

ADRIAN MARCIN BIELECKI  
Uniwersytet Warszawski

## Polityka rozwojowa jako współczesny przejaw imperializmu? Przypadek unii europejskiej na tle mocarstw

**R**obert Kagan w swojej pracy pt. *Potęga i raj*<sup>1</sup> poruszył niezwykle istotny problem różnic w postrzeganiu polityki zagranicznej, czy też szerzej stosunków międzynarodowych, przez dwa główne elementy struktury, która często nazywana jest Zachodem. W tamtej pracy autor skupił się raczej na sposobie postrzegania siły w polityce zagranicznej, autor niniejszej zaś pragnie poruszyć wątek różnic w sposobie postrzegania roli i zadań polityki rozwojowej. Otóż tak jak Kagan opisuje Stany Zjednoczone jako hegemonia skłonного raczej do rozwiązań unilateralnych i posługiwaniu się siłą, tak Europa woli raczej tworzyć atmosferę współpracy poprzez szerokie zastosowanie koncepcji bi- czy też multilateralnych. Kagan motywuje tę postawę słabością militarną i psychologiczną niezdolnością Europejczyków do stworzenia „sytuacji siły”. Bardziej niż kij Unia, jako główny element tego co w tym wypadku nazywamy Europą, woli korzystać z przysłowiowej marchewki. Jest to doskonale widoczne właśnie w podejściu do polityki rozwojowej.

Historyczne doświadczenia Europy stworzyły w świadomości jej obywateli obraz świata „ponowoczesnego”, w którym współpraca mię-

<sup>1</sup> R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.

dzynarodowa, ponadnarodowe struktury, dobrowolne ograniczanie się na rzecz ogólnego wzrostu i rozwoju będzie wypierać „dawną” politykę siły, opartą na przymusie, naciskach i sankcjach ekonomicznych, politycznych itp. Wizja ta jest stosunkowo świeża, co nie pozwala na gruntowną ocenę tego zjawiska, jednakże widać, iż nie jest ona pozbawiona idealizmu. Przekłada się pośrednio na wspomnianą politykę rozwojową.

Należy jednak zadać pytanie – czy w tym „ponowoczesnym” świecie chodzi Europie jedynie o prestiż, czystą filantropię, bądź chęć wzmocnienia równowagi światowej, szczególnie kładąc nacisk na zmniejszenie dysproporcji między „Północą” a „Południem”, czy też powinno się upatrywać tutaj tytułowego przejawu imperializmu?

## Polityka rozwojowa oraz imperializm – próba definicji\*

Warto na wstępie uściślić termin polityka rozwojowa. Bywa on często bowiem mylnie interpretowany. Polityki rozwojowej nie można bowiem mylić, jak to często niestety ma miejsce, z pomocą humanitarną i instrumentami podobnymi. O ile bowiem pomoc humanitarna jest krótkotrwałym działaniem mającym za cel odbudowę zniszczeń po klęskach żywiołowych czy konfliktach zbrojnych, polityka rozwojowa jest z kolei długofalowa. Skierowana bywa na budowę m.in. systemu prawnego, instytucjonalnego, kapitału społecznego. W tym celu kraje rozwinięte stosują rozmaite instrumenty – w tym finansowe. Istotne z punktu widzenia polityki rozwojowej w kontekście imperializmu jest więc cel i miejsce tworzenia podstaw rozwoju. Chodzi tu głównie o zagraniczną politykę rozwojową, czasem utożsamianą, niekoniecznie poprawnie z pomocą rozwojową. Wydaje się bowiem, że pomoc rozwojowa jest terminem węższym od polityki na rzecz rozwoju.

Warto także odwołać się do definicji pomocy rozwojowej stworzonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej – DAC przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD. Otóż są to: „oficjalne przepływy finanso-

---

\* W niniejszej pracy terminy: „pomoc rozwojowa”, „polityka rozwojowa”, „współpraca na rzecz rozwoju” będą używane zamiennie, mimo świadomości dzielących je różnic. Ma to na celu ułatwienie zrozumienia mechanizmów. Szersze rozróżnienie podanych definicji por. P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński – *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, stron 216.

we dokonywane dla celów rozwoju i wzrostu dobrobytu krajów rozwijających się, z których co najmniej 25 procent ma postać grantów”<sup>2</sup>.

To właśnie polityka rozwojowa będąca składową tego co nazywamy polityką zagraniczną wydaje się być współczesnym przejawem imperializmu. Dla dalszych rozważań potrzebna jest jednak definicja imperium. Idąc za prof. J. Zielonką z Uniwersytetu w Oksfordzie „za imperium można uznać kontrolę sprawowaną nad peryferiami przez metropolię za pomocą różnorodnych form dominacji ekonomicznej i politycznej”<sup>3</sup>. Polityka rozwojowa mieści się więc jak najbardziej w imperializmie rozumianym jako działalność polityczna i ekonomiczna metropolii na rzecz zdobycia i utrzymania dominacji nad peryferiami. Za przykładowe metropolie należy uznać choćby UE, USA, Japonię, Chiny czy nawet Brazylię, zaś wśród peryferiów można wymienić cały region Afryki Subsaharyjskiej, państwa karaibskie czy region Pacyfiku (tzw. grupa AKP).

