

także, że skorzystałaby na niej kasa państwa¹. Na początku XXI wieku pomoc rozwojowa jest nie tylko ważnym narzędziem do zacierania różnic rozwojowych i łagodzenia konfliktów na świecie, ale staje się także instrumentem polityki zewnętrznej państw. Stanowi swego rodzaju *soft power* w porządku międzynarodowym. Jest „ekonomicznym substytutem” w geoeconomicznym ładzie.

Celem artykułu jest ukazanie pomocy rozwojowej jako jednego z istotnych elementów przestrzeni geoeconomicznej i próba odpowiedzi na następujące pytania: jakie jest i z czego wynika znaczenie pomocy rozwojowej w polityce zagranicznej państw i jaka jest jej rola w polityce Chin, USA i Unii Europejskiej; czy istnieją współzależność między udzielaniem pomocy a politycznymi interesami i kalkulacjami dawców będzie się pogłębiać i jakie to może mieć konsekwencje dla porządku międzynarodowego; czy w pomocy rozwojowej można dostrzec jakiegokolwiek prawidłowości w odniesieniu do alokacji środków pomocowych.

KAMIL ZAJĄCZKOWSKI

GEOEKONOMICZNY KONTEKST POMOCY ROZWOJOWEJ

1. WSTĘP

Stosunki międzynarodowe u progu drugiej dekady XXI wieku cechuje złożoność i wielowymiarowość. Następuje liberalizacja wszelkich form obrotu międzynarodowego oraz wzrost współzależności i internacjonalizacji. Jednocześnie multipolaryzacja struktur economicznych oraz rozwój systemu gospodarki wolnorynkowej, a także polityzacja stosunków gospodarczych sprawiają, że rośnie dążenie do osiągnięcia celów politycznych przez działania economiczne. Wszystko to stanowi przyczynek do debaty nad rolą i znaczeniem czynnika economicznego w porządku międzynarodowym po zakończeniu zimnej wojny. W tym kontekście pojawia się potrzeba badań nad istotą pomocy rozwojowej w polityce zagranicznej państw. Zakończona zimnej wojny rozbudziło w społeczności międzynarodowej nadzieję, że w nowym porządku geopolitycznym pomoc zagraniczna, wykorzystywana dotychczas przez mocarstwa światowe jako narzędzie realizacji politycznych i strategicznych celów, znacznie ustępować miejsca pomocy udzielanej na podstawie kryteriów racjonalności rozwojowej. Oczekiwania te wydejają się zbyt idealistyczne. Z analizy dystrybucji pomocy wynika, że rzadko jest ona lokowana tylko i wyłącznie na podstawie rzeczywistych potrzeb rozwojowych krajów. Od kiedy zaczęto udzielać pomocy, stanowi ona przedmiot nieustannego ścierania się celów altruistycznych z celami egoistycznymi państw dawców. Sam Henri Dunant, przy zakładaniu Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, w propozycji skierowanej do potencjalnych ofiarodawców argumentował, że „cechą działalnością nowej organizacji byłyby nie tylko humanitaryzm i duch chrześcijański, ale

2. POMOC ROZWOJOWA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

2.1. Definicja

Dla zrozumienia kwestii podejmowanych w tym rozdziale, konieczne jest wyjaśnienie pojęcia „pomocy rozwojowej” (*development aid* lub *development assistance*). Należy przez nią rozumieć transfer towarów i usług po korzystnych cenach oraz środków finansowych w postaci długoterminowych kredytów o niższym oprocentowaniu niż na prywatnym rynku kapitałowym, umorzenie części zadłużenia, świadczenie pomocy technicznej przez nieodpłatne lub częściowo płatne przekazanie technologii i technik zarządzania, finansowanie programów szkoleniowych, przyznawanie stypendiów. Pomoc rozwojowa ma w dłuższych okresach wartość stałą, niekiedy podnoszoną w sytuacjach kryzysowych². Implikuje ona jednokierunkowe działania donatorów, zmierzające do zmiany sytuacji beneficjentów. Tym samym relacje między dawcami i biorcami mają charakter asymetryczny. Istotne jest rozróżnienie pomocy rozwojowej i humanitarnej. W przypadku pomocy humanitarnej

¹ H. Dunant przekonywał, iż zmniejszenie liczby żołnierzy inwalidów oznaczałoby oszczędności w wydatkach rządu, zobowiązanego do zapewnienia im emerytury. L. Polman, *Karawana kryzysu. Za kulisami przemysłu pomocy humanitarnej*, Wołowiec 2011, s. 18.

² Pomoc rozwojowa i pomoc zagraniczna nie są pojęciami tożsamymi. W sensie formalnym przyjmuje się, że pomoc rozwojowa jest podkategorią pomocy zagranicznej. Przyjmuje się jej określone cele w postaci działań na rzecz rozwoju gospodarczo-społecznego w krajach otrzymujących pomoc. Pomoc zagraniczna jest natomiast kategorią szerszą, obejmującą wiele działań, które wykraczają poza wspieranie rozwoju w klasycznym rozumieniu lub pełnią wobec rozwoju funkcję osłonową. Termin ten dość często stosowany jest w krajach anglosaskich. D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 14; R.C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford 2007, s. 17–18.

jest ona udzielana *ad hoc* i ma charakter doraźny. Jest odpowiedzialna na stany nadzwyczajne³. Udzielają jej zarówno państwa, organizacje międzynarodowe, jak i osoby prywatne ofiarom klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych, bardzo często z pominięciem rządów państw, w których znajdują się osoby poszkodowane. Zapobiega ona depopulacji z obszarów dotkniętych różnego rodzaju katastrofami i wojnami oraz zaostrzeniu się sytuacji w danym regionie, a w konsekwencji – w stosunkach międzynarodowych⁴. Pomoc rozwojowa natomiast jest nastawiona na działalność długofalową i stanowi próbę trwałej poprawy sytuacji mieszkańców danej części świata.

Dla celów statystycznych i systematycznych powszechnie stosuje się definicję pomocy rozwojowej opracowaną przez Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee – DAC) funkcjonujący w ramach OECD. W swojej definicji Komitet do pojęcia „pomoc rozwojowa” dodał słowo „oficjalna”, w celu podkreślenia, że chodzi o transfery rządowe⁵. Tym samym w nomenklaturze OECD pomoc kraju dawcy jest uznana za oficjalną pomoc rozwojową, tylko wówczas, gdy spełnia trzy warunki:

- przekazana jest przez oficjalne instytucje rządowe kraju dawcy (w tym instytucje samorządowe) lub przez organizacje międzynarodowe⁶,
- wspiera rozwój gospodarczy i służy podniesieniu dobrobytu w krajach rozwijających się,
- jest udzielana na zasadach preferencyjnych (*concessional in character*), co oznacza, że minimum 25% pomocy ma charakter bezzwrotny (liczony dla stopy dyskontowej na poziomie 10%)⁷.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że oficjalna pomoc rozwojowa to nie tylko wsparcie finansowe i pomoc techniczna, lecz także współpraca naukowo-techniczna oraz wymiana doświadczeń. Jest to istotny element wielu narodowych strategii rozwoju i ma na celu przekazywanie doświadczeń krajów rozwiniętych z okresów przemian gospodarczych i politycznych, jakie w nich zachodziły.

Pomoc rozwojowa może być przekazywana bezpośrednio (mówimy wtedy o pomocy dwustronnej) oraz pośrednio, przez organizacje międzynarodowe

(jest to pomoc wielostronna). Może być przeznaczona zarówno na realizację konkretnych projektów inwestycyjnych (np. w takich dziedzinach, jak infrastruktura drogowa i wodociągowa, edukacja, opieka zdrowotna, ochrona środowiska), jak i na całościowe wspieranie reform gospodarczych.

Zgodnie z obowiązującą wykładnią DAC OECD do oficjalnej pomocy rozwojowej nie zalicza się wydatków:

- na pomoc militarną (*military aid*), obejmującą dostarczanie sprzętu wojenskowego i usług o charakterze militarnym, umorzenie długu zaciągniętego na potrzeby wojskowe, działania antyterrorystyczne;
- dotyczących działań w ramach operacji utrzymywania pokoju (*peace-keeping*);
- na szkolenia policji związane z pełnieniem funkcji paramilitarnych, takich jak zwalczanie ruchów powstańczych (zwykłe szkolenia policyjne są kwalifikowane jako ODA) oraz na usługi policyjne krajów dawców, związane z kontrolowaniem niepokojów społecznych;
- na realizację programów społeczno-kulturalnych o charakterze jednorazowych wydarzeń lub promujących donatorów;
- związanych z pomocą dla uchodźców, jeżeli dotyczą one pobytu w kraju dawcy dłuższego niż 12 miesięcy;
- dotyczących militarnych zastosowań energii nuklearnej (zastosowania pokojowe, tzw. *civilian purposes*, kwalifikują się do ODA);
- na badania niedotyczące bezpośrednio problematyki krajów rozwijających się⁸.

Obok pojęcia pomocy rozwojowej w literaturze przedmiotu i w praktyce politycznej używa się takich sformułowań, jak współpraca na rzecz rozwoju lub współpraca rozwojowa (*development cooperation*) i polityka rozwojowa (*development policy*)⁹. Ograniczone ramy publikacji uniemożliwiają pogłębioną analizę problematyki terminologiczno-definitywnej.

W niniejszym rozdziale za definicję operacyjną posłuży pojęcie pomocy rozwojowej, uzupełnione definicją OECD. Biorąc pod uwagę fakt, iż dane źródłowe obrazujące wielkość pomocy są fragmentaryczne, definicja OECD – pomimo swych ograniczeń – posiada znaczną wartość operacyjną.

⁸ OECD, „Is it ODA?”, *OECD-Factsheet*, listopad 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> [dostęp 25.02.2012].

⁹ Zob. szerzej na ten temat P. Bagiński, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 roku. Przewodnik dla posłów i senatorów*, Warszawa 2011, s. 18; idem, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Warszawa 2009, s. 14; U. Triulzi, P. Montalbano, „Development cooperation policy: A time inconsistency approach”, *Eldis Document Store 2000*, <http://www.eldis.org/fulltext/TriulziMontalbano.pdf>, s. 4; J.S. Sewell, *The Changing Definition of Development and Development Cooperation*, 29 czerwca 1998, Washington D.C., http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAA960.pdf [dostęp 25.02.2012].

³ Zazwyczaj uważa się, iż pomoc humanitarna mieści się w przedziale czasowym nieprzekraczającym jednego roku od wystąpienia danego zdarzenia.

⁴ G. Michałowska, „Pomoc humanitarna dla państw Afryki”, *Stosunki Międzynarodowe 2003*, t. 27, nr 1–2, s. 83.

⁵ Definicja ODA powstała w 1969 r., a następnie w 1972 r. została uściślona.

⁶ Stosując tę definicję, pomija się cały sektor pomocy pozarządowej, ograniczając pomoc rozwojową jedynie do specyficznej części sfery państwowej. Jednak dzięki jasnym kryteriom istnieje możliwość ilościowej analizy samej pomocy. Stanowi to jeden z głównych czynników odpowiedzialnych za popularność tej definicji. J. Stepień, „Problematyka terminologiczno-definitywna”, w: Ł. Fyderek i in., *Wprowadzenie do problematyki pomocy rozwojowej*, Kraków 2010, s. 16.

⁷ http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html [dostęp 5.10.2011].

2.2. Donatorzy i skala pomocy

Współcześni w pomoc rozwojową zaangażowanych jest wiele podmiotów. Środowisko darczyńców rozrasta się i na skutek dołączania do niego kolejnych uczestników podlega fragmentaryzacji. Wśród donatorów należy wyróżnić:

- 24 członków Komitetu Pomocy dla Rozwoju OECD (DAC OECD)¹⁰;
 - donatorów spoza DAC OECD, wśród których można wyodrębnić trzy grupy posiadające porównywalne własności: donatorzy aspirujący do DAC OECD lub do OECD, donatorzy arabscy, donatorzy współpracy Południe-Południe;
 - donatorów multilateralnych, przede wszystkim międzynarodowe instytucje finansowe, organizacje i agencje wchodzące w skład systemu ONZ oraz coraz liczniejszą grupę funduszy globalnych;
 - organizacje pozarządowe i prywatni filantropi.
- Najważniejszymi dostarczycielami ODA na zasadach bilateralnych są 23 państwa należące do DAC OECD, które dostarczają 95% pomocy. Z kolei 90% pomocy na zasadach multilateralnych jest dostarczana przez 15 największych instytucji międzynarodowych¹¹.

