

Znaczenie pomocy rozwojowej w polityce Królestwa Hiszpanii w latach 1995–2020

JUSTYNA SALAMON

ORCID 0000-0001-7105-2420

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Filozoficzny

e-mail: justyna.salamon@doctoral.uj.edu.pl

Słowa kluczowe: Hiszpania, Maghreb, pomoc, Unia Europejska

Abstrakt

Zakres przedmiotowy artykułu obejmuje zagadnienia związane z hiszpańską pomocą rozwojową, realizowaną zarówno przez organy krajowe, jak i w ramach Unii Europejskiej. Pomoc ta koncentruje się przede wszystkim na regionie Maghrebu, Afryki Subsaharyjskiej oraz na państwach Ameryki Łacińskiej. Hiszpania angażuje się w prace Banku Światowego, Afrykańskiego Funduszu na rzecz Rozwoju (FAD – Fondo Africano de Desarrollo) oraz Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie (ang. UNRWA; hiszp. Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo). Diametralna zmiana sytuacji zdrowotnej na świecie spowodowała sprzeczne działania. Z jednej strony pojawiły się wyzwania, którym można sprostać tylko globalnie. Wzmocnieniu uległy sieci współpracy na poziomie regionalnym – na przykład w Afryce. Z drugiej strony nie brakowało reakcji o charakterze protekcyjnym, a nawet nacjonalistycznym.

The Importance of Development Aid in the Policy of the Kingdom of Spain in the Years 1995–2020

Keywords: Spain, Maghreb, aid, European Union

Abstract

The objective scope of the article covers issues related to Spanish development aid, implemented both by national authorities and within the European Union. It focuses primarily on the Maghreb region, Sub-Saharan Africa and Latin America. Spain is involved in the work of the World Bank and the African Development Fund (FAD – Fondo Africano de Desarrollo) and the United Nations Agency for Palestinian Refugees in the Middle East (UNRWA – Spanish: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo). The dramatic change in the health situation in the world has provoked contradictory actions. On the one hand, there have been challenges that can only be tackled globally, there has been a strengthening of cooperation networks at the regional level - for example in Africa, even nationalist.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest porównanie programów pomocy rozwojowej, w realizację których była zaangażowana Hiszpania. Oprócz analizy zakresu działań wskazane było porównanie odbiorców pomocy. Zastosowano przede wszystkim metodę historyczno-porównawczą.

Sformułowano następującą hipotezę badawczą: hiszpańska pomoc rozwojowa koncentruje się na regionie Maghrebu. Pytania badawcze ogniskują się wokół dwóch zagadnień: kooperacja Hiszpanii z Unią Europejską oraz samodzielne kształtowanie polityki zagranicznej i roli lidera w regionie. 1) Jakie znaczenie przy kreacji pomocy rozwojowej miały wydarzenia arabskiej wiosny?; 2) Jaki jest wpływ Unii Europejskiej na Hiszpanię i jej działania?; 3) Jakie są możliwe scenariusze na przyszłość?

W artykule zasadne było zastosowanie metody wnioskowania, w której można czerpać z wiedzy już istniejącej, tworząc przy tym tzw. nową wiedzę – wywnioskowaną lub pośrednią. Definicja wnioskowania w najprostszym ujęciu to proces myślowy polegający na tym, że przyjmuje się jako podstawę rozumowania pewne zdanie (twierdzenie) jako prawdziwe i za tym pośrednictwem dochodzi do przeświadczenia o prawdziwości innego, nowego zdania (wyprowadza się nowe prawdziwe twierdzenie) (Cieślarczyk, 2003, s. 55). W rezultacie im więcej mamy potwierdzonych jednostkowych zdań o faktach, zdań obserwacyjnych, tym bardziej ich uogólnienie, zdanie teoretyczne, tj. hipoteza, jest wiarygodne. „Prawdopodobieństwo wniosku uzyskanego w drodze indukcji niezupełnej, głoszącego, że przedmiot klasy a (którą w pewien sposób obierzemy) ma cechę b, będzie tym większe, po pierwsze, im więcej przedmiotów danej klasy przebadamy i stwierdzimy, że wszystkie one mają tę samą cechę, po drugie, im bardziej różnorodne będą te przedmioty, po trzecie, im bardziej będą się różniły warunki, w których dokonujemy obserwacji” (Krajewski, 1998, s. 79). „Jeżeli poprzednik jest uogólnieniem następnika, wtedy tego typu redukcję nazywa się »indukcją«; jeżeli natomiast to nie ma miejsca, wtedy mówimy o redukcji nieindukcyjnej” (Bocheński, 1992, s. 103). W konsekwencji na podstawie dokumentów oraz programów regulujących funkcjonowanie i dystrybucję pomocy rozwojowej można wyciągnąć wnioski, że mimo problemów ekonomicznych zaangażowanie w pomoc państwom Maghrebu, Sahelu i Ameryki Południowej jest ważnym elementem polityki zagranicznej Hiszpanii. Jedną z przesłanek motywującą do podjęcia niniejszego tematu były zapisy Agendy 2030 oraz strategii hiszpańskiego MSZ.

