

WSTĘP

Identyfikacja problemu badawczego

Procesy zachodzące w stosunkach międzynarodowych wynikają z bardzo wielu uwarunkowań, wśród których największą rolę odgrywają zazwyczaj polityczne, ekonomiczne i społeczne. Ich wpływ na rozwój sytuacji zmienia się w czasie. Często nieprzewidywalny w szczegółach i sekwencjach czasowych splot wydarzeń doprowadza okresowo do wzrostu znaczenia krajów rozwijających się dla pozostałej części świata. Tak było w przypadku dekolonizacji, kryzysu energetycznego lat 70. XX w. czy kryzysu migracyjnego ostatnich lat. W takich okresach to, co się dzieje w krajach rozwijających się, staje się istotne dla przyszłości wszystkich. Pojawiły się też nowe wyzwania w układzie międzynarodowym wraz z upadkiem systemu bipolarnego. Wyraźnie wzrosła liczba podmiotów aspirujących do odgrywania aktywniejszej niż dotychczas roli w regionach słabiej rozwiniętych.

Poziom życia rośnie prawie na całym świecie. Nie udało się jednak zmniejszyć dysproporcji między państwami wysoko rozwiniętymi a najbiedniejszymi. Dysproporcje między bogatymi i biednymi cały czas się zwiększają przy równoległe przebiegającej redukcji barier informacyjnych między oboma obszarami (telefonia komórkowa, internet). Wysiłki wspólnoty międzynarodowej i zainteresowanych państw doprowadziły wprawdzie do zmniejszenia skali skrajnego ubóstwa, ale jego zakres nadal jest nieakceptowalny. Szacuje się, że 830 mln ludzi dysponuje dziennie kwotą o wartości mniejszej niż 1,25 USD, prawie 800 mln ludzi jest zagrożonych głodem. Codziennie tysiące ludzi traci życie z głodu i niedożywienia czy braku czystej wody. W niektórych regionach skala skrajnego ubóstwa w połączeniu z wysokim przyrostem naturalnym, niską jakością zarządzania, słabością instytucji państwa, a czasami ich dysfunkcjonalnością stanowią poważne zagrożenie dla innych krajów, i to nie tylko bezpośrednich sąsiadów. Znane są przypadki państw, które skutecznie ograniczyły wymiar skrajnego ubóstwa, ale nie ulega też wątpliwości, że bardzo wiele z nich nie jest zdolnych do samodzielnego przezwyciężenia tego destrukcyjnego problemu. Państwa rozwinięte – nie tylko z powodów altruistycznych – powinny zaangażować się zatem w pomoc rozwojową.

Sytuację komplikuje to, że nie ma jednego, uniwersalnego modelu rozwoju, który sprawdzałby się w praktyce niezależnie od uwarunkowań politycznych, społecznych, historycznych, kulturowych czy geograficznych. Pomoc rozwojowa może

być skuteczna, jeżeli w jej ramach wypracuje się interdyscyplinarne rozwiązania, uwzględniające lokalne warunki i możliwości.

Za główny cel badawczy pracy przyjęto kompleksowe przedstawienie i dokonanie oceny polityki rozwojowej Unii Europejskiej (UE) wobec Afryki Subsaharyjskiej (*Sub-Saharan Africa* – SSA) w latach 2000–2015 wraz z wypracowaniem wniosków i rekomendacji, wynikających z jednej strony z przeprowadzonych analiz naukowych, z drugiej zaś z doświadczeń praktycznych autora, biorącego aktywny udział w pracach Komisji Rozwoju Parlamentu Europejskiego oraz Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego (WZP) AKP-UE w latach 2004–2014.

Wybór polityki rozwojowej Unii Europejskiej i Afryki Subsaharyjskiej jako podmiotów do analizy nie jest przypadkowy. Na poziomie deklaracji politycznych Afryka jest najważniejszym adresatem unijnej pomocy. W badanym okresie instytucje unijne przeznaczały na pomoc dla tego regionu od 1 do 5 mld USD rocznie. Wprawdzie jak dotychczas polityka rozwojowa nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, ale nie oznacza to, że idea ta jest niesłuszna. Przy jej realizacji popełniono wiele błędów, kierując się w zbyt dużym zakresie interesami dawców pomocy i niewystarczająco uwzględniając interesy biorców. Błędy popełniali również biorcy pomocy. Analiza polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej może pomóc zarówno w zdiagnozowaniu wad dotychczasowych działań, jak i w wyciągnięciu wniosków, których celem jest zwiększenie ich skuteczności.

Wybór regionu Afryki Subsaharyjskiej jako podmiotu analizy też nie jest przypadkowy. Jest to bowiem najbiedniejszy region świata i osiągnięcie sukcesu w realizacji polityki rozwojowej UE w Afryce Subsaharyjskiej stworzyłoby przesłanki do znalezienia właściwego klucza (co do ogólnych rekomendacji) do rozwiązywania problemów pozostałych krajów rozwijających się, także przez innych dawców. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że od wielu już dekad właśnie kontynent afrykański, w tym przede wszystkim Afryka Subsaharyjska, ze względów historycznych, politycznych, gospodarczych i geograficznych znajdował się zawsze w orbicie zainteresowania, najpierw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a następnie UE. Jest to tym bardziej ważne, że właśnie w tym regionie nastąpiła intensyfikacja rywalizacji o wpływy ze strony innych mocarstw (Chin) oraz religii (islam i chrześcijaństwa).

Celowi głównemu pracy są podporządkowane cele szczegółowe:

- przedstawienie genezy unijnego zaangażowania w Afryce Subsaharyjskiej,
- określenie podstaw prawnych, instytucjonalnych i politycznych polityki rozwojowej UE prowadzonej w tym regionie,
- ustalenie zakresu globalnych uwarunkowań polityki rozwojowej UE,
- dokonanie identyfikacji barier i dylematów rozwoju Afryki Subsaharyjskiej.

Cezurę początkową pracy wyznacza data przyjęcia dokumentów kluczowych dla analizowanego problemu. Rok 2000 był ważnym przełomem – przyjęto Wspólne stanowisko Rady i Komisji nt. polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej z 10

listopada 2000 r. Uznaje się je za pierwszą strategię polityki rozwojowej Wspólnoty. W tym samym roku podpisano umowę z Kotonu, będącą umową o partnerstwie między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, a także zorganizowano pierwszy szczyt przywódców UE i Afryki w Kairze. W roku 2000 przyjęto milenijne cele rozwoju (*Millennium Development Goals* – MDG), które jako globalna agenda rozwojowa wywarły istotny wpływ na kształt polityki rozwojowej UE wobec Afryki. Sytuacja w Afryce była w tym czasie na tyle trudna, że magazyn *The Economist* określił region jako *The Hopeless Continent* [*The Economist* 2000]. Cezura końcowa wynika z kolei z zakończenia w roku 2015 realizacji MDG i przyjęcia we wrześniu tego samego roku nowego programu globalnej agendy rozwojowej w postaci celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals* – SDG), których realizacja rozpoczęła się 1 stycznia 2016 r. W 2015 r. odbył się też piąty szczyt UE-Afryka zorganizowany w nadzwyczajnym trybie i poświęcony wyłącznie problemom migracji. Może on oznaczać początek zmiany paradygmatu unijnej polityki rozwojowej. Niezależnie od przyjętej cezury roku 2015 wszędzie tam, gdzie było to możliwe i zasadne, starano się wykorzystywać dane i informacje najbardziej aktualne.

Analiza stanu badań nad polityką UE wobec Afryki Subsaharyjskiej prowadzi do postawienia pytań badawczych, które nie zostały dotychczas w pełni wyjaśnione i wystarczająco przedstawione w literaturze przedmiotu:

- Co motywuje UE do zajmowania się rozwojem Afryki i czy motywy te zmieniają się w czasie, a jeśli tak, to czym to jest uwarunkowane?
- Czy polityka rozwojowa jest autonomiczna wobec innych polityk UE?
- Czy unijna polityka rozwojowa wobec Afryki Subsaharyjskiej jest skuteczna?
- Jeżeli nie, to czy przyczyny mają charakter wewnętrzny, czy zewnętrzny?
- Jakie są bariery rozwoju w Afryce Subsaharyjskiej?

Odpowiedź na pytania badawcze powinna doprowadzić do zdiagnozowania dylematów unijnej polityki rozwojowej wobec Afryki Subsaharyjskiej.

Hipotezy i metody badawcze

Przyjęto dwie hipotezy badawcze:

- Polityka rozwojowa UE wobec Afryki Subsaharyjskiej jest zdeterminowana celami unijnej polityki wewnętrznej oraz interesami państw członkowskich.
- Polityka rozwojowa UE jest niespójna z innymi politykami UE.

W związku z tak postawionymi hipotezami, celami badawczymi i pytaniami w pracy zastosowano metodologię indukcyjną. Analiza materiału źródłowego pozwoliła na wyprowadzenie prawidłowości dotyczących polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej. Metody badawcze były oparte na analizie źródeł

w postaci traktatów, umów międzynarodowych, dokumentów, deklaracji, stanowisk, oświadczeń i decyzji instytucji unijnych. Ważnego materiału badawczego dostarczyły komunikaty, sprawozdania i raporty Komisji Europejskiej, rezolucje i raporty Parlamentu Europejskiego oraz analizy zamawiane przez Parlament, konkluzje i komunikaty końcowe z posiedzeń Rady Europejskiej, a także decyzje, komunikaty i sprawozdania Rady. Materiały te poddano analizie instytucjonalno-prawnej. W związku ze znaczeniem elementów ilościowych dla badania rozwoju konieczne było również zastosowanie metod statystycznych. Dwie podstawowe bazy danych, które gromadzą dane statystyczne w badanym obszarze, to: The International Development Statistics (IDS), prowadzona w ramach OECD, i EU Aid Explorer, prowadzona przez Komisję Europejską. W przypadku badania genezy polityki rozwojowej jako zjawiska politycznego wykorzystano metodę historyczną. Historia Afryki Subsaharyjskiej miała wpływ na poziom jej rozwoju, a w rezultacie na powstanie polityki rozwojowej prowadzonej wobec tego regionu. Uzupełniającymi metodami były analizy systemowa i funkcjonalna, które pozwoliły na zbadanie procesów występujących w ramach analizowanych obszarów badawczych. Dlatego sporo uwagi poświęcono analizie tekstów aktów normatywnych. Konstrukcja pracy opiera się na kryterium rzeczowym.

W pracy wykorzystano również obszerną literaturę przedmiotu i elementy obserwacji uczestniczącej. Wiedza pozaźródłowa autora, w dużym stopniu zgromadzona podczas 10-letniej pracy w Parlamencie Europejskim, pozwoliła też na łączenie wiedzy teoretycznej z praktyką funkcjonowania UE w zakresie polityki rozwojowej. Umożliwiła wzbogacenie analizy o osobiste doświadczenia, wynikające ze współuczestnictwa w procesach decyzyjnych i poprzedzających je pracach przygotowawczych, takich jak wysłuchania publiczne, *fact-find missions* Parlamentu Europejskiego i WZP AKP-UE, misje obserwacyjne wyborów, Europejskie Dni Rozwoju.

Przegląd literatury i stan badań

Żeby skutecznie rozwiązywać problemy krajów rozwijających się, trzeba przede wszystkim bardzo dobrze poznać ich istotę i uwarunkowania. Dokonany w Aneksie 1 kompleksowy przegląd literatury i stan badań naukowych z różnych dziedzin pokazuje, że dorobek w tym zakresie jest znaczący. W literaturze zdiagnozowano przyczyny występowania „zakłętego kręgu ubóstwa”, dualizmów – politycznego, gospodarczego i społecznego – oraz ich negatywnego wpływu na wejście krajów rozwijających się na ścieżkę transformacji ustrojowej, w tym – przede wszystkim w płaszczyźnie gospodarczej – braku postępów w osiągnięciu stadium „*take off*”.

