

**Anna Paterek**

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
ORCID 0000-0002-5777-9129

**POLITYCZNO-GOSPODARCZA DYNAMIKA  
POMOCY ROZWOJOWEJ –  
NA PRZYKŁADZIE ZAANGAŻOWANIA FRANCJI I NIEMIEC  
W AFRYCIE SUBSAHARYJSKIEJ**

**Wprowadzenie**

W ciągu ostatnich trzech dekad Afryka Subsaharyjska stała się areną rosnącej rywalizacji na polu współpracy rozwojowej pomiędzy tradycyjnymi donatorami OECD i gospodarkami wschodzącymi, jak Chiny, Republika Południowej Afryki czy Brazylia. Co więcej, ich interesy gospodarcze przeplatają się z nawarstwiającymi się wyzwaniem bezpieczeństwa międzynarodowego. Bardzo szybki wzrost liczby ludności, wysoki poziom ubóstwa, skutki zmian klimatu, polityczna i społeczna niestabilność państw afrykańskich potęgują ryzyka dla światowej gospodarki i stosunków międzynarodowych. Ta ekonomiczno-polityczna dynamika wskazuje na współistnienie dwóch konkurujących ze sobą przesłanek leżących u podstaw obecnych trendów w pomocy rozwojowej dla krajów Afryki Subsaharyjskiej. Z jednej strony udzielenie wsparcia determinuje zdolność przełożenia wartości i politycznych interesów donatorów w krajach-beneficjentach pomocy, z drugiej – pogoń za realizacją partykularnych celów gospodarczych dawców, z pominięciem zaangażowania odbiorców pomocy. Niniejszy artykuł koncentruje się na ich ukazaniu na przykładzie zaangażowania francuskiej i niemieckiej

oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Mając na uwadze kompleksowość problematyki, przedstawione zostały tylko wybrane aspekty współpracy rozwojowej w Afryce Subsaharyjskiej przez pryzmat celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obu państw.

### **Uwarunkowania francuskiej i niemieckiej pomocy rozwojowej dla Afryki Subsaharyjskiej**

Pod względem wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) Niemcy zajmują drugą, a Francja piątą pozycję w rankingu członków DAC OECD (odpowiednio: 24,68 mln USD i 11,36 mln USD – dane za 2017 r.). Biorąc pod uwagę udział ODA w DNB, również Niemcy piastują wyższe, 6. miejsce (0,66%), w porównaniu do Francji, plasującej się na 10. Pozycji (0,48%)<sup>1</sup>. W związku z kryzysem uchodźczym oba kraje znacznie różnią się w wielkości wewnętrznych zobowiązań związanych ze wsparciem uchodźców zaliczanych do ODA – w 2016 r. wyniosły one w Niemczech 6 585 mln USD (26,6% ODA), we Francji 467 mln USD (4,8% ODA), a w 2017 r. odpowiednio: 6084 mln USD (24,6%) i 566 mln USD (5,0% ODA)<sup>2</sup>.

### **Francja**

Już od ponad 50 lat współpraca rozwojowa Francji z państwami Afryki Subsaharyjskiej jest filarem francuskiej polityki zagranicznej. Jej początki, uwarunkowane procesem dekolonizacji, wynikały z chęci utrzymania bliskich relacji z niepodległymi narodami kolonialnymi. Podstawą francuskiej pomocy są zatem polityczne, gospodarcze, kulturowe i językowe więzi z byłymi koloniami. Mimo że była ona wyraźnym priorytetem, „w zależności od okoliczności stała się dość nieprzejrzystą polityką publiczną, trudną do uzasadnienia i ewaluacji w kategoriach rezultatów”<sup>3</sup>. Przez pół wieku Francja była wiodącym darczyńcą dla kontynentu – do krajów Afryki Subsaharyjskiej trafiło pomiędzy 40 a 50% całej francuskiej pomocy bilateralnej. W ostatniej dekadzie jej udział się zmniejszył (por. tabele 1, 2, 3, 4).

---

<sup>1</sup> OECD, Development Aid Stable in 2017 with More Sent to Poorest Countries, Paris, 9.04.2018, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf>, s. 5 [dostęp: 12.01.2019].

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>3</sup> P. Jacquemot, *Fifty Years of French Cooperation with Sub-Saharan Africa. An Overview (Part 1): Afrique Contemporaine* 2, 2011, [https://www.cairn-int.info/article-E\\_AFECO\\_238\\_0043--fifty-years-of-french-cooperation-with.htm](https://www.cairn-int.info/article-E_AFECO_238_0043--fifty-years-of-french-cooperation-with.htm), s. I [dostęp: 12.01.2019].

Tabela 1. Francuskie i niemieckie zobowiązania netto w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) do Afryki Subsaharyjskiej (w mln USD)

bilateralnie	2001–02 średnia	2006–07 średnia	2013	2014	2015	2016	2017
Francja	2197	3338	1831	1605	1646	1455	1544
Niemcy	1115	2526	1414	1523	1892	2280	2430

Tabela 2. Francuskie i niemieckie zobowiązania netto w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) do Afryki Subsaharyjskiej jako odsetek ODA dawcy (w %)

bilateralnie	2001–02 średnia	2006–07 średnia	2013	2014	2015	2016	2017
Francja	48,6	50,2	31,7	29,1	31,9	25,8	23,9
Niemcy	24,9	34,9	17,1	15,3	13,3	11,6	12,7

Tabele 1 i 2 źródło: OECD, Statistics on Resource Flows to Developing Countries, [http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflows\\_todevelopingcountries.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflows_todevelopingcountries.htm), tabela 29 [dostęp: 10.01.2019].

Pomoc rozwojowa jest jednym z instrumentów francuskiej „dyplomacji gospodarczej”. Charakteryzuje się silnym uwarunkowaniem ekonomicznym, polegającym na zapewnieniu zagranicznych rynków zbytu dla rodzimych przedsiębiorstw. Trend ten był promowany przez Laurenta Fabiusa, ministra spraw zagranicznych w latach 2012–2016. Afrykański wzrost gospodarczy oraz przypisywany mu potencjał stanowią istotny wyznacznik wzmacniania wzajemnych relacji. Niemniej ten argument stopniowo tracił na znaczeniu wraz ze zmniejszającą się pozycją Afryki we francuskim handlu zagranicznym. Z 30% w 1960 r. spadł on do 15% w 1970 r. i utrzymywał się na tym poziomie przez kolejne dwie dekady. Z końcem lat 80. znów można mówić o erozji francusko-afrykańskich relacji handlowych w związku ze stopniowym obniżeniem się afrykańskiego eksportu do Francji. Z początkiem XXI w. szybkie tempo wzrostu wielu krajów afrykańskich zaowocowało ponownym zwiększeniem przepływów handlowych, szczególnie z Francją. Pomiędzy 2001 i 2011 r. wartość francusko-afrykańskiego handlu (eksport i import) wzrosła ponad dwa i półkrotnie – do 77 mld USD. Mimo nadwyżki w bilansie handlowym (poza rokiem 2008 i 2012, kiedy ceny ropy osiągnęły najwyższe poziomy) udział francuskiego eksportu do Afryki spadł o połowę: z 11% w 2000 r. do 5,5% w 2017 r. Znacznie zmniejszył się udział francuskiego eksportu w większości kluczowych sektorów (maszynowym, elektrycznym i elektronicznym oraz motoryzacyjnym), za wyjątkiem sektora lotniczego (wzrost z 12% w 2001 r. do 33% w 2017 r.). W grudniu 2013 r. prezydent François Hollande zapowiedział ambitny cel podwojenia obrotów handlowych pomiędzy Francją a Afryką w przeciągu kolejnych pięciu lat. Na przeszkodzie do jego urzeczywistnienia stanął gwałtowny spadek cen ropy naftowej w latach 2014 i 2015, w konsekwencji

którego całkowita wartość handlu Francji z krajami afrykańskimi zmniejszyła się z 73 mld USD w 2013 r. do 54 mld w 2017 r.<sup>4</sup>

W 2017 r. Niemcy wyprzedziły Francję pod względem wartości dodatniego bilansu handlowego z Afryką wśród państw Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Pod względem wartości importu w 2017 r. Francja znajdowała się na drugim, po Hiszpanii, miejscu wśród państw UE, Niemcy na czwartym. Największymi eksporterami na rynek afrykański w tym samym roku były Francja (26,7 mld euro) i Niemcy (25,6 mld euro)<sup>6</sup>.

Tabela 3. Procentowy udział Afryki Subsaharyjskiej wśród partnerów eksportowych Niemiec i Francji w latach 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Niemcy	1,24	1,19	1,22	1,10	1,09
Francja	2,77	2,86	2,70	2,51	2,34

Tabela 4. Procentowy udział Afryki Subsaharyjskiej wśród partnerów importowych Niemiec i Francji w latach 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Niemcy	1,33	1,24	1,08	1,06	1,10
Francja	2,25	2,27	1,91	1,51	1,48

Tabele 3 i 4 źródło: WITS World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/Country-Profile/en/Country/DEU/StartYear/2013/EndYear/2017/TradeFlow/Export/Partner/SSF/Indicator/XPRT-PRTR-SHR> [dostęp: 15.01.2019].

Francusko-afrykańskie stosunki handlowe opierają się głównie na regionie Maghrebu. W 2017 r. wymiana handlowa z Algierią, Marokiem i Tunezją stanowiła 50% francuskiego handlu zagranicznego z Afryką. Również Egipt i Libia, mimo licznych politycznych i ekonomicznych kryzysów mających miejsce od 2011 r., zajmowały w 2017 r. wciąż wysokie miejsce na liście francuskich partnerów handlowych. W Afryce Subsaharyjskiej dwie z trzech największych afrykańskich gospodarek (obok Egiptu): Nigeria i Republika Południowej Afryki, zajmują odpowiednio czwarte i piąte miejsce wśród najważniejszych

<sup>4</sup> *France's Loss of Market Share in Africa Benefits Several European Countries, China And India*, 19.06.2018, Coface for Trade, <http://www.coface.co.th/News-Publications-Events/News/France-s-loss-of-market-share-in-Africa-benefits-several-European-countries-China-and-India> [dostęp: 10.01.2019].

