

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy”

COM(2008) 654 wersja ostateczna

(2009/C 318/21)

Sprawozdawca: Luca JAHIER

Dnia 17 października 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy»”

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2009 r. Sprawozdawcą był Luca JAHIER.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W ciągu ostatnich 15 lat Afryka była przedmiotem coraz większej uwagi ze strony Chin, które stały się stopniowo jej trzecim co do wielkości partnerem handlowym i gospodarczym w wyniku stałego wzrostu wartości wymiany handlowej, inwestycji i partnerstw zawartych z przeważającą większością krajów afrykańskich. Chociaż Europa pozostaje wciąż najważniejszym partnerem gospodarczym Afryki, to jej relatywna przewaga w wielobiegunowym świecie ulega osłabieniu, gdyż kraje wschodzące starają się ustanowić nową równowagę. Ze względu na to, że Afryka jest bliskim sąsiadem Europy dzielącym z nią wspólne interesy, zaangażowanie innych potęg światowych zobowiązuje Europę do odnowienia stosunków partnerskich z tym kontynentem.

1.2 EKES wyraża uznanie dla propozycji Komisji, by zapoczątkować trójstronny dialog i współpracę między Unią Europejską, Chinami i Afryką. Jest to niezbędny i nieunikniony krok, chociaż jego wynik jest raczej niepewny i problematyczny. Należy w szczególności docenić zarówno pragmatyczne i wielostopniowe podejście, jak i znaczenie czterech zaproponowanych dziedzin: pokoju i bezpieczeństwa, infrastruktury, wykorzystania zasobów naturalnych i zasobów środowiska, rolnictwa i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

1.3 Współpraca trójstronna ma niemniej sens jedynie wtedy, gdy jest skuteczna i parytetowa. Należy odpowiednio uwzględnić punkt wyjścia, którym jest asymetria obecnych stosunków: Chiny to duży kraj, który indywidualnie rozmawia z poszczególnymi krajami afrykańskimi, podczas gdy UE często trudno jest zająć jednolite stanowisko w swych kontaktach z tym kontynentem. Chociaż obecność Chin w Afryce nie jest

pozbawiona negatywnych aspektów, to wiele afrykańskich rządów skłania się raczej ku partnerstwu z Pekinem, który wydaje się bardziej gotowy odpowiedzieć na ich postulaty, nie stawiając jednocześnie warunków i nie obarczając ich powolnymi procedurami biurokratycznymi.

1.4 By współpraca była skuteczna, konieczne jest przede wszystkim upewnienie się co do rzeczywistego zainteresowania wszystkich stron zaproponowaną strategią i praktycznym zaangażowaniem w dialog trójstronny. Komisja i Rada powinny zatem podjąć wszelkie inicjatywy niezbędne do uzyskania odpowiednich reakcji na te propozycje.

Jest ponadto konieczne, by:

— Unia Europejska podjęła większe starania, by jej działania zarówno w dziedzinie gospodarczej, jak i dyplomatycznej, a także współpraca na rzecz rozwoju były spójne z bardziej zdecydowanym długofalowym podejściem geostrategicznym, które ożywiłoby zdecydowanie strategię lizbońską UE-Afryka oraz wiązałoby się ze zwiększeniem ilości środków finansowych;

— rządy i Unia Afrykańska zwracały większą uwagę na długoterminowe korzyści, jakie ich kraje mogą czerpać z partnerstwa z Unią Europejską i Chinami, ograniczając pole dla bezpośrednich korzyści przywódców lokalnych; z tego względu niezbędne jest ich wsparcie w rozwijaniu umiejętności opracowywania długoterminowych strategii rozwoju regionalnego i kontynentalnego i zarządzania nimi;

— zaapelowano do Chin o większe zaangażowanie, tak by owoce współpracy trójstronnej, a także dwustronnej z poszczególnymi krajami afrykańskimi przynosiły korzyści nie tylko ich rządowi, lecz również całemu społeczeństwu i ludności lokalnej.

1.5 By zrównoważony wzrost lokalny był pierwszoplanowym celem, należy przede wszystkim zagwarantować, że:

- wsparte zostanie tworzenie lokalnej wartości dodanej;
- tworzone będą nowe infrastruktury socjalne, z uwzględnieniem istniejących struktur;
- będzie miał miejsce rzeczywisty transfer kompetencji i technologii;
- wsparty zostanie wzrost rynków lokalnych i regionalnych oraz przedsiębiorstw lokalnych, a bardziej ogólnie rzecz ujmując – nastąpi polepszenie warunków życia i pracy;
- wspierane będą partnerstwa między przedsiębiorstwami zagranicznymi i lokalnymi;
- nie zwiększy się niemożliwy do spłacenia długoterminowy dług i wzmocnione zostaną ogólnie instytucje lokalne i regionalne.