Według danych OECD oficjalna pomoc rozwojowa 23 państw DAC w 2009 r. wyniosła, licząc w cenach bieżących, 119,6 mld dol., a w 2010 r. – 128,7 mld dol. Stanowi to odpowiednio 0,31% i 0,32% PKB państw członkowskich DAC OECD. Największym indywidualnym donatorem pozostają od wielu lat Stany Zjednoczone, które w 2010 r. zapewniły 30,2 mld dol. ODA. Za nimi plasują się: Wielka Brytania, Francja, Niemcy i Japonia. Te pierwsze pięć państw zapewniło razem w 2010 r. 62% sumy ODA wszystkich krajów DAC, a także przekazało 60% oficjalnych środków pomocowych głównym instytucjom multilateralnym. W 2010 r. 15 państw „starej” UE (wchodzących w skład Komitetu Pomocy dla Rozwoju OECD) udzieliły łącznie pomocy w wysokości 70,2 mld dol., z czego Komisja Europejska – 15 mld dol.¹²

Dane za 2009 i 2010 rok pokazały, iż wbrew oczekiwaniom i obawom wynikającym z globalnego kryzysu ekonomicznego, wielkość ODA nie spadła, a wręcz wzrosła w ujęciu realnym; w 2009 r. (licząc według cen i kursów walutowych z 2008 r.) o 0,7%, a w 2010 o 6,5% (licząc według cen i kursów

¹⁰ Członkami DAC OECD są: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Japonia, Republika Korei, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Komisja Europejska.

¹¹ R.C. Riddell, op. cit., s. 52.

¹² OECD, *Development Aid Rose in 2009 and Most Donors Will Meet 2010 Aid Target*, 14 kwietnia 2010, http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37413_44981579_1_1_1_37413,00.html [dostęp 4.07.2011]; OECD, *Development Aid Reaches an Historic High in 2010*, 6 kwietnia 2011, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html [dostęp 2.10.2011].

walutowych z 2009 roku)¹³. Niezależnie od metod liczenia należy stwierdzić, iż wielkość środków na pomoc rozwojową nie zmieniła się znacząco w ciągu ostatnich kilku lat. Tę stabilność poziomu finansowania rozwoju przez kraje rozwinięte można tłumaczyć swego rodzaju zbilansowaniem się czynników decydujących o alokacji środków finansowania. O ile świadomością szkód gospodarczych i społecznych, jakie kryzys wywołał w krajach Południa, mogła skłaniać część donatorów do większej hojności, o tyle wewnętrzne problemy gospodarcze związane z kryzysem powstrzymały z kolei innych przed zwiększeniem funduszy ODA¹⁴.

Należy podkreślić, iż dane OECD dotyczące ODA nie obejmują donatorów spoza DAC. OECD w przybliżeniu szacuje, że ogólna suma netto przepływów finansowych w ramach pomocy rozwojowej tej grupy donatorów wyniosła 12–14 mld dol.¹⁵ Trzeba jednak zaznaczyć, iż oszacowanie sumy pomocy rozwojowej krajów spoza DAC jest trudnym zadaniem. Część państw, zwłaszcza najwięksi donatorzy z grupy współpracy Południe-Południe, jak Chiny, Indie czy Wenezuela, nie podaje DAC informacji na temat wielkości udzielanej przez siebie pomocy rozwojowej¹⁶.

3. POMOC ROZWOJOWA A POLITYKA ZEWNĘTRZNA PAŃSTWA

3.1. Pomoc rozwojowa jako instrument polityki zewnętrznej państwa

Aspiracje, cele i interesy uczestników stosunków międzynarodowych są zróżnicowane. Ich realizacja przebiega zwykle w nieco odmiennych wymiarach czasu i przestrzeni środowiska międzynarodowego. Mogą one być dobrane, krótkoterminowe lub długofalowe, jak również mogą być realizowane w kręgu sąsiedzkim, subregionalnym, regionalnym albo globalnym. Narody, państwa i pozostali uczestnicy stosunków międzynarodowych nie urzeczywistniają swoich interesów i celów w izolacji, lecz na drodze odpowiedniego oddziaływania na środowisko międzynarodowe. Kalkulują i przyporządkowują do swoich celów określone środki, szanse i ryzyko, koszty i korzyści. Z reguły uczestnicy stosunków międzynarodowych rzadko postępują według

¹³ Ibidem.

¹⁴ P. Bagiński, „Pomoc rozwojowa w 2009 r. Polska najmniej w rankingu hojności”, *Global Development Research Group Komentarz* 2010, nr 3.

¹⁵ R. Kurpiewska-Korbut, „Donatorzy pomocy rozwojowej”, w: L. Fyderek i in., op. cit., s. 138.

¹⁶ Obecnie 19 państw spoza DAC OECD dobrowolnie przedstawia DAC raporty roczne na temat realizowanej przez siebie działalności pomocowej. Według danych OECD państwa te przekazały na pomoc rozwojową w 2008 r. ponad 8 mld dol., a w 2009 r. – ponad 6 mld dol. Nowe kraje członkowskie UE, pozostające poza DAC OECD, przeznaczyły w 2010 r. na ten cel ok. 1 mld dol. *Development Aid Reaches...*, op. cit.; <http://stats.oecd.org/qwids>. [dostęp 5.10.2011].

jednego schematu – zachowują się przemiennie, w zależności od postrzegania rzeczywistości międzynarodowej⁷.

Zastosowane środki mają w pożądany sposób wpływać na wolę i postawę państw oraz innych aktorów sceny światowej. Przez środki polityki zagranicznej należy zatem rozumieć wszystkie zasoby i instrumenty, przy użyciu których dany podmiot stara się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożądane stany zjawisk i procesów międzynarodowych. W ramach jednej kategorii środka można mieć do czynienia z kilkoma instrumentami⁸.

Środki oraz metody podlegały i podlegają – wraz z rozwojem społeczeństw, w tym stosunków międzynarodowych – znaczącej ewolucji. Obecnie wyraźnie maleje znaczenie środków wojskowych i bezpośredniego stosowania przemocy. Odzwierciedla to również ewolucję polegającą na relatywnym zmniejszeniu się w polityce międzynarodowej znaczenia tradycyjnie pojmowanego bezpieczeństwa na rzecz celów związanych z rozwojem, dobrobytem i poziomem życia.

W nauce o stosunkach międzynarodowych brakuje jednej typologii dotychczasowych środków polityki zagranicznej. Do wyodrębnienia rodzajów środków oddziaływania międzynarodowego można więc posłużyć się kilkoma kryteriami. W literaturze przedmiotu najbardziej znanymi i często stosowanymi jest kryterium przedmiotowe. Pozwala ono wyróżnić następujące instrumenty polityki zagranicznej: polityczne, wojskowe, ekonomiczne, kulturowo-ideologiczne.

Pomoc rozwojową należy zaliczyć do ekonomicznych instrumentów polityki zagranicznej⁹. Jest także jednym z narzędzi *soft power*. W literaturze przedmiotu w badaniach polityki zewnętrznej można znaleźć dychotomiczny podział instrumentów na te związane z tradycyjnie rozumianą polityką siły (*hard power*) oraz na współczesne, określane mianem miękkich instrumentów działania i oddziaływania (*soft power*).

Joseph S. Nye określa mięką siłę jako sposób osiągania pożądanych celów poprzez przyciąganie, uwodzenie i atrakcyjność. Nie polega ona na nakłanianiu i zmuszaniu do określonego zachowania, ale na umiejętnym kształtowa-

⁷ J. Zajac, „Środki i metody polityki zagranicznej państwa”, w: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004, s. 78.

⁸ Termin instrument jest stosowany w literaturze zachodniej w analizie polityki zagranicznej zwykle jako synonim środka. W języku polskim instrument definiowany przez *Słownik języka polskiego* jako „narzędzie, przyrząd używany zwłaszcza do czynności wymagających precyzji” jest kategorią podrzędną w odniesieniu do środka. *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1992, t. 1, s. 795; J. Zajac, op. cit., s. 78; por. M. Clarke, B. White (red.), *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot 1989; W. Wallace, *Foreign Policy and Political Process*, London 1971.

⁹ Pomocy militarnej, która obejmuje dostawy środków materialnych i niematerialnych na potrzeby wojskowe, nie traktuje się jako formy pomocy gospodarczej. Ten rodzaj pomocy kwalifikuje się do środków wojskowych polityki zagranicznej, gdyż jego celem jest wzmocnienie siły i oddziaływanie militarne państwa biocy.

niu preferencji innych. Narzędzia *soft power* nie są zdefiniowane całkowicie, nie są zamknięte w jednym spójnym katalogu²⁰.

W literaturze przedmiotu pomoc rozwojową rozpatruje się w kategoriach *soft power*, gdyż stanowi ona istotny element aktywności dyplomatycznej i zewnętrznej poszczególnych państw²¹.

Ten podział instrumentów polityki zewnętrznej wynika w znaczącej mierze z tradycyjnego, ugruntowanego w praktyce i nauce o stosunkach międzynarodowych, rozróżnienia na dwa poziomy uprawiania polityki przez uczestników tychże stosunków: *high politics* oraz *low politics*. Pierwszy poziom obejmuje właściwą politykę zagraniczną prowadzoną przez państwa, ułoższą mianą najczęstszą z wykorzystaniem tradycyjnych instrumentów dyplomatycznych i wojskowych, podczas gdy drugi obejmuje sferę zewnętrznych relacji handlowych, gospodarczych czy innych²².

3.2. Motywacje i cele

Uczestnicy stosunków międzynarodowych, udzielając pomocy rozwojowej, zamierzają – poza względami czysto ludzkimi – osiągnąć również cele polityczne i ekonomiczne. Wśród nich można wyróżnić: wzmocnienie prestiżu w stosunkach międzynarodowych podmiotu inicjującego taką pomoc; próbę wpłynięcia na sytuację wewnętrzną państwa biocy przez podmiot udzielający pomocy gospodarczej (nie chodzi tu tylko o poprawienie jego sytuacji ekonomicznej, ale również o zmianę jego ustroju politycznego, np. demokratyzację kraju lub zmianę ustroju gospodarki); wiarę podmiotu udzielającego pomocy we „wdzięczność” ze strony kraju biocy; chęć poparcia rządu państwa biocy przez podmiot udzielający pomocy.

W licznych dokumentach międzynarodowych podkreśla się, że celem pomocy rozwojowej jest ograniczenie, a docelowo likwidacja ubóstwa, wspieranie rozwoju gospodarczego i stabilizacji społeczno-politycznej w krajach rozwijających się²³. Wszystko to tworzy swoistą iluzję prymatu rozwoju

²⁰ J. Szczudlik-Tatar, „Państwo Środka: *soft power* w polityce zagranicznej Chin”, *Polityki Przegląd Dyplomatyczny* 2010, nr 2, s. 101; M. Grącik-Zajączkowska, „Analiza polityki globalnej Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Płaszczyzny, kierunki i metody działania”, w: K. Żukrowska (red.), *Unia Europejska i Stany Zjednoczone wobec wyzwania globalizacji*, Warszawa 2006, s. 38–41.

²¹ Por. B. Jagiello, „Droga do *fair trade*: ewolucja relacji Północ-Południe w perspektywie porównawczej”, w: K. Żukrowska (red.), *Fair trade w globalizującej się gospodarce*, Warszawa 2010, s. 39–40.

²² R. Morgan, *High Politics. Low Politics. Towards a Foreign Policy for Western Europe*, London 1973; S. Ostry, *Governments and Corporations in a Shrinking World. Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, New York, London 1990, s. 17–52.

²³ Do najważniejszych należy zaliczyć: opracowaną przez OECD w 1996 r. Strategię Partnerstwa, określającą zasady współpracy rozwojowej w pozimnowojennym porządku międzynarodowym; Deklarację milenijną Narodów Zjednoczonych z 2000 r., określającą

w dziedzinie pomocy. Zdecydowana większość badaczy oraz głównych tradycji teoretycznych nauki o stosunkach międzynarodowych wskazuje, iż powyższe cele są niepełne i pozorne – przedstawiają pomoc rozwojową jako przejaw altruistycznej polityki zagranicznej danego państwa. Natomiast w wielu przypadkach pomoc pełni określone funkcje polityczne i ekonomiczne.