Nurty teoretyczne stosunków międzynarodowych – realizm, liberalizm i konstruktywizm – pozwalają na postrzeganie polityki rozwojowej w bardzo różny

UNIA EUROPEJSKA W AFRYCE SUBSAHARYJSKIEJ

1.1. Historyczne związki Afryki i Europy

Afryka zawsze interesowała Europejczyków. Pliniusz Starszy napisał: *semper aliquid novi Africam adferre* [Pliniusz Starszy, *Historia naturalis*, VIII, 42]. Cytat ten często powtarzany w formie: *Ex Africa semper aliquid novi* – to łacińska wersja greckiego powiedzenia, używanego w starożytności, a znanego w wersji: „Zawsze coś nowego z Libii”, przytoczonego przez Arystotelesa w *Historia Animalium* [VIII, 28]. Obaj autorzy nie przypuszczali, jak bardzo dosłownie ich sformułowanie odnosi się do samej ludzkości. „Okolo 70 tysięcy lat temu nowy gatunek *Homo* – my – wyszedł z Afryki i całkowicie wyparł wszelkie inne formy” [Morris 2015, s. 76]. Starożytni Grecy i Rzymianie nie wiedzieli, że Afryka jest kolebką ludzkości, a więc przyczyna ich zainteresowania musiała być inna niż ciekawość miejsca, z którego pochodzi człowiek. Afryka była jednocześnie blisko i daleko. Geograficznie bliska śródziemnomorskiej Europie była stosunkowo mało znana. Jednocześnie to, co było znane, było postrzegane jako odmienne pod wieloma względami – naturalnym (surowce, zwierzęta, roślinność) czy kulturowym (antropologicznym, etnograficznym czy religijnym). Zainteresowanie odmiennością było jedną z przyczyn europejskiego zaangażowania w Afryce. I tak jest do dziś. „W nowoczesnej kulturze europejskiej Afryka to wielka emanacja Inności” [Siewior 2012, s. 34]. To dlatego wiele rzeczy czy zjawisk pochodzących z Afryki było z europejskiej perspektywy „nowymi”.

Analiza historyczna wzajemnych relacji jest w dużym stopniu obciążona eurocentryzmem, gdyż tradycja afrykańska opierała się przede wszystkim na przekazie ustnym. W historiografii zachodniej za „właściwe źródła historyczne, *par excellence* dokumenty historyczne” od dawna uchodzą źródła pisane [Handelsman 1928, s. 45]. Przekaz ustny jako źródło historyczne ma pewne atuty, ale i istotne ograniczenia. Podobnie jest w przypadku klasyfikacji źródeł zaproponowanej przez Jerzego Topolskiego, który dzielił źródła na bezpośrednie i pośrednie. Większość źródeł do historii Afryki ma charakter pośredni. A źródła pośrednie oznaczają pośrednie poznanie, czyli pośrednictwo osoby trzeciej, co generuje konieczność badania wiarygodności informatora-pośrednika [Topolski 1984, s. 329]. Dodatkową trudnością w wykorzystywaniu źródeł historycznych do badań nad historią Afryki jest właściwe odkodowanie informacji źródłowych. Trudności źródłoznawcze były

jednymi z przyczyn, dla których dzieje Afryki bardzo długo nie były uznawane za pełnoprawną dziedzinę badań historycznych [Curtin i in. 2003, s. 13]. Zmieniło się to dopiero w latach 60. XX w. i wynikało nie ze zmian w metodologii nauk humanistycznych, ale z gwałtownego zwiększenia politycznego znaczenia kontynentu.

Historia Afryki nie była przedmiotem specjalnej uwagi Europejczyków nie tylko z powodu problemów natury metodologicznej. Wynikało to m.in. z tego, że zasoby naturalne Afryki wywoływały większe zainteresowanie i pożądanie niż to, co Afryka mogła zaferować w ramach szeroko rozumianej kultury. I to na zasobach naturalnych skupiła się uwaga Europy w czasach nowożytnych. Podejście to, w połączeniu z przewagą technologiczną i militarną Europy, zdeterminowało charakter wzajemnych relacji na wiele stuleci. Już w latach 1500–1520 Portugalczycy „wywozili z Afryki przeciętnie 410 kilogramów złota rocznie” [Curtin i in. 2003, s. 222]. Dodatkową barierą kulturową stało się to, że jednym z argumentów usprawiedliwiających kolonizację była koncepcja nierówności ras. Argumentów dla takiego podejścia dostarczali wybitni przedstawiciele myśli europejskiej, m.in. filozofia dialektyczna Hegla, który określał Afrykę jako „kraj dzieciństwa cywilizacji”. Skoro pojawiło się dziecko, to musiało zostać postawione pytanie o to, kto ma je wychowywać. Paternalistyczna odpowiedź nasuwała się sama. „Wychowywanie” Afryki stało się wręcz obowiązkiem Europy [Vorbrich 2012, s. 214]. Procesem wychowawczym był kolonializm [Gawrycki i Szeptycki 2011, s. 72]. Karol Marks uważał, że imperializm wprowadzi kraje pozaeuropejskie na ścieżkę rozwoju. Myślał głównie o krajach azjatyckich i ich „azjatyckim sposobie produkcji”. Kraje, które znalazły się w stagnacji, mogłyby się z niej wydostać tylko dzięki inwazji krajów rozwiniętych [Kołakowski 2000, s. 422]. Teoria postkolonialna uznawała, że dyskurs kolonialny racjonalizuje się w dychotomiach: dojrzałość – niedojrzałość, cywilizacja – barbarzyństwo, rozwinięty – rozwijający się, postępowy – prymitywny [Gandhi 2008, s. 36]. Współczesne modele pomocy zagranicznej bywają wpisane w ten schemat: darczyńca – obdarowany.

Nie ulega wątpliwości, że okres kolonializmu i niewolnictwa wywarł olbrzymi wpływ na współczesne stosunki Europy i Afryki. Handel niewolnikami był na tyle efektywny ekonomicznie, że zniechęcał kolonizatorów do rozwijania rolnictwa i innych dziedzin gospodarki. Nie ma możliwości precyzyjnego zbadania skutków demograficznych niewolnictwa. Znane są przybliżone dane dotyczące liczby wywiezionych niewolników, ale nie jest znana wielkość zaludnienia w chwili rozpoczęcia handlu niewolnikami [Iliffe 2011, s. 166]. Wiadomo jednak, że handel niewolnikami zahamował wzrost liczby ludności, a w niektórych przypadkach (Angola) spowodował spadek zaludnienia [Iliffe 2011, s. 169]. Niewolnictwo miało poważne skutki polityczne, ekonomiczne i społeczne. Następowala m.in. komercjalizacja władzy – władza polityczna łączyła się z władzą kapitału. „Liczne państwa afrykańskie zmieniono w maszyny wojenne, których zadaniem było chwywanie niewolników i sprzedawanie ich Europejczykom” [Acemoglu i Robinson 2014, s. 305]. Handel

niewolnikami zahamował rozwój produkcji towarowej i demotywował potencjalnych zwolenników poprawy systemu transportu lądowego. Wpływał na rozwój zjawiska niewolnictwa w Afryce Zachodniej. Skutki psychologiczne niewolnictwa są odczuwalne do dzisiaj.

Pod koniec lat 70. XIX w. mocarstwa europejskie rozpoczęły gwałtowną rywalizację o zdobycze terytorialne w Afryce i do 1914 r. teoretycznie rozdzieliły między siebie cały kontynent afrykański, z wyjątkiem Liberii i Etiopii. W praktyce jednak nie kontrolowały wszystkich terytoriów. Kolonie miały przynosić metropoliom korzyści, ale w dłuższej perspektywie czasowej. „Epoka kolonialna była w Afryce tyleż traumatyczna, ile krótka. Jej najważniejszym następstwem [...] był żywiołowy wzrost liczby ludności, który w połowie XX wieku stał się nową siłą kształtującą bieg afrykańskich dziejów” [Iliffe 2011, s. 263]. Celem kolonizatorów nie był rozwój kolonii, tylko metropolii. „Dopływ surowców, taniej siły roboczej i półproduktów planowano tak, aby maksymalnie zwiększyć dochody «kraju macierzystego»” [Davis 2010, s. 903]. Skutki takiej polityki były dla krajów afrykańskich bolesne i długotrwałe. „Przez wyzyskujące instytucje gospodarcze i polityczne oparte na handlu niewolnikami industrializacja nie objęła regionów afrykańskich na południe od Sahary, które pogrążyły się w stagnacji, a nawet uległy regresowi gospodarczemu, podczas gdy inne części świata przekształcały swe gospodarki” [Acemoglu i Robinson 2014, s. 289].

1.1.1. Idea Euroafryki

Na początku XX wieku, bazując na bliskości geograficznej, związkach ekonomicznych i historycznych, stworzono ideę Euroafryki (w trzech wariantach językowych – *Eurafrique*, *Eurafrika*, *Euroafrica*). Sama koncepcja jest starsza niż termin. Była to idea gospodarczego i politycznego powiązania obu kontynentów, sformułowana w latach 20. XX w. Przedwojenny ruch paneuropejski postrzegał Afrykę jako wspólny dla zjednoczonej Europy rezerwar produktów rolnych, surowców mineralnych i źródło energii (wodnej). Paneuropa miała obejmować kolonie francuskie, belgijskie i włoskie w Afryce [Hansen i Jonsson 2014]. Założyciel ruchu paneuropejskiego Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi postrzegał europejskie kolonie w Afryce jako swoisty „posag”, który pozwoli Europie, a właściwie Paneuropie, w utrzymaniu jej pozycji wobec Ameryki i Azji. Przetrawanie Europy i jej znaczenia w przyszłości widziano właśnie w skutecznie wykorzystanych związkach z Afryką, choć nie rozumiano przez to związków równorzędnych partnerów.

Pierwszy terminu *Eurafrique* użył Eugène Guernier [1933]. Dodatkowym argumentem, który pojawił się po II wojnie światowej, było powstrzymanie Afryki przed ewentualnym wyborem socjalizmu jako modelu rozwoju, co stawiałoby zachodnią Europę w trudnym położeniu geopolitycznym. Idea nie była wyłącznie koncepcją

teoretyczną. Podjęto próbę jej realizacji w postaci planu Constantine'a, zapoczątkowanego w 1958 r. przez prezydenta de Gaulle'a. Plan polegał na ekonomicznym rozwoju Algierii poprzez inwestycje z metropolii, a jego politycznym celem było utrzymanie tego kraju w strefie Euroafryki. Tym bardziej że Algieria formalnie nie była kolonią, tylko częścią metropolii. Współcześnie [Lister 1998] termin *Euroafryka* oznacza superregion, który ma znaczenie głównie psychologiczne, gdyż pomaga UE czuć się „globalnym graczem”. W październiku 2007 r. termin Euroafryka próbował przywrócić do dyskursu prezydent Nicolas Sarkozy. W swym przemówieniu podczas wizyty w Tangerze, w ramach pierwszego prezydenckiego afrykańskiego tournée, określił Euroafrykę jako „wielkie marzenie” i połączył ją z zupełnie nowym projektem powołania Unii Śródziemnomorskiej¹. Wśród poprzedników N. Sarkozy'ego na stanowisku prezydenta Francji byli tacy, którzy uważali się za wybitnych ekspertów od spraw afrykańskich. Bardzo pewny siebie był Jacques Chirac, który strofując Sarkozy'ego – ówczesnego ministra – za jego wizytę w Beninie i Mali, powiedział: „Panowie ministrowie, chcę wam powiedzieć, że nie macie pojęcia o Afryce. Prywatnie mogę dodać, że tylko dwie osoby na świecie wiedzą, co to jest Afryka. Te osoby to prezydent Lula i ja” [za: Nay 2007, s. 338].

Kaye Whiteman widział w terminie Euroafryka „przeżytek kolonialnej przeszłości” i przypominał, że choć idea była zainicjowana przez Francuzów, to „później stała się atrakcyjna dla nazistowskich Niemiec i faszystowskich Włoch, ponieważ dostrzegli oni korzyści w ogólnoeuropejskiej strategii wykorzystania zasobów i rynków afrykańskich” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 2]. Krytyczne podejście do Euroafryki reprezentują również badacze europejscy [Martin 1982]. Jako narzędzie konceptualne termin Euroafryka rozwijają Peo Hansen i Stefan Jonsson [2014]. Zasugerowali oni, że europocentryczna interpretacja Euroafryki i kolonializm były wręcz źródłem integracji europejskiej. To wniosek idący jednak zbyt daleko, choć nie ma wątpliwości, że koncepcja Euroafryki miała wpływ na początkowe jej stadia.