Celem działań na rzecz rozwoju jest jednakże nie tylko, a może nie przede wszystkim imperializm, ale eliminacja ubóstwa, wsparcie wzrostu gospodarczego, budowanie solidnych podstaw rozwoju. Często nie dzieje się to jednak z czystej empatii, lecz jest dobrze przemyślaną strategią mającą przynieść korzyści zarówno donatorom, jak i biorcom. Dokonuje się więc rozwój infrastruktury, wsparcie transportu, budowanie systemu oświaty z naciskiem na upowszechnienie edukacji podstawowej, wsparcie budowy systemów prawnych i pomoc w rozwiązywaniu problemów dotyczących kwestii społecznych. Nie jest to katalog zamknięty albowiem specyfika każdego regionu jest nieco odmienna, zależna od czynników pozaekonomicznych, w tym kulturowych. Niemniej jednak wszędzie polityka rozwojowa ma prowadzić głównie do rozwoju gospodarczego i poprawy bytu ludności krajów rozwijających się.

Instrumentów mających moc w realizacji założeń jest wiele, gdyż jest wiele polityk rozwojowych, w tym to co nazywa się pomocą rozwojową. Może być na bezwrotną, bądź zwrotną. Jeśli chodzi o pomoc zwrotną można wyróżnić pomoc warunkowo zwrotną – zależnie od spełnienia lub nie pewnych warunków jest ona przekształcana w bezwrotną; istnieje także pomoc zwrotna na preferencyjnych warunkach, np. poprzez korzystnie oprocentowane kredyty. Bardziej szczegółowo zajmiemy się tym problemem jednak przy analizie konkretnych podmiotów i ich działań.

<sup>2</sup> External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users.– Appendix III, Glossary, IMF, Washington DC. 2003.

<sup>3</sup> J. Zielonka – *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 15–19.

## Milenijne cele rozwoju

Rozważania dotyczące polityki rozwojowej w percepcji głównych mocarstw należy rozpocząć od deklaracji złożonej przez 192 państwa na forum ONZ podczas 55 sesji Zgromadzenia Narodów Zjednoczonych w 2000 roku. Postanowiono stworzyć 8 celów, które członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych mieli zrealizować do 2015 roku. Wśród nich były: eliminacja skrajnego ubóstwa i głodu (przynajmniej w połowie); zapewnienie powszechnej edukacji na poziomie podstawowym; promocja równości płci i awansu społecznego kobiet; ograniczenie umieralności dzieci; poprawa opieki zdrowotnej nad matkami; ograniczenie rozprzestrzeniania się AIDS, malarii i innych chorób; zrównoważenie gospodarowania zasobami naturalnymi; stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju. Uszczegółowienie tychże celów nastąpiło w rezolucjach ONZ.

Aby zrealizować zobowiązania założono, że kraje rozwinięte powinny docelowo przeznaczać na pomoc rozwojową 0,7 proc. PKB. Ustalenia te były obecne i ponawiane w wielu deklaracjach, m.in. w dokumencie „Agenda 21” przyjętego na w 1992 roku na Szczycie w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Rio de Janeiro, czy też dziesięć lat później w Porozumieniu z Monterrey. Raporty i analizy pokazują jednak, że niemal nieprawdopodobna jest pełna realizacja tych celów. Raport ONZ z 2009 roku<sup>4</sup> wskazuje wiele czynników powodujących taką sytuację. Wśród nich wymienia się m.in. zmniejszoną dynamikę rozwoju związaną z kryzysem, zmniejszenie eksportu wielu krajów rozwijających się itd. Nie zmienia to faktu, że działania ONZ, jakkolwiek często szlachetne, kolejny raz okazały się nie do końca skuteczne, głównie z powodu braku realnej woli politycznej państw najbogatszych.

## UE – największy dawca ODA na świecie

Unia Europejska także w znaczącej mierze nie wypełnia zobowiązań dotyczących wysokości nakładów na pomoc rozwojową. Mimo tego, jest największym światowym dawcą ODA (Official Development Assistance – Oficjalna Pomoc Rozwojowa). Licząc nakłady instytucji wspólnotowych i rządów poszczególnych krajów członkowskich jej nakłady w 2008 roku wynosiły 49 mld euro<sup>5</sup>. Duża część z tej sumy jest w dyspozycji państw-członków UE. Może to być powodem braku koherencji między polityką

<sup>4</sup> The Millenium Development Goals. Report 2009.

<sup>5</sup> [http://europa.eu/pol/dev/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_pl.htm) [dostęp: 27 września 2010].

unijną, a partykularnymi działaniami członków. Unia powinna dążyć do maksymalnej spójności tych dwóch sfer – jest to warunek sine qua non zwiększenia efektywności pomocy rozwojowej.

Według niektórych ekspertów suma jaką UE wydaje na pomoc rozwojową jest niewystarczająca. Hussaini Abdu, dyrektor krajowego biura Action Aid w Nigerii powiedział: „W 2005 roku liderzy wspólnoty zobowiązali się do przeznaczania odpowiednio 0,7% i 0,33% DNB do roku 2015 na walkę z globalnym ubóstwem. Zaledwie 5 lat później ich pomoc jest daleko zarówno od deklaracji jak i zobowiązań dot. jakości pomocy”<sup>6</sup>

Należy jednak wziąć pod uwagę opinie, głoszone przez wielu specjalistów ds. stosunków międzynarodowych, wskazujące na niewspółmierność korzyści do kosztów ponoszonych przez Unię. Mimo tego, że większość światowej pomocy rozwojowej pochodzi z UE, nie przedkłada się to w adekwatnym stopniu na korzyści w kontaktach handlowych, czy też prestiżu UE. Rodzi się tu pytanie o ideę – czy polityka rozwojowa ma być jedynie działalnością charytatywną na szerszą skalę czy też powinna przynosić trwałe korzyści państwom-donatorom. Jest to pytanie dotyczące także tego czy Europa chce być imperium posługującym się polityką rozwojową do wzmacniania swojej pozycji w kontaktach z „peryferiami”. Pojawia się tu także kwestia tego czy można mówić o imperium w sytuacji aktora stosunków międzynarodowych o nieokreślonej jasno podmiotowości. Wszak Unia państwem nie jest – a tego typu podmioty zwykle nazywać imperiami.

