



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

BIULETYN

Nr 103 (2035), 12 maja 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

Francja i długi Afryki – test dyplomacji wielostronnej

Łukasz Maślanka

W związku ze wzrostem zachorowań na COVID-19 w Afryce Francja przedstawia się jako główny orędownik planu pomocy humanitarnej i podjęcia od dawna dyskutowanego postulatu masowego oddłużenia państw kontynentu. W wymiarze politycznym podkreśla to międzynarodową rolę Francji oraz Unii Europejskiej i może zmniejszyć zależność państw afrykańskich od Chin. Prezydent Emmanuel Macron może wykorzystać ewentualny sukces inicjatywy do postulowania reformy systemu globalnego zarządzania – zwłaszcza ONZ – oraz nadania większego znaczenia polityce południowego sąsiedztwa UE.

Choć [Afryka nie jest obecnie głównym ogniskiem pandemii](#), zachodzą obawy, że ekspansja COVID-19 na kontynencie ze słabą opieką zdrowotną może doprowadzić do wielkiej liczby ofiar. Jedną z barier w mobilizacji środków na walkę z kryzysem jest zadłużenie, którego obsługa pochłania 1/3 zysków z eksportu i 13% wydatków. W 2020 r. dług państw Afryki Subsaharyjskiej na rzecz innych państw osiągnął rekordowe 365 mld dol., z czego 145 mld jest wierzytelnością na rzecz Chin. Skupiający głównie państwa OECD Klub Paryski jest wierzycielem ok. 20% afrykańskiego długu. Zapaść gospodarcza i humanitarna Afryki stanowiłaby zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy i interesów Francji, dla której polityka południowego sąsiedztwa jest priorytetem. Stąd pojawił się – poparty przez władze UE i najbogatsze państwa członkowskie – plan pomocy, który ma wymiar nie tylko humanitarny, ale też polityczny.

Macron chce „masowego oddłużenia” państw afrykańskich oraz przeniesienia tam części produkcji europejskich koncernów z Azji. Ponieważ Chiny należą do największych wierzycieli Afryki, powodzenie planu będzie zarazem testem intencji tego państwa wobec krajów rozwijających się. Będzie też – podobnie jak reakcje Rosji i USA – probierzem skuteczności Francji i UE w działaniach wielostronnych.

Geneza inicjatywy. Francuskie działania na rzecz pomocy Afryce w związku z COVID-19 poprzedziło ujawnienie na początku kwietnia wewnętrznej notatki Centrum Analiz i Prognoz Strategicznych (CAPS) przy MSZ Francji. Prognozuje ona upadek rządów krajów kontynentu w wyniku pandemii. Upublicznienie tekstu dodatkowo skupiło zainteresowanie komentatorów na planie pomocy.

28 marca sekretarz generalny ONZ ostrzegł, że koronawirus może zabić w Afryce miliony ludzi. Wezwał kraje rozwinięte do pomocy kontynentowi. 2 kwietnia Francja zapowiedziała działania na rzecz pomocy Afryce. Dzień później Macron odbył wideokonferencję z przywódcami dziewięciu państw kontynentu i przewodniczącym Komisji Unii Afrykańskiej. Przedstawił wówczas zręby czteroczęściowego planu, opublikowane następnie w formie listu otwartego 18 liderów (m.in. Francji, Hiszpanii, Niemiec, Holandii, Włoch, przewodniczącej Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady Europejskiej, prezydentów Egiptu, Angoli i RPA).

Plan dla Afryki. Pierwsza część planu obejmuje bieżącą pomoc medyczną (testowanie, badania nad lekiem i szczepionką). Afryka otrzyma m.in. środki ze zbiórki przeprowadzonej 4 maja przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen. Państwa UE i G20 przekazały na ten cel 7,4 mld euro (Francja – ok. 500 mln euro) organizacjom wyspecjalizowanym, takim jak Światowy Fundusz Walki z AIDS, Gruźlicą i Malaria, fundacja

Billa i Melindy Gatesów oraz Globalny Sojusz na rzecz Szczepień (GAVI). Wielkimi nieobecnymi wśród darczyńców były USA i Rosja. Druga część planu zakłada uruchomienie ok. 100 mld euro na finansowe wsparcie dla Afryki. Przewiduje częściowe umorzenie długów i udział m.in. Banku Światowego, MFW i Afrykańskiego Banku Rozwoju. Trzecia część to pomoc żywnościowa i materialna dla ludności najbardziej dotkniętej izolacją. Ma ją realizować Światowy Program Żywnościowy ONZ (WFP). Czwarta zakłada wsparcie ośrodków badawczych i epidemiologów afrykańskich przez centra z krajów wysoko rozwiniętych (w tym francuski Instytut Pasteura).

