

*Kamil Zajączkowski**

Unia Europejska – Afryka Subsaharyjska: stosunki u progu XXI w.

1. Przesłanki i uwarunkowania współpracy u progu XXI w.

Ostatnia dekada XX w. i początek XXI w. przyniosły zasadnicze przewartościowania w relacjach między Unią Europejską a Afryką Subsaharyjską. Taki stan rzeczy jest konsekwencją zachodzących procesów globalizacji i internacjonalizacji współczesnych stosunków międzynarodowych, a także zmian wewnątrz Starego Kontynentu (np. wejścia w życie Traktatu z Maastricht – 1 XI 1993 r. – ustanawiającego Unię Europejską; wprowadzenie do obiegu wspólnej waluty – euro) i Czarnego Łądu po zakończeniu zimnej wojny.

Ogólne ramy instytucjonalne współpracy między dwoma regionami wyznacza obecnie, podpisany 23 czerwca 2000 r. w Cotonou (Benin), Układ o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi.¹ Porozumienie zostało zawarte na 20 lat, z możliwością przedłużenia na kolejnych pięć. Układ wszedł w życie 1 kwietnia 2003 r. i zastąpił wcześniejszy system partnerstwa oparty na konwencjach z Lomé.² Układ z Cotonou koncentruje się na trzech płaszczyznach:

* Mgr **Kamil Zajączkowski** – doktorant w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Zob. szerzej: B.Martenczuk, *From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in Legal Perspective*, „European Foreign Affairs Review”, no. 4/2000, s.25-39; J.-R.Goulongana, *Together we must take up challenges of the Cotonou Agreement*, „The ACP-EU Courier”, September 2000, s.5.

² Pierwsze instytucjonalne związki Wspólnot i krajów Afryki zostały ustalone już w Traktacie Rzymskim z 1957 r., w którym zawarto postanowienia (art. 131-136) o stowarzyszeniu krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą. Po uzyskaniu niepodległości przez większość państw kolonialnych, stosunki WE z krajami Afryki Subsaharyj-

handlowej, rozwojowej oraz politycznej, przy uwzględnieniu wzajemnych współzależności między wymianą handlową, zapewnieniem zrównoważonego rozwoju oraz dialogiem politycznym.³

Aktywna polityka Unii Europejskiej wobec regionu Afryki Subsaharyjskiej u progu XXI w. wynika z interesów politycznych (szczególnie po 11 września 2001 r. Afryka stanowi istotny element w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego, walki z terroryzmem) i ekonomicznych oraz z tradycji i więzów historycznych poszczególnych państw UE z dawnymi koloniami. Ma ona także służyć umacnianiu pozycji i roli Unii jako globalnego aktora stosunków międzynarodowych (stad, m.in., Unia Europejska dąży do zespolenia trzech elementów jej stosunków zewnętrznych, tj. polityki zagranicznej i handlowej oraz pomocy rozwojowej).

Państwa UE podkreślają, że konflikty polityczne i etniczne w Afryce, pogłębienie się nędzy i inne tragiczne wydarzenia na tym kontynencie stanowią w dłuższej perspektywie zagrożenie dla bezpieczeń-

skiej przekształcono w stosunki umowne, czego wyrazem były Konwencje z Yaoundé z 1963 r. i z 1969 r., a następnie konwencje Lomé I (1975 r.), Lomé II (1979 r.), Lomé III (1984 r.) i Lomé IV (1989 r.). Sygnatariuszami konwencji z Lomé, poza krajami Afryki Subsaharyjskiej, zostały również kraje z Karaibów i Pacyfiku, występując jako jednolita grupa państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Grupa państw AKP powstała na podstawie tzw. porozumienia z Georgetown z 1975 r. Dokument ten podpisali przedstawiciele 46 krajów. Obecnie grupa AKP liczy 79 krajów. Niektóre źródła podają liczbę 78 ze względu na wątpliwość co do statusu Kuby. Rada Ministrów AKP na spotkaniu 14 grudnia 2000 r. w Brukseli przyjęła rezolucję, w której zdecydowano o przyjęciu Kuby do grupy państw AKP. Rada zastrzegła jednak, iż Hawana nie podpisze porozumienia z Cotonou. Związane to było ze sprzeciwem Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć także, iż mimo wielu cech wspólnych kraje AKP nigdy nie stanowiły monolitu, a powstanie grupy na mocy układu z 1975 r. było w dużym stopniu efektem dążenia małych krajów karaibskich i z Pacyfiku do zjednoczenia się wokół dysponujących większą siłą przetargową krajów afrykańskich i uzyskania podobnych jak one korzyści ze współpracy z EWG. Zob. szerzej: K.Zajączkowski, *The Relations Between the European Union and the Countries of Sub-Saharan Africa Following the End of the Cold War*, „Hemispheres. Studies on Cultures and Societies”, no. 20/2005, Polish Academy of Sciences, s.93-99.

³ Zgodnie z Układem podstawowym, jego celem jest zmniejszenie ubóstwa oraz zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego państw AKP. Wskazuje się również na znaczenie współpracy politycznej, poruszając przy tym takie kwestie jak: budowa środków wzajemnego zaufania, zapobieganie konfliktom i migracjom. Jedną z cech Układu z Cotonou jest nowe podejście do zarządzania projektami pomocowymi. Opiera się ono na ocenie potrzeb i zdolności poszczególnych państw AKP do wykorzystania pomocy i dostosowanych do tego środków finansowych, a nie jak dotychczas na określonych sztywnych kryteriach, takich jak PKB na 1 mieszkańca. Zob. *Implementing the New ACP-EU Agreement*, ECDPM, Maastricht 2000.

stwa europejskiego, m.in. poprzez nielegalną migrację do państw wyżej rozwiniętych, rozwój przestępczości zorganizowanej czy też powstawanie napięć na tle różnic społeczno-cywilizacyjno-kulturowych. Narasta jednocześnie świadomość, że rządy i elity afrykańskie nie są w stanie przełamać tych kryzysów samodzielnie. Ich rozwiązanie staje się więc wyzwaniem dla całej wspólnoty międzynarodowej, w tym dla UE.

Na początku trzeciego tysiąclecia powstały uwarunkowania, ułatwiające realizację europejskiej polityki wobec Afryki. Utworzona w 2002 r. Unia Afrykańska (UA), której członkami są prawie wszystkie państwa afrykańskie, stała się partnerem, z którym Unia Europejska może prowadzić równorzędny dialog. Nastąpił również szybki rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). UE zyskała zdolność prowadzenia operacji wojskowych i cywilnych pozwalających na udział w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych zagrażających stabilności i rozwojowi państw afrykańskich. UE i UA współpracują w tym zakresie od 2003 r.

Wobec wzrastającego zapotrzebowania na surowce energetyczne państwa UE interesują się coraz większym stopniu złożami nieodnawialnych 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 tylko.⁴

W tym kontekście należy zauważyć, że aktywna polityka UE wobec Afryki wynika również z postawy Pekinu i Moskwy. W ciągu ostatnich bowiem lat państwa afrykańskie zajęły ważne miejsce w chińskiej i rosyjskiej polityce zagranicznej, których głównym celem jest uzyskanie dostępu do złóż surowców oraz zdobycie nowych rynków zbytu.⁵ Od 2000 r. dwustronny handel między ChRL a krajami

⁴ B.Wojna, *Polityka Unii Europejskiej wobec Afryki – nowy dokument programowy*, „Biuletyn PISM”, nr 344/2006.

⁵ Po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r., gdy wzrosła niestabilność na Bliskim Wschodzie, ChRL zaczęła dążyć do dywersyfikacji dostaw ropy naftowej. Działalność Pekinu skupia się obecnie przede wszystkim w Sudanie, Angoli i Nigerii. Chiny są podstawowym inwestorem w przemyśle naftowym i związanych z nim projektach infrastrukturalnych w Sudanie, a połowa eksportu sudańskiej ropy przypada na Pekin. W Nigerii Chiny uzyskały licencję na eksploatację czterech złóż w zamian

Afryki wzrósł pięciokrotnie. Podczas trzeciego Forum Współpracy Chin i Afryki w listopadzie 2006 r. przedsiębiorstwa chińskie podpisały z 11 państwami porozumienia handlowe o wartości 1,9 mld USD.⁶ Prezydent W. Putin z kolei w trakcie wizyty w RPA i Maroku we wrześniu 2006 r. zapowiedział umacnianie sojuszu politycznego i ekonomicznego z państwami Afryki.⁷ Jednocześnie rozwój współpracy ChRL i Rosji z krajami Czarnego Łądu utrudnia realizację celów polityki UE oraz spowalnia procesy demokratyczne i gospodarcze w Afryce. ChRL i Rosja, w przeciwieństwie do Unii, nie uzależniają swej pomocy i zawarcia umów biznesowych od wdrażania reform politycznych i gospodarczych. Tym samym następuje osłabienie presji na przeprowadzenie reform czy walkę z korupcją w krajach Afryki, a zarazem spadek atrakcyjności europejskich ofert handlowych oraz osłabienie pozycji Unii w regionie.⁸

