

Tomasz Kamiński¹
.....

Unijna pomoc rozwojowa dla Azji

Gdy połączymy budżet na pomoc rozwojową na szczęblu Unii Europejskiej z budżetami państw członkowskich, UE okazuje się największym dawcą oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA²) na świecie, odpowiadając za ponad połowę globalnej ODA³. Będąc największym międzynarodowym dawcą pomocy, UE stara się wykorzystać tę pozycję do promowania istotnych dla niej wartości i celów politycznych, takich jak zapobieganie konfliktom, demokracja, rządy prawa i poszanowania praw człowieka. Wywołuje to nieuchronne napięcia i krytykę tak wewnątrz Unii⁴, jak i w relacjach z państwami otrzymującymi pomoc europejską, w tym z państwami azjatyckimi.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie unijnej współpracy na rzecz rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy rozwojowej dla Azji. Część pierwsza charakteryzuje unijną politykę rozwojową, odpowiadając na pytania o jej podstawę prawną, główne zasady, priorytety i wielkość w wymiarze finansowym. W części drugiej zostały przywołane dane statystyczne, opisujące pomoc rozwojową dla państw azjatyckich. Ten podrozdział odpowiada na pytania o największych dawców pomocy po stronie europejskiej, państwa będące głównymi odbiorcami wsparcia oraz priorytety tematyczne. W trzecim podrozdziale przeanalizowano największe wyzwania, jakie stoją przed unijną polityką rozwojową na kontynencie azjatyckim.

.....
1 Tomasz Kamiński – dr hab., profesor uczelni, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki, ul. Składowa 43, 90-127 Łódź, e-mail: tkaminski@uni.lodz.pl

2 ODA (Official Development Assistance) – darowizny i pożyczki przekazane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw bogatych lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach.

3 S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Bloomsbury Publishing, London 2022, s. 223.

4 B. Fox, *EU Rejects Claims of Aid Misuse Following Oxfam Report*, Euroactiv, 21.09.2023, <https://www.euractiv.com/section/migration/news/eu-rejects-claims-of-aid-misuse-following-oxfam-report/> (dostęp: 6.10.2023).

Do napisania tej części wykorzystano monografie i artykuły naukowe, poświęcone unijnej polityce wobec Azji i pomocy rozwojowej UE, publikacje organów unijnych, a także zestawienia wartości pomocy rozwojowej.

Ta ogólna charakterystyka polityki rozwojowej ma być wstępem do pierwszej części książki, w której przedstawiono analizy pomocy rozwojowej Unii dla trzech bardzo różnych państw azjatyckich. Pierwszym z nich jest Tadżykistan – słabo rozwinięte państwo z Azji Centralnej, o peryferyjnym położeniu z punktu widzenia UE. Drugim jest Tajlandia – państwo z regionu Azji Południowo-Wschodniej o średnim poziomie rozwoju. Wreszcie trzeci *case* poświęcono analizie pomocy rozwojowej dla Korei Północnej – prawdopodobnie najbardziej zamkniętego państwa świata, które jednakże stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa w Azji Wschodniej. Współpraca rozwojowa z nim stanowi dla Unii wielkie wyzwanie i przebiega wedle nieco innych zasad.

Unijna pomoc rozwojowa – podstawowe informacje

Pomoc rozwojowa dla państw trzecich to jeden z podstawowych obszarów aktywności UE. Unia jest prawnie zobligowana do udzielania pomocy rozwojowej, a art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że Unia ma za cel wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego, a także zapewnianie pomocy humanitarnej państwom rozwijającym się. Konkretyzując, celem Unii jest „zmniejszenie, a w perspektywie długoterminowej likwidacja ubóstwa”⁵. Ograniczanie ubóstwa ma nie tylko zwiększyć dobrobyt i polityczną stabilność, ale też pomóc w integracji państw rozwijających się z systemem międzynarodowym.

Polityka rozwojowa UE opiera się na następujących trzech zasadach: spójności, koordynacji i komplementarności, które wspólnie składają się na realizację idei „politycznej spójności dla rozwoju” (Policy Coherence for Development, PCD)⁶. Spójność horyzontalna oznacza, że polityka rozwojowa UE musi być zbieżna z innymi politykami UE, takimi jak polityka handlowa, rolna i polityka inwestycyjna. Spójność ta jest niezbędna, aby pomoc rozwojowa UE była skuteczna i przyczyniała się do trwałego rozwoju państw partnerskich, a jednocześnie pozostawała instrumentem unijnej polityki zagranicznej.

5 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 326 OJ C § (2012), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/pol (dostęp: 6.10.2023).

6 S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy...*, s. 235.

Zasada koordynacji (inaczej spójności wertykalnej) oznacza, że działania UE i państw członkowskich muszą być koordynowane na wszystkich poziomach, od poziomu globalnego do poziomu lokalnego. Instytucje unijne prowadzą politykę rozwojową, ale robią to również państwa członkowskie, a nawet regiony czy miasta⁷. Koordynacja ta jest niezbędna, aby uniknąć duplikacji działań i zapewnić, że pomoc rozwojowa UE jest skuteczna i efektywna. Komplementarność z kolei oznacza, że UE i państwa członkowskie uzupełniają swoje działania w zakresie rozwoju. Współpraca między nimi, oprócz unikania duplikacji działań, ma też umożliwić wykorzystanie unikalnych umiejętności i doświadczeń niektórych dawców pomocy.

