

## Czy czeka nas redefinicja polityki rozwojowej UE?

W dniu 31 maja 2010 roku Polskę odwiedziła Catherine Ashton – Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej i Wysoka Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wśród licznych spotkań Pani Ashton znalazła czas na rozmowę z reprezentantami ośmiu organizacji pozarządowych zajmujących się różnymi aspektami stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Wśród nich znalazły się:

- Centrum Stosunków Międzynarodowych,
- demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej,
- Fundacja im. Stefana Batorego,
- Fundacja Instytut Studiów Wschodnich,
- Global Development Research Group,
- Grupa Zagranica,
- Instytut Spraw Publicznych,
- Ośrodek Studiów Wschodnich.

Spotkanie rozpoczęło się krótkim wystąpieniem Catherine Ashton, która zarysowała trzy priorytetowe wyzwania stojące przed jej administracją:

- 1) wdrożenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ),
- 2) polityka sąsiedztwa,
- 3) zawieranie strategicznych partnerstw na potrzeby rozwiązywania kwestii globalnych.

Komentując działania związane z rozpoczęciem funkcjonowania ESDZ Wysoka Przedstawiciel podkreśliła, że Unia potrzebuje „obszarów sukcesu”. Mogą być nimi działania podejmowane na Bałkanach, ale także na Wschodzie (głównie na Ukrainie i Białorusi). Unia może też wykazać większe zaangażowanie na Bliskim Wschodzie. W tym kontekście konieczna jest współpraca z USA m.in. poprzez strategiczne partnerstwa zawierane w konkretnych celach. Odnosząc się do szerszego kontekstu – polityki UE w wymiarze globalnym – C. Ashton wskazała na Chiny jako partnera strategicznego i dodała, że nie należy zapominać o innych liczących się partnerach, jakimi są: Indie, Brazylia, Indonezja i Republika Południowej Afryki.

Jako jedno z największych wyzwań dla unijnej polityki rozwojowej Wysoka Przedstawiciel wymieniła zapewnienie bezpieczeństwa. Wskazała, iż w wielu przypadkach rozwój jest uwarunkowany skutecznością w zapewnieniu bezpieczeństwa – również, tam gdzie

to niezbędne, przez operacje wojskowe – a następnie odbudowę oraz wzmocnienie struktur instytucjonalnych obszarów pokonfliktowych. W takich przypadkach – jak obecnie Somalia – konieczne jest wieloaspektowe podejście do rozwoju.

Spotkanie Catherine Ashton z przedstawicielami organizacji pozarządowych miało ciekawą formułę. Po wygłoszeniu przez Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej wstępnego przemówienia, moderator spotkania – Pan Paweł Świeboda – zaproponował, aby uczestnicy nie tyle zadawali pytania, co podzielili się refleksjami i sugestiami na temat stosunków zewnętrznych UE, które Pani Ashton mogłaby wziąć pod uwagę planując i realizując unijną politykę zagraniczną w czasie swojej kadencji. Podejście takie nie tylko umożliwiło przedstawienie stanowisk polskich ośrodków badawczych w ważnych dla nich kwestiach, ale również pozwoliło C. Ashton uniknąć odpowiadania na pytania o wiele wciąż niejasnych kwestii związanych z funkcjonowaniem polityki zewnętrznej UE.

W pierwszej turze wypowiedzi pojawiała się kwestia miejsca Unii Europejskiej w międzynarodowym układzie sił. Podkreślono, że Unia będzie sukcesem jeśli będzie w stanie osiągać konkretne cele w polityce globalnej. Aby tak się stało musi dysponować realną siłą. Obecny układ międzynarodowy, kiedy USA tracą swoją dotychczasową pozycję i zmieniają rolę jaką zajmują w świecie, jest doskonałym momentem, aby UE stała się globalną „superpotęgą”. Będzie to jednak wymagało redefinicji stosunków transatlantyckich.

Poruszono również kwestie polityki sąsiedztwa i miejsca Partnerstwa Wschodniego w stosunkach zewnętrznych UE, które – według przedstawicieli polskich ośrodków analitycznych – powinny stać się istotnym elementem polityki zagranicznej Unii. Kolejna wypowiedź zawierała wątpliwość, czy fakt, iż polityka rozwojowa będzie zarządzana przez Wysoką Przedstawiciel nie oznacza jej większego upolitycznienia.

Odnosząc się do pierwszej tury głosów Catherine Ashton podkreśliła, że pomoc rozwojowa nie powinna być częścią polityki zagranicznej UE. Niezależność polityczna pomocy humanitarnej jest zagwarantowana przez urząd Komisarza Kristaliny Georgiewej. W zakresie polityki rozwojowej Pani Ashton zapowiedziała współpracę Komisarzem

ds. rozwoju Andrisem Piebalgsem i uwzględnianie kwestii rozwoju globalnego w całości stosunków zewnętrznych UE. Podkreśliła jednocześnie, że Komisarz Piebalgs będzie miał dużą autonomię w planowaniu i realizacji działań z zakresu polityki rozwojowej.

Struktura taka pozwoli zdaniem C. Ashton na prowadzenie przez Unię Europejską działalności pomocowej na poziomie lokalnym, która w niektórych przypadkach (jak np. w Somalii) jest realizowana z pominięciem szczebla rządowego. W innych przypadkach istnieje potrzeba ścisłej współpracy z beneficjentami europejskiej polityki rozwojowej na poziomie rządowym (tak jak przy realizacji bezpośredniego wsparcia budżetowego).

Catherine Ashton na przykładzie Haiti przeanalizowała podstawowe mechanizmy pomocy rozwojowej. Zaznaczyła, że nie jest możliwe mówienie o rozwoju bez zapewnienia wzrostu gospodarczego i sprawnych instytucji, zwłaszcza w zakresie praw własności. Opowiedziała się za wspieraniem strony handlowej i produkcyjnej rozwijających się gospodarek (na przykład poprzez wzmocnienie programu Aid for Trade) oraz tworzeniem partnerstw publiczno-prywatnych.

Warto podkreślić, że podejście takie było nieco zapomniane w ostatnich 10 latach, kiedy polityka rozwojowa nakierowana była na realizację MDGs, zwłaszcza poprzez zabezpieczanie podstawowych potrzeb socjalnych i redukcję ubóstwa. Uwzględnienie w polityce rozwojowej – na większą skalę niż w ostatnim okresie – wsparcia rozwoju gospodarczego wydaje się słusznym kierunkiem. W kontekście polskim warto podkreślić, że działaniem wychodzącym na przeciw takiej koncepcji byłoby włączenie do polskiego systemu pomocowego biznesu<sup>1</sup>.

W drugiej turze komentarzy pojawiła się kwestia powodzenia modernizacji w krajach post-radzieckich w kontekście ambicji politycznych Rosji. Polscy analitycy polityki wschodniej podkreślali, że Unia powinna zabiegać o poparcie Rosji dla Partnerstwa Wschodniego, niemniej podstawą powinna być współpraca UE z krajami nim objętymi.

Kolejnym poruszonym zagadnieniem była polityka rozszerzenia, którą określono jako jedną z najbardziej efektywnych w UE. W tym kontekście podkreślono znaczenie Turcji jako partnera strategicznego, bez którego sukces polityki wschodniej Unii Europejskiej może być znacznie ograniczony.

Ostatnią kwestią jaka znalazła się w wśród sugestii przekazanych przez polskie organizacje pozarządowe Wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej, było znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu

stosunków z Ukrainą i Rosją. Podkreślono, że pamiętać należy zarówno o roli zagranicznych organizacji pozarządowych pracujących na tym obszarze, jak też o tworzeniu warunków do rozwijania społeczeństwa obywatelskiego w krajach Partnerstwa Wschodniego.

Wielokrotnie wskazywanie przez uczestników na rolę Partnerstwa Wschodniego w polityce zagranicznej UE nabierało szczególnego wydźwięku, jeśli wziąć pod uwagę, iż spotkanie odbywało się w przeddzień rozpoczęcia szczytu Unia Europejska – Rosja. Jako istotne punkty szczytu zaplanowano dyskusje nad wzajemnym zniesieniem wiz oraz inicjatywą „Partnerstwo dla modernizacji”. Oba te obszary pojawiają się również wśród priorytetów dla Partnerstwa Wschodniego, jednak w tym przypadku trudno dotychczas mówić o istotnym postępie.

Jak można się było spodziewać, spotkanie zostało zdominowane przez perspektywę wschodnią, która jest znacznie bliższa polskim organizacjom pozarządowym i ośrodkom analitycznym. Jednak wstępne wystąpienie Catherine Ashton – mimo, że znalazło się w nim wiele odniesień do innych części świata – również trudno ocenić jako prezentujące kompleksowe podejście globalne. Niewiele miejsca znalazła w nim kwestia stosunków z krajami AKP, których uprzywilejowana pozycja w polityce rozwojowej jest obecnie szeroko dyskutowana. Nie było w nim mowy o wizji współpracy z krajami Ameryki Południowej i Azji. Większość uwagi Wysoka Przedstawiciel poświęciła kwestii potencjalnych sojuszy z obecnymi i z wschodzącymi potęgami światowymi, nie prezentując jednocześnie nawet szczątkowo zarysowanych koncepcji ich tworzenia.

W kontekście polityki rozwojowej warto zauważyć, że podkreślenie przez Panią Ashton znaczenia rozwoju gospodarczego krajów najuboższych może być sygnałem, iż w najbliższych latach można się spodziewać redefinicji tej niezwykle istotnej polityki Unii Europejskiej. Konieczność wypracowania nowego paradygmatu podnoszona jest między innymi w kontekście rosnącej obecności Chin w najuboższych krajach. Jednak na jednoznaczne stwierdzenie, że w czasie kadencji Catherine Ashton zostanie wypracowana nowa wizja unijnej polityki rozwojowej jeszcze za wcześnie.

*Opracowanie: Katarzyna Czaplicka – doktor nauk ekonomicznych, specjalistka z zakresu zagadnień współpracy i pomocy rozwojowej; prezes Global Development Research Group; e-mail: kczaplicka@gdr.org.pl*

1. Szerzej na temat potencjalnej roli biznesu w polskim programie pomocowym zob: P. Bagiński, „Odpowiedzialny biznes i globalny rozwój: wyzwanie czy szansa dla polskiego sektora prywatnego?”, *GDRG Policy Papers*, nr 4 / 2010.