



**Ida Musiałkowska „Wykorzystanie doświadczeń Unii Europejskiej w zakresie polityki spójności przez MERCOSUR”**, Wyd. Difin, Warszawa 2017, s. 286.

Joanna GOĆŁOWSKA-BOLEK  
Centrum Studiów Latinoamerykańskich  
Uniwersytet Warszawski

W prezentowanej monografii Autorka omawia proces wykorzystania doświadczeń Unii Europejskiej w prowadzeniu polityki spójności w Ameryce Łacińskiej, w szczególności przez Wspólny Rynek Południa MERCOSUR oraz przedstawia wstępną ocenę efektywności działań podjętych w ramach tego ugrupowania. Ponieważ do tej pory powstały nieliczne opracowania, głównie artykuły skupiające się na wycinkowych zagadnieniach związanych z transferem polityki spójności Unii Europejskiej w innych regionach świata, tym cenniejsze jest proponowane przez autorkę spojrzenie całościowe, łączące podejście ekonomiczne z politologicznym.

Ameryka Łacińska jest regionem tradycyjnie zmagającym się z problemami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi. Skuteczne ich rozwiązanie wymaga uważnego podejścia polityków i ekonomistów, a istotnych refleksji mogą dostarczyć doświadczenia z innych regionów świata. Wykorzystanie rozwiązań stosowanych przez inne państwa i organizacje międzynarodowe, wzorowanie się na dobrych praktykach i analiza błędów popełnionych przez innych, mogą być bardzo pomocne podczas budowania własnej strategii. Jednym z podejść stosowanych przez państwa i organizacje międzynarodowe jest projektowanie nowych rozwiązań na wzór już istniejących w innych regionach, tj. transfer polityki (ang. *policy transfer*)<sup>1</sup>. Jest to proces, w którym idee, koncepcje teoretyczne, uwarunkowania admini-

<sup>1</sup> Autorka używa pojęcia „transfer polityki” na określenie nietłumaczonych wcześniej na język polski koncepcji teoretycznych. Nawiązuje do anglojęzycznego terminu *policy*, podkreślając znaczenie koncepcji, celów, metod i instrumentów danej polityki, które mogą być wykorzystywane przez innych jako punkt odniesienia bądź rozwiązanie wzorcowe. Unia Europejska poprzez długoletnie relacje z MERCOSUR, z jego członkami i instytucjami, w tym poprzez działania (projekty, warsztaty, konferencje, wspólne grupy robocze itd.) prowadzone przez poszczególne państwa Unii Europejskiej i jej instytucje, w znaczący sposób wpłynęła i nadal wpływa na proces tworzenia MERCOSUR, w tym na kształt polityki spójności w ramach tego ugrupowania. Wątpliwości w zakresie użycia pojęcia „transfer polityki” mogą dotyczyć faktu, iż decydenci podejmują decyzje polityczne i kształtują politykę w konkretnym otoczeniu (politycznym, gospodarczym, społecznym, kulturowym, geograficznym, historycznym itd.), zaś w opracowaniu polityki spójności Unii Europejskiej decyzje były i są w gestii przede wszystkim Komisji Europejskiej. Jednak

stracyjne i instytucjonalne powstałe i wdrożone w danym otoczeniu są przenoszone i wdrażane w innym otoczeniu (Dolowitz, Marsh, 2000). Transfer polityki zachodzi etapowo, w różnym stopniu i w różnych obszarach funkcjonowania (zarządzanie publiczne, polityka społeczna, zdrowotna, emerytalna, naukowa, systemy transportu publicznego, narodowe systemy innowacyjności itp.) i na różnych poziomach terytorialnych (transnarodowym, krajowym, regionalnym, lokalnym), przy czym coraz większego znaczenia nabiera poziom mezoekonomiczny (Górka, 2013), dotyczący nie tylko branż, ale też zjawisk związanych ze zmianami strukturalnymi w ujęciu przestrzennym, tj. w regionach (Gorynia, Kowalski, 2012).

