

***Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej
dla krajów Afryki***

Daniel Nagrodzki

72416

W pracy przedstawiono ramy współpracy między UE a Afryką w oparciu o Umowę z Kotonu oraz Wspólną Strategię UE – Afryka, a także strategie regionalne dla Rogu Afryki, Zatoki Gwinejskiej oraz umowy o partnerstwie gospodarczym.

luty 2020 r.

WSTĘP

Działania Unii Europejskiej w stosunku do Afryki odnoszą się przede wszystkim do rozwiązywania konfliktów zbrojnych między- i wewnątrzpaństwowych, ochrony praw człowieka, demokracji oraz rządów prawa, pomocy w organizowaniu wolnych wyborów i ich obserwacja jak również zwalczania biedy i ubóstwa.

Zainteresowanie Unii regionem afrykańskim jest stosunkowo niewielkie i z tego powodu zwykle nie działa ona samodzielnie, lecz współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi. Jej głównymi partnerami są Unia Afrykańska oraz ONZ. Zdarza się, że Wspólnota ogranicza się jedynie do ich wspierania. Realizując swoją politykę, Unia stosuje głównie wspólne stanowiska, wspólne działania oraz oświadczenia i deklaracje polityczne.

Unia wspiera również misje pokojowe w Afryce, jednak z reguły nie wysyła tam żołnierzy z państw członkowskich. Skupia się na rozwiązywaniu konfliktów drogą dyplomatyczną, co jest niestety powodem niskiej skuteczności tych działań, niepopartych pomocą wojskową. UE udziela również pomocy finansowej organizacjom międzynarodowym koordynującym działania pomocowe w państwa afrykańskich jak również wspiera mechanizm antykrzysowy Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej.

Duży wpływ na kształt działań UE w Afryce ma Komisja Europejska, która decyduje stosowaniu środków gospodarczych. Na kraje nieprzestrzegające praw człowieka lub toczące wojny, nakładane są sankcje w postaci embarg, w szczególności tych dotyczących handlu bronią. W odniesieniu do krajów starających się zaprowadzić pokój i demokrację, UE stosuje natomiast pozytywne środki ekonomiczne - pomoc humanitarną i przywileje handlowe.

1. Ogólne ramy współpracy UE i Afryki

Stosunki między UE a Afryką opierają się w głównej mierze na umowie z Kotonu oraz wspólnej strategii UE-Afryka. Oba dokumenty obejmują wymiar polityczny, gospodarczy oraz rozwojowy. Unia prowadzi aktywne działania zmierzające do promowania bezpieczeństwa i pokoju w Afryce, jak również, wraz z Unią Afrykańską (UA), angażuje się w dialog polityczny w różnych dziedzinach, w tym w dziedzinie demokracji oraz praw człowieka. Kluczowym elementem stosunków na linii Unia Europejska – Afryka stał się

ostatnimi czasy problem migracji. Europejski Fundusz Rozwoju w dalszym ciągu jest głównym instrumentem współpracy UE na rzecz rozwoju w Afryce¹.

Podstawą prawną działań podejmowanych przez Unię Europejską jest w pierwszej kolejności art. 217 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)² i zawarte na jego podstawie: umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (ww. umowa z Kotonu) oraz wspólna strategia Afryka-UE.

1.1. Umowa z Kotonu

Stosunki między Unią Europejską a Afryką Subsaharyjską opierają się obecnie na umowie z Kotonu, która określa podstawy stosunków między UE a 78 państwami z grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Sudan Południowy, jako jedyne państwo afrykańskie, nie jest sygnatariuszem umowy.

Za początek tych stosunków uważa się zawarcie konwencji z Lomé I-IV (na lata 1975–2000), obejmującej postanowienia dotyczące współpracy w dziedzinie rozwoju i handlu. Po wygaśnięciu konwencji z Lomé, 23 czerwca 2000 r. podpisano umowę z Kotonu (na okres 20 lat). Celem umowy z Kotonu jest wyeliminowanie ubóstwa dzięki lepszej integracji państw AKP z gospodarką światową. W umowie z Kotonu termin „partnerstwo” ma na celu podkreślenie wzajemnego zaangażowania i odpowiedzialności, jak również dialogu politycznego, praw człowieka, demokracji i dobrego sprawowania rządów. Umowa jest wdrażana przez wspólne instytucje AKP-UE, w tym przez Radę Ministrów, Komitet Ambasadorów i Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne. Umowa ta była dwukrotnie zmieniana: w roku 2005 i 2010.