Współpraca rozwojowa i humanitarna UE z państwami rozwijającymi się traktowana jest przez Brukselę jako jeden z istotnych instrumentów w polityce zewnętrznej Wspólnot wobec państw Południa. Polityka pomocowa Unii Europejskiej ma do spełnienia różne cele o charakterze zarówno gospodarczym, politycznym (np. promocja własnego państwa), jak i społecznym.⁹ Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Afryki, jak zauważają ekonomiści, może okazać się stymulatorem ekspansji eksportu nie tylko dóbr, lecz również różnorodnych usług z krajów donatorów. Warunkiem niezbędnym jednak do wykorzystania tej możliwości jest obecność historyczna, polityczna, gospodarcza,

za deklarację budowy elektrowni wodnej. Łącznie ChRL zakłada zainwestowanie w Nigerii 10 mld USD w różne sektory przemysłu. W Angoli, która sprzedaje do Chin więcej ropy niż Arabia Saudyjska, w pakiecie umożliwiającym eksploatację złóż ropy zaoferowano preferencyjną pożyczkę 2 mln USD jako część długookresowej pomocy gospodarczej obejmującej budowę m.in. kolei i dróg. A.Gradziuk, *Polityka Chin wobec państw Afryki*, „Biuletyn PISM”, nr 406/2006; *Africa and China*, „The Economist”, 03.11.2006.

⁶ Ponadto prezydent ChRL zapowiedział udzielenie w ciągu najbliższych trzech lat preferencyjnych pożyczek i kredytów o wartości 5 mld USD, podwojenie środków pomocowych i umorzenie części zadłużenia.

⁷ Prezydentowi Rosji w wizycie towarzyszył m.in. Aleksandr Niczyporuk, prezes rosyjskiej firmy diamentowej Alrosa, która zacieśnia współpracę z koncernem De Beers z RPA. Obie firmy są monopolistami na światowym rynku diamentów. Zob. „Gazeta Wyborcza”, 06.09.2006.

⁸ L.Lombard, *Africa's China Card*, „Foreign Policy”, April/2006.

⁹ Por.: K.Zajączkowski, *Polityka rozwojowa i humanitarna jako instrument realizacji celów Unii Europejskiej w Ameryce Łacińskiej w: Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji*, red. M.F.Gawrycki, Toruń 2006, s.237-258.

kulturalna w krajach beneficjentach. Dla byłych metropolii jest to sprawa w miarę prosta. O wiele trudniejsze jest to dla nowych członków UE – nie mających ani przeszłości i „obycia” kolonialnego, ani uznanej pozycji na gospodarczej mapie świata, ani autentycznych doświadczeń w handlu z Trzecim Światem (dlatego pierwszym zadaniem dla krajów nowo przyjętych do UE jest zaistnienie na rynku zamówień publicznych w krajach AKP).

Kraje Afryki Subsaharyjskiej w relacjach z Unią Europejską dążą natomiast do wypracowania takiego modelu współpracy na linii Północ-Południe, który służyłby pełniejszemu włączeniu się kontynentu afrykańskiego w globalizującą się gospodarkę i politykę światową.¹⁰

Państwa rozwijające się, w tym kraje Afryki Subsaharyjskiej, protestują przeciw dalszej ich marginalizacji w stosunkach międzynarodowych. Kampanię pod hasłem ogólnoświatowego wezwania do działań na rzecz zwalczania ubóstwa (*Global Call to Action Against Poverty*) zapoczątkował w styczniu 2005 r. prezydent Brazylii Luiz Inácio Lula da Silva podczas otwarcia Światowego Forum Społecznego. Nelson Mandela dał jej początek w Wielkiej Brytanii w lutym 2005 r. Cele kampanii można podsumować w trzech punktach: zwiększenie pomocy, anulowanie długów oraz uczciwy handel.

Uwarunkowania gospodarcze państw afrykańskich skłaniają (niemożność wydobycia się z kręgu zacofania i nędzy oraz wejścia na drogę szybkiego rozwoju gospodarczego) je do zacieśnienia kontaktów z UE. Ponadto koniec rywalizacji Wschód-Zachód sprawił, iż wsparcie z powodów ideologicznych dla państw Południa ze strony Wspólnot Europejskich zdezaktualizowało się. Nie mogą one liczyć na poparcie UE tylko z uwagi na względy polityczne.

Pojawiły się jednocześnie nowe obszary zainteresowań ekonomicznych UE w Azji Południowo-Wschodniej i w Ameryce Łacińskiej, które stanowią konkurencję dla Afryki. Tym samym państwa afrykańskie obawiają się, iż brak współpracy z Unią Europejską może prowadzić do dalszej ich marginalizacji na arenie międzynarodowej – w szczególności, że od połowy lat 90. XX w. UE dąży do zastępowania jednostronnych preferencji bilateralnymi porozumieniami o wolnym handlu w stosunkach z niektórymi krajami basenu Morza Śródziemnego

¹⁰ Por. *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E.Haliżak, R.Kuźniar, J.Symonides, Bydgoszcz-Warszawa 2004; *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E.Haliżak, R.Kuźniar, Warszawa 2005; *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, red. M.W.Solarz, Warszawa 2005.

i Ameryki Łacińskiej (np. z Meksykiem i Chile) lub ich ugrupowaniami integracyjnymi (np. Mercosur).¹¹

Niespotykana dotychczas dynamika i skala zmian w stosunkach międzynarodowych wymaga wytyczenia szerszego pola działania polityki zagranicznej krajów Afryki Subsaharyjskiej i sprecyzowania jej nowych kierunków. Tendencja ta stwarza pozytywne przesłanki dla wzajemnych stosunków między Afryką a Europą.¹²

Stosunki Unii Europejskiej z Afryką Subsaharyjską u progu XXI w. cechuje złożoność i wielowątkowość. W roku 2005 doszło do dalszej intensyfikacji relacji między regionami. Sprzyjały temu takie wydarzenia jak: spotkania w ramach instytucji istniejących na mocy Układu z Cotonou, ogłoszenie w marcu 2005 r. wyniku prac Komisji ds. Afryki powołanej przez premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira czy przyjęcie „Strategii wobec Afryki” w czasie spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. (dokument ten zaproponowany w październiku 2005 r. przez Komisję Europejską zakłada realizację polityki opartej na spójności i całościowym podejściu Unii Europejskiej do kontynentu afrykańskiego).

Równocześnie początek XXI w. uwidoczniał, iż europejska percepcja sytuacji w Afryce nie jest w pełni tożsama z poglądami reprezentowanymi przez przedstawicieli Czarnego Łądu, czego wyrazem były, m.in., szczyt G-8 w lipcu 2005 r. w Gleneagles i Konferencja Ministerialna WTO w Hongkongu w grudniu 2005 r.

2. Afrykańskie „ciche tsunami” – polityka rozwojowa i humanitarna UE wobec Afryki Subsaharyjskiej

Polityka rozwojowa Unii wobec Afryki Subsaharyjskiej i innych państw AKP charakteryzuje się innowacyjnością i znacznym rozmia-rem. Unia jest największym na świecie donatorem pomocy rozwojowej i ma szansę zachować tę pozycję w najbliższej przyszłości, zwłaszcza

¹¹ Por. K.Zajączkowski, *Ameryka Łacińska w polityce Unii Europejskiej w: Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*, red. M.F.Gawrycki, Warszawa 2006; M.McQueen, *The EU's Free Trade Agreements with Developing Countries: A Case for Wishful Thinking?*, „The World Economy”, no. 9/2002.

¹² *Świat-Europa-Dolny Śląsk. Wyzwania milenijne*, red. T.Łoś-Nowak, M.S.Wolański, Wrocław 2002; J.E.Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004; *Gospodarka światowa. Handel zagraniczny i marketing. Wybrane problemy*, red. B.Mucha-Leszko, Lublin 2003; M.Dobroczyński, *Międzynarodowe związki gospodarki z polityką*, Toruń 2004.

jeśli weźmie się pod uwagę jej potencjał w stosunkach międzynarodowych.¹³

Unia Europejska łącznie przeznaczą 0,51% swojego PKB na pomoc rozwojową w świecie (USA – 0,15%, Japonia 0,32%).