Wstęp do zagadnienia polityki rozwojowej

W interpretacji Unii Europejskiej politykę rozwojową można zdefiniować jako trzon polityki zewnętrznej UE. „Jej celem jest ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie ubóstwa i ma ona kluczowe znaczenie dla UE w kontekście Agendy 2030 ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju. Wśród jej celów wymienić należy wspieranie zrównoważonego rozwoju, obronę praw człowieka i demokracji, osiąganie równości płci, propagowanie pokoju i inkluzywnych społeczeństw oraz rozwiązywanie problemów dotyczących ochrony środowiska i klimatu” (cyt. za: <https://www.europarl.europa.eu/facheets/pl/sheet/163/ogolny-przeglad-polityki-rozwojowej>). Pomoc rozwojowa może być definiowana jako instrument polityki zagranicznej. „Instrumenty polityki zagranicznej

odpowiadają za komponenty finansowe i operacyjne polityki zagranicznej UE. Pomagają uporać się z sytuacjami kryzysowymi i zapewnić pokój, bezpieczeństwo, przestrzeganie prawa i porządku” (cyt. za: https://ec.europa.eu/info/departments/foreign-policy-instruments_pl).

Większy zakres oddziaływania ma pomoc humanitarna, w ramach której „podejmuje się działania wychodzące naprzeciw potrzebom powstałym w wyniku katastrof spowodowanych przez człowieka oraz w rezultacie klęsk żywiołowych. Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej Komisji Europejskiej finansuje pomoc humanitarną oraz koordynuje politykę i działania państw członkowskich. Parlament i Rada działają jako współprawodawcy w dziedzinie kształtowania polityki UE dotyczącej pomocy humanitarnej a także uczestniczą w globalnej debacie na temat skuteczności operacji humanitarnych” (cyt. za: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/164/pomoc-humanitarna>).

W konsekwencji wszelkie działania Hiszpanii, zarówno pośrednie w ramach UE, jak i bezpośrednie (przez własne organów), stanowią element jej polityki rozwojowej, a w szerszym znaczeniu – polityki publicznej.

Polityka Unii Europejskiej – zarys

Jednym z wiodących instrumentów finansowych, w którym uczestniczyła także Hiszpania, był Śródziemnomorski Program Pomocy w Rozwoju Gospodarczym – MEDA. Na adresatów pomocy początkowo wybrano NGO¹, władze lokalne, a także agencje państwowe. Powołano również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, czyli spotkania rad społeczno-gospodarczych w wymiarze raz na sześć miesięcy.

Program MEDA został ustanowiony w czerwcu 1995 roku. Nabral mocy prawnej w wyniku przyjęcia przez RUE rozporządzenia o nr 1488 o finansowych i technicznych środkach pomocy dla reform struktur gospodarczych i społecznych w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego z dnia 23 lipca 1996 roku. Celem programu MEDA było wzmocnienie stabilności politycznej i demokracji w zakresie przestrzegania pokoju oraz bezpieczeństwa, wspieranie stworzenia SWH, a także ustanowienie związków kulturowych i społecznych (Rozporządzenie Rady WE, 1996).

Podczas konferencji w Marsylii zdecydowano o jego kontynuacji, ustanawiając MEDA II (27 grudnia 2000 roku na podstawie rozporządzenia nr 2698). MEDA II przypominał programy działające na rzecz krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jak PHARE czy TACIS. Obejmował zarówno współpracę bilateralną, jak i wielostronną w regionie. Dystrybuując pieniądze, brał pod uwagę czynniki takie jak wielkość populacji kraju, dochód *per capita*, gospodarczą zdolność absorpcyjną, tempo wprowadzania reform strukturalnych, postęp w negocjowaniu eurośródziemnomorskich umów stowarzyszeniowych. Na podstawie artykułu 5 sformułowano trzy kryteria brane pod uwagę przy rozdzielaniu środków finansowych. Były to: priorytety beneficjenta, zdolność absorpcji kapitału oraz postęp na drodze reform strukturalnych. Celem był długoterminowy wzrost gospodarczy, rozwój społeczny i współpraca między państwami (art. 2). Rada Unii

¹ NGO (ang. *non-governmental organization*) oznacza organizację pozarządową.