Z uwagi na fakt, że umowa z Kotonu wygasa w 2020 r., rozpoczęto już dyskusje na temat podpisania dokumentu mogącego zastąpić ww. umowę. W 2015 r. Komisja Europejska rozpoczęła okres refleksji obejmujący szerokie konsultacje społeczne oraz proces oceny. Doprowadził on do opublikowania w listopadzie 2016 r. wspólnego komunikatu przedstawiającego różne opcje polityczne na przyszłość. W październiku Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie przyszłości stosunków EU–AKP po 2020 r. Po opublikowaniu komunikatu, Komisja Europejska przedstawiła w grudniu 2017 r. projekt

¹*Noty tematyczne o Unii Europejskiej – Afryka*; <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/180/africa> (dostęp: 10.02.2020 r.)

²*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> (dostęp: 10.02.2020 r.)

wytycznych negocjacyjnych. Cały proces zakończył się przygotowaniem mandatu negocjacyjnego UE, który był gotowy w czerwcu 2018 r. (mandat AKP był gotowy już w maju). Na chwilę obecną zakończyły się cztery rundy negocjacji pomiędzy UE a AKP.

Przyszła umowa będzie obejmowała kwestie demokracji i praw człowieka, wzrostu gospodarczego i inwestycji, zmian klimatu, eliminacji ubóstwa, pokoju i bezpieczeństwa oraz migracji i mobilności.

1.2. Wspólna strategia Afryka – UE

Wspólna strategia Afryka-UE wyraża ogólną politykę UE wobec wszystkich 54 państw afrykańskich. Została ona przyjęta przez przywódców europejskich i afrykańskich na drugim szczycie UE-Afryka w Lizbonie w grudniu 2007 r. Strategia służyła przeniesieniu stosunków Afryka-UE na nowy, strategiczny poziom charakteryzujący się wzmocnionym partnerstwem politycznym i ściślejszą współpracą na wszystkich szczeblach. Jej cele to:

- wyjście poza współpracę na rzecz rozwoju i otwarcie stosunków Afryka-UE na istotne kwestie polityczne będące przedmiotem zainteresowania obu stron;
- wykroczenie poza kwestie wyłącznie afrykańskie, aby skutecznie zmierzyć się z wyzwaniami globalnymi, takimi jak migracja, zmiana klimatu, pokój i bezpieczeństwo;
- wspieranie aspiracji Afryki na rzecz działań stanowiących ponadregionalną i kontynentalną odpowiedź na te istotne wyzwania;
- działanie na rzecz partnerstwa skoncentrowanego na ludziach, przy zapewnieniu lepszego udziału obywateli afrykańskich i europejskich.

Aby osiągnąć te cele, w ramach wspólnej strategii Afryka-UE ustanowiono początkowo partnerstwo na rzecz współpracy w ośmiu dziedzinach tematycznych. Podczas czwartego szczytu UE-Afryka, który odbył się w Brukseli w kwietniu 2014 r., szefowie państw i rządów przyjęli deklarację polityczną oraz ukierunkowany na wyniki plan działania na lata 2014-2017. Na szczycie postanowiono przesunąć punkt ciężkości z początkowych ośmiu dziedzin tematycznych będących przedmiotem partnerstwa na pięć obszarów priorytetowych:

- a) pokój i bezpieczeństwo;
- b) demokracja, dobre rządy i prawa człowieka;
- c) rozwój społeczny;

- d) zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój i wzrost gospodarczy oraz integracja kontynentalna oraz
- e) nowe zagadnienia globalne.

W ramach tej nowej współpracy naukę, technologię i innowacje uznaje się za kwestie przekrojowe z uwagi na ich wkład w realizację wszystkich innych celów rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto zatwierdzono odrębną deklarację w sprawie migracji i mobilności wraz z planem działania na rzecz zwalczania nielegalnej migracji i handlu ludźmi, poprawy ochrony międzynarodowej, lepszej organizacji legalnej migracji i wzmacniania związku między migracją a rozwojem.