W 2000 r. przeznaczyła ona na pomoc dla krajów rozwijających się ponad 27 mld euro, czyli 47% całości tego typu pomocy wszystkich państw świata. Dla samej Afryki przewidziano 8,1 mld euro, tj. 67% całości międzynarodowej pomocy rozwojowej kierowanej na ten kontynent.¹⁴

Głównymi źródłami wspólnotowej pomocy rozwojowej są budżet WE oraz Europejski Fundusz Rozwoju (*European Development Fund – EDF*),¹⁵ z których pochodziło – odpowiednio (na początku XXI w.) – ok. 75% i ok. 20% wszystkich środków.¹⁶ Pozostałą część dostarcza Europejski Bank Inwestycyjny (*European Investment Bank – EBI*).

W latach 2002–2007 UE przewidziała pomoc rozwojową dla państw AKP w wysokości około 23 mld euro. Ponadto EBI udzieli preferencyjnych kredytów na sumę 1,7 mld euro.

Należy także pamiętać, że oprócz tych form pomocy rozwojowej państwa członkowskie Unii Europejskiej udzielają również wsparcia

¹³ D.Milczarek, *The International Role of the European Union As a „Civilian Power”*, „The Polish Foreign Affairs Digest”, no. 4/2003; idem, *Potencjał UE w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, „Studia Europejskie”, nr 1/2005, s.9-29; idem, *Potencjał UE w stosunkach międzynarodowych (część 2)*, „Studia Europejskie”, nr 2/2005, s.9-27.

¹⁴ Ze środków wspólnotowych finansuje się różnego rodzaju projekty i programy rozwojowe. Np. w latach 2000–2002 UE współfinansowała w Burkina Faso projekt budowy kanalizacji miejskiej oraz program walki z ubóstwem, a w Ghanie realizację projektu uzdatniania wody. W roku 2002 Komisja Europejska i Erytrea podpisały porozumienie (tzw. Country Strategy Paper), które przewiduje, że w latach 2002–2007 UE przeznaczy 88 mln euro na pomoc dla Erytrei w odbudowie kraju. Por.: M.Breuning, *Foreign Aid, Development Assistance, or Development Cooperation: What's in a Name?*, „International Politics”, no. 3/2002, s.369-377.

¹⁵ Europejski Fundusz Rozwoju został utworzony w 1958 r. na mocy Konwencji Wykonawczej dołączonej do Traktatu o EWG z 1957 r. Jest finansowany z wpłat członkowskich na podstawie wzajemnych uzgodnień. Udział wpłat z krajów UE do EDF jest odzwierciedleniem ich udziału w PKB, a także powiązań historycznych. W okresie pierwszych pięciu lat dysponował kwotą 581 mln ecu. W kolejnych latach środki Funduszu znacznie wzrastały, sięgając 14,6 mld euro w latach 1996–2000.

¹⁶ Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej dla krajów AKP, w tym Afryki Subsaharyjskiej, jest kierowana przez EDF w dwóch formach. Pierwsza, zwana „pomocą możliwą do zaprogramowania”, ma formę bezzwrotnych grantów i jest wykorzystywana przez narodowe i regionalne programy na finansowanie tradycyjnych projektów współpracy rozwojowej. Druga, tzw. pomoc nienadająca się do zaprogramowania, ma charakter warunkowy i jest udzielana na zasadzie „case by case”.

na podstawie porozumień bilateralnych. I to właśnie pieniądze pochodzące bezpośrednio od poszczególnych członków UE stanowią większość pomocy dla krajów afrykańskich (kwoty przeznaczone na ten cel z budżetu unijnego to jedynie ok. 20% całościowej pomocy).

Państwa członkowskie – mimo odpowiednich zapisów w Traktacie z Maastricht¹⁷ – odnoszą się z dużym sceptycyzmem do ściślejszej koordynacji działalności w zakresie polityki rozwojowej. Widocznym tego przejawem jest duże zaangażowanie Francji w swoich byłych koloniach,¹⁸ Hiszpanii w Ameryce Łacińskiej czy Wielkiej Brytanii¹⁹ w krajach Afryki Zachodniej. Poszczególne państwa członkowskie chcą bowiem wykorzystać udział w polityce rozwojowej nie tylko do umacniania swojej pozycji politycznej w ramach UE, ale również w stosunkach bilateralnych z krajami Afryki i innymi państwami AKP, a przede wszystkim do zwiększenia kontaktów oraz powiązań gospodarczych z tymi państwami.

Podkreśla się, iż wszystkie unijne środki przeznaczane na pomoc rozwojową (tj. te pochodzące z budżetu wspólnotowego, jak i te z budżetów narodowych państw członkowskich) powinny być w większej części zarządzane przez Komisję Europejską. Jedynie takie rozwiązanie może przyczynić się do bardziej efektywnego rozdysponowania i wykorzystania środków pomocowych.

Od połowy lat 90. XX w. państwa afrykańskie wyrażały obawy, iż akcesja nowych państw do UE może spowodować zmniejszenie pomocy dla państw AKP. Wyrazem tego zaniepokojenia była Deklaracja z Nadi (przyjęta 19 lipca 2002 r.), w której przywódcy państw AKP uznali, że należy opracować strategię ograniczenia negatywnych skutków rozszerzenia UE dla partnerstwa UE-AKP.²⁰ Reakcją na taki stan rzeczy były postanowienia Rady Europejskiej z Barcelony w 2002 r. Zgodnie z nimi od 2006 r. kraje członkowskie UE – w tym nowo przyjęte – powinny przekazywać 0,33% PKB na pomoc dla krajów rozwija-

¹⁷ Do wejścia w życie Traktatu z Maastricht, wspólnotowa działalność w dziedzinie pomocy rozwojowej nie miała wyraźnego umocowania w zapisach traktatowych, co w dużej mierze wynikało z braku zgody państw członkowskich na pełne uwspólnowanie tejże dziedziny.

¹⁸ M.W.Solarz, *Francja wobec Afryki Subsaharyjskiej*, Warszawa 2004.

¹⁹ W.Lizak, K.Trzeciński, K.Zajączkowski, *Afryka Zachodnia w polityce Wielkiej Brytanii na przełomie XX i XXI wieku w: Państwa Afryki Zachodniej. Fakty. Problemy stabilizacji i rozwoju. Polskie kontakty*, red. Z.Łazowski, Warszawa 2006, s.72-107.

²⁰ Declaration de Nadi. Solidarité ACP dans un monde globalisé. ACP/28/029/02 (Final), s.24.

jących się (jest to i tak niewiele, biorąc pod uwagę fakt, że ONZ od lat propaguje ideę przeznaczania przez państwa rozwinięte 0,7% PKB na Oficjalną Pomoc Rozwojową dla państw Południa).²¹ Obecnie wysokość tych środków jest dobrowolna i tylko kraje skandynawskie przeznaczają około 1% PKB na różne formy pomocy zagranicznej.²²

Zaznacza się jednocześnie, że rozwój krajów Południa nie może się opierać jedynie na Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance – ODA*)²³ przekazywanej przez państwa rozwinięte. ODA musi być jednym z wzajemnie wspierających się elementów kompleksowej strategii finansowania rozwoju, na którą składają się także: mobilizacja własnych środków rozwojowych, inwestycje prywatne, handel międzynarodowy czy redukcja zadłużenia.

Szczególną inicjatywą w kwestii pomocy rozwojowej wykazał się w 2005 r. rząd Wielkiej Brytanii – wówczas Londyn przewodniczył grupie G-8 oraz Unii Europejskiej (w drugim półroczu). Tony Blair i Gordon Brown liczyli na to, że uczynienie kwestii pomocy Afryce kwestią pierwszoplanową przyczyni się do zwielokrotnienia wysiłków na rzecz realizacji przyjętych przez ONZ w 2000 r. Milenijnych Celów Rozwoju, najważniejszego długookresowego programu pomocy Afryce. Taka postawa Wielkiej Brytanii wynikała także z chęci udowodnienia, iż UE ma ambicje nie tylko pozostać największym kolektywnym dawcą pomocy rozwojowej na świecie, ale i odgrywać pierwszoplanową rolę w rozwiązywaniu problemów globalnych (T.Blair w styczniu 2005 r. podkreślił, że oprócz terroryzmu międzynarodowego i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, pomoc dla Afryki to obecnie najważniejszy problem świata).²⁴

²¹ Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002. Presidency Conclusions.

²² Ekonomisci z Banku Światowego szacują, że realizacja Milenijnych Celów Rozwoju wymaga zwiększenia przez kraje rozwinięte pomocy rozwojowej o około 40-60 mld USD rocznie przez najbliższych 15 lat, co faktycznie oznacza konieczność podwojenia obecnych transferów pomocowych. *World Bank Estimates Cost of Reaching the Millenium Development Goals at 40-60 billion Annually in Additional Aid*, „World Bank Press Release”, nr 212/2002; V.Michaux, *L'élargissement de l'Union: une menace pour le développement?*, „Le Courier ACP-UE”, lipiec-sierpień/2002, s.18-19.