Badania pokazują jednak, że współpraca Unii i jej państw członkowskich w zakresie pomocy rozwojowej jest daleka od optymalnej⁸, choć podejmowane są liczne działania, które mają ten problem rozwiązać. Przykładem jest inicjatywa Team Europe, która została ogłoszona w 2021 r. przez Komisję Europejską i zaakceptowana przez Radę Europejską w 2022 r.⁹ Formuła ta zakłada nie tylko ujednolicenie czynności na rzecz rozwoju podejmowanych przez państwa członkowskie i instytucje unijne, ale też ujednolicenie strategicznej komunikacji tych działań. Dobrym przykładem aktywności Drużyny Europa były starania, aby zorganizować szybką pomoc rozwojową w odpowiedzi na kryzys wywołany przez pandemię Covid-19¹⁰.

Komisja Europejska stara się też przedstawiać unijną pomoc rozwojową w atrakcyjnym opakowaniu tzw. pięciu P, takich jak w oenzetowskiej Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju¹¹. To pięć kluczowych zadań tematycznych: *People* (Ludzie), *Planet* (Planeta), *Prosperity* (Dobrobyt), *Peace* (Pokój) i *Partnership* (Partnerstwo). Te priorytety pokazują

7 B. Reinsberg, S. Dellepiane, *Development co-operation by European regions: Introducing the subnational donor governance dataset*, „Development Policy Review” 2020, t. 30, nr 5, s. 922–947.

8 M. Carbone, N. Keijzer, *The European Union and policy coherence for development: Reforms, results, resistance*, „The European Journal of Development Research” 2016, t. 28, nr 1, s. 30–43.

9 *One Team, More Clout*, Akzente 2020, <https://akzente.giz.de/en/one-team-more-clout> (dostęp: 6.10.2023).

10 A. Burni *et al.*, *Who called team Europe? The European Union's development policy response during the first wave of COVID-19*, „The European Journal of Development Research” 2022, t. 34, nr 1, s. 524–539.

11 *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly, 25.09.2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement> (dostęp: 6.10.2023).

najważniejsze obszary oddziaływania polityki rozwojowej UE, a może bardziej ambicje, które kierują jej działaniami na całym świecie.

Pierwszy priorytet koncentruje się na „ludziach” (*People*). Unia pomaga w zapewnieniu dostępu do podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna, edukacja, woda pitna i dobre warunki sanitarne. Stara się także wspierać prawa człowieka i równość płci, dążąc do eliminacji ubóstwa i nierówności społecznych.

Drugim zadaniem jest „planeta” (*Planet*). W jego ramach UE wspiera projekty mające na celu zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i ochronę bioróżnorodności. Unia promuje tym samym zrównoważony rozwój, a w szczególności realizację wszystkich Celów zrównoważonego rozwoju (Sustainable Development Goals, SDG)¹².

Trzecim jest „dobrobyt” (*Prosperity*). Niewątpliwie ważną częścią unijnej pomocy jest rozwijanie gospodarek w państwach partnerskich, w tym zdolności handlowych. Unia to największy dostawca wsparcia w ramach programu Aid for Trade¹³, stworzonego przez Światową Organizację Handlu, która ma na celu wspomagać handel w państwach rozwijających się. Unia inwestuje w infrastrukturę, wspiera sektor prywatny i stwarza warunki do tworzenia miejsc pracy. Pomaga także w budowaniu odporności gospodarczej, zwłaszcza wobec globalnych wyzwań ekonomicznych.

Czwartym priorytetem jest „pokój” (*Peace*). W UE bardzo silne jest przekonanie, że pokój jest warunkiem rozwoju. Dlatego też UE angażuje się w promowanie pokoju i stabilności na świecie, prowadząc działania dyplomatyczne, mediacje, ale także operacje cywilne i wojskowe wspierające zapobieganie konfliktom zbrojnym oraz budowanie pokoju w państwach, które doświadczyły konfliktów zbrojnych. Przykładem może być prowadzona od 2004 r. misja EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie¹⁴.

Ostatnim zadaniem jest „partnerstwo” (*Partnership*). Unia, podobnie jak wielu innych donatorów, chce planować, wdrażać i ewaluować swoją politykę rozwojową we współpracy i partnerstwie z państwami

12 S. Beringer, *Energy, climate change and EU development policy*, [w:] S. Beringer, S. Maier, M. Thiel (red.), *EU Development Policies: Between Norms and Geopolitics*, Springer International Publishing, Cham 2019, s. 17–34.

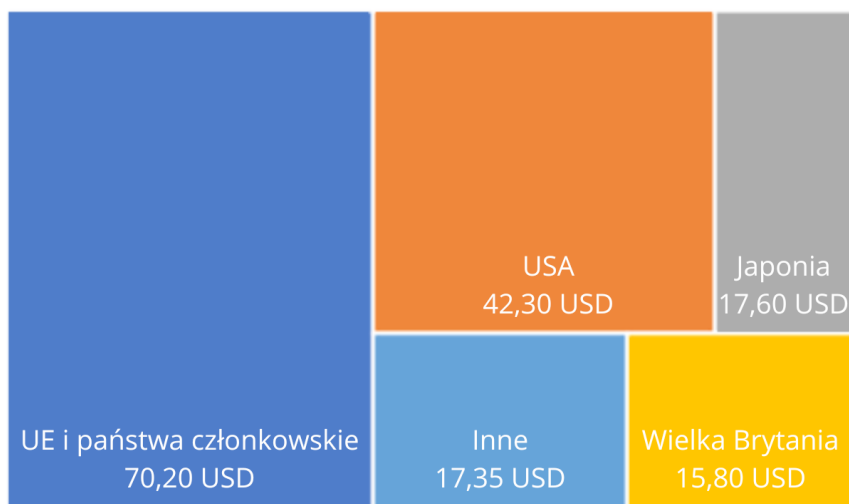
13 W. Hynes, P. Holden, *What future for the global aid for trade initiative? Towards an assessment of its achievements and limitations*, „Development Policy Review” 2016, t. 34, nr 4, s. 593–619.