W listopadzie 2015 r. UE i Afryka zorganizowały szczyt w Valletcie (Malta)³, którego głównym tematem była migracja i na którym przyjęto plan działania z Valletty, a także powołano kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki opiewający na kwotę 1,8 mld EUR w celu wyeliminowania podstawowych przyczyn nielegalnej migracji i przesiedlania ludzi w Afryce. Zgodnie z nową globalną strategią UE w czerwcu 2016 r. Komisja Europejska ustanowiła również nowe ramy partnerstwa z krajami trzecimi w zakresie migracji. Jeżeli chodzi o finansowanie długoterminowe, we wrześniu 2016 r. Komisja zapowiedziała stworzenie Europejskiego planu inwestycji zewnętrznych, który obejmuje nowy innowacyjny instrument finansowy – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR).

2. Współpraca na rzecz rozwoju

Unia Europejska jest największym darczyńcą w Afryce. Swoje cele pomocowe realizuje poprzez różne instrumenty finansowe. Najważniejszym z nich jest wspomniany wcześniej Europejski Fundusz Rozwoju, który ma za podstawę opisywaną wcześniej umowę z Kotonu i który nie jest częścią wspólnego budżetu UE. Struktura finansowa Funduszu może ulec zmianie w wyniku negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021-2028. Obecny (jedenasty) EFR dysponuje budżetem w wysokości 29,1 mld EUR: 24,3 mld EUR na programy współpracy krajowej i regionalnej, 3,6 mld EUR na współpracę między państwami AKP oraz 1,1 mld EUR na instrument inwestycyjny AKP zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny.

³Szczyt w Valletcie w sprawie migracji; <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> (dostęp: 11.02.2020 r.)

EFR obejmuje wszystkie państwa afrykańskie będące stronami umowy z Kotonu, z wyjątkiem RPA, która otrzymuje środki na finansowanie współpracy z unijnego Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, wchodzącego w zakres budżetu ogólnego UE. W ramach nowego Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014-2020 przeznaczono także 845 mln EUR na program panafrykański (PANAF), utworzony w celu finansowania wspólnej strategii Afryka-UE oraz działań kontynentalnych i transkontynentalnych.

Inne instrumenty finansowe, które dotyczą Afryki, to między innymi europejski instrument sąsiedztwa na rzecz Afryki Północnej, programy tematyczne w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju („*Globalne dobra publiczne i wyzwania o skali światowej*” oraz „*Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i władze lokalne*”), a także Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka.

Szereg państw położonych w Afryce Północnej, w Rogu Afryki oraz w regionie Sahelu i jeziora Czad również korzysta z nowo utworzonego kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki. Od momentu uruchomienia funduszu całkowita kwota na realizację projektów w trzech regionach wzrosła do prawie 3,6 mld EUR.

3. Strategie regionalne

3.1. Róg Afryki

Róg Afryki, jeden z regionów Afryki Wschodniej, zmaga się w ostatnich latach z nawracającą suszą, która powoduje poważne kryzysy humanitarne. W 2011 r. Unia Europejska przyjęła strategiczne ramy wobec Rogu Afryki. Przedstawiła w nich działania, którymi UE chce wesprzeć mieszkańców regionu w zaprowadzaniu pokoju, stabilności, bezpieczeństwa, dobrobytu i demokratycznych rządów prawa. Strategiczne ramy zaowocowały m.in.: inicjatywą „*Wsparcie na rzecz odporności Rogu Afryki*” (SHARE)⁴ z 2012 r. oraz planem działania w zakresie zwalczania terroryzmu w Rogu Afryki i Jemenie z 2013 r.⁵

W 2015 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła regionalny plan działania na rzecz Rogu Afryki na lata 2015-2020. Prezentuje on podejście UE do kluczowych kwestii w regionie.

⁴SHARE, *Horn of Africa*; https://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa_en (dostęp: 14.02.2020 r.)

⁵EU Counter-terrorism Action Plan for the Horn of Africa and Yemen; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0024&from=en> (dostęp: 14.02.2020r.)