Europejskiej przyjmowała kwalifikowaną większością głosów trzyletnie programy na poziomie krajowym i regionalnym. Inicjatorem działań była Komisja Europejska. Granica finansowania wynosiła 80% wartości projektu. Resztę trzeba było pokryć z własnych źródeł.

MEDA I obowiązywał w latach 1995–1999. Odnosił się do czterech obszarów: reform strukturalnych (15%), przemian gospodarczych (30%), finansowania projektów – równowaga społeczno-ekonomiczna (41%), finansowania projektów regionalnych (14%). Sformułowano trzy rodzaje pomocy: 1) granty na rozwój infrastruktury (np. północnych obszarów wiejskich w Maroku) oraz pomoc techniczna; 2) pożyczki (np. subsydiowane na ochronę środowiska – *subsidised loans*) ze stopą 3% i niskim ryzykiem; 3) bezpośrednie przekazywanie rządowi funduszy dla zrównoważenia budżetu bądź finansowanie importu strategicznie ważnego dla danego kraju.

Podczas spotkania ministrów w Walencji, w kwietniu 2002 roku, utworzono w ramach EBI specjalny oddział ds. modernizowania zasobów, zwłaszcza z sektora prywatnego. Poparto także ideę stworzenia Banku Eurośródziemnomorskiego, mającego za zadanie pogłębienie współpracy ekonomicznej i prowadzenie działań na rzecz wolnego przepływu usług. Wśród pozostałych priorytetów znalazło się: zbudowanie rynku zbytu na artykuły rolne z krajów północnej Afryki, usprawnienie działania MEDA, pogłębienie współpracy w transporcie, turystyce i telekomunikacji. W Neapolu w grudniu 2003 roku zaakceptowano stworzenie Eurośródziemnomorskiej Karty dla Przedsiębiorców, której celem miał być rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Z kolei w ramach EBI w marcu 2002 roku powstał program FEMIP² – Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji – który przekazał pomoc dla prywatnego sektora. Udzielał wsparcia w formie pomocy technicznej, prywatnego kapitału i pożyczek. Do grudnia 2008 roku przekazano 8,5 mld euro. Na VII Konferencji *Badania, Rozwój i Innowacja, Klucz do Zrównoważonego Rozwoju*, która odbyła się w dniach 14–16 marca 2010 roku w Tunisie, sformułowano główne wyzwania. Wyszczególniono m.in.: podniesienie znaczenia badań i rozwoju oraz innowacji, stworzenie nowego planu działania mającego na celu powstanie innowacyjnych firm w regionie. Konferencję przewodniczył Muhammed Youini, tunezyjski Minister ds. Rozwoju i Międzynarodowej Kooperacji, oraz wiceprzewodniczący EBI, odpowiedzialny za FEMIP, Philippe de Fontaine-Vive. Działając zgodnie ze swoim przeznaczeniem, Europejski Bank Inwestycyjny udzielał państwom Maghrebu niskoprocentowanych pożyczek. Liderem w odbiorze, tudzież wykorzystywaniu pomocy, była Tunezja. Porównując wysokość wsparcia *per capita* (w latach 1995–2002), Tunezja otrzymała 113 euro, Maroko 42,5 euro, a Algieria 36 euro. Lider przeznaczał środki głównie na reformy strukturalne i rozwój sektora prywatnego. Z kolei Algieria i Maroko preferowały inwestycje w budowę infrastruktury obszarów wiejskich, a także rozwój transportu.

Państwa Maghrebu są również beneficjentami pomocy rozwojowej. W 2002 roku dwa z nich znalazły się w pierwszej dziesiątce pod względem uzyskanych funduszy (Tunezja na 8. miejscu – 261 mln USD, a Maroko na 9. – 226 mln USD). W roku 2005 Maroko ulokowało się na 3. miejscu

² FEMIP (ang. *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*) oznacza Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji. W 2005 roku Komisja zapowiedziała utworzenie Eurośródziemnomorskiego Banku Rozwoju, który miał zastąpić FEMIP. Za jego pośrednictwem państwa otrzymywały średnio pożyczki w wysokości 2 mld euro rocznie.

z kwotą 258 mln USD, a w 2006 roku kraj ten znajdował się na 2. miejscu ze wsparciem wynoszącym 319 mln USD (Bagiński, 2009). Wzrost środków związany był z rozszerzeniem UE w 2004 roku, bowiem środki przekazywane dla państw Europy Środkowo-Wschodniej trafiały odtąd do państw afrykańskich.