Tym samym, poza indywidualnymi motywacjami pomocowymi²⁴ oraz motywami humanitarnymi (moralnymi)²⁵, należy wyróżnić także ekonomiczne i polityczne motywy udzielania pomocy rozwojowej.

Pomoc rozwojowa jest postrzegana jako integralny element współpracy ekonomicznej. Donatorzy poprzez jej udzielenie dążą do uzyskania następujących celów ekonomicznych:

- rozszerzenia wpływów ekonomicznych w kraju biorecy;
- stymulacji ekspansji eksportu nie tylko dóbr, lecz również różnorodnych usług z kraju dawcy;
- zapewnienia swobodnego dostępu do rynków zbytu;
- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego (szeroko pojmowana dywersyfikacja pozyskiwania energii z różnych źródeł);
- wspierania przedsięwzięć pochodzących z kraju dawcy na rynku zamówień publicznych kraju biorecy.

Motywy ekonomiczne pomocy rozwojowej mogą przybrać charakter formalny. Przykładem interesów komercyjnych donatorów jest stosowanie tzw. pomocy związanej (*tied aid*). Zgodnie z definicją DAC OECD pomoc związana to oficjalne darowizny lub pożyczki, które wiążą się z zakupem dóbr rzeczowych i usług ograniczonym do państwa dawcy lub grupy państw.

Pomoc związana faworyzuje projekty i programy, które wymagają kapitałochłonnego importu lub ekspertyz pochodzących z kraju donatora, a nie takich, które mają na celu redukcję ubóstwa. Tego typu zjawiska prowadzą do dostarczania dóbr, technologii i doradztwa nie do końca zgodnego z priorytetami i specyfiką kraju biorecy²⁶. Transfer kapitału, z jakim wiąże się przekazanie pomocy, jest przy okazji praktyki wiązania bilansowany wzrostem eksportu. Pomoc związana może być także traktowana jako forma subsydiowania miejsc

osiem Milenijnych Celów Rozwoju (*Millennium Development Goals* – MDGs); konsensus z Monterrey z 2002 r. dotyczący sposobu finansowania współpracy rozwojowej; deklarację polityczną i plan działania z Johannesburga z 2002 r. dotyczące dbania o wszystkie trzy komponenty zrównoważonego rozwoju – rozwój ekonomiczny, społeczny i ochronę środowiska; Deklarację paryską z 2005 r. na temat efektywności pomocy, wskazującą wytyczne poprawy skuteczności i spójności pomocy rozwojowej.

²⁴ Dokładną analizę indywidualnych motywacji pomocowych zob. J. Stepien, „Motywacje i cele udzielania pomocy rozwojowej”, w: Ł. Fyderek i in., op. cit., s. 100–108.

²⁵ Zob. szerzej D. Gasper, „Ethics and the conduct of international development aid: Charity and obligation”, *General Series from Institute of Social Studies. Working Papers* 1999, nr 297; B.R. Opekin, „The moral foundations of foreign aid”, *World Development* 1996, nr 1, s. 22–30.

²⁶ P. Bagiński, *Polityka współpracy...*, op. cit., s. 41.

pracy w państwach donatorach. Ponadto, jak zauważa Dominik Kopiński, „pomoc wiązana jest w zasadzie równoznaczna z eksportem towarów i usług z kraju dawcy. Pomoc wiązana jest zatem wyrazem merkantylistycznej logiki, jaką kraje wysoko rozwinięte kierują się w swojej polityce wobec krajów słabo rozwiniętych. Należy ją równocześnie uznać za specyficzną formę protekcyjizmu, tj. subsydiowanie eksportu rodzimych form”²⁷. Ocenia się, że pomoc wiązana zwiększa koszt dóbr i usług o 15–30%.

Pomoc wiązana może także przyczynić się do uzależnienia beneficjenta od importu z kraju dawcy, zwłaszcza w wymiarze technologicznym. Taka sytuacja jest tym bardziej prawdopodobna, że, jak wskazuje Edward Haliżak, u progu XXI w. mamy do czynienia z „istnieniem ekonomicznej strefy *apartheidu* w stosunkach międzynarodowych, obejmującej państwa Południa. Większość krajów Południa jest skazana na rozwój zależny”²⁸. U podstaw tej strukturalnej i długotrwałej tendencji rozwojowej leży zjawisko określane mianem „neokolonializmu technologicznego”²⁹. Do takiego uzależnienia dochodzi nawet wtedy, gdy pomoc jest kwalifikowana do pomocy niewiązanej. Przykładem takiej pomocy jest finansowanie przez donatora projektu, którego realizacja wymaga importu towarów lub usług produkowanych w kraju dawcy lub w wytwarzaniu których donator posiada wyraźną przewagę komparatywną.

Pomoc rozwojowa ma obecnie w zdecydowanej większości charakter niewiązanej (*untied aid*). Związane to jest z nową ortodoksją współpracy rozwojowej oraz z rekomendacjami OECD dotyczącymi poprawy skuteczności pomocy. DAC OECD wydał w 2001 r. zalecenie niestosowania pomocy związanej wobec państw najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries* – LDC), z wyłączeniem jednak pomocy technicznej i żywnościowej³⁰. W 2008 r. rozszerzono tę rekomendację o osiem krajów, które – choć nie należą do państw LDC – są objęte inicjatywą HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries* – Program Redukcji Zobowiązań Najbiedniejszych i Najbardziej Zadużonych Państw Świata)³¹.

Podjęmowane przez państwa i organizacje międzynarodowe działania dotyczące pomocy związanej nie rozwiązuje jednak tego problemu. Wciąż jest on ak-

²⁷ D. Kopiński, op. cit., s. 28.

²⁸ Rozwój zależny charakteryzuje się tym, iż gospodarki państw Południa bez podażu czynników produkcji z państw Północy rozwijałyby się wolniej. E. Haliżak, „Południe – państwa rozwijające się – Trzeci Świat”, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Genez, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 433.

²⁹ Do państw bogatej Północy należy 97% zgłoszonych w świecie patentów. Oznacza to, że z ekonomiczno-prawnego punktu widzenia firmy, instytucje naukowe i agendy rządowe tych państw są właścicielami 97% światowych zasobów technologicznych; ibidem, s. 435.

³⁰ OECD, „Untying aid to the Least Developed Countries”, *OECD Policy Brief*, lipiec 2001.

³¹ Są to: Boliwia, Ghana, Gujana, Honduras, Kamerun, Nikaragua, Demokratyczna Republika Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej.

tualny w odniesieniu do pomocy technicznej i żywnościowej³². Ponadto pomoc niewiązana może także ulec zniekształceniu. Za przykład posłużyć może przykład tzw. wiązania przez niewiązanie lub też „wdzięczności” (*gratefulness*). Kraj biorca może w ramach świadczenia zwrotnego próbować się odwzajemnić, np. poprzez zwiększony import towarów i usług pochodzących z kraju dawcy. Bywa to również podyktowane chęcią umocnienia dobrych stosunków z donatorem. Z kolei kraj dawca w dowód wdzięczności może dążyć do takich rozwiązań w kraju biorcy, które będą faworyzowały jego rozwiązania lub umożliwiły pewne poczynania zabronione u niego. W pierwszym przypadku na przykład donator narzuca procedury przetargowe wzorowane na rodzimych rozwiązaniach – tym samym przetargi będą rozstrzygane na korzyść firm pochodzących z kraju udzielającego pomocy (przewaga tych firm będzie polegała na lepszej znajomości procedur)³³. W drugim przypadku w zamian za pomoc kraj dawca często składa różne rodzaje odpady w kraju biorcy. Szacuje się, iż ponad połowa z 50 mln ton śmieci Zachodu trafia co roku do krajów Afryki³⁴.

Przykładem „wdzięczności” (*gratefulness*) w ramach pomocy rozwojowej są podejmowane przez kraj dawcę działania związane z bezpieczeństwem energetycznym. Motyw ten w szczególności determinuje poczynania donatora w stosunku do obszarów obfitujących w zasoby naturalne. Istnieje związek między udzieloną przez kraj dawcę pomocą a dostępem do surowców kraju beneficjenta pomocy.

W tym kontekście należy zauważyć, iż nie zawsze pomoc rozwojowa jest kierowana do najbardziej potrzebujących państw. Czynnikiem ekonomicznym w istotny sposób decyduje o alokacji środków pomocowych. Takie kraje, jak Republika Środkowoafrykańska czy Somalia, odczuwają tzw. syndrom „zmnęczenia donatorów” (*aid fatigue*), którzy pozostawiają je niemal całkowicie samym sobie. Tym samym w polityce rozwojowej występuje zjawisko „ulubieńców” i „sierot” (*aid darlings, aid orphans*). Poszczególne państwa zazwyczaj angażują się w pomoc krajom rokującym pewne perspektywy (zwłaszcza ekonomiczne i energetyczne), pomijając te, które są z reguły podatne na trudności. W tych ostatnich brakuje stabilności politycznej, odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego, jak również wystarczającego kapitału ludzkiego. Wszystko to powoduje, że kraje te nie są atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych³⁵.

³² 90% żywności jest nabywana w ramach przetargów w krajach donatorów. Koszty świadczenia bezpośredniej wiązanej pomocy żywnościowej są o 50% wyższe niż zakupy żywności dokonywane lokalnie i 33% wyższe niż zakupy w krajach trzecich. D. Kopiński, op. cit., s. 31; OECD, *The Development Effectiveness of Food Aid. Does Tying Matter?*, Paris 2006.

³³ D. Kopiński, op. cit., s. 29.

³⁴ M. Rebała, „Bogate kraje produkują coraz więcej śmieci, więc upychają je w państwach Czarnego Łądu”, *Newsweek* 2011, nr 38, 19–25 września, s. 68–73.

³⁵ Zgodnie z teorią makroekonomii pomoc rozwojowa oraz stopniowa liberalizacja przepływów handlowych są początkowym etapem, który umożliwia przygotowanie odpowied-

Wśród motywów politycznych, którymi kierują się donatorzy, należy wyróżnić:

- tworzenie podstaw bardziej stabilnego i przewidywalnego dla stosunków międzynarodowych ładu;
- promowanie demokracji i ochrony praw człowieka lub danego modelu rozwoju;
- rozwiązywanie problemów bogatych w przyszłości negatywnie wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy i stabilizację polityczną w świecie lub danym regionie;
- zwiększenie pozycji politycznej donatora w stosunkach międzynarodowych;
- stworzenie wokół donatora bloku państw (sojuszników), który byłby zdolny do wypracowania jednolitego stanowiska w kwestiach polityki międzynarodowej.

Kraj dawca – poza prestiżem i uznaniem – dostarczając krajom biorcom pomocy, oczekuje od nich swego rodzaju „wdzięczności”. Traktuje pomoc rozwojową jako kapitał, dzięki któremu może pozyskać sojuszników działających zgodnie z interesami władz kraju dawcy. Można stwierdzić, iż w pewnym miarze wybór beneficjentów pomocy uzależniony jest od związków politycznych, historycznych czy kulturowych. Alberto Alesina i David Dollar wskazują, iż pomoc udzielana jest krajom podobnie myślącym i sojusznikom politycznym³⁶. Charakterystycznych przykładów dostarcza polityka Japonii i Francji – przekazują one przeciętnie więcej pomocy tym krajom, które głoszą podobnie na zgrupadzeniu ONZ.

Wśród motywacji należy wymienić tradycję i więzi historyczne łączące poszczególne donatorów z dawnymi koloniami. Powiązania kolonialne i wynikająca z nich wieloletnia współpraca na różnych obszarach oraz pewna przewaga komparatywna determinują postawę donatorów. Przy udzielaniu pomocy wykorzystują oni: możliwości, jakie daje im obecność historyczna, polityczna, gospodarcza i kulturalna w krajach beneficjentach. Podobny czynnik jak historyczny, wpływający na dobór beneficjentów, mogą stanowić powiązania religijne istniejące między dawcą a biorcą. Przykładem tego typu polityki są działania Arabii Saudyjskiej, wspierającej głównie państwa muzulmańskie.