14 T. Palm, *The changing character of EUFOR Althea: Power politics or learning?*, „Cambridge Review of International Affairs” 2017, t. 30, nr 1, s. 67–86.

rozwijającymi się. Współdziałanie z rządami, organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami jest uznawane za niezbędne do osiągnięcia trwałych i zrównoważonych efektów, choć wielu badaczy dość sceptycznie odnosi się do skutków jej realizacji w praktyce¹⁵.

Unia jest zdecydowanie największym dawcą pomocy rozwojowej na świecie. Według danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) wartość ODA udzielonej przez instytucje unijne i państwa członkowskie w 2021 r. sięgnęła 70 mld w USD (zob. wykres 1), co stanowi około 43% światowej pomocy rozwojowej. Unia jest również głównym dawcą pomocy rozwojowej w stosunku do swojego dochodu narodowego brutto (DNB). W 2021 r. UE wydała 0,49% swojego DNB na pomoc rozwojową¹⁶, co jest znacznie powyżej średniej dla państw OECD niebędących członkami UE wynoszącej 0,26%¹⁷.

Wykres 1. Wartość oficjalnej pomocy rozwojowej w 2021 r. (w mld USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ODA Levels in 2021 – Preliminary data, Detailed Summary Note, OECD – Paris, 12 April 2022, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf> (dostęp: 6.10.2023).

15 P. Holden, *Partnership lost? The EU's Mediterranean aid programmes*, „Mediterranean Politics” 2005, t. 10, nr 1, s. 19–37.

16 *Team Europe's Official Development Assistance*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4532 (dostęp: 3.10.2023).

17 *Preliminary Figures on 2021 Official Development Assistance*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_4533 (dostęp: 3.10.2023).

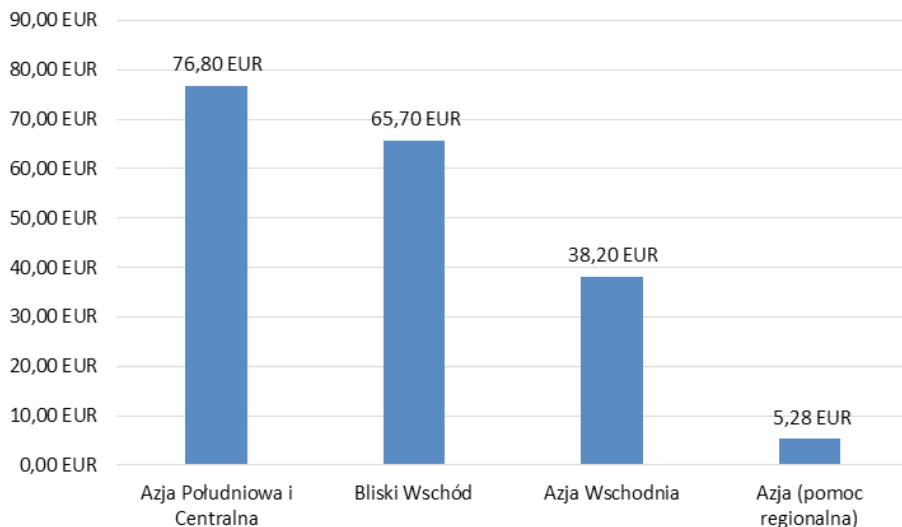
Co więcej, Unia zobowiązała się, co potwierdziła w maju 2015 r. Rada Europejska, do zwiększenia zbiorowej ODA do 0,7% całkowitego DNB UE do 2030 r. I jak się wydaje, jest ona na dobrej drodze, gdyż od 2015 r. ODA UE i jej 27 obecnych państw członkowskich wzrosła o 44% (22,4 mld EUR) w ujęciu nominalnym, a wskaźnik ODA/DNB wzrósł o 0,09 punktu procentowego¹⁸.

Unijna pomoc dla Azji

Azja stanowi ważny region na mapie unijnej pomocy rozwojowej, choć płynie do niej mniej pomocy europejskiej niż chociażby do Afryki. W latach 2007–2023 Azja otrzymała 186 mld EUR pomocy, dwa razy więcej niż Unia przekazała państwom europejskim, ale też istotnie mniej niż otrzymały państwa afrykańskie (288 mld EUR)¹⁹.

W tych latach największa część pomocy unijnej trafiła do Azji Południowej i Centralnej, a także na Bliski Wschód (zob. wykres 2). Te dwa subregiony skonsumowały aż trzy czwarte unijnej ODA przeznaczonej dla Azji.