Niezależnie od idei Euroafryki funkcjonowała koncepcja, którą można uznać za próbę modernizacji zależności byłych kolonii podjętą przez Francję. Od połowy lat 50. określano ją jako *Françafrique*. Nazwę tę nadał tej koncepcji Jacques Foccart, sekretarz generalny do spraw afrykańskich w kancelarii prezydenta Charles'a de Gaulle'a. Koncepcja obejmowała nie tylko wspólnotę językową, ale również przekonanie o szczególnej misji cywilizacyjnej, której nosicielem i eksporterem jest Francja. Zakładano, że „obecność Francji w Afryce była lub jest niezbędna, by tamtejsze kraje mogły się rozwijać” [Andrzejczak 2010, s. 96]. Koncepcja oznaczała nawiązanie silnych więzów politycznych, gospodarczych i kulturalnych i miała wymiar praktyczny. Była popierana przez część liderów afrykańskich, na przykład wieloletniego prezydenta Wybrzeża Kości Słoniowej Félix'a Houphouëta-Boigny'ego, co traktowano czasami jako „reaktywną asymilację” [Vorbrich 2012, s. 232].

¹ Projekt został zrealizowany, ale w innym kształcie, niż proponował N. Sarkozy.

W 1960 r. poprawką konstytucyjną umożliwiono łączenie członkostwa we Wspólnocie Francuskiej z niepodległością. W latach 1960–1963 Francja zawarła układy i porozumienia dotyczące współpracy gospodarczej, finansowej, wojskowej, kulturalnej i technicznej z 17 państwami afrykańskimi. Od 1973 r. regularnie organizowano konferencje francusko-afrykańskie, zainicjowane przez prezydenta Nigru Hamaniego Dioriego. Od roku 1981 nosiły one nazwę: konferencje szefów państw Francji i Afryki; stały się politycznym sukcesem Francji [Solarz 2004, s. 25]. Kraje frankofońskie tworzą także nieformalną grupę w WZP AKP-UE, a z obserwacji prac Zgromadzenia wynika, że nieformalnym liderem tej nieformalnej grupy był przez wiele lat przedstawiciel Mali – Assarid Imbarcaouane. Dominujący wpływ Francji na politykę rozwojową EWG w pierwszych dekadach jej działalności powodował, że – szczególnie z perspektywy francuskiej – różnica między *Françafrique* a *Eurafrique* była niewielka. Język i kultura francuska nadal wywiera duży wpływ na kraje Afryki. Obecnie 30 państw afrykańskich należy do założonej w roku 1970 Międzynarodowej Organizacji Frankofonii. O tym, jak silne są te więzi, świadczy fakt, że nawet otwarcie anglofilską polityką prezydenta Rwandy Paula Kagame nie spowodowała wyjścia tego kraju z Frankofonii, choć jednocześnie od 2009 r. Rwanda jest członkiem brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*The Commonwealth*)².

Całkiem niedawno rozważano nawet zastąpienie pierwszej idei przez drugą, jako bardziej odpowiadającą wyzwaniom współczesności i nieobarczoną, zdaniem zwolenników takiej zamiany, kolonialną przeszłością. Próbę reaktywowania koncepcji *Eurafrique* podjętą przez Nicolasa Sarkozy'ego (2007) interpretowano jako otwarcie nowego modelu „relacji francusko-afrykańskich: kres strategii *Françafrique*, początek niedoprecyzowanego modelu współpracy *Eurafrique*, opartego na wspólnej wizji przyszłości, a nie rozpamiętywaniu przeszłości” [Bayart 2014, s. 115]. Koniec *Françafrique* ogłaszał też kolejny prezydent – François Hollande, podczas swej pierwszej podróży afrykańskiej do Senegal (2012). Obiecywał partnerstwo, niepopieranie dyktatorów, odrzucenie ingerencji i obronę demokracji [Ndiaye 2015, s. 390]. Weryfikacja tej polityki nastąpiła bardzo szybko, gdyż już na początku 2013 r. Francja interweniowała militarnie w Mali, a pod koniec tego samego roku w Republice Środkowoafrykańskiej. Część afrykańskich obserwatorów odbierało te działania jako formę rekolonizacji [Robert 2017, s. 17–18].

Z drugiej strony część afrykańskich badaczy [Mbele 2010] i duża część afrykańskiej opinii publicznej [Adebajo i Whiteman 2012] odbierało ten termin jako imperialistyczny czy neokolonialny. Rzeczywiście geneza tej koncepcji była silnie związana z ideami, które służyły uzasadnieniu kolonializmu i próbom jego modernizacji. Neokolonialne podejście Europy do Afryki jest dziś przeszłością, ale istnieje ryzyko powielenia tego modelu w postaci specjalnych związków Afryki z nowymi partnerami – *Chinafrique* lub *BRICafrique* [Akinyetun 2016, s. 28].

² Rwanda nigdy nie była częścią imperium brytyjskiego.

1.1.2. Koncepcje afrocentryczne

Nieco łagodniej historyczny związek Europy i Afryki interpretował Léopold Sédar Senghor, współtwórca koncepcji *négritude*. Uważał on, że Afryka Subsaharyjska i Europa są częścią tego samego „kulturalnego continuum”, rozpoczynającego się w starożytnym Egipcie. Bardziej krytyczny wobec Europy był Aimé Césaire. Z jednej strony twierdził, że „można mówić o wielkiej rodzinie kultur afrykańskich, która zasługuje na miano cywilizacji murzyńskiej”, ale dodawał, że „[w]szędzie, gdzie kolonizacja europejska zaprowadzała gospodarkę pieniężną, spowodowała ona dezintegrację rodziny, zniszczenie lub nadwątlenie tradycyjnych więzi, rozpad struktury społecznej i gospodarki wspólnotowej” [za: Giełżyński 2006, s. 62]. Pojawiały się również propozycje odwrócenia kolejności w zbitce wyrazowej Euroafryka i mówienia o Afro-Europie, która w przeciwieństwie do Euroafryki będzie w przyszłości partnerstwem opartym na „prawdziwej równości i wzajemnym szacunku” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 19] i realizowanym „bez sugerowania specjalnej relacji o znaczeniu większym niż inne relacje” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 3]. Podobne założenia przyświecają koncepcji *postnégritude*, która zakładała jedność kulturową Afrykanów i widziała celowość „przyswojenia przez Afrykanów dobrodziejstw cywilizacji europejskiej pod warunkiem rozwinięcia refleksji nad kierunkiem własnego rozwoju” [Vorbrich 2012, s. 273].

Bardziej radykalni są zwolennicy afrocentryzmu, przekonując, że to Afryka jest wyjątkowym kontynentem w historii świata – Molefi Kete Asante, Martin Bernal, Anta Diop, Asa G. Hilliard, Clyde Ahmad Winters. Bernal dowodził, że „[c]ywilizacja egipska była u swych fundamentów cywilizacją afrykańską, element afrykański przeważał zarówno w Starym, jak i Średnim Państwie” [Bernal 2003, s. 255]. Podobne tezy stawiali: Marcus Garvey, George James, John Henrik Clarke, Chancellor William i Ivan van Sertima – ostatni twierdził, że starożytny Egipt lub inne cywilizacje afrykańskie wpłynęły na rozwój kultur prekolumbijskich w Ameryce. A. Diop [1955] postrzegał cywilizację afrykańską jako harmonijną i optymistyczną, ale jego tezy, że to Afrykanie wymyślili matematykę, astronomię, kalendarz, religię, rolnictwo, medycynę i wiele innych elementów cywilizacji, były całkowicie ahistoryczne. Asante [1988, s. 6] definiował afrocentryzm jako „wiarę w kluczową rolę mieszkańców Afryki w kształtowaniu historii najnowszej”. Naukowe podstawy afrocentryzmu są kwestionowane.

Łagodniejsze jest podejście umiarkowanych afrocentrystów, którzy akceptują pluralizm perspektyw (afrocentryzm, azjocentryzm czy europocentryzm), a odrzucają jedynie elementy supremacji [Gałganek 2013, s. 584]. Postulują bowiem równorzędność kultur – żadna kultura nie powinna rościć pretensji do pozycji wyższej niż pozostałe. O właściwe miejsce Afryki w historii upominał się James Morris Blaut, który twierdził, że rozwój Afryki w średniowieczu był podobny do innych kontynentów. Problem polega na wspomnianym już braku danych empirycznych,

gdyż z wyjątkiem Etiopii, kraje Afryki Subsaharyjskiej nie wytworzyły pisma dla języków lokalnych. W rezultacie nie dysponujemy lokalnymi źródłami pisemnymi, pozwalającymi na przykład badać rozwój gospodarczy tego regionu w czasach przednowożytnych [Goody 2010, s. 111–113]. Natomiast przekazy ustne nie zawierają w tym zakresie żadnych porównywalnych i weryfikowalnych danych.

1.1.3. Współpraca EWG z Afryką w okresie schyłkowego kolonializmu

W 1945 r. tylko trzy państwa Afryki Subsaharyjskich były formalnie niepodległe – Etiopia, Liberia i Związek Południowej Afryki. W chwili powstawania EWG w marcu 1957 r. niepodległych państw było w tym regionie zaledwie pięć – oprócz trzech wymienionych – Sudan i Ghana, która proklamowała niepodległość kilkanaście dni przed podpisaniem traktatów rzymskich. Dekolonizacja, podobnie jak wcześniej kolonizacja, wywarła istotny wpływ na relacje euro-afrykańskie. Byłe kolonie domagały się od byłych metropolii rekompensat finansowych za okres kolonializmu, a wobec rosnących dysproporcji w poziomie rozwoju wzajemne relacje w naturalny sposób ciążyły ku polityce rozwojowej. Mogła on być remedium na powiększające się nierówności. Dodatkowym aspektem politycznym był wpływ logiki zimnowojennego podziału świata i próby utrzymania państw afrykańskich po euroatlantyckiej stronie tego sporu. Z kolei Związek Radziecki i RWPG oferowały instrumenty pomocowe dla swych politycznych sojuszników w Afryce, a to doprowadziło do sytuacji, w której skutki transformacji ustrojowej dawnego bloku państw socjalistycznych miały wpływ na państwa afrykańskie i ich relacje międzynarodowe, włącznie z konsekwencjami terminologicznym – upadek „drugiego” świata zakwestionował sensowność terminu Trzeci Świat³.

W stosunkach UE i AKP wyróżnia się cztery okresy: od *traktatów rzymskich* do uzyskania niepodległości przez większość państw afrykańskich, okres stowarzyszenia opartego na wzajemnych preferencjach, okres stowarzyszenia opartego na jednostronnych preferencjach i okres partnerstwa, zapoczątkowany *umową z Kotonu* z roku 2000 [Kalicka-Mikołaczyk 2005, s. 12]. Osią tego podziału są stosunki handlowe między stronami. Przyjmując kryteria polityczne, można zaproponować podział na pięć okresów: okres schyłkowego kolonializmu, okres antyimperialistycznej polityki państw Trzeciego Świata, okres dominacji neoliberalizmu, okres koncentracji na zmniejszaniu ubóstwa i okres priorytetu dla polityki bezpieczeństwa (po 11 września 2001 r.) [Frankowski i Słomczyńska 2011, s. 46–47]. W związku jednak z tym, że formalnie polityka rozwojowa UE wobec Afryki bazowała na kwestiach handlowych, pierwsza propozycja periodyzacji wydaje się trafniejsza.

³ Termin sformułowany przez francuskiego socjologa Alfreda Sauvy'ego w 1952 r.

Początek pierwszego okresu wyznacza bezsprzecznie powstanie EWG. Państwa założycielskie EWG (z wyjątkiem Luksemburga) były państwami kolonialnymi lub były państwami kolonialnymi (Niemcy). Europejskie porozumienia integracyjne od początku uwzględniały kontekst kolonii. Część czwarta *Traktatu ustanawiającego EWG* była poświęcona „stowarzyszeniu krajów i terytoriów zamorskich”. Państwa członkowskie zgodziły się „stowarzyszyć ze Wspólnotą kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Belgią, Francją, Włochami i Niderlandami” [art. 131]⁴. Zdecydowana większość tych terytoriów była zlokalizowana w Afryce (20 z 26) i kontrolowana przez Francję (23 z 26). Belgia posiadała Kongo Belgijskie, Włochy – Somali Włoskie, a Holandia – Nową Gwineę Holenderską. Koncepcja stowarzyszenia była propozycją, a właściwie warunkiem Francji, która uzależniła wręcz podpisanie traktatu od wprowadzenia stowarzyszenia [Modrzyńska 2014, s. 36]. Stowarzyszenie „często było określane jako stowarzyszenie Euroafryki i zakładało specjalny symbiotyczny związek między tymi dwoma kontynentami, uwzględniający priorytetowość tych rynków i uprzywilejowaną pomoc, na wzór specjalnych stosunków Francji z jej byłymi terytoriami” [Adebajo i Whiteman 2012, s. 3]. Pierre Wigny, drugi przewodniczący grupy chadeckiej w zgromadzeniu parlamentarnym Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, na pierwszym posiedzeniu 19 marca 1958 r. Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego powiedział: „Euroafryka jest szansą zrodzoną przez traktat rzymski. Dla narodów zamorskich, za ich zgodą i w ich interesie, trzeba szukać form współpracy, które im zapewnią szybszy rozwój gospodarczy i polityczny, i dzięki którym będą uczestniczyć w zakresie odpowiedzialności wynikającej ze sprawowania władzy” [Fontaine 2010, s. 129]. Trzy lata później poseł Mario Pedini mówił w Zgromadzeniu o „wspólnocie euroafrykańskiej” [Fontaine 2010, s. 130].