Plan ten bierze pod uwagę wyzwania, które narosły w tym regionie w ostatnich latach, takie jak wpływ całego regionu na Róg Afryki, radykalizację (rządów jak również grup religijnych) oraz migrację i przymusowe wysiedlenia. Realizacją planu działania kierują Wysoki Przedstawiciel oraz Komisja Europejska. Regularnie zdają oni relację Radzie Unii Europejskiej, m.in. w rocznych sprawozdaniach.

3.2. Zatoka Gwinejska

Kraje Zatoki Gwinejskiej zmagają się z rosnącą niestabilnością z powodu braku kontroli nad wodami przybrzeżnymi i samym wybrzeżem. W efekcie rośnie przestępczość: handel narkotykami, ludźmi, bronią, diamentami, podrobionymi lekami, nielegalnymi odpadami, piractwo i zbrojne napaści na morzu, kradzież ropy oraz nielegalne połowy.

W marcu 2014 r. Rada UE przyjęła strategię wobec Zatoki Gwinejskiej⁶. Opisuje ona, jak UE może pomóc krajom regionu radzić sobie z tymi wyzwaniami i wzmocnić potencjał morski, praworządność i skuteczne rządy. Z kolei rok później, w marcu 2015 r., Rada przyjęła plan działania na rzecz Zatoki Gwinejskiej na lata 2015–2020⁷. Przedstawiła w nim możliwości unijnego wsparcia dla regionu w radzeniu sobie z wyzwaniami z zakresu bezpieczeństwa morskiego i przestępczości zorganizowanej. Nad realizacją planu i strategii działania wobec Zatoki Gwinejskiej czuwa wysoki rangą koordynator UE. Realizacja jest ściśle koordynowana z działającym w Radzie Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa.

3.3. Sahel

W 2011 r. Wysoki Przedstawiciel i Komisja na wniosek Rady przedstawili strategię UE na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu⁸. Ma ona cztery założenia: rozwój, dobre rządy i rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych, bezpieczeństwo i praworządność pod kątem politycznym i dyplomatycznym oraz przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi.

Solidną podstawę do realizacji strategii stanowi przyjęty w 2015 r. regionalny plan działania na rzecz Sahelu na lata 2015–2020. Skupia się on na czterech dziedzinach wielce istotnych dla stabilizacji regionu: zapobieganie radykalizacji i jej zwalczanie, tworzenie odpowiednich warunków dla młodzieży, migracja, mobilność i zarządzanie granicami oraz walka z nielegalnym handlem i międzynarodową przestępczością zorganizowaną.

⁶*EU Strategy on the Gulf of Guinea*; <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf> (dostęp: 16.02.2020 r.)

⁷*Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020*; <https://www.consilium.europa.eu/media/21521/st07168en15.pdf> (dostęp: 16.02.2020 r.)

⁸*Strategy for Security and Development in the Sahel*; http://www.eas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (dostęp: 16.02.2020 r.)

4. Stosunki handlowe

Główne instrumenty promowania handlu między UE a regionami afrykańskimi stanowią umowy zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu, czyli tzw. umowy o partnerstwie gospodarczym. Jednak negocjacje umów, rozpoczęte w 2002 r., okazały się trudne i nie udało się ich zakończyć zgodnie z oczekiwaniami do roku 2008. W konsekwencji UE przyjęła rozporządzenie w sprawie dostępu do rynku regulujące tymczasowo – do roku 2014 – kwestię dostępu do rynku, przy czym okres obowiązywania tego rozporządzenia został następnie wydłużony (zob. osobną notę faktograficzną na temat systemów handlowych stosowanych w handlu z krajami rozwijającymi się).

