

*Kamil Zajączkowski\**

## **Problematyka bezpieczeństwa w relacjach UE – Afryka Subsaharyjska – wymiar polityczny i energetyczny**

Zakończenie zimnej wojny zamknęło pewien etap w historii stosunków międzynarodowych, pod znakiem zapytania stanęły dotychczasowe modele ustrojowe ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie oznacza to jednak, że na świecie zostały wyeliminowane wszystkie źródła napięć i konfliktów. Wręcz przeciwnie, w rzeczywistości międzynarodowej pojawiły się nowe problemy, zwiększyła się intensywność zjawisk dotychczas występujących bądź uległy one modyfikacji. Dokonana i wciąż trwająca zmiana układu sił w stosunkach międzynarodowych postawiła Unię Europejską i kraje Afryki Subsaharyjskiej przed koniecznością zredefiniowania ich wzajemnych relacji w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego.

### **UE wobec problemu wojen i konfliktów w Afryce**

W Afryce Subsaharyjskiej w ostatniej dekadzie XX w. nastąpiła eksplozja konfliktów lokalnych i regionalnych. U ich podłoża leżą m.in. problemy etniczne, sytuacja mniejszości narodowych oraz kwestia granic. Stanowią próbę zmiany zamrożonego w poprzednich latach *status quo*. Często są pozbawione struktury (*destructurés*) – to znaczy nie ma czytelnego podziału na strony walczące, brakuje planu działań wojennych, nie respektuje się żadnych norm prawa międzynarodowego.<sup>1</sup> Taki stan rzeczy został uznany przez londyński Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych za jedno z najbardziej niepokojących zjawisk w Afryce.

---

\* Dr Kamil Zajączkowski – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Por.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2001, s.288.

Problemy te zyskały szczególne miejsce w polityce Unii Europejskiej. Stały się przedmiotem debat na forum UE i wśród państw członkowskich. Unijna polityka zapobiegania konfliktom (*conflict prevention in Africa*) opiera się na trzech podstawowych elementach – WPZiB, EPBiO i polityce rozwojowej UE wobec krajów AKP.

W ramach WPZiB aktywność UE realizowana jest przede wszystkim w formie instrumentów traktatowych (wspólne stanowiska i działania), oświadczeń i deklaracji odnośnie do powstających zagrożeń, toczących się konfliktów oraz problemów wymagających współpracy i międzynarodowej pomocy.

W 1994 r. Francja i Wielka Brytania przedstawiły swoje stanowisko w dokumencie *Dyplomacja prewencyjna i utrzymywanie pokoju w Afryce (Preventive Diplomacy and Peacekeeping in Africa)*. W 1996 r. Komisja wydała komunikat pt. *UE wobec konfliktów w Afryce: zapobieganie i rozwiązywanie*.<sup>2</sup> Natomiast w 1997 r. Rada UE opracowała wspólne stanowisko poświęcone tym problemom.<sup>3</sup> Z kolei komunikat Komisji z 2001 r. o zapobieganiu konfliktom w Afryce został dołączony do jednego z tematów paneli Rady UE w Göteborgu w czerwcu 2001 r. pt. *EU Programme on the Prevention of Violent Conflicts*.<sup>4</sup>

W wymienionych dokumentach Unia Europejska zwraca uwagę na następujące kwestie: współpraca z organizacjami międzynarodowymi i subregionalnymi na rzecz pokoju i stabilności w Afryce, pomoc w budowaniu zdolności operacyjnych państw afrykańskich, współpraca między instytucjami UE a poszczególnymi państwami członkowskimi UE w zakresie polityki wobec Afryki, rola polityki rozwojowej w zapobieganiu konfliktom.

Zasady te potwierdzono i rozszerzono w dokumentach przyjętych przez Radę UE 14 maja 2001 r., 26 stycznia 2004 r. i 12 kwietnia

---

<sup>2</sup> F.Faria, *Crisis management in Sub-Saharan Africa. The role of the EU*, „Occasional Paper ISS” April 2004, s. 32.

<sup>3</sup> Na początku lat 90. podjęto próbę całościowego podejścia do problemu konfliktów zbrojnych. Z inicjatywy Rady Bezpieczeństwa ONZ sekretarz generalny organizacji Boutros Boutros-Ghali przedstawił raport pt. *Program dla Pokoju (An Agenda for Peace)*. W dokumencie wskazano rolę dyplomacji prewencyjnej, a także działań w zakresie *peace-making, peace-keeping* oraz *post-conflict peace-building* w stosunkach międzynarodowych. Wspólne stanowisko Unii z 1997 r. opierało się w dużym stopniu na tym raporcie. Common Position of 2 June 1997 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning conflict prevention and resolution in Africa, O.J., L 153, 11.06.1997.

<sup>4</sup> F.Faria, *Crisis management...*, op.cit., s. 34.

2005 r., dotyczących zapobiegania konfliktom w Afryce i ich rozwiązywaniu, jeśli mimo wszystko wystąpią. W owych dokumentach określono kroki podejmowane w razie kryzysów – poszukiwanie przyczyn, zarówno bezpośrednich (nazywanych czynnikami zapalnymi), jak i strukturalnych, leżących u ich podstaw. Unia zobowiązała się także do działań na rzecz rozwiązywania i kończenia konfliktów znajdujących się w „ostrej fazie”.<sup>5</sup> W dokumentach podkreślono też ekonomiczne aspekty zapobiegania konfliktom. W tym kontekście zapowiedziano promowanie dalszej integracji Afryki ze światową gospodarką oraz politycznej i gospodarczej współpracy nakierowanej na integrację regionu, co ma być zarówno czynnikiem zapobiegającym sytuacjom konfliktowym, jak i elementem budowania pokoju po zakończeniu konfliktu.

Kwestię bezpieczeństwa w Afryce porusza także, zaakceptowany w listopadzie 2004 r. przez Radę UE, tzw. *Plan działania w ramach EPBiO wspierający pokój i bezpieczeństwo w Afryce*.<sup>6</sup> Zaznacza się w nim, że nierozwiązane konflikty zbrojne nie tylko wstrzymują rozwój tego kontynentu, ale też stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego.

Artykuł 11 umowy z Cotonou – zatytułowany „Polityka budowania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz ich rozwiązywania” – stanowi, że strony przyjmą kompleksową politykę budowania pokoju, ze szczególnym naciskiem na tworzenie potencjału regionalnego, subregionalnego i krajowego.

Wspomniane dokumenty określają kierunki oraz podstawę dialogu z krajami Afryki Subsaharyjskiej w zakresie rozwiązywania konfliktów. Jednocześnie, w ramach przygotowań do realizacji decyzji z Kolonii i Helsinek z 1999 r., Unia Europejska powołała cywilne i wojskowe organy zarządzające EPBiO.

Wydarzeniem świadczącym o aspiracjach UE do odgrywania znaczącej roli w stosunkach międzynarodowych było wysłanie, na wiosnę (12 czerwca) 2003 r., pierwszej misji wojskowej do Afryki, do Demokratycznej Republiki Konga. Misja ta (1800 żołnierzy), o nazwie Artemis,

---

<sup>5</sup> Council Common Position of 12 April 2005 concerning conflict prevention, management and resolution in Africa, Dz.Urz. UE, L 97/57, 12.04.2005; Council Common Position of 26 January 2004 concerning conflict prevention, management and resolution in Africa, O.J., L 21/25, 27.01.2004; Council Common Position of 14 May 2001 concerning conflict prevention, management and resolution in Africa, O.L., L 132/4, 15.05.2001.

<sup>6</sup> Action Plan for ESDP support to peace and security in Africa, Council of European Union, Brussels, 16.11.2004, 10538/4/04 REV 4.

przeprowadzona była jako działanie krótkoterminowe (zakończone 1 września 2003 r.).<sup>7</sup> Jej cel stanowiło wspieranie, prowadzonej w DRK przez ONZ, operacji MONUC. Kontynuując działania na rzecz stabilizacji w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich<sup>8</sup> 30 kwietnia 2005 r. UE rozpoczęła misję policyjną (EUPOL Kinshasa) w DRK.<sup>9</sup> Artemis i EUPOL były pierwszymi operacjami UE w zakresie zarządzania kryzysowego w ramach EPBiO na obszarze Afryki. Miały duże znaczenie dla UE, oznaczały jej wzmocnienie nie tylko na kontynencie afrykańskim, ale szerzej – w świecie. Operacja Artemis powszechnie uważana jest za sukces, „operację militarną nowego typu”<sup>10</sup> w Afryce, a Roman Kuźniar określił ją mianem „*błyskawicznej i śmiałej (...), zakończonej pełnym sukcesem operacji, której rozmach, szybkość i skuteczność zaskoczyły obserwatorów i polityków w Waszyngtonie*”.<sup>11</sup> Pokazała także, że nie trzeba wielkich sił, lecz dobrze wyszkolonych żołnierzy, stąd budowa tzw. grup bojowych UE, jako typowych dla szybkiego reagowania w czasie kryzysu.

