



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 24 (1956), 14 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Zmiany w polityce brytyjskiej wobec Afryki po brexicie

Jędrzej Czerep

*By złagodzić gospodarcze skutki wyjścia z UE, Wielka Brytania musi wypracować w Afryce nową politykę. Jej głównymi instrumentami będą pomoc rozwojowa oraz nowe umowy handlowe. Jednak krótki czas na ich przygotowanie i rosnąca rywalizacja (m.in. Chin, Turcji, Rosji) na kontynencie wzmacniają pozycję negocjacyjną państw afrykańskich. Wielka Brytania będzie poważnym rywalem handlowym dla UE, zwłaszcza w imporcie produktów afrykańskich.*

Gospodarka Wielkiej Brytanii, dziś rosnąca najwolniej od dekady (ok. 0,1–0,3% pod koniec 2019 r.), potrzebuje rozwiązań, które zapewnią jej stabilny wzrost. Brexit początkowo pogorszy warunki prowadzenia przez brytyjskie firmy handlu i inwestycji w Unii, konieczne więc będzie zrekomensowanie im strat. Od referendum w sprawie opuszczenia UE w 2016 r. Zjednoczone Królestwo sygnalizowało zamiar wzmocnienia kierunku afrykańskiego w swojej polityce zagranicznej, zwłaszcza handlowej. Jednak wydłużenie się procesu wychodzenia z UE, a także rewizja polityki zagranicznej po objęciu teki premiera przez Borisa Johnsona spowodowały, że na początku bieżącego roku, w przeddzień brexitu brytyjska polityka wobec Afryki była niedopracowana.

**Cele i narzędzia Zjednoczonego Królestwa.** Wymiana Wielkiej Brytanii z państwami Afryki w 2018 r. wyniosła ok. 23 mld dol., przy czym na rynek brytyjski trafiło 4,8% eksportu afrykańskiego. Premier Theresa May w sierpniu 2018 r. odwiedziła kontynent (Nigerię, Kenię i RPA – największego partnera handlowego) jako pierwszy brytyjski przywódca od pięciu lat i powiedziała, że Zjednoczone Królestwo do 2022 r. chce stać się największym inwestorem w Afryce spośród państw G7. Wymaga to odwrócenia malejącej tendencji w brytyjskich inwestycjach na kontynencie – ich wartość spadła z 60 mld dol. w 2013 r. do 47 mld w 2017 r.

Brexit wymusza zawarcie nowych umów zapewniających podstawy prawne handlu i inwestycji. Zastąpiłyby one obowiązujące dotąd Wielką Brytanię reżimy unijne, takie jak wspólnotowe umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) czy mechanizm „Wszystko oprócz broni” (EBA) zapewniający najbiedniejszym państwom – w tym wielu afrykańskim – preferencyjny dostęp do rynku zbytu w UE. Jednak jako członek UE Wielka Brytania nie mogła negocjować nowych porozumień z państwami trzecimi. Dlatego, aby utrzymać ciągłość handlu z Afryką, tymczasowo włączono porozumienia unijne z poszczególnymi państwami do brytyjskiego systemu prawnego (tzw. *roll over*). Ma to zagwarantować korzystne warunki działania brytyjskim podmiotom bezpośrednio po brexicie. Założenia negocjacji docelowych umów w Afryce określił w 2017 r. sekretarz handlu międzynarodowego Liam Fox. Przedstawił on propozycję jednostronnych preferencji handlowych dla partnerów afrykańskich, oferując im lepsze warunki zbytu niż UE. Jednak premier Johnson we wrześniu 2019 r. anulował plan Focha bez przedstawienia alternatywy, czego skutkiem było wyhamowanie prac nad brytyjską strategią wobec Afryki.

Impulsem do pobudzenia aktywności w Afryce miał być szczyt inwestycyjny w Londynie 20 stycznia br. z udziałem przedstawicieli 21 państw afrykańskich. Odbył się on pod hasłem uczynienia z Wielkiej Brytanii partnera „naturalnego wyboru” dla Afryki. Rząd Johnsona przedstawił nową politykę rozwojową względem Afryki, która ma być realizowana z większym udziałem biznesu. Wyasygnowano ok. 520 mln dol. nowych środków, m.in. na narzędzia ułatwiające afrykańskim i brytyjskim firmom

nawiązywanie relacji biznesowych i wspierające afrykański eksport. CDC Group, brytyjska rządowa instytucja finansowa na rzecz rozwoju, zadeklarowała wsparcie inwestycji firm prywatnych wartych 2,6 mld dol. w najbliższych dwóch latach. Mają one sprzyjać rozwojowi infrastruktury i technologii przyjaznych środowisku. Podkreślając troskę o klimat, Johnson zaznaczył, że finansowania nie uzyskają żadne projekty węglowe. Jednak wiarygodność tej deklaracji osłabiło zestawienie jej z wysoką wartością kontraktów zawartych podczas szczytu przez brytyjskie firmy na wydobycie paliw kopalnych (2,7 mld dol. m.in. w Kenii, Mozambiku, Wybrzeżu Kości Słoniowej). Łącznie przy okazji londyńskiego spotkania firmy brytyjskie podpisały umowy na ok. 8,5 mld dol.