1.6 Parytetowy dialog i współpraca powinny ponadto umożliwić każdej ze stron podniesienie również najbardziej kontrowersyjnych kwestii lub zagadnień, które są przedmiotem rozbieżnych opinii i obaw. Uwzględnienie w proponowanym procesie – w oparciu o przyjętą już decyzję Rady Unii Europejskiej – kluczowych kwestii pominiętych w komunikacie, takich jak demokratyczne sprawowanie rządów, prawa człowieka i rola społeczeństwa obywatelskiego, byłoby spójniejsze zarówno ze strategią lizbońską z 2007 r., jak i z umową z Kotonu z 2000 r., która reguluje kontakty UE z krajami AKP.

1.7 Zdaniem EKES-u niezbędne jest podkreślenie wagi zaangażowania w dialog trójstronny wszystkich podmiotów niepaństwowych, zwłaszcza sektora prywatnego, organizacji związkowych, rolników, organizacji skupiających kobiety, konsumentów itp. W ostatnich latach rola tych podmiotów znacznie się zwiększyła, między innymi w wyniku powodzenia konwencji z Lomé i umowy z Kotonu. Nie należy zatem narażać lub osłabiać tej pozytywnej dynamiki związanej z udziałem różnych podmiotów społeczno-gospodarczych w kontaktach UE-Afryka,

lecz raczej odpowiednio je promować. EKES zwraca się zatem do Komisji o uwzględnienie tej kluczowej kwestii w swym wniosku.

1.8 Wziąwszy pod uwagę multilateralną politykę Europy oraz rosnące zainteresowanie USA Afryką, współpraca trójstronna między UE, Chinami i Afryką może zostać również poszerzona o Stany Zjednoczone z myślą o bardziej całościowym, skutecznym i parytetowym partnerstwie, które działałoby z pewnością we wskazanych dziedzinach, lecz mogłoby zostać również rozwinięte w innych obszarach.

2. Wstęp

2.1 Afryka bardzo szybko się zmienia. Chociaż wciąż wytwarza zaledwie 2 % PKB i poniżej 1 % światowej produkcji przemysłowej, kontynent ten włącza się ponownie do globalizacji po kilkudziesięciu latach marginalizacji geopolitycznej i gospodarczej. Unia Europejska jest wciąż jej najważniejszym partnerem gospodarczym, lecz zabiegają o nią w coraz większym stopniu „wschodzący inwestorzy”, głównie Chiny, lecz także Indie, Japonia, Korea Południowa, wielkie kraje Ameryki Łacińskiej i kraje położone nad Zatoką Perską. W ostatnich latach również Stany Zjednoczone ponownie zwróciły uwagę na Afrykę, przede wszystkim z myślą o zagwarantowaniu sobie pewnych dostaw energii i o zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych. Chociaż 40 % ludności nadal żyje poniżej progu ubóstwa, Afryka jest w coraz mniejszym stopniu postrzegana jako „pozbawiony nadziei kontynent”, a coraz bardziej jako „nowa granica” oferująca możliwości rozwoju i prowadzenia interesów.

2.2 W ostatnim dziesięcioleciu w Afryce dały się zauważyć istotne innowacje polityczne: powstanie Unii Afrykańskiej, wraz z wprowadzeniem jej planu strategicznego na lata 2004-2009, zastosowanie nowych możliwości interwencji w celu rozwiązywania konfliktów, wzmocnienie regionalnych wspólnot gospodarczych, afrykańskie modele rozwoju gospodarczego (NEPAD, Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki) i sprawowania rządów (Afrykański Mechanizm Wzajemnej Oceny).

2.3 Jak kilkakrotnie podkreślał komisarz Louis Michel⁽¹⁾, wszystkie te zmiany sprawiły, że wznowione międzynarodowe zainteresowanie Afryką skupiło się na trzech kluczowych obszarach: interesach gospodarczych i geostrategicznym, a także interesach związanych z bezpieczeństwem i władzą.

2.4 Na płaszczyźnie gospodarczej, oprócz konkurencji w celu uzyskania dostępu do zasobów naturalnych tego kontynentu i sprawowania nad nimi kontroli, uwagę zwrócono również na wciąż olbrzymie możliwości afrykańskiego rynku wewnętrznego, którego średni wzrost w ostatnich latach wyniósł 6 %, którego poziom inflacji był niski i któremu towarzyszył wzorcowy proces stałego ograniczania długu publicznego.

⁽¹⁾ Zob. zwłaszcza Louis MICHEL, „Afrique-Europe: l'indispensable alliance”, na prawach rękopisu, KE, 2007.