Obszar polityki regionalnej od początku obecnego stulecia nabrał nowego wymiaru i stał się przedmiotem zainteresowania zwłaszcza krajów rozwijających się, które w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań dla podwyższenia tempa wzrostu i rozwoju gospodarczego i społecznego, chętnie wzorują się na rozwiązaniach, które sprawdzą się w innych, bardziej rozwiniętych częściach świata. Poszczególne regiony zyskują na znaczeniu zarówno w procesie kształtowania polityki gospodarczej, jak też jako aktorzy stosunków międzynarodowych. Regionem, którego znaczenie we współczesnej gospodarce światowej rośnie systematycznie, również z uwagi na coraz lepsze wykorzystanie potencjału gospodarczego i społecznego, jest Ameryka Łacińska. Zainteresowanie obserwatorów procesów globalizacyjnych i integracyjnych przyciąga zwłaszcza Wspólny Rynek Południa (hiszp. Mercado Común del Sur, MERCOSUR), ugrupowanie powołane na podstawie Traktatu z Asunción w 1991 roku, które – przy zmiennej dynamice przemian ekonomicznych i zawirowań politycznych – próbuje dziś na nowo określić i zaimplementować strategię integracji i rozwoju.

Autorka przedstawia historyczne modele rozwoju w Ameryce Łacińskiej, identyfikuje bariery w planowaniu polityk publicznych, metody planowania regionalnego i lokalnego oraz dokonuje charakterystyki zróżnicowania regionalnego i polityki regionalnej w państwach regionu. Ważną częścią monografii jest identyfikacja i charakterystyka czterech generacji modeli rozwoju w Ameryce Łacińskiej na poziomie regionalnym oraz odniesienie wdrożonych rozwiązań do bazy metodologicznej. Praktykę planowania na szczeblu regionalnym i lokalnym determinują dwa wymiary metodologiczne: wymiar ukierunkowany na aspekty rozwoju (w tym tradycyjne czynniki gospodarcze, społeczne, instytucjonalne czy kulturowe) oraz wymiar fizyczny i przestrzenny (związany z podziałem terytorialnym i infrastruktury).

---

autorka stoi na stanowisku, że podmioty europejskie (instytucje, państwa, agenci) miały znaczący wpływ w zakresie kształtowania polityki spójności w MERCOSUR.

ra). Mając na uwadze te wymiary metodologiczne, na bazie metodycznej autorka wyróżnia i opisuje w Ameryce Łacińskiej następujące podejścia: planowanie normatywne rozwoju regionalnego i lokalnego (np. działy wodne: Brazylia, Kolumbia, Meksyk, Ekwador, Peru; regiony problemowe: nowa stolica Brazylii, Corporación Venezolana de Guayana CGV, czteroetapowy brazylijski plan miejski dla miast powyżej 20 tys. mieszkańców, czteroetapowy argentyński plan miejski dla Concepción), ujęcie etapowe rozwoju (np. planowanie rozwoju rolnego i reforma edukacji w Peru), zintegrowany rozwój wiejski (np. wspólnotowy integralny rozwój wiejski na Kubie), modele planowania systemowego (np. Brazylia: dolina rzek San Francisco i Paraíba; ujęcie akademickie – planowanie sytuacyjne w Argentynie, Kolumbii i Wenezueli), propozycje oparte na modelu strategicznym (CEPAL/ILPES<sup>2</sup>; strategiczny plan dla rzeki Rio Grande do Sul oraz dla rozwoju regionu Grande Teresina), planowanie oparte na negocjacjach (np. rozwój regionu Maule w Chile), planowanie partycypacyjne (np. region Santiago w Chile i miasto Mafra w Brazylii), podejście oparte na mikroplanowaniu (np. Program Rozwoju Lokalnego w Nikaragui), planowanie rozwoju zintegrowanego (np. strategia rozwoju transgranicznego Trifinio w Salwadorze, Gwatemali i Hondurasie), planowanie oparte na projektach oraz koncentracja na politykach publicznych (np. w Brazylii, Meksyku, Chile, gdzie władze substanowe dysponują kompetencjami w zakresie definiowania polityki publicznej na poziomie lokalnym) oraz współczesne koncepcje planowania: metodyka oparta na określeniu celów rozwoju (np. region Los Lagos w Chile) i metodyka planowania ponadregionalnego (np. stowarzyszenie gmin Los Nonualcos w Salwadorze). Po przedstawieniu zróżnicowania rozwoju gospodarczego, poziomu konkurencyjności i decentralizacji, autorka dokonuje charakterystyki oraz omawia przesłanki prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w wybranych państwach Ameryki Łacińskiej, tj. w państwach MERCOSUR i stowarzyszonych.