Wykres 2. Unijna pomoc dla Azji w latach 2007–2023 (w mld EUR)



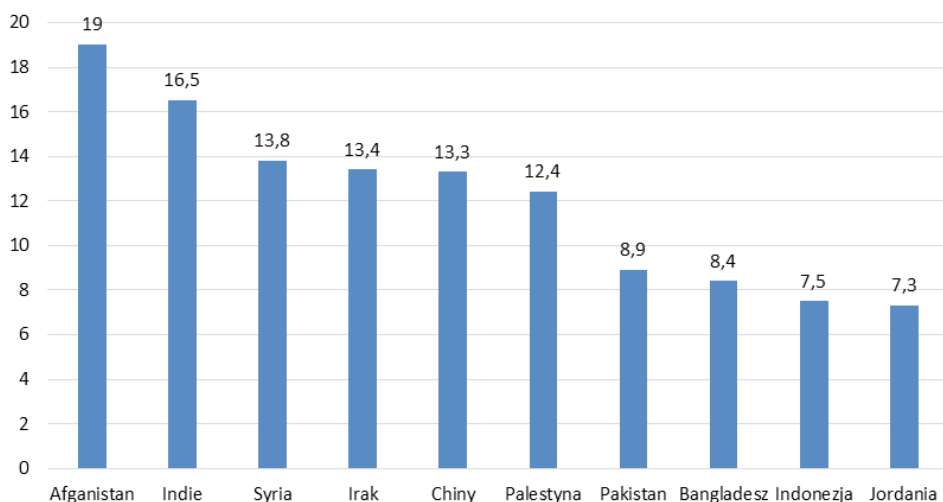
Źródło: opracowanie własne na podstawie EU Aid Explorer, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/index_en (dostęp: 6.10.2023).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ EU Aid Explorer, *Recipients*, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients_en (dostęp: 3.10.2023).

Taką strukturę wydatków w ramach ODA odzwierciedla też zestawienie państw azjatyckich, do których napłynęło w analizowanym okresie najwięcej środków europejskich (zob. wykres 3). Zdecydowanym liderem w zestawieniu jest Afganistan, do którego Unia nie przestała wysyłać środków finansowych mimo przejścia w sierpniu 2021 r. władzy przez reżim talibów²⁰. Kolejnymi państwami w zestawieniu są Indie i targana wojną domową Syria. Ciekawym przykładem są Chiny, które przez wiele lat były ważnym odbiorcą pomocy²¹, ale potem same stały się dla Unii partnerem, a nawet konkurentem w obszarze polityki rozwojowej, a unijną pomoc dla nich znacząco zredukowano²². Innym interesującym przypadkiem w zestawieniu jest Palestyna, która – choć nieuznawana przez wszystkie państwa członkowskie – od lat otrzymuje znaczącą pomoc rozwojową i humanitarną²³.

Wykres 3. Najwięksi azjatyccy odbiorcy pomocy rozwojowej w latach 2007–2023 (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie EU Aid Explorer, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/index_en (dostęp: 6.10.2023).

20 Rada Europejska, *Afghanistan: The EU's Response to the Crisis*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/afghanistan-eu-response/> (dostęp: 29.09.2023).

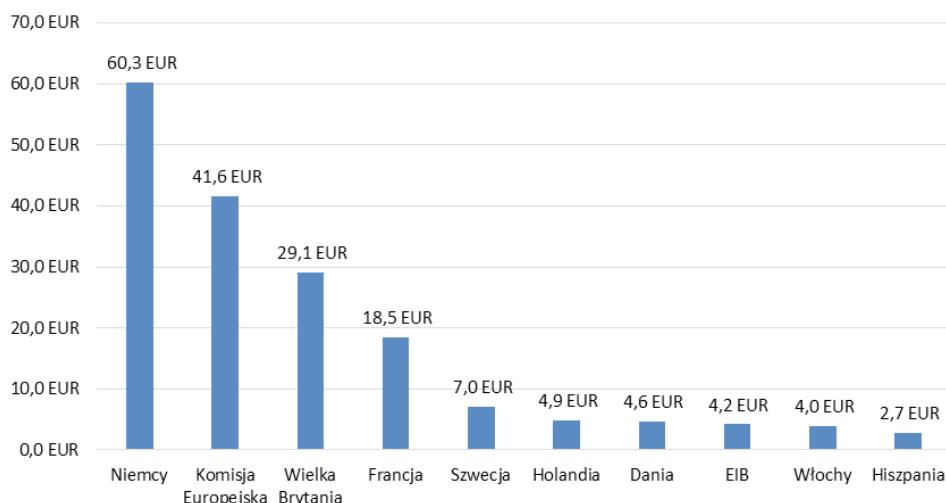
21 T. Kamiński, *China's regional policy and the influence of the EU assistance*, „European Spatial Research Policy” 2009, nr 16, s. 93–114.

22 J. Benn, W. Luijckx, *Emerging providers' international co-operation for development*, „OECD Development Co-operation Working Papers” 2017, nr 33.

23 J. Zając, *Unia Europejska wobec idei państwa palestyńskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 249–261.

Największym dawcą pomocy rozwojowej dla Azji jest Republika Federalna Niemiec, która w latach 2007–2023 wyasygnowała na ten cel 60 mld EUR (zob. wykres 4). To więcej niż instytucje europejskie (Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny), które łącznie w tym samym okresie wydały 45 mld EUR. Istotnym aktorem unijnej polityki rozwojowej była Wielka Brytania, która, mimo że od stycznia 2020 r. już nie jest członkiem UE i jej wydatki nie są ujmowane w statystykach, wciąż zajmuje trzecie miejsce w zestawieniu największych dawców pomocy dla Azji.