²³ Zgodnie z definicją opracowaną przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD, Oficjalna Pomoc Rozwojowa to przepływy kierowane do krajów rozwijających się i instytucji wielostronnych, które są po pierwsze, dostarczane przez oficjalne instytucje, włączając w to instytucje państwowe i samorządowe lub przez ich agencje wykonawcze, po drugie, ich podstawowym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się, po trzecie, zawierają co najmniej 25% darowizny.

²⁴ A.Gradziuk, *Szczyt w Gleneagles w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn PISM”, nr 55/2005.

W 2004 r. T.Blair powołał specjalną Komisję ds. Afryki, która w marcu 2005 r. opublikowała raport z zaleceniami podjęcia przez państwa G-8 odpowiednich działań. Pierwsze z nich – umorzenie długów, było przedmiotem negocjacji ministrów finansów G-7 (bez Rosji) z Bankiem Światowym i MFW. G. Brown dążył do całkowitego umorzenia długów wobec instytucji międzynarodowych dla 62 państw. 11 czerwca 2005 r. udało się osiągnąć porozumienie, w którym postanowiono umorzyć dług 18 krajom, głównie afrykańskim, na łączną kwotę 40 mld USD. Niemniej państwa te będą musiały rozliczyć zobowiązania wobec prywatnych instytucji oraz rządów innych państw. W Gleneagles, podczas szczytu G-8, osiągnięto natomiast porozumienie w sprawie zwiększenia pomocy finansowej, zgodnie z celem T. Blaira, o 25 mld USD rocznie. Członkowie G-8 przyjęli indywidualne zobowiązania zwiększenia tej pomocy: UE do 0,56% dochodu narodowego do 2010 r., Niemcy i Włochy – 0,51% do 2010 r., Francja – 0,5% do 2007 r., Wielka Brytania – 0,7% do 2013 r., USA, Japonia i Kanada – podwojenie obecnej pomocy do 2010 r., Rosja – umorzenia 11,3 mld USD długu państwom afrykańskim. Choć zobowiązanie zwiększenia pomocy jest wysokie, w wielu przypadkach jest ono jedynie powtórzeniem wcześniejszych obietnic, które nie zostały spełnione. Wielka Brytania nie potrafiła także dokładnie określić, w jaki sposób chce zapewnić monitorowanie oraz kontrolę wywiązywania się ze zobowiązań „szczytu” w Gleneagles i jakie konkretne kroki podejmie w celu wdrożenia jego postanowień w życie.

Unia Europejska jest również największym dostarczycielem pomocy humanitarnej na świecie. Udziela około 30% globalnej pomocy humanitarnej.²⁵ Natomiast należące do niej państwa dodatkowo jeszcze świadczą około 25% takiej pomocy.²⁶ Od 1992 r. głównym organem koordynującym unijną pomoc humanitarną jest Humanitarian Aid Office (ECHO) współpracujący z organizacjami i agencjami międzynarodowymi oraz z organizacjami pozarządowymi (mandat dla ECHO dało rozporządzenie Rady z 20 czerwca 1996 r.).²⁷ W 2004 ECHO dostarczył do Afryki pomoc humanitarną o wartości 183 mln euro, co stanowiło 37% ogólnego budżetu ECHO (492 mln euro). W 2002 r. UE przeznaczyła około 50 mln euro na walkę z głodem na południu Afryki.²⁸ W 2004 r. przekazała 72 mln euro na pomoc

²⁵ Podstawę finansowania operacji związanych z pomocą humanitarną Unii Europejskiej stanowi rozdział B7–21 budżetu Komisji Europejskiej oraz odpowiednie zapisy Układu z Cotonou.

²⁶ *Human Development Report*, UNDP 2002.

²⁷ *Council Regulation No. 1257/96 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid*, O. J., L 163, 02/07/1996 P.0001-0006.

ki.²⁸ W 2004 r. przekazała 72 mln euro na pomoc humanitarną dla ogarniętego wojną domową Darfuru, a wiosną 2005 r. 12 mln euro dla uchodźców w Czadzie. Natomiast w styczniu 2006 r. UE ofiarowała 2,5 mln euro na lekarstwa i opiekę zdrowotną dla Jemenu.

26 grudnia 2005 r., w rocznicę tragicznych wydarzeń w Azji Południowo-Wschodniej związanych z tsunami, Komisja Europejska podjęła decyzję o wyasygnowaniu w 2006 r. w ramach pomocy humanitarnej 167,5 mln euro dla 10 państw afrykańskich dotkniętych różnymi kataklizmami. Przy tej okazji, komisarz Louis Micheal zaznaczył, iż „większość państw afrykańskich przeżywa dramatyczne sceny – przypominające te z Azji – niemalże co dzień. Z taką jednak różnicą, że o wydarzeniach na Czarnym Łądzie mało kto informuje”. To takie „ciche tsunami, o którym nie wolno nam zapominać”- zauważył komisarz.²⁹

Podjęte przez UE działania dla Afryki Subsaharyjskiej wychodzą naprzeciw aktualnym tendencjom w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju – opartej, m.in., na odpowiedzialności państw biorców za ich własny rozwój (*ownership*), poszanowaniu zasad demokracji i praw człowieka oraz zasad dobrego rządzenia (*good governance*). Niemniej kluczową sprawą pozostaje ilość środków wygospodarowanych przez UE na pomoc dla krajów Afryki, zapewnienie koordynacji działań poszczególnych agencji pomocowych oraz wzmocnienie spójności ich działań z politykami Unii w innych dziedzinach, takich jak handel czy ochrona środowiska (tzw. *policy coherence*). Także kraje Afryki Subsaharyjskiej muszą podjąć odpowiednie działania, by dostarczana im pomoc była lepiej wykorzystana. Istota sprawy polega bowiem nie na deklaratywnym zaaprobowaniu zapisanych w porozumieniach zasad współpracy, ale na faktycznej ich implementacji do poszczególnych dziedzin życia politycznego, społecznego i gospodarczego (zwrócił na to uwagę Komitet Pomocy Rozwojowej OECD w 2004 r.).

²⁸ *World Food Program Says African Food Crisis Threatens 38 Million*, WFP, 05.12.2002; *Africa: Countries Facing Exceptional Food Shortages – December 2002*, WFP, 11.12.2002.

²⁹ Źródło:
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1711&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

3. Stosunki gospodarcze i handlowe – partnerstwo, ale kiedy?

W wymiarze handlowo-ekonomicznym stosunków między UE a państwami Afryki Subsaharyjskiej możemy zauważyć dwie tendencje, jakie utrzymują się od dłuższego czasu i są charakterystyczne dla relacji między tymi dwoma regionami:

– Unia Europejska jest najważniejszym i największym partnerem handlowym Afryki. W 2005 r. import i eksport do UE łącznie wyniósł 150 mld euro, co stanowiło 45% całości obrotów handlu zagranicznego Afryki. Z tego 50% przypadało na Afrykę Północną, 31% na kraje Afryki Subsaharyjskiej, a 19% na RPA (dla porównania handel wewnątrzafrykański osiągnął tylko 29 mld euro, tj. 9% całości obrotów);

– równocześnie udział krajów Afryki w handlu UE (unijnym) spada i wynosi obecnie około 3,39%, jeżeli jeszcze pominiemy w tych obliczeniach 5 najlepiej rozwiniętych ekonomicznie państw (Algierię, Tunezję, Libię, Egipt i RPA) to udział państw Afryki w handlu UE wynosi zaledwie 1,12%.³⁰

Dane te ukazują, iż UE skupia swoją działalność ekonomiczną i handlową na najbardziej rozwiniętych państwach afrykańskich. Dotychczasowe regulacje między UE a Afryką nie zdynamizowały rozwoju państw Afryki Subsaharyjskiej i nie zahamowały procesu ich postępującej marginalizacji w globalizującej się gospodarce światowej, widocznej zwłaszcza na tle szybkiego rozwoju gospodarek państw azjatyckich. Udział państw afrykańskich w napływie inwestycji bezpośrednich wyniósł w 2005 r. około 9 mld USD, co stanowiło 1% światowych inwestycji bezpośrednich; także wartość inwestycji portfelowych była w 2005 r. najniższa w Afryce Subsaharyjskiej (wyniosła 2% w skali światowej).³¹ W tym kontekście zaznacza się, że przyszła współpraca UE – Afryka powinna w większej mierze zapewnić wsparcie rozwoju sektora prywatnego w krajach AKP i przewidywać udzielanie gwarancji inwestycjom zagranicznym, czemu dotąd kraje Afryki się sprzeciwiały.

³⁰ *African Development Indicators 2005*, The World Bank, Washington 2005; *External and Intra-European Union Trade*, Eurostat, Brussels 2005.