Jednym z motywów politycznych pomocy jest problematyka bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego, obejmująca takie kwestie jak walka z terroryzmem czy utrzymanie pokoju w zapalnych rejonach świata. W tym

nego zapleca instytucjonalnego oraz infrastruktury, aby móc ściągnąć do siebie kapitał poprzez BIZ. Dzięki wystarczającej alokacji kapitału państwo może wejść na ścieżkę nowoczesnego i stabilnego rozwoju. Teoria ta ma zastosowanie wyłącznie w tych krajach, które są do tego przygotowane. Wtedy pomoc jest równomiernie zastępowana napływem BIZ. Por. K. Żukrowska, *Terms of trade i fair trade – teoria R. Prebisha dzisiaj*, w: K. Żukrowska (red.), *Fair trade w globalizującej...*, op. cit., s. 16.

³⁶ A. Alesina, D. Dollar, „Who gives foreign aid to whom and why?”, *Journal of Economic Growth* 2000, t. 5, marzec, s. 33–36.

kontekście pojawia się dylemat – określany przez Davida Chutera jako *feeling good or getting better*³⁷, dotyczący tego, w jaki sposób kraj dawca ma wspierać inicjatywy z zakresu walki z terroryzmem, nie będąc jednocześnie oskarżonym o przedkładanie interesów militarно-politycznych nad edukację, zdrowie i rozwój społeczno-ekonomiczny mieszkańców najbardziej ubogich części świata. Pojawia się tym samym, od lat spotykany w literaturze przedmiotu, dylemat: pomoc rozwojowa czy pomoc wojskowo-finansowa. Część obserwatorów opowiada się za wspomaganiem jedynie humanistycznych aspektów współpracy. Należy jednak zaznaczyć, że w tzw. trójce „pomoc rozwojowa – bezpieczeństwo państwa – wydatki militarne” wszystkie te trzy elementy stanowią jedną całość i brak któregokolwiek z nich wpłynąć będzie na osłabienie bezpieczeństwa państwa. Jak zauważa D. Chuter, wyzwaniam jest spójne prowadzenie polityk w tym zakresie.

Państwa i inne podmioty, udzielając pomocy, kierują się różnymi względami i motywami. Nie są one podporządkowane wyłącznie jednemu celowi, ale stanowią kombinację motywów politycznych, ekonomicznych, humanitarnych i indywidualnych.

3.3. Użyteczność modelu teoretycznego EPSM w badaniu problematyki pomocy rozwojowej

W okresie pozimnowojennym można zauważyć pewne tendencje (prawidłowości) w ewolucji systemu pomocy rozwojowej w stosunkach międzynarodowych.

Zakończenie zimnej wojny ograniczyło presję na świadczenie pomocy jedynie w celu osiągnięcia określonych korzyści polityczno-strategicznych i umożliwiło dawcom pomocy większe skoncentrowanie się na jej efektywności. Nastąpił okres zasadniczej modernizacji filozofii przekazywania pomocy rozwojowej. Zaczęto podejmować działania zmierzające do dostosowania metod alokacji środków pomocowych do przyjętych postanowień. Opowiedziano się za zredefiniowaną koncepcją rozwoju (określaną mianem rozwoju społecznego – *human development*³⁸), zgodnie z którą wzrost gospodarczy sam w sobie jest niewystarczający, gdyż należy brać pod uwagę inne czynniki rozwoju człowieka, jak ochrona zdrowia, wyżywienie, oświata, środowisko naturalne.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na ważniejsze procesy międzynarodowe o charakterze ekonomicznym, które nie pozostały bez wpływu na międzynarodowy system pomocowy. Procesy globalizacji ekonomicznej, ekonomizacja polityki zagranicznej i kształtujący się paradygmat geokonomicznej determinują miejsce i rolę pomocy rozwojowej w polityce zagranicznej

³⁷ D. Chuter, „Feeling good or getting better. Options for security and development in Africa”, *Rusi Journal* 2006, sierpień, s. 68–72.

³⁸ E. Haliżak, „Przewartościowania koncepcji rozwoju przez ONZ”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 271.

państwa. Pomoc staje się niejako instrumentem poszerzania i rozszerzania wpływów w przestrzeni geoeconomicznej. Następuje także przenikanie motywów ekonomicznych i politycznych. Taki stan rzeczy wynika z faktu, iż na początku XXI wieku obserwujemy strukturalno-funkcjonalną integralność sfery politycznej i ekonomicznej w stosunkach międzynarodowych. Pomoc rozwojowa może być ujmowana jako działanie polityczne lub/i ekonomiczne. Państwo działa jako podmiot polityczny i ekonomiczny, co oznacza przejawianie się cech politycznych i ekonomicznych we wszelkich rodzajach aktywności zewnętrznej państwa, w tym w udzielaniu pomocy rozwojowej. To uzasadnia traktowanie pomocy rozwojowej jako elementu polityki zewnętrznej państwa³⁹.

Wzrost współzależności między polityką a ekonomią, a także rosnąca ranga komponentu ekonomicznego w stosunkach międzynarodowych uzasadniają (a wręcz wymuszają) zastosowanie przy badaniu problematyki pomocy rozwojowej pojęcia równowagi sił określonej w ramach ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych (EPSM). Wiąże się z tym postulat redefinicji tradycyjnej kategorii siły w nauce o stosunkach międzynarodowych na rzecz nowej koncepcji miękkiej siły (*soft power*), w której komponent ekonomiczny odgrywałby zasadniczą rolę⁴⁰.

Klasyczna równowaga sił jest uzupełniana w swej treści przez zasadę wzajemności i swobodnego dostępu do rynku wewnętrznego innych państw. Jej przedmiotem i treścią jest udział i pozycja na światowych rynkach eksportowych, dostęp do światowych rynków technologii, surowców i kapitału. Ekspancyjna wartość pojęcia równowagi sił w ramach EPSM i samego podejścia badawczego jest szczególnie użyteczna w badaniu problematyki pomocy rozwojowej na początku drugiej dekady XXI wieku.

EPSM jako subdyscyplina stosunków międzynarodowych wykorzystuje narzędzia, analizy, modele i teorie tej właśnie dziedziny. Odbywa się to przez odpowiednie zaadaptowanie wypracowanych już schematów do specyfiki przedmiotu badań.

W przypadku realizmu politycznego polega to na redefinicji kategorii siły na rzecz kategorii siły ekonomicznej, polityki siły na rzecz kategorii merkantylizmu i protekcyjizmu; geopolityki na rzecz geokonomicznej.

Tym samym, według tradycji realistycznej w ujęciu EPSM, jako rzeczywiste cele pomocy rozwojowej należy wskazać:

- wzmocnienie potencjału gospodarczego i bezpieczeństwa ekonomicznego kraju-dawcy;
- uzyskanie kontroli nad gospodarką danego beneficjenta;
- skłonienie rządu beneficjenta pomocy do zawarcia sojuszu z donatorem.

³⁹ E. Haliżak, „Współzależność polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych”, w: E. Haliżak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga Jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2006, s. 37.

⁴⁰ Ibidem, op. cit., s. 35.

W przypadku liberalnego podejścia w ramach EPSM badana jest nade wszystko kwestia wpływu wewnątrz krajowych grup interesów na formułowanie zagranicznej polityki ekonomicznej państw, w tym kierunki, zakres i działania pomocy rozwojowej⁴¹.

4. POMOC ROZWOJOWA CHIN, UE I USA

DLA AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ – UJĘCIE GEOEKONOMICZNE

Przedmiotem badań w niniejszym rozdziale jest ukazanie geoeconomicznego wymiaru pomocy rozwojowej Chin, UE i USA w Afryce Subsaharyjskiej. Taki wybór uzasadniają następujące przesłanki:

– UE, USA i Chiny to podmioty szczególnie zaangażowane zarówno w pomoc rozwojową, jak i we współpracę polityczną oraz ekonomiczną z krajami Afryki;

– Afryka Subsaharyjska jest największym odbiorcą pomocy rozwojowej, zmagającym się z wieloma wyzwaniem politycznymi i rozwojowymi. Jednocześnie kontynent ten charakteryzuje się w ostatnich latach znaczącą dynamiką wzrostu i zmian gospodarczych. O tym, że Afryka to nie tylko obszar ubóstwa i biedy, lecz przede wszystkim ogromnego potencjału i perspektyw ekonomicznych, świadczą nagłówki gazet i czasopism: „Lew się budzi”⁴², „Po pieniądzu do Afryki”⁴³, „Afrykańskie tygrysy”⁴⁴. Tygodnik *The Economist*, w numerze z 2000 r., stronę tytułową okładki poświęcił Afryce podpisując „Kontynent beznadziej”, w numerze z 2011 r. zatytułował ją już „Wschodząca Afryka” (*Africa rising*)⁴⁵.

Tym samym należy stwierdzić, że miejsce krajów Afryki w międzynarodowej pomocy rozwojowej nie jest przyporządkowane jedynie funkcjom moralnym i humanitarnym, lecz zależy także od potencjału ekonomicznego kraju biorcy i logiki zewnętrznych uwarunkowań – dążenia kraju dawcy do „poszerzenia przestrzeni”.

U progu drugiej dekady XXI wieku w relacjach donatorów–Afryka Subsaharyjska coraz większego znaczenia nabierają możliwości eksplanacyjne paradygmatu geoeconomicznego. W tym kontekście wśród przesłanek i uwarunkowań determinujących aktywność poszczególnych aktorów pomocy rozwojowej należy wskazać na potencjał istniejący w Afryce Subsaharyjskiej.

Systematycznie rośnie udział krajów położonych na południe od Sahary w światowym wydobyciu ropy – obecnie wynosi on około 10%. Największymi

⁴¹ Ibidem, s. 44; J. Stepien, op. cit., s. 109–116.

⁴² „Lew się budzi”, *Forum*, 23–29 stycznia 2012, nr 4, s. 18–21.

⁴³ M. Rębała, „Po pieniądzu do Afryki”, *Newsweek* 2012, 16–22 stycznia, nr 3, s. 66–69.

⁴⁴ R. Stefanicki, „Afrykańskie tygrysy”, *Gazeta Wyborcza*, 30 kwietnia–1 maja 2012, s. 22–23; K. Manson, „Sierra Leone’s war trauma gives way to resource bonanza”, *Financial Times*, 14–15 kwietnia 2012, s. 4.

⁴⁵ *The Economist*, 3–9 grudnia 2011.

producentami ropy są: Nigeria, Angola, Gabon, Sudan. Jednocześnie Afryka Subsaharyjska posiada złoża surowców naturalnych – m.in. 80% światowych zasobów chromu, platyny i uranu, około 50% złota i 30% diamentów oraz 80% koltanu, potrzebnego do produkcji wielu urządzeń elektronicznych⁴⁶.

Na pozycję krajów Afryki Subsaharyjskiej w stosunkach międzynarodowych istotny wpływ w ostatnich latach ma ich rozwój gospodarczy. W latach 2004–2008 r. kształtował się na poziomie 5,6%. Tak wysoki wzrost wynika przede wszystkim z globalnego wzrostu cen, a zwłaszcza ropy naftowej, ze zwiększenia produkcji ropy, z korzystnych warunków pogodowych i roztropnej polityki gospodarczej. Według rocznika *Africa South of the Sahara* perspektywy gospodarcze Afryki Subsaharyjskiej są lepsze niż kiedykolwiek w czasie ostatnich dwudziestu lat⁴⁷. MFW prognozuje, że w 2012 r. wzrost gospodarczy Afryki wyniesie 6%, czyli będzie podobny jak w Azji i dużo wyższy niż w strefie euro⁴⁸. Przez ostatnie dziesięć lat sześć z dziesięciu najszybciej rozwijających się krajów świata stanowiły państwa afrykańskie. Bank Światowy pisze z kolei, że „Afryka może być na gospodarce trampingolinie, tak jak Chiny 30 i Indie 20 lat temu”⁴⁹.

Rynek afrykański na początku drugiej dekady XXI w. staje się jednym z atrakcyjniejszych rynków w zakresie technologii informacyjnych, o czym informuje w raporcie ze stycznia 2009 r. Price Waterhouse Coopers⁵⁰. Potwierdzeniem tego zjawiska mogą być dane o liczbie użytkowników telefonów komórkowych w Afryce – 600 mln jej użytkowników daje Afryce drugie miejsce na świecie, po Azji (w 2000 r. było ich jedynie około 10 mln). Oczekuje się, iż w 2013 r. liczba jej abonentów wyniesie 735 mln. Internet przez komórkę dostępny jest na obszarze około 10% afrykańskiego lądu⁵¹.