Hiszpańskie inicjatywy w dziedzinie pomocy rozwojowej

Rok 2015 był wyznaczony jako termin realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (MCR), będących pierwszym zbiorczym programem walki z ubóstwem i głodem na skalę globalną. Osiągnięto znaczne, choć nierównomierne postępy w realizacji milenijnych celów rozwoju. Zatwierdzono także trzy umowy znaczące dla polityki rozwoju: Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 (hiszp. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), Agenda Działań z Addis Abeby w sprawie finansowania rozwoju (hiszp. Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación del Desarrollo – AAAA) i paryskie porozumienie w sprawie zmian klimatu (hiszp. Acuerdo de París sobre cambio climático) (V Plan Director, 2018).

W 2017 roku Hiszpania zatwierdziła Narodowy Plan Działań na rzecz Biznesu i Praw Człowieka (hiszp. Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos) we współpracy z Sekretariatem Stanu do spraw Współpracy Międzynarodowej oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów (hiszp. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe – SECIPIC) oraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Współpracy (hiszp. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación – MAEC). Wskazano w nim na następujące cele: wzmocnienie narzędzi promujących i ułatwiających wdrożenie hiszpańskiego zobowiązania do ochrony praw człowieka przed jakimkolwiek negatywnym wpływem; monitorowanie zobowiązań podjętych w ramach współpracy międzynarodowej i unijnej; wzmocnienie przewagi konkurencyjnej hiszpańskich firm.

W ostatnich latach podstawą dla realizacji hiszpańskiej pomocy rozwojowej był plan działań (V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021 – V PD). Wyróżniono w nim państwa najslabiej rozwinięte oraz kraje o niskich i średnich dochodach, które są traktowane preferencyjnie (m.in. pomoc budżetowa i kredyty niskoprocentowane). Z kolejnymi 12 krajami o średnich dochodach stosunki były stopniowo przebudowywane. Najważniejsza była współpraca techniczna, pożyczki i dialog polityczny. Dla uchodźców z Sahary Zachodniej uruchomiono specjalne programy pomocy humanitarnej. W V PD Etiopia, Mali, Mauretania, Mozambik, Niger i Senegal oraz Haiti to kraje najslabiej rozwinięte, z poważnymi brakami, niskim poziomem rozwoju. Oficjalna pomoc rozwojowa, którą otrzymują, jest jednym z ich głównych źródeł finansowania zewnętrznego i stanowi znaczący procent ich dochodów. Są to kraje wrażliwe na wahania cen surowców. Ich handel obejmuje podstawowe produkty konsumpcyjne. Nękane są katastrofami klimatycznymi, konfliktami zbrojnymi, nielegalnymi migracjami, napięciami politycznymi i słabościami instytucjonalnymi. To sprawia, że generalnie są bardziej uzależnione od pomocy rozwojowej niż od innych form finansowania, takich jak środki wytworzone wewnętrznie.

Pomoc finansowa jest realizowana przede wszystkim za pośrednictwem Programu Masar (hiszp. Programa de Acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe; arab. *droga*). Został on przygotowany przez hiszpańskie MSZ oraz przez Hiszpańską Agencję ds. Kooperacji Międzynarodowej dla Rozwoju (AECID), Casa Árabe i Casa Mediterráneo. Jego cele to: walka z korupcją, tworzenie nowych miejsc pracy, równość kobiet i mężczyzn, przestrzeganie praw człowieka, proces demokratyzacji, modernizacja, budowanie państwa prawa, przeciwdziałanie radykalizacji młodzieży i ryzyku wykluczenia społecznego oraz promocja kultury pokoju. Wprowadzono także inne rodzaje interwencji, które nie są bezpośrednio związane z reformami politycznymi i społecznymi (gospodarka wodna czy walka ze zmianami klimatycznymi). W związku z problemem migracyjnym powstał również Plan GRECO (hiszp. Programa Global de Regulación y Coordinación de la Inmigración y Extranjería en España). Jego priorytetem było realizowanie działań w poszczególnych krajach:

- Maroko – promowanie praw kobiet poprzez dialog społeczny, wsparcie Trybunału Konstytucyjnego, wsparcie modernizacji administracji publicznej, respektowanie praw człowieka w więzieniach,
- Mauretania – walka z niewolnictwem oraz biedą,
- Tunezja – wsparcie obszarów wiejskich.