2.5 W obu tych obszarach Chiny wykazały się wielką determinacją i zdolnością do długoterminowych inwestycji strukturalnych⁽¹⁾, zmieniając tym samym charakter historycznego związku z krajami afrykańskimi, którego początki sięgają lat 50. Chociaż Chiny wciąż kładą nacisk na współpracę Południe-Południe między krajami rozwijającymi się, to od połowy lat 90. zwracają większą uwagę na możliwości gospodarcze, jakie oferuje Afryka, i nawiązały przyjacielskie stosunki z prawie wszystkimi krajami afrykańskimi. Wymiar kontynentalny nowego chińskiego podejścia został potwierdzony przez utworzenie przez rząd chiński forum współpracy między Chinami a Afryką (FOCAC)⁽²⁾, a odbywające się co trzy lata szczyty tego forum (Pekin 2000 r., Addis Abeba 2003 r., Pekin 2006 r. oraz szczyt przewidziany w Sharm el-Sheikh w Egipcie na grudzień 2009 r.) wyznaczyły rytm stałej ewolucji stosunków między Chinami a krajami Afryki. Odnowionej strategii Chin wobec Afryki nadano oficjalny charakter, publikując w styczniu 2006 r. „białą księgę” w sprawie polityki Chin w Afryce⁽³⁾.

2.6 Znaczne zmiany kontekstu w porównaniu z poprzednimi dziesięcioleciami skłoniły również Unię Europejską do dokonania przeglądu swej polityki wobec Afryki. Proces ten doprowadził do przyjęcia w grudniu 2007 r. w Lizbonie nowej wspólnej strategii Afryka-UE, na której temat Komitet wypowiedział się w długiej i szczegółowej opinii⁽⁴⁾.

2.7 Podczas gdy Chiny i Europa zwiększają na nowo swe zainteresowanie Afryką i są gotowe do inwestowania na tym kontynencie, sposób, w jaki zdefiniują one w przyszłości swą linię działania, budzi pytania i oczekiwania zarówno ze względu na oczywistą konkurencję, jak i możliwości współpracy. Należy wziąć pod uwagę, że o ile w ujęciu bezwzględnym UE i Chiny zajmują odpowiednio pierwsze i trzecie miejsce wśród partnerów handlowych i zagranicznych inwestorów w Afryce, to w ostatnim dziesięcioleciu względne znaczenie kontaktów handlowych między Europą a Afryką zmniejszyło się, a między Chinami i Afryką – drastycznie wzrosło⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Nie chodzi jedynie o zasoby naturalne, infrastrukturę i handel. Wiodący bank chiński *Industrial Land Commercial Bank of China* nabył 20 % udziałów największego banku południowo-afrykańskiego, a jednocześnie afrykańskiego *Standard Bank*, płacąc 5,6 mld dolarów. Jest to największa do tej pory inwestycja grupy zagranicznej w Afryce.

⁽²⁾ Zob. oficjalna strona FOCAC: www.focac.org/eng/

⁽³⁾ „China's African policy”, 12 stycznia 2006 r., <http://www.focac.org/eng/zgdfzcc/t463748.htm>

⁽⁴⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148-156, „Partnerstwo strategiczne między UE a Afryką”, sprawozdawca: DANTIN.

⁽⁵⁾ Według MFW obroty handlowe UE-Afryka, które w 1995 r. stanowiły 45 % całkowitej wymiany handlowej Afryki, spadły do nieco ponad 30 %, podczas gdy Chiny przeszły od śmiesznie niskiego odsetka w 1995 r. do ok. 27 % obecnie. W 2008 r. wymiana handlowa między Chinami a Afryką osiągnęła wartość 106,8 mld dolarów, stanowiąc tym samym 45-procentowy wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim i przewyższając z dwuletnim wyprzedzeniem wartość 100 mld wyznaczoną na szczycie w Pekinie w 2006 r., którą miano osiągnąć do 2010 r. Zob. również *Commission staff working paper, Annexes to the Communication of the Commission, SEC(2008) 2641* wersja ostateczna.

2.8 Przyjmując odpowiedzialność za nasilającą się debatę publiczną na temat znaczenia Chin w Afryce, a także kierując się rezolucją przyjętą na ten temat przez PE w kwietniu 2008 r.⁽⁶⁾, w ciągu ostatnich dwóch lat Komisja Europejska zapoczątkowała dogłębne przemyślenia, którym towarzyszyły znaczące inicjatywy w zakresie szerokich konsultacji⁽⁷⁾, w celu zrozumienia konsekwencji bieżących procesów i wytyczenia możliwych kierunków trójstronnego dialogu między UE, Chinami i Afryką.

3. Treść komunikatu

3.1 Komunikat proponuje poszukiwanie najbardziej odpowiednich sposobów ułatwienia procesu dialogu i współpracy parytetowej między UE, Chinami i Afryką. Głównym celem Komisji jest zatem krzewienie wzajemnego zrozumienia i umożliwienie podejmowania wspólnych i skoordynowanych działań w strategicznych dziedzinach, zgodnie z priorytetami zdefiniowanymi przede wszystkim przez instytucje afrykańskie.

3.2 Komunikat opiera się na pragmatycznej i wielostopniowej koncepcji działania, skupiającej się głównie na praktycznej koordynacji w obszarach uznawanych za kluczowe dla wspierania stabilności i rozwoju Afryki. Należą do nich:

— **Pokój i bezpieczeństwo w Afryce** – w celu pogłębienia współpracy z Unią Afrykańską i Chinami w ramach ONZ, tak by wesprzeć rozwój warunków afrykańskiego pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwinąć umiejętności zarządzania operacjami pokojowymi UA.

