



Afryka w polityce UE – stare wyzwania dla nowego partnerstwa

Jędrzej Czerep, Patryk Kugiel

Zacieśnienie partnerstwa z Afryką jest jednym z priorytetów nowej Komisji Europejskiej. Jednak propozycje współpracy przygotowane na planowany na październik szczyt UE–Afryka nie są wystarczająco, by rozwiązać problemy w tych relacjach. Przesunięcie szczytu na 2021 r. daje szansę na korektę podejścia UE, w tym zwiększenie roli Unii Afrykańskiej (UA) w kształtowaniu wspólnej strategii i wzmocnienie partnerstwa, co leży w interesie Polski.

Partnerstwo równych? Obecna, ukonstytuowana w grudniu 2019 r., Komisja Europejska (KE) uznała wzmocnienie współpracy z Afryką za priorytet w działaniach zewnętrznych. Afryka była pierwszym kierunkiem podróży zagranicznej nowej przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen. W lutym kontynent odwiedzili przewodniczący Rady UE Charles Michel i większość komisarzy KE. UE deklaruje odejście od relacji zależności między dawcami i biorcami pomocy oraz budowę „partnerstwa równych”, opartego na realizacji wspólnych interesów.

9 marca br. KE przedstawiła zarys nowej strategii współpracy z Afryką, opartej na pięciu partnerstwach na rzecz: zielonej transformacji i dostępu do energii; cyfrowej transformacji; zrównoważonego wzrostu i pracy; pokoju i dobrych rządów; migracji i mobilności. Z kolei Rada UE przyjęła 30 czerwca br. Konkluzję w sprawie Afryki, w których wskazała m.in. na potrzeby wzmocnienia: multilateralizmu; bezpieczeństwa i stabilności oraz wzrostu gospodarczego w Afryce. Obie propozycje stanowią podstawę europejskiego stanowiska w ramach prac nad wspólnym dokumentem, który ma zastąpić obowiązującą strategię z 2007 r. Planowano jego opracowanie, a następnie przyjęcie na szóstym szczycie UE–UA w Brukseli 28–29 października br. Jednak wobec przesunięcia daty szczytu na przyszły rok z powodu pandemii COVID-19 refleksja nad kierunkami współpracy i samym dokumentem będzie kontynuowana.

Znaczenie Afryki dla UE. Wysokie miejsce przyznane Afryce w polityce unijnej wynika ze znaczenia kontynentu dla interesów bezpieczeństwa, gospodarczych czy migracyjnych

UE. Bliskość geograficzna powoduje, że zagrożenia dla bezpieczeństwa w Afryce (wojny, terroryzm, handel bronią, ludźmi, narkotykami) mają bezpośredni negatywny wpływ na sytuację w UE. Afryka stanowi atrakcyjny rynek zbytu, źródło surowców i miejsce inwestycji, zwłaszcza wobec dążeń UE do dywersyfikacji globalnych łańcuchów dostaw między Chinami a Europą. Tymczasem w 2019 r. do Afryki trafiało jedynie 6,8% eksportu z UE-27 (145 mld euro), a pochodziło stamtąd 7% importu (136 mld euro).

Do 2050 r. populacja w Afryce ma podwoić się do 2,5 mld. Zwiększy to presję migracyjną, ale także pozwoli Unii uzupełniać zapotrzebowanie na pracowników dla starzejących się społeczeństw. W sensie politycznym możliwość wypracowywania wspólnych stanowisk 27 członków UE i 54 państw UA w wybranych kwestiach, np. polityk klimatycznych, miałyby znaczenie dla kształtowania globalnych rozwiązań i standardów. Staje się to jednak tym trudniejsze, że możliwości oddziaływania UE na kontynent są ograniczane przez coraz większe wpływy państw trzecich, głównie Chin, Indii, [Turcji](#), [Rosji](#) czy państw arabskich.

Nierozwiązane problemy. Tegoroczne propozycje UE nie rozwiązują problemów we wzajemnych stosunkach. Mimo deklaracji o konieczności budowy „partnerstwa równych” nadal widać w nich asymetryczność relacji. Nie w pełni uwzględniają postulaty państw afrykańskich. Różnice priorytetów i perspektyw widoczne są w kilku obszarach. Unijna wizja strategii z marca br., która akcentowała sprawy „miękkie” (klimat, cyfryzacja), nie została dobrze odebrana w Afryce, gdzie pierwszorzędne są sprawy bezpieczeństwa i

rozwoju gospodarczego, przedstawione w 2015 r. w strategii UA „Agenda 2063”. UA liczy na kontynuację dużego wsparcia UE w jej realizacji. Tymczasem w przyjętych w lipcu wieloletnich ramach finansowych nakłady na pomoc rozwojową zmniejszyły się o 4,7 mld euro (do 98,4 mld euro, w tym 26 mld euro dla Afryki Subsaharyjskiej). W odpowiedzi na pandemię UE w kwietniu ogłosiła moratorium na spłatę długów 77 najbardziej zagrożonych państw, w większości z Afryki. Zaoferowała też ponad 15 mld euro na pomoc krajom rozwijającym się, jednak środki zostały przekierowane z już istniejących już programów.