<sup>5</sup> Eurostat, *Africa–EU Trade in Goods: €18 Billion Surplus*, 15.11.2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181115-1> [dostęp: 10.01.2019].

<sup>6</sup> Eurostat, *Africa–EU – International Trade in Goods Statistics*, September 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#Spain.2C\\_France.2C\\_Germany\\_and\\_Italy\\_largest\\_EU\\_trade\\_in\\_goods\\_partners\\_for\\_Africa](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Spain.2C_France.2C_Germany_and_Italy_largest_EU_trade_in_goods_partners_for_Africa) [dostęp: 10.01.2019].

francuskich partnerów handlowych. Pozycja Nigerii, podobnie jak Libii, wynika przede wszystkim z jej roli dostawcy ropy naftowej. W pierwszej dekadzie partnerów handlowych są również Wybrzeże Kości Słoniowej i Kamerun, dwie największe frankofońskie gospodarki w Afryce Zachodniej. W 2017 r. również Madagaskar, będąc największym światowym producentem wanilii, awansował w rankingu najważniejszych partnerów handlowych w rezultacie wzrostu cen wanilii po suszy w 2016 r. i cyklonie Enawo w 2017 r.<sup>7</sup>

W ostatniej dekadzie afrykański potencjał gospodarczy dostarcza nowych argumentów dla uzasadnienia francuskiej pomocy dla kontynentu. Mając na uwadze największe rezerwy zasobów naturalnych i największy wschodzący rynek z prognozowanym wzrostem ludności do 2 mld osób w 2050 r., rośnie znaczenie Afryki dla strategicznych inwestycji<sup>8</sup>. Pomiędzy 2002 a 2017 r. siedmiokrotnie wzrosły francuskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Afryce, osiągając 53,5 mld euro pod koniec 2017 r. Francja postrzegana jest jednocześnie jako ośrodek budowania relacji handlowych na kontynencie afrykańskim<sup>9</sup>.

Wzrost znaczenia interesów bezpieczeństwa w kształtowaniu francuskiej ODA odpowiadał międzynarodowemu trendowi sekurytyzacji pomocy rozwojowej, w konsekwencji ataków terrorystycznych z września 2001 r.<sup>10</sup>, a także militarnemu zaangażowaniu Francji w Afryce Subsaharyjskiej<sup>11</sup>. Krytyczna refleksja związana z nieefektywnością pomocy rozwojowej wobec wyzwań kompleksowej rzeczywistości Afryki doprowadziła w pierwszej dekadzie XXI w. do wykształcenia nowej koncepcji francuskiej współpracy rozwojowej<sup>12</sup>. Do agencji pomocowej włączono tematy związane z niestabilnością i „wrażliwością” jako cechą większości krajów o najniższym dochodzie (*LDCs*), reformą sektora bezpieczeństwa i wypracowaniem kompleksowego podejścia globalnego, obejmującego środki dyplomatyczne, wojskowe i rozwojowe: zaangażowanie militarne,

---

<sup>7</sup> *France's Loss of Market Share ...*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Przykładem jest powołana w Kapsztadzie w 2008 r. Cape Town Initiative, mająca na celu wsparcie sektora prywatnego, w ślad za nią powstała w 2013 r. French Tech Cape Town, a w jej ramach w 2016 r. – French Tech Labs, pełniące rolę inkubatora dla francuskich innowacyjnych nowo utworzonych przedsiębiorstw (*start up-ów*), szerzej zob: French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/15/about-la-french-tech>; *French Tech Cape Town Launches New French Tech Labs in South Africa*, 17.11.2016, French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/38/official-launch-of-the-cape-town-french-tech-hub> [dostęp: 10.01.2019].

<sup>9</sup> *France: A Hub for Africa*, 25.06.2018, <https://www.businessfrance.fr/discover-france-news-france-a-hub-for-africa> [dostęp: 10.01.2019].

<sup>10</sup> Zob. szerzej: *The Securitization of Foreign Aid*, eds. S. Brown, J. Grävingsholt (Eds.), Basingstoke 2016, s. 64–84; A. Paterek, *Bezpieczeństwo w Europie – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 4, s. 97–110.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: T. Koepf, *Frankreichs 'neue' militärische Interventionspolitik in Subsahara-Afrika (2002–2009)*, Baden-Baden, 2013.

<sup>12</sup> P. Jacquemot, *Fifty Years of French Cooperation with Sub-Saharan Africa...*, *op. cit.*, s. XI.

cywilne, organizacji międzynarodowych, NGO's i sektora prywatnego. Nowa koncepcja służy kształtowaniu tzw. polityk publicznych, koncentrując się na sposobach powiązania wsparcia z dystrybucją międzynarodowych dóbr publicznych, takich jak bezpieczeństwo, medycyna, informacja, edukacja, równość i sprawiedliwość czy ochrona dziedzictwa naturalnego. Francuska pomoc objęła nowe obszary: zmiany klimatu, wylesianie, wyczerpywanie się zasobów wodnych, pandemie, bezpieczeństwo, handel ludźmi. Afryka jest jednocześnie kluczowym przedmiotem publicznej debaty w związku z migracją. Bez rozwoju krajów pochodzenia nielegalna migracja będzie stanowić zagrożenie dla Francji. Polityka rozwojowa staje się jednym z elementów zarządzania przepływami migracyjnymi, co przekłada się na wsparcie projektów powrotu dla afrykańskich migrantów.

Najważniejszym dokumentem opisującym francuską ODA są ramowe partnerstwa (*Documents cadres de partenariat, DCPs*), tj. bilateralne porozumienia zawierane pomiędzy Francją a krajami partnerskimi na okres pięciu lat. Francja podpisała 38 takich dokumentów, w zdecydowanej większości z frankofońskimi krajami afrykańskimi, a także kilka z anglojęzycznymi, ze względu na ich strategiczne znaczenie bądź ekonomiczną dynamikę. Niemal wszystkie spośród tych krajów posiadają programy współpracy w obszarze bezpieczeństwa z Francją<sup>13</sup>.

W 2014 r. francuska współpraca rozwojowa doczekała się nowych ram prawnych. *Orientation and Programming Law on Development and International Solidarity Policy (LOP-DSI)* wyznacza tematyczne i geograficzne priorytety francuskiego zaangażowania, zgodnie z Agendą 2030 i Celami Zrównoważonego Rozwoju (SDGs). W myśl jej zapisów francuska pomoc podporządkowana została czterem celom:

- 1) promocji pokoju, stabilności, praw człowieka i równości płci;
- 2) równości, sprawiedliwości społecznej i rozwojowi ludzkiemu;
- 3) zrównoważonemu, sprzyjającemu zatrudnieniu rozwojowi gospodarczemu;
- 4) ochronie środowiska i globalnych dóbr publicznych.

Przekrojowe priorytety francuskiej ODA to prawa kobiet, polityki równości płci, zwalczanie zmian klimatu – uwzględniane równoległe do potrzeb krajów partnerskich. Mimo że od czasu przyjęcia *LOP-DSI* urzędowało już czterech ministrów współpracy rozwojowej i dwóch prezydentów, priorytety tematyczne pozostały niezmienione, w ostatnim czasie nacisk położono na walkę ze zmianami klimatu, niestabilnym środowiskiem (w tym wsparcie grupy G5 Sahel<sup>14</sup>), oraz doksztalcaniem dziewcząt. Podobnie od 2012 r. nie zmieniły się geograficzne priorytety francuskiej współpracy rozwojowej. Wyróżnia się cztery kategorie państw, z którymi Francja ustanawia różne partnerstwa podporządkowane poszczególnym celom finansowania:

---

<sup>13</sup> M.in. Algieria, Maroko, Tunezja, Republika Środkowej Afryki, Czad, Demokratyczna Republika Konga, Kongo, Kamerun, Mali, Maurteania, Niger, Senegal, Tanzania, Ghana, Togo. Zob. szerzej: *The Securitization of Foreign Aid, op. cit.*, s. 73–75.

<sup>14</sup> W jej skład wchodzi: Mali, Mauretania, Burkina Faso, Niger oraz Czad.

- 1) kraje priorytetowe, otrzymujące 50% środków budżetowych w subsydiach (programy 209 i 110) i 2/3 dotacji Francuskiej Agencji Rozwoju (AFD, z wyłączeniem środków przeznaczonych na przygotowanie projektów);
- 2) Afryka i Morze Śródziemne: 75% środków budżetowych w formie subsydiów i pożyczek (bez umarzania długów) oraz co najmniej 85% dotacji AFD;
- 3) kraje w fazie kryzysowej lub pokryzysowej lub w sytuacji niestabilnej;
- 4) kluczowe kraje rozwijające się<sup>15</sup>.

Wybór krajów priorytetowych opiera się na trzech kryteriach<sup>16</sup>:

- 1) najmniej rozwinięte kraje, często niestabilne lub w fazie pokryzysowej;
- 2) kraje Afryki Subsaharyjskiej;
- 3) kraje o bliskich więziach kulturowych i lingwistycznych z Francją.

Lista 17 krajów priorytetowych (aneks do *LOP-DSI* z lipca 2014 r.) obejmuje: Benin, Burkina Faso, Burundi, Republikę Środkowej Afryki, Czad, Komory, Demokratyczną Republikę Konga, Dżibuti, Etiopię, Gwineę, Haiti, Madagaskar, Mali, Mauretanię, Niger, Senegal i Togo. Na posiedzeniu Międzyministerialnego Komitetu Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (CICID) w lutym 2018 r. lista ta została poszerzona o 2 kolejne państwa – Gambię i Liberię, dając tym samym 19 krajów priorytetowych. W 2014 r. Etiopia i Haiti zastąpiły Ghanę. Wszystkie państwa na liście to państwa o niskim dochodzie, afrykańskie (za wyjątkiem Haiti) i w większości frankofońskie (za wyjątkiem Etiopii, Gambii i Liberii)<sup>17</sup>.