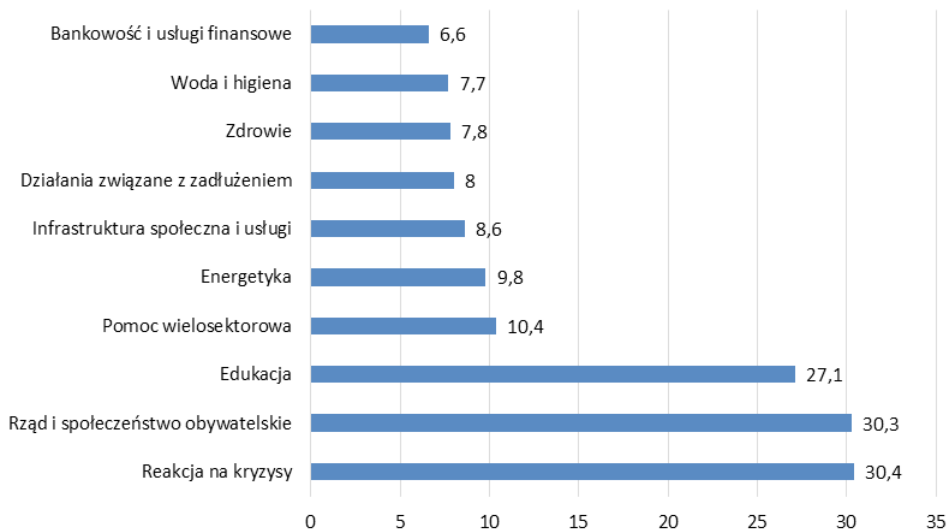
Wykres 4. Najwięksi europejscy dawcy pomocy rozwojowej dla Azji w latach 2007–2023 (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie EU Aid Explorer, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/index_en (dostęp: 6.10.2023).

Dużą część pomocy dla Azji stanowi wsparcie udzielane w odpowiedzi na nagłe kryzysy, czyli pomoc humanitarna. Z 30 mld EUR wydanych w latach 2007–2023 na ten cel (zob. wykres 5) dwie trzecie przeznaczono na pomoc materialną, a prawie siedem mld na pomoc żywnościową. Drugą, równie istotną w wymiarze finansowym kategorią jest wsparcie sektora publicznego i społeczeństwa obywatelskiego. Z 30 mld EUR ponad pięć przeznaczono na dotacje dla administracji publicznej. Trzecią największą kategorią była edukacja, w tym szczególnie edukacja wyższa, na którą przekazano nieco ponad połowę środków z tej kategorii.

Wykres 5. Najważniejsze sektory unijnej pomocy rozwojowej dla Azji w latach 2007–2023 (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie EU Aid Explorer, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/index_en (dostęp: 6.10.2023).

Pisząc o pomocy rozwojowej dla Azji, warto też wspomnieć, że państwa azjatyckie są ważnymi partnerami dla Unii w programach wsparcia rozwojowego na całym świecie. Od wielu lat takim partnerem jest Japonia jako członek elitarnego klubu DAC (Development Assistance Committee) w OECD. W 2010 r. do DAC dołączyła też Korea Południowa, szybko powiększająca swój budżet przeznaczany na pomoc rozwojową²⁴. Swoją aktywność mocno spotęgowały też Chiny, dla których udzielanie pomocy rozwojowej stało się bardzo ważnym narzędziem poszerzania własnych wpływów politycznych i ekonomicznych na świecie. Jest to widoczne szczególnie w Afryce²⁵, w której aktywność Chin stanowi poważne wyzwanie dla UE²⁶.

24 U. Wissenbach, E. Kim, *From polarisation towards a consensus on development? The EU and Asian approaches to development and ODA*, [w:] T. Christiansen, E. Kirchner, P. Murray (red.), *The Palgrave Handbook of EU–Asia Relations*, Palgrave Macmillan, London 2013, s. 444.

25 E. Tjønneland, *The changing role of Chinese development aid*, „CMI Insight” 2020, nr 2, <https://open.cmi.no/cmi-xmlui/handle/11250/2649528> (dostęp: 6.10.2023).

26 T. Kamiński, *Klucz do Afryki – czynnik chiński w polityce UE wobec kontynentu afrykańskiego*, [w:] J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia*

Wyzwania dla unijnej współpracy rozwojowej z Azją

Konkurencja z innymi dawcami pomocy rozwojowej stanowi kluczowe wyzwanie dla Unii, tak w obszarze polityczno-ideologicznym, jak i ekonomicznym. W tym kontekście szczególnie istotne są Chiny, ich Inicjatywa Pasa i Szlaku oraz „chiński model”, które tworzą atrakcyjną alternatywę dla tradycyjnych dawców pomocy i promowanego przez nich liberalnego modelu rozwoju, zwanego „konsensusem waszyngtońskim”²⁷.

Krytycy europejscy często przedstawiają chińską współpracę rozwojową z państwami Globalnego Południa jako politykę nekolonialną, dyktowaną interesem ekonomicznym Chin i prowadzącą do rosnącego uzależnienia biorców pomocy od Pekinu. Widzą w niej eksploatację przybraną tylko w szaty działań na rzecz rozwoju. W tym kontekście najczęściej przywoływany jest przykład Sri Lanki, która w dużej mierze przez Chiny wpadła w pułapkę zadłużenia²⁸.