Cytowany już Jan Zielonka wskazuje na to, że mimo iż jego zdaniem państwem nie jest i nie przypomina go, to jednak zasługuje na miano imperium. „Unia Europejska [...] jest potęgą w większym stopniu cywilną niż militarną i zamiast eksploatować peryferie woli oferować im pomoc”<sup>7</sup>. Z drugiej strony autor widzi jednak, że obserwując postępujące rozszerzanie granic UE i „agresywny” eksport unijnych zasad do państw sąsiednich, trudno odrzucić wniosek, że Wspólnota jest (albo staje się) swego rodzaju imperium. Pojawia się tu koncepcja mocarstwa normatywnego, które w dużej mierze działa w sferze norm i wartości, co mieści się w sferze tzw. soft power.

Zarys założeń polityki rozwojowej UE dostarczyć może lektura Europejskiego konsensusu na rzecz rozwoju. Według wspomnianego aktu

<sup>6</sup> Premiera raportu europejskich organizacji pomocowych nt. Pomocy rozwojowej Komisji Europejskiej; dostępne pod adresem – [http://www.igo.org.pl/download/Briefing-raport-CONCORD\\_2010-06-10.pdf](http://www.igo.org.pl/download/Briefing-raport-CONCORD_2010-06-10.pdf) [dostęp: 27 września 2010].

<sup>7</sup> J. Zielonka, *Europa...*

najważniejsze zasady europejskiej polityki rozwojowej to: partnerstwo, głęboki dialog polityczny, budowanie społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się, kwestie równouprawnienia płci i wzmacnianie aparatu państwowego<sup>8</sup>. Ciężko jednak doszukać się tutaj jasnego zdefiniowania – z ogólnej idei dokumentu można jednak wnioskować, że to nie korzyści Unii powinny determinować wysokość i aktywność pozycji polityki rozwojowej pośród polityki unijnej. Działania instytucji UE powinny w sposób spójny pomagać państwom rozwijającym się dla dobra całej społeczności międzynarodowej.

Praktyka może być często odmienna od teorii. Nie inaczej jest w tym wypadku. 25 lutego 2010 roku powstał raport koalicji organizacji pozarządowych Counterbalance zatytułowany *Corporate welfare and development deceptions: Why the European Investment Bank isn't fit for EU development work*<sup>9</sup>. Autorzy stawiają trzy główne wnioski – działania Europejskiego Banku Inwestycyjnego, będącego jedną z głównych agend unijnej polityki rozwojowej są: niespójne, niekompletne i niekompetentne (*incoherent, incomplete and incompetent*). Ich zdaniem EBI nie spełnia kryterium eliminacji ubóstwa i finansowego wsparcia rozwojowego, lecz próbuje dążyć do maksymalizacji zysków kosztem społeczności lokalnych, które nominalnie ma wspierać. Widać tutaj odmiennosc ideałów od rzeczywistości politycznej. Widać także pewnego rodzaju imperializm, o ile niewidoczny w założeniach, o tyle obecny w praktyce.

Przekonanie to wzmacnia wizerunek bilateralnej ODA, która stanowi większość pomocy unijnej. Państwa-donorzy wspierają głównie te kraje, z którymi mają silne związki czy to kulturowe, czy też historyczne. Pośrednio mówi o tym także artykuł 23 Europejskiego Konsensusu na Rzecz Rozwoju<sup>10</sup>, ujmując potrzebę zwiększenia pomocy dla Afryki przy pełnym poszanowaniu priorytetów poszczególnych Państw Członkowskich dotyczących pomocy rozwojowej. Artykuł 41 mówi zaś jasno: *Polityka wspólnotowa w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju stanowi uzupełnienie w stosunku do polityk realizowanych przez Państwa Członkowskie.*

W przypadku wielu umów dotyczących pomocy stronami są byłe imperia kolonialne i ich dawne terytoria zależne, m.in. Francja, Wielka Brytania. Przypadek Polski też może być w tym wypadku znaczący – wiele

<sup>8</sup> Europejski konsensus na rzecz rozwoju – Dz.Urz. UE C 280E z 18.11.2006, s. 128–490.

<sup>9</sup> *Corporate welfare and development deceptions: Why the European Investment Bank isn't fit for EU development work*, dostępne w internecie 27 września 2010 – [http://www.counterbalance-b.org/component/option,com\\_datagallery/Itemid,98/func,detail/id,134/](http://www.counterbalance-b.org/component/option,com_datagallery/Itemid,98/func,detail/id,134/).

<sup>10</sup> Europejski Konsensus...

projektów polskiej pomocy rozwojowej jest realizowanych np. na Ukrainie, Białorusi, w Gruzji i Republice Mołdowy. Są to rejony, gdzie państwo polskie chce mieć jak najszersze wpływy, do których osiągnięcia pomoc rozwojowa może być jak najbardziej adekwatna.

#### Amerykańska wizja ODA

Amerykański punkt widzenia pomocy rozwojowej jest nieco odmienny. Will Inboden, redaktor *Foreign Policy*, pisze m.in. o dwóch spojrzeniach na kwestie bezpieczeństwa i związaną z tym politykę rozwojową<sup>11</sup>. Porównuje 2 modele pojmowania bezpieczeństwa – „3 D” (defense, diplomacy, development) oraz „DIME” (diplomacy, intelligence, military, economics). Jasno wskazuje, że bliższa amerykańskiemu podejściu jest druga koncepcja. Polityka rozwojowa w wydaniu takim jakie serwuje choćby UE prowadzi często do niepożądanych skutków, a także jest nieefektywna. Autor daje przykłady najbardziej rozwijających się państw XX w. – Południowej Korei, Irlandii czy Singapuru, pokazując, że głównym motorem rozwoju nie jest pomoc zagraniczna, lecz rozwój przedsiębiorczości, która jest wypadkową wielu sił, w tym handlu. Ciężko się z tym nie zgodzić. Tak więc rozwój wymiany handlowej powinien być w centrum zainteresowania podmiotów chcących realnie pomóc krajom nierozwiniętym.