— **Wspieranie infrastruktury w Afryce**, która jest podstawą rozwoju, inwestycji i handlu, w celu poprawy łączności i integracji regionalnej, zwłaszcza w sektorze transportu, telekomunikacji i energii.

— **Zrównoważona gospodarka zasobami środowiska i zasobami naturalnymi**, która – umacniając powiązania z takimi inicjatywami, jak Inicjatywa na rzecz Przejrzystości w Przemśle Wydobywczym (EITI), Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT), a także proces Kimberley na rzecz przejrzystości w przemyśle diamentowym – umożliwi zwiększenie przejrzystości procesów oraz przyczynia się do transferu technologii i środków finansowych w celu stawienia czoła zmianom klimatu i wsparcia rozwoju źródeł energii odnawialnej.

⁽⁶⁾ „China's policy and its effect on Africa”, sygn. Parlamentu Europejskiego: A6-0080/2008/P6_TA-PROV(2008)0173, rezolucja PE z marca 2008 r., sprawozdawca: Ana Maria GOMES.

⁽⁷⁾ Szczególnie istotna była konferencja „Partners in competition? EU, Africa and China” zorganizowana przez KE 28 czerwca 2007 r., w której udział wzięło ponad 180 decydentów politycznych, ekspertów i dyplomatów afrykańskich, chińskich i europejskich.

— **Rolnictwo i bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność** – w celu zwiększenia wydajności i podniesienia poziomów produkcji afrykańskiego rolnictwa, przede wszystkim za pośrednictwem badań i innowacji w rolnictwie, kontroli weterynaryjnych oraz bezpieczeństwa żywności, w kontekście szeroko zakrojonego programu na rzecz rozwoju afrykańskiego rolnictwa (CAADP).

3.3 Komisja uważa, że dialog i konsultacje powinny się rozwijać na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym, kontynentalnym, a także w stosunkach dwustronnych UE-Chiny), tak by krzewić wzajemne zrozumienie polityki i podejść wśród decydentów politycznych tych trzech stron, tym samym umożliwiając rozwinięcie konkretnych perspektyw współpracy. Jednocześnie proces ten będzie służyć zwiększeniu skuteczności pomocy, zgodnie z deklaracją paryską z marca 2005 r. i wnioskami z seminarium w Accrze z września 2008 r.

3.4 Rada Unii Europejskiej przyjęła główne zalecenia zawarte w komunikacie, uznając, że dialog trójstronny może się przyczynić do „wsparcia wzmoczonych wysiłków Afryki i wspólnoty międzynarodowej na rzecz demokratyzacji, integracji politycznej i gospodarczej, dobrego sprawowania rządów oraz poszanowania praw człowieka”⁽¹⁾, i zalecając bardziej dogłębną analizę propozycji konkretnych środków.

3.5 EKES odnotowuje jednak z niepokojem i rozczarowaniem, że ani Chiny, ani UA nie przyjęły do tej pory żadnego oficjalnego stanowiska w sprawie dialogu trójstronnego zaproponowanego przez UE. Współpraca z Afryką nie znalazła się w programie ostatniego szczytu UE-Chiny, tak jak proponował omawiany komunikat⁽²⁾. Obecnie brak zatem namacalnych dowodów, że Chiny i UA są skłonne przyjąć propozycję UE.

4. Pozytywne aspekty

4.1 Komunikat zawiera wiele godnych uznania, pozytywnych aspektów, szczególnie:

— podejście oparte na dialogu i wymianie, które wpisuje się w niezbędną politykę koordynacji między donatorami a głównymi zainteresowanymi stronami;

— pragmatyczne podejście polegające na wyborze czterech dziedzin o niewątpliwie strategicznym znaczeniu i dużych możliwościach działania;

— proponowany progresywny charakter rozwoju współpracy trójstronnej, która ma na celu optymalne wykorzystanie

wszystkich już istniejących struktur, zamiast tworzenia kolejnej kosztownej struktury wielostronnej.

4.2 Szczególnie jeżeli chodzi o drugi punkt, nie ma wątpliwości, że cztery wyodrębnione dziedziny mają kluczowe znaczenie dla rozwoju kontynentu afrykańskiego, podobnie jak – chociaż w inny sposób – dla systemów stosunków dwustronnych Chiny-Afryka i Europa-Afryka.

4.3 Ponowne zaognienie się niektórych konfliktów oraz słabość trwających już procesów pokojowych wraz z zagrożeniem nowymi formami integrizmu i rozszerzeniem się obszarów, na których mogą powstawać bazy terrorystów, nadają wielkie znaczenie współpracy mającej na celu utrzymanie i krzewienie pokoju oraz bezpieczeństwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na wsparcie struktur afrykańskiego pokoju i bezpieczeństwa oraz operacji UA na rzecz utrzymania pokoju, w formie rozwoju zdolności administracyjnych, przygotowania zawodowego, wsparcia logistycznego i gospodarczego.