Alternatywna narracja prochińska zwraca uwagę na więzi historyczne państw azjatyckich z Chinami, na wspólne doświadczenie walki z kolonializmem, wyzyskiem imperialistycznych mocarstw zachodnich oraz patronizującym wtrącaniem się w wewnętrzne sprawy państw. Współpraca rozwojowa z Chinami ma przynosić ulgę po wiekach „misji cywilizacyjnej” dawnych potęg kolonialnych²⁹.

W tym kontekście warto też wspomnieć, że chińskie metody udzielania pomocy rozwojowej różnią się pod wieloma względami od obowiązujących standardów ODA ustalanych przez OECD, o czym szeroko pisał Cheng³⁰. Cechą charakterystyczną i jednocześnie stanowiącą o atrakcyjności chińskiej pomocy rozwojowej jest fakt, iż nie jest ona, w przeciwieństwie do wsparcia z Zachodu, warunkowana wprowadzaniem reform politycznych bądź gospodarczych. W efekcie elity wielu państw, nie tylko

i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 552–566.

27 U. Wissenbach, E. Kim, *From polarisation towards...*, s. 446.

28 Ch. Attanayake, *Sri Lanka's Economic Crisis: Lessons for Those in China's Debt*, ORF, 2.03.2023, <https://www.orfonline.org/expert-speak/sri-lankas-economic-crisis/> (dostęp: 6.10.2023).

29 J. Galchu, *The Beijing consensus versus the Washington consensus: The dilemma of Chinese engagement in Africa*, „African Journal of Political Science and International Relations” 2018, t. 12, nr 1, s. 1–9.

30 Ch. Cheng, *The Logic Behind China's Foreign Aid Agency*, Carnegie Endowment for International Peace, 21.05.2019, <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (dostęp: 6.10.2023).

azjatyckich, ale też afrykańskich, mając taką alternatywę, wybierają pomoc chińską, która z ich perspektywy obciążona jest łatwiejszymi do zaakceptowania warunkami (np. poparcie dla Chin w ONZ). Dobrym przykładem wsparcia według modelu chińskiego jest przypadek Mjanmy i jej współpracy z Chinami poprzez prowincję Yunan³¹.

Warunkowość pomocy unijnej wynika wprost z chęci wykorzystania jej jako narzędzia politycznego oddziaływania na państwa trzecie. Widać to wyraźnie w zapisach Europejskiego Konsensusu na rzecz Rozwoju, dokumentu regulującego zasady udzielania polityki rozwojowej przez UE³². Dla przykładu, pomoc rozwojowa ma oddziaływać na problem nielegalnej imigracji do Europy i pomagać w integracji społecznej migrantów wracających z Unii do swoich państw pochodzenia. Aby to osiągnąć, pomoc rozwojowa jest często warunkowana przystąpieniem państw biorców pomocy do programów readmisji. Widać więc wyraźnie prymat bieżącego celu politycznego związanego z chęcią zmniejszenia nacisku migracyjnego z długofalowym programem wspomagania rozwoju³³.

Unii często zarzuca się instrumentalne traktowanie polityki rozwojowej i prymat interesów politycznych czy ekonomicznych nad długofalowymi celami rozwoju. Warunkowe wiązanie pomocy z polityką migracyjną, prawami człowieka czy presją na reformy demokratyczne, jest często przedmiotem krytyki. Politycy europejscy stawiani przed wyborem – bezpieczeństwo, demokratyzacja czy rozwój – nie są w stanie znaleźć sposobu na osiąganie wszystkich tych celów naraz. Pokazują to badania Del Biondo, która na przykładzie państw afrykańskich udowadnia, że presja na demokratyzację czasem jest w sprzeczności z europejskimi interesami bezpieczeństwa, ale też celami rozwojowymi³⁴.

Zdaniem ECRE (European Council on Refugees and Exiles), sojuszu 117 organizacji pozarządowych, wprowadzenie warunkowości readmisji w ramach pomocy rozwojowej nie tylko jest szkodliwe dla ogólnej pozycji

31 D. Mierzejewski, *Internationalization of RMB and tin ore Trade in China–Myanmar frontier governance. Views from Yunnan Province*, [w:] O. Tappe, S. Rowedder (red.), *Extracting Development: Contested Resource Frontiers in Mainland Southeast Asia*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore 2022, s. 243.

32 *European Consensus on Development*, Komisja Europejska, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en (dostęp: 6.10.2023).

33 S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of...*, s. 241.

34 K. Del Biondo, *EU aid conditionality in ACP countries: Explaining inconsistency in EU sanctions practice*, „Journal of Contemporary European Research” 2011, t. 7, nr 3, s. 380–395.

UE jako podmiotu działającego na rzecz rozwoju, ale też zmniejsza jej zdolność do egzekwowania międzynarodowych standardów w zakresie praw człowieka, równości płci i celów klimatycznych³⁵.