Integracja regionalna w postaci Wspólnego Rynku Południa rozwija się, z różną dynamiką i różnym powodzeniem od ćwierćwiecza (Goćłowska-Bolek, 2013), jednak wciąż trudno jest mówić o pełnym sukcesie integracji instytucjonalnej w ujęciu B. Balassy (Balassa, 1961). Proces kształtowania instytucji MERCOSUR można określić jako izomorfizm instytucji powstałych w wyniku integracji europejskiej (Dabene, 2009). Z kolei Lenz (2011) wskazuje nawet na emulację – czyli

<sup>2</sup> Według podejścia proponowanego przez CEPAL/ILPES chodzi o zastosowanie metodyki planowania strategicznego w celu zaproponowania wspólnego narzędzia planistycznego w planowaniu rozwoju terytorialnego w Ameryce Łacińskiej (z podziałem na etapy: diagnozowanie, definiowanie potencjału, zdolności i mocnych stron terytorium, określenie celów strategicznych, sformułowanie strategii rozwoju, celów polityki, programów, projektów, instrumentów, ewaluacja).

wierne odtworzenie systemu – instytucji MERCOSUR na wzór Unii Europejskiej. Integracja gospodarcza w przypadku MERCOSUR napotyka nieustanną potrzebę konfrontacji z polityką wewnętrzną poszczególnych, bardzo zróżnicowanych państw, a propozycje wspólnych rozwiązań muszą być korygowane w procesie wyrównywania dysproporcji regionalnych. Wychodząc z założenia, że dysproporcje ulegają zmniejszeniu, jeśli stabilizacji makroekonomicznej towarzyszy wdrożona polityka regionalna, w tym zwłaszcza działania kompensujące dla regionów najbiedniejszych (Giordano, Lanzafame, Meyer-Stamer, 2005), autorka traktuje instytucje integracyjne jako mechanizmy konsolidacji rynków regionalnych. Na podstawie analizy rozwoju gospodarczego i społecznego Ameryki Łacińskiej w ujęciu historycznym i obecnie można sformułować wniosek, że największym wyzwaniem dla ugrupowań integracyjnych, w tym w szczególności MERCOSUR, jest zaprojektowanie skutecznych instrumentów polityki minimalizujących koszty społeczne transformacji i dążenia do liberalizacji rynków. Kluczowe instrumenty można zidentyfikować jako (Iglesias, 2004): stabilizacja makroekonomiczna, dostosowanie sektorowe, inwestycje w infrastrukturę i kapitał ludzki, redukcja ubóstwa i zapewnienie sprawiedliwości, dobre rządzenie/współrządzenie.

Autorka podkreśla, że przechodzenie do gospodarki wolnohandlowej, postępujące wraz z coraz dalej idącą integracją z gospodarką światową, powinno zachować spójność z długookresową i odpowiednio finansowaną polityką rozwoju regionalnego. W tym ujęciu, kompleksowe powiązanie integracji regionalnej z rozwojem regionalnym, oparte na doświadczeniach Unii Europejskiej, może być ważnym kierunkiem rozwoju mającego niwelować nierówności przestrzenne. W tym procesie kluczową rolę odgrywają władze subkrajowe, uzupełniając polityki krajowe/centralne i tworząc konkurencyjne warunki wspomagające rozwój terytorialny, a także prowadząc do zmniejszenia/likwidacji barier regulacyjnych dla inwestycji prywatnych i tworząc sprzyjające środowisko dla rozwoju. Władze subkrajowe mogą brać też skutecznie udział w procesie poprawiania konkurencyjności regionów i ich atrakcyjności dla inwestorów zagranicznych, poprzez zapewnianie dobrej jakości infrastruktury regionalnej, wdrożenie regulacji promujących efektywne działanie przedsiębiorstw, zapewnienie dostępu do usług biznesowych w gospodarkach regionalnych i lokalnych czy wsparcie współpracy przedsiębiorstw w celu wykorzystania korzyści skali (IADB, 2004).

Chociaż współpraca Unii Europejskiej (wcześniej: Wspólnot Europejskich) z ugrupowaniami integracyjnymi w regionie Ameryki Łacińskiej cieszy się kilkudziesięcioletnią tradycją, to dopiero nasilenie procesów integracyjnych w postaci