4.4 Współpraca w celu utrzymania oraz krzewienia pokoju i bezpieczeństwa powinna niemniej obejmować konkretny dialog na temat dostarczania i sprzedawania broni, zwłaszcza rządów lub zbrojnym grupom rebelianckim zaangażowanym w bieżące konflikty lub naruszającym w poważny sposób prawa człowieka⁽³⁾, wprowadzając tym samym do kontaktów trójstronnych między Chinami, Europą i Afryką zagadnienie, na temat którego rozpoczęto już dyskusje w ramach ONZ.

4.5 Położenie ponownie nacisku na inwestycje infrastrukturalne, które były przez długi czas zaniedbywane przez Europę w jej współpracy z Afryką, a jednocześnie stanowiły główny element podejścia Chin do tego kontynentu, ma znaczenie strategiczne z dwóch przyczyn. Przede wszystkim odpowiednia infrastruktura jest konieczna do zagwarantowania zarówno dostępu do surowców lub produktów wprowadzanych na rynek afrykański i ich transportu, jak i tych form praktycznej i rzeczystwej integracji regionalnej, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Afryki. Poprawa infrastruktury oraz tworzenie jej od podstaw jest ponadto wyraźnym priorytetem wielu afrykańskich rządów i nie można tego aspektu uzależniać wyłącznie od potencjału i stabilności finansowej na szczeblu lokalnym⁽⁴⁾.

4.6 Znaczenie równowagi ekologicznej i gospodarki zasobami naturalnymi jest oczywiste, nie tylko jeżeli chodzi o międzynarodowy kontekst zmian klimatu, lecz również o wszystkie aspekty związane z warunkami wykorzystania i transportu zasobów naturalnych Afryki, zwłaszcza mineralnych i energetycznych.

⁽¹⁾ Zob. wnioski z 2902. sesji Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 10 listopada 2008 r.

⁽²⁾ 11. szczyt UE-Chiny, Praga, 20 maja 2009 r., wspólny komunikat końcowy.

⁽³⁾ Por. przypis 7.

⁽⁴⁾ Zob. dyskusje i rozważania prowadzone na 12. szczycie UA w dn. 26 stycznia – 3 lutego 2009 r. w Addis Abebie, którego kluczowym tematem był właśnie „Rozwój infrastruktury w Afryce” (www.africa-union.org).

4.7 W ostatnich latach debata dotyczyła przede wszystkim warunków środowiska i pracy w zakładach zarządzanych przez przedsiębiorstwa chińskie lub z nimi powiązanych, które działają w Afryce, co obszernie dokumentuje badanie *African Labour Research Network* ⁽¹⁾. Nie należy jednak zapominać, że tę samą dyskusję trzeba przeprowadzić również na temat wielu przedsiębiorstw europejskich lub ponadnarodowych. Problem poszanowania norm międzynarodowych, a także przejrzystości ⁽²⁾ przy zawieraniu i wdrażaniu umów podpisanych z afrykańskimi rządami dotyczy zatem w równym stopniu Chin, Europy i Afryki i musi stanowić integralną część trójstronnego dialogu na temat zrównoważonej gospodarki zasobami środowiska i zasobami naturalnymi, a także na temat wsparcia infrastruktury w Afryce.

4.8 Uznanie kluczowej roli rolnictwa i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność stało się ponownie jednym z priorytetów głównych donatorów i wspólnej strategii wobec kontynentu afrykańskiego. Niemniej konieczne jest, by fakt ten znalazł szybko wyraz w konkretnych działaniach wspieranych w dłuższej perspektywie, które dotyczyłyby wszystkich aspektów rozwoju obszarów wiejskich, zapewniając pełny udział ludności wiejskiej, zaangażowanie organizacji wiejskich oraz ochronę ich dostępu do zasobów lokalnych i gospodarowania nimi w perspektywie długoterminowej.

4.9 W związku z tym należy wziąć pod uwagę niedawny alarm wszczęty na szczycie organizacji rolniczych z pięciu afrykańskich regionów zorganizowanym w Rzymie przez Coldiretti, który dotyczył dużego wzrostu wykupu gruntów rolnych w Afryce i innych krajach rozwijających się przez takie kraje, jak Korea Południowa, Chiny, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Arabia Saudyjska i Japonia, które pragną w ten sposób zagwarantować sobie zaopatrzenie w żywność i zasoby do produkcji biopaliw ⁽³⁾.

4.10 Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność może zostać wykorzystana do zapoczątkowania dialogu na inne istotne tematy, takie jak dążenie do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, ochrona grup ludności znajdujących się w najmniej korzystnym położeniu, a także ochrona zdrowia. W tej ostatniej dziedzinie należy zwrócić szczególną uwagę na wytyczenie wspólnych strategii walki z trzema wielkimi pandemicznymi ⁽⁴⁾ (malaria, HIV/AIDS i gruźlica), które są już zresztą przedmiotem współpracy w gremiach międzynarodowych.

