

Komentarz został opracowany przez praktykanta Kajetana Milewskiego pod kierownictwem eksperta Instytutu Sobieskiego Radosława Pyffla.

Przełom mileniów stanowił okres poważnych instytucjonalnych zmian w Afryce zarówno o zasięgu kontynentalnym, jak i regionalnym. W tym samym czasie gdy Mu'ammar Kaddafi postulował na szczycie OJA w Algierze utworzenie Stanów Zjednoczonych Afryki, na wschodzie kontynentu poczyniono kroki ku realizacji innej formy federalizmu. Podpisany w 1999 roku przez przedstawicieli Ugandy, Tanzanii i Kenii traktat ustanawiający Wspólnotę Wschodnioafrykańską (EAC) miał stać się podstawą dla utworzenia nowego państwa Federacji Wschodnioafrykańskiej. Od tego czasu minęły 24 lata, a sygnatariusze wciąż są odrębnymi bytami, dlaczego? Co zmieniło się w tym czasie i jak maluje się przyszłość integracji w Afryce Wschodniej?

Rozwój i wyhamowanie integracji

O perspektywie zjednoczenia państw regionu dyskutowano już na początku lat 60tych, gdyż od czasów kolonialnych rozwijały one wspólne instytucje w dziedzinach komunikacji, usług, transportu czy handlu. Fakt, iż idee te rodziły się w Wielkiej Brytanii, a nie Afryce i to na wczesnym stadium rozwoju państwowości afrykańskiej, spowodował szybki upadek pierwszych prób integracji^[1]. Wraz z końcem zimnej wojny tendencje te odżyły, a sytuacja międzynarodowa stała się bardziej sprzyjająca. Integracja postępowała intensywnie na początku funkcjonowania wspólnoty, powstały mianowicie unia celna i wspólny rynek, lecz od 2017 roku, kiedy przyjęto model konfederacji jako formę przejściową, doszło do znacznego spowolnienia. Rok 2023 miał stanowić kolejny przełom. W maju odbyły się konsultacje w sprawie konstytucji dla Wschodniej Afryki, opóźnione o 2 lata z powodu pandemii Covid19. W tym samym roku powstać miał także bank centralny pierwszy krok w kierunku unii walutowej. Choć negocjacje w sprawie konstytucji dla Afryki Wschodniej faktycznie doszły do skutku i przygotowany został pierwszy projekt, to nadal nie ustalono lokalizacji siedziby banku centralnego, a planowane utworzenie unii walutowej przesunięto z roku 2024 na rok 2031^[2]. Tak duże opóźnienie spowodowała niezdolność niektórych członków do spełnienia kryteriów konwergencji i to właśnie niespójność członków pozostaje największym problemem jeśli chodzi o dalszy rozwój wspólnoty.

„Zbędny balast” – problemy federalizmu wschodnioafrykańskiego

Afrykańska formuła integracji może wydawać się dziwna z perspektywy Europejczyka przyzwyczajonego do dosyć restrykcyjnych standardów wyznaczonych przez UE. Zawarte w artykule 4 traktatu EAC wymogi dołączenia są sformułowane ogólnikowo, a także zdają się być stosowane wybiórczo, co przyczyniło się do kontrowersyjnych rozszerzeń wspólnoty. Pierwsze rozszerzenie EAC w 2007 roku objęło Rwandę i Burundi, państwa o podobnym składzie etnicznym, lecz zgoła innym poziomie rozwoju. Burundi jako najbiedniejsze państwo świata stanowiło obciążenie dla reszty członków, ale jego akcesja była zrozumiała ze względu na powiązania z Rwandą. Większe obawy wzbudzało przyjęcie Sudanu Południowego w 2016 roku. Państwo to po wieloletnim krwawym konflikcie wewnętrznym i walce o niepodległość było zdewastowane, a rozproszenie zaledwie 10 milionowej populacji na terenie 644 tys km² stanowiło wyzwanie dla administracji, ze względu na słaby stan infrastruktury. Co więcej Sudan Południowy po wybuchu w kwietniu tego roku konfliktu wewnętrznego u swojego północnego sąsiada, musi borykać się z falą migrantów, na którą nie jest przygotowany. Według przewidywań UNHCR w przeciągu trzech miesięcy granicę obu Sudanów przekroczyło od 125 do 180 tysięcy obywateli Sudanu Południowego przebywających na północy oraz około 45 tysięcy Sudańczyków z północy^[3]. Jednak nawet tak problematyczne państwo jak Sudan Południowy nie jest najbardziej kłopotliwym członkiem, to miano należy bowiem do Konga. Gdy 11 czerwca 2022 roku Demokratyczną Republikę Konga ogłoszono siódmym sygnatariuszem traktatu EAC, można było zacząć zadawać niewygodne pytania o chęć dalszej realizacji planów federacji i faktyczne intencje przywódców Afryki Wschodniej. Wraz z akcesją Konga terytorium traktatowe powiększyło się niemal dwukrotnie (2,35 mln km²), a liczba ludności wzrosła o blisko 50% (99 mln osób), a sam projekt zaczął bardziej przypominać niemiecką wizję Mittelaafryki, aniżeli federację Afryki Wschodniej. Olbrzymie terytorium Konga nie posiadało także powiązań instytucjonalnych i infrastrukturalnych z inni członkami. Nie tylko skala Konga i potrzeba wprowadzenia procesu integracji od zera były problematyczne, lecz niestabilność i konflikty wewnętrzne tego państwa. W roku 2022 na terenie Doliny Konga funkcjonowało ponad sto grup rebelianckich okupujących wschodnie prowincje. Dalsza integracja w obliczu rozbicia wewnętrznego największego członka jest niemożliwa bez jego stabilizacji przy wsparciu pozostałych państw EAC. Lecz obecnie jesteśmy świadkami wręcz przeciwnych tendencji ze strony Rwandy, która aktywnie destabilizuje DRK od lat wspierając grupy jak M23, które w zamian zaopatrują ją w zagrabione z Konga surowce^[4]. W marcu 2023 roku doszło do eskalacji napięć na granicy Rwandy i Konga a relacje między oboma państwami