powołania ugrupowania MERCOSUR okazało się być czynnikiem wyzwalamym wprowadzenie polityk Unii Europejskiej systemowo wspierających integrację gospodarczą w regionie latynoamerykańskim. Autorka identyfikuje najważniejsze kanały transferu doświadczeń UE na teren Ameryki Łacińskiej, w tym kanały prawne: porozumienia dwustronne, umowy gospodarcze i stowarzyszeniowe, umowy o strefach wolnego handlu (w przypadku MERCOSUR umowa wolnohandlowa poprzedzała porozumienie międzyinstytucjonalne), kanały finansowe: instrumenty pomocy rozwojowej (wydzielone linie budżetowe dla MERCOSUR, w tym pomoc techniczną wspierającą procesy integracji regionalnej, strategii regionalnych na lata 2002-2006 oraz 2007-2013, środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz mechanizm Latin American Investment Facility). Wyróżnia najważniejszych agentów transferu: instytucje finansowe (agencje rozwoju, banki rozwoju), partnerstwa europejsko-latynoamerykańskie zawierane między firmami doradczymi, fundacjami, stowarzyszeniami oraz instytucje Unii Europejskiej i MERCOSUR, w tym także ich pracowników i konsultantów. Transfer polityki przyjmował formę projektów realizowanych ze wsparciem finansowym UE, zwłaszcza z zakresu rozwoju infrastruktury fizycznej, dostępu do usług społecznych czy edukacyjnych, w tym szkolenia, wizyty studyjne, seminaria oraz wsparcie instytucjonalne procesów integracyjnych poprzez pomoc w przygotowywaniu dokumentów strategicznych.

W zasadzie zgodnie z podejściem teoretycznym, zakładającym stosunkowo łatwy transfer idei integracji, sama koncepcja polityki spójności na wzór unijnej dość szybko została zaszczepona w MERCOSUR, jednak inne obszary okazały się trudniejsze. Do sukcesów należy z pewnością zaliczyć, opisywany szczegółowo przez autorkę, transfer ważnego instrumentu finansowego, tj. Funduszu Konwergencji Strukturalnej MERCOSUR – FOCEM, wzorowanego na Europejskich Funduszach Strukturalnych oraz Funduszu Spójności. W ten sposób od 2007 roku dokonano udanej rozbudowy programów współpracy między ugrupowaniami o nowy mechanizm wsparcia, tj. politykę spójności. Dokonano też stosunkowo udanego transferu w zakresie prowadzenia współpracy transgranicznej, w tym jako mechanizmu przewyższania peryferyjności regionów.

W wyniku zmian politycznych oraz nowego podejścia do kwestii gospodarczych w 2015 roku, relacje Unii Europejskiej z MERCOSUR uległy ożywieniu, co skutkowało powrotem do idei umowy stowarzyszeniowej. Jednak wiele zagadnień w zakresie współpracy pomiędzy ugrupowaniami wciąż nie nabrało kształtów. Na uściślenie tej współpracy w ujęciu formalnym i praktycznym prawdopodobnie przyjdzie nam jeszcze poczekać, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że wymagałoby ono

## KSIĄŻKI

---

długotrwałych negocjacji, przy wypracowanym jednolitym stanowisku krajów członkowskich w poszczególnych ugrupowaniach, co w obliczu zmian tak w Unii Europejskiej po Brexit, jak też trudności politycznych i gospodarczych Brazylii i Wenezueli, może być w najbliższych miesiącach i latach trudne, jeśli w ogóle możliwe.

### Bibliografia

- Balassa B. (1961), *The Theory of Economic Integration*, Illinois: Richard D. Irwin.
- Dabene O. (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America*, New York: Palgrave Mc Millan.
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000), „Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, 13 (1), ss. 5-23.
- Giordano P., Lanzafame F., Meyer-Stamer J. (2005), *Regional Integration and Territorial Development in Latin America*, w: Giordano P., Lanzafame F., Meyer-Stamer J. (eds.), *Asymmetries in Regional and Local Development*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Gocłowska-Bolek J. (2013), „Tendencje i procesy integracji latynoamerykańskiej, międzyamerykańskiej i transatlantyckiej”, w: Dembicz A., Elbanowski A. (red.) *Ameryka Łacińska XXI wieku. Nowe oblicza, nowe struktury, nowe tożsamości*, Warszawa: CESLA UW.
- Gorynia M., Kowalski T. (2012), „Nauki ekonomiczne i ich klasyfikacja a wyzwania współczesnej gospodarki”, *Ekonomista*, vol. 4, ss. 457-474.
- Górka K. (2013), *Tendencje rozwoju mezoekonomii w Polsce w wyniku zmian ustrojowych i wyzwań cywilizacyjnych*, Warszawa: PTE.
- IADB (2004), *Toward Sustainable and Equitable Development: Sector Strategies for Latin America and the Caribbean. An Overview*, Washington D.C.
- Iglesias E. (2004), *Integración de las Américas y el desarrollo económico y social*, Monterrey: University of Monterrey.
- Lenz T. (2011), *Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in Mercosur and SADC*, *West European Politics*, vol. 35, ss. 155-173.