Teoretycznie stowarzyszenie miało służyć „przede wszystkim sprzyjaniu interesom i pomyślności mieszkańców tych krajów i terytoriów, w sposób prowadzący je do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do czego aspirują” [*Traktat ustanawiający EWG*, art. 131]. Niemniej mieszkańcy terytoriów stowarzyszonych nie byli konsultowani w sprawie stowarzyszenia [Kalicka-Mikołajczyk 2005, s. 54], choć uzyskanie zgody zainteresowanych na ewentualne stowarzyszenie postulowano już w 1948 r. w rezolucji chrześcijańskich demokratów, dotyczącej organizacji

⁴ Kraje te i terytoria wymieniono w załączniku do *traktatu*: Francuska Afryka Zachodnia: Senegal, Sudan Francuski, Gwinea Francuska, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dahomej, Mauretania, Niger i Górna Wolta; Francuska Afryka Równikowa: Środkowe Kongo, Ubagni-Shari, Czad i Gabon; Saint Pierre i Miquelon, Komory, Madagaskar i tereny zależne, Somali Francuskie, Nowa Kaledonia i terytoria zależne, Francuskie Kolonie Oceanii, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne; Autonomiczna Republika Togo; Terytorium powiernicze Kamerun pod zarząd francuskim; Kongo Belgijskie i Rwanda-Urundi; Terytorium powiernicze Somalii pod zarząd włoskim; Nowa Gwinea Holenderska.

przyszłej zintegrowanej Europy: „Organizacja Europy [...] musi terytoriom stowarzyszonym lub uzależnionym umożliwić udział i reprezentację wykwalifikowanych przedstawicieli ich narodów w Zgromadzeniu (Europejskim) zgodnie z warunkami, które należy ustalić po konsultacji z zainteresowanymi państwami europejskimi; zgoda samych tych narodów powinna zostać uzyskana zgodnie z ich indywidualnym statutem” [Budnik i Kusto 1992, s. 159].

Do *traktatu* dołączono „Konwencję wykonawczą w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą”. Na mocy konwencji utworzono Fundusz Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich, później przekształcony w Europejski Fundusz Rozwoju. I w tym przypadku realizowano interesy Francji, której udało się uwspółnotować koszty pomocy dla swych terytoriów zamorskich. W konwencji określono geograficzną alokację pomocy finansowej – 511,25 mln jednostek rozliczeniowych (*Unit of Account* – UA)⁵ spośród 581,27 mln zaplanowanych na okres 5 lat zostało przeznaczonych dla kolonii francuskich. Tymczasem wpłata Francji do Funduszu wynosiła tylko 200 mln i była taka sama jak wpłata Niemiec, które nie posiadały wówczas żadnej kolonii. Dodatkowo część najlepszych kontraktów, finansowanych przez Fundusz, trafiała do firm francuskich. Było to konsekwencją wysokiej alokacji środków dla terytoriów, w których łatwiej było działać przedsiębiorstwom francuskim. O wpływie Francji na wspólnotową politykę rozwojową świadczy fakt, że aż do roku 1985 wszyscy komisarze zajmujący się polityką rozwojową byli Francuzami – Robert Lemaigen, Henri Rochereau, Jean-François Deniau, Claude Cheysson i Edgard Pisani.

W rezultacie przyjęcia *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą* państwa afrykańskie, które były niepodległe lub były zależne od państw innych niż państwa członkowskie EWG, znalazły się w gorszej sytuacji formalnej niż państwa stowarzyszone. Niektóre rozwiązania przyjęte w tym początkowym okresie, różnicujące państwa partnerskie w zależności od ich kolonialnej przeszłości, przetrwały do dziś (np. Europejski Fundusz Rozwoju).

1.2. Motywy udzielania pomocy

Motywy zaangażowania EWG w sprawy afrykańskie można podzielić na trzy zasadnicze grupy: motywy natury politycznej, ekonomicznej i etycznej. Wszystkie trzy są odzwierciedleniem szerszych dylematów związanych w udzielaniem pomocy rozwojowej w ogóle. W opinii dużej grupy badaczy głównym motywem moralnym udzielania pomocy jest dysonans kognitywny pomiędzy warunkami życia w krajach biednych i bogatych [Carr, McAuliffe i Maclachlan 1998]. Istotą tego dysonansu jest

⁵ Jednostka rozrachunkowa (UA) miała wówczas równowartości 1 USD.

BARIERY ROZWOJU AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

Kilkadziesiąt lat pomocy rozwojowej dla Afryki Subsaharyjskiej prowadzonej przez Unię Europejską i innych dawców nie doprowadziło do satysfakcjonujących rezultatów. Skłania to do rozważenia, w jakim stopniu przyczynami tego były błędy samej polityki rozwojowej, a w jakim również błędy biorców lub uwarunkowania wpływające na ograniczenie skuteczności pomocy. Rozwój zależy od wielu czynników, o zróżnicowanym charakterze – politycznym, społecznym i ekonomicznym. To, czy dane państwo lub region wydobędzie się z ubóstwa, zależy od spełnienia wielu warunków. Część z nich ma charakter uniwersalny i pojawia się prawie we wszystkich teoriach rozwoju – zapewnienia pokoju i stabilizacji, dywersyfikacji struktury gospodarki, zmniejszenia uzależnienia od dochodów z eksportu surowców mineralnych, sprawiedliwej redystrybucji dochodów własnych państw. Niektóre warunki mają charakter „techniczny” – rozwinięcie infrastruktury transportowej czy zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjnych cen energii. Jeszcze inne warunki wynikają z przyjmowanej lub wyznawanej w danym przypadku teorii rozwoju. Mogą to na przykład być wysoka jakość rządzenia, rządy prawa czy gwarancje dla własności. Najbardziej radykalne teorie jako główną barierę rozwoju Afryki postrzegają zasady aktualnego ładu światowego w ekonomii i polityce. W konsekwencji postulują taką rewolucję w zakresie ładu światowego, która umożliwi odblokowanie możliwości rozwojowych Afryki.

Historyczną przyczyną niskiego poziomu rozwoju Afryki Subsaharyjskiej jest dziedzictwo kolonializmu, które przyczyniło się do wykształcenia szeregu barier rozwojowych. Ich lista jest długa: słabość infrastruktury materialnej, niski poziom produkcji, słabo rozwinięty rynek wewnętrzny, niska zdolność do konkurencji na rynkach globalnych, słabość i nieefektywność władzy państwowej, monokulturowość gospodarek, uzależnienie od eksportu surowców rolnych i mineralnych, zadłużenie, niski poziom edukacji. Dla potomków ofiar kolonializmu nie jest zamknięta kwestia odpowiedzialności moralnej i prawnej oraz ewentualnego zadośćuczynienia za zbrodnie kolonializmu. Problem ten nie dotyczy bezpośrednio Unii Europejskiej, ale państw członkowskich, które się takich zbrodni dopuściły⁵⁶.

⁵⁶ W styczniu 2017 r. przedstawiciele ludów Herero i Nama z Namibii złożyli w amerykańskim sądzie pozew przeciw Niemcom za ludobójstwo dokonane w latach 1904–1907. Podjęcie działań

Jednym z podstawowych założeń polityki rozwojowej jest kierowanie pomocy przede wszystkim do najbardziej jej potrzebujących, czyli do najbiedniejszych, a Afryka Subsaharyjska jest najbiedniejszym regionem świata. Potwierdza to wiele różnych wskaźników. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, badającego produkt krajowy brutto (według parytetu siły nabywczej) na mieszkańca, wśród 20 najbiedniejszych państw aż 18 jest z Afryki Subsaharyjskiej (tabela 4).

Tabela 4. Najbiedniejsze państwa świata według Międzynarodowego Funduszu Walutowego (2016)

Lp.	Państwo	PKP <i>per capita</i> (Int \$)*
1	Republika Środkowoafrykańska	628
2	Demokratyczna Republika Konga	767
3	Burundi	831
4	Liberia	875
5	Niger	1077
6	Malawi	1126
7	Mozambik	1192
8	Gwinea	1238
9	Erytrea	1300
10	Madagaskar	1466
11	Togo	1489
12	Gwinea Bissau	1511
13	Komory	1522
14	Sierra Leone	1593
15	Gambia	1650
16	Burkina Faso	1727
17	Haiti	1757
18	Kiribati	1778
19	Etiopia	1804
20	Rwanda	1810

* International dollars.

Źródło: World Economic Outlook Database 2016.

Z perspektywy rozwojowej najważniejszą grupą docelową polityki rozwojowej w wymiarze globalnym są państwa zaliczane do grupy państw najsłabiej rozwiniętych (*Least Developed Countries* – LDC). Po raz pierwszy lista krajów najsłabiej rozwiniętych została określona przez ONZ w rezolucji nr 2768 (XXVI) z dnia 18 listopada 1971 r. Lista ta jest weryfikowana co trzy lata przez Radę Ekonomiczno-Społeczną ONZ (*The Economic and Social Council* – ECOSOC). Nie uwzględnia się w niej wyłącznie wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca.

prawnym przeciw Niemcom rozważają też władze Tanzanii, które chciałyby odszkodować za zbrodnie popełnione podczas powstania Maji-Maji w latach 1905–1907 [Pawlicki 2017, s. 62–63].

W ostatnim przeglądzie listy w marcu 2015 r. były stosowane trzy kryteria: dochód na mieszkańca, kapitał ludzki i sytuacja ekonomiczna.

Obecnie najliczniejszą grupę państw w tej kategorii stanowią państwa Afryki Subsaharyjskiej. W 2016 r. spośród 48 państw kwalifikowanych jako LDC, aż 33 to państwa z tego regionu [United Nations 2016a, s. XIII]. W maju 2001 r. rządy państw uczestniczących w Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, która odbywała się w Brukseli, stwierdziły, że są: „Zdeterminowane, by dokonać postępu w kierunku realizacji globalnych celów – zwalczania ubóstwa, pokoju i rozwoju dla krajów najsłabiej rozwiniętych i ludzi w nich mieszkających” [United Nations 2002, s. 1]. To bardzo dyplomatyczny zapis, gdyż poziom determinacji jest trudy lub wręcz niemożliwy do zmierzenia. Równie trudno jest zmierzyć aktywność określoną jako: „dokonać postępu w kierunku...” Innymi słowy, *de facto* nie można było rozliczyć państw członkowskich ONZ z realizacji celów zapisanych w *Brussels Declaration*.

3.1. Znaczenie pokoju i stabilizacji

Celem globalnej polityki rozwojowej jest likwidacja ubóstwa. Cel ten został sformułowany w roku 2000 w postaci milenijnych celów rozwoju. Został on potwierdzony we wrześniu 2015 r. przez Szczyt Zrównoważonego Rozwoju ONZ, podczas którego przyjęło nową agendę rozwojową na kolejne 15 lat – do roku 2030, zatytułowaną „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Obie globalne agendy rozwojowe były i są popierane przez wszystkie państwa członkowskie UE i Unię Europejską jako organizację. Pierwszym z 17 nowych celów zrównoważonego rozwoju jest likwidacja wszystkich form ubóstwa. Nie ma wątpliwości, że jedną z kluczowych barier w skutecznej walce z ubóstwem są wojny i konflikty zbrojne. W preambule dokumentu końcowego szczytu kwestię pokoju opisano krótko: „Jesteśmy zdecydowani wspierać pokojowe, sprawiedliwe i inkluzywne społeczności, które są wolne od strachu i przemocy. Nie może być zrównoważonego rozwoju bez pokoju i nie ma pokoju bez zrównoważonego rozwoju” [United Nations 2015, s. 1]. Światowi przywódcy zdają sobie sprawę ze znaczenia pokoju dla rozwoju.