³¹ *Global Development Finance*, The World Bank, 2001, s.62; A.Cafruny, P.Peters, *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, The Hague 1998, s.39; A.Cox, A.Koning, *Understanding European Community Aid: Aid Policies, Management and Distribution*, London 1997, s.85-90.

Państwa afrykańskie zwracają natomiast uwagę na równość partnerów przy wypracowywaniu strategii rozwoju gospodarczego oraz zapewnienie prawa do różnorodności i regionalizmu – gwarantujących priorytety ekonomiczne poszczególnych państw. Dotychczas bowiem, ich zdaniem, nie brano powyższych czynników pod uwagę.

W sferze handlowej zasadnicze jest pytanie, czy wejście w życie Układu z Cotonou przyczyni się – poprzez stosowanie mechanizmów i reguł WTO – do głębszego zintegrowania krajów Afryki Subsaharyjskiej z gospodarką światową i do zwiększenia dostępu dla ich towarów na rynki państw uprzemysłowionych. Układ z Cotonou przewiduje, że od 2008 r. najlepiej rozwinięte państwa AKP zliberalizują handel z UE, podpisując tzw. umowy o partnerstwie gospodarczym (*EPA – Economic Partnership Agreements*). Mają to być w praktyce umowy o wolnym handlu. Pytanie brzmi, czy te z państw Afryki Subsaharyjskiej, które zdecydują się (oraz spełnią kryteria wymagane przez UE) i podpiszą te umowy ekonomiczne, będą należycie przygotowane na silną globalną konkurencję. Należy także pamiętać, iż kraje takie muszą się liczyć z poniesieniem ogromnych kosztów na restrukturyzację i modernizację wielu sektorów gospodarki – i tu pojawia się kolejne pytanie: czy je stać na tak duże koszty związane z restrukturyzacją?

Nie wyjaśniono również dokładnie modelu współpracy handlowej między UE a tymi krajami AKP, z którymi od 2008 r. nie zaczną obowiązywać układy o partnerstwie gospodarczym.³² Wiadomo jedynie, iż UE wypracuje z takimi krajami inne mechanizmy wymiany handlowej, zgodne z regułami WTO i oparte na systemie Powszechnych Preferencji Celnych (GSP).³³

³² Czynniki zachęcającymi do podpisania przez kraje Afryki umów EPA są podejmowane przez UE działania zmierzające do szerszego otwarcia rynku dla produktów pochodzących z państw Południa, takie jak np. inicjatywa „Everything but Arms”. Zgodnie z zaaprobowaną 26 lutego 2001 r. przez Radę UE inicjatywą „Everything but Arms” UE wniosła od 5 marca 2001 r. cła i ograniczenia ilościowe na niemal wszystkie (oprócz broni) produkty pochodzące z 48 krajów najmniej rozwiniętych; z wyjątkiem cukru, ryżu i bananów, odnośnie do których liberalizacja ma następować stopniowo do 2009 r. Zob.: *Generalised System of Preferences. EU Approves „Everything but Arms” Trade Access for Least Developed Countries*, „Press Release”, 26.02.2001.

³³ Pamiętać przy tym należy, że o ile preferencje gwarantowane w ramach konwencji z Lomé i porozumienia z Cotonou wynikają z dwustronnej umowy, to GSP jest systemem dyskrejonalnym – wprowadzanym jednostronnymi decyzjami krajów rozwiniętych, w ramach którego preferencje mogą być jednostronnie modyfikowane, a nawet cofnięte. Por.: P.Lamy, *Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU Approach Towards the Problem of Multilateralism vs. Regionalism in Trade Policy*, „The World Economy”, no. 10/2002.

Jednym z istotnych problemów dla państw Afryki Subsaharyjskiej pozostaje dostęp ich produktów rolnych na rynki UE. Chodzi tu przede wszystkim o subsydia unijne dla sektora rolnego państw członkowskich, które w istotny sposób mogą ograniczyć wolny handel między UE a państwami Afryki odnośnie do towarów rolnych. Ponadto, wbrew oczekiwaniom państw Południa, UE podjęła decyzję o utrzymaniu do 2013 r. subsydiów rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wielu analityków zaznacza niszczący efekt subsydiów rolnych dla gospodarek państw rozwijających się, które wielokrotnie przewyższają wartość pomocy rozwojowej oferowanej tym krajom, również na mocy Porozumienia z Cotonou (według OECD w 2001 r. UE udzieliła, różnymi kanałami, wsparcia dla swojego sektora rolnego w wysokości 93 mld USD). Kwestii handlu towarami rolnymi nie udało się rozwiązać podczas Konferencji Ministerialnej WTO w Hongkongu w grudniu 2005 r.³⁴

W kontekście negocjacji w ramach WTO należy podkreślić, iż stosunki handlowe między UE i Afryką Subsaharyjską są charakterystyczne dla relacji między krajami Północy i Południa. Państwa Czarnego Łądu mają w swojej ofercie eksportowej przede wszystkim dobra podstawowe, niezwykle „wrażliwe” dla unijnej gospodarki. Taki stan rzeczy powoduje, iż prace nad liberalizacją handlu między tymi dwoma regionami napotykać wiele przeszkód. Na przykład Polska i 12 innych państw UE podkreśliły w połowie 2005 r., iż zobowiązania Komisji na forum WTO nie mogą naruszać zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Była to odpowiedź na propozycję komisarza P. Mandelsona, który w imieniu krajów Unii zadeklarował, że jest w stanie zmniejszyć dopłaty dla rolników o 70%. Prezydent Francji Jacques Chirac zapowiedział, że jego kraj jest gotów zawetować każde porozumienie w sprawie liberalizacji handlu rolnego, które nie będzie odpowiadało interesom jego kraju.

Przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 2005 r. „Strategia wobec Afryki” podkreśla natomiast, iż rozwój Afryki uzależniony będzie od osiągnięcia stabilizacji politycznej i polepszenia sytuacji gospodarczej. Stąd UE proponuje m.in. podpisanie umów o partnerstwie gospodarczym UE-Afryka oraz ustanowienie partnerstwa UE-Afryka w zakresie infrastruktury, którego celem będzie wsparcie transafrykańskich programów sieci transportowych, energetycznych i prac nad infrastrukturą kanalizacyjną i komunikacyjną. Realizacja wymienio-

³⁴ Zob. szerzej: J. Dołęga, A. Gradziuk, *Konferencja Ministerialna WTO w Hongkongu 13–18 grudnia 2005*, „Biuletyn PISM”, nr 92/2005.

nych propozycji, dostosowana do warunków każdego regionu, będzie miała z pewnością charakter długoterminowy i jest mało prawdopodobne, aby doprowadziła do osiągnięcia celów milenijnych w wyznaczonym 2015 r.

4. Wymiar polityczny stosunków UE – Afryka Subsaharyjska

Współpraca polityczna między dwoma regionami odbywa się na kilku płaszczyznach. Najważniejsze to wypełnianie ram instytucjonalnych Układu z Cotonou, dialog międzyregionalny UE-Afryka oraz prowadzenie WPZiB UE.

Zauważa się, iż trudności w dialogu politycznym między UE a Afryką Subsaharyjską mogą pojawić się podczas realizacji art. 96. Układu z Cotonou odnoszącego się do procedury konsultacji i tzw. stosownych działań podejmowanych wobec krajów nieprzestrzegających praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa, a więc w praktyce zezwalającego na sankcje dopuszczone przez prawo międzynarodowe. W tym kontekście sporną kwestią może być rozumienie zasad suwerenności i odrębności kulturowej przez strony Układu.

Problemy we współpracy politycznej mogą też wynikać z braku ciągłego dialogu między UE a krajami Afryki Subsaharyjskiej na szczeblu niższych urzędników, a także z przenoszenia przez wiele państw członkowskich UE własnych problemów bilateralnych w stosunkach z poszczególnymi krajami rozwijającymi się na poziom Wspólnoty.

WPZiB UE prowadzona jest przy wykorzystaniu takich narzędzi, jak wspólne stanowiska i wspólne działania, a także rutynowe deklaracje i oświadczenia polityczne. U progu XXI w. Unia Europejska przywiązywała szczególną wagę do działań na rzecz przywracania pokoju w Afryce Subsaharyjskiej. Finansowała m.in. rozminowanie pól w Angoli i na Saharze Zachodniej, działania na rzecz edukacji nieletnich partyzantów i zapobiegania wcieleniu ich do regularnych oddziałów wojskowych. Pomagała także w organizowaniu wolnych wyborów (m.in. w RPA i na Madagaskarze).

UE stosuje również sankcje dyplomatyczne i ekonomiczne wobec krajów afrykańskich, w których toczą się wojny domowe bądź uznano, że łamane są prawa człowieka, zasady praworządności i demokracji. Decyzje takie podjęto wobec Nigerii (lipiec 1993 r.), Sudanu (marzec 1994 r.), Sierra Leone (grudzień 1997 r.) i Angoli (październik 1995 r.).

