



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

# BIULETYN

Nr 79 (1827), 12 czerwca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski  
Jolanta Szymańska ● Marcin Terlikowski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

## Zmiany w polityce zagranicznej RPA

Jędrzej Czerep

*Po wyborach parlamentarnych z maja br. RPA, niestały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, zmieni kierunki polityki zagranicznej. Zwycięstwo wyborcze Afrykańskiego Kongresu Narodowego było zasługą popularności urzędującego prezydenta Cyrila Ramaphosy, który położył większy nacisk na międzynarodowy wymiar południowoafrykańskiej polityki. Jego celami będą przywrócenie zaufania zagranicznych inwestorów, wzmocnienie prozachodniego kursu, wspieranie multilateralizmu i reforma Międzynarodowego Trybunału Karnego.*

**Krajobraz polityczny po wyborach.** W wyborach 8 maja ponownie zwyciężył rządzący nieprzerwanie od 1994 r. i upadku apartheidu Afrykański Kongres Narodowy (ANC). Nowo wyłoniony parlament wybrał na prezydenta urzędującego od 2018 r. Ramaphosę, który od 2017 r. jest też przywódcą ANC. Zwycięstwo tej partii było wyrazem poparcia dla polityki Ramaphosy zrywającej z dziedzictwem jego poprzednika na obydwu stanowiskach – Jacoba Zumy. Skandale korupcyjne i awanturnicza polityka zagraniczna, cechujące dekadę jego rządów, doprowadziły do kryzysu zaufania społecznego do partii i pogorszenia międzynarodowego wizerunku państwa. Towarzyszyły temu spowolnienie gospodarcze i odpływ zagranicznych inwestorów. Ramaphosa, w przeszłości popularny związkowiec, obiecywał odnowę ANC przez powrót do wartości Nelsona Mandeli, którego był bliskim współpracownikiem. Postulował zwłaszcza walkę z korupcją. Jego pozycja wewnątrz partii pozostawała jednak niepewna, a polityka zależna od kompromisów z populistyczną opozycją – Bojownikami o Wolność Gospodarczą (EFF). Zwycięstwo ANC w wyborach parlamentarnych i reelekcja Ramaphosy na prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe dały mu mandat do reform.

Najtrudniejszym wyzwaniem nowego rządu Ramaphosy będzie odwrócenie niekorzystnych trendów w gospodarce, dziś rosnącej w tempie poniżej 1%. Dopiero osiągnięcie 3–5-procentowego tempa wzrostu miałyby wpływ na obniżenie bezrobocia wynoszącego 27% (50% wśród młodych). Dla pobudzenia wzrostu niezbędne będzie odzyskanie wiarygodności międzynarodowej i zaufania inwestorów. Dziś główne agencje ratingowe, z wyjątkiem Moody's, oceniają warunki w RPA jako niekorzystne dla inwestycji. Próbą zmiany tego stanu rzeczy będzie m.in. korekta polityki zagranicznej.

**Między BRICS a Zachodem.** W 2011 r. RPA przystąpiła do porozumienia Brazylii, Rosji, Indii, Chin (BRICS), czemu towarzyszyła antyzachodnia retoryka. Skomplikowało to relacje z Unią Europejską i USA. Dla tej pierwszej RPA jest największym partnerem handlowym na kontynencie afrykańskim. UE z kolei jest donatorem 70% wszystkich środków rozwojowych dla RPA. Unia krytycznie oceniała reorientację RPA na BRICS, początkowo odbieranego jako politycznie konkurencyjnego wobec globalizacji opartej na euroatlantyckich instytucjach i standardach. Z kolei spór handlowy ze Stanami Zjednoczonymi w 2015 r. niemal doprowadził do wykluczenia RPA z Africa Growth and Opportunity Act, regulacji ułatwiającej eksport do USA. Pozostałe koszty uczestnictwa w BRICS wiązały się z nieprzejrzystą polityką Zumy. Należało do nich zawieranie niekorzystnych umów z Rosją i Chinami, czemu towarzyszyły oskarżenia o korupcję. Poprzednik Ramaphosy porozumiał się np. z rosyjskim Rosatomem w sprawie budowy w RPA elektrowni jądrowych na warunkach, których nie udźwignąłby budżet państwa.

Uczestnictwo w BRICS było jednak ważne dla polityki zagranicznej RPA – służyło wzmocnieniu pozycji międzynarodowej, głównie na kontynencie afrykańskim. W 2017 r. w Johannesburgu otwarto pierwszą filię New Development Bank, flagowej instytucji finansowej bloku. Ponadto podczas szczytu BRICS w Johannesburgu w lipcu 2018 r. RPA przeforsowała utworzenie pod jego auspicjami centrum badań nad szczepionkami oraz zwiększenie współpracy państw członkowskich w zakresie operacji pokojowych, w większości prowadzonych w Afryce. W obliczu tych wymiernych zysków Ramaphosa nie będzie chciał zrezygnować z uczestnictwa w organizacji. Będzie się jednak starał zrównoważyć koszty i korzyści udziału w BRICS, co pomoże mu nie tylko w odróżnieniu się od poprzednika, lecz także w poprawie relacji z partnerami zachodnimi. O takich aspiracjach może świadczyć to, że w planach wizyt zagranicznych prezydent pomija Rosję. Ponadto Ramaphosa zapowiedział, że nie sfinalizuje umowy z Rosatomem oraz że położy nacisk na odnawialne źródła energii.