3.1.1. Konsekwencje zamachu z 11 września 2001 r.

Ważnym czynnikiem wzmacniającym znaczenie kwestii bezpieczeństwa dla polityki UE był zamach z 11 września 2001 r. Zwiększenie roli zagadnień związanych z bezpieczeństwem było też widoczne w obszarze Afryki Subsaharyjskiej. Niemniej

uznanie, że ataki terrorystyczne „były bezpośrednią i jedyną przyczyną zmiany w podejściu UE do stosunków zewnętrznych i odpowiedzialnej obecności na arenie międzynarodowej” byłoby błędem [Frankowski i Słomczyńska 2011 s. 164]. Autorzy ci mówili „o procesie dojrzewania do odpowiedzialnego uczestnictwa”. I rzeczywiście – podejście UE do jej roli w zakresie bezpieczeństwa ewoluowało w czasie i obejmowało różne polityki unijne. Złożony charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak i sposobów zapobiegania tym zagrożeniom powodował, że kwestie związane z bezpieczeństwem były przedmiotem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki rozwojowej i polityki handlowej. Podejście UE do konfliktów jest całościowe. W swym komunikacie w sprawie zapobiegania konfliktom [COM (2001) 211]⁵⁷ Komisja Europejska odwołuje się do koncepcji stabilności strukturalnej (*structural stability*). A stabilność strukturalna charakteryzuje się „równoważonym rozwojem gospodarczym, demokracją i szanowaniem praw człowieka, realnymi strukturami politycznymi, odpowiednimi warunkami środowiskowymi i społecznymi oraz zdolnością do zarządzania zmianami bez uciekania się do przemocy”. Komisja wskazała na elementy przekrojowe związane z konfliktami. Katalog ten obejmuje:

- narkotyki,
- broń lekką,
- zarządzanie i dostęp do zasobów naturalnych,
- degradację środowiska naturalnego,
- rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych,
- migracje i handel ludźmi.

Znaczenie stabilności Afryki dla Europy wynika z geografii i polityki. Konsekwencją bliskości geograficznej obu kontynentów jest potencjalna i faktyczna migracja. Wymiar polityczny wynika z wielu deklaracji UE określających Afrykę w kategoriach strategicznych i priorytetowych.

3.1.2. Europejska Strategia Bezpieczeństwa

Kluczowym dokumentem, określającym stanowisko UE w szeroko rozumianych kwestiach bezpieczeństwa, była Europejska Strategia Bezpieczeństwa (*European Security Strategy – ESS*), przyjęta w grudniu 2003 r. Szefowie państw i rządów UE uznali, że Unia „powinna być gotowa do współodpowiedzialności za bezpieczeństwo światowe i budowę lepszego świata” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 28]. Katalog zagrożeń dla bezpieczeństwa z perspektywy europejskiej obejmował: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, niewydolność państwa i zorganizowaną przestępczość. Z perspektywy

⁵⁷ Komunikaty Komisji Europejskiej dotyczące problemów ważnych dla Afryki Subsaharyjskiej, a także strategii i programów ich dotyczących, wymieniono w Aneksie 2 i 3.

afrykańskiej istotne było to, że *Strategia* uznawała multilateralizm i nadrzędną rolę ONZ w utrzymaniu światowego pokoju i bezpieczeństwa. „W świecie globalnych zagrożeń, globalnych rynków i globalnych mediów nasze bezpieczeństwo i dobrobyt są coraz bardziej uzależnione od systemu opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych. Nasz cel to rozwój silniejszej społeczności międzynarodowej, dobrze funkcjonujące instytucje międzynarodowe oraz oparty na prawie porządek międzynarodowy” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 36].

Multilateralizm nie jest w ocenie UE bezwzględnie skutecznym narzędziem. Jego skuteczność zależy bowiem od jakości rządów. „Jakość społeczności międzynarodowej jest uzależniona od jakości rządów, będących jej podstawą. Najlepszą gwarancją naszego bezpieczeństwa jest świat złożony z dobrze zarządzanych państw demokratycznych. Rozpowszechnianie dobrych rządów, popieranie reform społecznych i politycznych, walka z korupcją i nadużywaniem władzy, ustanawianie państwa prawa i ochrona praw człowieka są najlepszymi sposobami umacniania porządku międzynarodowego” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 37]. Podkreślono też pozytywną rolę organizacji regionalnych, takich jak Unia Afrykańska⁵⁸, co jest uzasadnieniem dla wsparcia tych organizacji przez UE. Tym bardziej że – jak stwierdzała Rada – „Afryka Subsaharyjska jest obecnie uboższa niż dziesięć lat temu” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 29].

W 2008 r. Rada przyjęła pierwszy raport dotyczący wdrażania ESS – „Sprawozdanie z dnia 11 grudnia 2008 r. Sekretarza Generalnego Rady / Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa – zapewniania bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie”. Od 2013 r. trwały prace przygotowawcze do nowej strategii bezpieczeństwa UE. W dniu 28 czerwca 2016 r. wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawiła *Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. W *Strategii* odniesiono się do Afryki: „w świetle rosnącej współzależności między Afryką Północną a Subsaharyjską, a także między Rogiem Afryki a Bliskim Wschodem, UE będzie wspierać współpracę w tych subregionach. Obejmuje to wspieranie stosunków trójstronnych w regionie Morza Czerwonego między Europą, Rogiem Afryki i Zatoką Perską, po to, by stawić czoła wspólnym wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wykorzystywać możliwości gospodarcze. Oznacza to systematyczne zajmowanie się zmianami o wymiarze transgranicznym w regionie północnej i zachodniej Afryki, Sahelu i Jeziora Czad poprzez ściślejsze powiązania z Unią Afrykańską, Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) i Grupą Pięciu na rzecz Sahelu” [*Wspólna wizja* 2016, s. 33]. Działania UE na rzecz pokoju i polityka rozwojowa są w traktowane jako inwestycje „w nasze własne bezpieczeństwo i dobrobyt”.

⁵⁸ Wymieniano w tym kontekście również ASEAN i Mercosur.

Plany wynikające ze *Strategii* są bardzo ambitne i podporządkowane kwestii bezpieczeństwa. Unia Europejska chce „stymulować wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w Afryce” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 33–34]. Chciałaby „pobudzać afrykańską integrację i mobilność oraz zachęcać Afrykę do pełnego i równego udziału w globalnym łańcuchu wartości”. Deklaruje europejskie inwestycje w Afryce oraz „silniejsze powiązania pomiędzy naszą polityką w zakresie handlu, rozwoju i bezpieczeństwa w Afryce oraz łączyć wysiłki rozwojowe z działaniami w zakresie migracji, zdrowia, edukacji, energii i klimatu, nauki i technologii, zwłaszcza w celu poprawy bezpieczeństwa żywnościowego”. Niektóre sformułowania nie są zredagowane zbyt zręcznie: „Będziemy nadal wspierać wysiłki na rzecz wspierania pokoju i bezpieczeństwa w Afryce”, ale jednocześnie nie ukrywają pozarozwojowych celów polityki UE” „[będziemy] wspierać prace organizacji afrykańskich w zakresie zapobiegania konfliktom, zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, a także w zakresie migracji i zarządzania granicami” [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2009, s. 34].

Kwestiami bezpieczeństwa i rozwoju miały się zająć nowe instytucje powołane przez UE. W 2001 r. podjęto decyzję o utworzeniu Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem. W 2014 r. Rada postanowiła kontynuować działalność Instytutu, który „powinien pomagać Unii Europejskiej i jej państwom członkowskim w realizowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), łącznie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), jak również innym działaniami zewnętrznymi Unii, pod politycznym nadzorem Rady i kierownictwem operacyjnym wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa” [*Decyzja Rady* 2014]. W 2004 r. utworzono Europejską Agencję Obrony, której celem jest wsparcie państw członkowskich UE w budowaniu instrumentów niezbędnych do realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz wzmacniania zdolności obronnych UE. Agencja ma wspierać badania naukowe, a także koordynować zamówienia w zakresie uzbrojenia i przemysłu obronnego.

3.1.3. Bezpieczeństwo w dokumentach szczytów UE-Afryka

Kwestiom bezpieczeństwa poświęcono bardzo dużo uwagi podczas drugiego szczytu Unia Europejska-Afryka w Lizbonie (8–9 grudnia 2007 r.). W *Deklaracji lizbońskiej* [*Lisbon Declaration* 2007] jako pierwszy cel partnerstwa UE i Afryki wymieniono pokój i stabilność. Spośród czterech głównych celów określonych we Wspólnej Strategii Afryka-Europa (JAES), aż trzy obejmowały obszary związane z pokojem. W pierwszym stwierdzono, że celem partnerstwa jest m.in. „wzmocnienie związków instytucjonalnych i podejmowanie wspólnych wyzwań, w szczególności w zakresie pokoju i bezpieczeństwa” [*The Africa-European Union* 2008, s. 14]. W drugim mówiono wprost o „wzmocnieniu i promowaniu poko-

ju, bezpieczeństwa, demokratycznych rządów i praw człowieka, podstawowych wolności, równości płci, zrównoważonego wzrostu gospodarczego, włącznie z industrializacją, a także regionalnej i kontynentalnej integracji w Afryce. Lista wartości, które zamierzano promować, była długa, ale nieprzypadkowo na jej początku umieszczono pokój i bezpieczeństwo. Trzecim celem było „promowanie i utrzymywanie skutecznego multilateralizmu, z silnymi, reprezentatywnymi i legalnymi instytucjami”. Instytucje te miałyby rozwiązywać długą listę problemów. Zaliczono do nich m.in. rozprzestrzenianie broni masowej zagłady i nielegalny handel bronią lekką.

Najobszerniejszą część JAES poświęcono opisowi czterech strategii kierunkowych. Obszarem pierwszej z nich jest „pokój i bezpieczeństwo”. Szefowie państw i rządów deklarowali jednoznacznie: „Afryka i Europa rozumieją znaczenie pokoju i bezpieczeństwa jako wstępnych warunków rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego” [*The Africa-European Union* 2008, s. 18]. Opowiadali się za „holistycznym podejściem do bezpieczeństwa, obejmującym zapobieganie konfliktom, długoterminowe budowanie pokoju, rozwiązywanie konfliktów i odbudowę po zakończeniu konfliktu. Działania te powinny być powiązane z zarządzaniem i zrównoważonym rozwojem, a także uwzględniać zajęcie się przyczynami konfliktów”. Celem strategii było stworzenie mechanizmu przywracania pokoju, utrzymywania pokoju i budowania pokoju. Nazywano go Afrykańska Architektura Pokoju i Bezpieczeństwa dla Afryki (*African Peace and Security Architecture* – APSA). Wszystkie cele strategiczne opisane w strategiach kierunkowych miały być realizowane poprzez osiem partnerstw tematycznych, określonych w *Pierwszym planie działania* na lata 2008–2010. Pierwsze z owych partnerstw było poświęcone sprawie pokoju i bezpieczeństwa.

Niezależnie od wysiłków obu stron, sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w Afryce nie jest obecnie lepsza niż była w roku 2007. Pokój i kwestia bezpieczeństwa nieustannie i nadal są jednym z głównych motywów współpracy Afryki i Unii Europejskiej. Wiodącym tematem IV szczytu Afryka-UE, który odbył się w dniach 2–3 kwietnia 2014 r. w Brukseli, było „inwestowanie w ludzi, dobrobyt i pokój”. Dużo uwagi poświęcono też kwestiom pokoju. „Pokój i bezpieczeństwo jest kluczowym warunkiem wstępnym dla rozwoju i dobrobytu” [pkt 8]. W *Deklaracji* potwierdzono multilateralizm jako fundament zarówno unijnego, jak i afrykańskiego podejścia do kwestii bezpieczeństwa poprzez odwołanie do celów i zasad Karty Narodów Zjednoczonych [pkt 9]. Sformułowano bardziej konkretne zapisy w tym zakresie: „Potwierdzamy naszą determinację, aby zapewnić, że instytucje wielostronne i zobowiązania traktatowe są główną platformą współpracy międzynarodowej w zakresie pokoju i bezpieczeństwa. Elementem niezbędnym dla osiągnięcia sukcesu jest ścisła współpraca między nami, a także współpraca z odpowiednimi organizacjami regionalnymi i subregionalnymi, ONZ i jej agencjami oraz innymi międzynarodowymi mechanizmami koordynacji” [pkt 20]. Obie strony zobowiązywały się do

wzmocnienia wysiłków zmierzających do zwalczania – w pewnym sensie – tradycyjnych zagrożeń: międzynarodowego terroryzmu, zorganizowanej przestępczości, handlu ludźmi, nielegalnego handlu zasobami naturalnymi i przemytu narkotyków [pkt 13]. Jednocześnie wskazano nietradycyjne, nowe źródła zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa: zmiany klimatyczne, zasoby wodne, bezpieczeństwo energetyczne i cybernetyczne [pkt 21].