Zasada warunkowości czyni z pomocy rozwojowej przydatne narzędzie polityczne i łączy różne sfery unijnej polityki zagranicznej. Jest też odpowiedzią na presję społeczną – dla wielu obywateli byłoby trudne do zaakceptowania wspieranie projektów rozwojowych przyczyniających się np. do dyskryminacji kobiet³⁶. Jednocześnie nie pomaga to w budowaniu dobrego wizerunku Unii w państwach azjatyckich, nie ułatwia konkurencji z innymi donatorami, a czasem wręcz wypycha pomoc unijną z niektórych państw.

W kontekście azjatyckim jeszcze większym zagrożeniem dla przyszłości współpracy rozwojowej z tym kontynentem jest jednak zmieniająca się rzeczywistość geopolityczna wokół Europy. Kryzys migracyjny i inwazja rosyjska na Ukrainę skupiają uwagę polityków na bezpośrednim sąsiedztwie Unii, spychając na dalszy plan problemy rozwojowe w odległych państwach azjatyckich. Poczynione wiosną 2023 r. przez rząd Ukrainy, Grupę Banku Światowego, Komisję Europejską i Organizację Narodów Zjednoczonych szacunki zakładają, że koszt odbudowy Ukrainy wynosiłby 411 mld USD. Będzie on oczywiście wzrastał w kolejnych miesiącach czy latach trwania działań wojennych³⁷.

Wydaje się wielce prawdopodobne, że to Unia będzie musiała ponieść dużą część kosztów odbudowy Ukrainy, szczególnie w kontekście planowanej akcesji tego państwa do Wspólnoty. Tym samym będzie rosła presja na przekierowanie do Ukrainy części środków, które przekazywane są w ramach ODA do państw azjatyckich. W efekcie zaangażowanie Unii we współpracę rozwojową z Azją zmniejszy się, a pozbawieni unijnego wsparcia mieszkańcy wielu państw azjatyckich staną się pośrednimi ofiarami agresji rosyjskiej na Ukrainę.

35 European Council on Refugees and Exiles, *Migration Control Conditionality: A Flawed Model*, Policy Note 25, 2020, https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/01/PN_25.pdf (dostęp: 6.10.2023).

36 Mówimy tu np. o projektach edukacyjnych, z których z przyczyn kulturowych mogłyby być wykluczone dziewczynki. Czasem przyczyną wykluczenia może być choćby brak osobnych toalet dla kobiet. Patrz np. *Closing the gender education gap: Accessible toilets provide safety and equality for students in Khyber Pakhtunkhwa*, <https://www.giz.de/en/worldwide/127690.html> (dostęp: 6.10.2023).

37 S. Lynch, *Europe's New Marshall Plan: The EU makes a bet on rebuilding Ukraine*, POLITICO, 21.06.2023, <https://www.politico.eu/article/europes-new-marshall-plan-the-eu-takes-a-bet-on-rebuilding-ukraine-russia-war/> (dostęp: 6.10.2023).

Podsumowanie – wprowadzenie do studiów przypadku

Problematyka pomocy rozwojowej i główne wyzwania dla niej zostaną zobrazowane w kolejnych trzech rozdziałach tej książki na bazie trzech studiów przypadku. Pierwszy z nich dotyczy Tadżykistanu, słabo rozwiniętego państwa Azji Centralnej, pozostającego poza głównym nurtem polityki międzynarodowej, przynajmniej z perspektywy europejskiej. Mimo peryferyjnego położenia Tadżykistanu na przykładzie tego państwa widać bardzo wyraźnie wszystkie wspomniane powyżej wyzwania dla unijnej pomocy rozwojowej. Zauważalna jest konkurencja między donatorami, kontrowersje wokół zasady warunkowości oraz wreszcie fragmentacja pomocy unijnej, jej ograniczony zakres i efektywność.

W kolejnym rozdziale przeanalizowano unijną pomoc rozwojową dla Tajlandii, średnio zamożnego państwa z Azji Południowo-Wschodniej. Będąc na średnim poziomie rozwoju, a jednocześnie cierpiąc z powodu skutków zmian klimatycznych, Tajlandia aktywnie współpracuje z Unią w zakresie realizacji Celów zrównoważonego rozwoju. Unia wspiera działania mające promować w Tajlandii odpowiedzialną konsumpcję oraz gospodarkę zeroemisyjną. Unia wspomaga też Tajlandię w walce z handlem ludźmi, stara się wzmacniać instytucje demokratyczne w tym państwie. Analiza przeprowadzona w tym rozdziale wskazuje jednak na to, że Unia jest relatywnie mało istotnym donatorem w Tajlandii, która w dużo większym stopniu korzysta ze współpracy z Japonią i Chinami.

Ostatnie studium przypadku omawia pomoc UE dla Korei Północnej. Ta bardzo specyficzna relacja z państwem totalitarnym, niemal całkowicie zamkniętym i niechętnym do współpracy międzynarodowej, stanowi dla UE duże wyzwanie. Szczególnie w wymiarze instytucjonalnym, gdyż UE nie posiada nawet własnej placówki dyplomatycznej w Pjongjangu. Mimo wszystko Unii udaje się przekazywać kilka milionów EUR rocznie na bezpieczeństwo żywnościowe, ograniczanie ubóstwa czy promowanie zrównoważonego rolnictwa.

Analiza wszystkich trzech przypadków pokazuje wielką wagę, jaką Unia w swojej polityce rozwojowej przywiązuje do Celów zrównoważonego rozwoju. Stanowią one istotny punkt odniesienia do planowania pomocy, wdrażania projektów, a później ewaluacji udzielonego wsparcia. Niezależnie od wielkości odbiorcy pomocy czy stopnia rozwoju to właśnie zrównoważony rozwój staje się główną płaszczyzną współpracy.