UE prowadzi na zaproszenie wybranych państw misje wojskowe i cywilne oraz finansuje operacje pokojowe UA (3,4 mld euro od 2004 r. na Afrykański Instrument Pokoju). Jednak zdarza się, że polityki bezpieczeństwa UE lub państw członkowskich nie uwzględniają preferencji państw afrykańskich, np. politycznego rozwiązywania konfliktów, gdy środki militarne – jak w Mali – są nieskuteczne.

Partnerzy różnią się w ocenie kierunków integracji regionalnej i rozwoju. UA widzi szanse na wzrost gospodarczy w lepszej współpracy w ramach powołanej w 2019 r. Afrykańskiej Kontynentalnej Strefy Wolnego Handlu (AfCFTA). UE, choć deklaruje poparcie dla tego projektu, promuje nadal nieskuteczne umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) z poszczególnymi regionami, krytykowane w Afryce jako utrwalające przewagę europejskich firm i utrudniające integrację kontynentu. Stałym punktem spornym jest też wspólna polityka rolna UE, która utrudnia dostęp do rynku unijnego dla afrykańskich produktów rolnych i ułatwia subsydiowany eksport produktów europejskich do Afryki.

Unijne cele zatrzymania nieregularnej migracji z Afryki nie zawsze są zbieżne z interesami państw pochodzenia migrantów, które na niej korzystają np. poprzez przekazy pieniężne (48 mld dol. w 2019 r.). Skłonienie partnerów afrykańskich do lepszej współpracy w zakresie readmisji może wymagać realnego zwiększenia dostępności legalnej migracji z Afryki, na co wiele państw unijnych nie jest gotowych. Także [nowa propozycja Paktu ws. migracji i azylu](#) z września br. nie zawiera jasnych deklaracji w zakresie legalnej migracji. Co więcej, nacisk UE na wzmocnienie szczelności granic ogranicza mobilność wewnątrzafrykańską np. w Sahelu i może długoterminowo zwiększyć presję migracyjną na Europę.

Chociaż obie strony zgadzają się co do konieczności reakcji na kryzys klimatyczny, UE podkreśla konieczność przeciwdziałania mu, podczas gdy dla Afryki większym wyzwaniem jest adaptacja do zmian klimatu. Partnerzy afrykańscy mają też obawy, że Nowy Zielony Ład promowany

w UE, o ile nie będzie zawierał dodatkowych źródeł finansowania dla transformacji energetycznej w Afryce, może przynieść w istocie nowe bariery w dostępie do europejskiego rynku (np. w formie podatku węglowego).

UE i państwa Afryki różnią się także w ocenie wpływu większego zaangażowania państw trzecich. Choć Unia np. przestrzega partnerów afrykańskich przed pułapką długów wobec Chin, wielu z nich traktuje ChRL jako źródło wsparcia bardziej atrakcyjne niż unijne, np. w rozwoju zaniedbanej infrastruktury. Podczas gdy UE widzi zagrożenie negatywnego wpływu Rosji na jakość rządów, państwa afrykańskie liczą np. na korzyści z rozwoju energetyki jądrowej proponowane przez Rosatom.

Wnioski. Silne partnerstwo z Afryką leży w interesie UE – jest korzystne gospodarczo, poprawia bezpieczeństwo i kontrolę migracji. Warto, by UE wykorzystała czas zyskany dzięki przesunięciu daty szczytu na zwiększenie zaufania partnerów. Jeśli UE chce efektywnej współpracy, będzie musiała w większym stopniu uwzględnić perspektywę i interesy państw afrykańskich w wypracowywaniu wspólnej strategii. Zamiast forsować niepopularne w Afryce EPA, które ograniczają rozwój handlu wewnętrznego, warto konsekwentnie wesprzeć wdrażanie AfCFTA i podjąć przygotowania do negocjacji międzykontynentalnej umowy handlowej UE–UA. Poprawie współpracy mogłoby służyć np. przyjęcie rocznych kwot legalnej migracji z Afryki do UE, opartych na dobrowolnych limitach ustalanych przez państwa członkowskie. UE może też wypracować model współpracy z państwami trzecimi w Afryce wykorzystujący specjalizację podmiotów (np. z Indiami w zakresie telemedycyny czy z Japonią we wzmacnianiu odporności na kłęski żywiołowe). Nowy Zielony Ład powinien w większym stopniu opierać się na transferze technologii i wsparciu finansowym w przystosowaniu Afryki do zmian klimatycznych. Należy uznać i wspierać wiodącą rolę UA w kwestiach bezpieczeństwa na kontynencie.

Szansę na wzmocnienie zaufania i współpracy daje odbudowa gospodarek po pandemii COVID-19. UE, anulując długi, w dużej części stanowiące koszty obsługi starych zobowiązań, pozytywnie odróżniłaby się np. od Chin, krytykowanych za celowe wpędzanie państw kontynentu w pułapkę zadłużenia kredytami. Zarówno Afryka, jak i UE mogą skorzystać na przenoszeniu bliżej Europy części produkcji z Chin czy zwalczaniu praktyk nielegalnego wyprowadzania kapitału z Afryki. Silniejsze partnerstwo UE–UA jest także w interesie Polski. Może otwierać nowe możliwości gospodarcze (np. nowe rynki eksportowe) i ułatwić współpracę w zarządzaniu migracjami.