3.2. Współzależność pokoju i rozwoju

Ścisłą współzależność pokoju i rozwoju wskazywano wielokrotnie [*Promoting democracy* 2005, s. 41]. „Bez bezpieczeństwa rozwój jest bezowocny, bez rozwoju pokój jest bez sensu” [*Development and Security* 2009, s. 8]. Współzależność tę podkreślono w dokumentach UE – *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa* (2003) i *Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju*. Dlatego wiele organizacji uznaje, że zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów i zwiększenie stabilności powinny być warunkami wstępnymi polityki rozwoju [*EPP-ED Development* 2008, s. 39]. Niemniej samo zagwarantowanie pokoju nie jest warunkiem wystarczającym dla rozwoju.

3.2.1. Wpływ konfliktów zbrojnych i niestabilności na rozwój Afryki Subsaharyjskiej

Globalna agenda rozwojowa obejmuje wszystkie państwa świata, ale poziom obecnego rozwoju poszczególnych regionów i państw jest bardzo zróżnicowany. Dlatego cele zrównoważonego rozwoju mają największe znaczenie dla tych państw i regionów, które są najslabiej rozwinięte. W przypadku Afryki Subsaharyjskiej współzależność pokoju i rozwoju ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, jak wykazano wyżej, Afryka Subsaharyjska jest najbiedniejszym regionem świata. Po drugie liczba konfliktów zbrojnych jest tam wyższa niż w innych regionach świata. Wprawdzie areną najbardziej krwawych konfliktów (w zakresie liczby ofiar) jest środkowa i wschodnia Azja, ale spośród 15 konfliktów, które w 2015 r. pochłonęły więcej niż 1000 ofiar śmiertelnych, osiem miało miejsce w Afryce, w tym sześć w Afryce Subsaharyjskiej – w Nigerii, Somalii, Sudanie Południowym, Sudanie, Demokratycznej Republice Konga i Kamerunie [ACLED b.r.]. Wśród państw, w których w wyniku konfliktów zbrojnych zginęło w roku 2015 więcej niż 100 osób, są jeszcze: Niger, Republika Środkowoafrykańska, Mali, Etiopia i Burundi. Analiza liczby konfliktów, definiowanych jako intensywne, również jest niekorzystna dla Afryki Subsaharyjskiej (tabela 5).

Tabela 5. Liczba intensywnych konfliktów w poszczególnych regionach świata w wybranych latach

Region	2002	2004	2010	2016
Afryka Subsaharyjska	18	13	6	14
Bliski Wschód i Maghreb	7	8	9	10
Azja i Oceania	13	12	9	7
Ameryki	4	4	2	6
Europa	2	1	2	1

Zródło: Opracowano na podstawie danych Heidelberg Institute for International Conflict Research, <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/>

Tak wysoka liczba konfliktów ma z kolei wpływ na poziom rozwoju poszczególnych państw i jakość życia ich mieszkańców, a co za tym idzie na inne wskaźniki i rankingi. Większość państw definiowanych jako „państwa niestabilne” (*fragile states*) jest zlokalizowana w Afryce Subsaharyjskiej. Istnieje bardzo wiele definicji stabilności państw. Na stabilność składa się wiele elementów: „zarówno elementy polityczne, jak i ekonomiczne, w tym zwłaszcza: trwałe (tj. niepodlegające zbyt częstym zmianom) i posiadające jakiś rodzaj legitymacji rządu; stan braku przemocy wewnętrznej, niski stopień napięć społecznych i istnienie porządku publicznego; rządy prawa, silne mechanizmy konstytucyjne i rozliczalność władzy; kompetentną, efektywnie działającą i otwartą na potrzeby obywateli biurokrację oraz inne instytucje państwowe; brak strukturalnych zmian, które wiążą się z przemocą i załamaniem działania instytucji państwowych oraz rządów prawa; niski poziom korupcji oraz klimat biznesowy sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości i inwestowaniu” [Trzciniński 2015, s. 44–45]. Niektóre definicje mocno akcentują kwestie bezpieczeństwa. Jedną z takich definicji jest definicja kanadyjska – „Wskaźniki krajowe dla projektów polityki zagranicznej” (*Country Indicators for Foreign Policy project*), która opisuje niestabilność tak: „Brak: funkcjonalnych organów władzy, mogących zapewnić podstawową ochronę w obrębie swoich granic; zdolności instytucjonalnej do zapewnienia podstawowych potrzeb społecznych dla ludności i/lub politycznej legitymacji do skutecznego reprezentowania swych obywateli w kraju lub za granicą” [Stewart i Brown 2009, s. 2].

Najczęściej stosowanym miernikiem dotyczącym stabilności jest wskaźnik niestabilności państw (*Fragile States Index*)⁵⁹ opracowany i obliczany przez Fundusz na rzecz Pokoju (Fund for Peace)⁶⁰. Wskaźnik ten dzieli poziom stabilności na cztery kategorie: stan zrównoważony (*sustainable*), stan stabilny (*stable*), stan ostrzegawczy

⁵⁹ *Fragile States Index* jest rankingiem 178 krajów opracowanym na podstawie ich poziomu stabilności i problemów, które napotykają. Indeks opiera się na platformie analitycznej *Conflict Assessment Software Tool*.

⁶⁰ Organizacja określa samą siebie jako: „niezależna, bezpartyjna, [...] organizacja badawcza i edukacyjna niedziałająca dla zysku, która pracuje na rzecz zapobiegania konfliktom z użyciem przemocy i promowania trwałego bezpieczeństwa” [*Fragile States Index* 2015, s. 2].

(*warning*) i stan alarmowy (*alert*). Wśród państw zaliczanych w 2016 r. (na podstawie analizy danych za rok 2015) do kategorii „bardzo wysoki stan alarmowy” (*very high alert*) jest sześć państw Afryki Subsaharyjskiej: Somalia, Sudan Południowy, Republika Środkowoafrykańska, Sudan, Czad i Demokratyczna Republika Konga. Do kategorii „wysoki stan alarmowy” (*high alert*) zaliczono cztery państwa: Gwineę, Nigerię, Burundi i Zimbabwe, a do kategorii „stan alarmowy” (*alert*) 15 państw: Gwineę Bissau, Erytreę, Niger, Kenię, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kamerun, Ugandę, Etiopię, Liberię, Mauretanię, Mali, Kongo, Rwandę, Sierra Leone i Angolę. Wśród 20 państw z najwyższym *Fragile States Index* aż 14 jest z Afryki Subsaharyjskiej.

Tabela 6. Państwa o najwyższym wskaźniku niestabilności (*Fragile States Index*) w wybranych latach

Miejsce w rankingu 2017	Państwo	2006	2010	2015	2017
1	Sudan Południowy	–	–	114,5	113,9
2	Somalia	105,9	114,3	114	113,4
3	Republika Środkowoafrykańska	97,5	106,4	111,9	112,6
4	Jemen	96,6	100,0	108,2	111,1
5	Sudan	112,3	111,8	110,8	110,6
5	Syria	88,6	87,9	107,8	110,6
7	Demokratyczna Republika Konga	110,1	109,9	109,7	110,0
8	Czad	105,9	113,3	108,4	109,4
9	Afganistan	99,8	109,3	107,9	107,3
10	Irak	109,0	107,3	104,4	105,4
11	Haiti	104,6	101,6	104,5	105,3
12	Gwinea	99,0	105,0	104,9	102,4
13	Nigeria	94,4	100,2	102,5	101,6
13	Zimbabwe	108,9	110,2	100,0	101,6
15	Etiopia	91,9	98,8	97,5	101,1
16	Gwinea Bissau	85,4	97,2	99,9	99,5
17	Burundi	96,7	96,7	98,0	98,9
17	Pakistan	103,1	102,5	103,0	98,9
19	Erytrea	83,9	93,3	96,9	98,1
20	Niger	87,0	97,8	97,8	97,4

Źródło: *Fragile States Index* 2017.

Istotny wpływ konfliktów zbrojnych na rozwój wynika m.in. z bardzo wysokich kosztów prowadzenia konfliktów i utrzymania armii. Wydatki ponoszone globalnie na cele militarne są wielokrotnie większe niż globalne wydatki na pomoc rozwojową. Według Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) w 2015 r. na obronność wydano na świecie 1676 mld USD [SIPRI Military Expenditure Database]. W tym

PROGRAMOWANIE, WDRAŻANIE I REZULTATY POLITYKI ROZWOJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

4.1. Programowanie

W programowaniu polityki rozwojowej UE wobec Afryki Subsaharyjskiej uczestniczą wszystkie trzy kluczowe instytucje unijne: Rada, Komisja Europejska i Parlament Europejski. Prace Rady najczęściej dotyczą wymiaru strategicznego. Programowaniem unijnej polityki rozwojowej od strony technicznej zajmuje się Komisja Europejska. W DG DEVCO przygotowane są strategie tematyczne, nazywane tematycznymi dokumentami strategicznymi (*Thematic Strategy Papers* – TSP) oraz strategie wobec poszczególnych państw i regionów. Są to krajowe dokumenty strategiczne (*Country Strategy Papers* – CSP) i regionalne dokumenty strategiczne (*Regional Strategy Papers* – RSP), które są później wdrażane za pośrednictwem instrumentów pomocowych.

W CSP i RSP określone są długoterminowe cele współpracy oraz priorytetowe dziedziny wsparcia. Dokumenty te są sporządzane według jednolitego schematu, zwykle na okres 5–7 lat. Na ich podstawie powstają z kolei roczne plany działania (*Annual Action Programmes* – AAP). Zadaniem CSP i RSP jest próba integracji różnych form i instrumentów oddziaływania na rozwój krajów partnerskich i dzięki temu przyczynianie się do większej spójności działań pomocowych. Dokumenty CSP i RSP są tworzone we współpracy z rządami krajów rozwijających się, rządami państw członkowskich UE oraz innymi dawcami, a także – w miarę możliwości – z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich. Procedura jest dość czasochłonna i obejmuje:

- wstępny dokument, określający główne priorytety państwa lub regionu, przygotowany wspólnie przez przedstawiciela kraju partnerskiego i urzędników UE;
- rewizję dokumentu przez DG DEVCO i jego kolejną wersję;
- konsultacje w państwie/regionie partnerskim;
- akceptację przez Komisję Europejską;
- weryfikację przez Grupę Wspierania Jakości (Quality Support Group);
- procedurę komitologii.

W celu utrzymania aktualności, zarówno dokumenty strategiczne, jak i dokumenty programowe instrumentów finansowych, programy tematyczne oraz CSP i RSP są regularnie rewidowane.

Posłowie z Komisji Rozwoju PE chcieli również kontrolować działania rozwojowe Komisji. W szóstej kadencji PE komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner i komisarz ds. współpracy na rzecz rozwoju Louis Michel ustalili z przewodniczącym Komisji Rozwoju nieformalną procedurę, pozwalającą na udział posłów i prezentację stanowiska Parlamentu wobec dokumentów strategicznych i rocznych programów działania [*Dokumenty informacyjne* 2009, s. 8]. Komisja Rozwoju powołała wówczas cztery grupy robocze w celu przeanalizowania dokumentów programowych dotyczących aspektów geograficznych i tematycznych. Grupy robocze przygotowywały projekt raportu na temat danego dokumentu programowego, który był następnie dyskutowany i przyjmowany na posiedzeniu Komisji. Od czasu gdy w 2007 r. wszedł w życie Instrument DCI, Komisja Rozwoju analizowała wszystkie dokumenty programowe [Reisen i Haarbrink 2009, s. 59]. Było to dla Komisji poważnym wyzwaniem, gdyż frekwencja posłów na posiedzeniach grup roboczych była bardzo niska, a pracochłonność analizy dokumentów programowych bardzo wysoka. Wynikało to m.in. z obciążenia posłów innymi obowiązkami i obszerności samych dokumentów programowych, które liczą setki stron. W rezultacie kontrolę Parlamentu nad pracami programowymi Komisji można uznać za iluzoryczną.

