POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 4 (344) • 12 stycznia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Polityka Unii Europejskiej wobec Afryki – nowy dokument programowy

Beata Wojna

Przyjęcie Strategii UE wobec Afryki odzwierciedla wzrost aspiracji Unii Europejskiej do odgrywania znaczącej roli w polityce światowej. Kontynent afrykański ze względu na związki historyczne z Europą oraz bliskość geograficzną w pierwszej kolejności będzie korzystał ze zwiększającego się zaangażowania globalnego UE. Rozwiązywanie konfliktów lokalnych w Afryce stanie się jednak także jednym z czynników wpływających na rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Od udziału Polski w misjach na terenie Afryki może w przyszłości zależeć jej zdolność wpływania na kształt EPBiO.

W czasie posiedzenia Rady Europejskiej 15–16 grudnia 2005 r. została przyjęta Strategia wobec Afryki. Dokument ten, zaproponowany w październiku 2005 r. przez Komisję Europejską, zakłada realizację skoordynowanej polityki wobec całego kontynentu.

Historia współpracy. Unia wraz z państwami członkowskimi jest największym donatorem pomocy rozwojowej dla Afryki. Najlepiej rozwija się współpraca z państwami Maghrebu w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego i europejskiej polityki sąsiedztwa. Na podstawie porozumienia z Cotonou UE angażuje się w regionie subsaharyjskim. Z kolei z Republiką Południowej Afryki łączy ją umowa o handlu, rozwoju i współpracy. Działania UE w poszczególnych regionach afrykańskich pozbawione były dotychczas koordynacji, co znacznie zmniejszyło ich skuteczność.

Wyrazem dążenia UE do opracowania całościowej polityki wobec Afryki było spotkanie szefów państw i rządów Unii Europejskiej oraz Afryki w Kairze w 2000 r. Realizacja przyjętego wówczas planu działania okazała się jednak utrudniona ze względu na ograniczone zainteresowanie UE oraz słabość afrykańskich ugrupowań regionalnych, które mogłyby stać się instytucjonalnym partnerem Unii. Dlatego też rezultaty pierwszych lat dialogu między Unią Europejską i państwami Afryki nie były zadowalające. W konsekwencji planowane na 2003 r. spotkanie szefów państw unijnych i afrykańskich zostało bezterminowo odłożone.

Nowe czynniki. W ciągu ostatnich dwóch lat doszło jednak do zmian instytucjonalnych, które ułatwiają prowadzenie bardziej skoordynowanej polityki wobec Afryki. Utworzona w 2002 r. Unia Afrykańska (UA), realizująca plan Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki (NEPAD), jest interesującym partnerem dla Unii Europejskiej. Z kolei, w związku z rozwojem 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.

UE jest coraz bardziej zainteresowana sytuacją w Afryce, a realizacja skoordynowanej polityki wykraczającej poza granice poszczególnych regionów tego kontynentu jest niemalże koniecznością. Podstawowym problemem jest wzrastająca emigracja do państw europejskich, głównie Hiszpanii, Włoch i Francji. Przez długi okres głównym jej źródłem były państwa Maghrebu. Obecnie w coraz większym stopniu są nim państwa Afryki Subsaharyjskiej. Maghreb zaś staje się obszarem tranzytowym emigrantów udających się w kierunku UE. Skuteczne ograniczenie emigracji wymaga skoordynowanych działań w obu regionach.

Wobec wzrastającego zapotrzebowania na surowce energetyczne państwa UE interesują się również w coraz większym stopniu złożami nieodnawialnych źródeł energii znajdującymi się w Afryce. Najważniejszymi dla UE afrykańskimi producentami i państwami tranzytowymi ropy i gazu są oczywiście państwa Maghrebu. Największym producentem ropy w Afryce pozostaje jednak Nigeria. Wzrasta także znaczenie znajdujących się w Afryce Subsaharyjskiej Angoli, Gabonu, Gwinei Równikowej, Konga, Czadu i Kamerunu. Planowana budowa gazociągu transsaharyjskiego łączącego Nigerię, Algierię i basen Morza Śródziemnego wzbudza więc uzasadnione zainteresowanie.

Strategia wobec Afryki. Przyjęta przez Radę Europejską Strategia wobec Afryki jest w dużym stopniu odpowiedzią na problemy stojące przed UE i państwami członkowskimi, a ich rozwiązanie uzależnione będzie od osiągnięcia stabilizacji i poprawy sytuacji gospodarczej w Afryce. Dokument ten odzwierciedla również potrzeby kontynentu afrykańskiego. Zakłada bowiem, że polityka UE wobec Afryki powinna przyczynić się do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju określonych przez ONZ w 2000 r., takich jak walka z ubóstwem, głodem, chorobami, degradacją środowiska i dyskryminacją kobiet w państwach rozwijających się.

