



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

[www.kwasniewskialeksander.pl](http://www.kwasniewskialeksander.pl)

**BIULETYN OPINIE**

*FUNDACJI AMICUS EUROPAE*

**„Unia Europejska – Afryka.**

**Wyzwania i możliwości współpracy”**

## Wstęp

Afryka od wielu dekad pogrążona jest w chaosie niekończących się konfliktów zbrojnych, a państwa tego kontynentu nie są zdolne do wypracowania mechanizmów sprawnego rządzenia czy efektywnej gospodarki. Na obszarze Afryki skupia się większość poważnych konfliktów zbrojnych (tak o charakterze wewnętrznym, jak i międzynarodowym) współczesnego świata. Wojny te, w powiązaniu z klęskami żywiołowymi, chaosem politycznym i masowymi epidemiami sprawiają, że Afryka stanowi największe na świecie źródło emigrantów, głównie w kierunku najbliższej geograficznie Europy. Sytuacji na kontynencie nie polepsza fakt, że państwa afrykańskie posiadają olbrzymie zasoby surowców naturalnych, w tym także tych o charakterze strategicznym (ropa naftowa, gaz ziemny, metale kolorowe etc.). Co więcej, w ostatnich latach aspekt ten coraz częściej staje się czynnikiem sprawczym nowych napięć, konfliktów i narastającej aktywności podmiotów zewnętrznych w Afryce.

Pomimo niekorzystnego obrazu ogólnej sytuacji geopolitycznej, wzrost gospodarczy Afryki subsaharyjskiej utrzymuje się od kilku lat na poziomie ok. 6% rocznie. Tendencji tej towarzyszą narastające procesy integracyjne<sup>1</sup>, które m.in. przyczyniły się do wzmocnienia działań społeczności międzynarodowej na rzecz rozwoju Afryki.<sup>2</sup>

Należy uznać, że główną przeszkodą w realizacji planów rozwojowych szeregu państw afrykańskich są kryzysy polityczne i konflikty zbrojne. Pod względem ilości i częstotliwości trwania konfliktów militarnych, a także liczby ich ofiar, Afryka zdecydowanie przoduje na świecie.<sup>3</sup> Po zamachach z 11 września 2001 r. Afryka stała się również jednym z istotnych ogniw frontu walki z terroryzmem islamskim. Szczególnie dotyczy to Afryki północnej (Maghreb) i wschodniej (Kenia, Tanzania) oraz regionu tzw. „Rogu Afryki” (Somalia, Erytrea, Etiopia). Zauważalny jest także wzrost aktywności struktur islamistycznych w Nigerii.

---

<sup>1</sup> Przede wszystkim chodzi tu o utworzenie w 2002 roku Unii Afrykańskiej, a także o program Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki (NEPAD - New Partnership for Africa's Development).

<sup>2</sup> Zgodnie z tzw. Porozumieniem z Monterrey (2002 rok), środki przekazywane w ramach pomocy krajom afrykańskim zostaną zwiększone (łącznie 17 mld USD w latach 2002-2006).

<sup>3</sup> Za: „*Human Security Report 2005*”, „*Human Security Centre*”, Vancouver, 2006.

## I. Zaangażowanie Unii Europejskiej w Afryce

Unia Europejska (wraz z państwami członkowskimi jest największym) przekazuje dziś największą pomoc rozwojową i humanitarną dla krajów Afryki. Ze względu na słabość struktur państwowych, trudną sytuację społeczno-polityczną w wielu regionach a także brak sprawnych organizacji szczebla ponadnarodowego - działania UE wobec Afryki nie były jednak skuteczne.

Na przestrzeni ostatnich kilku lat miały jednak miejsce istotne zmiany instytucjonalne, które w efekcie dają szanse na prowadzenie bardziej skoordynowanej (i skuteczniejszej) polityki wobec Afryki. Powstała w 2002 roku Unia Afrykańska (UA) jest dziś w praktyce jedynym instytucjonalnym partnerem dla Unii Europejskiej. UA, w ocenie elit afrykańskich, stanowi dziś najważniejszą (o ile wręcz nie jedyną) platformę dla rozwoju Afryki i poprawy jej relacji ze światem.<sup>4</sup>

Sama UE zyskała też możliwość prowadzenia operacji wojskowych i cywilnych (w ramach WPBiO) pozwalających na udział w rozwiązywaniu afrykańskich konfliktów lokalnych. Przykładem takiego zaangażowania była misja UE w Demokratycznej Republice Kongo w 2006 roku.