Po serii sukcesywnych cięć w poprzednich latach francuska ODA wzrosła w 2017 r. o prawie 15% w porównaniu do roku 2016. Pomiędzy raportem Komitetu Współpracy Rozwojowej (DAC) z 2013 r. a raportem z 2018 r. francuska pomoc zmniejszyła się z 12 mld USD (2012) do 9,6 mld (2016), a udział ODA w DNB – z 0,44% w 2012 r. do 0,43% w 2017 r. Jak wspomniano, w 2017 r. Francja była siódma pod względem wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej pomiędzy członkami DAC OECD (11,36 mld USD) i dziesiąta pod względem udziału ODA w DNB 0,43%<sup>18</sup>. Po wyborach w 2017 r. prezydent Emmanuel Macron, kierując się przyszłą „reaktywacją” wagi francuskiej pomocy rozwojowej, zapowiedział jej wzrost do 0,55% DNB w 2022 r. Ma ona być podporządkowana pięciu priorytetom francuskiej polityki rozwojowej: edukacji, zmianom klimatu, równouprawnieniu płci, zdrowiu oraz strefie

---

<sup>15</sup> *OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, [https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-france-2018\\_9789264302679-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-france-2018_9789264302679-en#page1), s. 41 [dostęp: 12.01.2019].

<sup>16</sup> Nie wszystkie muszą być uwzględnione.

<sup>17</sup> *OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 15.

Sahel w ramach „aliansu dla Sahelu”<sup>19</sup>, zainicjowanego na francusko-niemieckim szczycie 13 lipca 2017 r.<sup>20</sup>

## Niemcy

Podobnie jak Francja Niemcy należą do dziesiątki największych donatorów DAC pomocy dla państw afrykańskich. W latach 2014–2016 plasowały się na trzeciej pozycji, po Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii<sup>21</sup>. Rządowa strategia polityki zagranicznej wobec Afryki z czerwca 2011 r.<sup>22</sup> eksponuje jej olbrzymi potencjał w stosunkach międzynarodowych. Jeszcze większe znaczenie temu kontynentowi nadają wytyczne polityki afrykańskiej przedstawione przez rząd federalny 21 maja 2014 r.<sup>23</sup>, gdzie podkreśla się znaczenie Afryki i jej powiązanie z międzynarodową społecznością. Wysiłki międzynarodowej społeczności powinny skupić się na przeciwdziałaniu ubóstwu i niestabilności, zwalczaniu zagrożeń i przewyciężaniu kryzysów. Niestabilność krajów afrykańskich pozostaje wyzwaniem dla Europy<sup>24</sup>. Dotknięte nią kraje i regiony charakteryzują się słabymi instytucjami i państwowością, co w ostateczności może prowadzić do upadku. Niestabilność, szczególnie w Afryce Północnej i Strefie Sahel, stanowi pożywkę dla zorganizowanych grup przestępczych i terrorystycznych, których aktywność nie ogranicza się jedynie do Afryki. W związku z powyższym do priorytetów niemieckiego zaangażowania w Afryce zaliczono m.in.:

- 1) wzmacnianie regionalnej integracji, w tym m.in. włączanie krajów niestabilnych i mobilizowanie ich do przejęcia odpowiedzialności;
- 2) wspieranie pokoju i bezpieczeństwa, w ramach afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (*African Peace and Security Architecture, APSA*)<sup>25</sup>;

---

<sup>19</sup> Jego celem jest stabilizacja i rozwój regionu w odpowiedzi na wyzwanie terroryzmu, a polega na współpracy z państwami tworzącymi grupę G5 Sahel oraz na wsparciu ich sił szybkiego reagowania w zakresie uzbrojenia, infrastruktury i szkoleń.

<sup>20</sup> C. Major, Ch. Mölling, *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, 12.07.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel>, [dostęp: 14.01.2019].

<sup>21</sup> OECD, *Development Aid AT a Glance. Statistics by Region 2: Africa*, 2018, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>, s. 2 [dostęp: 14.01.2019]

<sup>22</sup> Auswärtiges Amt, Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf> [dostęp: 13.01.2019].

<sup>23</sup> Bundesregierung, *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, 21.05.2014, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/424484/227e3ae06ed32cb4d81d61a1bbc8b206/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien-data.pdf?download=1> [dostęp: 10.12.2018].

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

<sup>25</sup> Przykładem jest tu ponadregionalny „Program na rzecz afrykańskiej policji” realizowany przez Niemieckie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (GIZ), obejmujący działania na rzecz budowy zdolności instytucji policyjnych. Od 2009 r. brało w nim udział 11 krajów Afryki



3) zmniejszanie niestabilności, konfliktów i przemocy, zapobieganie łamaniu praw człowieka<sup>26</sup>.

Mimo widocznego, zwłaszcza w przypadku polityki afrykańskiej, dystansu RFN do militarnego zaangażowania się poza granicami<sup>27</sup>, Afryka pozostaje najważniejszym regionem niemieckiego zaangażowania w ramach cywilnego zapobiegania konfliktom, stabilizacji i bezpieczeństwa. W latach 2010–2013<sup>28</sup> kraje afrykańskie otrzymały z budżetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych (AA)  $\frac{3}{4}$  środków przeznaczonych na międzynarodowe działania w zakresie prewencji kryzysowej, utrzymania pokoju i przeciwdziałania konfliktom (o łącznej wartości ok. 435 mln euro). Środki Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) przeznaczone na ten cel kształtowały się w latach 2010–2013 średnio na poziomie 480 mln euro (czyli ok. 16% zobowiązań bilateralnej współpracy rozwojowej)<sup>29</sup>. W latach 2012–2013 oparte na dwustronnej współpracy partnerstwa transformacyjne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, szczególnie z Tunezją i Egiptem, miały przede wszystkim za zadanie stabilizację procesów demokratycznych w tych państwach<sup>30</sup>. Przykładem innych działań realizowanych we współpracy dwustronnej jest regionalny program „Niestabilne kraje Afryki Zachodniej” (Wybrzeże Kości Słoniowej, Liberia, Sierra Leone, Niger i Gwinea), działający na rzecz wsparcia praworządności i wymiaru sprawiedliwości<sup>31</sup>.

---

Subsaharyjskiej. Jego efektem było powstanie i wyposażenie ponad 125 posterunków policyjnych i granicznych. Program wspiera wysyłanie afrykańskich policjantów w ramach afrykańskich i międzynarodowych misji pokojowych, jak i budowę policyjnych zdolności afrykańskiej Architektury Bezpieczeństwa i Pokoju. W 2012 r. zakończono jego realizację w Liberii, Ruandzie, Sierra Leone i Republice Środkowej Afryki; kontynuowany jest w Burundi, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Demokratycznej Republice Kongo, Nigerii, Mauretanii, Południowym Sudanie i Czadzie.

<sup>26</sup> Bundesregierung, *Afrikapolitische Leitlinien...*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Wyjątkiem była operacja wojskowa UE pod niemieckim dowództwem (EUFOR RD Kongo) w 2006 r., mająca na celu zabezpieczenie wyborów w Demokratycznej Republice Kongo, czy udział w operacji morskiej wymierzonej przeciwko piractwu u wybrzeży Somalii (Atalanta, od 2008).

<sup>28</sup> Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung” im. Bundestag (Berichtszeitraum: Juni 2010 bis Mai 2014). Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, s. 3–5, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik\\_allgemein/Weissbuch\\_lang.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch_lang.pdf) [dostęp: 20.01.2019].

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>30</sup> Objęły ponad 200 projektów w różnych dziedzinach: wsparcie demokracji, doradztwo prawne i konstytucyjne, reforma administracji, edukacja i zatrudnienie młodzieży, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw.

<sup>31</sup> Budowie praworządnych instytucji i wzmocnieniu wymiaru sprawiedliwości podporządkowane zostały szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości, działania na rzecz lepszego dostępu do systemu sądownictwa oraz wsparcie krajowych reform wymiaru sprawiedliwości. Osiągnięciem było włączenie do poszczególnych krajowych projektów reformy wymiaru sprawiedliwości propozycji wypracowanych podczas wspólnych konferencji. Kolejnym ważnym aspektem była poprawa funkcjonowania systemu penitencjarnego. Wprowadzenie nadzoru kuratorskiego oraz rejestrów więźniów przyczyniło się do znacznego spadku wysokiej liczby więźniów; *ibidem*, s.14.

Podobne inicjatywy podejmowane były m.in. w Południowym Sudanie, dążące do wsparcia procesu konstytucyjnego we współpracy z Fundacją Maxa-Planca czy wsparcie Somalii na drodze do demokratycznych wyborów w 2016 r.

Koncepcja niemieckiej polityki rozwojowej z 2011 r., zatytułowana „Stworzyć szanse – rozwijać przyszłość”<sup>32</sup>, określa Afrykę jako „kontynent szans”, zarówno dla niemieckiej gospodarki, jak i regionalnej prywatnej przedsiębiorczości, dający możliwości zatrudnienia i otwarcia nowych rynków. Podkreśla wsparcie dla form współpracy regionalnej, zrównoważonej energii, ochrony klimatu, bogactwo zasobów naturalnych. W 2014 r., pod egidą chadeckiego ministra współpracy gospodarczej i rozwoju Gerda Müllera, przyjęta została nowa strategia, określająca politykę afrykańską BMZ: „Afryka na drodze z kontynentu kryzysów do kontynentu szans”<sup>33</sup>. Nawiązując do koncepcji poprzednika ministra, Dirka Niebla, zapowiedziała ona zwiększenie rozwojowego zaangażowania Niemiec w Afryce, kształtującego się wówczas na poziomie 1,2 mld euro, o co najmniej 100 mln euro. Do najważniejszych projektów zaliczono m.in.: budowę dziesięciu ekologicznych centrów innowacyjnych dla zrównoważonej produkcji rolnej we współpracy z niemieckim sektorem rolnictwem, centra kształcenia zawodowego w zakresie rozwoju wiejskiego przemysłu i służby zdrowia, powołanie stu afrykańsko-niemieckich partnerstw szkół i uczelni, organizacji sportowych oraz wspólnot religijnych i gminnych, przeznaczenie 10 mln euro rocznie na walkę z polio, szczególnie w Nigerii, powołanie przy Unii Afrykańskiej funduszu dla finansowania programów kształcenia w państwach niestabilnych.

