

ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΖΟΝΤΑΣ ΤΗ «ΔΙΗΠΕΙΡΩΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ»
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΦΡΙΚΗ:
ΑΠΟΛΥΤΑ ΚΑΙ ΣΧΕΤΙΚΑ ΚΕΡΔΗ

Κωνσταντίνος Μαγκλιβέρας

*Καθηγητής Δικαίου των Διεθνών Οργανισμών
Πανεπιστήμιο Αιγαίου*

Αστέρης Χουλιάρης

*Καθηγητής Συγκριτικής Πολιτικής και Διεθνών Σχέσεων
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*

Περιεχόμενα

Περίληψη

1. Εισαγωγή
2. Γιατί η Ευρώπη εξακολουθεί να ενδιαφέρεται για την Αφρική
 - 2.1. Επενδύσεις και εμπόριο
 - 2.2. Ο πολιτιστικός παράγοντας
 - 2.3. Το ζήτημα της ασφάλειας
 - 2.4. Ο ρόλος της Γαλλίας
3. Θεωρητικοί προβληματισμοί: Απόλυτα και σχετικά κέρδη
4. Οι δύο προσεγγίσεις της σχέσης ΕΕ – Αφρικής
5. Η προσέγγιση «ήπειρος προς ήπειρο»: Ευκαιρίες και κίνδυνοι
6. Συμπεράσματα

Βιβλιογραφία

Περίληψη

Όσο περισσότερο η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθεί μια προσέγγιση «ηπείρου προς ήπειρο» με την Αφρική μέσα από ολοένα αυξανόμενο αριθμό πρωτοβουλιών σε

πολλούς και διαφορετικούς τομείς, οι οποίοι κυμαίνονται από την ασφάλεια έως το εμπόριο και από την ανάπτυξη έως τα ανθρώπινα δικαιώματα, τόσο περισσότερο η Ένωση και οι άλλες δυνάμεις που έχουν αναπτύξει ευρείες και πολύπλοκες σχέσεις με την Αφρική, αλλά εντέλει και οι ίδιες οι χώρες της Αφρικής, επιδιώκουν την απόκτηση σχετικών και όχι απόλυτων κερδών. Έτσι, κατά έναν παράδοξο τρόπο, η προώθηση μιας διττής σχέσης μπορεί να υποδαυλίσει τις ευκαιρίες για συνεργασία που πάντα υπάρχουν και αναπτύσσονται ακόμη και σε μια βαθιά ασύμμετρη σχέση όπως είναι η σχέση ΕΕ - Αφρικής.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, Αφρική, πολυμερείς σχέσεις, εμπόριο, αναπτυξιακή βοήθεια, αναδυόμενες δυνάμεις

1. Εισαγωγή

Οι σχέσεις Ευρώπης και Αφρικής έχουν μια μακρά και τραυματική ιστορία. Με λίγες όμως εξαιρέσεις, οι σχέσεις αυτές ήταν μέχρι τα μέσα του 20ού αιώνα κυρίως μονόπλευρες (με την Ευρώπη να επιβάλλει τη θέλησή της) και κατακερματισμένες (σχέσεις μητροπόλεων και αποικιών). Συγκρίνοντας την ιστορία των δύο ηπείρων τα τελευταία 60 χρόνια, αναμφισβήτητα έχουν συμβεί πολλές και σημαντικές αλλαγές στην Ευρώπη, οι οποίες ωστόσο συγκρινόμενες με τις μεταβολές στην Αφρική είναι μάλλον ήσσονος σημασίας. Και αυτό διότι πριν από 60 χρόνια (όταν δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα) δεν υπήρχαν στην Αφρική τα σημερινά 55 ανεξάρτητα κράτη με συνολικό πληθυσμό που ξεπερνά πλέον τα 1,2 δισεκατομμύρια, δεν υπήρχαν οι περιφερειακοί και υποπεριφερειακοί θεσμικοί μηχανισμοί συνεργασίας, δεν υπήρχαν αξιόλογα διαπεριφερειακά δίκτυα και υποδομές, και δεν υπήρχε -πέρα από την ανεξαρτησία- ένα σαφές και συγκροτημένο αίτημα για ισότιμη συμμετοχή στο παγκόσμιο οικονομικό και πολιτικό γίγνεσθαι.

Τα τελευταία 60 χρόνια, οι σχέσεις Ευρώπης και Αφρικής επηρεάστηκαν από πολλούς παράγοντες και, μεταξύ άλλων, από τον Ψυχρό Πόλεμο, κατά τη διάρκεια του οποίου τμήματα της Αφρικής αποτέλεσαν θέατρο της αντιπαράθεσης μεταξύ Ανατολής και Δύσης. Αυτή η εποχή έχει πλέον παρέρθει - αν και τα αποτελέσματά της είναι ακόμη ορατά σε κάποιες χώρες της Αφρικής. Αντικείμενο του παρόντος κεφαλαίου είναι να προσπαθήσει να εξετάσει το πώς οι δύο ήπειροι διαχειρίζονται σήμερα τη μεταξύ τους σχέση, με έμφαση στην ανάλυση της προσέγγισης «ηπείρου προς ήπειρο» την οποία προωθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ).