Najważniejszym problemem i wyzwaniem w relacjach UE – Afryka wciąż pozostaje narastająca migracja ludności z tego kontynentu do państw europejskich (zwłaszcza Hiszpanii, Włoch i Francji, ale też krajów Skandynawii). Dotychczas głównym jej źródłem były państwa Maghrebu, obecnie jednak w coraz większym stopniu są nim państwa Afryki subsaharyjskiej. Arabskie kraje Afryki Północnej stają się dziś natomiast obszarem tranzytowym dla emigrantów, zdążających w kierunku Europy.<sup>5</sup> Są także główną bazą i zapleczem dla islamistycznych siatek terrorystycznych, podejmujących działalność na obszarze UE (zamachy w Madrycie, marzec 2004).<sup>6</sup>

W 2005 roku Unia Europejska przyjęła dokument zatytułowany „Strategia Unii Europejskiej wobec Afryki”, który proponuje strategiczne partnerstwo między Unią Europejską i Afryką w dziedzinie bezpieczeństwa i rozwoju na najbliższą dekadę. Podstawą unijnej strategii wobec Afryki i innych regionów rozwijających się jest decyzja Rady Europejskiej z czerwca 2005 roku, w której UE dąży do realizacji bardziej skutecznej polityki

---

<sup>4</sup> Michael Anyiam Osigwe, „*Perspektywy kontynentu afrykańskiego*”, wystąpienie podczas seminarium Fundacji *Amicus Europae*.

<sup>5</sup> Beata Wojna, „*Polityka Unii Europejskiej wobec Afryki – nowy dokument programowy*”, „*Biuletyn PISM*”, styczeń 2006.

<sup>6</sup> Yassin Musharbash, „*Al-Queda Reloaded*”, „*Spiegel.de*”, 12 kwietnia 2007.

rozwojowej. Dokument ten zakłada przede wszystkim, że polityka UE wobec Afryki powinna przyczynić się do osiągnięcia tzw. 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.<sup>7</sup>

Strategia ta przedstawia w szczegółach fundamentalne warunki i wymagania dla zrównoważonego rozwoju, co obejmuje pokój i bezpieczeństwo, odpowiedzialne i skuteczne przywództwo państwowe, wsparcie praworządności, walkę z korupcją, promocję praw człowieka, rozwój handlu i infrastruktury, społeczną spójność oraz równowagę ekologiczną. W ramach partnerstwa infrastrukturalnego Unia Europejska chciałaby wspierać programy poprawiające sieć połączeń na kontynencie tak, aby promować handel, integrację, stabilność i rozwój w regionie. Strategia zawiera szczegółowe propozycje w perspektywie wspólnego planowania programów, przyjmowania procedur i wzrostu pomocy budżetowej ze strony wszystkich 25 państw członkowskich.

Unijny dokument podkreśla konieczność stworzenia sprzyjających warunków gospodarczych, proponuje więc zawarcie umów o partnerstwie gospodarczym wg schematu „UE – regiony Afryki” oraz ustanowienie partnerstwa UE–Afryka w zakresie infrastruktury, którego celem będzie wsparcie transafrykańskich programów budowy sieci transportowych, energetycznych, komunikacyjnych i kanalizacyjnych. Z kolei działania bezpośrednio związane z Celami Milenijnymi miałyby być skierowane na wzmacnianie spójności społecznej, wzrost zatrudnienia, wyrównywanie szans, problem migracji oraz ochronę środowiska.<sup>8</sup>