Na początku 2017 r., równoległe do niemieckiej prezydencji G20, BMZ przyjęło nowe ramy polityki afrykańskiej zatytułowane *Afryka i Europa – nowe partnerstwo na rzecz rozwoju, pokoju i lepszej przyszłości*<sup>34</sup>. Mowa w nim o wzmocnieniu afrykańskiej odpowiedzialności, o tym, że „(...) czas »pomocy rozwojowej« i czas »dawców i biorców« musi się skończyć (...). Konieczne jest nowe porozumienie o politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej współpracy”<sup>35</sup>, z naciskiem na „*fair trade* (sprawiedliwy handel), więcej prywatnych inwestycji, więcej oddolnych bodźców dla rozwoju gospodarczego, większego ducha przedsiębiorczości i przede wszystkim więcej miejsc pracy

---

<sup>32</sup> BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus, Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, Bonn 2011, [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen\\_schaffen.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf) [dostęp: 17.01.2019].

<sup>33</sup> BMZ, *Die neue Afrika-Politik des BMZ – Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancenkontinent*, [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344\\_06\\_2014.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344_06_2014.pdf) [dostęp: 17.01.2019].

<sup>34</sup> BMZ, *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft, Die Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie310\\_Afrika\\_Marshallplan.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf) [dostęp: 17.01.2019].

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 4.

i zatrudnienia”<sup>36</sup>. Tym samym „Marshalla plan dla Afryki” wyraźnie włącza narodowe i czasami europejskie interesy do polityki rozwojowej: „jako ostatni niewykorzystany rynek na świecie, Afryka ma wiele do zaoferowania, nie tylko dla niemieckiej gospodarki”<sup>37</sup>. Tak konstruowana agenda postrzegana jest również jako prewencja przed migracją do Europy. Tym samym „Marshalla plan dla Afryki” staje się przykładem „dyskursywnego triku polityki rozwojowej”, polegającego na przedstawianiu interesów inwestorów z Południa w harmonii z interesami biednych z Południa<sup>38</sup>.

Mając na uwadze beneficjentów pomocy, Niemcy podkreślają znaczenie dobrych rządów i praw człowieka, czyniąc je kryterium wsparcia zarówno jakościowego, jak i ilościowego. Stawia to pod znakiem zapytania deklarowane zaangażowanie w krajach niestabilnych. W pierwszym kwartale 2019 r. przedstawiono strategię krajową dla 50 głównych krajów partnerskich niemieckiej współpracy rozwojowej.

BMZ jest zaangażowane w 35 krajach afrykańskich, z 17 współpracuje w ramach organizacji regionalnych. Do krajów partnerskich objętych bilateralnymi programami krajowymi w Afryce należą: Demokratyczna Republika Konga, Egipt, Etiopia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Mali, Malawi, Maroko, Mauretania, Mozambik, Namibia, Niger, Ruanda, Zambia, Południowy Sudan, Republika Południowej Afryki, Tanzania, Togo, Uganda. Wśród beneficjentów objętych ukierunkowaną współpracą regionalną lub tematyczną znajdują się: Algieria, państwa należące do programu „Niestabilne państwa Afryki Zachodniej” (m.in. Wybrzeże Kości Słoniowej, Sierra Leone, Liberia, Gwinea), Libia, Madagaskar, Nigeria, Senegal, Tunezja, Somalia, Czad, Republika Środkowej Afryki<sup>39</sup>. Kryteriami wyboru krajów partnerskich są: potrzeba pomocy rozwojowej, znaczenie niemieckiego zaangażowania, istotne polityczne i ekologiczne cele oraz interesy, „dobre rządy”, aspekty regionalne, jak i rodzaj powiązań z państwem beneficjentem pomocy. BMZ koncentruje się maksymalnie na trzech sektorowych obszarach na kraj<sup>40</sup>. Opublikowane w 2017 r. sprawozdanie rządu federalnego w sprawie niemieckiej polityki rozwojowej eksponuje „konieczność rozwojowo-polityczną i znaczenie biedy” przy wyborze krajów partnerskich, co uzasadnia regionalny punkt ciężkości współpracy, m.in. Afrykę Subsaharyjską.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>38</sup> D. Bendix, *Global Development and Colonial Power*, London–New York 2018, s. 24–25.

<sup>39</sup> BMZ, *Auswahl der Kooperationsländer*, [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/laenderliste/index.html](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste/index.html) [dostęp: 16.01.2019].

<sup>40</sup> 14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik\\_allgemein/Weissbuch\\_lang.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch_lang.pdf), s. 38 [dostęp: 20.01.2019].

## Francuskie i niemieckie zaangażowanie rozwojowe w Afryce Subsaharyjskiej

Francja i Niemcy należą do dziesiątki największych donatorów DAC pomocy dla państw afrykańskich (por. tabela 5, 6 i 7). W latach 2010–2016 udział francuskiego zaangażowania rozwojowego w państwach afrykańskich w bilateralnej ODA był większy (58%) od niemieckiego (34%). Niemniej pod względem jej wielkości od 2000 r. widoczny jest wzrost niemieckiej pomocy, przy malejącym wsparciu francuskim. Pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej w ostatniej dekadzie charakteryzuje wzrostowy trend wielkości bilateralnej ODA w przypadku Niemiec, natomiast malejący w przypadku Francji. Nadal jednak stanowi ona większy odsetek w całości francuskiej bilateralnej ODA, choć w porównaniu do średnich wartości z lat 2001–2002 i 2006–2007 oraz lat 2016 i 2017 zmniejszył się on blisko dwukrotnie u obu donatorów.

Tabela 5. Dziesięciu największych donatorów do Afryki według wielkości przekazywanej oficjalnej pomocy rozwojowej

	2014	2015	2016	Średnia z 3 lat	państwa DAC udział w %
USA	9338	9320	9861	9506	34%
Wielka Brytania	4341	4203	3857	4134	15%
<b>Niemcy</b>	<b>3016</b>	<b>3036</b>	<b>3499</b>	<b>3184</b>	<b>11%</b>
<b>Francja</b>	<b>2717</b>	<b>2131</b>	<b>2217</b>	<b>2355</b>	<b>8%</b>
Japonia	1558	1784	1495	1612	6%
Kanada	1362	1086	974	1141	4%
Szwecja	1109	873	843	942	3%
Norwegia	946	672	629	749	3%
Holandia	761	635	663	686	2%
Szwajcaria	651	655	584	630	2%
Pozostałe państwa DAC	3253	2483	2669	2802	10%
Całość – Państwa DAC	29 050	26 877	27 289	27 739	100%

Źródło: OECD, *Development Aid at a Glance. Statistics by region 2: Africa*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>, s. 2 [dostęp: 14.01.2019].

Tabela 6. Bilateralna ODA do Afryki według dawcy DAC, w mln USD, od lat 70. XX w.

	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2016	2010–2016 % państw DAC	2010–2016 Afryka jako % całej pomocy donatora
Francja	2475	3370	4097	3562	2915	11%	58%
Niemcy	1143	1929	1824	2024	2525	9%	34%
Państwa DAC	8891	16 865	17 690	22 538	27 662	100%	45%
Institucje UE	1271	2129	2906	3798	4600	.....	42%

Źródło: OECD, *Development Aid at a Glance...*, op. cit., s. 5.

Tabela 7. ODA do Afryki według dawcy i sektora w 2016 r. jako procent całej pomocy bilateralnej

	Francja	Niemcy
KWESTIE SPOŁECZNE	46.1	42.1
edukacja	22.7	11.1
w tym: edukacja podstawowa	1.2	1.1
zdrowie	2.8	5.8
w tym: zdrowie podstawowe	2.4	4.3
ludność i zdrowie reprodukcyjne	0.9	3.2
Zaopatrzenie w wodę i kwestie sanitarne	13.5	8.0
Organy władzy i społeczeństwo obywatelskie	2.0	12.1
Inna społeczna infrastruktura i usługi	4.2	1.9
KWESTIE EKONOMICZNE	25.9	28.7
Transport, komunikacja	10.8	0.8
energia	11.7	15.2
Usługi bankowe, biznesowe i inne	3.4	12.7
PRODUKCJA	6.0	7.4
Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	3.1	5.5
Przemysł, górnictwo i budownictwo	2.9	1.2
Handel i turystyka	0.1	0.7
WIELOSEKTOROWO	5.2	6.9
OGÓLNE programy pomocowe	4.4	5.4
Dług/zadłużenie	0.3	0.1
Pomoc humanitarna	0.5	9.3
inne	11.6	0.0
Pomoc żywnościowa (pomoc w sytuacjach wyjątkowych i pomoc rozwojowa)	0.2	7.2

Źródło: OECD, *Development Aid at a Glance...*, op. cit., s.11.

W 2016 r. francuska oficjalna pomoc rozwojowa w 63,2% była transferowana bilateralnie, w 36,8% za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. Udział niemieckiej pomocy bilateralnej jest większy i wynosi 81%, natomiast 19% to pomoc wielostronna. Mimo deklaracji rządu francuskiego o koncentracji co najmniej 50% pomocy w 17 krajach priorytetowych (od 2018 r. jest ich 19), które poza jednym leżą w Afryce Subsaharyjskiej, żaden z nich nie znalazł się wśród 10 największych beneficjentów francuskiej ODA. Wsparcie Francji dla sytuacji niestabilnych osiągnęło 2 mld USD w 2016 r. (27% bilateralnej ODA), a obejmowało ono głównie interwencje typu projektowego (71%) i stypendia (10%). Niemcy wspierają 50 krajów partnerskich w programach bilateralnych i współpracują dodatkowo z 35 państwami w ramach regionalnych i tematycznych programów. Dziewięć z dziesięciu głównych beneficjentów niemieckiej ODA to tematyczni lub regionalni partnerzy. W 2016 r. w pierwszej dziesiątce beneficjentów niemieckiej pomocy bilateralnej znalazły się tylko dwa państwa afrykańskie: Maroko i Republika Południowej Afryki. Natomiast wsparcie kon-

tekstu niestabilności wyniosło 4,1 mld USD (19% bilateralnej ODA), głównie były to interwencje typu projektowego (73%) i wkłady do wspólnych funduszy (17%). W 2016 r. 9,8% bilateralnej ODA ulokowano w LDCs – o 2,1 mld USD mniej w stosunku do 2015 r. (10,4%). Odpowiednio: Francja w 2016 r. – 14,3% ODA trafiło do LDCs (1,1 mld), a więc mniej niż w 2015 r. (18,8%), kraje o średnio-niskim dochodzie otrzymały największy odsetek bilateralnej ODA w 2016 r. – 30,3%. W przypadku Niemiec największy odsetek przypadł na kraje o wyższym średnim dochodzie (20,6%), przy czym 50,2% nie było przypisane do grupy dochodowej<sup>41</sup>.