Z danych Afrykańskiego Banku Rozwoju wynika, że w 2010 r. afrykańska klasa średnia wzrosła do 313 mln ludzi (34% ludności kontynentu) – w porównaniu z 111 milionami (26%) w 1980 r., 151 mln (27%) w 1990 r. i 196 mln (27%) w 2000 r. Zakłada się, że afrykańska klasa średnia wyniesie 1,1 mld ludzi w 2060 r. Do tego czasu osoby żyjące poniżej granicy ubóstwa będą stanowić mniejszość (33%). W Afryce szybko rośnie liczba młodych mieszkańców miast. Produktywność Afryki rośnie o około 3% rocznie. Ekonomisci twierdzą, że demografia to jeden z kluczy do sukcesu gospodarczego Afryki. Wykształceni młodzi ludzie to siła napędowa kontynentu. Dla inwestorów

⁴⁶ „Eastern El Dorado?”, *The Economist*, 7–13 kwietnia 2012, s. 37–38.

⁴⁷ *Rocznik Strategiczny 2005/2006*, Warszawa 2006, s. 317.

⁴⁸ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/CAR101911A.htm> [dostęp 15.01.2012].

⁴⁹ M. Rębała, op. cit., s. 66; por. Sprawozdanie z seminarium naukowego pt. „Unia Europejska – Afryka. Wyzwania dla polskiej prezydencji”, *Studia Europejskie* 2011, nr 1, s. 203–204.

⁵⁰ <http://www.globalenvision.org/library/7/1406/> [dostęp 2.12.2011].

⁵¹ <http://africa-eu-partnership.org/focus/euro-africa-week-ict-research-and-e-infrastructure> [dostęp 2.12.2011]; „Mobile money in Africa”, *The Economist*, 28 kwietnia–4 maja 2012, s. 35.

zagranicznych Afryka jest nie tylko źródłem siły roboczej, lecz także olbrzymim rynkiem zbytu. W październiku 2011 r. magazyn *Forbes* opublikował po raz pierwszy listę 40 najbogatszych Afrykanów uznaną za świadectwo rosnącej wagi kontynentu na świecie⁵².

Wszystkie wyżej wyróżnione przesłanki w istotny sposób oddziałują na zachowanie uczestników i kształtowanie ich strategii wobec kontynentu afrykańskiego, także w zakresie pomocy rozwojowej.

4.1. Chiny

Pomoc rozwojowa jest istotnym elementem chińskiej polityki zagranicznej. Stanowi jeden z instrumentów i narzędzi chińskiego *soft power* w stosunkach międzynarodowych.

O jej znaczeniu świadczyć mogą zarówno wypowiedzi czolowych polityków chińskich, jak i dynamika oraz skala udzielanej pomocy.

Przewodniczący ChRL, Hu Jintao, podczas obrad 11. konferencji ambasadorów w 2009 roku zwrócił uwagę na konieczność dalszego wzmacniania *soft power* na polach ekonomicznym i politycznym oraz zapowiedział rozszerzenie chińskiej aktywności dyplomatycznej w zakresie pomocy rozwojowej⁵³. Wielkość pomocy rozwojowej udzielanej przez Chiny systematycznie rośnie. Według szacunków jednego z amerykańskich ośrodków naukowych (NYU Wagner School) wartość chińskiej pomocy rozwojowej dla Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji Południowo-Wschodniej wyniosła 51 mln dol. w 2002 roku; 1,5 mld dol. w 2003; 10,4 mld dol. w 2004; 10,1 mld dol. w 2005; 27,5 mld dol. w 2006 i 25 mld dol. w 2007. Z tego na Afrykę przypadło odpowiednio: 10 mln dol.; 838 mln dol.; 2,3 mld dol.; 4 mld dol.; 9 mld dol.; 18 mld dol.⁵⁴ Z kolei według *Białej Księgi Pomocy Rozwojowej (Foreign Aid White Paper)* wydanej przez rząd chiński w kwietniu 2011 r., 45,7% całkowitej chińskiej pomocy trafiło w 2009 r. do Afryki⁵⁵. Natomiast według *Financial Times*, w latach 2008–2010 Chiny pożyczki krajom rozwijającym się więcej pięciokrotnie niż Bank Światowy⁵⁶.

⁵² „Lew się budzi”, op. cit., s. 21.

⁵³ J. Szezydlik-Tatar, op. cit., s. 103.

⁵⁴ *Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia, and Latin America*, New York University Robert F. Wagner Graduate School of Public Service, 25 kwietnia 2008; „U.S.—China economic and security review Commission Staff Research Background”, *China's Foreign Assistance in Review: Implications for the United States*, wrzesień 2011, s. 1, 7.

⁵⁵ Information Office of the State Council of the People's Republic of China, *Full Text: China's Foreign Aid*, kwiecień 2011, http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683_10.htm [dostęp 5.12.2011].

⁵⁶ G. Dyer, „China's lending hits new heights”, *Financial Times*, 17 stycznia 2011, <http://www.ft.com/cms/s/0/488c60f4-2281-11e0-b6a2-00144feab49a.html#axzz1BGs6y8Xa> [dostęp 12.12.2011].

Oszacowanie ogólnej sumy ukazującej skalę chińskiej pomocy rozwojowej jest zadaniem trudnym, wręcz niemożliwym. Chiny nie podają DAC OECD informacji na temat wielkości udzielanej przez siebie pomocy rozwojowej⁵⁷, dlatego też obliczenia dotyczące jej wielkości muszą być traktowane z dużą ostrożnością⁵⁸.

Należy jednak stwierdzić, iż „w istocie prawdziwe znaczenie współpracy rozwojowej Południe–Południe leży mniej w wielkości pomocy, a więcej w charakterze tych stosunków, zwłaszcza w porównaniu z tradycyjną współpracą rozwojową”⁵⁹. Donatorzy tacy jak Chiny koncentrują się na projektach technicznych, infrastrukturalnych i energetycznych, w mniejszym stopniu na działaniach o charakterze społecznym; udzielają łatwo dostępnych pożyczek, obwarowanych mniej surowymi kryteriami i w wyższym stopniu wiązanych.

Uzyskanie pożyczek obwarowane jest zazwyczaj warunkiem uznania przez państwo zasady jednego z Chin oraz zagwarantowania znacznego uczestnictwa w projektach chińskich firm. Firmy realizujące projekty używają własnego sprzętu i własnej siły roboczej, często w zamian za dostawy surowców. Po-wszeczną praktyką jest zakładanie przez chińskie firmy spółek *joint-venture* z przedsiębiorstwami lokalnymi, przede wszystkim z branży budowlanej, wydobywczej oraz paliwowej.

Chińska pomoc rozwojowa determinowana jest ekonomizacją polityki zagranicznej. To ona kształtuje i określa w dużym stopniu priorytety i kierunki chińskiej aktywności w zakresie współpracy rozwojowej z krajami Południa, w tym z Afryką. Aktywność tę należy więc postrzegać w kontekście paradygmatu *geoekonomii* – jest wyrazem dążenia do poszerzenia swoich wpływów w przestrzeni *geoekonomicznej*, zwłaszcza tam gdzie władze w Pekinie widzą szansę na realizację swoich gospodarczych i politycznych interesów, takich jak m.in. umocnienie pozycji międzynarodowej, poszerzenie dostępu do zasobów naturalnych i nowych rynków zbytu dla swoich towarów. Stosowanie pomocy rozwojowej jako instrumentarium *geoekonomicznego* ma na celu „związanie” państwa regionu Afryki Subsaharyjskiej z Chinami.

Powiązania między ChRL a krajami Afryki Subsaharyjskiej są obecnie, używając określenia Iana Taylora, „bezprecedensowe w swojej historii”⁶⁰.

⁵⁷ Chińscy przywódcy nie chcą upubliczniać danych na temat pomocy z obawy przed reakcją opinii publicznej, która może kwestionować sens udzielania pomocy w świetle wewnętrznych problemów społeczno-ekonomicznych. T. Lum i in., „China's foreign aid activities in Africa, Latin America and Southeast Asia”, *CRS Report for Congress*, 25 lutego 2009, s. 1.

⁵⁸ Oficjalne liczby z jednej strony często nie uwzględniają ważnych aspektów współpracy, z drugiej obejmują wydatki, które nie mogą być zakwalifikowane jako ODA, na przykład związane z bezpieczeństwem lub bezwarunkowymi pożyczkami, co z kolei prowadzi do przeszacowania. Zob. próbę analizy podobieństw i różnic w definiowaniu oraz klasyfikowaniu pomocy rozwojowej przez Chiny i OECD T. Lum i in., op. cit., s. 3.

⁵⁹ R. Kurpiewska-Korbut, op. cit., s. 138.

⁶⁰ I. Taylor, „China's oil diplomacy in Africa”, *International Affairs* 2006, wrzesień, s. 950.

brzeża Kości Słoniowej⁷⁰. Ponadto Pekin kupuje żelazo i miedź z RPA oraz Zambii, drewno z Gabonu, Kamerunu oraz DRK⁷¹, a chrom i węgiel – z Zimbabwe. Chińskie inwestycje i wymiana handlowa z Afryką Subzaharyjską nie ograniczają się jedynie do surowców naturalnych. Pekin zainteresowany jest także współpracą w dziedzinie transportu, infrastruktury i budownictwa. Prowadzona przez ChRL polityka energetyczna wobec Afryki wyróżnia się dynamiką i jest – jak to nazwał jeden z komentatorów – „wyszukana” (*sophisticated*)⁷². Polega ona na projektach łączących wydobycie ropy i uzyskanie dostępu do surowców mineralnych z pomocą rozwojową w zakresie infrastruktury (tzw. strategia inwestycji połączonych – *coalition investment*)⁷³. Wszystko to wpływa na atrakcyjność chińskich inwestycji i pomocy rozwojowej w Afryce⁷⁴.

⁷⁰ Chiny są głównym inwestorem w przemyśle naftowym i związanych z nim projektach infrastrukturalnych w Sudanie, a połowa eksportu sudańskiej ropy przypada na Pekin. Od 2005 r. Sudan jest największym odbiorcą inwestycji zagranicznych ChRL w Afryce (13 spośród 15 największych firm zagranicznych działających na terytorium Sudanu to firmy chińskie). W Nigerii Chiny uzyskały licencje na eksploatację czterech złóż w zamian za deklarację budowy elektrowni wodnej. Łącznie ChRL zakłada zainwestowanie w Nigerii 10 mld dol. w różne sektory przemysłu. W Angoli, która sprzedaje do Chin więcej ropy (450 tys. baryłek dziennie) niż Arabia Saudyjska, w pakiecie umożliwiającej eksploatację złóż ropy zaoferowano preferencyjną pożyczkę 2 mln dol. jako część długookresowej pomocy gospodarczej obejmującej budowę m.in. kolei i dróg. A. Wolfe zwraca uwagę, iż zainteresowanie zachodnioafrykańską ropą bierze się także z tego, iż zawiera ona niewielką ilość siarki – co jest szczególnie istotne w kontekście zapisów dotyczących ochrony środowiska. A. Wolfe, „The increasing importance of African oil”, *The Power and Interest News Report* 2006, 20 marca, http://www.pimr.com/report.php?ac=view_report&report_id=460 [dostęp 10.09.2011]; A. Grądziuk, „Polityka Chin wobec państw Afryki”, *Biuletyn PISM* 2006, nr 406; „Africa and China”, *The Economist* 2006, 3 listopada; P.J. Pham, „China goes on safari”, *World Defense Review* 2006, 24 sierpnia; D. Yates, „The scramble for african oil”, *South African Journal of International Affairs* 2006, nr 2, zima-wiosna, s. 21; Ch. Bajpae, „The eagle, the dragon and african oil”, *Asia Times Online* 2005, 12 października, http://www.atimes.com/atimes/China_Business/GJ12Cb01.html [dostęp 12.04.2012]; „Chinese demand boosts DR Congo mines”, *BBC News* 2006, 10 czerwca.

⁷¹ Według raportu Deutsche Banku z czerwca 2006 r. na te trzy państwa składa się 15% całego importu drewna do ChRL.

⁷² J. Fischer-Thompson, „China has sophisticated energy strategy for Africa”, *The Washington File* 2006, 15 września.

⁷³ T. Lum i in., op. cit., s. 10–12.