Według ambitnych planów, Unia Europejska zamierza w ciągu najbliższych lat wyasygnować nawet do 4 mld euro na pomoc dla państw afrykańskich. Środki te pochodzić będą przy tym z różnych instrumentów pomocowych: dla krajów Maghrebu pomoc finansowana będzie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (a konkretnie mechanizmu Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego<sup>9</sup>). W kontekście zwiększania się aktywności pomocowej Unii Europejskiej wobec krajów rozwijających się, w tym zwłaszcza z regionu Afryki, należy pamiętać, że Komisja Europejska liczy również na wydatny udział w tej pomocy ze strony poszczególnych państw członkowskich Wspólnoty.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> B. Wojna, *op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Głównym instrumentem finansowym realizacji Partnerstwa jest Program MEDA. W latach 2002-2006 Unia przeznaczyła na ten cel 5,35 mld euro. Wprowadzono ponadto instrument finansowy FEMIP Europejskiego Banku Inwestycyjnego (za: B. Wojna *op. cit.*).

<sup>10</sup> W czerwcu 2005 r. państwa UE podjęły zobowiązanie o zwiększeniu w ciągu kolejnych dziesięciu lat pomocy rozwojowej do 0,7% DNB, przy czym nowi członkowie UE powinni do tego czasu osiągnąć poziom 0,33%

Od kilku lat Unia Europejska znajduje się w swych działaniach na kontynencie afrykańskim pod narastającą presją konkurencji ze strony Chin. Chińskie inwestycje w Afryce rosną w szybkim tempie, a przyczyną tego stanu rzeczy jest przede wszystkim fakt, że Chińczycy – w przeciwieństwie do Europejczyków – nie stawiają swym partnerom afrykańskim żadnych warunków wstępnych o charakterze ideologicznym czy politycznym.<sup>11</sup> Chińskie inwestycje bezpośrednie, a także działania pomocowe, kierowane są ponadto do tych państw, które nie mogą liczyć na asystę ze strony UE ze względu na łamanie praw człowieka, wolności obywatelskich czy naruszenia standardów demokracji (jak np. Sudan). Nie dziwi więc, że Chiny są już dziś trzecim (po USA i Francji) partnerem gospodarczym Afryki.<sup>12</sup>

## II. Polska a Afryka

Kontynent afrykański nigdy nie był priorytetem polskiej polityki zagranicznej – ani w okresie PRL, ani po zmianach ustrojowych w roku 1989. Wyrazem tego stanu rzeczy jest nie tylko niewielkie zainteresowanie polskiej dyplomacji kierunkiem afrykańskim (mierzone m.in. małą liczbą placówek dyplomatycznych i konsularnych RP na tym kontynencie oraz ambasad państw afrykańskich w Warszawie), ale też niski poziom wzajemnych stosunków gospodarczych. O małym zainteresowaniu Afryką i jej problemami w Polsce świadczyć może fakt, że na polskiej liście krajów-adresatów pomocy rozwojowej nie ma żadnego państwa afrykańskiego.<sup>13</sup>

Generalnie, najbardziej perspektywicznymi partnerami ekonomicznymi dla Polski są państwa Afryki Północnej oraz niektóre państwa subsaharyjskie. Od dawna odnotowuje się ujemne saldo w wymianie handlowej Polski z krajami Afryki subsaharyjskiej, częściowo rekompensowane wyraźną nadwyżką w relacjach z państwami Afryki Północnej. W okresie ostatnich kilku lat (2003 – 2004) zauważalny jest niewielki wzrost eksportu na inne rynki afrykańskie, głównie do Nigerii oraz RPA, a także na te, które do tej pory nie odgrywały istotnej roli w naszym eksporcie (m.in. Mauretania, Mozambik, Malawi czy Namibia).<sup>14</sup>

---

DNB. Według planów UE, połowa tych środków ma być kierowana bezpośrednio lub pośrednio na pomoc dla krajów Afryki. Dla Polski, która w 2004 r. przeznaczyła na pomoc rozwojową zaledwie 0,05% PKB, oznaczać to więc będzie znaczne zwiększenie nakładów na ten cel (B. Wojna, *op. cit.*).

<sup>11</sup> Chodzi tu np. o żądania poprawy standardów ochrony praw człowieka, demokratyzacji, gospodarki rynkowej itp., stawiane wobec państw afrykańskich.