4.1.1. Pierwszy szczyt Afryka–Unia Europejska

W 2000 r. UE nie posiadała całościowego planu współpracy z Afryką. Adresatem polityki rozwojowej UE były poszczególne państwa. Teoretycznie brak programu współpracy UE z Afryką nie musiał generować żadnych problemów z programowaniem polityki rozwojowej, gdyż podstawowym punktem odniesienia dla Unii i państw członkowskich miała się stać globalna agenda rozwojowa w postaci negocjowanych już od kilku lat MDG. Jednocześnie gotowa już do podpisania *umowa z Kotonu* wprowadzała nową jakość w relacjach UE z państwami AKP, a w grupie tej jednoznacznie dominowały państwa afrykańskie. Jednak właśnie w tym samym roku 2000, w którym przyjęto MDG i podpisano *umowę z Kotonu*, odbył się w Kairze (3–4 kwietnia) pierwszy szczyt o charakterze międzyregionalnym Afryka–UE. Podjęto tym samym pierwszą próbę zbudowania instytucjonalnych relacji między oboma sąsiadującymi kontynentami [*The Implementation* 2014, s. 11]. W spotkaniu uczestniczyły delegacje 66 państw europejskich i afrykańskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi i przewodniczący Radzie Europejskiej, premier Portugalii António Guterres. Organizacją patronującą szczytowi ze strony afrykańskiej była Organizacja Jedności Afrykańskiej (Organization of African

Unity – OAU)⁷³. Szczyt Afryka-UE nie mógł zmienić nastawienia programowego, wynikającego z zaawansowanych przygotowań do Szczytu Milenijnego. Celem wspólnoty międzynarodowej, a w tym i UE oraz państw członkowskich, miała być walka z ubóstwem.

Oczekiwania obu stron związane z pierwszym szczytem były jednak mocno rozbieżne. Państwa afrykańskie oczekiwały dyskusji o rozwoju poprzez handel, oddłużenia i pomocy technologicznej. Strona unijna chciała natomiast przede wszystkim wzmocnienia dialogu politycznego i uwzględnienia związku między rozwojem a prawami człowieka i demokracją [Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306]. Dyktator Libii Muammar Kaddafi, dla którego szczyt był jednym z pierwszych wydarzeń po okresie izolacji na forach międzynarodowych, stwierdził bardzo ostro: „prześciancie nas traktować jak niewolników [...] potrzebujemy pomp wodnych, a nie demokracji” [za: Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306]. Przejawem innego stosunku stron do kwestii demokracji i praw człowieka był m.in. fakt, że Brytyjczykom nie udało się zablokować udziału w szczycie Roberta Mugabe, prezydenta Zimbabwe. Spory o obecność R. Mugabe powtarzały się regularnie przy okazji kolejnych szczytów Afryka-UE.

Pierwszy szczyt Afryka-UE, mimo odmiennych oczekiwań stron, otworzył nowe możliwości prowadzenia konstruktywnego dialogu politycznego, który miał odpowiedzieć na wyzwania stojące przed Afryką [Olympio 2013, s. 180]. Uczestnicy przyjęli dwa dokumenty: *Deklarację kairską* i *Plan Działania*, składający się ze 130 punktów. *Deklaracja* obejmowała bardzo szeroki zakres tematyczny, uwzględniający takie obszary, jak:

- handel,
- rozwój sektora prywatnego,
- inwestycje,
- finansowanie rozwoju,
- problemy infrastrukturalne i baza przemysłowa,
- badania i technologie,
- zadłużenie zewnętrzne,
- współpraca na forach międzynarodowych,
- prawa człowieka,
- zasady i instytucje demokracji,
- społeczeństwo obywatelskie,
- migracja,
- ksenofobia,
- uchodźcy i przesiedleńcy,
- zapobieganie konfliktom zbrojnym i utrzymanie pokoju,

⁷³ Organizacja panafrkańska założona w 1963 r. Do uczestnictwa w szczycie dopuszczono państwo, które nie należało do OAU – Maroko. Dlatego szczytu nie nazywano szczytem OAU-UE, lecz Afryka-UE.

- konflikty w Afryce i pomoc w sytuacjach pokonfliktowych,
- terroryzm,
- handel lekką bronią,
- problem min,
- rozprzestrzenianie broni atomowej,
- wyzwania zrównoważonego rozwoju w Afryce i wyeliminowanie ubóstwa,
- edukacja,
- zdrowie,
- bezpieczeństwo żywnościowe,
- środowisko,
- narkotyki,
- kultura.

Z racji zakresu tematycznego jeden z unijnych urzędników nazwał je porozumieniem „choinkowym” [Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306], co wynikało z nadmiernej liczby zapisanych w nim celów. Dlatego bardziej doceniało wymiar symboliczny *Deklaracji kairskiej* niż jej zawartość merytoryczną [Olsen 2006]. Przesada w liczbie celów i obszarów planowanych działań jest stałą cechą programów rozwojowych dla Afryki Subsaharyjskiej.

„Szczyt miał być nowym otwarciem w relacjach międzykontynentalnych, odejściem od postrzegania relacji z perspektywy dziedzictwa kolonialnego” [Przybylska-Maszner 2011, s. 185]. Nie do końca ten zamiar się powiódł. Dostrzegano bowiem przejawy paternalistycznego podejścia w wypowiedziach niektórych polityków europejskich, którzy nadal mówili w duchu odpowiedzialności Europy za Afrykę. L. Michel, wówczas minister spraw zagranicznych Belgii, powiedział np.: „Afryka jest również naszą przyszłością. Żyje tam 500 milionów Afrykanów, a wielu z nich żyje w nędzy i bez nadziei. Musi się znaleźć nowe poczucie odpowiedzialności wobec tego, co tam się dzieje” [za: Sherriff i Kotsopoulos 2013, s. 306].

Na szczycie przyjęto mechanizmy instytucjonalne dialogu politycznego. W *Planie Działania* przewidywano trzy formy spotkań: szczyty szefów państw i rządów, spotkania ministerialne (między szczytami)⁷⁴ i spotkania urzędników wysokich rangą. Miały one nadawać współpracy „impet” i nadzorować wdrażanie *Planu Działania*. Drugi szczyt Afryka-UE zaplanowano na rok 2003 w Europie. Miał się on odbyć w Lizbonie, ale tym razem Brytyjczycy, nadal niechętni uczestnictwu R. Mugabe w spotkaniu, przekonali UE do objęcia prezydenta Mugabe sankcjami, m.in. zakazem wjazdu na teren UE⁷⁵. Liderzy afrykańscy odmówili z kolei zgody na zorganizowanie szczytu bez udziału R. Mugabe. Z powodu impasu w tej sprawie

⁷⁴ Pierwsze spotkanie ministerialne odbyło się 11 października 2001 r. w Brukseli, drugie 28 listopada 2002 r. w Wagadugu (Burkina Faso).

⁷⁵ W dniu 19 lutego 2004 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko, nakładające sankcje m.in. na R. Mugabe (2004/161/WPZiB). Sankcje przedłużano wielokrotnie i obowiązują one do dziś – w lutym 2015 r. przedłużono je o kolejny rok.

termin szczytu musiał zostać zmieniony. Szczyt odbył się wprawdzie w zaplanowanym miejscu, ale dopiero w dniach 8–9 grudnia 2007 r. Nie oznacza to, że w zakresie programowania polityki rozwojowej dla Afryki nic się nie działo.

Zmiany następowały po obu stronach. Organizacja Jedności Afrykańskiej jako organizacja była „produktem” tej fazy rozwoju państw afrykańskich, która nastąpiła bezpośrednio po dekolonizacji, skoncentrowanej na problemach „zimnej wojny” i walce z apartheidem [Sidiropoulos i Chevallier 2006, s. 5]. Główne obszary tradycyjnych zainteresowań OAU przeszły do historii, a organizacji trudno było zajmować się coraz bardziej złożonymi kwestiami bezpieczeństwa i rozwoju. W roku 2000 państwa afrykańskie zdecydowały o powołaniu nowej organizacji regionalnej (o wymiarze kontynentalnym). Projekt aktu konstytuującego Unię Afrykańską (*African Union* – AU) został przyjęty w lipcu 2000 r. w Lomé, choć grunt pod taką decyzję został przygotowany na szczycie szefów państw afrykańskich w 1999 r. w Syrcie. M. Kaddafi przedstawił tam swój plan utworzenia „Stanów Zjednoczonych Afryki” [Meredith 2011, s. 604]. Unia Afrykańska powstała na szczycie szefów 53 państw afrykańskich w Durbanie dwa lata po przyjęciu aktu założycielskiego. Prezydent RPA, Thabo Mbeki mówił tam z przesadnym optymizmem: „Przyszedł czas, aby zakończyć marginalizację Afryki. [...] Naszymi czynami udowodnimy całemu światu, że jest to kontynent demokracji, kontynent demokratycznych instytucji i kultury. Zaprawdę jest to kontynent dobrego rządzenia, w którym uczestniczą wszyscy ludzie i gdzie się przestrzega reguł prawa” [Meredith 2011, s. 604].

Unia Afrykańska przejęła powstałą rok wcześniej inicjatywę pn. „Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki” (*New Partnership for Africa's Development* – NEPAD). W lipcu 2001 r. na 37. szczycie szefów państw i rządów OAU zaakceptowano program rozwoju gospodarczego pod pierwotną nazwą Nowa Inicjatywa Afrykańska (*New African Initiative*⁷⁶). Trzy miesiące później zmieniono nazwę programu na NEPAD⁷⁷. Uzyskał on wsparcie UE, Chin, Japonii i Grupy G8. Włączenie NEPAD w ramy AU pozwoliło tej organizacji stać się głównym przedstawicielem wyrażającym opinię państw afrykańskich w relacjach międzynarodowych. W lipcu 2004 r. AU przyjęła własny plan strategiczny na lata 2004–2007 pn. *Plan strategiczny Komisji Unii Afrykańskiej*. Odrębny plan w listopadzie 2005 r. został opracowany przez Parlament Panaafrykański – *Plan strategiczny na lata 2006–2010 „Jedna Afryka, jeden głos”* (*Strategic Plan 2006–2010 „One Africa, One Voice”*). Unia Afrykańska, w przeciwieństwie do OAU, w której obowiązywał zakaz wtrącania się

⁷⁶ Program NEPAD powstał z połączenia dwóch planów. Jeden to *The Millennium Partnership for the African Recovery Programme*, któremu przewodził były prezydent RPA Thabo Mbeki we współpracy z byłym prezydentem Nigerii Olusegunem Obasanjo i prezydentem Algierii Abdelazizem Boutefliką. Drugi to *OMEGA Plan for Africa* opracowany przez prezydenta Senegalu Abdoulaye'a Wade'a.

⁷⁷ Zdecydowano o tym w październiku 2001 r. podczas pierwszego spotkania Komitetu Wdrożeniowego Szefów Państw i Rządów (Heads of State and Government Implementation Committee) w Abudży [Yusuf 2012, s. 208].

w wewnętrzne sprawy państw członkowskich, uzyskała prawo do interweniowania w określonych przypadkach – zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości. Akt Konstytuujący AU zawierał postanowienia o powołaniu licznych instytucji, częściowo wzorowanych na instytucjach UE: Komisji AU, Rady Pokoju i Bezpieczeństwa, Parlamentu Panafrykańskiego, Rady ds. Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, Trybunału Sprawiedliwości. Unia Europejska od początku istnienia AU wspierała organizację, widząc w niej odpowiedniego partnera w stosunkach międzyregionalnych.