⁷⁴ Jak zauważają S. Naidu i M. Davies, chińskie korporacje naftowe są mniej narażone na ryzyko inwestycyjne w Afryce, gdyż mogą liczyć na wsparcie rządu w Pekinie. Z kolei B. Gill i J. Reilly podkreślają rolę Pekinu w promocji chińskich przedsiębiorstw i firm na kontynencie afrykańskim – poprzez udzielanie specjalnych pożyczek oraz gwarancji rządowych, częściowe pokrycie kosztów prac nad projektami, pomoc w kupnie sprzętu i maszyn. Taka działalność rządu była jednym z dwóch najważniejszych czynników wskazanych przez firmy chińskie, które zachęciły je do inwestycji w Afryce. O skali promocji może także świadczyć fakt, iż Pekin założył 10 centrów informacyjno-promocyjnych w Afryce Subsaharyjskiej. Natomiast w listopadzie 2004 r. Pekin powołał Chińsko-Afrykańską Radę

Celem długoterminowym – poza bieżącymi dostawami ropy naftowej i surowców energetycznych – „naftowej” dyplomacji chińskiej, według I. Taylora, jest uzyskanie przez ChRL pozycji globalnego gracza na światowym rynku ropy naftowej, co pozwoli Pekinowi wpływać w istotny sposób na stosunki międzynarodowe oraz manipulować cenami surowców energetycznych. Tezę tę potwierdzają także Sanusha Naidu i Martyn Davies⁷⁵.

„Głód surowcowy” determinuje geoeconomiczny kontekst chińskiej pomocy rozwojowej. Z jednej strony pomoc służy jako instrumentarium dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych do Chin, z drugiej – jako instrumentarium wprowadzenia Chin na czołowe pozycje w skali globalnej.

Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny w badaniu paradygmatu geoeconomii w pomocy rozwojowej i roli Chin w wylaniającym się nowym gospodarczym ładzie na świecie. Jego przejawem jest umocnienie pozycji Chin w instytucjach finansowych, polityczno-dyplomatyczna izolacja Tajwanu (Republiki Chińskiej) oraz umocnienie chińskiego modelu rozwoju na świecie, zwłaszcza w krajach Południa.

Jak zauważa jeden z raportów, Chiny preferują przekazywanie pomocy rozwojowej dla Afryki poprzez międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak wielostronne banki rozwoju (Multilateral Development Banks – MDBs). Wydaje się, że wytlumaczenie tej sytuacji jest następujące: Chiny, zwiększając zasoby pożyczkowe funduszy (m.in. poprzez kupno udziałów w MDBs), dążą do wzmocnienia swojej pozycji w strukturach instytucji gospodarki światowej⁷⁶, m.in. poprzez zwiększenie liczby głosów państw zaliczanych do rynków wschodzących.

Chiny pod hasłami pokojowych przemian i przy użyciu m.in. instrumentarium ekonomicznego, dążą do wprowadzenia na grunt afrykański chińskiego modelu rozwoju⁷⁷. Bates Gill, James Reilly zauważają, iż „Pekin chce być integralną częścią przemian, jakie obecnie mają miejsce w Afryce”. Adama Gáye zauważa, iż część afrykańskich obserwatorów jest pod wrażeniem ekonomicznego sukcesu ChRL. Z kolei Valérie Niquet pisze o „fascynacji cywilizacją Państwa Środka” wśród elit z Afryki⁷⁸. Także niektórzy przywódcy afrykańscy dość entuzjastycznie wyrażają się na temat współpracy z Pekim

Biznesu współpracującą ściśle z Programem Rozwoju ONZ – mającą za zadanie wspieranie prywatnego sektora w Afryce Subsaharyjskiej. M. Davies, S. Naidu, „China fuels its future with Africa's riches”, *South African Journal of International Affairs* 2006, zima-wiosna, nr 2, s. 81; H. Broadman, op. cit., s. 305, 243; B. Gill, J. Reilly, op. cit., s. 38.

⁷⁵ S. Naidu, M. Davies, op. cit., s. 79–80.

⁷⁶ U.S.–China economic and security review commission staff research background, *China's Foreign...*, op. cit., s. 4–5; Senate Committee on Foreign Relations, *The International Financial Institutions: A Call for Change: A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, 10 marca 2011.

⁷⁷ B. Gill, J. Reilly, op. cit., s. 38.

⁷⁸ A. Gáye, *China-Africa: The Dragon and the Ostrich*, Paris 2006; V. Niquet, „La stratégie africaine de la Chine”, *Politique Étrangère*, lipiec 2006.

nem. Dostyć metaforycznie, lecz sugestywnie, ujął to Robert Mugabe: „Pa-
trzymy na Wschód, gdzie słońce zawsze wschodzi”. Prezydent Nigerii Olu-
segun Obasanjo z kolei stwierdził, że „wierzy, iż któregoś dnia Chiny będą
przewodzić światu”⁷⁹.

Chiny podejmują wzmożone wysiłki mające na celu marginalizację Re-
publiki Chińskiej w stosunkach międzynarodowych. Stosują „dyplomację
dolarową” – w zamian za uznanie dyplomatyczne ChRL na rzecz Tajwanu
Pekin proponuje pomoc rozwojową, kredyty, inwestycje i szeroką wymianę
handlową⁸⁰.

Analizując chińską pomoc rozwojową dla Afryki, warto odwołać się do
koncepcji akumulowania symbolicznego kapitału Pierre’a Bourdieu⁸¹. Zdo-
bywanie sojuszników wymaga bowiem zainwestowania kapitału zarówno
materiałnego, jak i symbolicznego – np. w formie pomocy medycznej czy
oświatowej. Tak prowadzona polityka przyczynia się w sposób oczywisty do
wzmocnienia znaczenia, prestiżu i wizerunku ChRL na forum międzynaro-
dowym, w tym afrykańskim. Dodatkowo są one wzmacniane uwypukleniem
przez Pekin wspólnoty historycznej – podkreślenie negatywnej roli kolonia-
lizmu w kształtowaniu się stosunków międzynarodowych. Ta symboliczna
obecność stanowi jeden z parametrów, który wyznacza przestrzeń geoekono-
miczną Chin.

Chińską pomoc rozwojową dla Afryki Subsaharyjskiej należy rozpatry-
wać w kategoriach ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych.
Chiny dążą do wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa politycznego.
Jednocześnie państwo chińskie działa w duchu geoekonomii, ponieważ za-
pewnia mu rozwój i międzynarodową konkurencyjność, a także podstawy
do dalszej „produkcji przestrzeni” (ekspansji przestrzeni) geoekonomicznej⁸².
Chiny dążą bowiem do wykreowania się na lidera grupy państw Południa
w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz skutecznej i udanej
modernizacji i transformacji gospodarczej w regionie Afryki, a tym samym
do faktycznego uznania tego obszaru za chińską strefę wpływów, aby lepiej
zaspokajać swoje potrzeby i interesy.

⁷⁹ B. Courmont, J. Lewis, „China–Africa: A strategy of fair exchange?”, *Défense Natio-
nale et Sécurité Collective* 2007, styczeń, s. 91.

⁸⁰ W efekcie Republika Chińska (Tajwan) uznawana jest obecnie przez cztery kraje
afrykańskie – Suazi, Wyspy Św. Tomasza i Książęca, Gambia, Burkina Faso. Por. F. La-
fargue, „Kriegspiel pétrolier en Afrique”, *Politique Internationale* 2006, nr 112; W. Leday,
op. cit., s. 82.

⁸¹ Jak pokazał Pierre Bourdieu, symboliczny kapitał (dobra wola, prestiż, wpływy, wła-
dza i zaufanie), podobnie jak materialny, można inwestować i wydawać. Cykl przepływu
symbolicznego kapitału wskazuje, że kapitał materialny zostaje zainwestowany, aby two-
rzyć kapitał symboliczny, który ostatecznie zamienia się w kapitał materialny. Tak więc
kapitały: symboliczny i materialny stają się współzależne. P. Bourdieu, *Outline of a Theory
of Practice*, Cambridge 1987, s. 177–180.

⁸² H. Lefebvre, *The Production of Space*, Oxford 1991.

4.2. Unia Europejska

Polityka rozwojowa Unii dla Afryki charakteryzuje się innowacyjnością
i znacznym rozmiarem. Unia i jej kraje członkowskie są największymi na
świecie donatorami pomocy rozwojowej. Wśród dziesięciu największych
donatorów ODA w Afryce sześć to kraje członkowskie UE – Francja (4,1
mld euro), Wielka Brytania (2,8 mld euro), Niemcy (2,1 mld euro), Hisz-
pania (1,6 mld euro), Holandia (1,2 mld euro), Szwecja (ok. 1 mld euro)⁸³.
Ponadto Komisja Europejska jest największym dostarczycielem pomocy
rozwojowej wśród instytucji międzynarodowych, takich jak m.in. banki
regionalne, agendy ONZ⁸⁴. Podjęte przez UE działania dla Afryki Subsa-
haryjskiej wychodzą naprzeciw aktualnym tendencjom w międzynarodowej
współpracy na rzecz rozwoju – opartej między innymi na odpowiedzialno-
ści państw biorców za ich własny rozwój (*ownership*), poszanowaniu zasad
demokracji i praw człowieka oraz zasad dobrego rządzenia (*good gover-
nance*). Ponadto UE podjęła inicjatywy mające na celu poprawę efektyw-
ności pomocy. Na przełomie wieków zasada komplementarności (*comple-
mentarity*) oraz związane z nią zasady koordynacji (*coordination*), spójno-
ści (*coherence*) i zwartości (*consistency*) zdominowały politykę rozwojową
UE. Taka postawa UE ma niewątpliwie związek ze wzrostem świadomości
w społeczeństwach zachodnich na temat globalizacji, jej kosztów i narasta-
jących nierówności w świecie. Jednak nieuzasadnione byłoby twierdzenie,
że pomoc rozwojowa UE funkcjonuje w oderwaniu od celów politycznych
i ekonomicznych oraz że jest wyznaczana wyłącznie przez motywy zwią-
zane z chęcią likwidowania dysonansu wynikającego z istnienia biedy i nie-
dorożowu.

Z uwagi na potencjał gospodarczy Unia Europejska należy do grupy mo-
carstw sektorowych. Można powiedzieć, że na arenie międzynarodowej Unia
jest tzw. mocarstwem niewojuskowym (*civilian power*). Wpływa na otocze-
nie międzynarodowe głównie poprzez środki ekonomiczne, finansowe i po-
lityczne, a nie militarne⁸⁵. Jednym z nich jest pomoc rozwojowa, stanowiąca
tzw. *soft power* UE.

Rolę czynnika geoekonomicznego w pomocy rozwojowej UE należy
rozpatrywać w kontekście koncepcji *civilian power*. Wydaje się jednak, iż
w odróżnieniu do chińskiej pomocy rozwojowej, można mówić o większej
równowadze między motywami i celami determinującymi strategię UE wo-
bec Afryki. Sfera działań UE w zakresie pomocy rozwojowej określana jest
z jednej strony Milenijnymi Celami Rozwoju, z drugiej zaś – interesami geo-
strategicznymi i geoekonomicznymi.

⁸³ OECD, *Development Aid at Glance. Statistics by Region. Africa 2011*, Paris 2011, s. 4.

⁸⁴ Ibidem, s. 6.

⁸⁵ Por. D. Młiczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 183–194; idem, „The international role of the European Union as a «civilian power»”, *The Polish Foreign Affairs Digest* 2003, nr 4.

Tworzenie przez Unię Europejską geoeconomicznej przestrzemi w Afryce przejawia się w:

- polityce wybranych państw członkowskich UE, zwłaszcza w stosunku do swoich byłych kolonii,
- instrumentalnym traktowaniu wybranych polityk UE w kontekście celów i zadań określonych przez pomoc rozwojową UE,
- protekcyjnym rolnym i stosowaniu przez UE subsydiów rolnych, charakterze umów o wolnym handlu między UE a krajami Afryki Subsaharyjskiej,
- stosowaniu instrumentów pozataryfowych,
- zapewnieniu dostępu do surowców energetycznych.

Państwa członkowskie – mimo odpowiednich zapisów w traktach z Maastricht i amsterdamskim – odnoszą się z dużym sceptycyzmem do ścisłej koordynacji działalności w zakresie pomocy rozwojowej. Widocznym tego przejawem jest chociażby duże zaangażowanie Francji⁸⁶ i Wielkiej Brytanii⁸⁷ w swoich byłych koloniach w Afryce. Chęć wykorzystać udział w pomocy rozwojowej nie tylko do umacniania swojej pozycji politycznej w ramach UE, ale również w stosunkach bilateralnych z krajami Afryki, a przede wszystkim do zacieśniania z nimi kontaktów oraz powiązań gospodarczych.