<sup>12</sup> Prof. Arkadiusz Żukowski (UW-M), wystąpienie na seminarium Fundacji *Amicus Europae*.

<sup>13</sup> Prof. Edward Halizak (ISM UW), wystąpienie na seminarium Fundacji *Amicus Europae*.

<sup>14</sup> „Strategia RP w odniesieniu do krajów rozwijających się”, Warszawa, listopad 2004.

W prawie 40-letniej historii naszych stosunków handlowych z krajami afrykańskimi na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż firmy polskie niejednokrotnie od podstaw tworzyły w niektórych krajach pewne gałęzie przemysłu, uczestnicząc w realizacji wielu ważnych dla gospodarek narodowych tych krajów przedsięwzięciach inwestycyjnych, takich jak budowa fabryk kwasu siarkowego, cukrowni, cementowni, stoczni, obiektów hydrotechnicznych, dróg i mostów (Libia, Algieria, Nigeria, Angola).<sup>15</sup>

### III. Wnioski i rekomendacje

#### 1. Dla Polski:

- Obecnie, wobec zrealizowania wszystkich głównych strategicznych celów polskiej polityki zagranicznej po 1990 roku (członkostwo w NATO oraz Unii Europejskiej), zasadnym wydaje się postulat zwiększenia aktywności dyplomatycznej RP na kierunku afrykańskim.
- Aktywizacja polskiej polityki zagranicznej – a ślad za nią polityki handlowej – wobec regionu Afryki jest tym bardziej pożądana, że obserwujemy na świecie narastający wyścig o dostęp do obszarów bogatych w surowce naturalne, zwłaszcza energetyczne (ropa i gaz). Kwestia ta nabiera coraz większego znaczenia wobec kurczenia się tych zasobów, a także narastającej niestabilności w regionie Bliskiego Wschodu i związanego z tym ryzyka naruszenia ciągłości dostaw surowców energetycznych z tej części świata.
- Szczególnym przykładem niewykorzystanych jak dotąd przez Polskę szans i możliwości w tym zakresie wydaje się być Nigeria, państwo zasobne w surowce energetyczne i przechodzące właśnie trudny okres transformacji w kierunku demokracji i wolnego rynku. Spośród państw europejskich, ogólnie zainteresowanych wejściem na nigeryjski rynek surowcowy, Polska wykazuje jak dotąd najmniejszą aktywność w poszukiwaniu w Nigerii partnerów ekonomicznych, dalece mniejszą niż np. Czechy.
- Polska może przyczynić się do pomocy w rozwoju Afryki nie tylko poprzez wyasygnowanie corocznie konkretnej sumy pieniędzy, ale także – a może przede wszystkim – przez wkład niematerialny, związany z polskim dorobkiem transformacji

---

<sup>15</sup> B. Wojna, *op. cit.*

ustrojowej i ekonomicznej. Doświadczenia Polski w tym zakresie są trudne do przecenienia i z pewnością mogą zostać wykorzystane przez takie kraje afrykańskie jak Nigeria czy RPA.

- Inną formą zaangażowania Polski na rzecz pomocy rozwojowej dla Afryki mogłoby stać się wprowadzenie rządowego programu stypendialnego dla kadr naukowych i administracyjnych z wybranych państw afrykańskich. Polska posiada już bogate doświadczenia z tego typu pomocy dla państw rozwijających się, które powinny być wykorzystane.
- Obserwowana ewolucja Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, wraz ze wzrostem europejskiej aktywności wobec Afryki (vide „Strategia UE wobec Afryki”), może przesądzać o dalszych kierunkach rozwoju zarówno samej EPBiO, jak też całej polityki sąsiedztwa UE. W tym kontekście należy uznać, że Polska aktywność wobec i na rzecz Afryki powinna zakładać także większe zaangażowanie w działania podejmowane w ramach Unii Europejskiej. Da to Polsce możliwość (i polityczne uzasadnienie) większego wpływania na kształt EPBiO i EPS w pożądanym przez nasz kraj kierunku, zwłaszcza tak, aby zachowane być mogły polskie interesy strategiczne. Chodzi tu przede wszystkim o równomierne rozłożenie przez Unię akcentów w jej polityce sąsiedztwa, tak aby zaangażowanie Wspólnoty, jej aktywność i ponoszone nakłady na kierunku afrykańskim nie spychały w cień zainteresowania UE sytuacją w Europie Wschodniej.