Mimo tego istnieje federalna organizacja odpowiadająca za pomocową politykę rozwojową. Agencja Rozwoju Międzynarodowego – U.S. Agency for International Development (USAID). Wywodząca swoje korzenie jeszcze z czasów Planu Marshalla, powstała jednak dopiero w 1961 roku na mocy *Foreign Assistance Act*. Podzielona na poszczególne biura wspiera rozwój w 5 regionach świata: Afryce Subsaharyjskiej, Azji, Ameryce Łacińskiej i Karaibach, Europie i Eurazji oraz na Bliskim Wschodzie<sup>12</sup>.

USAID jest ściśle związane z Departamentem Stanu. Jest to skorelowane ze wspomnianą koncepcją „3 D” – de facto bowiem rzeczywiście mamy do czynienia jedynie z dwoma równoważnymi czynnikami kształtującymi politykę zagraniczną USA; jest to *defense and diplomacy*. Posługując się typologią stworzoną przez Waltera Russella Mead – wilsonizm przegrywa w starciu z jacksonizmem<sup>13</sup>. Pokazuje to także cichą rywalizację między Departamentem Stanu, a Departamentem Obrony o to kto ma

<sup>11</sup> W. Inboden, *5 „Don'ts” for U.S. Development Policy*, dostępne w internecie 27 września 2010 – [http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2009/02/22/5\\_donts\\_for\\_us\\_development\\_policy](http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2009/02/22/5_donts_for_us_development_policy).

<sup>12</sup> [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/](http://www.usaid.gov/about_usaid/) – dostępne w internecie 27 września 2010.

<sup>13</sup> W. R. Mead, *The Jacksonian Tradition*, „The National Interest”, Winter 1999/2000.

większy wpływ na stosunki rządu amerykańskiego z pozostałymi podmiotami obecnymi na arenie międzynarodowej.

Nieobecność wśród rzeczywistych priorytetów polityki USA, mimo zapewnień sekretarz Clinton, jest tu jaskrawo widoczna. Nie należy jednak tego wiązać jedynie z administracją prezydenta Obamy, bowiem w przeszłości podejście do polityki rozwojowej było również negatywne. Można więc postawić tezę, że Stany Zjednoczone w niewielkim stopniu posługują się polityką rozwojową w europejskim rozumieniu, do budowy swego imperium. W tym miejscu warto wprowadzić pojęcie *pomocy związanej*. Charakteryzuje się ona tym, że pieniądze otrzymane w ramach ODA w pewnej konkretnej wysokości muszą być wydane na zakup produktów wytworzonych w kraju dawcy pomocy. Jest to działanie mające wesprzeć rodzimą gospodarkę i zarazem pomóc krajowi rozwijającemu się. Takowy model jest w dużej mierze obecny właśnie w podejściu amerykańskim do kwestii pomocy rozwojowej, pozwala on bowiem w jakimś stopniu uzależnić biorcę pomocy od dawcy. Z pewnością mieści się to w kategorii zachowań charakterystycznych dla imperium.

## Handel

Amerykańskie podejście do wsparcia rozwoju nie opiera się bowiem na „pompowaniu” pieniędzy w gospodarki państw rozwijających się, lecz na zwiększaniu wymiany handlowej. Jest to związane z przekonaniem, że tylko handel może być skutecznym narzędziem do wyjścia z ubóstwa i rozwiązania wielu problemów. Słynne stało się nawet hasło: „Trade, Not Aid”<sup>14</sup>. Takie podejście rodzi jednak kolejne problemy. O ile bowiem państwa rozwinięte zgadzają się co do liberalizacji rynku usług i większej współpracy na tym polu, o tyle państwa rozwijające się, głównie afrykańskie, pragną liberalizacji rynku artykułów spożywczych. Bogata Północ nie chce pozwolić na swobodną konkurencję tanich produktów rolnych z krajów m.in. Afryki Subsaharyjskiej, przez co dotuje swoje rolnictwo. Jest to postawa pełna hipokryzji, szczególnie ze strony UE, albowiem na nic zdaje się największa na świecie pomoc rozwojowa, jeśli poprzez takie działania jak wspólna polityka rolna (CAP), Unia wspiera swoje rolnictwo w takim stopniu iż czyni to niemal bezcelową pomoc w stosunku do krajów rozwijających się<sup>15</sup>. Z drugiej strony nie może zrezygnować całkowi-

<sup>14</sup> Thum. Handel, nie pomoc.

<sup>15</sup> W 2009 roku nakłady z samego budżetu UE na europejskie rolnictwo wynosiły 43 mld euro – źródło [http://europa.eu/pol/financ/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/financ/index_pl.htm) [dostęp: 27 września 2010];



cie ze wspólnej polityki rolnej ze względu na sprzeciw niektórych państw członkowskich, na czele z Francją i Polską. Dotowanie rolnictwa nie jest jednak tylko domeną UE – podobnie czynią bowiem Stany Zjednoczone. Nie wpływa to na poprawę efektywności pomocy rozwojowej tych dwóch podmiotów, jednak pokazuje że z jednej strony polityka rozwojowa ma pomóc krajom rozwijającym się. Przewaga komparatywna jaka mogłaby powstać w związku z tymi działaniami jest jednak niweczona poprzez politykę protekcjonizmu, jawnego bądź ukrytego, w stosunku do podmiotów gospodarczych działających w obrębie gospodarek „imperium”.