Algieria (od IV planu generalnego [2013–2016]) przestała być krajem priorytetowym dla oficjalnej pomocy rozwojowej. Hiszpańska współpraca została przeprojektowana tak, aby Algieria stała się częścią krajów arabskich, w których oferowany jest Program Masar. W roku 2015 rozdysponowano następujące środki wśród krajów Mghrebu: Algieria – 2,06 mln euro; Libia – 0,23 mln euro; Maroko – 14,13 mln euro; Mauretania – 14,72 mln euro; Tunezja – 2,91 mln euro.

Oprócz Ministerstwa Spraw Zagranicznych tematyką współpracy międzynarodowej w omawianym zakresie zajmuje się wspomniana AECID (hiszp. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Głównym efektem prac tej agencji są plany współpracy. Pierwszy został opracowany na lata 2001–2004. Wśród obszarów priorytetowych dla współczesnej hiszpańskiej polityki znalazły się państwa z obszaru Morza Śródziemnego: Maroko, Mauretania i Sahara Zachodnia. Kraje te wskazano w grupie 23 państw świata jako tzw. *país de asociación = país prioritario*. Podstawę prawną funkcjonowania AECID stanowi art. 1 „Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de servicios públicos”, który również powołał tę agencję. Z kolei art. 17 wskazuje na strukturę organizacyjną: „La Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe”; „La Dirección de Cooperación con África y Asia”; „La Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera”; „La Dirección de Relaciones Culturales y Científicas”; „La Secretaría General”; „La Oficina de Acción Humanitaria”; „Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del MAEC (DGPOLDE)” (BOE, 2011). Zgodnie z ustawą 40/2015 o reżimie prawnym sektora publicznego, AECID została zobligowana do zatwierdzenia zmiany statusu prawnego przed październikiem 2019 roku, aby przyjąć formę organu autonomicznego. Zgodnie ze statutem agencja została utworzona w celu promowania pełnego korzystania z rozwoju, rozumianego jako podstawowe prawo człowieka, przy czym walka z ubóstwem jest częścią procesu budowania tego prawa (PD, 2021). Zasadniczo głównym

celem pomocy jest rozwój kraju, a w przypadku pożyczek udzielenie warunków preferencyjnych, które są poddawane przeglądowi przez Komitet Pomocy Rozwojowej. Pomoc może być udzielana bezpośrednio krajom partnerskim lub przez wielostronne instytucje rozwoju (OMUDES).

W 2021 roku hiszpańska współpraca rozwojowa opierała się na zasadzie jedności, solidarności władzy i skoordynowanych działań globalnych pod przywództwem Narodów Zjednoczonych. Organizacja Narodów Zjednoczonych podkreśliła konieczność współpracy, aby stworzyć silniejsze systemy opieki zdrowotnej, ochrony socjalnej, które działają dla wszystkich, a także zobowiązanie do ekologicznej naprawy świata (Comunicación Anual, 2021). Podstawą dla działań było uchwalenie „Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la crisis de la COVID-19”. Hiszpańska polityka skupiła się na działaniach na rzecz krajów i społeczności, które najbardziej cierpią z powodu nierówności i ubóstwa. Zgodnie z Hiszpańskim V PD (Planem Działań na rzecz Wdrażania Agendy 2030), pomoc ma być wykorzystywana do promowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju i przyczyniania się do eliminacji ubóstwa, zmniejszania nierówności, obrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz promowania wzrostu gospodarczego, ochrony planety i walki ze zmianą klimatu. Inicjatywy są realizowane zarówno przez administrację centralną, jak i na poziomie regionalnym przez rządy Wspólnot Autonomicznych oraz uniwersytety, sektor prywatny, podmioty lokalne oraz organizacje pozarządowe. AECID ma 48 jednostek współpracy zagranicznej (UCE) rozmieszczonych w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, w Afryce i Azji. Spośród nich 31 to Biura Współpracy Technicznej (OTC), 13 to Centra Kultury (CC), a 4 – zlokalizowane w Boliwii, Kolumbii, Gwatemali i Urugwaju – to Centra Szkoleniowe (CF). Organ zarządzający hiszpańską polityką międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju został utworzony 11 listopada 1988 roku jako Jednostka Prawa Publicznego przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Współpracy. Łącznie agencja zatrudnia ponad tysiąc pracowników, zarówno w swojej centrali, jak i w centrach za granicą. Organami zarządzającymi AECID są: Prezes i Rada Prezesów. Członkowie Rady powoływani są przez ministra spraw zagranicznych i współpracy, a ich głównym zadaniem jest zatwierdzanie celów i planów działania oraz budżetu. Podczas Szczytu Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie przyjęcia Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030, który odbył się we wrześniu 2015 roku, polityczni przedstawiciele państw członkowskich zobowiązali się do wyeliminowania ubóstwa, co jest pierwszym z 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. Strona hiszpańska uznała ten cel za swój własny i umieściła go jako centralny element działań, jak pokazują programy współpracy opracowane z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Hiszpania była również jednym z głównych promotorów Milenijnych Celów Rozwoju (MCR) dzięki utworzeniu MDG-F, którego wkład sfinansował 130 wspólnych programów w 50 krajach, wspierając prawie dziewięć milionów osób. Różnorodne wymiary ubóstwa wymagają skoordynowanych działań w celu zwalczania przyczyn na różnych frontach. Hiszpania mierzy się z tym wyzwaniem dzięki takim instrumentom, jak Fundusz Współpracy na rzecz Wody i Sanitacji (FCAS), w który zainwestowała 800 mln euro, aby towarzyszyć krajom partnerskim w Ameryce Łacińskiej w budowie kluczowej infrastruktury do walki z ubóstwem. Ponadto aktywnie uczestniczy w międzynarodowych inicjatywach, takich jak Globalny Fundusz na rzecz Walki z AIDS, Gruźlicą i Malarią czy GAVI Alliance, mających na celu poprawę stanu zdrowia osób najbardziej poszkodowanych.