## Francja

Mimo jasnej wizji priorytetów współpracy rozwojowej, zawartej w omówionym wyżej *LOP-DSI*, nie zostały one wdrożone przez francuską administrację. Podczas gdy ponad 2/3 dotacji AFD lokuje się w krajach priorytetowych, 10 największych beneficjentów francuskiej pomocy to kraje o średnim dochodzie. AFD jest głównym aktorem implementującym francuską ODA, niepodążającym za geograficzną i tematyczną alokacją w działaniach finansowania rozwoju – kieruje się tzw. szerokim podejściem (*window approach*), odpowiadając na potrzeby kraju, zgodnie z zasadą efektywności pomocy polegającą na odpowiedzialności państwa. W rezultacie strategii krajowe i sektorowe wypracowane przez AFD nie są wiążące, toteż trudno przewidzieć cele geograficzne i tematyczne. Brak implementacji przyjętego prawa, która pozwoliłaby na rzeczywiste programowanie francuskiej ODA, sprawia, że pozostaje ono jedynie deklaracją dobrych intencji<sup>42</sup>.

Wbrew deklaracjom kraje priorytetowe nie należały do głównych beneficjentów francuskiej pomocy w latach 2013–2017. Znaczna część bilateralnego wsparcia przeznaczona została na infrastrukturę ekonomiczną<sup>43</sup>, koszty przypisane studentom i granty dla szkolnictwa wyższego we Francji<sup>44</sup>. Prawie połowa tych działań wiązała się z aktywnością na rzecz klimatu. Wciąż nieadekwatnie niski do francuskich ambicji był poziom pomocy humanitarnej<sup>45</sup>, aktywności w kontekście niestabilności<sup>46</sup>, wsparcia organizacji pozarządowych i równości

<sup>41</sup> OECD, *Development Co-operation Report 2018*, <https://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>, s. 318–325 [dostęp: 20.04.2019].

<sup>42</sup> OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>43</sup> Energetyka: 14% i transport: 7%, włączając pożyczki AFD dla krajów o średnim dochodzie, m.in. dla Maroka; *ibidem*, s. 56.

<sup>44</sup> Chodzi tu głównie o koszty studiów i stypendia we Francji dla studentów z krajów rozwijających się (70% środków na edukację), tylko niewielki udział (5%) przeznaczono na edukację podstawową w krajach rozwijających się.

<sup>45</sup> 1% w 2016 r. (153 mln USD), 11% średnia DAC; OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, *op. cit.*, s. 56.

<sup>46</sup> W 2016 Francja zaangażowała 2 mld USD dla niestabilnych sytuacji, czyli 27% pomocy bilateralnej, średnia DAC to 33%; *ibidem*, s. 56.

plci. Pomoc programowa stanowi 66,4% francuskiej ODA, dużo wyższa od średniej DAC (46,4%). W odniesieniu do przekrojowych priorytetów 45% pomocy lokowane jest na rzecz łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu, a 22% – na cel równość płci (średnia DAC to 40%)<sup>47</sup>.

W krajach partnerskich pomoc francuska jest porozrzucana na więcej niż trzy sektory, co kłóci się z przyjętymi celami polityki współpracy. Krytyka DAC pod adresem Francji koncentrowała się m.in. na zbyt dużej fragmentaryzacji pomocy bilateralnej, niewielkim zaangażowaniu na rzecz edukacji podstawowej w krajach rozwijających się, równości płci i NGO's, braku eksponowania krajów priorytetowych. Wyjątkiem jest kwestia zmian klimatu, będąca rzeczywistym priorytetem alokacji francuskiej pomocy w krajach o średnim dochodzie.

W praktyce większość francuskiej ODA do Afryki i regionu Morza Śródziemnego została ulokowana w krajach o średnim dochodzie: Maroko, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kamerun, Egipt i Republika Południowej Afryki, które należały do *top* dziesiątki beneficjentów francuskiej pomocy w latach 2015–2016. W tym samym czasie żaden z 17 krajów priorytetowych nie znalazł się w pierwszej dziesiątce w 2016 r., tylko jeden w dwudziestce. W 2016 r. zaledwie 14% francuskiej bilateralnej ODA trafiło do krajów priorytetowych, gdzie ulokowano 25% grantów. W tych latach kraje o najmniejszym dochodzie uzyskały tylko 19% bilateralnej pomocy, dużo poniżej średniej DAC – 36%. Francuska ODA do najmniej rozwiniętych państw zmniejszyła się z 1,26 mld w 2012 r. do 1,05 mld w 2016 r.<sup>48</sup> W lutym 2018 r. CICID zapowiedział zwiększenie koncentracji francuskiej pomocy do 2022 r. oraz ulokowanie połowy subsydiów budżetowych i 2/3 funduszy AFD (z wyłączeniem środków projektowych) w 19 krajach priorytetowych. Sahel uznany został za region priorytetowy ze względu na bezpieczeństwo, ruchy migracyjne oraz powiązania o charakterze historycznym i lingwistycznym. Będzie on praktycznym sprawdzianem nowej doktryny zaangażowania w krajach niestabilnych. Zapowiedziano również wzmocnienie współpracy rozwojowej z Niemcami, głównie pomiędzy agendami rozwojowymi obu państw AFD i niemieckim bankiem rozwojowym KfW, szczególnie w Sahelu<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>49</sup> Interministerial Committee for International Cooperation and Development: *A New Ambition for Development Policy*, 8.02.2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/events/events-2018/article/interministerial-committee-for-international-cooperation-and-development-a-new>, Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *A Shared World*, 8.02.2018, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08\\_cicid\\_note\\_de\\_couverture\\_-\\_final\\_revue\\_elysee\\_cle8b22fe.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_note_de_couverture_-_final_revue_elysee_cle8b22fe.pdf); Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *Statement of Conclusions*, 8.02.2018, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08\\_cicid\\_releve\\_de\\_conclusions\\_global\\_-\\_final\\_revue\\_elysee\\_cle833ba2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_releve_de_conclusions_global_-_final_revue_elysee_cle833ba2.pdf) [dostęp: 20.01.2019].

Powiązanie pomiędzy bezpieczeństwem i rozwojem stanowi istotny element francuskiego wsparcia, szczególnie w strefach kryzysowych, w których Francja jest zaangażowana. Przykładem jest zainicjowanie walki z terroryzmem i utrzymanie bezpieczeństwa w strefie Sahel, gdzie w ramach operacji *Barkhane* obecne są francuskie siły zbrojne w liczbie 4 tys., rozlokowane w Mali, Czadzie, Nigrze, Mauretanii i Burkina Faso. Wprawdzie nie kwestionuje się francuskiego wkładu w działania na rzecz łagodzenia kryzysów i utrzymywania bezpieczeństwa, jednakże eksperci DAC w raporcie z 2018 r. zwracają uwagę na o wiele słabszą francuską aktywność na rzecz zapobiegania kryzysom i zmniejszania wrażliwości<sup>50</sup>.

Przykładem wykorzystania instrumentów współpracy rozwojowej dla zarządzania przepływami migracyjnym są założone w Nigrze i Czadzie w 2017 r. tzw. *hotspoty*, czyli ośrodki do spraw azylowych. Można tu złożyć wniosek o azyl przed przybyciem na terytorium Francji. Hotspoty mają pozwolić na identyfikację obywateli z prawem do azylu i ich relokacji do Francji, tym samym eliminując niebezpieczną podróż przez Libię i Morze Śródziemne. W skład personelu wchodzi przedstawiciele lokalnych rządów i Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR). Podkreśla się jednak, że w związku z wysokim ryzykiem odrzucenia wniosku wysiłki na rzecz wcześniejszej selekcji są minimalne w stosunku do potrzeb. W 2017 r. odsetek zaakceptowanych wniosków azylowych we Francji wyniósł 30%, mniej niż średnia 45% dla 27 najbogatszych krajów świata, ujętych we wskaźniku zaangażowania na rzecz rozwoju państw najbiedniejszych (*Commitment to Development Index*)<sup>51</sup>. W czerwcu 2016 r. Ministerstwo Obrony i Francuska Agencja Rozwoju (AFD) podpisały porozumienie ramowe w zakresie konsultacji i wymiany informacji pomiędzy AFD i siłami zbrojnymi, które wprowadza m.in. zasadę szybkiego wsparcia we wrażliwej fazie pokonfliktowej. Przyjęty plan działań w zakresie międzynarodowej migracji i rozwoju na lata 2018–2022 jest rezultatem międzyresortowych wysiłków na rzecz bliskiej współpracy z lokalnymi władzami i społeczeństwem obywatelskim. Autorzy raportu pozytywnie oceniają francuskie działania na rzecz bezpiecznego środowiska dla rozwoju, ale jednocześnie przestrzegają przed podporządkowywaniem pomocy rozwojowej kwestiom związanym z bezpieczeństwem, polityką wewnętrzną czy regulacją przepływów migracyjnych<sup>52</sup>. Wdrażane są również mechanizmy pozwalające na egzekwowanie zasady odpowiedzialności francuskich przedsiębiorstw za negatywne konsekwencje społeczne i środowiskowe, będące wynikiem ich działalności.