Była to jedna z najbardziej skutecznych metod realizacji celów WPZiB w stosunku do państw afrykańskich.

Na przełomie wieków UE zaangażowała się także w popieranie rozwoju dyplomacji prewencyjnej i zdolności Afryki do prowadzenia misji pokojowych.³⁵ W końcu 1998 r. (31 grudnia) UE wniosła wkład w wysokości 1 mln USD do Funduszu Pokojowego OJA, a 15 czerwca 1999 r. zobowiązała się udzielić wsparcia finansowego mechanizmowi antykryzysowemu Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Unia Europejska wspierała także materialnie, w mniejszym rozmiarze, afrykańskie siły pokojowe rozmieszczone w Liberii i inne, przygotowane do misji w Zairze. Ponadto w listopadzie 2003 r. na konferencji ministrów spraw zagranicznych 25 państw – starych i przyszłych członków UE – postanowiono przeznaczyć 250 mln euro z budżetu Unii na pomoc dla misji pokojowych afrykańskich sił zbrojnych. Do połowy 2005 r. UE przeznaczyła 101 mln euro dla wsparcia misji pokojowych Unii Afrykańskiej w Darfurze (operacja UA pod kryptonimem AMIS i AMIS II) oraz misji CEMAC w Republice Środkowoafrykańskiej.

Unia Europejska niejednokrotnie wyrażała też gotowość do współpracy z państwami AKP w dziedzinie budowania pokoju w fazie postkonfliktowej. Unia i jej państwa członkowskie oczekują jednak, że odpowiedzialność krajów rozwijających się, zwłaszcza afrykańskich, na ofertę pomocy, będzie ich zaangażowanie się w proces reform demokratycznych i gospodarczych, a także poszanowanie praw człowieka i zasad prawa. Promocja tych wartości i tworzenie warunków do wprowadzenia ich w życie jest kolejnym istotnym celem działań UE w krajach AKP.³⁶

Wydarzeniem świadczącym o aspiracjach Unii Europejskiej do odgrywania znaczącej roli w stosunkach międzynarodowych było wysłanie wiosną 2003 r. pierwszej misji wojskowej UE do Afryki, do Demokratycznej Republiki Konga. Misja ta o nazwie ARTEMIS przeprowadzona była jako działanie krótkoterminowe (zakończone 1 wrze-

³⁵ G.R.Olsen, *Promoting Democracy, Preventing Conflict: The European Union and Africa*, „International Politics”, no. 3/2002, s.311-328; R.Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s.210-211.

³⁶ Państwa członkowskie UE pragną też mobilizować społeczność międzynarodową i międzynarodowe instytucje finansowe do działań na rzecz rozwoju Afryki. Szczególną aktywność w tej sferze wykazuje Francja, która z racji licznych powiązań z regionem pragnie być głównym rzecznikiem krajów afrykańskich w ich stosunkach z krajami uprzemysłowionymi. Zob.: J.Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s.229-262.

śnia 2003 r.).³⁷ Zadaniem misji (liczącej 1800 żołnierzy) było wspieranie prowadzonej w DRK przez ONZ operacji MONUC. Kontynuując działania na rzecz stabilizacji Wielkich Jezior 30 kwietnia 2005 r. UE rozpoczęła misję policyjną (EUPOL-KINSHASA) w DRK. Misje ARTEMIS i EUPOL były pierwszymi operacjami UE w zakresie zarządzania kryzysowego w ramach EPBiO na obszarze Afryki. W maju 2005 r. UE zdecydowała o rozpoczęciu 12-miesięcznej misji ekspertów, której celem była pomoc rządowi w Kinszasie.

W kwietniu 2006 r. Rada Europejska zatwierdziła kolejny plan operacji w DRK, o nazwie EUFOR RD Congo (na prośbę ONZ wystosowaną do UE w grudniu 2005 r.). Zgodnie z jego założeniami, blisko dwutysięczny kontyngent sił UE ma wspierać MONUC przez cztery miesiące (począwszy od 29 lipca 2006 r.) w nadzorowaniu i zabezpieczeniu zaplanowanych na 30 lipca pierwszych od ponad 45 lat demokratycznych wyborów parlamentarnych i prezydenckich w DRK. Zadaniem sił UE (określonych rezolucją RB ONZ nr 1671 z kwietnia 2006 r.) jest, m.in., ochrona lotniska w Kinszasie, zapewnienie bezpieczeństwa i swobody poruszania się personelu misji ONZ oraz obserwatorów UE. Ponadto EUFOR może interweniować w razie zagrożenia ludności cywilnej.³⁸ Istotny wkład w operację UE ma kontyngent polski w sile 130 osób (trzeci co do wielkości po niemieckim i francuskim).³⁹

Wyrazem dużej wagi, jaką przywiązuje UE w swojej polityce zagranicznej do współpracy z Afryką, był pierwszy „szczyt” UE-Afryka (członków Organizacji Jedności Afrykańskiej) w Kairze w dniach 3-4 kwietnia 2000 r. Uzgodniono na nim budowanie globalnego dialogu

³⁷ Unia Europejska decyzję o wysłaniu misji wojskowej do DRK podjęła działając na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (z 30 maja 2003 r.) i w odpowiedzi na apel sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana. Rolę państwa wiodącego w misji powierzono Francji. *Ramarks by Javier Solana to the press on the preparations to deploy a EU military mission in the Democratic Republic of Congo*, „Press Release”, 04.06.2003; *Council Decision 2002/432/CFSP of 12 June 2003 on the launching of the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo*, O. J., L 147/42, 16.07.2003.

³⁸ Główna odpowiedzialność za przeprowadzenie operacji EUFOR spoczywa na Niemczech – Dowództwo Operacyjne znajduje się w Poczdamie. Niemcy dostarczają także najliczniejszy kontyngent – 500 żołnierzy oraz 280 członków personelu medycznego i logistycznego. Źródło: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1091&lang=PL; B.Górka-Winter, *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn PISM”, nr 384/2006.

³⁹ Po raz pierwszy w historii tej formacji tworzą go głównie żandarmi (100 osób) z oddziałów Żandarmerii Wojskowej. „Rzeczpospolita”, 16.05.2006.

opartego na strategicznym, międzyregionalnym partnerstwie między Afryką a Europą. Odpowiednie zapisy zawarto w deklaracji „szczytu” i planie działania, w którym zapowiedziano m.in.: wspomaganie procesów regionalnej współpracy gospodarczej i politycznej; integrowanie Afryki z gospodarką światową; umacnianie zasad i instytucji demokratycznych oraz skutecznego zarządzania i rządów prawa; zapobieganie konfliktom⁴⁰ (drugi „szczyt” Europa-Afryka był zapowiadany na 4-5 kwietnia 2003 r. w Lizbonie, jednak w trakcie przygotowań do niego pojawiły się problemy, które sprawiły, że spotkanie to zostało odłożone w czasie).

Natomiast podczas Światowej Konferencji ONZ w Durbanie (2001 r.) współdziałanie dyplomacji unijnej ze znaczną grupą państw Afryki odegrało ważną rolę w wypracowaniu kompromisu w jednej z najbardziej kontrowersyjnych spraw konferencji, jaką była sprawa odpowiedzialności i zadośćuczynienia za niewolnictwo i kolonializm. Kwestie darowania długów, utworzenia funduszy na rzecz zwalczania AIDS zostały uznane za częściowe zadośćuczynienie.

Dialog między UE a państwami Afryki prowadzony jest także w ramach tzw. Trojki UE i UA. Pierwsze takie spotkanie odbyło się w listopadzie 2003 r. w Rzymie, następne w Dublinie w kwietniu 2004 r., w Addis Abebie w grudniu 2004 r. i w Luksemburgu w kwietniu 2005 r.⁴¹

W wyniku Układu z Cotonou Unia Europejska zacieśniła współpracę z organizacjami subregionalnymi w Afryce, takimi jak ECOWAS, SADC, COMESA. Tym samym Wspólnota próbuje wzmocnić państwa Afryki Subsaharyjskiej poprzez instytucjonalizację ich wzajemnych relacji.

Należy zauważyć, iż generalną cechą aktywności Unii Europejskiej na obszarach niestabilności i konfliktów w Afryce jest jej współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi (ONZ, Unia Afrykańska) w działaniach na rzecz rozwiązywania konfliktów.⁴² Podkreślić też trzeba, iż dyplomacja prewencyjna UE w Afryce, nie mając wsparcia w postaci misji wojskowych, okazywała się nieskuteczna. Być może,

⁴⁰ *Africa-Europe Summit Under the Aegis of the OAU and the EU, Cairo, 3-4 April 2000*, „Press Release”, 04.04.2000.

⁴¹ J.Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s.214.

