

Global Development Research Group Policy Paper 2 / 2009
[Wersja pełna](#)

Priorytety ostatnich prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w dziedzinie współpracy rozwojowej. Wnioski dla Polski

Pierwsza w historii polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. stanowić będzie nie lada wyzwanie dla całej administracji rządowej. Poza ogromem prac związanych z koniecznością zapewnienia sprawnego funkcjonowania Rady w jej różnych kompozycjach pod kątem logistyczno-organizacyjnym, konieczne będzie przede wszystkim merytoryczne skoordynowanie wielu skomplikowanych kwestii będących przedmiotem prac tej instytucji. Chodzi tu przede wszystkim o gruntowną znajomość samej istoty każdego z omawianych na forum Rady zagadnień, rozpoznanie stanowisk poszczególnych państw członkowskich, tudzież (jak w przypadku np. stosunków zewnętrznych) także państw pozaunijnych czy instytucji międzynarodowych, aby ułatwić wypracowanie kompromisowych rozwiązań, a tam, gdzie to konieczne, prowadzić negocjacje z innymi partnerami w imieniu wszystkich 27 państw członkowskich. Na to wszystko nałoży się konieczność zwracania uwagi na własne priorytety i umiejętne „wplatanie” ich do stanowiska unijnego.

Kwestie te są szczególnie ważne w przypadku tych polityk unijnych, które dotychczas nie były zaliczane do polityk ważnych z punktu widzenia kraju jako całości i tym samym nie były przedmiotem pogłębionego zainteresowania ze strony organów administracji rządowej. Do takich polityk z pewnością zaliczyć można politykę współpracy na rzecz rozwoju. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że zagadnienia europejskiej polityki rozwojowej są w Polsce znane zaledwie garstce specjalistów, co oznacza, że nasze przygotowanie do prowadzenia całokształtu spraw unijnych w tym obszarze za niecałe 2 lata należy uznać za dalece niewystarczające. Celem niniejszego opracowania jest zatem ukazanie pewnych podstawowych kwestii odnoszących się do unijnych prezydencji w ostatnich latach oraz próba zapoczątkowania dyskusji nt. merytorycznego zakresu naszej prezydencji w obszarze współpracy rozwojowej.

Chociażby pobieżne przyjrzenie się priorytetom i konkluzjom siedmiu poprzednich prezydencji z punktu widzenia

pomocy dla krajów słabiej rozwiniętych daje dużo do myślenia i pozwala na wyciągnięcie pewnych ogólnych wniosków, które mogą pomóc przygotować nasze przewodnictwo w Unii w tym obszarze. Przeanalizowanie prezydencji Austrii (I połowa 2006 r.), Finlandii (II połowa 2006 r.), Niemiec (I połowa 2007 r.), Portugalii (II połowa 2007 r.), Słowenii (I połowa 2008 r.), Francji (II połowa 2008 r.) oraz Czech (I połowa 2009 r.) wydaje się też być o tyle sensowne, że jest to próba dosyć reprezentatywna, obejmująca zarówno kraje duże, jak i małe, zarówno „starych” członków Unii, jak i nowe państwa członkowskie, zarówno byłe metropolie kolonialne, jak i kraje nie mające poważniejszych związków historycznych z tzw. globalnym Południem. Jednocześnie przedmiotem przeglądu są zarówno te kraje, które sprawowały swoją prezydencję w tzw. „normalnych” czasach, jak i te, które musiały uwzględniać w swoich decyzjach wielorakie skutki najgłębszego światowego kryzysu gospodarczego ostatnich dziesięcioleci.

Cóż zatem wynika z owego przeglądu?

Po pierwsze, w przypadku żadnej z ostatnich prezydencji zagadnienie współpracy na rzecz rozwoju (czy nawet szerzej: zagadnienie stosunków zewnętrznych UE) nie należało do priorytetów z punktu widzenia całości programu prac Rady i figurowało najczęściej na marginesie planów związa-nych z kierowaniem UE. We wspólnym programie prezydencji austriackiej i fińskiej (na rok 2006) temat „stosunki zewnętrzne” znalazł się dopiero na przedostatnim, 14. miejscu, a zagadnieniu samej współpracy rozwojowej (i to w powiązaniu ze współpracą wielostronną) poświęcono zaledwie niewiele ponad pół strony. Podobnie miała się rzecz z programem prezydencji niemieckiej: tam też promocja zrównoważonego rozwoju była ostatnim punktem dokumentu. Ostatni, krótki rozdział programu prezydencji portugalskiej zatytułowany „Europa i świat” nie zawierał w ogóle bezpośredniego odniesienia do pomocy rozwojowej i polityki rozwoju, choć temat ten przewijał się

w kontekście ogólnounijnych wartości, problematyki handlu czy współpracy z Afryką i Ameryką Łacińską. W programie prezydencji Słowenii, w rozdziale pt.: „Zwiększenie zewnętrznej roli UE w zakresie pokoju, rozwoju i stosunków gospodarczych” kwestie współpracy rozwojowej potraktowane zostały na równi z kwestiami współpracy z poszczególnymi regionami świata, współpracy handlowej czy Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Stosunkowo najczęściej o swoich zamiarach w obszarze współpracy rozwojowej informowała w programie prezydencji francuska. Trzecia część programu przewodnictwa Francji w UE odnosiła się bowiem do umacniania roli UE na arenie międzynarodowej, a za jeden z sześciu zasadniczych instrumentów realizacji tego celu uznano „działanie na rzecz agendy solidarnego rozwoju”. Z kolei w programie prezydencji czeskiej zagadnienia rozwoju i pomocy humanitarnej zostały ujęte jako jeden z dziewięciu obszarów stosunków zewnętrznych Unii. **Oczywiście takie umiejscowienie polityki współpracy rozwojowej nie wynika tylko z subiektywnego postrzegania tych spraw przez wymienione wyżej prezydencje, ale także z rzeczywistego znaczenia tej problematyki dla Unii jako całości i z konieczności pewnej priorytetyzacji działań Rady, co oznacza, że sprawy o mniejszym znaczeniu dla UE albo w ogóle nie figurują w programie, albo też traktowane są lakonicznie i na końcu spraw do załatwienia.**

Po drugie, należy stwierdzić, że założenia, które przyjmowały poszczególne prezydencje w swoich programach w sprawach dotyczących współpracy rozwojowej, były do siebie dosyć zbliżone i w gruncie rzeczy bardzo ogólne. Powtarzane były w nich generalne hasła, mające stanowić pewne wytyczne dla działań UE w zakresie rozwoju globalnego. Hasła te to m.in. realizacja zobowiązań Unii wynikających z Milenijnych Celów Rozwoju, rozwój współpracy z krajami AKP, poprawa skuteczności pomocy i większa spójność polityki na rzecz rozwoju z innymi politykami UE, wdrażanie strategii UE-Afryka czy kontynuacja negocjacji handlowych w ramach Rundy Rozwojowej WTO z Doha. Wynika to nie tylko z konieczności bardzo hasłowego potraktowania poszczególnych spraw, tak aby program całej prezydencji nie był zbyt obszerny, ale także z tego, że współpraca rozwojowa jest w dużym stopniu wiązka szeregu ciągnących się latami i nakładających się na siebie procesów, których przebieg dodatkowo nie zależy wyłącznie od UE, ale – przynajmniej w równym stopniu – od krajów partnerskich w Afryce, Azji czy Ameryce Łacińskiej.

Po trzecie, wbrew temu co można by sądzić, stosunkowo niewiele miejsca w programach poszczególnych prezydencji poświęcono kwestiom szczególnie ważnym dla krajów w danym momencie sprawujących tę funkcję. Z reguły kraje sprawujące przewodnictwo „wplatały” jeden lub dwa „swoje” priorytety, podczas gdy reszta planowanych działań wynikała z aktualnego stanu europejskiej polityki rozwojowej i priorytetów UE jako całości. Do takich „narodowych” priorytetów zaliczyć można wzmocnienie roli kobiet w procesie rozwojowym (jeden z celów prezydencji Niemiec), rozwój współpracy z Ameryką Łacińską, Brazylią i MERCOSUL w przypadku prezydencji portugalskiej, zapewnienie bezpieczeństwa i pomocy dzieciom i kobietom w trakcie konfliktów zbrojnych (element programu prezydencji Słowenii), angażowanie rządów lokalnych w kwestie rozwojowe (zagadnienie wprowadzone przez Francję), wreszcie wspieranie Europy Południowo-Wschodniej i Wschodniej, w tym Partnerstwo Wschodnie (program przewodnictwa Czech). Oznacza to, że wpływ rządu kraju aktualnie sprawującego prezydencję w Unii na jej program prac w obszarze współpracy rozwojowej jest mocno ograniczony i sprowadza się w zasadzie do nieco odmiennego od poprzedników rozłożenia akcentów. Żaden kraj – nawet największy dawca pomocy – nie ma też możliwości dokonania „rewolucji” w programie prac Rady, obejmując prezydencję w Unii. Dlaczego tak się dzieje? Między innymi dlatego, że – znów wbrew temu co niekiedy pisze się w prasie (rzekomy konflikt między południem i wschodem Europy o to czy wspierać kraje najbardziej zagrożone czy te wciąż będące w fazie transformacji) – pomiędzy państwami członkowskimi UE nie ma fundamentalnych rozbieżności w kwestii podejścia do zagadnień rozwoju globalnego. Wprawdzie członkowie Unii różnią się diametralnie wielkością swej pomocy dla zagranicy, ale mają dość zbliżone poglądy na wiele kwestii technicznych odnoszących się do mechanizmu przekazywania środków, a te właśnie kwestie są zasadniczo przedmiotem prac Rady UE i jej organów pomocniczych. Ponadto, w obszarze współpracy rozwojowej, podobnie jak i w wielu innych obszarach działalności Unii, bardzo wielkie znaczenie ma ciągłość prac, zwłaszcza w odniesieniu do spraw kluczowych. Dlatego też takie zagadnienia, jak wkład Unii w realizację celów milenijnych, program poprawy skuteczności pomocy, zacieśnianie współpracy rozwojowej z krajami Afryki, itp., choć zostały zapoczątkowane zazwyczaj za jednej prezydencji, są potem stałym elementem wszystkich późniejszych programów prac Rady, niezależnie od tego, który kraj w danym momencie sprawuje prezydencję.

Po czwarte, z konkluzji poszczególnych prezydencji, publikowanych na zakończenie sprawowania przewodnictwa w Radzie, wyraźnie wynika, że osiągnięcia poszczególnych krajów i „spadek” jaki pozostawiają dla swoich następców jest często odmienny od założeń przyjmowanych w programach na początku prezydencji. Zarazem jednak wyniki prac publikowane na zakończenie przewodnictwa w Radzie UE są – przynajmniej w obszarze współpracy rozwojowej – zdecydowanie bardziej szczegółowe i jako takie są zdecydowanie lepszym źródłem wiedzy o faktycznych działaniach UE w tym obszarze w danym półroczu.

Jest to w dużym stopniu efektem dynamiki wydarzeń na świecie, w tym w zakresie spraw gospodarczych, rozwojowych i humanitarnych. Takie wydarzenia, jak katastrofa tsunami, kryzys żywnościowy lub finansowy czy też ważne kwestie instytucjonalne wewnątrz Unii, mogą całkowicie „wykoleić” wcześniej opracowany program działań i skierować uwagę rządu sprawującego przewodnictwo (tudzież całej Unii) na zupełnie inne sprawy. Naturalną rzeczą jest z kolei to, że każdy kraj sprawujący przewodnictwo stara się na koniec pokazać z jak najlepszej strony, informując szczegółowo o zrealizowanych bądź przynajmniej zapoczątkowanych działaniach, co kontrastuje z lakonicznością i ogólnikowością początkowych planów.