Czy zatem inną formą realizacji polityki rozwojowej jest zwiększenie czy też poszerzenie wymiany handlowej, czy to poprzez podpisywanie umów o partnerstwie czy wolnym handlu, jak też inne rodzaje wsparcia tego sektora stosunków międzynarodowych? Należy podkreślić, że w tym miejscu istnieje kilka zasadniczych kwestii, które różnią państwa „Północy” i „Południa”. Kraje rozwijające się pragną, by „Północ”, w tym głównie USA i UE otworzyły swe rynki na ich produkty rolne, a także zaprzestały subsydiowania własnego rolnictwa o czym wspomniano. Kraje rozwinięte pragną zaś, oprócz liberalizacji rynku usług na „Południu”, zwiększenia ochrony własności intelektualnej. Istotną kwestią wydaje się rozłożenie odpowiedzialności za kwestie klimatyczne. Konsensus w tej materii, a właściwie jego brak, co pokazał szczyt kopenhaski, jest najlepszym dowodem na istnienie różnic w poglądach poszczególnych grup podmiotów na arenie międzynarodowej. Z jednej strony barykady padają oskarżenia o próbę zabrania możliwości rozwoju podobną ścieżką co „zachodnie imperia”, z drugiej głosy mówiące o tym że kwestie klimatyczne należą do pilnych i nie winno tu być miejsca na różnicowanie państw na lepiej i gorzej rozwinięte.

Niektórzy autorzy wskazują jednak, że otwarcie rynków produktów rolnych byłaby na rękę krajom bogatym, albowiem w większej mierze to one są eksporterami żywności, zaś Afryka Subsaharyjska należy do regionów głównie importujących żywność. Zdaniem J. Sachsa najbardziej na liberalizacji tych rynków skorzystałyby więc Stany Zjednoczone, UE, Brazylia etc.<sup>16</sup> albowiem to one są największymi eksporterami żywności. Kraje rozwijające zaś wpadły w spiralę ubóstwa i bez pomocy z zewnątrz

---

W 2008 ogólne nakłady na pomoc rozwojową – po skumulowaniu wydatków z budżetu UE i poszczególnych państw członkowskich wynosiły 49 mld euro; [http://europa.eu/pol/dev/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_pl.htm) [dostęp: 27 września 2010].

<sup>16</sup> J. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 281–282.

nie poradzą sobie ze „zrobieniem pierwszych kroków na drabinie rozwoju”. Zarzuca on kłamstwo tym, którzy lansują hasło „Handel, nie pomoc”, uważa bowiem że dzisiejsza luka rozwojowa nie może być rozwiązana bez udziału pomocy w postaci transferu kapitału i technologii bez konieczności ponoszenia kosztów ze strony biorców.

## Instytucje

Niemniej ważna jest jednak budowa i rozwój instytucji – co Francis Fukuyama opisał jako „budowanie państwa”<sup>17</sup>. Budowanie administracji początkowo powinno opierać się szczególnie na tworzeniu sektora usług o niskiej specyficzności ale wysokim stopniu częstotliwości – jak edukacja wczesnoszkolna, podstawowa opieka medyczna, rozwój infrastruktury. Winno się to czynić nie poprzez bezpośrednie inwestycje w krajo-biorcy pomocy, lecz z uwzględnieniem roli miejscowej władzy – zarówno tej na szczeblu lokalnym jak i rządowym. Ma to wpływ na wzmocnienie siły państwa, która mimo początkowo niewielkiego zakresu, ma być gwarantem zabezpieczenia przed tzw. upadłymi państwami – „failed states”<sup>18</sup>. Wbrew pozorom bowiem dla metropolii imperium istotne jest bezpieczeństwo nie tylko na jej terytorium i podległym, ale także w całym środowisku międzynarodowym, albowiem imperium stawia sobie za cel kontrolę bądź to całego, bądź to dużej części tego co zwiemy systemem międzynarodowym.

Często jednak dawcy nie zdają sobie sprawy z tych faktów i realizują projekty rozwojowe z pominięciem miejscowych władz. Takie zachowanie prowadzi do wielu niekorzystnych skutków w postaci braku zaufania do lokalnego rządu, wzrastającą nieufność, braku rozwoju struktur administracji etc. Przeciwnicy zarzucają, że zwykle lokalni zarządcy są skorumpowani, w związku z czym ODA ulega defraudacji. Nie da się jednak zmienić tego stanu rzeczy omijając problemy, bowiem w ten sposób tworzy się nowe, jak wspomniane już problemy w administrowaniu. Taka centralizacja ze strony donatorów przekłada się więc de facto na mniejszą skuteczność pomocy, bowiem nie niszczy się źródła – w tym wypadku korupcji.

W polityce rozwojowej należy stosować także niezwykle ostrożność w ustalaniu ogólnych zasad kształtujących sektor publiczny, system

<sup>17</sup> F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2005.

<sup>18</sup> J. Sachs – *Koniec...*

gospodarczy etc<sup>19</sup>. Nie wszystkie wzorce da się bowiem przeszczepić na obcy grunt; nie ma także gwarancji, że przykładowo struktura francuskiej administracji sprawdzi się choćby w Ugandzie. To kolejne zagrożenie dla „zakusów imperialnych”; metropolie w znaczącej mierze, chcą wprowadzić dokładnie taki system społeczno-gospodarczy jaki panuje u nich. Nie charakteryzuje to tylko państw, ale także aktorów ponadnarodowych w stosunkach międzynarodowych, którzy zajmują się kwestiami rozwoju. Klasyczny przykład to działania Międzynarodowego Funduszu Walutowego, mające dość sporą liczbę krytyków. Ich naczelné argumenty to brak zrozumienia podstawowych przyczyn luki rozwojowej, niekompetencja w zakresie znajomości lokalnych warunków, kierowanie się interesem dawcy, a nie biorcy<sup>20</sup>. Ma to kolosalne znaczenie dla percepcji polityki rozwojowej ze strony krajów rozwijających się, tworzony jest bowiem obraz świata rozwiniętego, dla którego w pomocy rozwojowej nie ma znaczenie dobro biorcy, lecz korzyści dawcy. Wzmacnia to wydzźwięk imperialny tego typu polityki.