4.1.2. Strategia dla Afryki

Część unijnych dokumentów programowych ma charakter międzyinstytucjonalny. Rada i Komisja Europejska wspólnie opracowały np.: *Wspólny Dokument Komisji i Sekretariatu Rady – Po strategii lisbońskiej. Jak zrealizować partnerstwo UE-Afryka?* z dnia 27 czerwca 2007 r. [SEK (2007) 856]. Do podjęcia ważnej decyzji doszło wcześniej – w 2005 r. Przyjęto wówczas pierwszą unijną strategię dla Afryki pt. *Unia Europejska i Afryka: w stronę partnerstwa strategicznego*. Jak pisał ówczesny komisarz L. Michel, inicjator powstania tej strategii [*European Union Strategy* 2006, s. 6], miała ona zachęcić Europę do robienia „lepiej, więcej i szybciej” w sprawach Afryki [Michel 2005, s. 9]. Strategia wypełniła te oczekiwania tylko częściowo – Unia nie zaczęła robić w sprawach Afryki „lepiej” i „szybciej”, ale zaczęła robić „więcej”. Od początku zarzucano strategii jednostronność. Wprowadzie w dniach 22–23 listopada 2005 r. w Trypolisie odbyła się pierwsza konferencja ministerialna UE i Afryki ws. migracji i rozwoju [*Raport generalny* 2006, s. 187], ale i tak wypominano, że strategia nie była opracowana wspólnie ze stroną afrykańską, a w przygotowania nie zaangażowano ani Parlamentu Europejskiego, ani społeczeństwa obywatelskiego [Martens 2007, s. 24]. Podobną krytykę oficjalnie sformułował Parlament Europejski w *Rezolucji w sprawie stanu stosunków między UE a Afryką*, przyjętej 25 października 2007 r. Posłowie wyrazili „ubolewanie, że [...] strategia UE dla Afryki z 2005 r. została przyjęta bez przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z instytucjami Unii Afrykańskiej i rządami oraz parlamentami państw afrykańskich oraz bez udziału europejskiego i afrykańskiego społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych władz” [*Rezolucja* 2007b, pkt 3]. Jednak sam Parlament w 2007 r. zdążył przyjąć rezolucję w sprawie strategii rozwoju dla Afryki, choć nie mogła ona mieć dużego wpływu na kształt strategii. Rezolucję przegłosowano 17 listopada [*Rezolucja* 2007a], podczas gdy strategia została przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15–16 grudnia 2005 r.

Parlament skrytykował w swym sprawozdaniu Komisję za niewystarczające konsultacje, ale zrobił to w sposób niezbyt jasny: „uwzględniając fakt, że Komisja Europejska rozpoczęła proces konsultacji z organizacjami afrykańskimi w sprawie

proponowanej przez nią strategii dotyczącej Afryki, ubolewając jednak, że konsultacje te nie objęły grupy krajów AKP oraz afrykańskiego społeczeństwa obywatelskiego” [Rezolucja 2007b, pkt E]. Istotne było to, że PE określił swoją wizję podstawowego celu przyszłej strategii: „ograniczenie ubóstwa poprzez realizację MCR musi się stać podstawą polityki rozwoju UE, a zatem i unijnej strategii dla Afryki, także w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa oraz umocnienia gospodarczego” [Rezolucja 2007b, pkt G]. Posłowie uważali, że unijna strategia rozwojowa dla Afryki nie może się ograniczać do łagodzenia skutków sytuacji gospodarczo-społecznej na tym kontynencie: „strategie ograniczania ubóstwa w Afryce muszą objąć rozliczne złożone przyczyny ubóstwa, niektóre z nich związane z wewnętrzną sytuacją w Afryce, inne zaś odnoszące się do sposobu funkcjonowania międzynarodowego środowiska ofiarodawców pomocy” [Rezolucja 2007b, pkt H]. Parlament zwracał również uwagę na zasadę własności, czyli fakt, że „gospodarzem” (*ownership*) procesu rozwoju powinny być kraje afrykańskie – „główną rolę w wykorzenianiu ubóstwa powinny odgrywać same kraje afrykańskie, co powinno stanowić część składową zorganizowanych i skoordynowanych działań międzynarodowych” [Rezolucja 2007b, pkt H].”

Strategia *Unia Europejska i Afryka: w stronę partnerstwa strategicznego* była pierwszym dokumentem unijnym, który podchodził do spraw rozwoju Afryki jako całości. Sformułowano to zresztą wprost w samej strategii: „Jest to strategia całej UE dla całej Afryki”. Cele strategii są opisane bardzo zwięźle i jasno: osiągnięcie MDG oraz promocja zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa i dobrych rządów w Afryce. Rada, podobnie jak Parlament, podkreślała zasadę własności i odpowiedzialności samych Afrykanów. Strategia obejmowała sześć kluczowych obszarów:

- pokój i bezpieczeństwo,
- prawa człowieka i rządzenie,
- pomoc rozwojową,
- zrównoważony rozwój gospodarczy, integrację regionalną i handel,
- inwestycje w ludzi,
- przyszłe partnerstwo UE-Afryka.

Pierwsze zdanie części poświęconej pokojowi i bezpieczeństwu brzmiało: „Bez pokoju nie może być trwałego rozwoju”. W roku 2000 w Afryce trwało dziesięć poważnych konfliktów zbrojnych, które powodowały, że jedna piąta wszystkich Afrykanów żyła w państwach dotkniętych wojną [Meredith 2011, s. 603]. Wprawdzie do roku 2003 zakończyły się trzy wielkie konflikty w Afryce – tzw. I afrykańska wojna światowa w Burundi, Rwandzie i Demokratycznej Republice Kongo, wojna w Zachodniej Afryce (Liberia i Sierra Leone) oraz niezwykle długotrwała wojna domowa w Angoli⁷⁸ – ale nadal nie można było mówić o pokoju w wielu regionach Afryki – w Darfurze, Somalii, Delcie Nigru czy Ugandzie. Kwestia znaczenia pokoju i bezpieczeństwa dla polityki rozwojowej w Afryce została przedstawiona w roz-

⁷⁸ Trwała od uzyskania niepodległości w 1975 do 2002 r.

dziale trzecim. Zapisy strategii dotyczące praw człowieka i rządu były ambitne. Rada uważała, że „skuteczny rozwój wymaga przestrzegania praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa, a także efektywnych, dobrze zarządzanych państw oraz silnych i wydajnych instytucji” [*Unia Europejska i Afryka* 2005]. Trzeba stwierdzić, że warunki te nie zostały spełnione do dzisiaj.

Bardzo konkretną częścią strategii była część poświęcona pomocy rozwojowej, Państwa członkowskie UE obiecywały, że do roku 2010 poziom ODA wzrośnie do 0,56% PNB. Z dodatkowych 20 mld EUR, które miano uzyskać w ten sposób, 10 mld miało być przeznaczonych dla Afryki. Unii nie udało się zrealizować tej obietnicy.

Członkowie Rady byli świadomi jednostronnego charakteru strategii i zapowiadali, że będzie ona rozwijana „w partnerstwie z Unią Afrykańską, NEPAD i innym partnerami afrykańskimi, z poszanowaniem zasady własności procesu”. Zapowiadano też zorganizowanie drugiego szczytu UE-Afryka w Lizbonie „tak szybko, jak tylko będzie możliwe”. Najwyżsi rangą politycy UE, w tym Javier Solana, nie ukrywali jednocześnie, że Unia ma własne interesy związane z sytuacją w Afryce: „Jest w naszym strategicznym interesie, by sytuacja w Afryce uległa poprawie. Główne wyzwania, które staną przed nami w ciągu najbliższych 15 lat – migracja, polityczny islam, terroryzm – muszą być rozwiązywane również w Afryce” [*Contribution...* 2005, s. 5]. Podobnie uważał przewodniczący Komisji Europejskiej J.M. Barroso, który w czerwcu 2005 r. powiedział w Johannesburgu: „Stabilny i bezpieczny sąsiad w Afryce leży w wielkim, strategicznym interesie Unii Europejskiej” [Sidiropoulos i Chevallier 2006, s. 18].

Znamienną okolicznością jest to, że na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. dużo uwagi poświęcono problemowi migracji. W konkluzjach podkreślono „konieczność zastosowania zrównoważonego, globalnego i spójnego podejścia, obejmującego politykę zwalczania nielegalnej imigracji, we współpracy z krajami trzecimi, wykorzystując korzyści płynące z migracji legalnej. Przypomina się, że zagadnienia migracji są centralnym elementem stosunków UE z licznymi krajami trzecimi, włączając w szczególności regiony sąsiadujące z Unią, mianowicie regiony wschodnie, południowo-wschodnie i Morza Śródziemnego” [*Konkluzje Prezydencji* 2005, s. 2]. Wymienienie na pierwszym miejscu, spośród zadań związanych z migracją, zwalczania nielegalnej imigracji ukazuje, jak ważnym aspektem polityki unijnej stali się nielegalni migranci. Dodatkowo migrację uznano za centralny element stosunków łączących UE z wieloma krajami trzecimi. Zdefiniowano związek migracji i polityki rozwojowej: „Rada Europejska podkreśla, że zobowiązanie Unii Europejskiej do wsparcia starań na rzecz rozwoju krajów pochodzenia i krajów tranzytowych jest częścią długotrwałego procesu odpowiedzi na możliwości i wyzwania związane z migracją...” [*Konkluzje Prezydencji* 2005, s. 3]. Uznano znaczenie „zajęcia się „pierwotnymi przyczynami migracji, na przykład poprzez stworzenie możliwości zarobkowania i zlikwidowanie biedy w krajach i regionach pochodzenia, otwarcie rynków i propagowanie wzrostu gospodarczego, dobrych rządów i ochrony praw człowieka” [*Konkluzje Prezydencji* 2005, s. 3].

Jako załącznik do konkluzji Rady przyjęto krótki dokument pt. „Podejście globalne do kwestii migracji: Działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego”. Dokument ten obejmuje kilka zagadnień:

- wzmocnienie współpracy i działania pomiędzy państwami członkowskimi;
- intensyfikację dialogu i współpracy z państwami afrykańskimi;
- intensyfikację dialogu i współpracy z krajami sąsiadującymi, obejmującą cały region Morza Śródziemnego;
- kwestie finansowania i realizacji.

Część dokumentu poświęcono dialogowi i współpracy z Afryką w zakresie migracji. Celem proponowanych działań miało być, w pierwszej kolejności, zmniejszenie nielegalnej migracji i liczby śmiertelnych ofiar procesów migracyjnych. Pozostałe cele to:

- zapewnienie bezpiecznego powrotu nielegalnych migrantów,
- trwałe rozwiązanie problemów uchodźców,
- lepsze zarządzanie migracją,
- zwiększenie dla wszystkich partnerów korzyści z migracji legalnych.

Jednak katalog przewidywanych działań, które miałyby doprowadzić do zrealizowania ambitnych celów, zawierał propozycje skrajne: albo bardzo ogólne, albo bardzo szczegółowe. Na przykład: „praca na rzecz uczynienia migracji wspólnym priorytetem dialogu politycznego UE z Unią Afrykańską”, a z drugiej strony: „Ustanowienie i wdrożenie, jak najszybciej w 2006 r., pilotażowego programu ochrony regionalnej obejmującego Tanzanię” [*Konkluzje Prezydencji 2005*, s. 11]. Do dzisiaj żadnego z celów określonych w dokumencie „Podejście globalne do kwestii migracji” nie udało się zrealizować. Jednocześnie stworzono wrażenie, że wcześniejsze, paternalistyczne podejście UE do Afryki, jako dawcy pomocy do jej biorcy, zostało zastąpione nowym podejściem. Odwołującym się w warstwie oficjalnej do wartości partnerstwa, własności i współodpowiedzialności, ale motywowane celami pragmatycznymi, z których najwyraźniejsze było zmniejszenie presji migracyjnej na UE.

4.1.3. Drugi szczyt Unia Europejska–Afryka i *Wspólna Strategia Afryka-Europa*

Duże znaczenie dla programowania polityki rozwojowej w Afryce miał drugi szczyt UE-Afryka, który odbył się w Lizbonie (2007 r.). Uczestniczył w nim m.in. R. Mugabe⁷⁹. Z powodu jego obecności udziału odmówił premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown i solidaryzujący się z nim premier Czech Miroslaw Topolane⁸⁰.

⁷⁹ Dla strony afrykańskiej to ważny polityk, który 30 stycznia 2015 r. na szczycie Unii Afrykańskiej w Addis Abebie został wybrany rotacyjnym przewodniczącym AU (na okres jednego roku).

⁸⁰ Wielką Brytanię reprezentowała sekretarz stanu Baronessa Valerie Amos, a Czechy minister spraw zagranicznych Karel Scharzenberg.