Strategia przewiduje wzrost zaangażowania UE w takich dziedzinach, jak wzmacnianie pokoju i bezpieczeństwa, wsparcie praworządności w Afryce, zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów oraz działania skierowane na wzmocnienie instytucji, walkę z korupcją, promocję praw człowieka. Państwa UE uważają, że rozwój tych obszarów jest warunkiem niezbędnym do realizacji celów wyznaczonych przez ONZ. Strategia zwraca również uwagę na konieczność stworzenia sprzyjających warunków gospodarczych. UE proponuje więc podpisanie umów o partnerstwie gospodarczym UE–regiony Afryki oraz ustanowienie partnerstwa UE–Afryka w zakresie infrastruktury, którego celem będzie wsparcie transafrykańskich programów budowy sieci transportowych, energetycznych, komunikacyjnych i kanalizacyjnych. Działania bezpośrednio związane z celami milenijnymi skierowane będą na wzmocnienie spójności społecznej, zwiększenie zatrudnienia, wyrównanie szans, rozwiązanie problemu migracji oraz ochronę środowiska.

Wnioski. Realizacja Strategii będzie miała z pewnością charakter długoterminowy, gdyż jest mało prawdopodobne, aby doszło do osiągnięcia celów milenijnych w wyznaczonym przez ONZ 2015 r. Dokument ten stanie się uzupełnieniem polityki prowadzonej przez UE wobec poszczególnych regionów tego kontynentu. Ze względu na różnorodność Afryki podejście regionalne jeszcze przez długo będzie dominowało w praktycznych działaniach. Pojawienie się Strategii wyznacza jednak we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa kierunek działania, którego nie można ignorować. Zwłaszcza że Strategia wobec Afryki cieszy się szczególnym poparciem największych państw UE takich jak Francja, Włochy, Wielka Brytania i Hiszpanii, a także wielu małych państw, między innymi Portugalii, Holandii, Belgii, Grecji.

Przyjęcie Strategii może mieć bezpośrednie konsekwencje finansowe dla Polski. Jej realizacja bowiem została uzależniona od środków pochodzących z UE i państw członkowskich. UE planuje przeznaczyć w ciągu najbliższych siedmiu lat około 4 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju dla Afryki Subsaharyjskiej. Pomoc dla państw Maghrebu finansowana będzie przez Europejski Instrument Polityki Sąsiedztwa. UE liczy również na pomoc rozwojową z poszczególnych państw. W czerwcu 2005 r. przedstawiciele UE podjęli zobowiązanie o zwiększeniu w ciągu dziesięciu lat pomocy rozwojowej do 0,7% DNB, przy czym nowi członkowie UE powinni do tego czasu osiągnąć poziom 0,33% DNB. Zakłada się, iż połowa tej sumy będzie kierowana na pomoc dla Afryki. W przypadku Polski, która w 2004 r. przeznaczyła na pomoc rozwojową zaledwie 0,05% PKB, powinno nastąpić więc znaczne zwiększenie nakładów na ten cel. Ważne będą także konsekwencje polityczne przyjęcia Strategii. Dokument ten wskazuje wyraźnie, że dojdzie do wzrostu zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów lokalnych w Afryce. Będzie to prawdopodobnie jeden z czynników wpływających na rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, a od udziału Polski w misjach na terenie Afryki może zależeć po części jej zdolność wpływania na kształt EPBiO.[1] Warto pamiętać również, że poprzez państwa Maghrebu Strategia wobec Afryki została połączona z europejską polityką sąsiedztwa. Pogłębione zainteresowanie kontynentem afrykańskim może doprowadzić do zachwiania równowagi między południowym i wschodnim kierunkiem tej polityki. Ewolucja tego rodzaju nie jest wykluczona, zwłaszcza że już obecnie mówi się o partnerstwie strategicznym euro-afrykańskim, które powinno zostać ustanowione podczas planowanego w niedługim czasie drugiego szczytu UE–Afryka w Lizbonie.

[1] Ł. Kulesa, *Operacje pokojowe w Afryce – implikacje dla Polski*, „Biuletyn" (PISM), nr 61 (306) z 24 sierpnia 2005 r.