Francja domaga się jak najszybszej redukcji zadłużenia Afryki. Zgodnie z jej intencjami Klub Paryski, kraje G20 i niektórzy wierzyciele prywatni ogłosili moratorium na spłatę części zadłużenia (20 mld dol.). Nie ma jeszcze decyzji Banku Światowego co do dalszych 12 mld. Tymczasem komisja gospodarcza ONZ ds. Afryki ocenia, że do walki z epidemią potrzebnych jest w tym roku ok. 100 mld dol. Dla Francji koszt rocznego moratorium to ok. 1 mld dol. Jednak bez anulowania części długu państwa afrykańskie będą musiały zwrócić niespłacone sumy w ciągu następnych trzech lat. Eksperti wątpią, czy będzie to możliwe, zwłaszcza że gospodarki kontynentu skurczą się w tym roku od 2% do 5% (Bank Światowy). Niezależnie od planu, na pomoc Afryce uruchomiono także środki specjalne, z których część to jednak nowe kredyty. Chodzi o 100 mld dol. od MFW, 14 mld dol. wsparcia dla przedsiębiorstw od Banku Światowego czy 20 mld euro od UE. Francja przeznaczyła 1,2 mld euro na dodatkową pomoc rozwojową, lecz tylko 150 mln to darowizna. Możliwe, że w zamian za zwrot reszty Francja przyzna dary o równoważnej wartości (umowy C2D).

Wymiar polityczny. Nie jest jasne, jak na postulat oddłużenia Afryki zareagują Chiny. Zaakceptowały moratorium, lecz niechętnie zrzekną się wiarygodności. Status wierzyciela zwiększa możliwości politycznego nacisku na państwa rozwijające się i – za ich pośrednictwem – na agendy ONZ. Chiny mogą jednak ostatecznie umorzyć część długu z obawy przed niewypłacalnością krajów afrykańskich. Blokowanie planu mogłoby mieć negatywne skutki dla ich wizerunku w Afryce.

Inicjatywa na rzecz Afryki pozwala Francji podkreślić rolę łącznika interesów południowej i północnej części UE. Wskazuje na to lista sygnatariuszy apelu oraz odzew kluczowych państw UE na zbiórkę środków z 4 maja. Zainteresowanie władz UE budzi idea przenoszenia produkcji z Azji do Afryki Północnej w ramach zabezpieczenia autonomii strategicznej Europy. Zyskała ona już poparcie szefa ESDZ Josepa Borrella, który w tekście dla ośrodka analitycznego IFRI wykazał zbieżność poglądów z francuską wizją południowego sąsiedztwa.

Zwraca uwagę brak reakcji Rosji. Podczas szesznastego szczytu Rosja–Afryka w Soczi prezydent Władimir Putin przypomniał, że Rosja umorzyła państwom afrykańskim 20 mld dol. długu (częściowo jeszcze z czasów radzieckich). Choć [Rosja rywalizuje z Francją w Afryce](#), francuscy dyplomaci podkreślają, że obydwa państwa są zagrożone dominacją Chin i USA. Rosja nie jest jednak zainteresowana wzmocnieniem roli Francji w RB ONZ, gdyż sama podkreśla swoją przynależność do klubu trzech mocarstw globalnych.

Nieznanne jest również stanowisko USA. W ostatnich latach podejście władz USA do anulowania długów Afryce było bardzo sceptyczne, a przy tym krytykowały one Chiny za wpędzanie państw afrykańskich w nadmierne zadłużenie. Opowiadały się za traktowaniem każdego kraju oddzielnie. Można się spodziewać, że i tym razem USA zignorują inicjatywę, której efektem może być wzmocnienie pozycji UE i Francji. Jednocześnie będą angażowały się w pomoc humanitarną i rozwojową dla wybranych państw.

Wnioski i perspektywy. Sukces inicjatywy na rzecz Afryki może pomóc jej krajom uchronić się przed zapaścią oraz – po okresie narastania wpływów chińskich – zwiększyć popularność i znaczenie UE i Francji na tym kontynencie. Jednocześnie podkreślałby prestiż Francji jako „mocarstwa równowagi” i przyszłego negocjatora w dyskusji o reformie systemu ONZ. Pozaunijni partnerzy Francji mogą jednak chcieć zminimalizować koszty swojego zaangażowania lub nawet zignorować całe przedsięwzięcie. Jeżeli kraje afrykańskie uznają końcową propozycję za niezbyt korzystną, to ich rozczarowanie może zwrócić się przeciwko Francji.

Plan może zmobilizować UE do większej aktywności w polityce globalnej. Naturalnym partnerem Francji w tych działaniach są Niemcy. Problematyczne dla nich może być jednak wrażenie, że UE nadmiernie koncentruje się na południowym sąsiedztwie i nie udziela podobnego wsparcia Europie Wschodniej. Francja może również wykorzystać dyskusję o oddłużeniu Afryki na rzecz zainicjowania kolejnej: o restrukturyzacji części długów państw członkowskich komplikujących funkcjonowanie strefy euro.

Budowa zaufania krajów afrykańskich do UE jest korzystna z polskiego punktu widzenia. Pandemia podkreśla znaczenie pomocy rozwojowej jako instrumentu polityki zagranicznej. Polska może podkreślić swoje zaangażowanie, przekazując dodatkowe środki na rzecz pięciu afrykańskich krajów priorytetowych programu „Polska Pomoc”. Potrzebne są jednak dalsze wysiłki w celu utrzymania równowagi w polityce UE wobec wschodniego i południowego sąsiedztwa. Przeznaczenie dodatkowych zasobów na rzecz Południa daje asumpt do działań dyplomatycznych na rzecz zwiększenia ich też na Wschodzie.