⁽¹⁾ A. Yaw Baah - H. Jaunch, „Chinese investment in Africa, a labour perspective”, ALRN, maj 2009, http://www.fnv.nl/binary/report2009_chinese_investments_in_africa_tcm7-23663.pdf

⁽²⁾ Zob. Tax Justice Network, „Breaking the curse: how transparent taxation and fair taxes can turn Africa's mineral wealth into development”, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa_0903_breaking_the_curse_final_text.pdf

⁽³⁾ Organizacje te stwierdziły, że w samym 2008 r. zakupiono 7,6 mln hektarów. Zwróciły również uwagę na umowy w dziedzinie rolnictwa podpisane przez Chiny z różnymi krajami afrykańskimi http://www.coldiretti.it/docindex/cncd/informazioni/314_09.htm
Zob. również L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley, „Land grab or development opportunity? – Agricultural investment and international land deals in Africa”, FAO-IFAD-IIED, maj 2009 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 104-109, „Konieczność priorytetowego traktowania Afryki: punkt widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Adrien BEDOSSA.

4.11 Co się tyczy roli instytucji afrykańskich w procesie trójstronnego dialogu, na uznanie zasługujące kluczowe znaczenie Unii Afrykańskiej, wraz z regionalnymi organizacjami gospodarczymi i poszczególnymi państwami. Równie istotne jest umożliwienie trojce Unii Afrykańskiej udziału w corocznym dialogu UE-Chiny, a także przyznanie Komisji Unii Afrykańskiej z Addis Abeby roli ułatwiającej regularne konsultacje trójstronne. Elementy te doskonale współgrają z potrzebą – podkreślona już przez EKES w opinii w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką ⁽⁵⁾ – zadbania o to, by instytucje afrykańskie przyjęły na siebie praktyczną odpowiedzialność, tak by wzmocnić swą suwerenność i legitymizację, a także umożliwić tworzenie faktycznie zrównoważonych partnerstw. Niemniej należy się upewnić, że priorytety te spotkały się z uznaniem Unii Afrykańskiej i zostały przez nią przyjęte i że przełożą się jak najszybciej na konkretne plany działania.

4.12 Dążenie do trójstronnego dialogu między UE, Chinami i Afryką jest tym bardziej istotne, jeżeli weźmiemy pod uwagę uznanie, jakim Pekin cieszy się w Afryce. Wielu afrykańskim rządów Chin wydają się godnym naśladowania przykładem, gdyż udało im się przezwyciężyć ubóstwo i choroby, a także stać się w ciągu zaledwie jednego pokolenia pierwszoplanowym graczem na arenie międzynarodowej. Ubóstwo zwalczano tam przede wszystkim na obszarach wiejskich, koncentrując się na rozwoju i wzroście wydajności rolnictwa, co jest strategią, która może posłużyć również interesom krajów afrykańskich ⁽⁶⁾. Atrakcyjność Chin zwiększyła się również ze względu na fakt, że nie mają one dziedzictwa kolonialnego, wciąż określają się jako kraj rozwijający się i odrzucają podejście oparte na relacjach donator-beneficjent, które ze względów historycznych charakteryzuje bardziej obszar OECD. Cechy te w połączeniu z dużą dostępnością środków, które można zainwestować lub pożyczyć afrykańskim partnerom rządowym, stanowią oczywiście atut Pekinu w kontaktach z Afryką.

5. Kwestie problematyczne

5.1 Jednocześnie stosunki między Chinami a Afryką mają pewne problematyczne aspekty, które niepokoją obserwatorów zewnętrznych i które powinny stać się przedmiotem dialogu w ramach procesu współpracy trójstronnej zaproponowanej przez Komisję.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148-156, cytowana wcześniej opinia.

⁽⁶⁾ Posiadając zaledwie 7 % ziem uprawnych, Chiny dostarczają pożywienia 22 % ludności świata, w znacznym stopniu zwalczając również skrajne ubóstwo, analfabetyzm, najgroźniejsze choroby i epidemie oraz ograniczyły śmiertelność noworodków. Zdaniem Martina Ravalliona („Are there lessons for Africa from China's success against poverty?” – The World Bank, Policy Research working paper, nr 4463, styczeń 2008 r.) Afryka może wyciągnąć istotne wnioski z uważnej analizy kluczowych aspektów rozwoju Chin. Zob. załącznik 2.