Francuskie ambicje przejścia roli wzorcowego donatora w sytuacjach niestabilnych zakorzenione są w tradycji interwencji militarnej i szerokim wachla-

<sup>50</sup> OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, op. cit., s. 29, 47.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>52</sup> *Ibidem*.



rze instrumentów finansowych. Wśród głównych trudności z tym związanych wymienia się:

- nieadekwatne do sytuacji niestabilności procedury: *Vulnerability Mitigation Facility* – instrument na rzecz łagodzenia podatności w sytuacjach niestabilności zarządzany przez AFD, z budżetem 200 mln euro do 2020 r., nieskuteczny w związku ze zbyt długim okresem oczekiwania na implementację środków (ponad rok), co uniemożliwia odpowiedź na potrzeby ludności lub stabilizacji stref ryzyka (szczególnie w priorytetowym regionie Sahel);
- niewystarczające eksponowanie prewencji kryzysowej, głównie wykorzystania systemu/mechanizmów wczesnego ostrzegania;
- nieprecyzyjny model sojuszu Sahel, który został stworzony dla sprawdzenia skuteczności współpracy rozwojowej w wysoce wrażliwym regionie; Sahel otrzymuje szeroki wachlarz instrumentów pomocowych (w obszarze bezpieczeństwa, rozwoju i pomocy humanitarnej) za pośrednictwem wielu donatorów i wykonawców, różnorodnych procedur oraz podejść, co zwiększa ograniczoną zdolność absorpcji i koordynacji całości działań. W rezultacie następuje wzrost biurokracji i duży stopień nieefektywności w alokacji i wykorzystaniu pomocy;
- brak równowagi w globalnym podejściu: misja w Nigrze pokazała przewagę czynników wojskowych na niekorzyść mniej widocznych, ale ważnych aspektów współpracy rozwojowej, takich jak sprawiedliwość czy bezpieczeństwo wewnętrzne; Francję charakteryzuje skłonność do wspierania krajowych inicjatyw wojskowych, co może stwarzać ryzyko wykorzystania pomocy rozwojowej dla celów bezpieczeństwa<sup>53</sup>.

## Niemcy

Niemcy należą do największych inwestorów międzynarodowej polityki rozwojowej. W celu przezwyciężenia współczesnych problemów rozwojowych, od stabilizacji państw dysfunkcyjnych i walki z epidemiami, poprzez ochronę klimatu, do kształtowania architektury globalnego ekonomicznego zarządzania, konieczna jest współpraca z międzynarodowymi partnerami. Wymaga to od Niemiec umocnienia roli ważnego aktora zarówno europejskiej, jak i wielostronnej współpracy rozwojowej.

Polityka rozwojowa jest dla Niemiec instrumentem urzeczywistniania wiodącej roli w kwestiach klimatycznych również w Afryce, przykładem inicjatywa *Green People's Energy for Africa* z 2017 r. Współpraca BMZ z 27 krajami afrykańskimi ma przyczynić się do osiągnięcia do 2022 r. zrównoważonej energetycznej transformacji w Afryce, zakładając m.in. stworzenie 100 wspólnot

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 45.

producentów zielonej energii<sup>54</sup>. Podczas prezydencji G20 w 2017 r. Niemcy zapoczątkowały inicjatywę *Compact with Africa*, w tym czasie również BMZ przyjął „Plan Marshalla dla Afryki”. Obie inicjatywy służą wsparciu afrykańskiego rozwoju poprzez stymulowanie inwestycji sektora prywatnego. „Plan Marshalla” przypisuje priorytet tworzeniu miejsc pracy i wspieraniu państw afrykańskich w działaniach reformatorskich. W ciągu kolejnych trzech lat Niemcy stworzą pakt inwestycyjny z budżetem do 1 mld euro, by dźwignąć zasoby sektora prywatnego, krajowe i międzynarodowe. W 2015 r. zapoczątkowana została współpraca Niemiec i Unii Afrykańskiej w obszarze edukacji i stwarzania perspektyw młodym ludziom. Jej efektem jest „Inicjatywa kształcenia dla Afryki” w zakresie kształcenia zawodowego, budowa Uniwersytetu Panafrykańskiego czy niemiecko-afrykańska inicjatywa młodzieży. Niemiecka współpraca rozwojowa spotyka się z podobnym zarzutem co Francja: zbyt małego udziału pomocy lokowanej w najmniej rozwiniętych państwach. Tylko 19% bilateralnej ODA trafiło w latach 2015–2016 do LDCs. Największymi beneficjentami niemieckiej pomocy w latach 2015–2016 były Indie, Chiny, Syria, Maroko i Indonezja, żaden z tych krajów nie jest LDCs. Niemcy, podobnie jak inni dawcy, borykają się z dylematem: ukierunkowanie pomocy na klimat, agendę z Addis Abeba, pomocy humanitarną dla uchodźców prowadzi do alokacji w krajach o średnim dochodzie<sup>55</sup>.

Polityka afrykańska BMZ koncentruje się na pięciu przekrojowych tematach: 1) przeciwdziałanie przemocy, ucieczkom i wypędzeniom, 2) stworzenie nowych perspektyw dla młodzieży, 3) polepszenie zdrowia, 4) samo wyżywienie się Afryki, 5) zróżnicowane partnerstwa na zróżnicowanym kontynencie<sup>56</sup>.

Przykładowo: w Mali niemiecka współpraca rozwojowa koncentruje się na decentralizacji i dobrych rządach, wsparciu produkcyjnego i zrównoważonego rolnictwa, zaopatrzeniu w wodę i infrastrukturę sanitarną. Pod koniec 2015 r. BMZ przekazał malijskiemu rządowi 73 mln euro na państwową współpracę rozwojową w okresie 2015–2017. W latach 2016–2017 kolejne zobowiązania wyniosły 16,5 i 41,5 mln euro. Niemcy angażują się w budowę zrównoważonych źródeł energii i odpowiedzialne wydobycie surowców naturalnych. Na północy Mali wspierają budowę tymczasowej administracji regionów północnych i odbudowę oraz rozbudowę infrastruktury wodociągowej w Timbuktu. Część wspieranych przez BMZ działań w regionach północnych funkcjonuje pod parasolem partnerstwa migracyjnego UE z Mali, które ma przyczynić się do zwalczania przyczyn uchodźstwa. Dla lepszej koordynacji zaangażowania rozwojowego

<sup>54</sup> BMZ, Green People's Energy for Africa, „BMZ Position Paper” 2017, Vol. 6, [https://www.bmz.de/en/publications/topics/energy/Strategiepapier395\\_06\\_2017.pdf](https://www.bmz.de/en/publications/topics/energy/Strategiepapier395_06_2017.pdf); OECD, *Germany Mid-term Review*, 7.11.2018, Berlin, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Germany-2018-Mid-term-review.pdf>, s. 1–2 [dostęp: 20.01.2019].

<sup>55</sup> OECD, *Germany Mid-term Review*, *op. cit.*, s. 2–3.

<sup>56</sup> *Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik*, Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik Universität Heidelberg, 8.11.2011, [https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede\\_dirk\\_niebel.pdf](https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede_dirk_niebel.pdf), s. 161, 165 [dostęp: 20.01.2019]

w Mali i całym regionie Sahel w 2017 r. powołany został pod francusko-niemiecką egidą alians dla Sahelu<sup>57</sup>.

W Demokratycznej Republice Kongo ze względu na obecny kryzys współpraca rozwojowa nie odbywa się na poziomie międzyrządowym. Od 2018 r. BMZ wzmacnia zaangażowanie na rzecz pokoju i bezpieczeństwa we wschodnim Kongo. W myśl międzynarodowej strategii stabilizacyjnej dawców zawartej z rządem kongijskim celem niemieckiego zaangażowania jest stabilizacja regionów kryzysowych i stworzenie ludziom właściwych perspektyw życiowych. W dalszym ciągu do priorytetów współpracy rozwojowej niemiecko-kongijskiej należą: zaopatrzenie w wodę i infrastruktura sanitarna, ochrona i zrównoważone wykorzystanie surowców naturalnych, pokój i bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój gospodarczy<sup>58</sup>.

Współpraca rozwojowa z Madagaskarem zapoczątkowana została już w 1962 r. Po jej wstrzymaniu w wyniku puczu (marzec 2009) w grudniu 2016 r. miały miejsce pierwsze od tego czasu oficjalne negocjacje międzyrządowe. Niemcy zobowiązały się do udzielenia wsparcia w wysokości 59,6mln euro. Współpraca koncentruje się na ochronie różnorodności biologicznej i zrównoważonym wykorzystaniu naturalnych surowców, odnawialnej energii i rolnictwie. Mając na uwadze wysoki stopień ubóstwa, Madagaskar objęty został specjalną inicjatywą BMZ *Eine Welt ohne Hunger* (Świat bez głodu). Wspierane są również partnerstwa rozwojowe i strategiczne sojusze z sektorem gospodarki, na przykład drobnych rolników w uprawie wanilii i owoców<sup>59</sup>.

Ekspozowanie bilateralnej współpracy rozwojowej – szczególnie niemieckich interesów gospodarczych – należało do wyraźnych celów liberalno-konserwatywnej polityki rozwojowej pod rządami ministra Dirka Niebla (FDP). Było to widoczne na różnych płaszczyznach, m.in. poprzez powołanie referenta kontaktowego pomiędzy BMZ i Izbami handlowymi (tzw. EZ-Scouts), ustanowienie centrum usług dla gospodarki w ministerstwie, podniesienie środków dla „Partnerstw rozwojowych z sektorem prywatnym” o około 80% (z 47,39 mln. euro w 2009r. do 79,8 mln euro w 2013 r.)<sup>60</sup>. W tym kontekście ocenia się również m.in. inicjatywę *German Food Partnership (GFP)* i interwencje ministra Niebla w konflikcie o plantacje kawy Kaweri w Ugandzie. Celem *GFP* jest polepszenie współpracy prywatnych i publicznych aktorów dzięki projektom (mającym na celu podniesienie wydajności rolnej) i polepszenie łańcuchów wartości (popra-

<sup>57</sup> [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/mali/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/mali/index.jsp) [dostęp: 20.01.2019].

<sup>58</sup> [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/demokratische\\_republik\\_kongo/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/demokratische_republik_kongo/index.jsp) [dostęp: 20.01.2019].

<sup>59</sup> [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/madagaskar/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/madagaskar/index.jsp) [dostęp: 20.01.2019].

<sup>60</sup> *Verpasste Chancen! Eine Bilanz von vier Jahren Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, „VENRO. Standpunkt” 2013, Nr. 2, [https://venro.org/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Venro-Standpunkt\\_Bilanz\\_Entwicklungspolitik.pdf](https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Venro-Standpunkt_Bilanz_Entwicklungspolitik.pdf) [dostęp: 15.01.2019].

wę sytuacji społeczeństw w gospodarkach wschodzących i krajach rozwijających się). Niemieckie NGO's, analizując projekty *GFP*, doszły do wniosku, że przeważa w nich interes przedsiębiorstw rolnych i chemicznych (m.in. Bayer Crop Science, BASF i Syngenta), natomiast drobni rolnicy pozostają poza projektami, w najlepszym przypadku niewielka ich liczba czerpie jakieś korzyści, a sytuacja biednej ludności wiejskiej się pogarsza. Kwestionuje się zatem pożytek inicjatywy wspieranej przez BMZ kwotą 6 mln euro<sup>61</sup>.

