

*Anna Antczak-Barzan\**

## **Role Unii Europejskiej wobec Afryki Subsaharyjskiej**

Obecnie Europa jest słaba i stoi przed dylematem, jak tę słabość przezwyciężyć, a może przede wszystkim stara się znaleźć odpowiedź na pytanie, czy w ogóle ma na to siłę. Większość państw jest bardziej skoncentrowana na polityce wewnętrznej, zapewniającej zaspokajanie coraz większych potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa, niż na próbach odbudowy (przynajmniej częściowej) mocarstwowości, którą Europa ostatecznie utraciła po II wojnie światowej. Jednym ze sposobów jest ponowna wasalizacja Afryki, która – historycznie uzależniona od Europy – wydaje się być „naturalnym” kierunkiem ponownej ekspansji europejskiej, jedynie w nieco innym wymiarze. Państwa basenu Morza Śródziemnego, objęte ideą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, są zbyt silne i podlegają wpływowi innych krajów, w tym Stanów Zjednoczonych, nie są zatem najbardziej obiecującym obiektem tego rodzaju zabiegów. Jednak biedne i zdestabilizowane państwa Afryki Subsaharyjskiej stanowią już cel odpowiedni, który zresztą stał się interesujący także dla innych państw (głównie Chin, w kontekście gospodarczym – jako rynek zbytu tanich towarów niskiej jakości). Wniosek z tego, że Unia Europejska powinna (i w istocie to czyni) zainteresować się obszarem Afryki Subsaharyjskiej oraz zbudować zestaw ról, które mogłyby odgrywać w celu prowadzenia skutecznej polityki w tym regionie.

Główny problem badawczy niniejszego opracowania stanowi pytanie: w jaki sposób Unia Europejska stara się wykorzystać swoją dzia-

---

\* Dr hab. **Anna Antczak-Barzan** – Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.

łałność w stosunku do Afryki Subsaharyjskiej, przez odgrywane wobec niej role, do zwiększenia swojej potęgi na arenie międzynarodowej? Aby rozwiązać ten problem, należy postawić następujące szczegółowe pytania badawcze:

- jakie rodzaje ról odgrywa Unia Europejska względem Afryki Subsaharyjskiej i jakie podejmuje działania wobec tego regionu?
- czy odgrywane role i prowadzone działania są efektywne?
- czy odgrywanie tych ról przyczynia się do wzrostu potęgi i znaczenia UE na arenie międzynarodowej?

Celem artykułu będzie zatem identyfikacja ról, jakie Unia Europejska odgrywa wobec państw Afryki Subsaharyjskiej, a następnie ocena ich efektywności oraz potencjalnego wpływu na wzrost jej potęgi.<sup>1</sup> Podstawą dla analizy badawczej będzie teoria ról międzynarodowych, która dostarcza ciekawych narzędzi analizy zachowań poszczególnych podmiotów w stosunkach zewnętrznych.

## **Ramy teoretyczne teorii ról międzynarodowych**

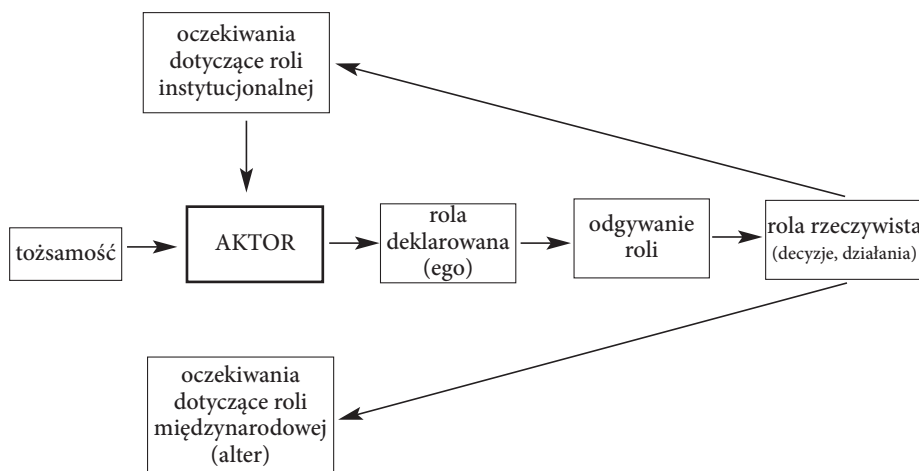
Analityczny model opisu ról (rysunek 1.) zawiera trzy perspektywy: instytucjonalną, interakcyjną oraz intencyjną,<sup>2</sup> co pozwala na wyjaśnienie celowości oraz ograniczeń instytucjonalno-strukturalnych polityki zagranicznej. Dany aktor jest osadzony w kontekście struktur instytucjonalnych, które generują określone oczekiwania względem ról, jakie ma on odgrywać. Podczas interakcji z innymi aktorami odgrywanie ról zawiera element eksperymentu (czyli próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak odgrywać role w sposób właściwy?). Z tego powodu role rzeczywiste (te, które dany podmiot faktycznie odgrywa, nie zaś pozostające w sferze deklaratywnej) mogą albo odzwierciedlać, albo zmieniać struktury polityki zagranicznej.

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w oparciu o wcześniejsze publikacje autorki: A. Antczak, *Role międzynarodowe Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne*, Warszawa 2012, oraz *Europa – bezpieczny kontynent? Potencjalne źródła zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego*, red. A. Antczak, Warszawa 2011, s. 179–190.

<sup>2</sup> Do tych perspektyw odwołują się badacze z zakresu teorii ról, w szczególności Lisbeth Aggestam.

**Rysunek 1. Ramy teoretyczne dla analizy ról międzynarodowych określonych podmiotów w stosunkach zewnętrznych**



Źródło: L. Aggestam, *Role theory and European foreign policy w: The European Union's Roles in International Politics: Concepts and analysis*, red. O. Elgström., M. Smith, London 2006, s. 26.

Nie chcąc zanadto wydłużać rozważań o charakterze *stricte* teoretycznym, na potrzeby niniejszego artykułu autorka zdecydowała się przyjąć posbehawioralne podejście do teorii ról międzynarodowych, zgodnie z którym międzynarodowa rola określonego podmiotu na arenie międzynarodowej jest funkcją:

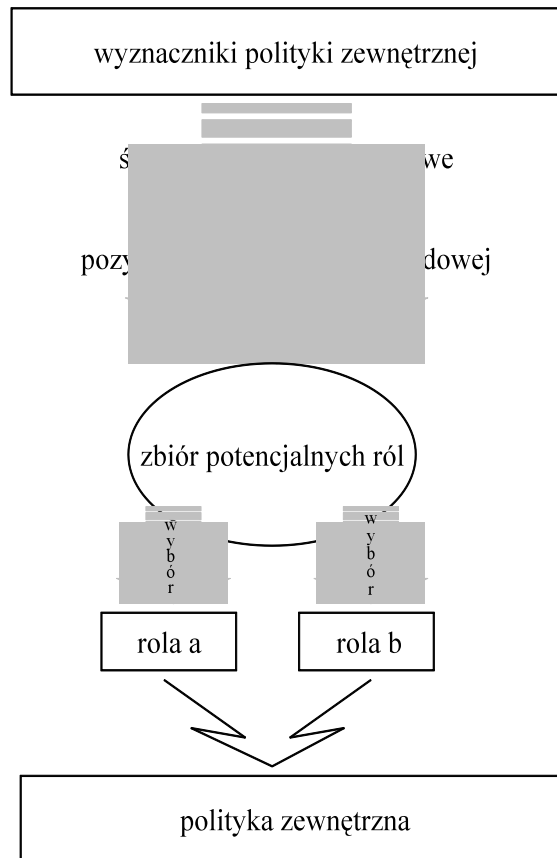
- wyznaczników jego polityki,
- systemów międzynarodowych, z którymi dany podmiot utrzymuje stosunki,
- koncepcji jego roli (sposobu konkretyzowania ideologii podmiotu, traktowanej jako metasystem wartości) w porównaniu z ukonkretnioną definicją koncepcji, doktryn i programów działania na arenie międzynarodowej.<sup>3</sup>

Można zatem dokonać uogólnienia, że role międzynarodowe określonego podmiotu zależą od jego celów politycznych, „impulsów” płynących ze środowiska międzynarodowego oraz jego misji i wizji. Z tego zaś

<sup>3</sup> Szerzej zob.: Z.J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 154–155.

wynika określona interpretacja teorii ról międzynarodowych, zgodnie z którą rola traktowana jest jako zmienna zależna kształtowana przez wyznaczniki będące zmiennymi niezależnymi (rysunek 2.). Oznacza to, że wyznaczniki środowiska międzynarodowego, wewnętrznego, pozycja podmiotu na arenie międzynarodowej oraz jego wartości ideologiczne stanowią „filtr”, który poprzedza wybór określonej roli/ról międzynarodowych, które z kolei kształtują politykę zagraniczną danego podmiotu.

**Rysunek 2. Zależności między wyznacznikami polityki określonych podmiotów a rolami międzynarodowymi**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z.J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989, s. 12–13.

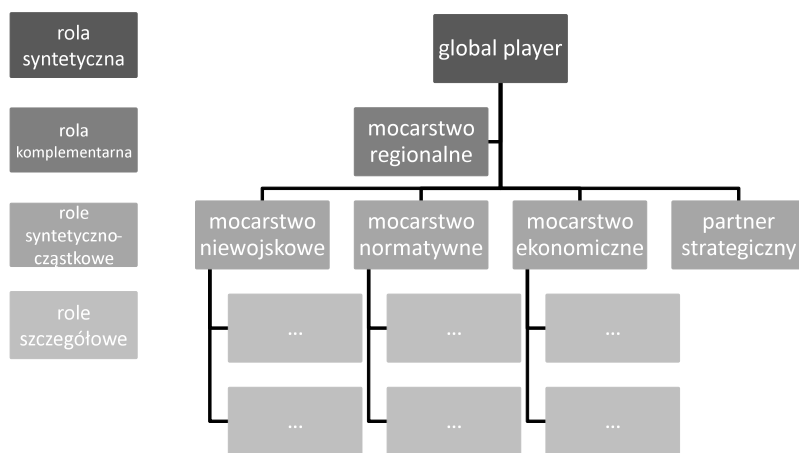
Analiza przypadku podmiotu takiego jak Unia Europejska nie jest sprawą łatwą. Nie będąc państwem, UE nie posiada racji stanu, a zatem przesłanki, w oparciu o które buduje się jej cele strategiczne, oraz interesy są często trudne do zidentyfikowania bądź nie wyrażają interesów całej Unii, lecz stanowią efekt wypracowanego kompromisu lub zostają narzucone przez większość (często po prostu przez najsilniejsze państwa członkowskie – Francję i Niemcy). Niemniej jednak Unia dysponuje narzędziem, jakim jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. W ramach WPZiB tworzy (czy też usiłuje tworzyć) pewien ewoluujący zespół ról, za pomocą którego stara się budować swoją pozycję na świecie. Role te są w założeniu zaprojektowane dla poszczególnych regionów, choć ich efektywność jest dyskusyjna, a na wspomniany ich zespół składa się: rola nadrzędna – syntetyczna, oraz role pochodne.

W ramach roli syntetycznej gracza światowego (*global player*) UE odgrywa następujące role syntetyczno-cząstkowe oraz szczegółowe:

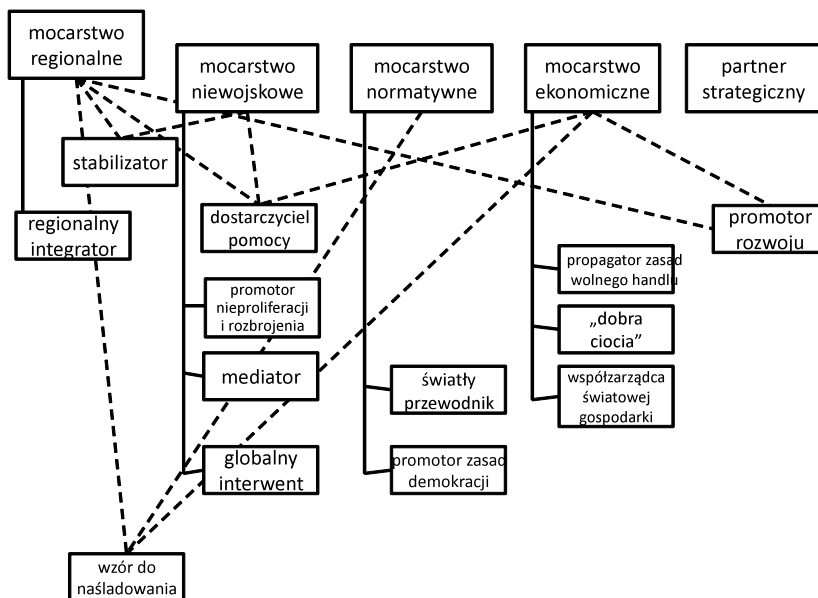
- mocarstwo niewojaskowe (cywilne): globalny interwent, mediator w rozwiązywaniu konfliktów, promotor nieprolifracji i rozbrojenia, stabilizator i dostarciciel pomocy,

### Rysunek 3. Poziomy zespół ról Unii Europejskiej

#### a) Rola syntetyczna, komplementarna oraz role syntetyczno-cząstkowe



### b) Role szczególne odgrywane w ramach poszczególnych ról syntetyczno-cząstkowych



Źródło: A. Antczak, *Role międzynarodowe Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne*, Warszawa 2012, s. 181.

- mocarstwo normatywne: promotor zasad demokracji, praw człowieka oraz budowania struktur państwa i wprowadzania zasad państwa prawa, a także światły przewodnik i wzór do naśladowania,
- mocarstwo ekonomiczne: jeden z zarządców światowej gospodarki, propagator zasad wolnego handlu na świecie, dostarciciel pomocy (pomost między bogatymi a biednymi), promotor rozwoju, ale także wzór do naśladowania i „dobra ciocia”,
- partner strategiczny,
- oraz rolę komplementarną mocarstwa regionalnego: promotor rozwoju oraz regionalny integrator – role w znacznej mierze realizowane w stosunku do państw członkowskich, a także regionalny stabilizator, dostarciciel pomocy i wzór do naśladowania (rysunki 3a i 3b). Role zachodzą na siebie, czasem się uzupełniają, mogą się też częściowo lub całkowicie wykluczać (choć taka sytuacja w przypadku UE występuje obecnie rzadko).

## **Elementy polityki Unii Europejskiej wobec państw Afryki Subsaharyjskiej**

Zakończenie zimnej wojny dla kontynentu afrykańskiego oznaczało schyłek aktywnego zaangażowania w jego sprawy mocarstw zachodnich, co jednak wywołało eskalację tylko pozornie wygasłych konfliktów wewnętrznych w tym regionie świata. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był kolonializm, który zburzył proces „naturalnego” rozwoju państw i społeczności tego kontynentu. Zatem zakończenie zimnej wojny spowodowało w Afryce proces odwrotny do spodziewanego, odrodziły się bowiem lokalne spory i konflikty na tle etnicznym. Głównymi przyczynami tych sporów jest wieloetniczność, a konflikty wewnętrzne mają duży związek ze sprawowaniem władzy, która z kolei wiąże się bezpośrednio z kontrolowaniem bogactwa i dostępu do złóż surowców naturalnych.<sup>4</sup> Zła sytuacja gospodarcza oraz słabość systemów politycznych państw afrykańskich przyczyniają się do niestabilności w tym rejonie. W Afryce Północnej problemem stały się również fundamentalizm islamski i terroryzm, a także (choć obecnie w mniejszym stopniu) spór między Algierią i Marokiem, dotyczący statusu Sahary Zachodniej, oraz konflikty wewnętrzne – na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Gwinei-Bissau, w Senegal i Nigerii. W Afryce Wschodniej najpoważniejsze problemy sprawia wojna domowa w Sudanie oraz niestabilność Somalii, a także konflikt erytryjski (wojna w Rogu Afryki). W Afryce Środkowej zaś najwięcej konfliktów zrodziło się w regionie Wielkich Jezior – wojna między zwaśnionymi plemionami Hutu i Tutsi w Rwandzie i Burundi oraz destabilizacja w Zairze, którego nazwa została zmieniona w 1997 r. na Demokratyczną Republikę Konga. Afryka Południowa natomiast zmagają się przede wszystkim z niestabilnością wewnętrzną Angoli, Mozambiku i Zimbabwe.<sup>5</sup>

Rzeczywiste zainteresowanie państw europejskich kontynentem afrykańskim sięga czasów kolonialnych, kiedy te dwa obszary zaczęły łączyć więzi o charakterze „pana” i „wasala”. Od tego momentu Afryka

---

<sup>4</sup> Szerzej zob.: W. Lizak, *Problemy bezpieczeństwa Afryki w: Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 447–455.

<sup>5</sup> Szerzej zob.: ibidem, s. 457–467 oraz K. Kubiak, *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie*, Warszawa 2007, s. 139–199.

pozostaje istotnym rejonem wpływów europejskich, a wzajemne relacje, mimo ewolucji, nadal są dalece niesymetryczne, wskazując na istotną zależność państw afrykańskich od pomocy UE. Dla Unii zaś Afryka to obszar o znacznych możliwościach – zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym, dzięki któremu może ona realizować swoją politykę opartą na roli gracza światowego (*global player*).

Od czasu ataku terrorystycznego na Stany Zjednoczone w 2001 r. jedną z podstawowych trosk społeczności międzynarodowej stały się państwa upadłe i podatne na wpływy międzynarodowego terroryzmu. Afryka to kontynent, na którym jest najwięcej państw słabych politycznie i gospodarczo, zatem najbardziej narażonych na tego typu problemy. Dlatego z całą pewnością UE zależy na stabilności w tym regionie, szczególnie że fale uchodźców, nielegalnych imigrantów, pandemie, katastrofy humanitarne oraz przestępczość zorganizowana z państw upadłych przenoszą się najczęściej właśnie do Europy. Ponadto w krajach tych żyje ponad 2 mln obywateli UE (przede wszystkim z Wielkiej Brytanii, Francji i Portugalii), którzy mają prawo do pomocy i ochrony.<sup>6</sup> Wzrost cen ropy naftowej i innych surowców energetycznych oraz problemy związane z nielegalną imigracją z różnych państw afrykańskich również przyczyniły się do wzrostu zainteresowania tym kontynentem.<sup>7</sup> Uwarunkowane jest to także historią kolonializmu i swoistym poczuciem winy krajów europejskich względem Afryki. Kwestia ta ma jednak również inny wymiar, mianowicie implikacją kolonializmu jest istnienie partykularnych interesów państw europejskich w tym regionie, a nawet sygnały świadczące o ich zamiarach neoimperialistycznych (zarzut taki pojawia się najczęściej w stosunku do Francji i w mniejszym stopniu Belgii).<sup>8</sup> Ponadto UE jest

---

<sup>6</sup> Dlatego wiele operacji wojskowych miało również na celu przeprowadzenie akcji ratowniczych i ewakuacyjnych. Powstanie i specyfika Europejskich Grup Bojowych było także efektem wyzwań związanych z operacjami prowadzonymi w Afryce Subsaharyjskiej. Szerzej zob.: M. Pabst, *Building Peace and Security – An Assessment of EU Efforts of Capacity-building and ESDP Operations in Sub-Saharan Africa*, „Foreign Policy in Dialogue” vol. 8, issue 24/2008, s. 33.

<sup>7</sup> Zob.: A. Antczak, *Unia Europejska. Bezpieczeństwo – strategia – interesy*, Józefów 2011, s. 55.

<sup>8</sup> Szerzej zob.: M. Overhaus, *Perspectives and Strategies for the European Union's Africa Policy after the Lisbon Summit*, „Foreign Policy in Dialogue” vol. 8, issue 24/2008, s. 4–5 oraz M. Holland, *The European Union Trade and Third World*, Basinstoke 2002.



zainteresowana zachowaniem swoistego *status quo* w Afryce, polegającego na trzymaniu państw leżących na tym kontynencie w szachu uzależnienia od pomocy finansowej i tym samym zapewnieniu sobie wpływów politycznych w regionie.

Relacje między krajami europejskimi i afrykańskimi zawsze cechowała asymetria – zależność tych drugich od polityki pierwszych. Współpraca przez wiele lat skoncentrowana była na aspekcie ekonomicznym,<sup>9</sup> a kraje afrykańskie występowały prawie wyłącznie w roli odbiorcy, co czyniło je uzależnionymi od silnych państw Europy, które bardzo często wykorzystywały metodę kija i marchewki.<sup>10</sup> UE w kontaktach z państwami afrykańskimi stosuje tzw. zasadę uwarunkowania (*principle of conditionality*), co oznacza, że jej pomoc uzależniona jest od przestrzegania zasad demokracji i praw człowieka przez państwo-beneficjenta, a często wiąże się także z koniecznością podporządkowania politycznego wobec Unii.

Kolejną sprawą jest stosowanie przez UE podwójnych standardów w polityce względem Afryki, kiedy w grę wchodzi interesy geopolityczne i ekonomiczne (przede wszystkim kwestia surowców). Sprawa podwójnych standardów jest bolączką Europy także w szerszym kontekście. Państwa Zachodu w kontaktach między sobą mogą stosować reguły współpracy w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa. Gdy jednak mają do czynienia z państwami spoza swego kręgu kulturowego, muszą używać metod, które należą do ubiegłego stulecia, takich jak: siła, atak, wojna prewencyjna, sankcje, manipulacje.<sup>11</sup> UE powinna zmienić swe podejście do polityki wobec państw afrykańskich, które obecnie stanowią przedmiot interesów zagranicznych, na rzecz podmiotowego ich traktowania,<sup>12</sup> w którym krótkoterminowe cele ekonomiczne nie będą przysłaniać celów perspektywicznych, prowadząc do

---

<sup>9</sup> UE (wcześniej WE) ma długą historię handlu na preferencyjnych zasadach z krajami Afryki Subsaharyjskiej – utworzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju (European Development Fund) w 1958 r. oraz konwencja z Yaoundé podpisana w 1964 r., dotycząca porozumienia w sprawie handlu między EWG i 18 postkolonialnymi państwami afrykańskimi. Obecnie UE jest najważniejszym partnerem handlowym Afryki Subsaharyjskiej.

<sup>10</sup> Pomoc finansowa uzależniona była od przestrzegania przez państwa afrykańskie zasad narzucanych przez UE. W innym przypadku była ograniczana lub zawieszana czasowo lub całkowicie.

<sup>11</sup> Szerzej zob.: R. Cooper, *Pęknięcie granic*, Poznań 2005, s. 79.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 7.

partnerstwa strategicznego. Droga ta jednak wydaje się bardzo daleka, gdyż Europa niestety nadal traktuje Afrykę jak źródło, z którego należy czerpać, a w zamian dawać tylko tyle, by „utrzymać ją przy życiu”. Badania prowadzone przez ONZ pokazały, że pomoc w zakresie rozwoju miała pozytywny wpływ na wzrost ekonomiczny, natomiast pomoc geopolityczna – negatywny lub w najlepszym przypadku neutralny.<sup>13</sup> Dlatego znaczne wysiłki zaczęto wkładać w pomoc mającą sprzyjać wprowadzeniu w krajach afrykańskich prawidłowego systemu rządów i demokracji, przestrzeganiu praw człowieka i stosowaniu przez państwo zasad prawa. Włączenie elementu „politycznego” do programu europejskiej pomocy spowodowało jednak jeszcze większe pogłębienie asymetrii tych relacji.<sup>14</sup> Jednocześnie UE przez długi czas nie pozwalała na wejście na jej rynek produktów spożywczych z krajów afrykańskich.<sup>15</sup> Protekcyjnista polityka rolna UE powoduje, że tamtejsze produkty nie są na rynku europejskim konkurencyjne.<sup>16</sup>

W grudniu 2005 r. wszedł w życie pierwszy polityczno-strategiczny dokument określający stosunki europejsko-afrykańskie.<sup>17</sup> Na zaledwie siedmiu stronach zdefiniowano pięć obszarów współpracy: pokój i bezpieczeństwo, prawa człowieka i system rządów, pomoc w zakresie rozwoju, wzrost ekonomiczny oraz integracja regionalna i handel, a także inwestowanie w zasoby ludzkie. Tuż po wydaniu tego doku-

---

<sup>13</sup> S. Reddy, C. Minoiu, *Development Aid and Economic Growth. A positive Long-Run Relation*, „DESA Working Paper” nr 29, September 2006.

<sup>14</sup> Zob.: S. Schieder, *Trade and Development in EU-Africa Relations*, „Foreign Policy in Dialogue” vol. 8, issue 24/2008, s. 21.

<sup>15</sup> W 2001 r. UE zniósła cła i ograniczenia ilościowe dotyczące produktów (prócz broni) pochodzących z krajów najsłabiej rozwiniętych. Zastrzegła jednak, że otwarcie rynku na produkty spożywcze będzie postępowo, aż do 2009 r. – zob.: J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 217.

<sup>16</sup> Państwa afrykańskie apelują o zaprzestanie przez UE takiej polityki, gdyż uniemożliwia im utrzymanie własnych gospodarek. Jednak polityka protekcyjnista dyktowana jest przez silne lobby rolnicze wewnątrz UE, co oznacza jawną sprzeczność interesów. Unia, mając do wyboru ochronę własnego rolnictwa i otwarcie się na kraje afrykańskie, co pomogłoby im podźwignąć własne gospodarki, zawsze wybierze swoje dobro. Znalezienie w tej sytuacji tzw. złotego środka może okazać się niezwykle trudne. Dotyczy to przede wszystkim Francji.

<sup>17</sup> *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, Council of the European Union, Brussels, 19.12.2005.

mentu UE zainicjowała trzy istotne projekty: w czerwcu 2006 r. zostało zawiązane europejsko-afrykańskie partnerstwo infrastrukturalne (EU-Africa Infrastructure Partnership), w sierpniu 2006 r. zaczęła funkcjonować europejska inicjatywa systemu rządów (EU Governance Initiative), a w październiku 2006 r. UE wdrożyła program wsparcia dla Unii Afrykańskiej (Support Programme to the African Union).<sup>18</sup> Od 2004 r. UE wspierała Unię Afrykańską w utrzymywaniu pokoju i bezpieczeństwa, przekazując pomoc finansową i logistyczną, ułatwiając długoterminową budowę zdolności obronnych oraz krótkoterminowe uzupełniania sił wojskowych. Utworzono także Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju (African Peace Facility), korzystając ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju, a cywilni specjaliści w latach 2004–2007 oferowali pomoc w zakresie konsultacji, planowania i szkolenia dla misji Unii Afrykańskiej w Sudanie.<sup>19</sup> Drugi szczyt UE – UA w grudniu 2007 r. koncentrował się głównie wokół Zimbabwe i łamania tam praw człowieka. Państwa afrykańskie miały ambiwalentny stosunek do tego problemu, czego UE nie mogła zaakceptować. Jednak, mimo tych niezgodności, udało się zatwierdzić dokument dotyczący europejsko-afrykańskiego partnerstwa strategicznego (Africa-EU Strategic Partnership)<sup>20</sup> oraz pierwszy plan działania na lata 2008–2010, zostało także zawiązane partnerstwo energetyczne.<sup>21</sup>

UE wspiera Unię Afrykańską również w kwestii implementacji założeń afrykańskiej architektury bezpieczeństwa i pokoju (African Peace and Security Architecture), której istotny element stanowią afrykańskie siły pozostające w stałej gotowości (African Stand-by Force – ASF). Miały osiągnąć gotowość operacyjną do końca 2010 r. Obecnie termin został przesunięty na rok 2015, ze względu na opóźnienia w trzech z pięciu regionów: centralnym, północnym i południowym (jedynie wschodni i zachodni zrealizowały swoje zobowiązania w terminie). Siły te mają być głównym narzędziem wojskowym, ale także z obszaru zarządzania kryzysowego UA. Unia Europejska stworzyła projekt

---

<sup>18</sup> Więcej na ten temat zob.: S. Schmidt, *Towards a New EU-African Relationship – A Grand Strategy for Africa?*, „Foreign Policy in Dialogue” vol. 8, issue 24/2008, s. 13.

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. Pabst, op.cit., s. 36.

<sup>20</sup> Dokument ten nadaje ramy strategii przyjętej w 2005 r.

<sup>21</sup> Wielonarodowa firma Total (o francuskich korzeniach) jest największym producentem ropy naftowej w Afryce, a 30% całej jej produkcji pochodzi właśnie z Afryki.

intensywnego szkolenia dla ASF w zakresie szeroko pojętego procesu dowodzenia, który został nazwany EURORECAMP-AMANI AFRICA, czyli „Pokój w Afryce”. UE stara się w ten sposób wspierać Partnerstwo na rzecz Pokoju w ramach wspólnej strategii. Dostarcza wsparcia afrykańskim centrom szkoleniowym, pomaga zbudować i rozwijać strategię afrykańskich inicjatyw szkoleniowych. Istotną rolę odgrywa także wsparcie dla budowy kontynentalnego systemu wczesnego ostrzegania w ramach Unii Afrykańskiej (AU Continental Early Warning System). UE wspiera również komórkę planowania strategicznego misji UA w Somalii (AMISOM).

Unia Europejska ma czterech specjalnych przedstawicieli ds. afrykańskich: ds. Unii Afrykańskiej (promującego pokój, stabilność, zasady demokracji oraz rozwój, a także monitorującego realizację planu działania w ramach europejsko-afrykańskiego partnerstwa strategicznego), ds. Rogu Afryki (w celu uzyskania długotrwałego pokoju i stabilności oraz rozwoju regionu), ds. Sahelu (koordynującego projekt kompleksowego podejścia do rozwiązania regionalnego kryzysu na podstawie Strategii Bezpieczeństwa i Rozwoju dla Sahelu – EU Strategy for Security and Development in the Sahel) oraz ds. Sudanu (promującego pokój i stabilność w tym państwie oraz implementację postanowień Wszechstronnego Porozumienia Pokojowego – Comprehensive Peace Agreement, kończącego wojnę między północą a południem, co ma niebagatelne znaczenie dla stabilności państw ościennych). Utworzone zostało także stanowisko specjalnego doradcy ds. afrykańskich zdolności utrzymania pokoju, zajmującego się wspieraniem Unii Afrykańskiej w działaniach stabilizacyjnych. Wcześniej, do 2011 r., działał także specjalny przedstawiciel ds. Regionu Wielkich Jezior Afrykańskich, wspierający proces pokojowy oraz rozwój ekonomiczno-społeczny, a także dialog polityczny w regionie, mający ułatwić współpracę i integrację.

W celu wspierania stabilności, pokoju oraz rozwoju państw afrykańskich UE przeprowadziła do tej pory 14 misji i operacji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, z których dziewięć jeszcze się nie zakończyło. Obecnie trwa sześć misji niewojskowych: w Libii (EUBAM – EU Border Assistance Mission – misja wspierania ochrony granic), Nigrze (EUCAP SAHEL – EU Capacity Building Mission – misja budowy zdolności w celu zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej w Sahelu), Rogu Afryki (EUCAP NESTOR – EU

Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean – misja budowy regionalnych zdolności morskich w Rogu Afryki i na zachodnim wybrzeżu Oceanu Indyjskiego), w południowym Sudanie (EUAVSEC – EU Aviation Security Mission – misja poprawy poziomu bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa cywilnego) oraz dwie misje w Demokratycznej Republice Konga (EUSEC – Advisory and Assistance Mission for Security Reform – misja doradczą wspierania reform sektora bezpieczeństwa oraz EUPOL – Police Mission – doradczo-szkoleniowa misja policyjna). Prowadzone są także trzy operacje wojskowe: w Mali (EUTM – EU Training Mission – wojskowa operacja szkoleniowa dla sił zbrojnych Mali) oraz dwie w Somalii (EUTM – operacja szkoleniowa dla wojsk somalijskich oraz EUNAVFOR – EU Naval Force – operacja Atalanta, mająca na celu zapobieganie i zwalczanie piractwa).

Misje i operacje UE (i nie tylko) w Afryce podejmowane są w znacznej mierze z poczucia odpowiedzialności za byłe kolonie, dlatego prowadzi się akcje humanitarne oraz misje wspierania pokoju. Jednak są to działania jednorazowe lub krótkotrwałe, a u ich podłoża leżą bardzo konkretne interesy polityczno-strategiczne. Donatorzy rozumują następująco: zupełne rozchwianie polityczno-społeczne Afryki jest niewskazane, gdyż powoduje napływ rzeszy emigrantów i zwiększa podatność na destabilizację, stymuluje handel bronią i narkotykami, międzynarodowy terroryzm oraz wpływy ortodoksyjnego islamu.

Misje w Kongu i Czadzie, mające na celu przywrócenie stabilności i bezpieczeństwa w regionie, popierane były głównie przez Francję, ze względu na zaszczości historyczne czasów kolonializmu, ale także z powodu interesów ekonomicznych (dostęp do surowców naturalnych, w tym do ropy naftowej). Krytycy twierdzą, że szczególnie organizacja misji w Kongu była „*polityczną manifestacją Francji i Niemiec, które w obliczu kryzysu UE starają się pokazać, iż europejska polityka bezpieczeństwa i obrony rozwija się bardzo dynamicznie*”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> B. Górka-Winter, *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga*, „Biuletyn PISM” nr 44/2006. Jeśli chodzi o Niemcy, to wielu politologów na początku XXI w. było zdania, że kraj ten zechce odgrywać coraz istotniejszą rolę w polityce międzynarodowej – szerzej zob.: P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec*, Toruń 2001, s. 19–24. Dynamika europejska, obserwowana z perspektywy końca 2013 r., świadczy, że teza ta jest prawdziwa.

Czad zaś to także interesy Francji – rywalizacja z Libią o czerpanie korzyści w swej „tradycyjnej” strefie wpływów.<sup>23</sup>

## **Elementy sieci ról Unii Europejskiej adresowane do Afryki Subsaharyjskiej**

Opisane ramy instytucjonalno-prawne wskazują, że w stosunku do państw Afryki Subsaharyjskiej UE odgrywa pełną gamę ról w ramach niemal wszystkich ról syntetyczno-cząstkowych. Jako mocarstwo nie-wojskowe, UE stara się pełnić funkcję stabilizatora i integratora, realizując misje i operacje. W tym aspekcie wykorzystywane są także zdolności militarne (najwięcej operacji wojskowych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony prowadzonych jest właśnie w tym rejonie). Dla Unii Afrykańskiej Europa stanowi wzór do naśladowania w kontekście mechanizmów integracyjnych, ale także rozwiązań ustrojowo-gospodarczych dla państw tego kontynentu. Dlatego UE opracowuje dla Afryki wiele projektów w celu promowania rozwoju, zasad wolnego handlu, demokracji i praw człowieka. Niezwykle ważne są również wszelkie programy pomocowe.

Zatem Unia, występując w roli „dobrej cioci” (promowanie rozwoju oraz programy pomocowe) w stosunku do Afryki Subsaharyjskiej, dąży do poprawy sytuacji ekonomicznej regionu. Z tą myślą zawarto wiele porozumień, a w 2005 r. opracowano europejską strategię wobec Afryki, na podstawie której, podczas szczytu UE – Afryka w Lizbonie w grudniu 2007 r., powstało partnerstwo strategiczne (A Joint Africa – EU Strategy), określające wytyczne działań na lata 2008–2010. Mają one przede wszystkim zapewnić osiągnięcie do 2015 r. tzw. Milenijnych Celów Rozwoju (The Millennium Development Goals), które zawierają całe spektrum przedsięwzięć. UE, we współpracy z państwami afrykańskimi, koncentruje się nie tylko na umożliwieniu im wolnego dostępu do unijnego rynku (w perspektywie długoterminowej), ale także na kwestiach związanych z bezpieczeństwem, zasadami demokracji i praw człowieka, integracji regionalnej i rozwoju infrastruktury, źródłami energii, zmianami klimatycznymi, migra-

---

<sup>23</sup> Francja wspiera potentatów w tym kraju.



cjami oraz sprawami społecznymi, a także nauką i społeczeństwem informacyjnym.

UE pełni wobec Afryki rolę raczej światłego przewodnika<sup>24</sup> niż mocarstwa ekonomicznego, ale w nieco inny sposób niż np. w stosunku do państw azjatyckich. Polityka wobec Afryki ma większy pierwiastek opiekuńczości oraz elementu kija i marchewki jednocześnie. Wynika to ze związków historycznych państw europejskich z Afryką (czasy kolonialne) i znacznie większej przepaści polityczno-ekonomiczno-społeczno-rozwojowej, a nawet cywilizacyjnej niż ma to miejsce w przypadku Azji. Część państw azjatyckich jest traktowana przez UE na zasadach partnerskich, podczas gdy Afryka stanowi dla UE wyzwanie, niosące zarówno zagrożenia, jak i szanse. Zagrożeniem jest niezaspokojone zapotrzebowanie na unijną pomoc, praktycznie w każdym obszarze życia społecznego oraz wybuchające na kontynencie afrykańskim lokalne konflikty destabilizujące sytuację jeszcze bardziej. Szansę zaś stanowi dla UE możliwość odgrywania na tym ogromnym obszarze wiodącej roli opiekuna, dobroczyńcy, przewodnika. UE, dzięki takim działaniom, chce zyskać prestiż na arenie międzynarodowej i tym samym umocnić swoją pozycję. Przez szeroko rozbudowane programy pomocowo-rozwojowe uzależnia od siebie znaczną liczbę krajów. Problem polega na tym, że geopolitycznie Afryka nie jest „wartościowym” obszarem i niewiele państw zabiega o wpływy w tym regionie. Wartością jest natomiast potężny, choć dość specyficzny rynek. Ma on ogromne potrzeby, ale możliwości (siłę nabywczą) niewielkie. Wysokiej jakości produkty europejskie, wytwarzane przez drogą siłę roboczą, nie nadają się zatem na ten rynek, dlatego przegrywają konkurencję z wyrobami z Chin, które łatwo dostosowują się do wymagań tego typu rynków.

Oceniając aktywność UE, trzeba uznać, że podejmowane przez nią działania stanowią kroplę w morzu realnych potrzeb społeczeństw afrykańskich. Należy jednak pamiętać o panujących tam warunkach – począwszy od klimatycznych i geograficznych po polityczne, ekonomiczne i społeczne – oraz o rozmiarach kontynentu. Działania UE, ukierunkowane na ograniczenie biedy i poprawę warunków życia państw afrykańskich, to nie tylko programy pomocowe, ale także

---

<sup>24</sup> Rola ta powoli ewoluuje w kierunku syntetyczno-cząstkowej. Unia sama dla siebie określiła taką misję do spełnienia w większości regionów świata.

takie, które mają na celu stymulację gospodarek tych państw, np. przez próbę dywersyfikacji afrykańskiego eksportu. Role, które Unia pełni w stosunku do Afryki Subsaharyjskiej, są rolami narzucanymi (dyktowanymi głównie oczekiwaniami samych państw afrykańskich), ale także wybieranymi (UE z powodu zaszłości historycznych oraz własnych interesów polityczno-ekonomicznych chce w jak największym stopniu uzależnić Afrykę od swoich wpływów). W znacznej mierze Unia niesie realną pomoc, choć często efektywność jej działań jest dyskusyjna. Zarzuca się jej, że programy są nieskuteczne, źle przygotowane, pomoc nie dociera tam, gdzie jest najbardziej potrzebna, a misje nie tyle są dyktowane potrzebami lokalnymi, co wynikają z chęci realizacji interesów poszczególnych krajów UE w tym regionie, przede wszystkim Francji.

Można także wyodrębnić kształtującą się powoli rolę proaktywnego kosmopolity (*proactive cosmopolitan*), polegającą na promowaniu demokratycznych zmian politycznych i praw człowieka w krajach takich jak np. Zimbabwe.<sup>25</sup> Mimo podejmowania takich prób, działania oraz skuteczność UE są na tym polu bardzo ograniczone. Wynika to w dużym stopniu z niespójności wspólnej polityki, która przejawia się w określaniu najniższego wspólnego mianownika, aby nie ucierpiały relacje bilateralne (dotyczy to głównie kwestii ekonomicznych) państw członkowskich UE z poszczególnymi „odbiorcami” ról. Brak zgody odnośnie do stosowanych wspólnie norm przesądza o niepowodzeniu działań Unii.

Podsumowując, można stwierdzić, że role UE w stosunku do Afryki Subsaharyjskiej kształtują się zgodnie z jednym z trzech zaproponowanych przez autorkę modeli.<sup>26</sup> W przypadku modelu ukierunkowanego na państwa słabo rozwinięte (rysunek 4.) wsparcie finansowe wraz z promowaniem rozwoju stanowi pomoc (głównie w sferze ekonomicznej) dla tych państw oraz wspiera procesy stabilizacyjne. Jednocześnie poszerza strefę wpływów politycznych UE przez uzależ-

---

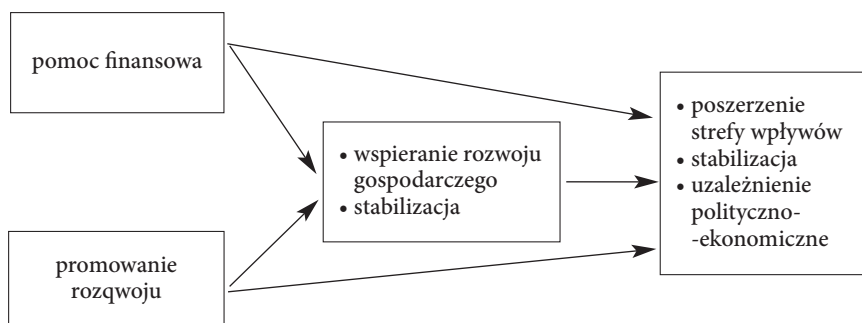
<sup>25</sup> Zob.: K.E. Smith, *The limits of proactive cosmopolitanism w: The European Union's Roles in International Politics: Concepts and analysis*, red. O. Elgström, M. Smith, London 2006, s. 155–168.

<sup>26</sup> Pozostałe modele to: role międzynarodowe UE w stosunku do państw rozwijających się (średnio rozwiniętych) oraz partnerów (strategicznym) – szerzej zob.: A. Antczak, *Role międzynarodowe...*, op.cit., s. 232–234.



nienie krajów afrykańskich od europejskiej pomocy finansowej. Ma to ułatwić ustabilizowanie sytuacji polityczno-ekonomicznej w poszczególnych krajach, a w konsekwencji podnieść poziom bezpieczeństwa europejskiego (stabilność w sąsiedztwie i na obszarach priorytetowych dla UE, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na sytuację geopolityczną i tym samym na bezpieczeństwo w Europie).

**Rysunek 4. Model ról Unii Europejskiej w stosunku do państw słabo rozwiniętych**



Źródło: A. Antczak, *Role międzynarodowe...*, op.cit., s. 233.

Jak wynika z zaprezentowanej analizy, role UE są nieefektywne, a ich odgrywanie nie przynosi znaczącego wzrostu pozycji na arenie międzynarodowej. Działania Unii są często niedostosowane do potrzeb poszczególnych państw, opóźnione lub prowadzone w niewłaściwy sposób. Przekonanie o własnej wyższości w każdym aspekcie życia społecznego powoduje kreowanie określonych ról o charakterze mentorskim, co w najlepszym wypadku wywołuje poczucie niższości w społeczeństwach państw afrykańskich. Partnerstwo w stosunku do tego regionu jest pojmowane przez UE zupełnie inaczej, niż być powinno. Rola wzoru do naśladowania (szczególnie dla Unii Afrykańskiej) wydaje się być przebrzmiała i wymaga przeformułowania.

## **Abstract**

### **European Union Roles Towards Sub-Saharan Africa**

Nowadays, when the European Union is weak and faces the dilemma of how to overcome this weakness, it should pay more attention to the area of Sub-Saharan Africa and establish a set of roles that could be played in order to conduct an effective policy in the region. Taking the above into consideration, the main research problem of this study is the question of how the European Union is trying to take advantage of its activity in relation to Sub-Saharan Africa through international roles with regard to the increase of its power in the international arena. The aim of the article is, therefore, to identify the roles that the European Union plays towards the countries of Sub-Saharan Africa and assess their effectiveness and potential impact on the growth of its power. Unfortunately, it can be concluded that the actions undertaken by the European Union are a drop in the sea of the real needs of African societies and are often ineffective.