Lektura konkluzji, przynajmniej kilku następujących po sobie prezydencji, pozwala też na zorientowanie się na jakim etapie jest w danym momencie europejska polityka rozwojowa oraz co będzie kształtowało agendę kolejnej prezydencji. Czasami jest to jednak o tyle trudne, że współpraca rozwojowa, podobnie jak wiele innych polityk unijnych, nie ma wyraźnie określonych granic, a zagadnienia pomocowe przeplatają się ze sprawami ekologicznymi, handlowymi, czy też z szeroko rozumianą współpracą UE z poszczególnymi regionami świata. W okresie 2006-2009 można było jednak zaobserwować pewne wątki obecne praktycznie w działaniach każdej prezydencji. Takie dwa zasadnicze elementy to współpraca z krajami rozwijającymi się w zakresie migracji oraz zmian klimatycznych. Można więc wysunąć wniosek, że **o ile samo zagadnienie współpracy i pomocy rozwojowej nie ma większego znaczenia dla UE jako całości, o tyle kwestie ważne dla obywateli Unii, a wiążące się ze sprawami rozwoju globalnego, traktowane są priorytetowo i wokół nich UE w dużym stopniu ogniskuje całościową politykę w odniesieniu do globalnego Południa.**

Po piąte, warto chyba rozprawić się z pewnym mitem, że kraje, które nie mają kolonialnej przeszłości, nie mają

bliskich związków z krajami rozwijającymi się, a dodatkowo są biedniejsze niż większość państw członkowskich, więc nie muszą angażować się w zagadnienia rozwoju globalnego i nie wniosą niczego nowego do agendy unijnej, nawet w trakcie prezydencji. Takie założenie nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Bilans przewodnictwa w tej dziedzinie aktywności Unii jest bardzo zróżnicowany i uzależniony od wielu czynników w UE i poza nią, ale stosunkowo mało od tradycji kraju sprawującego prezydencję jako donatora. Warto dla przykładu zwrócić uwagę, że w konkluzjach prezydencji austriackiej z czerwca 2006 r. nie ma praktycznie w ogóle odniesienia do europejskiej polityki rozwojowej sensu stricto, niewiele wspomina się o tych kwestiach też w konkluzjach prezydencji francuskiej. Z kolei wiele na temat współpracy rozwojowej mówi się w konkluzjach prezydencji małej Słowenii. Jak już wspomniano jest to w dużym stopniu efektem kształtowania agendy rozwojowej Unii przez wszystkie 27 państw członkowskich (i przez Komisję Europejską), a nie tylko przez rząd sprawujący przewodnictwo. Nie mniejsze znaczenie ma to, co w danym momencie dzieje się w globalnej współpracy rozwojowej. To, że prezydencja Słowenii przypadła na okres przygotowań do ważnych globalnych konferencji rozwojowych bez wątplenia wpłynęło na to, że w tym czasie na forum Rady UE częściej niż zwykle debatowano na ten temat i podejmowano istotne decyzje, które potem znalazły swoje odzwierciedlenie w konkluzjach prezydencji. Z kolei wybuch światowego kryzysu finansowego we wrześniu 2008 r. i konieczność podjęcia niestandardowych kroków przeciwdziałających załamaniu się światowej i europejskiej gospodarki sprawiło, że sprawy pomocowe nie spotkały się z dostatecznym zainteresowaniem nawet ze strony kraju tak zaangażowanego w kwestie globalne i pomocowe jak Francja.

Co z tego wynika dla polskiej prezydencji w UE w II połowie 2009 r. w obszarze współpracy rozwojowej? Z powyższych rozważań można wyciągnąć kilka zasadniczych wniosków:

1. Nie ulega raczej wątpliwości, że podobnie jak to miało miejsce w przypadku zaprezentowanych powyżej prezydencji, także w przypadku polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej zagadnienia współpracy na rzecz rozwoju – o ile w ogóle

znajdą swoje miejsce w programie prezydencji – będą tam zajmowały miejsce marginalne. To, co w tym programie się znajdzie, będzie też raczej odzwierciedleniem aktualnej agendy rozwojowej Unii, a zwłaszcza tego, co pozostawi nam w spadku poprzednia prezydencja (węgierska). Polska będzie mogła oczywiście dołączyć do zestawu spraw swoje priorytety, ale nie będzie w stanie zasadniczo zmienić kształtującej się w sposób procesowy agendy rozwojowej UE, zwłaszcza spraw, których załatwienie wynika z podpisanych przez Unię umów międzynarodowych, z przyjętych zobowiązań politycznych, z konieczności podjęcia określonych działań w obliczu ważnych konferencji lub negocjacji międzynarodowych, czy wreszcie z wydarzeń nagłych i niespodziewanych (konflikty zbrojne, katastrofy humanitarne, kryzysy gospodarcze, itp.).

2. Istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że w drugiej połowie 2011 r. w centrum uwagi UE w dziedzinie współpracy rozwojowej będą takie zagadnienia, jak skuteczność pomocy rozwojowej (w kontekście IV Forum nt. Skuteczności Pomocy Rozwojowej w Seulu w 2011 r.), likwidowanie szkód, jakie w krajach Południa poczynił światowy kryzys gospodarczy, ratowanie Milenijnych Celów Rozwoju (zwłaszcza w Afryce) i dyskusja o tym, jakie cele przyjąć po 2015 r., wreszcie spójność polityki na rzecz rozwoju. Nie uciekniemy też zapewne od dyskusji, a być może też od nowych zobowiązań, w zakresie wielkości pomocy, zwłaszcza w powiązaniu z debatą nt. kolejnej perspektywy finansowej Unii i nt. pomocy strukturalnej dla członków UE. Konieczne jest zatem już teraz uważne śledzenie przebiegu dyskusji w tych obszarach, rozpoznawanie stanowisk poszczególnych członków UE, identyfikacja potencjalnych sojuszy, itp. W trakcie sprawowania przewodnictwa celowa, czy wręcz pożądana, będzie nasza „inwencja” w wymienionych sprawach polegająca na proponowaniu wielu bardzo szczegółowych i konkretnych rozwiązań. Będzie to o tyle trudne, że – jak wspomniano na początku – Polska nie ma praktycznie zespołu specjalistów od zagadnień europejskiej współpracy rozwojowej. Dlatego też konieczne jest w najbliższym czasie zainicjowanie poważniejszej debaty i bardziej zaawansowanych studiów nt. aktualnej i perspektywicznej agendy pomocowej Unii. Chodzi o gruntowną wiedzę jakie kluczowe wyzwania rysują się w horyzoncie 2011 r. w każdym z powyższych obszarów i co w związku z tym będziemy mogli jako prezydencja zaproponować; wreszcie jak nasze propozycje będą mogły być

przyjęte przez innych unijnych donatorów i kraje pozaunijne, zwłaszcza biorców pomocy rozwojowej.

3. Mimo, iż większość czasu upłynie polskim urzędnikom na załatwianiu przedstawionych wyżej spraw i prowadzeniu negocjacji w kwestiach najistotniejszych dla międzynarodowej i europejskiej współpracy rozwojowej, to będziemy mieli jednak niepowtarzalną okazję wnieść swój oryginalny wkład do polityki rozwojowej Unii, choć ograniczy się on zapewne do jednej, dwóch kwestii. Dlatego też – także i z tego powodu – konieczne jest w najbliższym czasie zainicjowanie dyskusji i sporządzenie analiz nt. kwestii, które można zaproponować w trakcie prezydencji, oraz nt. tego jakie są szanse realizacji tych inicjatyw. Już dziś pewne priorytety rysują się na horyzoncie (Partnerstwo Wschodnie, promocja demokracji, odbudowa krajów pokonfliktowych, zmiany klimatyczne, kwestie migracji i rozwoju), jednak konieczne będzie wyjście poza ogólne koncepcje, a także umiejętne „wmontowanie” naszych projektów w infrastrukturę polityki rozwojowej Unii.

Opracowanie: Paweł Bagiński – doktor nauk ekonomicznych, politolog, specjalista z zakresu zagadnień współpracy i pomocy rozwojowej, ekspert Global Development Research Group.