przywołują na myśl raczej stan niewypowiedzianej wojny, a nie zdrową kooperację. Każde kolejne rozszerzenie przesuwa w czasie proces federalizacji, a wśród nowych członków występuje brak spójności z poziomem rozwoju gospodarczego reszty krajów EAC. Dlaczego zatem państwa wspólnoty decydują się na dalsze poszerzanie?

„Płonna nadzieja Afryki”

Wbrew temu, co mogłoby się wydawać, owe rozszerzenia nie wynikają z ignorancji czy ślepej wiary w idee panafrkańskie, wręcz przeciwnie, są pragmatyczną decyzją, mającą na celu zatrzymanie rozwój projektu, który w swoich oryginalnych założeniach stał się przeżytkiem. Elity polityczne państw EAC chętnie czerpią korzyści z ekonomicznej współpracy, lecz pełna integracja byłaby równoznaczna z utratą wpływów i przeniesieniem środka ciężkości. Podobnie ważnym czynnikiem jest charakter władzy i ustrój państw członkowskich. Choć w kryteriach traktatu EAC widnieją zapisy o przestrzeganiu zasad demokracji i praworządności, to państwa do niej należące zaliczają się do autorytarnych lub reżimów hybrydowych^[5].

Członkostwo w konfederacji zapewnia legitymizację władzy takim reżimom ze strony pozostałych członków, czego przykładem była chociażby aproba wyborów Burundi przez EAC, potępionych z kolei przez human rights watch jako odstających od standardów demokratycznych^[6] ^[7]. Podobnie uczestnictwo w niekończącym się, lecz ciągle osiagającym „przełomy” procesie integracyjnym pozytywnie odbija się na wizerunku członków wspólnoty. Tworzy się bowiem iluzoryczne wrażenie jakoby wspólnota funkcjonowała sprawnie i efektywnie. Dodatkowo w przeciwieństwie do pierwszych prób utworzenia federacji w latach 60tych i 70tych obecny projekt nie jest wspierany przez żadne zewnętrzne mocarstwo. Kraje Afryki Wschodniej obrały wyraźnie pro-chiński kierunek rozwoju i obecnie to właśnie państwo środka jest ich największym partnerem handlowym. Szczególnie Tanzania stała się ważnym elementem afrykańskiej polityki Pekinu. Do roku 2022 Chiny zainwestowały 1,8 miliarda dolarów w ponad 1900 projektów na terenie Tanzanii^[8]. Jednak rządowi w Pekinie nie na rękę jest wspieranie dalszej integracji, która wiązała by się z utratą potencjalnych głosów w zgromadzeniu ogólnym ONZ, a wraz z konsolidacją i rozwojem federacji pozycja negocjacyjna Afryki Wschodniej rosłaby w porównaniu do chińskiej. Przyjęty przez państwa EAC model konfederacji zdaje się zadem satysfakcjonować wszystkich aktorów, ale nie same społeczeństwa, które w federacji upatrują stabilizacji Afryki Wschodniej i Środkowej i poprawy warunków bytowych. Na ich niekorzyść pokładane w projekcie federacji nadzieje są złudne, a jego realizacja bez istotnych zmian wewnętrznych jest niemożliwa.

^[1] B. R. Mngomezulu „Why did regional integration fail in East Africa in the 1970s? A historical explanation”

^[2] L. Anami „EAC member states not ready yet for single currency rollout” The East African

^[3] F. Miettaux „Sudan: Influx of people into South Sudan raises fears of further destabilization” Le Monde

^[4] „DR Congo: Atrocities by Rwanda-Backed M23 Rebels” Human Rights Watch

^[5] „Global democracy has a very bad year” The Economist

^[6] „Burundi ruling party candidate wins election amid rigging claims” The Guardian

^[7] „Statement of the East African Community on the just concluded Nominations, Campaigns, Voting and Counting Process in the 2020 Elections in the Republic of Burundi” www.eac.int

^[8] „China’s investment in Tanzania soars, as trade relationship with Nigeria takes dip” North Africa Post