Tabela 1. Porównanie wybranych programów pomocy rozwojowej

Nazwa programu	Odbiorcy	Data obowiązywania
MEDA I	państwa basenu Morza Śródziemnego	1996–1999
MEDA II	państwa basenu Morza Śródziemnego	2000–2006
FEMIP	państwa basenu Morza Śródziemnego	2002–
Program Masar	kraje Maghrebu i Afryki Subsaharyjskiej	2010–
Agenda 2030	kraje Maghrebu i Afryki Subsaharyjskiej	2015–

Źródło: opracowanie własne.

Najnowsze inicjatywy

W kwietniu 2021 roku Hiszpańska Rada Ministrów wyraziła zgodę na zatwierdzenie Strategii Działań Zagranicznych na lata 2021–2024 (Estrategia de Acción Exterior 2021–2024). Wspomniana Strategia Działań Zagranicznych zawiera uporządkowany, sektorowy i geograficzny wyraz priorytetów i średnioterminowych celów działań zagranicznych, a także wykaz celów organów, agencji i podmiotów publicznych do realizacji za granicą. Strategia została przygotowana zgodnie z zapisami art. 35 ustawy 2/2014. Po raz pierwszy został do niej dołączony raport ekonomiczny, który w sposób szacunkowy określa ilościowo środki, jakie zostaną przeznaczone na realizację zaplanowanych w strategii działań. Raport ten został przedstawiony w Komisji Delegatury Rządu ds. Gospodarczych 17 marca 2021 roku. Strategia opiera się na czterech kierunkach działania:

- I. Promowanie praw człowieka, demokracji, bezpieczeństwa, feminizmu i różnorodności jako punktów odniesienia dla działań Hiszpanii na świecie.
- II. Zdecydowana promocja nowego globalnego modelu społeczno-gospodarczego, opartego na zasadach integracji, sprawiedliwości i równości.
- III. Zdecydowana obrona bardziej zrównoważonej, nadającej się do zamieszkania planety.
- IV. Aktywizm na rzecz poprawy globalnego zarządzania poprzez promowanie większej integracji regionalnej oraz odnowionego i wzmocnionego multilateralizmu.

Zapowiedziano również wdrożenie Planu Działań na rzecz Transformacji Cyfrowej MAUC, ze szczególnym uwzględnieniem modernizacji służb konsularnych, reformę systemu udziału obywateli hiszpańskich za granicą, opracowanie planu działań na rzecz poprawy wizerunku kraju, opracowywanie konkretnych inicjatyw promujących dyplomację publiczną, kulturalną i edukacyjną oraz naukową i technologiczną, sprzyjających bardziej strategicznym i skoordynowanym działaniom, monitorowanie i opracowywanie Planu Działań na rzecz Wdrażania Agendy 2030, opracowanie nowej wizji współpracy hiszpańskiej, która obejmuje zatwierdzenie nowej ustawy o współpracy międzynarodowej na rzecz zrównoważonego rozwoju, wzmocnienie i modernizację współpracy finansowej oraz opracowanie Wspólnej Strategii Reagowania Współpracy Hiszpańskiej na Kryzys Covid-19, przestrzeganie zobowiązania do przeznaczenia 0,5% dochodu narodowego brutto na oficjalną pomoc rozwojową, przygotowanie i monitorowanie VI Planu Współpracy Hiszpańskiej na lata 2022–2025, inauguracja Dorocznego Forum Współpracy Rozwojowej, reaktywacja

i wzmocnienie instrumentów formułowania i wewnętrznej koordynacji przewidzianych w ustawie 2/2014 z dnia 25 marca o działaniu i służbie zagranicznej państwa, a w szczególności Rady Polityki Zagranicznej i Rady Wykonawczej ds. Polityki Zagranicznej, promowanie bardziej wszechstronnej współpracy z firmami hiszpańskimi poprzez wspieranie ich w działaniach zagranicznych.