Zob. również R. SANDREY, H. EDINGER, „The relevance of Chinese agricultural technologies for African smallholder farmers: agricultural technology research in China”, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, kwiecień 2009 r., <http://www.ccs.org.za/downloads/CCS%20China%20Agricultural%20Technology%20Research%20Report%20April%202009.pdf>

5.2 Coraz wyraźniejsza obecność Chin w Afryce nie jest pozbawiona ciemnych stron, począwszy od powrotu do centralnej pozycji rządów lokalnych i elit miejskich wraz z wynikającą z tego, niepokojącą marginalizacją afrykańskiego sektora prywatnego, narażeniem skromnych osiągnięć społecznych afrykańskich związków zawodowych, a także bardzo niekorzystnymi warunkami pracy lokalnych robotników. Faktyczne partnerstwo równych sobie stron powinno przewidywać możliwość uwzględnienia w programie przez wszystkie trzy strony również najbardziej kontrowersyjnych kwestii lub zagadnień, które wzbudzają rozbieżne opinie i obawy.

5.3 Porównując cztery obszary współpracy zaproponowane przez Komisję z ośmioma punktami wskazanymi jako priorytetowe w planie działania będącym częścią strategii europejsko-afrykańskiej zainaugurowanej w Lizbonie ⁽¹⁾, można zauważyć, że w komunikacie nie poruszono takich istotnych kwestii, jak demokratyczne sprawowanie rządów, prawa człowieka oraz godziwa praca. Uwzględnienie przez UE tych zagadnień, a także roli społeczeństwa obywatelskiego w dialogu trójstronnym byłoby bardziej zgodne zarówno ze strategią lizbońską, jak i z umową z Kotonu z 2000 r. ⁽²⁾, która reguluje kontakty UE z krajami AKP.

5.4 UE i Chiny prowadzą w Afryce różne strategie działania. Podczas gdy UE dostarcza większość swej pomocy w postaci darów, stawiając zresztą coraz istotniejsze warunki polityczne (poszanowanie zasad demokracji, praw człowieka, konwencji MOP, walka z korupcją i rozwój praktyk dobrego sprawowania rządów, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego) i dążąc do zmniejszenia ubóstwa, Chiny udzielają przede wszystkim pożyczek na warunkach preferencyjnych, ukierunkowanych w dużej mierze na budowę infrastruktury i gwarantowanych przez umowy długoterminowe na eksploatację zasobów naturalnych. Ponadto chińskie pożyczki są często powiązane z wykorzystaniem chińskich przedsiębiorstw, dóbr, a czasami nawet siły roboczej w formie „pomocy związanej”, obecnie w dużej mierze zaniechanej przez kraje OECD. Wreszcie same zasady obszaru OECD w dziedzinie zamówień publicznych faworyzują w wielu wypadkach przedsiębiorstwa z krajów wschodzących, przede wszystkim Chin.

5.5 Ogólnie rzecz ujmując, chińskie podejście w większym stopniu odpowiada afrykańskim klasom rządzącym, gdyż nie towarzyszą mu żadne warunki, a jego realizacji nie opóźnia nadmierna europejska biurokracja. Niemniej wiąże się z nim podwójne ryzyko: ponownego masowego zadłużenia, którego długofalowe skutki mogą być niemożliwe do przewyżyczenia, i zwiększenia zależności gospodarek poszczególnych krajów od produkcji i eksportu jednego rodzaju upraw, które są powiązane z wahaniami się cen na rynkach międzynarodowych.

⁽¹⁾ Pokój i bezpieczeństwo, demokratyczne sprawowanie rządów i prawa człowieka, handel, integracja regionalna i infrastruktura, partnerstwo na rzecz osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, energia, zmiany klimatu, migracja, mobilność i praca, nauka, społeczeństwo informacyjne i przestrzeń kosmiczna.

⁽²⁾ Zob. art. 9 ust. 1.

5.6 Chociaż Europa jest wciąż pierwszoplanowym partnerem gospodarczym i handlowym Afryki, to trudno jej przemawiać jednym głosem i dbać o prawdziwą spójność wszystkich kierunków swej polityki, czy to na rzecz rozwoju i handlu, czy też polityki zagranicznej i na rzecz bezpieczeństwa. Istnieje wciąż również wiele ograniczeń w koordynacji działań prowadzonych w terenie przez różne państwa członkowskie, co prowadzi do utraty wpływu i skuteczności.

6. Niektóre dodatkowe przeszkody

6.1 Oprócz wspomnianych już warunków, które UE stawia Afryce, istnieją również inne aspekty odróżniające podejście europejskie od chińskiego, które podkreślane są przez różne rządy afrykańskie:

— różne problemy dotyczące kontaktów UE z krajami afrykańskimi powstałe w czasie negocjacji w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym, dla których alternatywę stanowi stopniowe i dobrze nagłośnione otwarcie chińskiego rynku na afrykańskie towary wolne od cła (do 2010 r. ich liczba powinna wzrosnąć do 440, w porównaniu z 190 w 2006 r.);

— duże i widoczne zaangażowanie w budowę infrastruktury, szkół, szpitali i budynków publicznych przez rząd chiński, w porównaniu z częstokroć jedynie połowicznie wykonanymi pracami w ramach wcześniejszych inicjatyw europejskich;