W maju 2005 r. UE zdecydowała o rozpoczęciu 12-miesięcznej misji ekspertów, której celem była pomoc rządowi w Kinszasie w reformie sił zbrojnych (misja EUSEC RD Congo).<sup>12</sup> Natomiast w kwietniu 2006 r.

---

<sup>7</sup> *Ramarks by Javier Solana to the press on the preparations to deploy a EU military mission in the Democratic Republic of Congo*, „Press Release”, 4.06.2003; Council Decision 2002/432/CFSP of 12 June 2003 on the launching of the European Union Military Operation in the Democratic Republic of Congo, O.J., L 147/42, 16.07.2003; Council Joint Action of 5 June 2003 on the European Union Military Operation in the Democratic Republic of Congo, O.J., L 143/50, 11.06.2003; Council Decision of 12 June 2003 on the launching of the European Union Military Operation in the Democratic Republic of Congo, O.J., L 147/42, 14.06.2003; A. Krause, *Die EU als internationale Akteur in Afrika*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2002, B 13–14, s. 26; Political and Security Committee Decision of 1 July 2003 on the acceptance of third States’ contributions to the European Union Military Operation in the Democratic Republic of Congo, O.J., L 170/19, 9.07.2003.

<sup>8</sup> Termin ten używany jest w odniesieniu do regionu, w skład którego wchodzi Rwan- da, Burundi, Uganda oraz części Demokratycznej Republiki Konga, Tanzanii i Kenii.

<sup>9</sup> Wspólne działanie Rady 2005/822/WPZiB z 21 listopada 2005 r. zmieniające i rozszerzające Wspólne działanie 2004/847/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczące Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL Kinsza- sa), Dz.Urz. UE, L 305/44, 24.11.2005.

<sup>10</sup> M. Kalder, *A Human Security Doctrine for Europe, and beyond. A force for intervention*, „International Herald Tribune”, 30.09.2004.

<sup>11</sup> R. Kuźniar, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” nr 2/2004, s. 14.

<sup>12</sup> Wspólne działanie Rady 2005/355/WPZiB z 2 maja 2005 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK), Dz.Urz. UE, L 112/22, 3.05.2005.

Rada Europejska zatwierdziła kolejny plan operacji w DRK, o nazwie EUFOR RD Congo (na prośbę ONZ wystosowaną do UE w grudniu 2005 r.). Zgodnie z jej założeniami, blisko dwutysięczny kontyngent sił UE wspierał MONUC przez cztery miesiące (począwszy od 29 lipca 2006 r.) w nadzorowaniu i zabezpieczeniu pierwszych od ponad 45 lat demokratycznych wyborów parlamentarnych i prezydenckich w DRK. Zadaniem sił UE (określonych Rezolucją RB ONZ nr 1671 z kwietnia 2006 r.) były m.in. ochrona lotniska w Kinszasie oraz zapewnienie bezpieczeństwa i swobody poruszania się personelu misji ONZ, a także obserwatorów UE. EUFOR mógł też interweniować w razie zagrożenia ludności cywilnej.<sup>13</sup> Istotny wkład w operację UE miał kontyngent polski w sile 130 osób (trzeci co do wielkości, po niemieckim i francuskim).<sup>14</sup>

Unia Europejska wspiera także proces zmian w DRK. 15 lutego 2007 r. Rada UE mianowała specjalnego przedstawiciela Unii w regionie Wielkich Jezior. Został nim Roeland van de Geer. Kontynuując działalność wcześniejszych misji (EUPOL Kinshasa i EUFOR DR Congo), UE na przełomie 2007 i 2008 r. rozpoczęła misję EUPOL DR Congo. Jej celem jest wsparcie reformy sektora bezpieczeństwa i systemu wymiaru sprawiedliwości (w skład misji wchodzi zarówno policjanci, jak i znawcy prawa oraz eksperci w zakresie bezpieczeństwa, praw człowieka i praw dziecka).<sup>15</sup>

UE prowadzi cywilno-wojskowe działania wspierające misję Unii Afrykańskiej (AMIS II) w regionie Darfuru. Zapewnia pomoc techniczną, finansową i logistyczną. Przedstawiciel UE pełni funkcję wiceprze-

---

<sup>13</sup> Główna odpowiedzialność za przeprowadzenie operacji EUFOR spoczywała na Niemczech, dowództwo operacyjne znajdowało się w Poczdamie. Niemcy wysłały także najliczniejszy kontyngent – 500 żołnierzy oraz 280 członków personelu medycznego i logistycznego. Źródło: URL – [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1091&lang=PL](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1091&lang=PL); B. Górka-Winter, *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn PISM” nr 384/2006; Wspólne działanie Rady 2006/319/WPZiB z 27 kwietnia 2006 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej wspierającej Misję Obserwacyjną Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Konga (MONUC) podczas wyborów, Dz.Urz. UE, L 116/98, 27.04.2006.

<sup>14</sup> Po raz pierwszy w historii tej formacji tworzyli go głównie żandarmi (100 osób) z oddziałów Żandarmerii Wojskowej, „Rzeczpospolita”, 16.05.2006.

<sup>15</sup> Wspólne działanie Rady 2007/405/WPZiB z 12 czerwca 2007 r. w sprawie misji policyjnej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Congo), Dz.Urz. UE, L 151/46, 13.06.2007.

wodniczącego komisji ds. zawieszenia broni w Darfurze. Natomiast funkcjonariusze policji z UE odgrywają kluczową rolę w budowie sił policyjnych AMIS przez zapewnienie doradztwa i szkolenia.<sup>16</sup>

W lutym 2008 r. Unia Europejska wysłała wojska do Czadu i Republiki Środkowoafrykańskiej.<sup>17</sup> Poparta przez Radę Bezpieczeństwa ONZ inicjatywa europejska nosi nazwę EUFOR Tchad/RCA. Siły zostały rozmieszczone na obszarze czterech stref – trzech na terenie Czadu oraz jednej na terenie Republiki Środkowoafrykańskiej. Mają wspierać największą w historii Narodów Zjednoczonych misję pokojową (26 tys. żołnierzy).<sup>18</sup> Cele, jakie stawia się przed EUFOR Tchad/RCA, to ochrona cywilów przed niebezpieczeństwem, przede wszystkim uchodźców oraz wysiedleńców, ułatwianie dostaw pomocy humanitarnej i swobodnego przepływu personelu akcji humanitarnych, ochrona personelu ONZ, urzędzeń, instalacji oraz wyposażenia.

Kolejną misją, którą Unia Europejska zdecydowała się zorganizować, to misja w Gwinei Bissau (EU SSR Guinea Bissau). Rozpoczęła się w maju 2008 r. i ma na celu wsparcie reformy systemu bezpieczeństwa tego kraju. Odbywa się przy współudziale władz Gwinei Bissau (bierze w niej udział 15 osób oraz personel pomocniczy). Unia Europejska wspiera także, od 2005 r., misję Unii Afrykańskiej w Somalii (AMISOM).<sup>19</sup>

Ważnym aspektem aktywności UE w kontekście przywracania pokoju w Afryce Subsaharyjskiej jest finansowanie projektów likwidacji

---

<sup>16</sup> Wspólne działanie Rady 2005/557/WPZiB z 18 lipca 2005 r. w sprawie cywilno-wojskowego działania Unii Europejskiej wspierającego misję Unii Afrykańskiej w regionie Darfuru w Sudanie, Dz.Urz. UE, L 188/49, 20.07.2005.

<sup>17</sup> Rozpoczęcie misji UE w Czadzie było od listopada 2007 r. opóźniane kilka razy. Główną przyczynę stanowił brak porozumienia w sprawie liczebności sił, które mają być tam wysłane, a także sprzętu wojskowego, zwłaszcza helikopterów niezbędnych do transportu żołnierzy. Wspólne działanie Rady 2007/677/WPZiB z 15 października 2007 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Republice Czadu i w Republice Środkowoafrykańskiej, Dz.Urz. UE, L 279/21, 23.10.2007.

<sup>18</sup> W misji biorą udział: Francja, Irlandia, Austria, Belgia, Grecja, Włochy, Holandia, Polska, Rumunia, Hiszpania i Szwecja. MON potwierdził wysłanie na misję, wraz z 400 żołnierzami, dwóch śmigłowców.

<sup>19</sup> Unia Europejska wspomaga komórki planowania strategicznego Unii Afrykańskiej. Udziela także pomocy finansowej misji AMISOM. Wspólne działanie Rady 2007/245/WPZiB z 23 kwietnia 2007 r. zmieniające Wspólne działanie 2005/557/WPZiB w sprawie cywilno-wojskowego działania Unii Europejskiej wspierającego misję Unii Afrykańskiej w regionie Darfuru w Sudanie w zakresie wprowadzenia elementu wsparcia wojskowego, wspomagającego utworzenie misji Unii Afrykańskiej w Somalii (AMISOM), Dz.Urz. UE, L 106/65, 24.04.2007.

pól minowych, m.in. w Angoli<sup>20</sup> i na Saharze Zachodniej,<sup>21</sup> oraz działanie na rzecz edukacji nieletnich partyzantów i zapobieganie wcielaniu ich do regularnych oddziałów wojskowych. Unia Europejska udziela również pomocy wojskowej krajom Afryki. Państwa członkowskie UE dostrzegają w takiej polityce narzędzie zabezpieczania swych interesów. Szczególną aktywność w tym zakresie wykazuje Francja (w Afryce istnieje siedem regionalnych szkół wojskowych, współpracujących z Paryżem). Taka pomoc ma służyć uzawodowieniu armii krajów afrykańskich i tym samym zwiększeniu bezpieczeństwa na kontynencie.

Rada Unii Europejskiej, dążąc do utrwalenia stabilizacji i pokoju w Afryce, podjęła w 2007 r. wspólne działania podtrzymujące dotychczasowe środki ograniczające, w postaci embarga na broń w stosunku do: Wybrzeża Kości Słoniowej, Liberii, Somalii, Zimbabwe i DRK.<sup>22</sup>

Unia dąży także do zwiększenia skuteczności swych operacji w Afryce. W 2001 r. Rada UE podjęła decyzję o ustanowieniu Rapid Reaction Mechanism (RRM), który pozwala Komisji skorzystać z pewnych środków finansowych bez zbędnej i długotrwałej procedury (trwającej w odniesieniu do programów pomocowych ok. 18 miesięcy). RRM ma na celu ochronę lub odbudowę struktur cywilnych, konieczną do zapewnienia politycznej, społecznej i ekonomicznej stabilności.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> W ramach programu pomocy UE przekazała w 2002 r. 7 mln euro na akcję rozbioru pól w Angoli.

<sup>21</sup> J. Vaquer, I. Fanés, *The European Union and Western Sahara*, „European Foreign Affairs Review” nr 1/2004, s. 93–114.

<sup>22</sup> Wspólne stanowisko Rady 2007/92/WPZiB z 12.02.2007 r. przedłużające obowiązywanie środków ograniczających skierowanych przeciwko Republice Wybrzeża Kości Słoniowej, Dz.Urz. UE, L 41/16, 13.02.2007; Wspólne stanowisko Rady 2007/93/WPZiB z 12.02.2007 r. zmieniające i odnawiające Wspólne stanowisko 2004/137/WPZiB dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko Liberii; Wspólne stanowisko Rady 2007/94/WPZiB z 12.02.2007 r. zmieniające Wspólne stanowisko Rady 2002/960/WPZiB dotyczące środków ograniczających w odniesieniu do Somalii; Wspólne stanowisko Rady 2007/120/WPZiB z 19.02.2007 r. odnawiające środki ograniczające w odniesieniu do Zimbabwe, Dz.Urz. UE, L 51/25, 20.04.2007; Decyzja Rady 2007/235/WPZiB z 16.04.2007 r. wprowadzająca w życie Wspólne stanowisko 2004/161/WPZiB przedłużające obowiązywanie środków ograniczających w odniesieniu do Zimbabwe, Dz.Urz. UE, L 101/14, 18.04.2007; Wspólne stanowisko Rady 2007/654/WPZiB z 9.10.2007 r. zmieniające Wspólne stanowisko 2005/440/WPZiB w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko Demokratycznej Republice Konga, Dz.Urz. UE, L 264/11, 10.10.2007.

<sup>23</sup> Budżet RRM to ok. 25 mln euro. Może być użyty m.in. w celu ochrony praw człowieka, na monitoring wyborów, wspieranie mediów i instytucji, szkolenie policjantów i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości). Źródło: URL – [http://www.ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/cpcm/rrm/index.htm](http://www.ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/index.htm)

Część badaczy podkreśla istotną rolę tzw. gwarancji bezpieczeństwa w ograniczaniu ryzyka wybuchu konfliktów przez utrzymywanie kontyngentów wojskowych w danym państwie. Przyczyniają się ich zdaniem do zredukowania tego ryzyka nawet o połowę. Tym samym Paul Collier stawia tezę, że – choć tzw. interwencje i pokojowe operacje wojskowe wydają się droгим instrumentem zapobiegania konfliktom – to ich koszty są dużo niższe niż wojny domowej. Pomoc udzielana Afryce nie tylko sprzyja stabilizacji i rozwojowi kontynentu, ale także ma wpływ na stabilność i pokój w skali całego świata. Jednocześnie dla niektórych państw UE występowanie pod unijną flagą może być sposobem samoczyszczenia z poczucia winy lub braku zaufania do siebie samych, wynikającego z własnej historii.<sup>24</sup>

Oceniając rolę i znaczenie misji wojskowych oraz policyjnych we współczesnych stosunkach międzynarodowych, należy uwzględnić pewne istotne założenia. Przede wszystkim, jeżeli takie działania miałyby naprawdę przynieść efekt, musiałyby przybrać formę długoterminowej, niezwykle kosztownej, ryzykownej politycznie strategii, którą niekiedy nazywano *statebuilding*. Nasuwa się jednak pytanie, czy *statebuilding* nie oznacza rekolonizacji. Europejska polityka zapobiegania konfliktom w Afryce Subsaharyjskiej może bowiem wpływać negatywnie na percepcję UE w krajach tego regionu. Ponadto konflikty wewnętrzne i lokalne rzadko pozostają sprawami wewnętrznymi, konsekwencje wykraczają poza terytorium konfliktu – pojawia się problem uchodźstwa, przemytu broni i rebelii. Pytanie brzmi więc, czy misje są wystarczającym instrumentem i czy wychodzą naprzeciw wyzwaniom związanym z konfliktami w Afryce?

W tym kontekście na przełomie wieków XX i XXI Unia Europejska w coraz większym stopniu podkreśla rolę i znaczenie afrykańskich organizacji regionalnych w zapewnianiu pokoju i bezpieczeństwa. Opoowiada się za utworzeniem przez Afrykanów systemów bezpieczeństwa zbiorowego oraz dyplomacji prewencyjnej.

W latach 90. XX w. została obnażona bezradność państw Zachodu wobec afrykańskich wojen i konfliktów. Angola, Liberia, Somalia są tego najlepszym przykładem. Operacja pokojowa ONZ w Rwandzie i jej porażka w 1994 r.<sup>25</sup> istotnie wpłynęły na unijną decyzję o zaangażowa-

---

<sup>24</sup> Por.: P. Collier, P. Collier, *African Security: What the Statistics Suggest?*, w: T. McNamee (red.), *African Security, Commodities and Development*, „Whitehall Report” 2006, nr 4, The Royal United Services Institute, London, s. 8.

<sup>25</sup> Zaangażowanie Francji w Rwandzie latem 1994 r. stało się przedmiotem międzynarodowej krytyki, a nawet parlamentarnego dochodzenia. Skuteczność francuskiej operacji (pod nazwą *Turkus*) była kwestionowana. M.W. Solarz, *Francja wobec Afryki Subsaharyjskiej*, Warszawa 2004, s. 279.

niu się w budowę afrykańskich sił pokojowych. Zdaniem przedstawicieli UE takie siły mogą zapobiegać konfliktom w tej części świata i podejmować na szczeblu regionu funkcje analogiczne do sił pokojowych ONZ. Jednocześnie uznano, że koszty samodzielnego zaangażowania UE w Afryce są zbyt wysokie, a w razie niepowodzenia narażają ją na utratę prestiżu w stosunkach międzynarodowych.

Unia poparła, utworzony przez OJA w połowie lat 90., Mechanizm Zapobiegania, Opanowywania i Rozwiązywania Konfliktów.<sup>26</sup> W 1997 r. Wielka Brytania, Francja i USA podpisały porozumienie na rzecz zwiększenia zdolności operacyjnych afrykańskich sił pokojowych.<sup>27</sup> W końcu 1998 r. UE wniosła wkład w wysokości 1 mld dol. do Funduszu Pokojowego OJA. Podczas szczytu UE–Afryka, w Kairze w 2000 r., strony zobowiązały się do wzmocnienia współpracy w obszarze rozwiązywania konfliktów.<sup>28</sup> Jej intensyfikacja nastąpiła zwłaszcza po ustanowieniu Unii Afrykańskiej. Bruksela uważa, że UA powinna pełnić główną rolę w zapewnianiu pokoju, stabilności i bezpieczeństwa oraz integracji regionalnej w Afryce.

W kwietniu 2002 r. Unia Europejska przeznaczyła 10 mln euro na rozwój i funkcjonowanie Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej oraz 2 mln euro na proces instytucjonalizacji UA. W listopadzie 2003 r., na konferencji ministrów spraw zagranicznych 25 państw – starych i przyszłych członków UE – postanowiono przekazać 250 mln euro z budżetu Unii na pomoc dla afrykańskich sił pokojowych, w tym 25 mln euro na pierwszą misję pokojową UA – AMIB, która miała miejsce w Burundi (2700 żołnierzy z RPA, Etiopii i Mozambiku). Do połowy 2005 r. UE przeznaczyła 101 mln euro na wsparcie misji pokojowych Unii Afrykańskiej w Darfurze (operacje UA pod kryptonimami AMIS i AMIS II) oraz misji CEMAC w Republice Środkowoafrykańskiej.

---

<sup>26</sup> Council Decision of 20 October 1997 Concerning the Implementation of Common Position 97/356/CFSP defined by the Council on the basis of Article, J.2 of the Treaty on European Union, Concerning Conflict Prevention and Resolution in Africa, O.J., L 293, 27.10.1997

<sup>27</sup> Francuskim wkładem w trójstronną współpracę stał się program „Wzmocnienie afrykańskich umiejętności w zakresie utrzymania pokoju – RACAMP”, oficjalnie uruchomiony w 1998 r. Stanowi on odzwierciedlenie wcześniej przyjętych nad Sekwaną założeń, zgodnie z którymi odpowiedzialność za operacje pokojowe w Afryce spoczywa na państwach afrykańskich, a społeczność międzynarodowa pełni rolę pomocniczą. M.W. Solarz, *Francja...*, op.cit., s. 287–291.

<sup>28</sup> G.R. Olsen, *Promoting Democracy, Preventing Conflict: The European Union and Africa*, „International Politics”, no. 3/2002, s. 311–328; R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 210–211.

O roli i znaczeniu Unii Afrykańskiej w polityce UE świadczy mianowanie specjalnego przedstawiciela UE przy UA (został nim Koen Vervaeke). We wspólnym oświadczeniu, przyjętym 6 grudnia 2007 r., podkreśla się, że „UA stała się kluczowym partnerem międzynarodowym UE”, a „mianowanie SPUE przy UA, który będzie miał stałą siedzibę w Addis Abebie, jest właściwym sposobem zapewnienia wzmocnionej obecności UE przy UA”.<sup>29</sup>

Unia Europejska podkreśla także rolę pozostałych struktur subregionalnych w Afryce. Dialog z nimi traktuje jak komplementarny w stosunku do rozmów z UA. Wspiera finansowo i politycznie ich struktury oraz instytucje. Poparła działania ECOWAS w Liberii, Sierra Leone i Gwinei Bissau, Wspólnoty Krajów Portugalskojęzycznych w Gwinei Bissau, IGAD w Somalii i Sudanie oraz SADC w DRK i Burundi. Wyraża również uznanie dla mechanizmów służących zapobieganiu konfliktom i rozwiązywaniu już występujących w ramach m.in. SADC i ECOWAS.<sup>30</sup>

Współpraca państw afrykańskich na poziomie regionalnym jest uważana przez Unię za jedną z metod poprawy bezpieczeństwa w Afryce. Docelowo może także stanowić skuteczny sposób na wycofanie się państw Zachodu z bezpośredniego udziału w afrykańskich wojnach domowych. Jednocześnie bardziej pośredni udział UE w rozwiązywaniu problemów Afryki pozwoli zachować jej wpływy na kontynencie, minimalizując przy tym koszty własne.

## **Znaczenie problematyki wojny z terroryzmem we wzajemnych relacjach**

Wraz ze zniknięciem bipolarnego podziału świata i przeobrażeniami w stosunkach międzynarodowych zmieniła się istota terroryzmu międzynarodowego. Walka z nim jest szczególnie trudna, bowiem państwom brakuje atrybutów potrzebnych do zwalczania organizacji przestępczych

---

<sup>29</sup> Wspólne działanie Rady 2007/805/WPZiB z 6 grudnia 2007 r. w sprawie mianowania specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej przy Unii Afrykańskiej, Dz.Urz. UE, L 323/45, 8.12.2007.

<sup>30</sup> UE wspomagała finansowo SADC w jej wysiłkach pokojowego uregulowania konfliktu w Burundi i procesie pokojowego w DRK, a także wsparła siły pokojowe ECOWAS czy w Liberii w latach 1994–1997 (sprzęt i koordynacja działań pomocowych). Pod koniec XX w. poparła inicjatywę SADC – Prevention and combating of illicit trafficking in small arms and related crimes. Ta regionalna inicjatywa powstała w 1999 r. i ma na celu zwalczanie przemytu broni lekkiej i narkotyków. UE poparła również zgłoszony przez prezydenta Mali i podjęty przez ECOWAS projekt moratorium na import, eksport i produkcję broni lekkiej w Afryce Zachodniej.

o zasięgu transnarodowym. Zagrożenia mają charakter globalny i trudno je kontrolować. Ulrich Beck pisze, że żyjemy w społeczeństwie ryzyka.<sup>31</sup> Władze państwowe, zarówno centralne, jak i lokalne, mimo podejmowania licznych działań, nie są w stanie zagwarantować swoim obywatelom bezpieczeństwa.

Bartosz Bolechów uważa, że współczesny terroryzm odzwierciedla przemiany zarówno ilościowe (związane z dynamiką procesów redystrybucji władzy i siły w systemie międzynarodowym), jak i jakościowe (wynikające z pojawienia się czynników zmieniających kluczowe parametry i mechanizmy funkcjonowania systemu międzynarodowego).<sup>32</sup> Ewolucja terroryzmu nie ma charakteru przypadkowego. Kształtowana jest m.in. przez następujące zjawiska: globalizację, wyłanianie się silnych aktorów transnarodowych i relatywne osłabienie państw, prywatyzację kolejnych obszarów aktywności społecznej, rozwój technologii, fenomen państw upadłych, masowe migracje. Jednocześnie terroryzm odzwierciedla wszystkie istotne konsekwencje takich procesów i mechanizmów jak eskalacja zderzeń międzycywilizacyjnych, powiększanie się dysproporcji rozwojowych, wzrost przestępczości zorganizowanej.

Dzisiejszy system międzynarodowy jest systemem naczyń połączonych i wzajemnych oddziaływań. Istnieje ścisły związek między działaniami jednego państwa i jego bezpieczeństwem narodowym a poziomem bezpieczeństwa międzynarodowego. Tym samym Afryka Subsaharyjska nabiera szczególnego znaczenia w kontekście występowania terroryzmu międzynarodowego. Zamachy w Mombasie w 2002 r. ukazały, że Afryka leży „w obrębie zainteresowania terrorystów”. Terenem szczególnie intensywnie przez nich penetrowanym staje się obszar Rogu Afryki.<sup>33</sup> Rządy Kenii i Etiopii potwierdziły informację o powiązaniach tamtejszych lokalnych struktur Al-Kaidy z działaniami terrorystycznymi w Europie.

Nasilenie się z początkiem XXI w. terroryzmu – w tym pojawienie się nowych zagrożeń i form użycia siły – stawia wyzwania, z którymi będą się musiały zmierzyć UE i kraje Afryki. Chodzi o znalezienie właściwego modelu działania w warunkach konfliktów asymetrycznych, a także o skoncentrowanie wysiłków na wypracowaniu globalnego i regionalnego podejścia do problematyki bezpieczeństwa, łączącego środki cywilne i wojskowe będące w dyspozycji UE i UA (oraz innych afrykań-

---

<sup>31</sup> U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka*, Warszawa 2002.

<sup>32</sup> B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2002.

<sup>33</sup> *Terrorism in the Horn of Africa*, „Special Report” January 2004, United States Institute of Peace.

skich organizacji subregionalnych), współpracę z ONZ i prewencję. Unia Europejska postrzega problem zagrożenia terroryzmem w krajach Afryki nie tylko przez pryzmat państw upadłych i słabych (jak to czyniła administracja George'a W. Busha), ale także rozwoju społeczno-gospodarczego (za czym opowiada się także nowa administracja prezydenta Baracka Obamy). Intensyfikacja tam terroryzmu może generować dla Europy problemy związane *stricto* z tzw. twardym bezpieczeństwem i z jego społecznym oraz ekonomicznym wymiarem (niekontrolowana fala migrantów, zamieszki na tle etnicznym). Z perspektywy afrykańskiej terroryzm może wpływać negatywnie na:

- poziom inwestycji zagranicznych (związanych z wydobywaniem ropy i infrastrukturą) oraz dochody z turystyki, która jest jedną z istotnych gałęzi gospodarki większości krajów Afryki,
- efektywność europejskiej pomocy rozwojowej,
- skuteczność programów demokratyzacji i odbudowy państwa prawa w Afryce.

Podejmowane przez UE i Afrykę działania wynikają z faktu, że mimo zachodzących zmian struktury scentralizowanych państw narodowych, dominujących w politycznej organizacji świata, z właściwą im zasadą suwerenności, nie są w stanie efektywnie rozwiązywać problemów transnarodowej przestrzeni społecznej, a więc likwidować zagrożeń występujących poza ścisłą, państwowocentryczną organizacją życia społecznego. Przywódcy afrykańscy i europejscy jednoznacznie potępiłi ataki na Nowy Jork i Waszyngton.<sup>34</sup> Kraje Afryki i Europy w dokumentach wydanych zarówno na szczeblu regionalnym, jak i globalnym wyraziły wolę podjęcia wszelkich kroków w walce z terroryzmem. Dowodem zmiany charakteru i percepcji zagrożeń związanych z tym zjawiskiem w relacjach wzajemnych są: artykuł 11 znowelizowanego Układu z Cotonou z 2005 r., a także oświadczenie z 11 października 2001 r. Rady UE – AKP oraz Strategia dla Afryki z 2005 r. W wymienionych dokumentach kwestie zwalczania terroryzmu uznano za priorytetowe w relacjach dwustronnych.<sup>35</sup> Współpraca w tym zakresie koncentruje się na trzech płaszczyznach:

---

<sup>34</sup> W zamachach zginęło 25 Afrykanów pochodzących z 13 krajów. Prezydent RPA Thabo Mbeki stwierdził, że „*rząd RPA potępił z całą mocą ten straszny i bezsensowny akt terroru*”. T. Dagne, *CRS Report for Congress, Africa and the war on terrorism*, 17.01.2002; The Washington File, *Africans condemn September 11 terrorist attacks on the United States*, 23.10.2001; The Washington File, *Kansteiner reviews U.S. policy toward Africa after terrorist attacks*, 2.10.2001.

<sup>35</sup> European Union Database, 2005, s. 4; W. Knelangen, *The EU – A „Stronger Power” in the fight against terrorism?*, 27.07.2007.

- instytucjonalno-prawnej,
- dialogu politycznego,
- pomocy rozwojowej.

Najważniejszy z prawnego punktu widzenia, wyznaczający ramy współpracy między UE a Afryką w zakresie walki z terroryzmem jest artykuł 11a znowelizowanego Układu z Cotonou z 2005 r. Jego umieszczenie w dokumencie należy rozpatrywać w kontekście retoryki związanej z globalną polityką antyterrorystyczną – ma na celu podkreślenie istoty problematyki walki z terroryzmem we wzajemnych relacjach. Ponadto art. 11b Układu z Cotonou dotyczy proliferacji broni masowego rażenia (*weapons of mass destruction* – WMD).<sup>36</sup>

Oceniając wspomniane artykuły Układu z Cotonou, należy dostrzec ich zalety i wady. Do pozytywów trzeba zaliczyć to, że wzmacniają wymiar instytucjonalny współpracy, wymuszają na stronach przestrzeganie postanowień zawartych w dokumentach międzynarodowych związanych z WMD i terroryzmem, stanowią podstawę dalszych przedsięwzięć w tym zakresie. Natomiast wśród negatywów wymienia się niejasność zapisów, w szczególności dotyczących definicji terroryzmu. Strony nie wyjaśniły w układzie, czym jest dla nich terroryzm, odsyłając do innych dokumentów. Rodzi to jednak pytanie, czy definiują to zjawisko tak samo. Brak również dokładnego wskazania źródeł finansowania planowanych działań, co także może znacząco wpływać na implementację tych zapisów (wskazuje się, że będą to inne środki niż z Europejskiego Funduszu Rozwoju ale nie precyzuje się jakie i skąd). W układzie nie wskazano także narzędzi do implementacji omawianych zapisów.

W ramach planu działania przyjętego na szczycie UE–Afryka w 2007 r. ustanowiono partnerstwo w zakresie zwalczania terroryzmu. Kwestie te mają podlegać regularnej analizie i ocenie przez UE oraz kraje afrykańskie na szczeblu parlamentarnym, komitetów oraz na szczytach.

Unia Europejska wspiera wiele projektów w Afryce, szczególnie w zakresie ochrony granic i walki z finansowaniem terroryzmu. Pięniądze na ten cel kierowane są głównie poprzez Instrument na rzecz Stabilności. Z jego środków przyznano pomoc finansową (ok. 500 tys. euro) np. Afrykańskiemu Centrum Studiów i Badań nad Terroryzmem (African Centre for Study and Research on Terrorism, utworzonemu przez UA w 2004 r.). W lipcu 2007 r. UE podjęła działania w ce-

---

<sup>36</sup> *The utility of counter-terrorism and non-proliferation of WMD clauses under Cotonou Agreement*, „ICLQ” January 2008, s. 150–168.

lu zacieśnienia współpracy z tą instytucją, polegające m.in. na wymianie informacji, realizacji wspólnych projektów naukowych i studyjnych.<sup>37</sup>

Z kolei w czerwcu 2007 r. ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości UE podjęli decyzję o przekazaniu krajom Afryki (zwłaszcza Mali, Mauretanii, Nigrowi oraz Gwinei Bissau) dodatkowych pieniędzy i wysłaniu ekspertów w region Sahelu.<sup>38</sup> Część specjalistów jest bowiem zdania, że członkowie północnoafrykańskiej Al-Kaidy wykorzystują ten region do trenowania kandydatów na terrorystów, a także do przemytu ludzi i narkotyków. UE wyraziła także chęć współpracy z USA na tym obszarze (Stany Zjednoczone podpisały dokument powołujący do życia tzw. Transsaharyjskie Partnerstwo w sprawie Zwalczania Terroryzmu, obejmujące: Algierię, Czad, Mali, Mauretanię, Maroko, Niger, Senegal, Nigerię i Tunezję).

Poza pomocą finansową, przeznaczoną ściśle na walkę z terroryzmem, należy także wyróżnić wiele programów i projektów, które nie dotyczą bezpośrednio tej tematyki, ale pośrednio przyczyniają się do minimalizacji niebezpieczeństwa związanego z rozwojem terroryzmu, kształtując uwarunkowania i przesłanki do tworzenia stabilnych politycznie i ekonomicznie państw w Afryce.

Skuteczna walka z terroryzmem zakłada wzmocnienie zdolności operacyjnych najważniejszych graczy na arenie afrykańskiej. Chodzi przede wszystkim o ugrupowania subregionalne, mogące koordynować działania na szczeblu regionalnym, europejskim i globalnym. Wśród instytucji subregionalnych UE uznaje Unię Afrykańską za kluczową instytucję w tym zakresie.<sup>39</sup> Należy także wspomnieć o globalnym kontekście współdziałania państw europejskich w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Współpraca europejska nie przebiega w oderwaniu od działań podejmowanych w skali globalnej, zwłaszcza w ramach systemu ONZ, wręcz przeciwnie, posunięcia i inicjatywy państw oraz organizacji europejskich w wymiarze regionalnym stanowią w pewnej mierze realizację ustaleń opracowanych przez struktury uniwersalne.

---

<sup>37</sup> Council Joint Action 2007/501/CFSP of 16 July 2007.

<sup>38</sup> Jak zauważył koordynator UE ds. walki z terroryzmem Gilles de Kerchove: „Kraje te potrzebują dużej pomocy nie tylko dotyczącej bezpośredniej walki z ugrupowaniami terrorystycznymi, ale także stworzenia i poprawy całego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego”. *EU Urged to help Africa, Pakistan fight terrorism*, „Reuters”, 23.05.2008.

<sup>39</sup> N. Tóth, *Historical duty or pragmatic interest? Notes on EU and AU security issues*, „African Security Review” 16.3, Institute for Security Studies, s. 114, 116.

Współpraca UE z ONZ<sup>40</sup> i organizacjami subregionalnymi w Afryce jest ważnym elementem działań antyterrorystycznych UE, zwłaszcza w kontekście niechęci społeczeństw i niektórych rządów afrykańskich wobec działań bezpośrednio prowadzonych przez kraje UE.<sup>41</sup>

Do najważniejszych paradygmatów bezpieczeństwa międzynarodowego zalicza się obecnie współzależność, wielowymiarowość oraz wzajemność działań. Euroafrykańska współpraca na płaszczyźnie zwalczania terroryzmu pozostaje na stosunkowo niskim poziomie instytucjonalizacji i formalizacji. Część inicjatyw podejmowana jest *ad hoc* i na ogół nie skutkuje krystalizowaniem się trwałych sposobów postępowania ani tworzeniem stałych struktur czy organów. Jeśli już taki efekt przynosi, zazwyczaj owe struktury nie cechują się dużą złożonością, lecz względną prostotą i w znacznym stopniu nieformalnym charakterem (przykładem struktury utworzone w ramach partnerstwa antyterrorystycznego UE–Afryka). Tym samym należałoby zwrócić większą uwagę na rozwiązania instytucjonalne. Zadanie to jest o tyle trudne, że wynika ze specyficznego charakteru współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Terroryzm stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i ich obywateli. Tego rodzaju problemy są zaś postrzegane przez rządy jako wymagające zachowania jak największej suwerenności i swobody w podejmowaniu działań, co niewątpliwie powoduje opór przed zbyt daleko idącą instytucjonalizacją współpracy międzynarodowej.

Ponadto poszczególne kraje różnie oceniają stopień zagrożenia terrorystycznego u siebie. Wiele rządów nie widzi potrzeby angażowania do walki z nim całej społeczności międzynarodowej, uznając to zjawisko za problem regionalny lub wewnętrzny danego państwa. Spory dotyczą także wyboru środków do walki z terroryzmem – sankcji ekonomicznych wobec krajów posądzonych o sponsorowanie terroryzmu oraz antyterrorystycznych operacji militarnych.

Przyjęcie przez UE i Afrykę jednolitej interpretacji wykładni prawnej, umożliwiającej określenie, kiedy mamy do czynienia z terroryzmem i jakie środki mogą być zastosowane, pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której akty terroru są dowolnie interpretowane.

---

<sup>40</sup> J. Prantl, *Enhancing the effectiveness of multilateral co-operation and co-ordination: The United Nations and the European Union*, Draft Paper, Centre for International Studies, Oxford 2004.

<sup>41</sup> European Union, *The enlarging European Union at the United Nations: making multilateralism master*, Luxemburg 2004, s. 6; The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2003) 526 final, 10.09.2003.

Zwalczanie terroryzmu wymaga również sprawnego współdziałania państw na płaszczyźnie operacyjnej, w pierwszym rzędzie kooperacji wyspecjalizowanych służb wywiadowczych, policyjnych i struktur sądowniczych. UE i Afryka powinny skupić się na stworzeniu stałej struktury, która monitorowałaby problem walki z terroryzmem w ramach współpracy między stronami. Dotychczasowe ciała mają charakter polityczny, opiniotwórczy, analityczny. Brak wspólnego organu o charakterze operacyjno-wywiadowczym.

Jednym z wyzwań jest także współpraca wywiadowcza. Zadanie to może okazać się trudne, ze względu na specyfikę UE w tym zakresie i wciąż budowany tzw. III filar UE<sup>42</sup> oraz z uwagi na interesy krajów Afryki. W tym kontekście podkreśla się szczególną rolę południowych państw UE w tworzeniu podstaw ścisłej współpracy w tej dziedzinie.<sup>43</sup>

W ramach walki z terroryzmem istotnym wyzwaniem będzie rozwiązanie problemu nielegalnej imigracji oraz skuteczniejsza kontrola na zewnętrznych granicach UE (a także wzmożona współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych). Należy jednocześnie podkreślić, że uszczelnianie granic i wzmacnianie współpracy policyjnej w kontekście zagrożeń terrorystycznych jest działaniem doraźnym. Muszą mu towarzyszyć próby redefinicji założeń polityki wobec tego regionu. Oznacza to, że zarówno UE, jak i kraje Afryki winny brać pod uwagę interesy innych państw oraz ich reakcje na swoje działania, szerokie – niekoniecznie militarne – aspekty bezpieczeństwa oraz międzynarodowe uwarunkowania własnego bezpieczeństwa. Główny ciężar działań należy przenieść z obszaru walki ze skutkami terroryzmu na walkę z jego przyczynami. Wydaje się, że konieczna jest prewencja przez różnoraką pomoc dla określonych krajów. W Deklaracji z Kairu z 2000 r. UE i Afryka zwróciły uwagę na ścisłe *iunctum* między „*pokojem, bezpieczeństwem a zrównoważonym rozwojem*”, podkreślając jednocześnie negatywny wpływ międzynarodowego terroryzmu na rozwój współczesnych stosunków międzynarodowych. Istotna w obszarze polityki bezpieczeństwa, obok wkładu militarnego, jest współpraca w zakresie politycznego rozwiązywania konfliktów regionalnych, rozbrojenia i budowy zaufania, rozwoju gospodarczego oraz zapewnienia równości społecznej.

W tym kontekście kraje Afryki (i Europy) wpadają w „pułapkę”, z której wydaje się „*nie ma logicznej ucieczki*” (*seems to be no logical*

---

<sup>42</sup> W. Knelangen, op.cit.

<sup>43</sup> L. Barrenechea, *The Africa plan within Spain's foreign policy initiatives in the fight against terrorism*, 11.01.2007.

*escape*): rozwój wymaga bezpieczeństwa, bezpieczeństwo wymaga wydatków, wymaga ich także rozwój. Pojawia się dylemat określany przez Davida Chutera jako *feeling good or getting better*:<sup>44</sup> w jaki sposób UE i kraje Afryki mają wspierać inicjatywy w zakresie walki z terroryzmem, by nie zostać oskarżonymi o przedkładanie interesów militarno-politycznych nad edukację, zdrowie, rozwój społeczno-ekonomiczny mieszkańców najbiedniejszych części świata. Pojawia się tym samym od lat spotykany w literaturze przedmiotu dylemat: pomoc rozwojowa (tzw. *soft developing aid*) czy wojskowo-finansowa. Część obserwatorów opowiada się za wspomaganiem jedynie humanistycznych aspektów współpracy. Należy jednak zaznaczyć, że trzy elementy tzw. trójkąta „pomoc rozwojowa – bezpieczeństwo państwa – wydatki militarno-technologiczne” stanowią jedną całość, brak któregokolwiek z nich wpłynie będzie na osłabienie bezpieczeństwa państwa. Wyzwaniem jest spójne prowadzenie polityki w tym zakresie.

Niejednorodność zjawiska terroryzmu wymaga od UE i krajów Afryki większej elastyczności w podejmowaniu decyzji. Ponadto nadal zbyt małą rolę w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi odgrywają podmioty pozarządowe. Taki stan rzeczy wynika jednak raczej z ich słabości na arenie afrykańskiej, a nie z braku zainteresowania problemem. Dla Afryki, zwłaszcza dla jej części wschodniej, istotny problem stanowi piractwo. Choć według terminologii nie jest uznawane za formę terroryzmu międzynarodowego, niewątpliwie przyczynia się do destabilizacji regionu. Część obserwatorów wskazuje związki między nimi a ugrupowaniami terrorystycznymi, chociaż głównym celem piratów jest zdobycie okupu, czyli dóbr materialnych. Problem ten dotyczy szczególnie państw upadłych, głównie wybrzeży Somalii. Wykorzystując wewnętrzną destabilizację kraju, piraci w ostatnich latach (2007–2009) zintensyfikowali swoje działania. Wpływa to negatywnie nie tylko na region, ale także, w perspektywie globalnej, na handel międzynarodowy, pogłębia i tak już duży chaos we wschodniej części Afryki, wpływa na utrwalenie tam struktur terrorystycznych.<sup>45</sup> Społeczność międzynarodowa, w tym UE, podjęła w latach 2008–2009 zdecydowane kroki w celu przeciwstawienia się temu zjawisku, mają one jednak ograniczone rezultaty.

---

<sup>44</sup> D. Chuter, *Feeling good or getting better. Options for security and development in Africa*, „Rusi Journal” August 2006, s. 68–72.

<sup>45</sup> *Terrorism in the Horn of Africa*, „Special Report” January 2004, United States Institute of Peace. W szczególności granica między Kenią a Somalią jest wykorzystywana przez ugrupowania terrorystyczne do przemytu broni, amunicji, a także ludzi.

## **Znaczenie bezpieczeństwa energetycznego we wzajemnych relacjach**

Energetyczny aspekt bezpieczeństwa w relacjach UE–Afryka zasługuje na szczególną uwagę. Należy rozpatrywać go w kontekście innych aspektów bezpieczeństwa, jest bowiem ściśle powiązany z polityką, czynnikami ekonomicznymi, rozwojem rynków energetycznych oraz społeczno-ekonomicznymi i geopolitycznymi zmianami w środowisku międzynarodowym. Sektor energetyczny odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu efektywności i konkurencyjności gospodarki, a jednocześnie wpływa, bezpośrednio i pośrednio, na jakość życia. Dlatego surowce energetyczne klasyfikowane są jako strategiczne. Oznacza to, że ich brak może zagrozić niezależności (politycznej i gospodarczej) państwa lub grupie państw. Ponadto eksporterami najważniejszych surowców energetycznych są kraje położone w regionach politycznie niestabilnych. Powoduje to, że bezpieczeństwo energetyczne poszczególnych państw jest ściśle powiązane ze stanem bezpieczeństwa międzynarodowego.

Od początku XXI w. Afryka i Europa podejmują działania zmierzające do zacieśnienia i zintensyfikowania współpracy energetycznej. Znaczenie dialogu energetycznego we wzajemnych relacjach potwierdzono m.in. w konkluzjach Rady UE z maja 2007 r.<sup>46</sup>

Niestabilna sytuacja na Bliskim Wschodzie, zaangażowanie się Chin i USA we współpracę z Afryką, wielowymiarowe i często niełatwe stosunki UE–Rosja, rosyjsko-ukraińskie spory gazowe i wstrzymanie dostaw gazu na Ukrainę, nacjonalizacja boliwijskich złóż ropy naftowej, antyzachodnia retoryka w Wenezueli i Iranie, a przy tym wciąż wzrastające zapotrzebowanie na energię w Europie, sprawiają, że polityczny aspekt bezpieczeństwa energetycznego determinuje politykę UE wobec Afryki.

- Interesy krajów Unii koncentrują się wokół takich kwestii jak:
- kontrola strategicznych zasobów energii w Afryce,
- stworzenie infrastruktury (ropociągów) łączącej Europę z krajami Afryki, co zwiększyłoby bezpieczeństwo dostaw do UE.

Unia dąży więc przede wszystkim do dywersyfikacji dostaw energii. Zwiększenie liczby dostawców eliminuje sytuację, w której jeden z nich próbuje wykorzystać swą pozycję monopolisty do osiągnięcia celów politycznych. Dywersyfikacja oznacza również wybór kilku nośników ener-

---

<sup>46</sup> Źródło: <http://www.energypartnership.eu>

gii (np. trzcina cukrowa mogłaby posłużyć w przyszłości do produkcji etanolu, istotnego składnika biopaliw), by uniezależnić się od jednego z nich, dostarczanego z nie do końca pewnych źródeł. Kraje Afryki wpisują się w tę politykę UE. Surowce energetyczne stanowią istotną część wymiany handlowej UE–Afryka i w dającej się przewidzieć perspektywie sytuacja ta się nie zmieni.

Surowce energetyczne znajdują się w centrum zainteresowania wielu krajów, zwłaszcza mocarstw. Z jednej strony pozwalają na redefinicję ich wzajemnych stosunków oraz sprzyjają zawiązywaniu regionalnych sojuszy, z drugiej zaś stają się przedmiotem międzynarodowej rywalizacji w wielu regionach świata, w tym w Afryce, i niosą poważne implikacje geopolityczne. W tym kontekście UE dąży do zachowania i utrwalenia swojej pozycji na rynku afrykańskim. Tworzenie solidnych i trwałych powiązań ekonomicznych między państwami produkującymi i konsumującymi surowce energetyczne zapobiega też sytuacjom, w których jeden z krajów występuje przeciwko drugiemu.

Współpraca państw afrykańskich z UE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego determinowana jest z kolei przede wszystkim aspektami gospodarczymi:

- utrzymaniem dochodów ze sprzedaży surowców,
- poprawą jakości infrastruktury – obniżeniem energochłonności gospodarki,
- wykorzystaniem energii z innych źródeł – słonecznej, geotermalnej, wiatrowej, wodnej, z biopaliw,
- kształtowaniem bilansu płatniczego kraju, stopy inflacji oraz międzynarodowej konkurencyjności danej gospodarki.

Europa postrzegana jest przez kraje afrykańskie jako stabilny i przewidywalny partner na rynku energetycznym, mogący pozytywnie wpływać na rozwój gospodarczy kontynentu. Ponadto, zdaniem afrykańskich decydentów, odnawialne źródła mogą w przyszłości dostarczać tanią energię, znacząco podnosząc bezpieczeństwo korzystających z nich państw oraz chroniąc środowisko naturalne. Problemem jest jednak wysoka kapitałochłonność inwestycji. Bez pomocy finansowej ze strony UE i promocji będzie trudno zwiększyć wykorzystanie tych źródeł. Jedynie znaczący przełom technologiczny mógłby to zmienić. Kwestia ta jest tym istotniejsza, że według danych National Intelligence Council, zawartych w *Global Trends 2025*, do roku 2025 aż 1,5 mld ludzi pozostanie bez dostępu do elektryczności (wśród nich większość stanowić będą mieszkańcy Afryki, m.in. Burundi, Etiopii, Erytrei, Malawi). Także raport Międzynarodowej Agencji Energetyki wskazuje ów problem, ostrzegając

jednocześnie przed niebezpieczeństwem wybuchu konfliktów granicznych i regionalnych. Zapewnienie energii jest więc jednym z priorytetów krajów Afryki.<sup>47</sup>

Kraje afrykańskie, świadome tego zagrożenia (o czym świadczy m.in. stanowisko szefów państw i rządów afrykańskich w Lusace, lipiec 2001), dążą do współpracy, nie tylko na szczeblu globalnym (ONZ), ale także międzyregionalnym – z Unią Europejską.

Do początku nowego tysiąclecia kwestie energetyczne rozpatrywane były w kontekście czysto handlowym bądź współdziałania na rzecz rozwoju. Proces instytucjonalizacji współpracy energetycznej rozpoczęła w roku 2007 prezydencja niemiecka, organizując wspólnie z KE i UA Forum Energetyczne UE–Afryka. Skupiło ono ponad 200 osób ze świata polityki, biznesu, organizacji pozarządowych. Wskazano na nim główne wyzwania i zagrożenia związane z bezpieczeństwem energetycznym. Stało się także podstawą nieformalnego spotkania ministrów ds. polityki rozwojowej UE w marcu 2007 r., na którym podjęto decyzję o dalszej intensyfikacji współpracy energetycznej z krajami Afryki.