2. Γιατί η Ευρώπη εξακολουθεί να ενδιαφέρεται για την Αφρική

Η σημερινή σχέση Ευρώπης - Αφρικής έχει αναδυθεί και διαμορφωθεί ύστερα από πολλές δεκαετίες αγώνων κατά της αποικιοκρατίας και του απαρτχάιντ, μέσω μακροχρόνιων και αιματηρών εμφύλιων πολέμων και διακρατικών συρράξεων στην επίλυση και διαχείριση των οποίων, όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, εμπλέκονται, άμεσα ή έμμεσα, ευρωπαϊκά κράτη, μέσω της δυσπιστίας των αφρικανικών κρατών απέναντι στην Ευρώπη αλλά ταυτόχρονα και μέσω της ανάγκης των κρατών της Αφρικής για αναπτυξιακούς πόρους και πρόσβαση στην ανεπτυγμένη ευρωπαϊκή αγορά. Η ΕΕ καλείται λοιπόν να διαχειριστεί μια δύσκολη, σύνθετη και πολυεπίπεδη σχέση με την Αφρική, μια σχέση η οποία σε διακηρυκτικό επίπεδο είναι εταιρική. Ωστόσο, τα μεμονωμένα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν διαφορετικά και συχνά αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα στην Αφρική με προφανείς, όπως θα δούμε, συνέπειες.

2.1. Επενδύσεις και εμπόριο

Κατ' αρχάς, οι ευρωπαϊκές χώρες έχουν επενδύσει σημαντικά ποσά στην Αφρική: το 2012 η αξία (stocks) των άμεσων ξένων επενδύσεων (FDI) της ΕΕ των 27 στη Δημοκρατία της Νότιας Αφρικής ανέρχονταν σε 58,2 δις ευρώ, στην Αίγυπτο σε 30,9 δις ευρώ και στη Νιγηρία σε 27,2 δις ευρώ.¹ Παρά ταύτα, οι επενδύσεις αυτές είναι συγκριτικά μικρές, συγκρινόμενες με την παρουσία ευρωπαϊκών επενδυτών σε άλλες περιφέρειες του κόσμου.

Σε ό,τι έχει σχέση με το εμπόριο μεταξύ των δύο ηπείρων, η Ευρώπη συνολικά εξακολουθεί να παραμένει ο μεγαλύτερος εμπορικός εταίρος της Αφρικής - αν και για την ΕΕ το εμπόριο με την Αφρική είναι ήσσονος σημασίας. Ωστόσο, ο εξαιρετικά έντονος οικονομικός ανταγωνισμός στην Αφρική, ο οποίος προέρχεται τόσο από αναδυόμενες οικονομικές δυνάμεις (Κίνα, Βραζιλία, Ινδία, Τουρκία κ.λπ.) όσο και από ανεπτυγμένα κράτη (π.χ. Ιαπωνία), σημαίνει ότι η θέση της ΕΕ δεν είναι δεδομένη. Η ΕΕ έχει προ πολλού συνειδητοποιήσει ότι εάν δεν δράσει αποτελεσματικά στον τομέα του εξωτερικού εμπορίου τότε ο κίνδυνος να χάσει σημαντικές αγορές δεν είναι απλώς ορατός αλλά υπαρκτός και άμεσος.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του United Nations Conference on Trade and Development, το μερίδιο της Αφρικής στο συνολικό παγκόσμιο εμπόριο αυξάνεται συνεχώς: ενώ το 2001 ανερχόταν σε 277 δις δολάρια (το οποίο μεταφραζόταν σε 2,3% του παγκόσμιου εμπορίου), το 2011 ξεπέρασε το

¹ Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. UNCTAD (2015).

1 τρεις δολάρια ΗΠΑ (4,6% του παγκόσμιου εμπορίου). Την ίδια χρονική περίοδο, παρά το γεγονός ότι το διμερές εμπόριο Αφρικής - Ευρώπης αυξήθηκε κατά 15%, το εμπόριο μεταξύ Αφρικής και Ασίας αυξήθηκε κατά 22% (πρωτίστως λόγω της θεαματικής μεγέθυνσης του εμπορίου με την Κίνα). Η τάση αυτή, η οποία συνεχίστηκε και τα επόμενα χρόνια, έχει οδηγήσει σε αντιστροφή των όρων που γίνεται πιο αισθητή στον τομέα των εισαγωγών προϊόντων μεταποίησης. Ειδικότερα, οι εισαγωγές από την Ευρώπη στην Αφρική των αγαθών αυτών μειώθηκαν από το 32% το 2002 στο 23% το 2011, ενώ το μερίδιο της Ασίας αυξήθηκε από το 13% σε 22% την ίδια χρονική περίοδο (Ighobor 2014, σ. 3).

