vol. 86, iss. 5, s. 1091–1108.
79. Vorbrich, R., 1999, *Trybalizm a wieloetniczne państwo afrykańskie*, *Sprawy Narodowościowe*, Zeszyty 14–15, s. 183–192.
80. Vorbrich, R., 2013, *Dyskurs rozwojowy – między perspektywą kolonialną a neokolonialną*, w: Ząbek, M. (red.) *Antropologia stosowana*, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW, Międzynarodowe Centrum Dialogu Międzykulturowego i Międzyreligijnego UKSW, Warszawa, s. 239–256.
81. Vasconcelos, A. de, 2007, *Security for Africans*, *European Security and Defence Policy Newsletter*, no 5, s. 5.
82. Wites, T., 2012, *Ludność świata a rozwój gospodarczy*, w: Czerny, M. (red.), *Bieda i bogactwo we współczesnym świecie. Studia z geografii rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 112–134.
83. Whitman, R.G., 1997, *The International Identity of the European Union: Instruments as Identity*, w: Landau A., Whitman R.G. (eds.), *Rethinking the European Union: Institutions, Interests and Identities*, Macmillan, London, s. 54–71.
84. Witkowski, J., 2008, *Ewolucja koncepcji rozwoju od końca II wojny światowej do roku 2000*, *Dialogi o Rozwoju*, nr 2, s. 5–26.
85. Wulf, H., 2010, *Military Security between Rearmament, Democratisation and Privatisation*, w: Deibel, T., Messner, D., Nuscheler, F., Roth, M., Ulbert, C. (eds.), *Global Trends 2010. Peace-Development-Environment*, Development and Peace Foundation, Bonn, s. 19–39.

Artykuły prasowe

1. *Africa's Turn. A Conversation with Macky Sall*, 2013, *Foreign Affairs*, vol. 92, no 5, s. 2–8.
2. Bernal, M., 2003, *Afroazjatyckie korzenie cywilizacji klasycznej*, *Lewą Nogą*, nr 15, s. 253–257.
3. Blaut, J., 2003, *Teoria rasizmu kulturowego*, *Lewą Nogą*, nr 15, s. 138–152.
4. Ferguson, N., 2012, *Zachód i cała reszta*, *Przegląd Polityczny*, nr 113, s. 33–41.
5. *Gazeta Wyborcza*, 2016, *Jak Unia może wesprzeć Afrykę. Rozmowa z Nevenem Mimicą, komisarzem UE ds. współpracy międzynarodowej i rozwoju*, Rozmawiał M. Czarnecki, 12 października, s. 15.
6. Jarkowicz, M., 2015, *Samotność Tuska. Gdzie jest przewodniczący Rady Europejskiej*, *Gazeta Wyborcza*, 13–14 czerwca, s. 16.
7. Leszczyński, A., 2015, *Solidarni, byle niedrogo. Polska pomoc rozwojowa*, *Gazeta Wyborcza*, 17–18 października, s. 32–33.

8. Michel, L., 2013, *A 10-point Plan for a Closer EU-Africa Partnership*, Europe's World, no. 23, s. 132–137.
9. Morgenthau, H.J., 2005, *Zło polityki i etyka zła*, Przegląd Polityczny, nr 73/74, s. I–VIII.
10. *National Service in Eritrea. Miserable and Useless*, 2014, The Economist, March 10th, <https://www.economist.com/blogs/baobab/2014/03/national-service-eritrea> [dostęp: 02.09.2017].
11. Pawlicki, J., 2017, *Ludobójstwo kajzera. Czy Niemcy zapłacą za ludobójstwo w Namibii?*, Newsweek, 3–9 kwietnia, s. 61–63.
12. Robert, A.-C., 2017, *Afryka w centrum wielkiej gry mocarstw*, Le Monde Dipolomatique, nr 1 (131), s. 16–18.
13. Rzeczpospolita, 2009, *Pomoc rozwojowa inwestycja w nasz dobrobyt. Rozmowa z Jerzym Buzkiem, przewodniczącym Parlamentu Europejskiego*, Rozmawiała A. Słojewska, Rzeczpospolita. Dodatek specjalny „Ubóstwo”, 16 października, s. 2–3.
14. Shikwati, J., 2009, *Divorce Africa from the World Bank and IMF: Reflections on an Abusive Relationship*, <https://www.modernghana.com/news/209516/divorce-africa-from-the-world-bank-and-imf-reflections-on-a.html> [dostęp: 17.11.2017].
15. Stearns, J.K., 2013, *Helping Congo Help Itself. What It Will Take to End Africa's Worst War*, Foreign Affairs, vol. 92, no 5, s. 99–112.
16. The Economist, 2000, *The Hopeless Continent*, May 11th.
17. Wallerstein, I., 2003, *Europocentryzm i jego wcielenia. Dylematy nauk społecznych*, Lewą Noga, nr 15, s. 120–137.
18. Wielgosz, P., 2004, *Czytając Różę Luksemburg. Wczesne teorie globalizacji*, Lewą Noga, nr 16, s. 56–80.