## Pozostali dawcy ODA

Nie tylko dwa podmioty opisywane w pierwszej części artykułu są dawcami pomocy rozwojowej. Do tego grona należy szczególnie zaliczyć Japonię, która długo należała do liderów wśród dawców pomocy rozwojowej czy też Chin – państwo do niedawna będące głównie beneficjentem dziś staje się aktywnym graczem jeśli chodzi o czynne wspomaganie rozwoju. Szczególnie właśnie chiński przykład prezentuje się ciekawie, jeśli porównać go do działania „płuc Zachodu”, a konkretnie jednego z nich – UE.

Chiny bowiem działają niezwykle pragmatycznie. W 2000 roku na konferencji ministerialnej w Pekinie powstało FOCAC – Forum współpracy Chin i Afryki (Forum on China-Africa Cooperation). Do tej pory odbyło się 4 szczyty (2000 i 2006 – Pekin, 2003 – Addis Abeba, 2009 -Sharm el-Sheikh), grupujące głównie wyższych urzędników na szczeblu ministerialnym.

Chiny rozwijają także współpracę rozwojową na poziomie bilateralnym, czego przykładem mogą być spotkania i związane z nimi deklaracje m.in. między przywódcami Chin i RPA<sup>21</sup>. Pojawiają się nawet głosy, że

<sup>19</sup> M. Woolcock, L. Pritchett, *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*, Center for Global Development Paper 10, Washington 2002.

<sup>20</sup> J. Sachs, *Koniec...*

<sup>21</sup> [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-08/24/c\\_13460144.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-08/24/c_13460144.htm) [dostęp: 27 września 2010].

„Afryka powinna skończyć z uzależnieniem od Zachodu i zacieśnić współpracę z Chinami” – jak powiedział Komisarz ds. gospodarczych Komisji Unii Afrykańskiej Maxwell Mkwezalamba na szczycie tej organizacji<sup>22</sup>. Mówił on też, że Afryka powinna zdywersyfikować źródła pomocy rozwojowej, zmniejszyć tym samym procentowy jej udział jeśli chodzi o zachodnie fundusze. Jego zdaniem restrykcyjna polityka przyznawania funduszy zmusza państwa Afryki do szukania oparcia w chińskich inwestycjach.

Należy zwrócić jednak uwagę na to, co różni chińską politykę rozwojową, od tej realizowanej przez Zachód. Główną różnicą jest jej warunkowość. Zarówno UE jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy, udostępniający linię kredytową, ustalają warunki na jakich przyznana może być pomoc. Często są to warunki ciężkie do spełnienia, co zmniejsza atrakcyjność tej pomocy w percepcji krajów rozwijających się. Chińskie inwestycje i pomoc nie jest obwarowana tego typu ograniczeniami, co dodatnie wpływa na postrzeganie choćby przez kraje Afryki Subsaharyjskiej. Efekty tego można ujrzyć chociażby w Angoli – kraju w którym chiński kapitał odgrywa ogromną rolę w rozwoju gospodarki, modernizacji sił zbrojnych etc. W zamian za to rząd chiński zdobywa sobie nowe źródła pozyskiwania surowców naturalnych, w tym energetycznych co ma niebagatelne znaczenie dla rozwoju samych Chin. Szczególnie w Europie ostatnimi czasy dyskutuje się czy Unia nie powinna pójść drogą Chin, znieść warunkowość pomocy i czerpać większe korzyści z takiej polityki? Czy to byłoby zgodne z retoryką przepojoną wartościami europejskiego uniwersalizmu, które w imię rozwoju ludzkości ma nieść Unia?<sup>23</sup>

Brazylia jest kolejnym przykładem państwa budującego swoją pozycję w oparciu o politykę rozwojową. Jest to o tyle ciekawy przypadek, że rząd brazylijski niekonięcznie otwarcie mówi o tego typu działaniach<sup>24</sup>. Nie ma jednak wątpliwości, że tworzenie potęgi ma tam miejsce szczególnie w ostatnich latach także za pomocą polityki rozwojowej. Za przykład może tu posłużyć produkcja „zielonego paliwa” z etanolu. Brazylia będąc potentatem w jego produkcji ma interes w tym by zwiększyć zasięg tej

<sup>22</sup> Afryka powinna zacieśniać współpracę z Chinami, Portal Spraw Zagranicznych – psz.pl, <http://www.psz.pl/tekst-32657/-Afryka-powinna-zaciesnia-wspolprace-z-Chinami-Maxwell-Mkwezalamba> [dostęp: 27 września 2010].

<sup>23</sup> Solidną krytykę europejskiego, czy też zachodniego uniwersalizmu przeprowadził Immanuel Wallerstein. Szerzej: I. Wallerstein – *Europejski uniwersalizm. Retoryka władzy*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007

<sup>24</sup> *Speak softly and Carry on blank cheque, Brazil's foreign aid programme*, „The Economist”, London, 17 July 2010.

technologii. W ramach pomocy rozwojowej rozszerza więc jej zakres na kraje Afryki Subsaharyjskiej wzmacniając tym samym własną pozycję<sup>25</sup>.