**Główne problemy.** Najpoważniejszym problemem dla Zjednoczonego Królestwa w realizacji założeń jego polityki wobec Afryki będą skutki mniejszego zainteresowania tym kontynentem w ostatnim półroczu. O ile May przywiązywała dużą wagę do relacji z państwami Afryki w perspektywie brexitu, o tyle Johnson skoncentrowany do końca 2019 r. na negocjacjach z UE nie podejmował tematyki afrykańskiej. W efekcie negocjatorzy brytyjscy będą działali pod presją czasu. Skłoni to państwa afrykańskie do wysuwania dodatkowych roszczeń. Ponadto przywódcy największych państw anglojęzycznych – m.in. Ghany i Nigerii – przekonywali swoje elektoraty, że dzięki brexitowi ich gospodarki szybko wyjdą ze stagnacji. Twarde negocjacje będą więc elementem rozgrywek wewnętrznych niektórych państw Afryki. Atrakcyjność brytyjskiej oferty zmniejszy się też ze względu na rosnące zaangażowanie na kontynencie innych państw – oprócz Chin np. [Turcji](#), [Rosji](#), Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

Negocjacje handlowe może też utrudnić spór o status brytyjskich wysp Czagos, które zgodnie z zaakceptowaną przez większość państw interpretacją rezolucji ZO ONZ nr 1514 powinny przysiąść Mauritiusowi. Prawo rdzennych mieszkańców Czagos wysiedlonych w latach 60. i 70. do powrotu zyskało szerokie poparcie międzynarodowe. W 2019 r. na forum ZO ONZ opowiedziało się za nim 116 państw, a za stanowiskiem brytyjskim tylko 6. Mauritius poszukuje środków nacisku, które zmusiłyby Wielką Brytanię do ustępstw. Może np. przeforsować wydanie przez Unię Afrykańską instrukcji dla jej członków – wszystkich państw kontynentu – włączającej sprawę wysp Czagos do negocjacji bilateralnych.

**Wyzwania dla UE.** Brexit oznacza, że Wielka Brytania stanie się w niektórych dziedzinach konkurentem UE w Afryce – m.in. chce uzyskać wpływ na kształt ram prawnych [Afrykańskiej Kontynentalnej Strefy Wolnego Handlu](#) (AfCFTA), która ma funkcjonować od połowy br. Dlatego oba podmioty równolegle zabiegają o możliwość wsparcia zespołu legislacyjnego opracowującego jej regulacje. Londyńskie City ma pomóc utworzyć w stolicy Ghany, Akrze, regionalny hub usług finansowych. Pierwszym krokiem w tym kierunku było zawarcie porozumienia o współpracy londyńskiej giełdy (na której notowanych jest 112 afrykańskich spółek) z jej ghańską odpowiedniczką. Tworzone przez Wielką Brytanię instytucje finansowe poprzez powiązania z powstającym w tym samym mieście sekretariatem AfCFTA mają zapewnić Brytyjczykom wpływ na nową organizację, z którą UE będzie w przyszłości negocjować warunki współpracy.

Warunki dostępu do rynku brytyjskiego po brexicie jako alternatywa dla propozycji unijnych mają szczególne znaczenie dla państw o dużym eksporcie do Wielkiej Brytanii, jak Tanzania. W ostatnich latach blokowała ona negocjacje o EPA w formacie UE – Wspólnota Wschodnioafrykańska (Tanzania, Kenia, Uganda, Rwanda, Burundi, Sudan Południowy), licząc m.in. na lepszą ofertę od Wielkiej Brytanii. Brexit krótkoterminowo utrudnia obniżenie [napiecia politycznego w relacjach Tanzanii z UE](#), a średnioterminowo osłabia jej siłę oddziaływania w tym kraju.

**Perspektywy.** Stycziowy szczyt w Londynie potwierdził, że Wielka Brytania nie jest gotowa do wyraźnego zwiększenia swojego znaczenia w Afryce. Skala wyasygnowanych podczas spotkania środków (łącznie 3,1 mld dol.) nie pozwalała porównywać go do szczytów europejskich (2017 r., obietnica 48,6 mld dol. inwestycji), francuskich (2017 r., 25 mld dol. środków rozwojowych) czy chińskich (2018 r., 60 mld dol., głównie pożyczek). Rywalizacja Wielkiej Brytanii z UE w zakresie warunków umów handlowych wpłynie na program listopadowego szczytu UE–Afryka. Może np. skłonić Unię do przerwania pozostających w stagnacji negocjacji EPA i przyspieszenia prac nad całościowym porozumieniem z AfCFTA.

Do 31 grudnia 2020 r. priorytetem brytyjskiego Ministerstwa Handlu Zagranicznego będzie negocjowanie umów z największymi partnerami handlowymi, w tym UE i USA. W efekcie może nie starczyć środków na wypracowanie korzystnych porozumień w Afryce. Prawdopodobnie więc od 2021 r. w odniesieniu do części państw afrykańskich automatycznie będą zastosowane przepisy WTO, co oznacza podniesienie barier celnych zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla afrykańskich eksporterów. Chcąc uniknąć tego scenariusza, Zjednoczone Królestwo w toku negocjacji umów bilateralnych będzie skłonne przyznawać państwom afrykańskim lepsze warunki eksportu, np. win z RPA. W takim wariantcie producenci z tych samych branż europejskich zażądadają analogicznych ułatwień, co przełoży się na negocjacje porozumienia UE – Wielka Brytania.