Inne

1. [Kaczmarek, F.], 2007, *Sprawozdanie w sprawie strategii UE na rzecz Afryki: regionalne partnerstwo polityczne Unii Europejskiej na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju w Rogu Afryki*, A6–0146/2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bREPORT%2bA6-2007-0146%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fPL> [dostęp: 05.09.2017].
2. [Kaczmarek, F.], 2013, *Sprawozdanie w sprawie milenijnych celów rozwoju – określenie ram po 2015 r.*, A7–0165/2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bREPORT%2bA7-2013-0165%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fPL> [dostęp: 05.09.2017].
3. *2016 Ibrahim Index of African Governance*, Mo Ibrahim Foundation, London, Dakar, <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/downloads/> [dostęp: 20.03.2017].
4. ACLED, b.r., *Armed Conflict Location and Event Data Project*, <http://www.acleddata.com/> [dostęp: 4.02.2017].
5. AllAfrica, 2016, *Zimbabwe: State of Disaster Declared*, 5 February, <http://allafrica.com/stories/201602050595.html> [dostęp: 12.02.2017].
6. AllAfrica, 2017, *Zimbabwe: \$2.5 m Budget for Mugabe's 93rd Birthday Bash*, 6 February, <http://allafrica.com/stories/201702070127.html> [dostęp: 12.02.2017].

7. *Contribution by EU High Representative Javier Solana to the EU Strategy for Africa*, Brussels, 21 November 2005, S377/05.
8. *Debaty*, 2014, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20141124%2bITEM-016%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fPL&language=PL&query=INTERV&detail=1-062-000 [dostęp: 30.01.2017].
9. Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej „Ewaluacja Umowy z Kotonu”, SWD (2016) 250 final.
10. EU Aid Explorer, b.r., <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do> [dostęp: 23.03.2017].
11. EURACTIV, 2016, *Unijni żołnierze molestowali Afrykańczyków*, 1 lutego, <http://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/unijni-zolnierze-molestowali-afrykanczykow/> [dostęp: 5.02.2016].
12. EuropeAid Cooperation Office, 2010, *Communication and Visibility Manual for European Union External Actions*.
13. European Commission, 2005b, *Presidents Barroso, Borrell and Blair sign the European Consensus Reaffirming Europe's Leadership in Development Cooperation*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1651_en.htm [dostęp: 21.09.2015].
14. European Commission, 2016, *Budget Support and Dialogue with Partner Countries*, <http://ec.europa.eu/europeaid/node/13967>, [dostęp: 22.01.2017].
15. European Commission, 2017, *HR Key Figures*, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf [dostęp: 1.04.2017].
16. European Union External Action, 2016, *Statement by the Spokesperson on Alleged Wrongdoings by EUFOR RCA's Personnel in Central African Republic*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2963/statement-spokesperson-alleged-wrongdoings-eufor-rcas-personnel-central-african-republic_en [dostęp: 5.02.2016].
17. EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [dostęp: 18.11.2017].
18. *Humanitarian Bulletin South Sudan*, 2016, iss. 19, 6 December, <http://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-bulletin-issue-19-6-december-2016> [dostęp: 22.12.2016].
19. International Development Statistics (IDS) online databases, <http://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm> [dostęp: 18.11.2017].
20. *Joint EP-PAP Statement on the Joint EU-Africa Strategy to be adopted by the EU and African Heads of State and Government, assembled in Lisbon on 8 and 9 December 2007 for the 2nd EU-Africa Summit*.
21. *Parlament Europejski: Fakty i liczby. Briefing kwiecień 2015 r.*, Dyrekcja ds. Analiz dla Posłów, s. 10.
22. *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, 1984, Wydawnictwo Pallotinum, Poznań, Warszawa.
23. Prezentacja panelistów, 2014, MSZ, Warszawa, https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Aktualnosci2014/PPR2015/Prezentacja_panelistow.pdf [dostęp: 18.02.2016].
24. Sejm RP, 2012, *Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu*, Warszawa, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=11&dzien=2&wyp=57&type=A&symbol=WYPOWIEDZ_POSLA&id=106 [dostęp: 21.09.2016].

25. SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex> [dostęp: 18.11.2017].
26. Statement, 2015, *Statement by the High Representative and Vice-President Federica Mogherini and Commissioner for International Cooperation and Development Neven Mimica*, STATEMENT/15/4518, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4518_en.htm [dostęp: 05.07.2016].
27. Stiglitz J., 1998, *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva October 19, 1998 <http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/PREBISCH.PDF>, [dostęp: 29.12.2016].
28. *Wystąpienie przewodniczącego Donalda Tuska rozpoczynające szczyt w Valletcie w sprawie migracji*, 808/15, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/11/tusk-opening-statement-valletta-summit/pdf> [dostęp: 18.11.2017].

Strony internetowe

1. acleddata.com
2. acp.int
3. au.int
4. brookings.edu
5. concordeurope.org
6. consilium.europa.eu
7. data.worldbank.org
8. doingbusiness.org/rankings
9. ec.europa.eu/development
10. ec.europa.eu/europaid
11. ecdpm.org
12. eeas.europa.eu
13. euaidexplorer.ec.europa.eu
14. eufp.eu
15. euractive.com
16. euractive.pl
17. eur-lex.europa.eu
18. europarl.europa.eu
19. giz.de
20. hdr.undp.org
21. hiik.de
22. iiag.online
23. imf.org
24. odi.org
25. oecd.org/dac
26. polskapomoc.gov.pl
27. sejm.gov.pl

28. sustainabledevelopment.un.org
29. transparency.org
30. un.org
31. un-documents.net
32. unmillenniumproject.org
33. web.worldbank.org

SPIS TABEL I RYSUNKÓW

Tabele

1. Przykłady aktów prawnych przyjętych na podstawie art. 179 Traktatu o Unii Europejskiej (<i>traktatu z Maastricht</i>)	66
2. Liczba sprawozdań i opinii przygotowanych przez komisje Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji (2009–2014)	91
3. Komitety zajmujące się polityką rozwojową	109
4. Najbiedniejsze państwa świata według Międzynarodowego Funduszu Walutowego (2016)	119
5. Liczba intensywnych konfliktów w poszczególnych regionach świata w wybranych latach	126
6. Państwa o najwyższym wskaźniku niestabilności (<i>Fragile States Index</i>) w wybranych latach	127
7. Państwa o najniższym wskaźniku rozwoju społecznego (<i>Human Development Index</i>) w wybranych latach	131
8. Misje pokojowe ONZ w Afryce w 2016 r.	137
9. Państwa postrzegane jako najbardziej skorumpowane – wskaźnik postrzegania korupcji (<i>Corruption Perceptions Index</i>) w latach 2012–2016	148
10. Rozliczalność i transparentność w sektorze publicznym w 2015 r.	150
11. Wskaźniki korupcji w 2015 r.	150
12. Całościowy wskaźnik Ibrahima dotyczący rządów w Afryce w wybranych latach	151
13. Wskaźnik Ibrahima dotyczący rządów w Afryce (IIAG) dla państw Afryki Subsaharyjskiej w 2016 r.	151
14. Zobowiązania i płatności EDF brutto w latach 2000–2017 (w mln EUR)	184
15. Alokacja funduszy EDF w podziale regionalnym (w %)	185
16. Dziesięciu największych beneficjentów ODA instytucji UE w Afryce Subsaharyjskiej w wybranych latach (wyплаты brutto, USD w cenach bieżących)	186
17. Dziesięciu największych beneficjentów ODA instytucji UE (wyплаты brutto, USD w cenach bieżących)	189
18. Podział regionalny ODA instytucji UE (wyплаты brutto, USD w cenach bieżących)	190
19. Oficjalna pomoc rozwojowa Unii Europejskiej i wszystkich dawców wydatkowana w Afryce Subsaharyjskiej (w mln USD w cenach bieżących)	190
20. Poziom ODA/PNB w wybranych latach w państwach członkowskich OECD (%)	191

21. Poziom ODA/PNB (%) w państwach członkowskich UE niebędących członkami OECD	192
22. Oficjalna pomoc rozwojowa z instytucji UE (wyплаты brutto, USD w cenach bieżących) w podziale na sektory w wybranych latach	195
23. Wykorzystanie geograficzne funduszy Unii Europejskiej przekazanych za pośrednictwem ONZ (mln EUR) w latach 2014–2016	199

Rysunki

1. Wpływ przyrostowy pomocy na wzrost	134
2. Wartość projektów finansowanych z Instrumentu na rzecz Stabilizacji i Pokoju (2016 r.)	143