Istnieje ścisła korelacja między wielkością dostarczonej pomocy krajom Afryki a udziałem poszczególnych krajów członkowskich w obrocie handlowym. Największymi eksporterami i importerami wśród państw członkowskich UE do Afryki i stamtąd są państwa, które jednocześnie są największymi dostarczycielami pomocy do Afryki⁸⁸. Należy więc stwierdzić, iż obecność na rynku pomocy rozwojowej przekłada się na kwestie handlowe. Dane te są potwierdzeniem tezy, iż pomoc rozwojowa może okazać się stymulatorem ekspansji eksportu dóbr i towarów.

Z kolei najważniejszym partnerem handlowym UE, wśród krajów AKP, jest RPA, na którą przypada 35,7% eksportu do UE, i 31,3% importu unijnego do AKP. Następna jest Nigeria, na którą przypada odpowiednio 12,5% i 18%⁸⁹.

⁸⁶ Aż 7 na 10 głównych odbiorców francuskiej pomocy rozwojowej w Afryce to kraje frankońskie. Są to: Wybrzeże Kości Słoniowej, Mayotte, Maroko, Tunezja, Republika Kongo, Kamerun, Liban. OECD, *Development Cooperation Report 2010*, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/44284467.gif> [dostęp 15.11.2011].

⁸⁷ W grupie największych 10 odbiorców pomocy trzy to były kolonie w Afryce: Tanzania, Nigeria i Sudan. OECD, *Development Cooperation Report 2010*, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/53/44285551.gif> [dostęp 15.11.2011].

⁸⁸ Wśród państw UE największymi eksporterami do Afryki są: Francja (21 mld euro, 23% całego eksportu UE do Afryki), Niemcy (16 mld euro, 18%) i Włochy (13 mld euro, 14%). Wielka Brytania (9 mld euro), Holandia i Hiszpania (6 mld euro), Belgia (5 mld euro). Największymi importerami z Afryki są: Włochy (31 mld euro, 25% całego importu z Afryki), Hiszpania (21 mld euro, 17%) i Francja (20 mld euro, 16%), Niemcy (15 mld euro), Wielka Brytania (14 mld euro).

⁸⁹ Choć grupa AKP liczy 79 państw, to handel z UE dotyczy przede wszystkim 10 krajów AKP: RPA, Nigerii, Angoli, Wybrzeża Kości Słoniowej, Kamerunu, Ghany, Kenii,

Dane te z kolei ukazują, iż UE skupia swoją działalność ekonomiczną i handlową na rozwiniętych państwach afrykańskich, a nie na najbiedniejszych. W tym kontekście charakterystycznym przykładem są Niemcy, których pomoc rozwojowa jest kierowana do krajów o średnim dochodzie (ok. 50% całej pomocy do Afryki). Taka alokacja wynika z jednego z kluczowych punktów strategii niemieckiej polityki rozwojowej, która nadaje dużą wagę współpracy z tzw. krajami kotwicami (*anchor countries*). Wybór przez Niemcy tych krajów wynika z roli, jaką pełnią one w świecie lub w regionie⁹⁰.

W pomocy rozwojowej motyw realne zazwyczaj różnią się od motywów deklarowanych. Istnieje niespójność między deklarowanym dążeniem Unii do rozwoju krajów Południa a jej rzeczywistą polityką. Na taką postawę UE wpływa niewątpliwie paradygmat geoeconomi. Poszczególne państwa członkowskie UE dążą do zachowania i utrwalenia swoich określonych wpływów w przestrzemi geoeconomi, zniekształcając i wypaczając jednocześnie istote pomocy rozwojowej. Przykładem ilustrującym tę sytuację jest funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej i stosowanie instrumentów pozataryfowych.

Unia Europejska dopłaca do każdego kilograma wołowy sprzedawanej w Afryce Zachodniej od 2 do 4 euro, narażając na poważne konsekwencje ekonomiczne szczególnie takie państwa, jak Niger, Burkina Faso i Mali. Jednocześnie dostarcza tym krajom pomoc techniczną i finansową, mającą na celu wzmocnienie lokalnego rynku artykułami mięsnymi. Rolnictwo w krajach Afryki Subsaharyjskiej jest największym źródłem zatrudnienia. W krajach UE jest ono z kolei najbardziej chronionym sektorem. Wbrew oczekiwaniom państw afrykańskich, UE podjęła decyzję o utrzymaniu do 2013 r. subsydiów rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wielu analityków zaznacza niszczący efekt subsydiów rolnych dla gospodarstw państw rozwijających się⁹¹, które wielokrotnie przewyższają wartość pomocy rozwojowej oferowanej tym krajom, również na mocy układu z Cotonou. W ujęciu geoeconomi sytuację tę należy postrzegać jako swego rodzaju protekcyjnizm, za pomocą którego wspiera się określone podmioty/branże (ochrona swojej przestrzemi geoeconomi).

Przejawem geoeconomi dominacji i protekcyjnizmu UE są również stosowane przez Unię instrumenty pozataryfowe i parataryfowe, takie jak: standardy jakościowe dotyczące dóbr i usług (techniczne, sanitarne, fitosanitarne, ekologiczne), reguły dotyczące zamówień publicznych, reguły pochodzenia towarów.

Gwinei Równikowej, Kuby, Bahamy. Na te kraje przypadło w 2006 r. 68% eksportu unijnego do AKP i 71% importu z AKP.

⁹⁰ Grupa ta obejmuje 15 państw, z czego dziewięć jest beneficjentem pomocy. Wśród krajów Afryki są to Nigeria, RPA i Egipt. D. Kopiński, op. cit., s. 137.

⁹¹ Bank Światowy ocenia, że subswencje w krajach wysoko rozwiniętych powodują roczne obniżenie PKB krajów Południa o ok. 32 mld dol. Pojawienie się na rynku światowym dodatkowej oferty zwiększającej podaż artykułów rolnospożywczych negatywnie wpływa na dochody producentów i eksporterów z krajów Afryki oraz utrudnia rozwój eksportu i realizację korzyści z handlu krajom, które nie mają innych możliwości specjalizacji.

Regulacje te w istotny sposób ograniczają dochody z eksportu oraz utrwala jej strukturę i ograniczają możliwości dywersyfikacyjne (zarówno w kwestii towarów, jak i kierunku) subsaharyjskich producentów i eksporterów⁹².

Rozpatrując geoeconomiczny aspekt pomocy rozwojowej, należy przedstawić umowy o partnerstwie ekonomicznym (*Economic Partnership Agreements* – EPA). Zgodnie z zakładanymi przez Unię Europejską celami, mają one pomóc krajom AKP w pełni zintegrować się z gospodarką światową⁹³. Poza ekonomicznym charakterem umowy stanowią więc jeden z celów rozwojowych UE realizowanych w Afryce.

Na kształt przyszłych umów EPA, jak i na negocjacje między stronami wpływa negatywnie ich polityzacja oraz stosowanie przez UE podczas rozmów zasady „kija i marchewki”. Peter Mandelson jesienią 2007 r. zaproponował powiązanie ustaleń kwotowych, dotyczących pomocy w ramach X edycji Europejskiego Funduszu Rozwoju (*European Development Fund* – EDF) na lata 2008–2013, z zawarciem tymczasowego porozumienia o EPA (UE zagroziła zredukowanie pomocy w ramach EDF o 50%, jeśli EPA nie zostaną zawarte na czas). Kraje AKP odrzuciły ten pomysł i wyraziły oburzenie taką propozycją. Paul Goodison uznał tę sytuację za „próbę przekazania największej instytucjonalnej łapówki” w historii polityki rozwojowej (*largest institutional bribe*)⁹⁴. Z kolei prezydent UA, Alpha Oumar Konaré, określił prowadzoną przez UE politykę jako „dziel i rządź” (*divide-and-rule*), w której zdanie krajów Afryki jest zmarginalizowane⁹⁵. Podstawowym dylematem pozostają różne cele, jakie strony chcą uzyskać w ramach umowy o wolnym handlu. Krajom UE chodzi głównie o stabilizację gospodarczą i poszerzenie rynku zbytu. Dla państw Afryki Subsaharyjskiej naczelną sprawą jest restrukturyzacja gospodarki i związane z tym koszty oraz dążenie do wzrostu gospodarczego⁹⁶. Czy stać je

⁹² M. Meyn, *The Impact of EU Free Trade Agreements on Economic Development and Regional Integration in Southern Africa. The Example of EU-SACU Trade Relations*, Frankfurt am Main 2006, s. 114, 123, 146.

⁹³ Układ z Cotonou przewidywał, że od 1 stycznia 2008 r. najlepiej rozwinięte państwa AKP zliberalizują handel z UE, podpisując umowy EPA. Zob. szerzej: K. Kolodziejczyk, *Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) w stosunkach Unia Europejska – grupa państw AKP*, seria Żurawia Papers 2010, z. 16; K. Zajączkowski, „Unia Europejska–Afryka Subsaharyjska: stosunki u progu XXI w.”, *Studia Europejskie* 2006, nr 4, s. 52–55.

⁹⁴ P. Goodison, „The future of Africa's trade with Europe: «new» EU trade policy”, *Review of African Political Economy* 2007, nr 111, s. 142.

⁹⁵ D. Kohnert, „EU–Africa economic relations: Continuing dominance, traded for aid”? *MPPRA Paper* 2008, nr 9434, 3 lipca 2008, s. 14; A. Story, „Normative power Europe? Economic partnership agreements and Africa”, *Journal of Contemporary African Studies* 2006, nr 3, s. 331–346.

⁹⁶ Zob. szerzej o afrykańskich obawach odnośnie do implementacji EPA: R. Gibb, „Globalisation and Africa's economic recovery: A case study of the European Union–South Africa Post-apartheid trade regime”, *Journal of Southern Africa Studies* 2003, nr 4, s. 885–901; T. Hartzenberg, „South Africa's trade policy and southern and eastern Africa: Focus on SACU and SADC”, *Commonwealth Trade Hot Topics* 2004, nr 31.

jednak na tak duże przedsięwzięcie? Kontakty gospodarcze nie są grą zero-jedynkową. Jednak trudno mówić o dodatniej korelacji między oferowaną przez UE pomocą a rozwojem gospodarczym/handlowym państw afrykańskich.

Z powodu rosnącego zapotrzebowania na surowce energetyczne państwa UE interesują się w coraz większym stopniu złożami źródeł energii znajdującymi się w Afryce. Najważniejszymi dla UE afrykańskimi producentami i państwami tranzytowymi ropy i gazu są państwa Maghrebu. Wzrasta także znaczenie innych państw, takich jak: Nigeria (największy producent ropy w Afryce), Angola, Gabon, Gwinea Równikowa, Demokratyczna Republika Konga, Czad i Kamerun. W szczególności planowana budowa gazociągu transsaharyjskiego, łączącego Nigerię, Algierię i basen Morza Śródziemnego wzbudza zainteresowanie UE, i nie tylko⁹⁷.

Pomoc rozwojowa UE przybiera także formę pomocy wiązanej, choć w ostatnich latach uległa ona znacznej redukcji. Wśród państw UE Wielka Brytania i Irlandia (spoza UE – Norwegia) zrezygnowały z takiej formy pomocy wobec krajów LDC. W takich krajach, jak Belgia, Finlandia, Holandia, Szwecja ma ona coraz bardziej marginalne znaczenie. Do krajów UE, które w dalszym ciągu przekazują znaczną część pomocy w formie wiązanej, należą (dane z 2008 roku): Grecja (62%), Hiszpania (29%), Włochy (20%), Francja (18%), Austria (17%)⁹⁸.

Aktywna polityka rozwojowa Unii Europejskiej wobec regionu Afryki Subsaharyjskiej⁹⁹ wynika z interesów politycznych (szczególnie po 11 września 2001 roku) i ekonomicznych. Ma ona także służyć umacnianiu pozycji i roli Unii jako globalnego aktora stosunków międzynarodowych. Słabnąca Unia Europejska dąży do zespolenia trzech elementów jej stosunków zewnętrznych: polityki zagranicznej, handlowej oraz pomocy rozwojowej. Jak wykazano, pomoc rozwojowa odgrywa istotną rolę w polityce UE w ujęciu geoeconomicznym przestrzemi.