— o wiele bardziej konkretna odpowiedź Chin na potrzeby w zakresie szkolenia i przygotowania zawodowego pracowników w sektorze rolnym, medycznym, naukowym i kulturalnym, wraz ze znacznym otwarciem się chińskich uczelni wyższych i placówek edukacyjnych na studentów z Afryki;

— duża dostępność wyrobów chińskich, które stopniowo wdzierają się na rynki i do domów na całym kontynencie, w niektórych wypadkach przy niewielkim poszanowaniu norm międzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa produktów, co przynosi poważne konsekwencje dla zdrowia publicznego i środowiska naturalnego, a także często negatywne skutki dla niektórych sektorów produkcji lokalnej, począwszy od sektora włókienniczego ⁽³⁾.

6.2 Obecny międzynarodowy kryzys gospodarczy i finansowy skłania wreszcie do podjęcia refleksji na temat jego ewentualnego wpływu na Afrykę ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Zob. interesujące sprawozdanie Banku Światowego z 2007 r. pt. „Africa's Silk Road”.

⁽⁴⁾ Zob. komunikat „Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu”, COM(2009) 160 wersja ostateczna oraz sporządzana obecnie opinia EKES-u.

Skutki światowej recesji, zmniejszenie eksportu, protekcyjnistyczne zamknięcie wielu rynków, a także spadek cen wielu surowców tworzą niepokojący obraz, który może poważnie narazić cele osiągnięte w minionym dziesięcioleciu, takie jak zmniejszenie długu i deficytu publicznego, wzrost inwestycji infrastrukturalnych i konkurencja o nie lub uzdrowienie systemów podatkowych, a także wysiłki na rzecz dywersyfikacji krajowych struktur produkcyjnych.

6.3 Wobec kryzysu Chin ostatnio ponownie potwierdziły oraz zwiększyły swoje zobowiązania zarówno w dziedzinie pomocy, pożyczek, jak i inwestycji ⁽¹⁾. UE stara się dotrzymać podjętych zobowiązań, lecz niektóre państwa członkowskie drastycznie zmniejszyły środki i zobowiązania finansowe planowane w 2009 r. w ramach stosunków dwustronnych, sporządzając podobne – o ile nie gorsze – prognozy na 2010 r. Jak podkreślono na wszystkich niedawnych szczytach, konieczne są tymczasem nowe środki.

6.4 W kontaktach między Europą i Afryką oraz Chinami i Afryką coraz większe znaczenie ma szereg zjawisk migracyjnych, które przede wszystkim w odniesieniu do obywateli chińskich przybywających do krajów afrykańskich zostały do tej pory przebadane w niewielkim stopniu. Zapoczątkowanie refleksji na temat warunków i wielkości tych przepływów, a także ich ewentualnych powiązań może być pomocne w zrozumieniu wpływu, jaki mogą one wywrzeć na rozwój Afryki.

6.5 Wreszcie, zdaniem EKES-u fundamentalne znaczenie ma złożona kwestia udziału społeczeństwa obywatelskiego. Jest to zagadnienie kluczowe nie tylko dla strony europejskiej ⁽²⁾, gdyż stało się ono również istotnym elementem i integralną częścią wszystkich kontaktów opartych na partnerstwie z Afryką, zwłaszcza w wyniku umowy z Kotonu. Niemniej aspekt ten nie wydaje się obecnie istotny w stosunkach Chin z Afryką czy w kontaktach dwustronnych między Pekinem a poszczególnymi krajami.

We wszystkich czterech dziedzinach wskazanych przez Komisję możliwe jest szerokie i zorganizowane zaangażowanie wszystkich podmiotów niepaństwowych, zwłaszcza przedsiębiorców, związków zawodowych oraz organizacji rolników, kobiet i konsumentów. Chociaż ich rola w afrykańskich społeczeństwach, a także w dynamice gospodarczej i kontaktach politycznych, została uznana i zwiększyła się dzięki powodzeniu procesu zapoczątkowanego przez konwencję z Lomé i umowę z Kotonu, to istnieje ryzyko, że może ona stracić na znaczeniu i ulec ponownie marginalizacji, jeżeli dialog trój- i dwustronny pozostanie jedynie na szczeblu międzyrządowym. Rolę tę należy uznać tymczasem za decydujący atut, który trzeba optymalnie wykorzystać i któremu trzeba nadać nową dynamikę.

6.6 EKES odnotowuje z niepokojem, że omawiany komunikat pomija tę kwestię, a także praktyczną możliwość zaangażowania w ramach proponowanego procesu zarówno partnerów społecznych, jak i – bardziej ogólnie rzecz ujmując – podmiotów niepaństwowych.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zob. zobowiązania podjęte w czasie podróży prezydenta Hu Jintao w czterech krajach afrykańskich (Mali, Senegal, Tanzania i Mauritius) w połowie lutego 2009 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 68-74 „Stosunki UE – Chin: rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Sukhdev SHARMA.