Bibliografia

- Attanayake Ch., *Sri Lanka's Economic Crisis: Lessons for Those in China's Debt*, ORF, 2.03.2023, <https://www.orfonline.org/expert-speak/sri-lankas-economic-crisis> (dostęp: 6.10.2023).
- Benn J., Luijckx W., *Emerging providers' international co-operation for development*, „OECD Development Co-operation Working Papers” 2017, nr 33.
- Beringer S., *Energy, climate change and EU development policy*, [w:] S. Beringer, S. Maier, Thiel M. (red.), *EU Development Policies: Between Norms and Geopolitics*, Springer International Publishing, Cham 2019, s. 17–34.
- Burni A. et al., *Who called team Europe? The European Union's development policy response during the first wave of COVID-19*, „The European Journal of Development Research” 2022, t. 34, nr 1, s. 524–539.
- Carbone M., Keijzer N., *The European Union and policy coherence for development: Reforms, results, resistance*, „The European Journal of Development Research” 2016, t. 28, nr 1, s. 30–43.
- Cheng Ch., *The Logic Behind China's Foreign Aid Agency*, Carnegie Endowment for International Peace, 21.05.2019, <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (dostęp: 6.10.2023).
- Del Biondo K., *EU aid conditionality in ACP countries: Explaining inconsistency in EU sanctions practice*, „Journal of Contemporary European Research” 2011, t. 7, nr 3, s. 380–395.
- EU Aid Explorer, *Recipients*, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients_en (dostęp: 6.10.2023).
- European Consensus on Development*, Komisja Europejska, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en (dostęp: 6.10.2023).
- European Council on Refugees and Exiles, *Migration Control Conditionality: A Flawed Model*, Policy Note 25, 2020, https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/01/PN_25.pdf (dostęp: 6.10.2023).
- Fox B., *EU Rejects Claims of Aid Misuse Following Oxfam Report*, Euroactiv, 21.09.2023, <https://www.euractiv.com/section/migration/news/eu-rejects-claims-of-aid-misuse-following-oxfam-report/> (dostęp: 6.10.2023).
- Galchu J., *The Beijing consensus versus the Washington consensus: The dilemma of Chinese engagement in Africa*, „African Journal of Political Science and International Relations” 2018, t. 12, nr 1, s. 1–9.
- Holden P., *Partnership lost? The EU's Mediterranean aid programmes*, „Mediterranean Politics” 2005, t. 10, nr 1, s. 19–37.
- Hynes W., Holden P., *What future for the global aid for trade initiative? Towards an assessment of its achievements and limitations*, „Development Policy Review” 2016, t. 34, nr 4, s. 593–619.
- Kamiński T., *China's regional policy and the influence of the EU assistance*, „European Spatial Research Policy” 2009, nr 16, s. 93–114.
- Kamiński T., *Klucz do Afryki – czynnik chiński w polityce UE wobec kontynentu afrykańskiego*, [w:] J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 552–566.
- Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, Bloomsbury Publishing, London 2022.

- Lynch S., *Europe's New Marshall Plan: The EU Makes a Bet on Rebuilding Ukraine*, POLITICO, 21.06.2023, <https://www.politico.eu/article/europes-new-marshall-plan-the-eu-takes-a-bet-on-rebuilding-ukraine-russia-war/> (dostęp: 6.10.2023).
- Mierzejewski D., *Internationalization of RMB and tin ore trade in China–Myanmar frontier governance. Views from Yunnan Province*, [w:] O. Tappe, S. Rowedder (red.), *Extracting Development: Contested Resource Frontiers in Mainland Southeast Asia*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore 2022.
- One Team, More Clout*, Akzente, 2020, <https://akzente.giz.de/en/one-team-more-clout> (dostęp: 6.10.2023).
- Palm T., *The changing character of EUFOR Althea: Power politics or learning?*, „Cambridge Review of International Affairs” 2017, t. 30, nr 1, s. 67–86.
- Preliminary Figures on 2021 Official Development Assistance*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_4533 (dostęp: 6.10.2023).
- Rada Europejska, *Afghanistan: The EU's Response to the Crisis*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/afghanistan-eu-response/> (dostęp: 6.10.2023).
- Reinsberg B., Dellepiane S., *Development co-operation by European regions: Introducing the subnational donor governance dataset*, „Development Policy Review” 2020, t. 30, nr 5, s. 922–947.
- Team Europe's Official Development Assistance*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4532 (dostęp: 6.10.2023).
- Tjønneland E., *The Changing Role of Chinese Development Aid*, „CMI Insight” 2020, nr 2, <https://open.cmi.no/cmi-xmlui/handle/11250/2649528> (dostęp: 6.10.2023).
- Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly, 25.09.2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement> (dostęp: 6.10.2023).
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 326 OJ C § (2012), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/pol (dostęp: 6.10.2023).
- Wissenbach U., Kim E., *From polarisation towards a consensus on development? The EU and Asian approaches to development and ODA*, [w:] T. Christiansen, E. Kirchner, Murray P. (red.), *The Palgrave Handbook of EU–Asia Relations*, Palgrave Macmillan, London 2013.
- Zajac J., *Unia Europejska wobec idei państwa palestyńskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 249–261.