⁴² *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, red. J.J.Milewski, W.Lizak, Warszawa 2002.

rozwijając EPBiO, Unia zdoła stworzyć nowe instrumenty skutecznego oddziaływania na tym niestabilnym kontynencie.⁴³

5. Polityka UE wobec państw Afryki Subsaharyjskiej. Implikacje dla Polski

Na początku lat 90. XX w. nastąpiła reorientacja geograficznych kierunków wymiany handlowej Polski z zagranicą i jej stosunki z państwami pozaeuropejskimi zeszły na dalszy plan.⁴⁴ Jednakże wzrastające potrzeby ekonomiczne i polityczne wzmagane członkostwem w Unii Europejskiej i procesami globalizacyjnymi skłaniają Polskę u progu XXI w. do aktywizacji jej polityki zagranicznej poza strefą euroatlantycką.

Członkostwo Polski w UE i związane z nim nowe mechanizmy i formy współpracy stanowią istotne wyzwanie, wymuszając konsekwentne zaangażowanie się Warszawy w politykę UE wobec krajów rozwijających się, w szczególności wobec grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku – z którymi UE, spośród wszystkich państw rozwijających się, posiada najbardziej zinstytucjonalizowane i historycznie najstarsze kontakty.⁴⁵

Głównym kierunkiem zaangażowania dyplomatycznego Polski poza strefą euroatlantycką jest kontynent azjatycki, w szczególności ChRL (Pekin wyraża rosnące zainteresowanie krajami Europy Środkowej i Wschodniej, traktując je jako pomost w dotarciu do najlepiej rozwiniętych państw spośród „25”), Korea Południowa i Japonia (początkowo stanowisko Tokio wobec Warszawy charakteryzowało się powściągliwością, wynikającą z anulowania przez Kluby Londyński i Paryski części polskiego zadłużenia).⁴⁶ Jednocześnie w ramach ak-

⁴³ A.Krause, *The European Union's Africa Policy: The Commission as Policy Entrepreneur in the CFSP*, „European Foreign Affairs Review”, Summer/2003, s.223.

⁴⁴ Mimo niewielkiej skali wzajemnej współpracy w latach 70. i 80. XX w. Polska zyskała w krajach rozwijających się mocną pozycję jako wiarygodny partner w zakresie eksportu towarów i usług oraz realizacji szeregu znaczących inwestycji, a także dużych projektów przemysłowych i infrastrukturalnych.

⁴⁵ Zob. szerzej: K.Zajączkowski, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polityka zagraniczna RP wobec krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku w: Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej*, red. M.Żylicz, Radom 2005, s.53-68; J.Zajączkowski, *Polityka zagraniczna UE wobec Azji. Implikacje dla Polski*, ibidem, s.39-52.

⁴⁶ Dużym sukcesem dyplomatycznym Polski było doprowadzenie do pierwszej w historii stosunków dwustronnych z Chinami wizyty prezydenta ChRL Hu Jintao w Warszawie w dniach 8–10 czerwca 2004 r. Wizyta ta odbyła się w 7 lat po podróży

tywizacji stosunków z krajami rozwijającymi się Polska podtrzymuje żywe kontakty polityczne z krajami afrykańskimi. W dniach 7–14 marca 2004 r. minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz złożył oficjalne wizyty w Nigerii, Angoli, Namibii i Kenii. Celem wizyt było ożywienie stosunków z wybranymi państwami Afryki Subsaharyjskiej, które zajmują na tym kontynencie istotną pozycję polityczną i gospodarczą oraz pozostają ważnymi partnerami Polski. W każdym z odwiedzanych państw dokonano – na szczeblu szefów dyplomacji – przeglądu stosunków dwustronnych, omawiano również problematykę międzynarodową i regionalną. Ministrowi W.Cimoszewiczowi towarzyszyła grupa polskich przedsiębiorców pod auspicjami Krajowej Izby Gospodarczej. W dniach 13–14 września 2004 r. odwiedził Polskę wiceprezydent Republiki Południowej Afryki Jacob Zuma – było to pierwsze od 12 lat spotkanie między obu krajami na tak wysokim szczeblu. Również w połowie września 2004 r. przebywał z oficjalną wizytą w Polsce minister spraw zagranicznych i współpracy regionalnej Burkina Faso – Youssouf Ouedraogo.⁴⁷

Układ z Cotonou reguluje kwestie przystąpienia krajów Europy Środkowej i Wschodniej w art. 94 § 3, który przewiduje, że każde nowe państwo członkowskie Unii Europejskiej staje się jego stroną od chwili uzyskania członkostwa. Dokonuje się to albo poprzez odpowiedni zapis w układzie akcesyjnym, albo – jeśli układ ten takiej klauzuli nie zawiera – poprzez złożenie aktu akcesji w Sekretariacie Generalnym Rady UE (z poświadczoną kopią przekazaną do Sekretariatu AKP).

W kontekście akcesji do UE Polska podjęła działania zmierzające do skuteczniejszego rozwiązywania problemów globalnych (takich jak m.in.: zanieczyszczenie środowiska, terroryzm, zadłużenie międzyna-

prezydenta A. Kwaśniewskiego do Chin, a w 55. rocznicę nawiązania stosunków dyplomatycznych między Polską a Chinami. Na konferencji prasowej po zakończeniu wizyty chińskiego gościa prezydent Kwaśniewski powiedział m.in.: „*Jako nowy członek UE jesteśmy zainteresowani rozwojem strategicznego partnerstwa między UE a Chinami i zamierzamy aktywnie włączyć się do budowania i rozwijania tego partnerstwa*”. Z kolei głównym tematem rozmów między Koreą Południową a Polską, w grudniu 2004 r. podczas wizyty prezydenta Ro Mu Hjuna w Warszawie, były sprawy gospodarcze (Korea jest w Polsce największym inwestorem spośród państw azjatyckich). Ponadto Polska udzieliła politycznego poparcia wysiłkom Seulu służącym obniżeniu napięcia na Półwyspie Koreańskim i poszukiwaniom rozwiązania północnokoreańskiej kwestii nuklearnej. Natomiast w styczniu 2005 r. premier RP Marek Belka odbył podróż do kilku krajów azjatyckich w ramach dyplomacji ekonomicznej. Zob.: „Rocznik Strategiczny” 2004/2005, Warszawa 2005, s.380.

⁴⁷ Ibidem, s.384.

rodowe, migracje)⁴⁸ – mogących w przyszłości negatywnie wpływać na rozwój społeczno-gospodarczy i stabilizację polityczną Unii Europejskiej. Afryka od wielu dziesięcioleci stanowi symbol kontynentu zagrożonego w chronicznej nędzy i niezdolnego do wypracowania mechanizmów sprawnego rządzenia. Na jej terytorium koncentruje się większość poważnych sytuacji konfliktowych oraz problemów globalnych. Taki stan rzeczy skłania Polskę do aktywnego udziału w międzynarodowych programach działań na rzecz rozwiązywania systemowych problemów tego kontynentu – co przewiduje przyjęty w listopadzie 2004 r. przez rząd RP dokument zatytułowany „Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”.⁴⁹

Ważnym punktem polskiej strategii wobec państw AKP jest propagowanie pozytywnych skutków procesu rozszerzenia Unii poprzez akcentowanie komplementarności współpracy UE z krajami rozwijającymi się. Kraje AKP obawiają się bowiem, że przystąpienie państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej spowoduje zmniejszenie pomocy Unii na rzecz ich rozwoju.

Od 2006 r. Polska jest zobowiązana przekazywać środki na pomoc krajom AKP w ramach kolejnej edycji Europejskiego Funduszu Rozwoju. Ponadto, od połowy 2004 r., część polskiej składki do budżetu UE stanowi wkład finansowy do Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz jest przeznaczana na pomoc humanitarną UE dla państw rozwijających się.

Obecność Polski w strukturach europejskich wiąże się z przyjęciem przez nią określonych zobowiązań i wynikających z tego ograniczeń Wspólnej Polityki Handlowej. W konsekwencji polska polityka handlowa wobec państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej utraciła swój

⁴⁸ Z.Cesarz, E.Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002; E.Cziomer, L.W.Zybliekiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2000; *Terroryzm w świecie współczesnym*, red. E.Haliżak, W.Lizak, L.Łukaszuk, E.Śliwka, Warszawa-Pieniężno 2004.