W listopadzie 2011 r. Niebel, podczas wystąpienia na Uniwersytecie w Heidelbergu, przekonywał o osadzeniu niemieckich działań rozwojowych na fundamencie wartości i ich wyższości w przypadku konfliktu z interesami<sup>62</sup>. Niemniej w sierpniu 2013 roku spotkał się z zarzutem ochrony niemieckich interesów gospodarczych kosztem poszanowania praw człowieka. Chodziło o plantację kawy w Ugandzie, która została założona w 2001 roku przez niemiecką Neumann Kaffee Gruppe na obszarze 2,5 tys. hektarów na mocy porozumienia z rządem ugandyjskim. Armia ugandyjska zmusiła wówczas do przesiedlenia zamieszkującą tam ludność. Kaweri przekazał miejscowej diecezji 2 tys. euro na opiekę nad uchodźcami i powołał się na zapewnienia ugandyjskiego rządu co do wypłaty należnego odszkodowania pokrzywdzonym. Od tego czasu spór dotyczy odpowiedzialności za przemoc i kwestii odszkodowań dla wysiedlonych. Międzynarodowa organizacja na rzecz praw człowieka Fian zarzuca Neumann Kaffee Gruppe współodpowiedzialność w przymusowych przesiedleniach. Wspiera ona grupę ponad 2 tys. wysiedlonych, którzy dochodzą swoich praw przed ugandyjskimi sądami przeciwko grupie Neumann i ugandyjskim władzom. Interwencja ministra miała miejsce w 2013 r. po negatywnym dla Kaweri wyroku sądu w Kampala. W przekonaniu ministra Niebla inwestor nie ponosi winy za przesiedlenia: działał w dobrej wierze i zapewnił tamtejszej ludności pracę<sup>63</sup>.

W 2011 r. BMZ przyjęło koncepcję praw człowieka w niemieckiej polityce rozwojowej. Od tej pory prawa człowieka stały się obowiązującym kryterium współpracy z krajami partnerskimi i podstawową zasadą niemieckiej polityki rozwojowej<sup>64</sup>. Działania rządów partnerskich łamiące standardy praw człowieka będą wiązały się z sankcjami. W czerwcu 2015 r. BMZ wstrzymało bilateralną

---

<sup>61</sup> J. Brämer, A. Ziai, *Die deutsche Entwicklungspolitik unter Niebel: Eine handlungslogische Analyse des FDP-geführten BMZ, „Peripherie”* 2015, nr 140, s. 409.

<sup>62</sup> Niebel D., MdB, *Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik*, Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik Universität Heidelberg, 8.11.2011, [https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede\\_dirk\\_niebel.pdf](https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede_dirk_niebel.pdf) [dostęp: 30.11.2018].

<sup>63</sup> A. Endres, *Niebel verteidigt deutschen Kaffeefarmer*, 14.08.2013, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2013-08/niebel-verteidigt-neumann> [dostęp: 30.11.2018].

<sup>64</sup> BMZ, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Konzept*, „Strategiepapier” 2011, Bd. 4, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303\\_04\\_2011.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf) [dostęp: 23.01.2019].

współpracę rozwojową i negocjacje z rządem w Burundi w związku z ciężkimi naruszeniami praw człowieka oraz znacznym ograniczeniem zasad demokratycznych i praworządności. Zintensyfikowano natomiast pomoc służącą zaspokajaniu podstawowych potrzeb tamtejszej ludności. Wstrzymano 15 mln euro bezpośredniego wsparcia budżetowego dla Malawi, w reakcji na ograniczenie w tym kraju wolności prasy i uznanie homoseksualizmu za przestępstwo. Podobnie było w przypadku Ugandy pod koniec listopada 2012 r., w związku z masową korupcją, wsparciem rebeliantów i dyskryminacją homoseksualistów. Koncepcja nowych partnerstw w krajach afrykańskich w myśl założeń „Planu Marshalla dla Afryki” zakłada spełnienie przez kraje partnerskie niemieckiej współpracy rozwojowej trzech wymogów: walki z korupcją, praworządności i demokracji. Nowością jest, co podkreślił obecny minister współpracy rozwojowej Gerd Müller, odcięcie niemieckiego zaangażowania rozwojowego w przypadku nie dotrzymania powyższych standardów: „Będą kraje, które nie otrzymają już od nas pieniędzy rozwojowych”. Na pytanie, jakie to kraje, odpowiedział: „Starannie to sprawdzamy i zdecydujemy w przyszłym roku” [czyli 2019 – A.P.]. Bowiern kluczem do rozwoju jest własna inicjatywa<sup>65</sup>. Dotychczas zawiązane zostały partnerstwa z 11 krajami afrykańskimi<sup>66</sup>, ich priorytetem są prywatne inwestycje w infrastrukturę.

## Uwagi końcowe

W systemie pomocy rozwojowej zawsze mamy do czynienia z koegzystencją modelu altruistycznego, wychodzącego naprzeciw potrzebom beneficjenta i modelu polityki zagranicznej powiązanej z interesami dawcy pomocy. Niemcy są wiodącą gospodarką europejską, ale to Francja wiezie prym w Afryce. Z blisko 300 tys. niemieckich przedsiębiorstw ukierunkowanych na eksport dotychczas jedynie około tysięcy inwestuje na kontynencie afrykańskim. Pomimo wzrostu wartości eksportu do Afryki udział Francji w rynku afrykańskim zmniejszył się o połowę, z 11% w 2000 r. do 5,5% w 2017 r. W tym samym czasie widoczny jest intensywny wzrost znaczenia Chin – chiński eksport do Afryki wzrósł z 3% w 2001 r. do niemal 18% w 2017 r., wyprzedzając utrzymującą się od 2007 r. pozycję Francji jako głównego eksportera. Od 2000 r. zmniejszył się również udział największych europejskich gospodarek na rynku afrykańskim: Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii, ale ten spadek jest znacznie mniej wyraźny.

Pytanie o motywacje zaangażowania rozwojowego zarówno Francji, jak i Niemiec jest tak stare, jak samo jej przedsięwzięcie. W przypadku obu państw,

<sup>65</sup> G. Müller, „Auf nach Afrika!”. *Interview: Caterina Lobenstein und Mark Schieritz*, 24.10.2018, <https://www.zeit.de/2018/44/gerd-mueller-entwicklungshilfe-afrika-investition-deutschland/komplettansicht> [dostęp: 1.02.2019].

<sup>66</sup> Egipt, Etiopia, Benin, Gwinea, Wybrzeże Kości Słoniowej, Ghana, Maroko, Ruanda, Senegal, Togo i Tunezja.

tyle że z francuskim opóźnieniem i z większym naciskiem u Niemiec, aktywność wobec krajów rozwijających się z biegiem czasu stała się elementem kształtowania globalnej polityki strukturalnej i prewencyjnej polityki bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Prędzej czy później podporządkowana została ona priorytetom gospodarczych i politycznych interesów donatorów, powiązanych z przesłankami humanitarnymi. Dysonans budzą z jednej strony aspiracje donatorów do współkształtowania pokojowego i opartego na fundamencie wartości ładu, a z drugiej – rozwijanie bilateralnych stosunków gospodarczych, opartych na korzyściach i dostępie do kluczowych surowców.

Afryka Subsaharyjska jest regionem w największym stopniu dotkniętym problemem niestabilności, którą charakteryzuje 28 krajów<sup>67</sup>. Ze względu na wysoką niesprawność instytucji państwowych i słabą wydolność krajowych rządów są one dla międzynarodowej pomocy większym wyzwaniem niż pozostali jej beneficjenci. Współpraca Francji i Niemiec w ramach strefy Sahel jest próbą kompleksowego podejścia do przeciwdziałania procesowi erozji państwowości. Sukces w zakresie budowy państwowości jest podstawą powodzenia innych wysiłków rozwojowych. Polityczna niestabilność w państwach afrykańskich, determinująca efektywność wsparcia rozwojowego w krajach afrykańskich, była źródłem sceptycyzmu, z jakim spotkał się niemiecki „Plan Marshalla dla Afryki” u francuskiego prezydenta Macrona. W jego przekonaniu jest to nierealistyczny projekt, mając na uwadze różnorodne wyzwania wymagające jeszcze dokładnej analizy. Niemniej od 2017 r. wyraźnie większe znaczenie przypisane zostało Afryce w niemieckiej polityce rozwojowej i zagranicznej. Punktem ciężkości jest dynamika rozwoju demograficznego kontynentu, co ukierunkowuje niemieckie zaangażowania na tworzenie miejsc pracy dla Afrykańczyków i współpracę z sektorem prywatnym. Jednym z głównych motywów zaangażowania rozwojowego obu państw jest również zwalczanie przyczyn uchodźstwa i migracji. Niemniej odsetek wniosków azylowych obywateli państw Afryki Subsaharyjskiej złożonych w krajach Unii Europejskiej w latach 2008–2015 stanowił zaledwie 0,15% całości ludności UE<sup>68</sup>.

W polityce afrykańskiej Niemcy w większym stopniu niż Francja są zakleszczone pomiędzy twardymi interesami i słabymi wartościami. Minister Dirk Niebel, stojący na czele BMZ w latach 2009–2013, podkreślał znaczenie zarówno interesów narodowych, jak i wartości w niemieckim zaangażowaniu rozwojowym. Jego następcza, Gerd Müller, stwierdza wyraźnie: „Jesteśmy zobowiązani

---

<sup>67</sup> Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aspekte-der-fragilitat-2015\\_9789264234345-de#page15](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aspekte-der-fragilitat-2015_9789264234345-de#page15), s. 33 [dostęp: 1.02.2019].

<sup>68</sup> J. Leininger, B. Schravenhttps, *Weg mit diesem Afrikabild!*, 27.03.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/migration-fluechtlinge-afrika-europa-grenzen-replik-theo-sommer> [dostęp: 1.02.2019].

do pomocy z humanitarnych i historycznych powodów. Ale również we własnym interesie”<sup>69</sup>.