Istnieje jednak różnica między pomocą brazylijską a np. chińska. Ta pierwsza skupiona jest raczej na kwestiach socjalnych i rolnictwie, ta druga na tworzeniu infrastruktury, w tym dróg czy kolei. Zjawisko to może mieć interesujące skutki, których zobrazowanie wymaga jednak danych empirycznych z najbliższych lat by móc ocenić skutki różnicy tych działań. Nie ulega jednak wątpliwości fakt, iż obydwie podmioty budują swoją pozycję również poprzez ODA. Jest to tym istotniejsze, iż jeszcze do niedawna (a nawet do dziś) kraje te były uważane za rozwijające się i jako takie same były beneficjentami pomocy rozwojowej. Dziś analizując model światowy w charakterze metropolii i terenów zależnych widzimy przemieszczenie z grupy drugiej do pierwszej. Może to być sygnał, że pomoc rozwojowa pozwoli w przyszłości zniweczyć podstawy podziału na kraje Północy i Południa<sup>26</sup>.

Państwem, które poważnie mówi o swoich mocarstwowych ambicjach jest także Rosja. Państwo to nigdy nie łożyło dużych sum na wsparcie rozwoju. Wydawało się, że może to zmienić dokument podpisany przez prezydenta Putina w 2007 roku. Wsparcie miało skupiać się głównie na sektorze opieki zdrowotnej i edukacji<sup>27</sup>. Pomoc rozwojowa nie jest jednak znaczącym instrumentem w poszerzaniu sfery dominacji przez ten kraj. W 2009 roku wydano na ten cel jedynie 800 milionów USD, co dało około 0,05 proc. PKB<sup>28</sup>. Duży w tym udział ma anulowanie długów pochodzących czasem jeszcze z czasów zimnej wojny. Zrozumiałym jest też, że prócz Afryki głównym beneficjentem tej pomocy są kraje z przestrzeni post-radzieckiej.

## Podmioty pozapaństwowe

Rozpatrując zjawisko pomocy rozwojowej należy brać pod uwagę także działalność podmiotów nie będących państwami, jednak realizujących w pewnym stopniu pewne cele jakie zasadniczo stawiane są przed polityką rozwojową. Takimi podmiotami w pewnym sensie są wspomniany Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), a także Międzynarodowy

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Pomoc rozwojowa nigdy jednak nie była najważniejszych czynnikiem zarówno w rozwoju w ostatnich latach Chin, jak i Brazylii.

<sup>27</sup> Dostępne w internecie 27 września 2010 – <http://www.neftegaz.ru/en/news/view/93001>

<sup>28</sup> Tamże.

Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD) wchodzący w skład grupy Banku Światowego. Powstało wiele prac dotyczących tych instytucji i ich wpływu na politykę rozwojową<sup>29</sup>. Przeciwnicy zarzucają tym instytucjom, że ich pomoc jest narzędziem amerykańskiej polityki zagranicznej, a co się z tym wiąże służy bardziej interesom USA niż krajów rozwijających się. Niektórzy wskazują także na to że instytucje te poprzez warunkowość pomocy chcą promować pewne wzorce gospodarcze, głównie neoliberalne, co nie jest do przyjęcia dla wielu państw. Są to zarzuty, głównie w stosunku do USA, o działania neoimperialne, których celem jest działanie, zarówno w sferze hard jak i soft power, na podmioty o słabszej pozycji i stopniowe podporządkowywanie ich sobie.

Nie oznacza to jednak, że pomoc rozwojowa każdej organizacji powiązana jest z działaniami imperialnymi. Takim nieimperialnym zjawiskiem jest ruch zapoczątkowany przez zdobywcę pokojowej nagrody Nobla z 2006 roku, Mohammeda Yunusa. Stworzył on w Bangladeszu Grameen Bank – instytucję udzielającą mikrokredytów dla osób nie spełniających warunków pozwalających na przyznanie normalnego kredytu, czy to ze względu na niewypłacalność, czy też na zbyt duże koszty obsługi kredytów o niskich wartościach. Ten bank, jak i dziesiątki podobnych instytucji pozwoliły stworzyć wiele miejsc pracy w mikroprzedsiębiorstwach, a także zaktywizować zawodowo rzesze ludzi z krajów najbiedniejszych. Pozwoliło to z kolei wyjść ze spirali ubóstwa nie tylko im, ale także członkom ich rodzin, co ma niebagatelne znaczenie dla kwestii rozwoju całej ludzkości.

## Podsumowanie

Na początku XXI w. gdy gospodarka światowa ulega takim zjawiskom jak outsourcing, offshoring etc. należy sobie zadać pytanie, czy teza Friedmana<sup>30</sup> o spłaszczającym się świecie jest rzeczywiście uzasadniona. Rozwój, czy też ściślej polityka rozwojowa jest tutaj kluczowym elementem. Dopóki zdecydowana większość dochodu światowego przypadać będzie na niewielką grupę państw – w tej grupie kraje UE, USA czy Japonia, nie można mówić, że świat stał się płaski. Pewna dyfuzja siły roboczej

<sup>29</sup> J. R. Vreeland, *The IMF and Economic Development*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 216; J. R. Pincus, J. A. Winters, *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press, Ithaca 2002, s. 288.

<sup>30</sup> T. Friedmann, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI w.*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2009, s. 600

może powodować złudzenie płaskości świata, jednak rzeczywiste wyrównanie się poziomu rozwoju ekonomicznego, politycznego czy kulturowego jest de facto w dzisiejszym świecie dalekie. Czy pomoc rozwojowa spełni swoje zadanie jakim ex definitione jest owo wyrównanie poziomu rozwoju czy choćby likwidacja skrajnego ubóstwa? Czy też może pomoc rozwojowa w pierwszej kolejności ma służyć imperializmowi, podporządkowaniu państw rozwijających się wobec bogatej Północy?