Obecnie sytuacja umów o partnerstwie gospodarczym wygląda następująco:

- Afryka Zachodnia – negocjacje na szczeblu technicznym obejmujące UE i 16 państw z Afryki Zachodniej zakończono w lutym 2014 r. Tekst parafowano 30 czerwca, a 10 lipca 2014 r. szefowie państw Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) zatwierdzili umowę o partnerstwie gospodarczym do podpisu. Obecnie trwa proces podpisywania. Nigeria odmawia jednak podpisania umowy.
- Afryka Środkowa – Kamerun jako jedyny podpisał umowę przejściową o partnerstwie gospodarczym z Afryką Środkową w styczniu 2009 r. Parlament Europejski wyraził zgodę na zawarcie umowy w czerwcu 2013 r., a parlament Kamerunu zatwierdził jej ratyfikację w lipcu 2014 r. Umowa jest tymczasowo stosowana w Kamerunie od sierpnia 2014 r.
- Afryka Wschodnia i Południowa – cztery państwa z regionu: Mauritius, Seszele, Zimbabwe i Madagaskar podpisały umowę przejściową o partnerstwie gospodarczym w 2009 r. Stosuje się ją tymczasowo od maja 2012 r., a Parlament wyraził zgodę na ratyfikację w styczniu 2013 r. Negocjacje w sprawie pełnej regionalnej umowy o partnerstwie gospodarczym wciąż trwają.
- Wspólnota Wschodnioafrykańska – w dniu 16 października 2014 r. Burundi, Rwanda, Tanzania, Kenia i Uganda zawarły z UE pełną regionalną umowę o partnerstwie gospodarczym. Jednak została ona podpisana jedynie przez Kenię i Rwandę (we wrześniu 2016 r.).
- Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju – 15 lipca 2014 r. Botswana, Lesotho, RPA, Suazi i Mozambik z jednej strony oraz UE z drugiej strony pomyślnie zakończyły negocjacje w sprawie umowy o partnerstwie gospodarczym. Przepisy

handlowe zawarte w umowie o handlu, rozwoju i współpracy między UE a RPA z 1999 r. zostaną zastąpione przepisami z regionalnej umowy o partnerstwie gospodarczym. W czerwcu 2016 r. UE oraz kraje Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju podpisały w Botswanie umowę o partnerstwie gospodarczym, która zaczęła tymczasowo obowiązywać w październiku 2016 r. w odniesieniu do wszystkich państw z wyjątkiem Mozambiku, w którym zaczęto ją tymczasowo stosować w lutym 2018 r.

PODSUMOWANIE

Unia Europejska, bezpośrednio bądź pośrednio, koordynuje liczne programy pomocowe, mające na celu umożliwienie szybszego rozwoju państwom kontynentu afrykańskiego oraz walkę z problemami, z którymi się borykają. Jest to pomoc na wielu płaszczyznach, zarówno finansowych jak i niefinansowych. UE tworzy różnego rodzaju fundusze, finansowane bezpośrednio z budżetu unijnego jak również od niego odseparowane, które mają za zadanie dostarczać środki na realizację celów ustalonych w licznych strategiach na rzecz rozwoju poszczególnych regionów Afryki (Róg Afryki, Sahel, Zatoka Gwinejska) jak również Afryki jako całości. Środki te wspierają działania na rzecz walki z suszą, szeroko pojętymi zmianami klimatu, walki z przestępczością, rozwoju struktur demokratycznych i wielu innych.

Pomoc krajom Afryki realizowana jest również poprzez wielostronne umowy gospodarcze, które wprowadzają liczne ułatwienia w handlu między tymi krajami a UE, dzięki czemu mają one możliwość stopniowego rozwoju gospodarczego. Ww. umowy przewidują często wsparcie w tworzeniu i budowie infrastruktury, niezbędnej do sprawnego funkcjonowania państw afrykańskich.

Dzięki wyżej wymienionym działaniom, kraje afrykańskie mają możliwość realizacji zadań, na które bez wsparcia UE nie mogłyby sobie pozwolić bądź zrealizowałyby je w ograniczonym zakresie. Przynoszą one wymierne korzyści, dające nadzieję na stopniowy rozwój tego regionu oraz budowę stabilności, zarówno gospodarczej jak i politycznej.

Bibliografia:

- *Noty tematyczne o Unii Europejskiej – Afryka*; <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/180/africa>
- *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*
- *Szczyt w Valletcie w sprawie migracji*; <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>
- *SHARE, Horn of Africa*; https://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa_en
- *EU Counter-terrorism Action Plan for the Horn of Africa and Yemen*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0024&from=en>
- *EU Strategy on the Gulf of Guinea*; <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf>
- *Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020*; <https://www.consilium.europa.eu/media/21521/st07168en15.pdf>
- *Strategy for Security and Development in the Sahel*; http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf