Analiza ZBN

Nr 13 (52) / 2019 14 grudnia 2019 r.

© 2019 Uniwersytet Jagielloński & Magdalena Kania

Stosunki Unia Europejska – Afryka: wyzwania dla nowej Komisji Europejskiej

Magdalena Kania

Stosunki Unii Europejskiej z Afryką budowane są w oparciu o różne konfiguracje i poziomy polityczne, łącząc elementy współpracy na poziomie kontynentalnym (Unia Europejska – Unia Afrykańska), regionalnym (w ramach formatu AKP), czy bilateralnym (stosunki z poszczególnymi państwami). Również finansowanie współpracy ma wiele źródeł, m.in współpraca z państwami AKP finansowana jest z pozabudżetowego Europejskiego Funduszu Rozwoju; z kolei część państw północnoafrykańskich korzysta z programów finansowanych w ramach budżetowego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. O ile dotychczas Unii Europejskiej w relacjach z Afryką udawało się utrzymać równowagę między formatem AKP (państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku) a Unią Afrykańską, o tyle w ostatnich latach współpraca z tą ostatnią kładzie się cieniem na jednolitości bloku AKP. Wszystko to dzieje się w świetle negocjowanego nowego porozumienia partnerskiego między UE-AKP, mającego regulować dwustronne relacje od 2020 roku. Nie mniej istotna jest kwestia rozłożenia akcentów w kontekście dyskutowanych kwestii. Pomimo zapewnień o partnerstwie i równości, widoczna jest asymetria relacji europejsko-afrykańskich, w których Unia Europejska forsuje agendę polityczną nastawioną na wewnętrzne korzyści i przeciwdziałanie wewnętrznym presjom. Niniejsza analiza stanowi krótki przegląd ostatnich działań w stosunkach UE-Afryka wskazujący, na to, jaki stan relacji zastaje nowa „geopolityczna Komisja von der Leyen".

Budowanie relacji z Afryką

Dnia 7 grudnia 2019 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen odbyła wizytę w Addis Abebie. Podróż do Etiopii była pierwszą oficjalną pozaeuropejską wizytą von der Leyen od przejęcia urzędu przewodniczącej Komisji na początku grudnia. Bezpieczeństwo, migracje,

zmiany klimatu oraz wzajemne stosunki gospodarcze pozostają niezmiennie w centrum dialogu, co stanowi powtórzenie konkluzji szczytu Unia Europejska — Unia Afrykańska w Abidżanie w 2017 roku.

Wybór Etiopii ma znaczenie symboliczne z kilku powodów. Po pierwsze, von der Leyen osobiście pogratulowała etiopskiemu premierowi Abiyowi Ahmedowi, tegorocznemu laureatowi pokojowej Nagrody Nobla w związku z zakończeniem wojny etiopsko-erytrejskiej. Już po podpisaniu porozumienia pokojowego, Komisja podjęła działania na rzecz wsparcia rozwoju relacji między tymi państwami, m.in. przeznaczając 20 mln EUR na odbudowę i renowację infrastruktury drogowej łączącej Etiopię z Erytreą. Sam projekt, marketingowo nazywany „drogami do pokoju", budzi kontrowersje. Aktywiści na rzecz praw człowieka w Erytrei oskarżają Unię Europejską o wykorzystywanie pracy przymusowej. Wszystko to w związku z zatrudnieniem w projekcie osób będących na służbie państwowej (por. Komisja Europejska, s. 3). Obowiązek odbycia przez obywateli Erytrei służby na rzecz państwa (wojskowej lub cywilnej) został wprowadzony przez władze erytrejskie w 1995 roku, początkowo na okres 18 miesięcy, jednak w związku ze stanem wojny z Etiopią został rozciągnięty na czas nieokreślony (por. Amnesty International 2018). W czerwcu 2016 roku ONZ-owska Komisja ds. badania sytuacji praw człowieka w Erytrei wydała oświadczenie dotyczące służby państwowej, w którym wskazała m.in. na jej arbitralny i nieuregulowany okres trwania; wykorzystywanie osób pozostających na służbie państwowej do przymusowej pracy; akty przemocy i gwałtów, które towarzyszą osobom pozostającym na służbie państwowej. Unia Europejska zaprzecza zarzutom, powołując się m.in. na płatny charakter pracy przy projekcie.

Po drugie, szacuje się[1], że Etiopia jest przykładem skutecznego łączenia różnych instrumentów finansowych i politycznych w polityce migracyjnej, w tym utworzonego po szczycie europejsko-afrykańskim w Valletcie w 2015 roku kryzysowego funduszu powierniczego dla Afryki. Będąc głównym państwem goszczącym imigrantów w regionie tzw. Rogu Afryki, Etiopia z powodzeniem łączy promowany przez Unię dialog polityczny dotyczący migracji z programami w zakresie pomocy rozwojowej, budowania odporności państwowej czy udziału społeczeństwa obywatelskiego w polityce migracyjnej. Przy wzmożonym zainteresowaniu UE kwestiami migracji w stosunkach z Afryką oraz stosunkowo krytycznych głosach w kwestii wykorzystywania pomocy rozwojowej do realizacji krótkoterminowych interesów, przykład Etiopii jest dla UE argumentem na rzecz forsowania takiego rozwiązania pomimo krytyki. Przy okazji wizyty w Etiopii, Ursula von der Leyen i Jutte Urpilainen ogłosiły pakiet finansowego wsparcia dla Etiopii w zakresie reform wewnętrznych (170 mln EUR).

Po trzecie, Addis Abeba jest siedzibą Unii Afrykańskiej (UA), najsilniejszego bloku politycznego zrzeszającego wszystkiego państwa afrykańskie. Jak podkreślała w przemowie von der Leyen, wybór państwa afrykańskiego jako celu pierwszej oficjalnej pozaeuropejskiej wizyty to „mocna wiadomość polityczna", że „[Afryka] jest więcej niż tylko sąsiadem [dla UE]", w związku z czym politycznie „Unia Afrykańska ma znaczenie dla Unii Europejskiej"[2]. Przekaz

[1] European Commission, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) (2014 – mid 2017) Final Report*. Annexes, EuropeAid/137211/DH/SER/Multi, Annex 16, s. 222-230.
[2] European Commission, *Remarks by President von der Leyen at the joint press statement with Moussa Faki, Chairperson of the African Union Commission, Addis Ababa, 7 December 2019*, SPEECH/19/6697.

ten stanowi, rzeczywiście, mocną wiadomość, zwłaszcza w kontekście 9. szczytu państw AKP w Nairobi (Kenia) w dniach 9-10 grudnia 2019 roku. Rosnąca rola bilateralnego partnerstwa Unia Europejska — Unia Afrykańska (m.in. Wspólna Strategia UE-Afryka z 2007 roku) w ciągu ostatnich dwóch dekad wzmocniła pozycję Unii Afrykańskiej jako lidera negocjacyjnego w bloku AKP. Problem jednak w tym, że UA przestaje wierzyć w format AKP, opowiadając się w decyzji z marca 2018 roku za samodzielnymi negocjacjami z UE, poza formatem AKP. Problematyczną kwestią pozostaje, czy Unia Afrykańska będzie negocjować regionalny protokół dla całej Afryki (nie wszystkie państwa UA są członkami AKP), czy Sekretariat AKP będzie forsować protokół dla afrykańskich państw AKP[3]. Nie jest tajemnicą, że dla samej Unii najistotniejszym komponentem AKP jest właśnie Afryka, stąd propozycja hybrydowa – utrzymująca instytucjonalne ramy AKP, ale przy wysokim stopniu regionalizacji polityk. Jak podkreśla się jednak, takie naciski na hybrydowe rozwiązania prowadzić będą do fragmentaryzacji partnerstwa, w tym zwłaszcza w kontekście bezpieczeństwa i migracji, kluczowych elementów współpracy UE-Afryka.

Niedawny szczyt państw AKP miał podwójne znaczenie – z jednej strony zbiegł się w czasie z finalizacją negocjacji między AKP a UE w sprawie nowej umowy partnerskiej, która zastąpi przyjętą w 2000 roku umowę z Kotonu; z drugiej strony wybrane zostały nowe władze AKP na lata 2020-2025, które sterować będą relacjami z UE w najbliższych latach. Na stanowisko sekretarza generalnego AKP desygnowany został Georges Rebelo Pinto Chikoti (Angola), obecnie sprawujący funkcję ambasadora Angoli w Belgii i Luksemburgu oraz stałego przedstawiciela Angoli przy EU. Zastąpi tym samym Patricka Gomeza (Gujana), który również w przeszłości zdobywał doświadczenie dyplomatyczne w Belgii oraz przy Wspólnotach Europejskich. W szczycie AKP uczestniczyła komisarz ds. partnerstw międzynarodowych Jutta Urpilainen, której portfolio obejmuje również pomoc rozwojową. Podczas szczytu Uriplainen ogłosiła program wsparcia dla Kenii w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy (31 mln EUR).

Bez względu na częstotliwość powoływania się przez unijnych przedstawicieli na wizję równego partnerstwa z państwami afrykańskimi, stosunki dwustronne charakteryzuje asymetria i dominacja tematów, które są istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego Europy.

Co zostało po poprzedniej Komisji (2014-2019)?

Po przyjęciu w 2007 roku Wspólnej Strategii UE — UA, relacje międzykontynentalne kształtowały się w ostatnich latach dość stabilnie. Tradycyjne wyzwania w relacjach z Afryką, odnoszące się do polityk pomocy rozwojowej i bezpieczeństwa, uzupełnione zostały o kwestie migracyjne do tego stopnia, że te ostatnie zdominowały przedmiot dyskusji w obustronnych relacjach, wpływając jednocześnie na kształtowanie europejskich polityk sektorowych względem Afryki przez pryzmat walki z nielegalną migracją. W przeciwieństwie jednak do utrwalonego przekonania, że inwestowanie w działania prowadzące do rozwoju społeczno-ekonomicznego zmniejszy presję migracyjną, statystyki wskazują na dokładnie odwrotny związek przyczynowo-skutkowy. Tym niemniej, dla części państw UE rozwiązanie kwestii nieuregulowanych migracji z Afryki do Europy stanowi jedyny cel dwustronnych relacji (por. Laporte 2017). Stąd nic dziwnego,

[3] E. Schmieg, *EU and Africa: Investment, Trade, Development. What a Post-Cotonou Agreement with the ACP Countries May Achieve*, „SWP Commentary" no. 1, January 2013, s. 2.

że migracje stanowiły ważny element portfolio Komisji Junckera (por. przemówienie w Parlamencie Europejskim w listopadzie 2014 r.).

Kluczowym momentem w rozwoju relacji między państwami Unii Europejskiej a krajami Afryki był szczyt Unia Europejska –Unia Afrykańska w Abidżanie (Wybrzeże Kości Słoniowej) w listopadzie 2017 roku, w 10. rocznicę ustanowienia partnerstwa. Jeszcze przed rozpoczęciem szczytu, towarzyszyła mu seria spotkań europejskich i afrykańskich polityków działających na różnych poziomach oraz w różnych dziedzinach, m.in. przedstawicieli parlamentów: europejskiego i pan-afrykańskiego (Abidżan, listopad 2017 r.), aktywistów społeczeństwa obywatelskiego (Tunis, lipiec 2017 r.), reprezentantów świata biznesu (Abidżan, listopad 2017 r.), czy przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych (Abidżan, listopad 2017 r.). W konkluzjach wypracowanych podczas szczytu abidżańskiego liderzy europejscy i afrykańscy ustanowili cztery kluczowe obszary współpracy: (1) inwestycja w ludzi poprzez dofinansowanie sektory związane z edukacją, wiedzą, technologiami oraz rozwijaniem umiejętności; (2) pokój, bezpieczeństwo i wzmacnianie odporności; (3) migracje i mobilność; (4) mobilizacja inwestycji dla zrównoważonego rozwoju Afryki.

1. *Migracje i mobilność w agendzie europejsko-afrykańskiej*

Temat migracji w stosunkach Unii Europejskiej z Afryką był obecny w porządku działań UE jeszcze przed objęciem stanowiska przewodniczącego Komisji przez Junckera i stanowiska komisarza ds. migracji i spraw wewnętrznych przez Dimitrisa Avramopoulosa W lipcu 2014 r. w Brukseli podczas szczytu Unia Europejska – Unia Afrykańska przyjęto deklarację dotyczącą migracji. W dość ogólnym ujęciu obie strony podkreśliły znaczenie walki z nielegalnymi migracjami między Afryką a Europą jako kluczowej kwestii dwustronnych relacji. Zarówno w Brukseli, jak i w Abidżanie tematem przewodnim były rozmowy na temat wsparcia możliwości zatrudnienia w państwach pochodzenia imigrantów, celem zredukowania ekonomicznego impulsu dla migracji). Deklaracja z 2014 roku została skonkretyzowana przez plan działań na lata 2014-2017. Problem w tym, że dotychczasowe plany, mimo że przyjmowane regularnie, nie przynosiły wielu konkretnych działań, wykazując skuteczność jedynie w obszarze dialogu (por. Knoll, Bekele 2014). Znamienne jest również to, że kwestie migracji różnie postrzegane są przez obie strony. O ile dla Europy kwestia ta jest priorytetowa, państwa afrykańskie nie przykładają do migracji tak dużej wagi (por. Koch, Knoll, Mawowa 2015).

Nową inicjatywą było powołanie specjalnego funduszu powierniczego dla Afryki, jako pokłosie szczytu europejsko-afrykańskiego w listopadzie 2015 roku w Valletcie (Malta) poświęconego kwestiom migracji. Fundusz ten (1,8 mld EUR), łącząc środki unijnego budżetu oraz pozabudżetowego Europejskiego Funduszu Rozwojowego (EDF) – czyli środki, które i tak przekazywane były do państw afrykańskich – stanowić miał elastyczny mechanizm działania na rzecz stabilności w regionie oraz sprawnego zarządzania migracjami. Fundusz powierniczy nie jest jednak bez wad. Jak wskazuje pierwszy raport ewaluacyjny 11. EDF (2014-2020) rola krajów partnerskich w ramach funduszu jest dużo bardziej ograniczona niż w przypadku innych istniejących mechanizmów finansowych. Dla przykładu, o ile w ramach EDF kraje partnerskie mają status równego partnera, o tyle ich rola w ramach funduszu powierniczego jest ograniczona do obserwatora. Choć strona europejska na razie konsultuje się w czasie spotkań z krajami partnerskimi, taki mechanizm nie jest niczym gwarantowany. W tym kontekście, jest to krok

wstecz w porównaniu z zasadami partnerstwa ustalonymi w ramach obecnej umowy UE – AKP. Co więcej, przyspieszone procedury projektowania i implementowania inicjatyw w ramach funduszu powierniczego skutkować mogą niską skutecznością oraz prowadzić do realizacji tych zadań, które pozostają w sferze priorytetów unijnych, a nie wynikają z długoterminowych potrzeb krajów partnerskich.

Kolejnym pokłosiem szczytu w Valletcie był nowy plan działań, znacznie bardziej rozbudowany i uszczegółowiony w stosunku do poprzednich. Jego wartość polegała na wyznaczeniu 16 konkretnych inicjatyw do zrealizowania w ramach wspólnych działań, głównie w powiązaniu z zapewnianiem rozwoju społeczno-ekonomicznego w państwach z wysokimi wskaźnikami emigracji. Inicjatywy te, choć szczegółowo opisane, nie były całkiem nowym pomysłem w agendzie unijnej. W większości dublowały już ogólne cele zawarte w poprzednich planach działań i obecne w procesach politycznych. Częściową odpowiedzią na pytanie o sens przyjmowana kolejnych planów jest wymiar polityczny. Jak zaznaczono, Valletta miała symbolicznie zmienić obraz Unii Europejskiej jako organizacji nieefektywnej i powolnej w realizacji planów działań, głównie poprzez skonkretyzowanie inicjatyw oraz wykorzystanie istniejących mechanizmów. Jednocześnie, wolą decydentów europejskich było wymazanie wizerunku UE jako podmiotu niespójnego i nieskoordynowanego w działaniach na rzecz migracji (por. Faure, Gavas, Knoll 2015). Oprócz ustaleń na wysokim szczeblu, Unia Europejska i kraje Afryki zaangażowane były we współpracę w zakresie migracji również w ramach węższych inicjatyw (m.in. ACP-EU Migration Action). Z drugiej strony, podkreśla się, że w ostatnich latach Unia Europejska coraz wyraźniej nastawiona była na realizację interesów wewnętrznych w polityce zagranicznej, włączając w to politykę wobec migracji oraz współpracy rozwojowej.

2. *Współpraca na rzecz rozwoju: instrumentalizacja pomocy rozwojowej*

Jednym z trzech filarów umowy z Kotonu z państwami AKP były wspólne ustalenia w zakresie świadczenia pomocy rozwojowej. Programy dla państw AKP finansowane są z pozabudżetowego instrumentu – Europejskiego Funduszu Rozwoju (EDF). 11. budżet EDF na lata 2014-2020 wynosi 30,5 mld EUR, przy czym największy wkład wniosły Niemcy (20%), Francja (17,8%), Wielka Brytania (14,6%) i Włochy (12,5%). Taki rozkład wkładów finansowych koresponduje z danymi dotyczącymi handlu. Unia Europejska (rozumiana jako wszystkie 28 państwa członkowskie) pozostaje największym partnerem handlowym Afryki, zarówno w kategoriach importu, jak i eksportu; na poziomie państwowym Francja, Niemcy, Hiszpania i Włochy są największymi eksporterami i importerami dóbr z Afryki. Nie jest tajemnicą, że pomoc rozwojowa dla Afryki najczęściej jest motywowana politycznie. Jak słusznie ujął jeden z komentatorów, koncepcja tzw. uprzywilejowanych odbiorców pomocy rozwojowej (*donor darlings*), pojawiająca się zresztą często w literaturze akademickiej, ma charakter czysto polityczny. Wzorem ubiegłych lat, główne cele pomocy rozwojowej miały skupiać się na walce z chroniczną biedą, a także na realizacji celów zrównoważonego rozwoju w zgodności z międzynarodowymi standardami pomocy rozwojowej (m.in. deklaracja paryska z 2005 roku; agenda działania z Akry z 2008 r.; partnerstwo dla rozwoju z Busan z 2011 r.). Jak wskazuje jednak raport ewaluacyjny 11. EDF, pojawiają się coraz silniejsze rozbieżności pomiędzy celami, dla których EDF został utworzony a rosnącymi oczekiwaniami wyjścia poza tradycyjne ramy walki z biedą na rzecz realizacji priorytetowych dla Unii kwestii. Tym samym, bezpieczeństwo i walka z nielegalną migracją przejmują agendę polityki pomocy

rozwojowej.. Jak zaznaczono, „EDF uwzględnił niektóre z tych nowych priorytetów, ale istnieje realne zagrożenie, że EDF zostanie zmuszony do reagowania na programy, które oddalają fundusz od głównego celu (…) i które trudno pogodzić z podstawowymi wartościami EDF" (Raport, s. vii). Tym samym projekty finansowane w ramach EDF podkreślają priorytety polityczne Unii Europejskiej w danym okresie. Dla przykładu, w porównaniu z poprzednim EDF, w latach 2014-2017 szczególnie istotne były projekty związane z migracją, zmianami klimatu czy terroryzmem; coraz mniejsze znaczenie mają kwestie powiązane z kryzysem ekonomicznym w Europie. Z kolei bezpieczeństwo i migracje zaczynają się wyraźnie zaznaczać w celach towarzyszących współpracy rozwojowej (szczególnie od 2016 roku), jednak głównie w wymiarze regionalnej współpracy, nie zaś na poziomie programów dla konkretnych państw (Raport, ss. 7-8).

3. Bezpieczeństwo: wspieranie misji pokojowych i inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa

Podobnie jak współpraca na rzecz polityki migracyjnej oraz pomoc rozwojowa, polityka bezpieczeństwa stanowi priorytet współpracy międzykontynentalnej ustalony podczas szczytu w Abidżanie. Podstawowym mechanizmem finansowym w tych kontekście jest Instrument na rzecz pokoju w Afryce (APF) finansowany z budżetu EDF i wspierający trzy rodzaje działań: misje wsparcia pokoju prowadzone przez stronę afrykańską (90% środków budżetowych); budowanie zdolności w ramach ustanowionej w 2002 roku tzw. afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (APSA); oraz mechanizm wczesnego reagowania. Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście APSA, gdyż zgodnie z konkluzjami kontroli Trybunału Obrachunkowego, wsparcie unijne na rzecz APSA przynosiło dotychczas raczej słabe efekty (por. Trybunał Obrachunkowy 2018). Od początku istnienia APF, Unia przeznaczyła 2,7 mld EUR w ramach funduszu. W ramach obecnego EDF pierwotny plan działań na lata 2014-2016 przewidywał alokację 750 mln EUR (taka kwota została przyznana również w ramach 10. EDF w poprzednim okresie finansowym). Jednak w związku z rosnącymi potrzebami została dwukrotnie zwiększona – o 150 mln EUR w grudniu 2015 roku oraz o kolejne 150 mln EUR w grudniu 2016 roku[4]. Beneficjentami instrumentu są Unia Afrykańska, regionalne organizacje gospodarcze oraz afrykańskie organizacje subregionalne odpowiedzialne za prowadzenie misji pokojowych zgodnie z mandatem Unii Afrykańskiej. W 2018 roku w ramach tego instrumentu wspieranych było siedem misji i inicjatyw, ujętych w poniższej tabeli.

Tabela 1: Misje i inicjatywy wspierane w ramach APF (stan w roku 2018).

Misja		Przyznane środki	Przykładowe działania w 2018 roku
AMISOM	Misja UA w Somalii – stanowi ok. 80% wydatków APF na misje pokojowe	1,7 mld EUR (na okres 2007-2018); 234 mln EUR (2018)	• Wynagrodzenia dla komponentu policyjnego misji • koszty operacyjne biur • wynagrodzenia dla personelu cywilnego • koszty projektów tzw. Quick Impact
ECOMIB	Misja ECOWAS w Gwinea-Bissau	20,2 mln EUR (na okres 2015-2018)	• dofinansowanie personelu wojskowego (545 osób,

[4] European Commission, *African Peace Facility. Annual Report 2017*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-ar-2017-180711_en.pdf [dostęp: 12.12.2019], s. 10.

			włączając personel wojskowy i policyjny)
ECOMIG	Misja ECOWAS w Gambii	7,5 mln EUR (na okres 2017-2018)	• szkolenia gambijskich sił zbrojnych • utworzenie łączonych patroli ECOWAS i gambijskich sił zbrojnych
MNJTF	Wielonarodowa grupa zadaniowa w basenie jeziora Czad	50 mln EUR (na okres 2016-2018)	• wsparcie w zakresie rozwoju zdolności transportowych, komunikacyjnych • pomoc medyczna
CTSAMM	Mechanizm monitorowania przejściowego porozumienia zawieszenie broni w Sudanie Południowym (IGAD)	14,1 mln EUR (na okres 2015-2018)	• utrzymanie wspólnego komitetu technicznego w Dżubie (Sudan Południowy) • grupy monitoringowe i weryfikacyjne działające na terenie całego Sudanu Południowego
HRs/MEs	Rozmieszczenie obserwatorów praw człowieka i ekspertów wojskowych w Burundi (Unia Afrykańska)	7,8 mln EUR (na okres 2016-2019)	• wynagrodzenia i diety dla obserwatorów praw człowieka • wsparcie personelu, w tym podróże służbowe, utrzymanie biur
G5 SAHEL	Przeciwdziałanie terroryzmowi, transnarodowej przestępczości zorganizowanej i handlu ludźmi w regionie Sahelu	70 mln EUR (na okres 2017-2018)	• sprzęt dla sił zbrojnych • budowanie infrastruktury • świadczenie usług (np. ewakuacja rannych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *African Peace Facility. Annual Report 2018*, Luksemburg 2019, s. 15-20.

Raport ewaluacyjny opublikowany w grudniu 2017 roku dotyczący efektywności APF wskazuje na pozytywny odbiór instrumentu w Afryce, zwłaszcza w kontekście wsparcia dla prowadzonych misji (m.in. ECOMIB, AMISOM). Jednocześnie wskazuje się na brak widocznego długotrwałego wpływu na stan architektury bezpieczeństwa i pokoju w Afryce.

Wyzwania stojące przed nową Komisją

Komisja Europejska pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen dziedziczy po komisji Junckera wypracowaną agendę relacji z Afryką, w której dominującą rolę pełnią problemy związane z migracją i włączania tejże kwestii do pozostałych polityk. Podniesienie tematu migracji podczas wizyty w Etiopii sugeruje, że „geopolityczna Komisja von der Leyen" będzie kontynuować tę agendę wobec Afryki. Wiele zależy od przyszłych ram finansowania, gdyż bez odpowiednich środków Komisja nie będzie w stanie ponosić kosztów ambitnych planów. Niejasna jest wciąż kwestia finansowania polityk zewnętrznych UE - do tej pory o rozproszonych źródłach. Choć sam pomysł stworzenia jednego instrumentu łączącego dotychczasowe rozproszone instrumenty (NDICI) jeszcze nie upadł, wciąż kontrowersje budzi kwestia włączenia pozabudżetowego EDF do

NDICI. Jak podkreśla się, takie rozwiązanie od dłuższego czasu dyskutowane jest w ramach instytucji europejskich, za takim rozwiązaniem opowiadają się Komisja Europejska i Parlament Europejski, celem zwiększenia transparentności wydatkowanych środków. Przeciwko „ubudżetowieniu" EDF opowiadają się jednak państwa członkowskie – m.in. Francja, Polska czy Węgry. Również na decyzje Komisji będą wpływały stanowiska państw członkowskich wobec miejsca migracji w stosunkach politycznych z państwami trzecimi. I tak, na przykład, Francja, Włochy i Hiszpania popierać będą zwiększanie roli działań na rzecz ograniczenia migracji w ramach zewnętrznego instrumentu finansowego – Francja optuje za przeznaczeniem 10% wkładu nowego instrumentu zewnętrznego na migrację, podczas gdy Włochy podniosłyby stawkę do 20% wydatków (por. ETTG 2018, s. 7).

Dużym wyzwaniem będzie na pewno ukształtowanie relacji z państwami AKP w kontekście nowego porozumienia po 2020 roku. Szczególnie istotne politycznie będzie tu wyznaczenie roli, jaką Unia Afrykańska będzie odgrywać w całym procesie. Jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji w sprawie nowej umowy post-Kotonu, AKP i UA wypracowały dwa odrębne stanowiska odnośnie do przyszłej współpracy z UE[5]. Choć w relacjach Unia Europejska – Unia Afrykańska dużo działo się w ciągu ostatnich dwóch dekad, na co zwraca uwagę Maurizio Carbone, paradoks polega na tym, że znaczna część inicjatyw kierowanych do UA finansowana jest z EDF, który przeznaczony jest dla AKP[6].

Na pewno większą rolę będą odgrywać kwestie klimatyczne – jest to już widoczne w zwiększonym finansowaniu projektów w ramach EDF, których celem jest walka z negatywnymi aspektami zmian klimatycznych oraz szeroko pojęte działania na rzecz środowiska. Sama von der Leyen odnosiła się do zmian klimatu w przemówieniu podczas wizyty w Etiopii. Nawiązania przewodniczącej Komisji Europejskiej do przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatycznych zbiegają się w czasie z trwającym szczytem klimatycznym COP25 w Madrycie. Zarówno strona unijna, jak i państwa AKP oraz AU obecne są na szczycie. Wiceprzewodniczący Komisji, Frans Timmermans, ma spotkać się w ramach grup roboczych z przedstawicielami państw AKP (por. Kalendarz Komisji na 13 grudnia 2019).

[5] M. Carbone, *Caught between the ACP and the AU: Africa's relations with the European Union in a post-Cotonou Agreement context*, „ South African Journal of International Affairs" 2018, vol. 25, no 4, pp. 481-496.
[6] Ibidem, p. 483.