4.3. USA

Afryka z chwilą wycofania się z niej Związku Radzieckiego i jego sojuszników straciła dla Waszyngtonu istotne znaczenie polityczne i strategiczne. Relacje między USA a państwami Czarnego Łądu uległy stopniowej intensyfikacji. Wpływ na to miały przede wszystkim takie wydarzenia, jak atak

⁹⁷ Zob. szerzej: K. Zajączkowski, „Problematyka bezpieczeństwa w relacjach UE–Afryka: wymiar polityczny i energetyczny”, *Studia Europejskie* 2010, nr 4, s. 106–110.

⁹⁸ PE w swoim sprawozdaniu z 8 maja 2008 r. „wezwał Komisję i państwa członkowskie, aby całkowicie odeszły od wiązania pomocy, w szczególności pomocy technicznej, pomocy w zakresie żywności i transportu żywności, zgodnie z zaleceniem Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD z 2001 r. dotyczącym krajów uprawnionych w ramach EDF”. *Sprawozdanie w sprawie dalszych działań związanych z Deklaracją paryską z 2005 w sprawie skuteczności pomocy*, 8 maja 2008 r., Bruksela 2008, A6-0171/2008, s. 4.

⁹⁹ Zob. szerzej: K. Zajączkowski, „Unia Europejska wobec problemów rozwojowych świata – w kierunku (nie)spójnej polityki rozwojowej UE”, *Studia Europejskie* 2010, nr 2, s. 9–38.

na ambasadę USA w 1998 r. w Afryce Wschodniej i wojna z terroryzmem po 11 września 2001 roku. *Strategia Obrony USA* z 2002 roku podkreślała konieczność większej obecności Stanów Zjednoczonych w Afryce w celu zapobiegania negatywnym zjawiskom występującym na kontynencie afrykańskim, będących jednocześnie zagrożeniem dla USA¹⁰⁰. Potwierdziła to także *Strategia Obrony USA* z 2006 r.¹⁰¹ W lutym 2007 r. administracja prezydenta G.W. Busha ogłosiła natomiast decyzję o tworzeniu Amerykańskiego Dowództwa w Afryce – AFRICOM¹⁰².

Powyzsze dokumenty i wydarzenia w sposób jednoznaczny wskazują, iż celem strategicznym USA w Afryce są kwestie bezpieczeństwa. Amerykańską pomoc rozwojową dla Afryki kształtują motywy geopolityczne i geograficzne. Obecnie jest ona narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i walki z terroryzmem w ramach strategii amerykańskiej tzw. 3D (od trzech słów: rozwój, dyplomacja, obrona).

Koncentracja na sferze politycznej nie oznacza, że pomoc rozwojowa USA nie dostrzega geoeconomicznej przestirzeni. Alokacja środków pomocowych nie pozostaje w sprzeczności z realizowanymi przez USA celami strategicznymi, ale stanowi jej logiczną konsekwencję. Współpraca rozwojowa, handlowa i wzrost inwestycji są traktowane przez USA jako warunek konieczny dla realizacji planów odbudowy ekonomicznej Afryki. Paradygmat geoeconomiczny w amerykańskiej pomocy rozwojowej przejawia się przede wszystkim w powiązaniu rozwoju i handlu. Susan C. Schwab, przedstawicielka amerykańskiej administracji, zauważyła, że „handel jest najlepszym sposobem na wyeliminowanie biedy w Afryce i rozwój ekonomiczny regionu”¹⁰³. Jednocześnie poprzez pomoc rozwojową USA dążą do zdynamizowania dwustronnych relacji ekonomicznych. Ponadto pomoc amerykańska charakteryzuje się dużym udziałem pomocy wiązanej (47% całej pomocy).

Istotną rolę w relacjach ekonomicznych między regionami odgrywa przyjęta przez USA w 2000 r. ustawa *The African Growth and Opportu-*

¹⁰⁰ The White House, *The National Security Strategy of the United States*, wrzesień 2002; L. Ploch, „Africa command: U.S. strategic interests and the role of the U.S. military in Africa”, *CRS Report* 2007, 9 lipca, s. 28–29.

¹⁰¹ The White House, *The National Security Strategy of the United States*, marzec 2006.

¹⁰² W większości kraje Afryki przychylnie przyjęły tę inicjatywę (licząc na większe wsparcie w zakresie pomocy wojskowej). Pojawiły się jednak wśród Afrykańczyków pytania o rzeczywiste intencje Amerykanów i związane z tym obawy o neokolonialne tendencje USA (część obserwatorów sceptycznie ocenia zdolności AFRICOMU do zapewnienia bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim, twierdząc, iż głównym jej zadaniem będzie ochrona interesów naftowych USA). D. Mbachu, „Skepticism over U.S. Africa command”, *ISN Security Watch*, 19 lutego 2007; „The U.S., oil, and Africa”, *Egyptian Mail*, 20 lutego 2007; S. Makinda, „Why Africom has not won over Africans”, *The Online Africa Policy Forum*, 27 listopada 2007, <http://forums.csis.org/africa/> [dostęp 12.04.2012].

¹⁰³ Office of the United States Trade Representative, *Report Show Growth in U.S. – Africa Trade*, 18 maja 2007, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2007/May/2007_AGOA [dostęp 8.03.2012].

nity Act (AGOA), zakładająca liberalizację kontaktów handlowych w sferze przepływu kapitałów pomiędzy USA a Afryką, przy jednoczesnym promowaniu wysiłków państw afrykańskich na rzecz większego otwarcia gospodarek i promowania wolnego rynku¹⁰⁴. W 2006 r. powołano Komitet Doradczy ds. Handlu w Afryce (Trade Advisory Committee on Africa – TACA; pierwsze posiedzenie Komitetu odbyło się w marcu 2007 r.). USA podpisują także z krajami Afryki Subsaharyjskiej, między innymi z Rwaną, Mauritium, Liberią ramowe umowy o handlu i inwestycji (*Trade and Investment Framework Agreements* – TIFAs). Natomiast w 2006 roku podpisano Umowę o Współpracy w Handlu i Inwestycjach (*Trade and Investment Cooperation Agreements* – TICA) między USA a Południowoafrykańską Unią Celną.

W Stanach dostrzega się potrzebę zapewnienia rozwoju Afryce, ale za najlepsze narzędzie służące temu celowi uważa się handel, a nie pomoc rozwojową (stąd między innymi redukcja afrykańskich przedstawicielstw USAID – agencji zajmującej się przekazywaniem amerykańskiej pomocy). Takie nastawienie USA implikuje jej niechęć do zwiększenia pomocy rozwojowej dla krajów najbiedniejszych. Afryka Subsaharyjska na początku XXI w. otrzymała od Waszyngtonu 650 mln dol. pomocy bilateralnej rocznie, podczas gdy sam Egipt – 2 mld dol. Polityka USA *trade first of all* i brak ich szerszego zaangażowania w politykę rozwojową budzą wątpliwości ze strony państw Afryki, a także ze strony niektórych członków UE. Francuzi przeciwstawiali amerykańskiemu sloganowi własny, będący jego parafrazą – *aid for trade*. Swoje stanowisko uzasadniali tym, że pomyślny rozwój handlu zależy od stworzenia fundamentów trwałego rozwoju – systemu edukacyjnego, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, infrastruktury. Podkreślano, że nad handlem musi zostać rozciągnięta pewna kontrola, w przeciwnym razie bogaci będą coraz bogatsi, a biedni – coraz biedniejsi.

Jednym z geoeconomicznych motywów aktywności USA w zakresie pomocy rozwojowej w Afryce są kwestie bezpieczeństwa energetycznego. Z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych, dążących do zdyweryfikowania źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne, import ropy i innych surowców z Afryki Subsaharyjskiej jest potencjalnie przyszłościowym kierunkiem. Jej znaczenie szczególnie wzrosło po zamachach z 11 września 2001 roku i w kontekście niestabilnej sytuacji w regionie bliskowschodnim¹⁰⁵. Największym dostawcą ropy z Afryki do USA jest Nigeria (około 1 mln baryłek dziennie) oraz Angola (300–400 tys. baryłek dziennie). Znacznymi dostawcami ropy na potrzeby USA są także Gabon, Republika Konga oraz Czad.

¹⁰⁴ We współpracy w ramach mechanizmów ustanowionych na mocy ustawy biorą udział państwa spełniające pewne kryteria polityczne i gospodarcze, których pierwotna lista (34 państwa) została ustanowiona w październiku 2000 r. Obecnie znajduje się na niej 38 krajów Afryki Subsaharyjskiej (Liberia została włączona na listę 1 stycznia 2007 r.).

¹⁰⁵ Zob. szerzej na ten temat: M. Klare, *Blood and Oil: How America's Thirst for Petrol is Killing Us*, London 2005.

Jednocześnie kraje te są w pierwszej dziesiątce beneficjentów amerykańskiej pomocy do Afryki.

Strategie Stanów Zjednoczonych wobec Afryki, w tym dotycząca pomocy rozwojowej, należy rozpatrywać w kontekście różnych aspektów bezpieczeństwa. Pomoc jest ściśle powiązana z polityką (terroryzm), czynnikami ekonomicznymi, rozwojem rynków energetycznych oraz geopolitycznymi zmianami w środowisku międzynarodowym¹⁰⁶.

* * *

Podsumowując powyższe rozważania na temat geoeconomicznego kontekstu pomocy rozwojowej, można stwierdzić, że nawet wstępne ich zarysowanie pokazuje ogromną złożoność oraz bogactwo tej problematyki. Wpisuje się ona w logikę i dynamikę zmian, jakie zachodzą w stosunkach międzynarodowych u progu drugiej dekady XXI wieku. Problematyka pomocy rozwojowej „zanurzona” jest w procesy globalizacji, ekonomizacji dyplomacji, redefinicji znaczenia pojęcia granicy i przetrzeni w stosunkach międzynarodowych. Następuje jednocześnie ewolucja roli i znaczenia pomocy rozwojowej w polityce zagranicznej państw. Pomoc rozwojowa jest integralną jej częścią, stając się ważnym narzędziem *soft power* w geoeconomicznej przestrzeni stosunków międzynarodowych.

KARINA JĘDRZEJOWSKA

PAŃSTWOWE FUNDUSZE MAJĄTKOWE

I. WSTĘP

Odnotowywany w ostatnich dekadach wzrost liczby i wolumenu przepływów kapitału przekłada się na wzrost wartości aktywów państwowych. Posiadanie zasobów rezerw przewyższających bieżące potrzeby związane z oddziaływaniem na kurs walutowy i równoważeniem bilansu płatniczego stało się dla części państw przesłanką do szukania bardziej rentownych lokat kapitału niż preferowane dotychczas papiery dłużne państw o wysokim ratingu. Realizację tego zadania wiele państw powierzyło specyficznym podmiotom, jakimi są państwowe fundusze majątkowe (*Sovereign Wealth Funds* – SWFs). Fundusze te mają efektywnie zarządzać majątkiem państwa i poprzez odpowiednie decyzje inwestycyjne wspierać realizację celów państwa. Stanowią tym samym nowy sposób akumulacji bogactwa narodów¹.

Już w 1933 roku John Maynard Keynes pisał, że międzynarodowe przepływy kapitału zawsze mają charakter polityczny². Gwałtowna reakcja społeczności międzynarodowej na ekspansję państwowych funduszy majątkowych (PFM) zdaje się potwierdzać słowa brytyjskiego ekonomisty. W skrajnym przypadku podmioty te są odbierane jako zagrożenie dla suwerenności państw, na terenie których dokonują inwestycji. Bardziej umiarkowane opinie

¹ U.S. Department of the Treasury, *Semiannual Report on International Economic and Exchange Rate Policies*, załącznik III: *Sovereign Wealth Funds* 2007, czerwiec, s. 1, <http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Pages/index.aspx> [dostęp 18.01.2012]; A. Rozanov, „Who holds the wealth of nations?”, *State Street Global Advisors* 2005, sierpień (przedruk z *Central Banking Journal*, maj 2005), s. 1.

² J.M. Keynes, „National self-sufficiency”, *Yale Review* 1993, t. 22, s. 755, cyt. za: R.J. Gilson, C.J. Milhaupt, „Sovereign wealth funds and corporate governance: A minimalist response to the new mercantilism”, *Stanford Law Review* 2008, t. 60, z. 5, s. 1345.

¹⁰⁶ P.R. Carmody, F.Y. Owusu, op. cit., s. 505.