⁴⁹ W „Strategii...” zapowiada się udział Polski we wszelkich inicjatywach i działaniach UE oraz wspólnoty transatlantyckiej w celu zwalczania problemów globalnych. Polski rząd, podkreśla się w dokumencie, powinien także odpowiednio wcześniej przygotować się do współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, wspierającą unijnego ministra spraw zagranicznych (po jego ewentualnym powołaniu). Natomiast w sferze polityki pomocowej MSZ, w kooperacji z Ministerstwem Finansów, będzie dążyć do usprawnienia udzielania pomocy unijnej państwom pozaeuropejskim w takich sferach jak: ochrona zdrowia, edukacja, zapewnienie dostępu do wody pitnej, budowa infrastruktury, umacnianie struktur lokalnych, wspieranie instytucji demokratycznych. *Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, „Zeszyty Akademii Dyplomatycznej”, nr 22/2005, s.30-34.

charakter narodowy, a kompetencje w zakresie tworzenia jej instrumentów znajdują się w gestii odpowiednich instytucji Unii (poza pewnymi wyjątkami w zakresie wspierania eksportu). Stąd Polska, przed przystąpieniem do Wspólnot, wypowiedziała ponad 110 bilateralnych umów regulujących współpracę gospodarczą z poszczególnymi krajami rozwijającymi się (w związku z nieuregulowanymi rozliczeniami finansowymi RP utrzymała w mocy umowy z następującymi krajami: Irak, Libia, Mongolia, Korea Północna, Syria). Ponadto zobowiązała się na mocy Aktu o przystąpieniu przyłączyć się do umów międzynarodowych, w tym dotyczących stosunków z krajami rozwijającymi się, zawartych lub tymczasowo stosowanych przez państwa członkowskie i UE. W wymiarze ekonomicznym oznacza to m.in. obowiązek wprowadzenia preferencyjnych warunków dostępu do rynku polskiego, jako części rynku unijnego, bardziej korzystnych od warunków dostępu do rynku polskiego w okresie przedakcesyjnym. Mimo powyższego stanu rzeczy podkreśla się jednak, iż „*istniejąca obecnie baza traktatowa regulująca stosunki handlowe Polski, członka UE, z krajami rozwijającymi się, w dużym stopniu zabezpiecza polskie interesy gospodarcze*”.⁵⁰

Z dniem akcesji do Unii Polska została autonomicznie stroną Układu z Cotonou. Istnieją więc potencjalnie duże szanse na zwiększenie wymiany handlowej z krajami AKP.⁵¹ Jednakże polityka ekonomiczna Warszawy wobec krajów pozaeuropejskich powinna, w większym niż dotychczas stopniu, wykorzystywać istniejące mechanizmy i instrumenty wspólnotowej polityki handlowej.

Układ z Cotonou i zawarte tam warunki handlowe nie stanowią zagrożenia dla polskiej gospodarki. Po pierwsze, towary pochodzące z AKP albo korzystają w Polsce z bezcłowego wwozu z tytułu natury tych towarów (większość stanowią surowce), albo z wysoce preferen-

⁵⁰ Ibidem, s.26.

⁵¹ Saldo wzajemnych obrotów handlowych z Afryką w 2003 r. było ujemne i wyniosło 117 mln USD; w ostatnich latach większość obrotów handlowych Polski z Afryką, ponad 90%, przypadała na 5 krajów tworzących Afrykańską Strefę Śródziemnomorską (Maroko, Tunezja, Algieria, Egipt, Libia), RPA oraz Nigerię i Wybrzeże Kości Słoniowej. W polskim eksporcie do Afryki istotne pozycje w 2004 r. stanowiły: statki i pojazdy – 22%, produkty pochodzenia zwierzęcego – 17%, maszyny i urządzenia – 12%, produkty mineralne – 10%, wyroby metalowe – 9%, gotowe artykuły spożywcze – 7%, produkty pochodzenia roślinnego, papier, tworzywa sztuczne – 4%. W imporcie do Polski w 2004 r. występowały głównie: produkty pochodzenia roślinnego i gotowe artykuły spożywcze – ponad 30% (kaczuk naturalny, kakao, kawa, herbata, tytoń, owoce, alkohol), produkty mineralne (rudę żelaza, manganu i chromu) – ponad 30%; pojazdy i statki – 20%, wyroby tekstylne – 8%.

cyjnego traktowania kraju pochodzenia na zasadzie GSP. Po drugie, w pozostałych przypadkach interesy Polski mieszczą się w obrębie interesów UE jako całości lub poszczególnych państw Unii i będą w negocjacjach w sprawie wprowadzenia zasad wolnego handlu bronione w postaci derogacji i wyłączeń. Po trzecie, w przypadku także Polski, margines preferencji dla AKP będzie malał w miarę liberalizacji stawek celnych w ramach porozumień Rundy Urugwajskiej i procesów inicjowanych przez WTO na bazie porozumienia z Doha. Po czwarte, bardzo niski udział w handlu międzynarodowym (1,12%) oraz mało zdywersyfikowany eksport krajów AKP powoduje, że podaż wyrobów przemysłowych z tych krajów nie stanowi większego zagrożenia dla polskiego rynku.⁵²

Jedynie regulacje dotyczące importu cukru i bananów zawarte w Układzie z Cotonou mogą wpływać niekorzystnie na polski rynek. Po pierwsze, spowodują one pogorszenie jakości importowanych bananów – które dotąd sprowadzane były od cechujących się dobrą jakością i tańszych producentów z Ameryki Łacińskiej. Po drugie, podwyższona zostanie ich cena. W obu przypadkach ofiarą będzie krajowy konsument. Import cukru wpłynie natomiast negatywnie na pozycję Polski jako producenta i eksportera netto tego artykułu, także do krajów UE. Według GUS w 2001 r. Polska zaimportowała cukier za 19 tys. USD (w tym z UE za 12 tys. USD) a wyeksportowała za 82 tys. USD (w tym do UE za 17 tys. USD).⁵³ Natomiast przystępując do UE i Układu z Cotonou Polska może sobie zagwarantować dostęp do łożysk afrykańskich.

Polski rząd przyjął jednoznaczne stanowisko odnośnie do negocjacji w WTO w sprawie liberalizacji handlu, w szczególności części dotyczącej rolnictwa. Na ochronie rolnictwa Polsce zależy z dwóch powodów. Po pierwsze, w ostatnich latach polski eksport rolno-spożywczy szybko rósł. Po drugie, unijne dopłaty bezpośrednie dla rolników są korzystne dla polskiego budżetu i rozliczeń z Brukselą. Polska przygotowała listę 35 wrażliwych produktów rolnych, takich jak: masło, mleko w proszku, tytoń, wieprzowina, drób, owoce miękkie, koncentrat soku jabłkowego czy cukier i słodycze. Nasz kraj chce chronić rodzime towary przez stosowanie wysokich stawek celnych bądź kontyngentów importowych.

⁵² M.Paszyński, *Od Traktatu Rzymskiego do Porozumienia w Cotonou w: Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Szansa dla polskich przedsiębiorstw?*, red. T.Koziej, Warszawa 2004, s.43.

⁵³ „Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego” 2002, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002.

Dąży do tego, by redukcja cen interwencyjnych była rozciągnięta jak najdłużej w czasie. Zgadza się natomiast z propozycją Komisji Europejskiej dotyczącą redukcji subsydiów eksportowych.

Podjęmowane przez UE i kraje Afryki Subsaharyjskiej działania mają na celu sprostanie wyzwaniom i problemom jakie niesie ze sobą XXI w. Jednak przyszłość pokaże, czy wspólny cel oznacza porozumienie i zgodność interesów. A to będzie zależało w dużym stopniu od woli partnerów.

Natomiast wyzwaniem dla Polski staje się wypracowanie optymalnej formuły uczestnictwa w tych przedsięwzięciach. Polska powinna więc, m.in., zawierać porozumienia z innymi krajami członkowskimi UE, które umożliwią jej realny wpływ na kształtowanie polityki UE wobec krajów pozaeuropejskich, w tym Afryki Subsaharyjskiej.

Abstract

The European Union – Sub-Saharan Africa: relations at the turn of the 21st century

Leaders of the EU member states intend for the European Union to become a global actor in international relations. Accordingly, relations with countries of the South, including Sub-Saharan Africa grow increasingly important and complement those held with European countries and the United States.

The article presents the policy of the European Union towards the countries of Sub-Saharan Africa at the beginning of the 21st Century – its background, evolution, goals and forms.

The author presents geostrategic, political, economic and historical factors that determine the nature of cooperation between the EU and African countries. Particular attention is paid to the fact that Sub-Saharan Africa has been a source of many challenges for Europe security-wise. Their consequences, such as large numbers of refugees, growth of organised crime and international terrorism and the problem of international debt of African countries, may – over a long-term perspective – affect socio-economic development and political stability of the European Union.

The author also discusses the process of institutionalisation of relations between the EU and Sub-Saharan states, focusing on the importance of the Cotonou Agreement. The article presents an analysis of political, economic, development-promoting and humanitarian cooperation between the two regions. Finally, the role and position of Poland in shaping EU policy outside Europe is highlighted, with a description of Poland's attitude towards relations with Africa. The author describes principal challenges facing Polish foreign policy towards developing countries.