**Międzynarodowy Trybunał Karny.** Charakterystycznym elementem polityki Jacoba Zuma była ostra krytyka Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) jako postkolonialnej instytucji uprzedzonej do Afrykanów. Argumentacja ta zyskała na znaczeniu po skandalu związanym z wizytą w RPA w 2015 r. prezydenta Sudanu Omara al-Baszira, poszukiwanego przez Trybunał za zbrodnie w Darfurze. RPA jako państwo sygnatariusz Statutu rzymskiego powinna go była wówczas aresztować. Nie doszło do tego, a Zuma od 2016 r. podejmował próby formalnego wycofania się kraju ze Statutu. Gdyby te zamierzenia zakończyły się sukcesem, a za przykładem RPA poszłyby inne państwa afrykańskie, instytucji groziłoby załamanie. Po odsunięciu Zuma od władzy Ramaphosa zachował w sprawie Trybunału taktyczne milczenie. Nie bronił go wprost, obawiając się medialnego sporu z „antyimperialistyczną” opozycją z EFF i we własnym rządzie przed wyborami. Dziś RPA widzi więcej korzyści z dołączenia do grona państw krytycznych wobec MTK, ale chcących reformować go od wewnątrz, jak np. Tanzania, niż z kontestowania jego dorobku.

**Rada Bezpieczeństwa ONZ i multilateralizm.** Perspektywa niestałego członkostwa w RB ONZ w latach 2019–2020 otworzyła przed Ramaphosą szansę na zaznaczenie roli RPA jako odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych. Jedną z jego pierwszych decyzji po reelekcji było wprowadzenie w kraju podatku od emisji gazów cieplarnianych, dotkliwego dla przemysłu opartego na węglu. RPA zapowiada zwiększoną aktywność w Radzie Praw Człowieka ONZ i Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej. Deklaruje też przyspieszenie tworzenia wielonarodowych Afrykańskich Sił Pokojowych (ASF) mających pozostawać w stałej gotowości do reagowania na kryzysy na kontynencie. W listopadzie 2018 r. MSZ zmieniło wcześniejsze neutralne stanowisko wobec kryzysu w Mjanmie i nakazało dyplomatom zdecydowane potępienie rządu tego kraju na forach międzynarodowych za prześladowania ludności Rohingja. Podejście to ma być przykładem realizacji „wartości Nelsona Mandeli” w polityce zagranicznej, a więc przyjęcia pryncypialnego stanowiska w kwestiach praw człowieka na świecie. Jednak jak dotąd polityka wartości chętniej realizowana jest wobec wybranych państw pozaafrykańskich niż na kontynencie. W styczniu br. RPA nie poparła stanowiska RB ONZ krytykującego władze Demokratycznej Republiki Konga za odcięcie dostępu do internetu po kontrowersyjnych wyborach. Nie wsparła też prób USA i Francji przyjęcia rezolucji podającej w wątpliwość ich wynik, ponieważ mogłoby to zagrozić gospodarczym interesom przedstawicieli południowoafrykańskich elit w Kongu. Również w styczniu br. opozycyjny Sojusz Demokratyczny bezskutecznie wzywał rząd Ramaphosy do działań na rzecz powstrzymania fali represji w Zimbabwie, którego obywatele stanowią najliczniejszą diasporę w RPA.

**Wnioski.** Zwycięstwo wyborcze i reelekcja Ramaphosy połączone z rozpoczęciem przez RPA kadencji niestałego członka w RB ONZ zapowiadają aktywizację w polityce zagranicznej. Na jej ostateczny kształt wpłynie wynik rywalizacji zwolenników Ramaphosy i Zuma wewnątrz ANC. Potrzeba odbudowy zaufania zagranicznych inwestorów i odcięcia się od dziedzictwa poprzednika wzmocni prozachodni kierunek polityki zagranicznej prezydenta RPA. Nie przeszkodzi temu uczestnictwo w BRICS, obecnie odideologizowane i obliczone na zwiększenie pozycji państwa na kontynencie. W wymiarze globalnym Ramaphosa będzie wspierał inicjatywy na rzecz multilateralizmu i powstrzymywania zmian klimatu oraz złagodzi krytykę MTK. W odniesieniu do „wartości Mandeli” w polityce zagranicznej prawdopodobne jest stosowanie dwóch standardów – zasadniczego tylko tam, gdzie nie cierpią na tym interesy gospodarcze. Na kontynencie nie widać ze strony RPA woli zdecydowanych działań politycznych w celu przewyciężenia kryzysów. Ramaphosa będzie prezentował postępy w tworzeniu ASF jako wystarczające sukcesy w tej dziedzinie. Wobec dwuznacznej postawy RPA w Afryce Polska będzie miała trudności z zaangażowaniem tego państwa do współpracy w Komitetach Sankcyjnych ds. Sudanu i Sudanu Południowego, którym przewodniczy w ramach RB ONZ do końca br.