Niewątpliwie jednak oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) jest instrumentem służącym osiągnięciu wielu celów, elementem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a zarazem narzędziem zaspokajania interesów gospodarczych donatora. I dopóki pozostanie sferą aktywności państwowej, dopóty obciążona będzie narodowymi interesami. Dynamiczne zmiany międzynarodowych uwarunkowań wymuszają na decydentach strategiczne dostosowania do globalnych wyzwań, jak terroryzm, kryzys finansowy, kryzys żywnościowy czy uchodźczy, a także konsekwencje zmian klimatu. Dobrobyt i bezpieczeństwo na poziomie indywidualnym nie jest możliwe przy braku bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym. Zatem świadome swoich interesów państwo realizuje politykę, dążąc do globalnego zabezpieczenia przyszłości, a tym samym urzeczywistnienia własnych aspiracji. Polityka rozwojowa była i jest zaklinowana pomiędzy kalkulacją interesów politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa oraz moralnością<sup>70</sup>.

## Bibliografia

- Auswärtiges Amt, *Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung*, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf> [dostęp: 13.01.2019].
- Bendix D., *Global Development and Colonial Power*, London–New York 2018.
- BMZ, *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft, Die Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie310\\_Afrika\\_Marshallplan.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf) [dostęp: 17.01.2019].
- BMZ, *Auswahl der Kooperationsländer*, [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/laenderliste/index.html](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste/index.html) [dostęp: 16.01.2019].
- BMZ, *Die neue Afrika-Politik des BMZ – Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancenkontinent*, [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344\\_06\\_2014.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344_06_2014.pdf) [dostęp: 17.01.2019].
- BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus, Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, Bonn 2011, [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen\\_schaffen.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf) [dostęp: 17.01.2019].
- BMZ, *Green People's Energy for Africa*, „BMZ Position Paper” 2017, Vol. 6, [https://www.bmz.de/en/publications/topics/energy/Strategiepapier395\\_06\\_2017.pdf](https://www.bmz.de/en/publications/topics/energy/Strategiepapier395_06_2017.pdf) [dostęp: 15.01.2019].
- BMZ, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Konzept*, „Strategiepapier” 2011, Bd. 4, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303\\_04\\_2011.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf) [dostęp: 23.01.2019].

<sup>69</sup> G. Müller, „Auf nach Afrika!”, ..., *op. cit.*

<sup>70</sup> F. Nuscheler F., *Entwicklungspolitik*, Bonn 2012, s. 319.

- Brämer J., Ziai A., *Die deutsche Entwicklungspolitik unter Niebel: Eine handlungslogische Analyse des FDP-geführten BMZ*, „Peripherie“ 2015, nr 140.
- Bundesregierung, *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, 21.05.2014, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/424484/227e3ae06ed32cb4d81d61a1bbc8b206/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien-data.pdf?download=1> [dostęp: 10.12.2018].
- Endres A., *Niebel verteidigt deutschen Kaffeefarmer*, 14.08.2013, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2013-08/niebel-verteidigt-neumann> [dostęp: 30.11.2018].
- Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik*, 15. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie319\\_Entwicklungspolitischer\\_Bericht.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie319_Entwicklungspolitischer_Bericht.pdf) [dostęp: 20.01.2019].
- Eurostat, *Africa–EU – International Trade in Goods Statistics*, September 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#Spain.2C\\_France.2C\\_Germany\\_and\\_Italy\\_largest\\_EU\\_trade\\_in\\_goods\\_partners\\_for\\_Africa](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Spain.2C_France.2C_Germany_and_Italy_largest_EU_trade_in_goods_partners_for_Africa) [dostęp: 20.01.2019].
- Eurostat, *Africa–EU Trade in Goods: €18 Billion Surplus*, 15.11.2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181115-1> [dostęp: 20.01.2019].
- France's Loss of Market Share in Africa Benefits Several European Countries, China And India*, 19.06.2018, Coface for Trade; <http://www.coface.co.th/News-Publications-Events/News/France-s-loss-of-market-share-in-Africa-benefits-several-European-countries-China-and-India> [dostęp: 10.01.2019].
- French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/15/about-la-french-tech> [dostęp: 10.01.2019].
- French Tech Cape Town Launches New French Tech Labs in South Africa*, 17.11.2016, French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/38/official-launch-of-the-cape-town-french-tech-hub> [dostęp: 10.01.2019].
- Interministerial Committee for International Cooperation and Development: *A New Ambition for Development Policy*, 8.02.2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/events/events-2018/article/interministerial-committee-for-international-cooperation-and-development-a-new> [dostęp: 20.01.2019].
- Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *A Shared World*, 8.02. 2018, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08\\_cicid\\_note\\_de\\_couverture\\_-\\_final\\_revue\\_elysee\\_cle8b22fe.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_note_de_couverture_-_final_revue_elysee_cle8b22fe.pdf) [dostęp: 20.01.2019].
- Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *Statement of Conclusions*, 8.02.2018, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08\\_cicid\\_releve\\_de\\_conclusions\\_global\\_-\\_final\\_revue\\_elysee\\_cle833ba2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_releve_de_conclusions_global_-_final_revue_elysee_cle833ba2.pdf) [dostęp: 20.01.2019].
- Jacquemet P., *Fifty Years of French Cooperation with Sub-Saharan Africa. An Overview (Part 1): Afrique Contemporaine* 2, 2011, [https://www.cairn-int.info/article-E\\_AFECO\\_238\\_0043--fifty-years-of-french-cooperation-with.htm](https://www.cairn-int.info/article-E_AFECO_238_0043--fifty-years-of-french-cooperation-with.htm) [dostęp: 12.01.2019].
- Koepf T., *Frankreichs 'neue' militärische Interventionspolitik in Subsahara–Afrika (2002–2009)*, Baden-Baden 2013.
- Leininger J., Schravenhttps B., *Weg mit diesem Afrikabild!*, 27.03.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/migration-fluechtlinge-afrika-europa-grenzen-replik-theosommer> [dostęp: 1.02.2019].



- Major C., Mölling Ch., *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, 12.07.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel> [dostęp: 14.01.2019].
- Müller G., „Auf nach Afrika!“. *Interview: Caterina Lobenstein und Mark Schieritz*, 24.10.2018, <https://www.zeit.de/2018/44/gerd-mueller-entwicklungshilfe-afrika-investition-deutschland/komplettansicht> [dostęp: 1.02.2019].
- Niebel D., *MdB, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* *Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik*, Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik Universität Heidelberg, 8.11.2011, [https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede\\_dirk\\_niebel.pdf](https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede_dirk_niebel.pdf) [dostęp: 30.11.2018].
- Paterek A., *Bezpieczeństwo w Europie – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 4, s. 97–110.
- OECD, *Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?*, [https://read.oecd-ilibrary.org/development/aspekte-der-fragilitat-2015\\_9789264234345-de#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/aspekte-der-fragilitat-2015_9789264234345-de#page1) [dostęp: 1.02.2019].
- OECD, *Development Aid at a Glance. Statistics by region 2: Africa*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf> [dostęp: 14.01.2019].
- OECD, *Development Aid Stable in 2017 with More Sent to Poorest Countries*, Paris, 9.04.2018, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf> [dostęp: 12.01.2019].
- OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, [https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-france-2018\\_978](https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-france-2018_978) [dostęp: 12.01.2019].
- OECD, *Development Co-operation Report 2018*, <https://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-2018/2018-report.htm> [dostęp: 20.04.2019].
- OECD, *Germany Mid-term Review*, 7.11.2018, Berlin, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Germany-2018-Mid-term-review.pdf9264302679-en#page1> [dostęp: 12.01.2019].
- OECD, *Statistics on Resource Flows to Developing Countries*, <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> [dostęp: 10.01.2019].
- The Securitization of Foreign Aid*, eds. S. Brown, J. Grävingholt, Basingstoke 2016.
- Verpasste Chancen! Eine Bilanz von vier Jahren Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, „VENRO. Standpunkt” 2013, Nr. 2, [https://venro.org/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Venro-Standpunkt\\_Bilanz\\_Entwicklungspolitik.pdf](https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Venro-Standpunkt_Bilanz_Entwicklungspolitik.pdf) [dostęp: 15.01.2019].
- Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung” im Bundestag (Berichtszeitraum: Juni 2010 bis Mai 2014). Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik\\_allgemein/Weissbuch\\_lang.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch_lang.pdf) [dostęp: 20.01.2019].
- WITS World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/DEU/StartYear/2013/EndYear/2017/TradeFlow/Export/Partner/SSF/Indicator/XPRT-PRTNR-SHR> [dostęp 15.01.2019].

## **The Political and Economic Dynamic of Development Aid – Germany’s and France’s Engagement in Sub-Saharan Africa**

This paper describes recent changes in France’s and German’s African development policy, especially in Sub-Saharan Africa. It compares the determinants and principles of aid allocation by France and Germany to Sub-Saharan Africa countries and presents key concerns of realizing French and German development cooperation policy. Both donor motives and recipient need are factors in French and German assistance to Sub-Saharan Africa partners. Furthermore, the growing role of economic and security concerns in the allocation and forms of aid is observed for both donor countries.

**Key words:** ODA, development policy, Germany, France, Sub-Saharan Africa, foreign aid allocation

## **Polityczno-gospodarcza dynamika pomocy rozwojowej – na przykładzie zaangażowania Francji i Niemiec w Afrykę Subsaharyjskiej**

Artykuł omawia ostatnie zmiany we francuskiej i niemieckiej pomocy rozwojowej do Afryki, w szczególności Afryki Subsaharyjskiej. W ujęciu porównawczym ukazuje uwarunkowania i zasady alokacji pomocy do krajów Afryki Subsaharyjskiej oraz przedstawia jej zasadnicze problemy z punktu widzenia realizacji współpracy rozwojowej. Zarówno motywy dawcy, jak i potrzeby beneficjentów są wyznacznikami francuskiej i niemieckiej pomocy kierowanej do partnerów z Afryki Subsaharyjskiej. Co więcej, w przypadku obu donatorów obserwuje się coraz większe znaczenie przypisywane aspektom ekonomicznym i związanym z bezpieczeństwem przy wyborze i formach pomocy.

**Słowa kluczowe:** ODA, polityka rozwojowa, Niemcy, Francja, Afryka Subsaharyjska, alokacja pomocy zagranicznej