W zakresie terytorialnym strategia zawiera następujące priorytety: wzmocnienie spotkań bilateralnych z Niemcami, Francją, Włochami, Polską i Portugalią, wykorzystanie ich potencjału oraz pogłębienie mechanizmów regularnej współpracy, rozwój nowych stosunków współpracy ze Zjednoczonym Królestwem w ramach umowy po brexicie i zawarcie umowy między UE a Zjednoczonym Królestwem w sprawie Gibraltaru, promowanie strategicznych relacji dwustronnych z grupami subregionalnymi (Benelux, Grupa Wyszehradzka, kraje bałtyckie, kraje EFTA), wdrożenie wielowymiarowej strategii mającej na celu wzmocnienie stosunków między UE a Ameryką Łacińską i Karaibami, w tym dalsze wysiłki na rzecz ratyfikacji umowy UE–Mercosur i modernizacja umów z Meksykiem i Chile, wzmocnienie Konferencji Iberoamerykańskiej, poszukiwanie wyjścia z kryzysu w Wenezueli, promowanie i monitorowanie bieżących inicjatyw mających na celu ułatwienie dostępu do finansowania dla krajów o średnich dochodach w regionie oraz utrzymanie solidarności w UE w odpowiedzi na kryzys zdrowotny i gospodarczy wywołany przez COVID-19, wzmocnienie dialogu ze wszystkimi krajami regionu oraz prowadzenie konsultacji politycznych i spotkań na wysokim szczeblu z krajami Maghrebu, zwłaszcza z Marokiem i Algierią, poprzez konkretne strategie współpracy z obydwojma państwami, poprawa południowego sąsiedztwa UE i Unii dla Śródziemnomorza, promowanie wysiłków ONZ na rzecz osiągnięcia rozwiązań politycznych w Saharze Zachodniej, Libii i Palestynie, wzmocnienie stosunków transatlantyckich zarówno na szczeblu europejskim, jak i dwustronnym, wzmocnienie działań w dyplomacji parlamentarnej, naukowej, klimatycznej i kulturalnej, otwarcie Instytutu Cervantesa w Los Angeles, wzmocnienie współpracy z krajami Sahelu oraz wspieranie ich procesów rozwoju gospodarczego i społecznego, konsolidacji instytucjonalnej, wdrożenie Programu Działań III Planu dla Afryki i wdrożenie jego procedury oceny.

Strategia przygotowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Unii Europejskiej i Współpracy (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación – MAUC) to plan oddziaływania na arenie światowej poprzez cztery zasady: 1) „Więcej Europy”, z bardziej zintegrowaną, autonomiczną UE, wiodącym graczem na świecie; 2) „Lepszy multilateralizm”; 3) „Strategiczna dwustronność” w ustalaniu priorytetów stosunków dwustronnych; 4) „Zaangażowanie i solidarność” poprzez nową wizję współpracy na rzecz rozwoju.

Podsumowanie

W obliczu globalnych wyzwań i powszechnych zagrożeń Hiszpania angażuje się w cztery kierunki działań: a) promowanie praw człowieka, demokracji, bezpieczeństwa, a także różnorodności jako punktów odniesienia dla działań Hiszpanii na świecie; b) dyplomacja ekonomiczna w celu zdecydowanego promowania nowego globalnego modelu społeczno-gospodarczego, opartego na zasadach integracji i sprawiedliwości; c) dyplomacja klimatyczna na rzecz zdecydowanej

obrony zielonej planety; d) dyplomacja wielostronna w celu poprawy globalnego zarządzania i promowania większej integracji regionalnej oraz odnowionego i wzmocnionego multilateralizmu.