## **2. Dla Unii Europejskiej:**

- Choć przyjęcie przez UE strategii wobec Afryki zdaje się być krokiem we właściwym kierunku, Wspólnota powinna dalej intensyfikować swe wysiłki na rzecz rozwijania środków i mechanizmów pomocowych dla państw afrykańskich. Kwestia ta wymaga innowacyjnego podejścia i zmiany samej filozofii działania UE, tak ze względu na fakt, iż dotychczasowe instrumenty okazały się zbyt mało elastyczne (i przez to nieskuteczne), jak i wobec zwiększającej się aktywności Chin w Afryce.
- Dominujące dotychczas w Unii podejście wobec Afryki (jako regionu stanowiącego źródło kłopotów ekonomicznych, politycznych, społecznych dla Europy) musi zostać zastąpione przez nową perspektywę, w której kontynent

afrykański będzie się przede wszystkim jawić jako szansa dla UE. Podejście takie wymaga m.in. dostrzeżenia aspiracji państw afrykańskich, z których wiele dąży do uzyskania statusu czy pozycji międzynarodowej wykraczającej poza obszar samej Afryki (dotyczy to zwłaszcza RPA, Nigerii, ale także wielu afrykańskich krajów arabskich, np. Egiptu). Potrzeby tego typu, zgłaszane przez kraje afrykańskie, dobrze wyczuwają i wykorzystują natomiast Chiny, zyskując m.in. dzięki temu przewagę nad państwami europejskimi w rywalizacji na kontynencie.

- Ważnym elementem nowego podejścia Europejczyków do zagadnienia rozwoju Afryki jest ograniczenie swoistego „ideologicznego balastu”, ciężącego na polityce UE i poszczególnych jej państw wobec regionu afrykańskiego (ale też szerzej – wszystkich państw i obszarów rozwijających się). Obciążenie to związane jest zwłaszcza z kolonialną przeszłością większości państw zachodnioeuropejskich, a konkretnie z wciąż zauważalnym poczuciem winy i odpowiedzialności Europejczyków za obecną niekorzystną sytuację w Afryce. Fakt ten w poważny sposób ogranicza swobodę działania UE na rzecz pomocy rozwojowej wobec krajów Trzeciego Świata, czyniąc z niej swego rodzaju zadośćuczynienie i rekompensatę. Tymczasem pomoc taka powinna być raczej inwestycją na rzecz rozwoju uboższych regionów świata, w celu poprawy ich sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej oraz zdynamizowania rozwoju gospodarki światowej.
- Równie istotnym ograniczeniem pola manewru UE w kontekście asysty rozwojowej dla Afryki jest rygorystyczne dążenie Wspólnoty do zaprowadzenia na kontynencie afrykańskim modeli i rozwiązań ustrojowych (w zakresie systemów politycznych, prawno-konstytucyjnych czy ochrony praw człowieka), charakterystycznych dla Europy. Tymczasem kilka dekad doświadczeń pokazuje, że w Afryce nie sposób implementować „odgórnie”, w krótkim czasie, rozwiązania prawno-polityczne, które rodziły się w Europie przez stulecia. Także dominująca w Afryce struktura społeczna, oparta na systemie plemiennie-klanowym, nie sprzyja zaprowadzaniu rozwiązań będących wytworem europejskiego układu społecznego.



- Bez zmiany filozofii podejścia UE wobec problemów Afryki i bez szybkiej implementacji realnych, skutecznych instrumentów polityki w tej materii (będących „wypełnieniem” deklaracji zawartych w Strategii UE), Wspólnota nie będzie w stanie konkurować z agresywną polityką Chin, poszukujących na kontynencie afrykańskim dostępu do źródeł surowców energetycznych i rynków zbytu dla swych produktów.