Wśród celów przyjętego w 2007 r. w Lizbonie planu działania na lata 2008–2010 jest Euroafrykańskie Partnerstwo Energetyczne (Africa – Europe Energy Partnership). Ma się ono stać jednym z filarów obecnego dialogu.<sup>48</sup>

We wrześniu 2008 r. odbyło się pierwsze spotkanie przedstawicieli KE i Unii Afrykańskiej w sprawie implementacji partnerstwa. Opracowano na nim tzw. mapę drogową, na którą składają się następujące postulaty: wspieranie zintegrowanego rynku energetycznego w Afryce (m.in. Electricity Master-Plan for Africa, Capacity Building Programme)<sup>49</sup> oraz tworzenie odpowiednich warunków dla inwestycji zagranicznych,<sup>50</sup> rozwój sieci oraz połączeń energetycznych między

---

<sup>47</sup> *Global Trends 2025*; UN News Centre, 15.12.2008.

<sup>48</sup> Źródło: <http://www.africa-eu-partnership.org>

<sup>49</sup> Działania te poparte zostały przez uczestników 10. Południowoafrykańskiej Konferencji Energetycznej w Johannesburgu, 10–12.02.2009 r. G. Lwanda, *Prioritising Energy security in Southern Africa*, <http://www.saiia.org>

<sup>50</sup> W przeszłości przedsięwzięcia firm międzynarodowych w zakresie odnawialnej energii w Afryce kończyły się w większości niepowodzeniem. Na przykład Shell z Eskomem i Narodowym Dostawcą Elektryczności w RPA zawiązały w 1998 r. konsorcjum w celu stworzenia sieci dostarczającej energię do ponad 50 tys. gospodarstw wiejskich, ale realizacja projektu się nie powiodła. Można jednak wyróżnić przykłady wzorcowej współpracy. W Kenii i Namibii funkcjonuje wiele małych elektrowni słonecznych. W Egipcie i Maroku buduje się elektrownie wiatrowe. P. Maegaard, *Energy Security in Africa with Renewable Energy*, „WCRN News”, July 2008; <http://www.wcre.de>

Europą i Afryką, prowadzenie prac nad energią odnawialną (powołanie w 2009 r. wspólnej grupy ekspertów), wsparcie naukowo-badawcze UA w zakresie bezpieczeństwa energetycznego (na lata 2007–2011 UE przekazała na ten cel 55 mln euro).<sup>51</sup>

Wartość programów i projektów w ramach partnerstwa szacuje się na 600 mln euro. Jednym z głównych jego celów jest budowa transsaharyjskiego ropociągu, nazywanego potocznie „afrykańskim Nabucco” (*African Nabucco*). Zdaniem przedstawicieli UE projekt ten mógłby się stać strategiczną inwestycją i przyczynić się do zwiększenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tej części świata. Zakończenie prac nad ropociągiem przewidywane jest na koniec 2015 r.

Partnerstwo zakłada także przekazanie 1,9 mln euro na budowę 350 małych i średnich fabryk w Afryce dostarczających gaz dla gospodarstw domowych, szkół i szpitali,<sup>52</sup> elektryfikację (zasilanie energią słoneczną) 60 centrów zdrowia w Afryce, wybudowanie dziesięciu elektrowni wodnych i wiatrowych<sup>53</sup> (m.in. w Senegalu, Namibii, Etiopii i Kenii).<sup>54</sup> Współpraca obejmuje również zapewnienie bezpieczeństwa nuklearnego, szczególnie istotnego po 11 września 2001 r. W 2007 r. UE przekazała na ten cel ok. 5 mln euro.<sup>55</sup>

Dla zwiększenia efektywności dialogu energetycznego postanowiono powołać w ramach partnerstwa odpowiednie instytucje nadzorujące ten proces. W ramach dialogu mają się odbywać spotkania:

- na szczycie, co dwa lata (pierwsze przewiduje się na jesień 2009 r.),
- forum energetycznego UE–Afryka, skupiającego, poza politykami i władzami, przedstawicieli organizacji pozarządowych, badaczy, naukowców (co dwa lata),
- Wspólnej Grupy Ekspertów, co roku (pierwsze odbyło się w październiku 2008 r. w Addis Abebie).<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> *Joint Statement of the African Union Commission (AUC) and the European Commission on the Implementation of the Africa – EU Energy Partnership*, Addis Abeba, 8.09.2008.

<sup>52</sup> *The EU – Africa Strategic Partnership*, Memo/08/601, Brussels, 30.09.2008; <http://www.europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=MEMO/08/555>

<sup>53</sup> Council Conclusions, EU – Africa Energy Cooperation, doc. 9562/07.

<sup>54</sup> *EU gives Africa Energy Lifeline*, „AfricaNews”, 9.09.2008.

<sup>55</sup> <http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2007/nuclsecafrica.html>

<sup>56</sup> *Joint Statement of the African Union Commission (AUC) and the European Commission on the Implementation of the Africa – EU Energy Partnership*, Addis Abeba, 8.09.2008.

Wśród najważniejszych państw Afryki Subsaharyjskiej, uczestniczących w dialogu energetycznym, wyróżnić należy Nigerię<sup>57</sup> i RPA.<sup>58</sup> Z tymi krajami w pierwszej kolejności UE planuje podpisać umowy o rozdziale produkcji, tzw. PSA (*Production Sharing Agreements*), które są uznawane za korzystniejsze zarówno dla inwestorów zagranicznych, jak i dla państwa. Ich celem będzie przyciągnięcie inwestycji zagranicznych na rynek afrykański. Stymulowałyby przedsiębiorczość w zakresie wydobywania surowców energetycznych, jak również w sektorze produkcji i transportu. Planuje się także programy wspierające inwestycje ograniczające ryzyko pozahandlowe i eliminujące zagrożenia dla inwestorów branżowych. Przewiduje się współpracę technologiczną.

Kluczowym wyzwaniem w relacjach UE–Afryka będzie stworzenie odpowiednich regulacji prawnych dotyczących energetyki oraz skutecznych organów kontroli ich przestrzegania, pozwalających na implementację i wejście w życie postanowień Euroafrykańskiego Partnerstwa Energetycznego.

Stworzenie mechanizmów kolektywnego działania państw, badania i wdrażania nowoczesnych technologii, zapewnienie bezpiecznego środowiska inwestycyjnego, a także współpraca między uczestnikami rynku energetycznego oraz pomoc dla afrykańskich przedsiębiorstw stanowią kolejne istotne wyzwania we wzajemnych relacjach dotyczących energetyki. Przeszkodą w rozwoju dalszej współpracy może być również odmienne podejście poszczególnych krajów do spraw energetycznych. Na przykład państwa UE w dalszym ciągu działają na poziomie narodowym.

UE i kraje Afryki Subsaharyjskiej powinny dążyć do ustanowienia spójnej i kompleksowej polityki w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Jego zapewnienie należy rozpatrywać nie tylko w kontekście interesów *stricto* związanych z energią, ale także szerzej, tj. w kontekście stabilności i rozwoju kontynentów afrykańskiego oraz europejskiego.

\*\*\*

U progu XXI w. problemy bezpieczeństwa w relacjach UE–Afryka wymagają, jak to określił Javier Solana, „wielości instrumentów” (*mixture of instruments*). A to z kolei wymaga:

---

<sup>57</sup> *EU Troika meeting with Nigeria on topical issues of security, energy, climate change, migration and human rights*, „Press Releases”, 23.05.2008.

<sup>58</sup> *Ministerial Troika EU–South Africa – First Troika of the Czech Presidency*, www.eu2009.cze

- zbudowania skutecznej polityki bezpieczeństwa i zagranicznej oraz jej harmonizacji z innymi elementami polityki zewnętrznej Unii,
- stworzenia mocnych ekonomicznych i politycznych fundamentów państw afrykańskich.

Procesy te wciąż trwają, a ich ostateczne wyniki nie pozostaną bez wpływu na stosunki między Unią Europejską a krajami Afryki Subsaharyjskiej.

## **Abstract**

### **Security issues in EU – Sub-Saharan Africa relations – political and energy-related aspects**

The end of the Cold War was not tantamount with elimination of all sources of tensions or conflicts worldwide. On the contrary, at that time international reality saw a number of new problems or aggravation of some of those already present. Transformation of international power arrangement that has taken place since that time confronted the European Union and countries of Sub-Saharan Africa with the need to redefine their mutual relations in the context of international security in both political and economic areas. The aim of this article is to present those relations. It analyses such issues as wars and conflicts in Africa; international terrorism and energy-related aspect of security. The Author discusses premises, conditions and measures taken by the EU in that respect. The article also attempts to answer the question, whether the EU manages to effectively influence the process of shaping international security in Sub-Saharan Africa.