Wbrew pozorom hiszpańska pomoc rozwojowa koncentruje się na regionie Afryki Subsaharyjskiej, Ameryki Łacińskiej i Południowej, a dopiero później na regionie Maghrebu. Taka hierarchia dotyczy przede wszystkim zagadnień związanych z walką z głodem oraz z ubóstwem. Przewartościowanie w dystrybucji pomocy ma miejsce w zakresie podniesienia poziomu edukacji oraz jakości wymiaru sprawiedliwości. W tych sektorach dominującym odbiorcą jest region Maghrebu. Wydarzenia arabskiej wiosny zdynamizowały działania na rzecz państw arabskich. Konieczne okazało się większe zaangażowanie w promocję demokracji i praw człowieka. Niestabilna sytuacja w Algierii oraz w Tunezji czy wojna domowa w Libii ukazały, że dotychczasowa pomoc była niewystarczająca, a siła oddziaływania radykalnych odłamów islamu (dżihadyzmu salafickiego) jest coraz większa. Działanie Unii Europejskiej jest kompatybilne z polityką Hiszpanii. Niemniej jednak w przyszłości może wyodrębnić się sojusz iberyjski (hiszpańsko-portugalski) dążący do pewnego uniezależnienia swojej polityki od odmiennych geopolitycznie państw Unii Europejskiej.

Prezydencja włoska w G-20 zorganizowała w maju 2021 roku szczyt, który zakończył się deklaracją rzymską, w której podkreślono potrzebę wzmocnienia Agendy 2030 i znaczenie wielostronnej współpracy w celu zaspokojenia potrzeb finansowych krajów o niskich i średnich dochodach. Tymczasem na spotkaniu G-7 uzgodniono Deklarację Zatoki Carbis 12 czerwca 2021 roku, w której – oprócz wskazania na potrzebę odpowiedzi na problemy związane z pandemią – wezwano do lepszej koordynacji międzynarodowych instytucji finansowych. Również w Deklaracji Andora na XXVII Iberoamerykańskim Szczycie Szefów Państw i Rządów z 21 kwietnia 2021 roku ogłoszono wezwanie do wzmocnienia współpracy instytucji finansowych z mechanizmami oraz elastyczne traktowanie długu zewnętrznego (Ayuso, 2021). Kilka krajów afrykańskich odczuje pogorszenie sytuacji humanitarnej w 2022 roku. Szczególnie napięta jest sytuacja między rządem etiopskim a Ludowym Frontem Wyzwolenia Tichittu, który uniemożliwia dostęp do pomocy humanitarnej w kilku regionach północnej Etiopii. Oprócz tego napięcia „hydropolityczne” między Addis Abebą a Kairem o przepływ Nilu, chroniczna przemoc w Sudanie Południowym i części Somalii, niepewność sukcesji w Czadzie, kryzys przesiedleńczy w Demokratycznej Republice Kongo, rozszerzenie terroryzmu od Sahelu do północnego Mozambiku (Soler i Lecha, 2021).

Bibliografia

- V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021, Aprobado por Consejo de Ministros el 23 de marzo de 2018, Hiszpania.
- Ayuso, A. (2021). Geopolítica de la cooperación para el desarrollo: la Agenda 2030 tras la pandemia. *CIDOB Report*, 07, 59–64.
- Bagiński, P. (2009). *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*. Warszawa: CeDeWu.
- Bocheński, J. (1992). *Współczesne metody myślenia*. Poznań: Wydawnictwo Antyk.
- BOE (2007). Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de cooperación internacional para el desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 283, 1–31.

- BOE (2011). Orden AEC/2909/2011, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo, *Boletín Oficial del Estado*, 261, 113393–113424.
- Cieślarczyk, M. (2003). *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*. Warszawa: Wydawnictwo AON.
- Comunicación 2021 de la Cooperación Española. El compromiso de la Cooperación Española para superar la pandemia y construir un mundo mejor*. Madrid: MAEX.
- En qué ODS estamos impactando. Datos por ODS. Memoria AECID 2017*.
- Krajewski, W. (1998). *Prawa nauki*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Olivié, I. (2021). Quiénes son los socios de España en el sistema multilateral de desarrollo?, *ARI*, 13, 1–11.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośroziemnomorskiego, OJ L 189, 30.7.1996, 1–9.
- Soler i Lecha, E. (2020). El mundo en 2021: diez temas que marcarán la agenda internacional. *CIDOB Notes internacionales*, 243, 1–21.
- Soler i Lecha, E. (2021). El mundo en 2022: diez temas que marcarán la agenda internacional. *CIDOB Notes internacionales*, 265, 1–21.
- Woźnicki, J. (2012). Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. *Nauka*, 1, 133–151.

Cytowanie

- Salamon, J. (2022). Znaczenie pomocy rozwojowej w polityce Królestwa Hiszpanii w latach 1995–2020. *Acta Politica Polonica*, 2 (54), 135–145. DOI: 10.18276/ap.2022.54-09.