O ile bowiem na poziomie deklaracji wszystko wydaje się nasuwać pozytywną odpowiedź na pierwsze pytanie, o tyle kwestia rzeczywistości politycznej, w tym aplikacja pomocy rozwojowej czasami bardziej skłania się do akceptacji tezy z pytania drugiego. Cytowany już J. Sachs nie zaprzecza, że państwa czasami postępują altruistycznie<sup>31</sup>. Ma to swoje korzenie w ludzkiej naturze. Pokój i dobrobyt, wizja obecna w każdej utopii, może w jakimś stopniu stać się rzeczywistością, tak jak jest realizowana, w pewnej mierze w orbicie świata Zachodu. Nie oznacza to kresu konfliktów, lecz załagodzenie ich przebiegu, czy wręcz neutralizację ich przyczyn, którymi w głównej mierze jest głód, brak wolności jednostek, anarchia, niedostateczne zapewnienie elementarnego poziomu bezpieczeństwa przez wspólnotę na rzecz jednostki etc. To wszystko może stać się rzeczywistością tylko w świecie pozbawionym skrajnej biedy, gdzie ludzie mają możliwość wyjścia ze wspomnianej już spirali ubóstwa. Nie da się tego zrealizować jeśli widzi się pomoc rozwojową jedynie jako instrument kontroli jednych społeczeństw poprzez inne, zamożniejsze.

Dlatego należy rozróżnić imperializm towarzyszący niekiedy pomocy rozwojowej od zwykłej chęci stworzenia sytuacji w której obie strony – zarówno biorca jak i dawca – odnoszą korzyści. Racjonalne jest bowiem założenie, że pomoc rozwojowa nie może opierać się w stu procentach na altruistycznej postawie, w grę wchodzi bowiem olbrzymie kwoty pieniędzy i związane z tym interesy partykularnych państw. Wspólnota międzynarodowa, w której z biegiem czasu zacierają się podziały na „Północ” i „Południe”, z czasem powinna wypracować nowy model współpracy. Już dziś widzimy, że następuje dyfuzja na granicy klubów biednych i bogatych, czego najlepszym przykładem mogą być Chiny.

Zadaniem na najbliższe lata powinno być więc stworzenie takiego wzorca współpracy, który odpowiadałby zarówno dawcom, mogącym czerpać korzyści z pomocy, jak i biorcom, wobec których pomoc nie będzie związana z uzależnieniem się od dawcy, czy też od samej pomocy. Jest to ściśle związane z efektywnością pomocy – tam gdzie jest ona do-

<sup>31</sup> J. Sachs, *Koniec...*

brze spożytkowana, jej realizacja stworzy warunki, w których w dłuższej perspektywie nie będzie potrzebna. To warunek sine qua non podejścia do zagadnienia rozwoju – pozwoli to zneutralizować działania imperialne, a także stworzyć warunki życia milionów ludzi lepszymi.

ADRIAN MARCIN BIELECKI



## Abstract

Official Development Aid as an idea is an implement of assistance, a kind of redistribution of the global income on the governmental level. Nevertheless, it is also a source of influence and as a result peculiarly understood imperialism. The opposition between political vision and reality is the factor which backs up this thesis.

Political plans and prospects of the EU aid policy, such as „The European Consensus of Development” or „The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership”, are concerned about supporting good governance and providing fair conditions of international trade. On the other hand, introducing this policy often, more or less, increases dependency of poor economies on the rich. It is also not eradicated from the European Union policy, for example in the case of the European Development Bank.

However, EU development aid, coming to 49 billions euro, could be named munificent when compared to the United States. U.S. Official Development Aid amounts to only 0,19% of GDP, when the obligations confirmed by the government in a few declarations, among which is the Millennium Declaration of the United Nations, are about 0,7% of GDP. Secondly it is commonly shaped as an interrelated aid, which augment dependency of the recipient country.

International institutions established in Bretton Woods, like International Monetary Fund and World Bank Group, have also a huge impact on the way of development of poor countries. There are a lot of groups of interest whose opinions are clear – above-mentioned institutions are the U.S. instruments of imperialism. It is caused by American predominance in these institutions and the line of policy which it supports.

In the XXI century imperial aspirations are also present in recently developing countries – like China or Brazil. Changing roles in the system of international relations are now coming, creating a diffusion between clubs of rich North and poor, developing South. Leaders of development from developing countries are trying to build a strong position in relations with recipients of ODA. It is easier for them than for the West, mostly because of the lack of bad, colonial past relations. Their imperialism is not linked with history whatsoever, making their role of foreign relations easier to build up.

Despite these cases of using development assistance in order to build up an imperium, there are a lot of non-governmental institutions whose perception of aid is beyond politics and burdens of imperialism. Best example of that is Grameen Bank – an institution founded by M. Yunus, a Noble Prize winner. Its way of helping people is mainly intended to being unprofitable.

There are a lot of ideas about how to describe development aid – more like a charity or kind of imperialism. Some aspects of business are desirable in ODA, partly because of increasing efficiency. It is economically proved that the return of capital in any way of benefit will strengthen willingness to providing aid. On

the other hand, people are naturally liable to help and perform activities which do not give them any interest or gain.

What is most interesting – nowadays developing countries are strengthening and they are evaluating their powers as equal partners of the rich, developed world. It comprises change in the system of international relations. Moreover United Nations should find a way of enforcing obligations of donors – like 0,7 percent of GDP for ODA to 2015. If the line of politics is steady, similar to current line, this goal will not be reached, so ODA will be more seen as a way of imperialism than help.

In general, there are a lot of aspects of development which indicate that ODA is an implement of imperialism. On the other hand – some kind of interest improves the willingness of donors to provide aid. Besides that question – imperial or not – development aid is still increasing the number of people whose conditions of living are better because of ODA.