2.2. Ο πολιτιστικός παράγοντας

Τα κράτη της Αφρικής συμμετέχουν μαζικά στους δύο πολιτικοπολιτισμικούς θεσμικούς μηχανισμούς πολυμερούς συνεργασίας τους οποίους δημιούργησαν τα δύο μεγαλύτερα αποικιοκρατικά κράτη, η Μεγάλη Βρετανία και η Γαλλία, το 1950 και το 1970, αντίστοιχα. Αναφερόμαστε φυσικά στην Κοινοπολιτεία (των Εθνών) και στον Διεθνή Οργανισμό της Γαλλοφωνίας. Για τα δύο αυτά μέλη της ΕΕ η συστηματική προώθηση της γλώσσας, του πολιτισμού, της εκπαίδευσης και της κατάρτισης στις αφρικανικές χώρες είναι μείζονος σημασίας, δεδομένου ότι σε πάρα πολλά (αν όχι στα περισσότερα) κράτη της μαύρης ηπείρου η αγγλική και η γαλλική εξακολουθούν και παραμένουν επίσημες γλώσσες. Αυτή η συνεχιζόμενη γλωσσική (και εκ των πραγμάτων πολιτισμική) επιρροή είναι εξαιρετικά σημαντική για τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα των δεκάδων αυτών κρατών, και φυσικά η Βρετανία και η Γαλλία έχουν κάθε λόγο να επιθυμούν να διατηρηθεί. Στη δε διεθνή βιβλιογραφία, ως γνωστόν, εδώ και χρόνια υπάρχει η συζήτηση ότι η χρήση των ευρέως ομιλούμενων σε παγκόσμιο επίπεδο γλωσσών μπορεί να οδηγήσει σε γλωσσικό νεοϊμπεριαλισμό (linguistic neo-imperialism), με την αγγλική να χαρακτηρίζεται ως καπιταλιστική νεοϊμπεριαλιστική γλώσσα (capitalist neo-imperial language) (Skutnabb-Kangas και Phillipson 2010, σσ. 77, 81).

Ας πάρουμε για παράδειγμα το κράτος της Τανζανίας. Στην επικράτεια της χώρας ομιλούνται πάρα πολλές γλώσσες, αλλά καμία δεν ομιλείται από ένα τόσο μεγάλο τμήμα του πληθυσμού ώστε να θεωρηθεί ως η επικρατούσα. Για τον λόγο αυτό, καμία από τις αυτόχθονες γλώσσες δεν αποτελεί επίσημη γλώσσα. Αντίθετα, οι επίσημες γλώσσες της Τανζανίας είναι η αγγλική και τα σουαχίλι (Swahili ή Kiswahili), η lingua franca της περιοχής των Μεγάλων Λιμνών και άλλων περιοχών της Νοτιοανατολικής Αφρικής

(Vanrus 2002). Οι νόμοι, τα διατάγματα και οι δικαστικές αποφάσεις στην Τανζανία εκδίδονται και δημοσιεύονται στην αγγλική.

Αυτή δε τη γλωσσική διάσταση μαζί με τους ιστορικούς και πολιτισμικούς δεσμούς εκμεταλλεύτηκε η Πορτογαλία όταν από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 προσπάθησε να συγκεντρώσει τις πρώην αποικίες της εντός ενός θεσμικού μηχανισμού συνεργασίας αποσκοπώντας στην εμβάθυνση των αμοιβαίων σχέσεων φιλίας και συνεργασίας (Santos 2003). Οι προσπάθειες αυτές κατέληξαν το 1996 στην ίδρυση της Κοινότητας των Χωρών της Πορτογαλικής Γλώσσας (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) (Sanches 2014). Σήμερα επτά από τα εννέα συμμετέχοντα κράτη βρίσκονται στην Αφρική (τα άλλα δύο είναι η Βραζιλία και η Πορτογαλία), ενώ το 2016 αποφασίστηκε να επεκταθεί η συνεργασία τους στον (πάντα ευαίσθητο για την Αφρική) τομέα της ασφάλειας.

2.3. Το ζήτημα της ασφάλειας

Ο τομέας της ασφάλειας, ο οποίος συνδέεται στενά με τη στρατιωτική και αμυντική συνεργασία, είναι ένας άλλος σημαντικός λόγος για τον οποίο η ΕΕ ενδιαφέρεται για την εταιρική σχέση με την Αφρική. Ειδικότερα, η Γαλλία έχει επενδύσει σημαντικούς ανθρώπινους και χρηματοδοτικούς πόρους στον τομέα αυτό. Όλα ξεκίνησαν τη δεκαετία του 1960 όταν υπογράφηκαν οι πρώτες διμερείς συμφωνίες με πρώην αποικίες, οι οποίες προβλέπουν στρατιωτική συνεργασία και υπόσχονται στρατιωτική υποστήριξη προς τις αφρικανικές χώρες. Στο πλαίσιο αυτών των συμφωνιών θα πρέπει να προστεθεί και η κυκλοφορία κοινού νομίσματος στις πρώην γαλλικές αποικίες, του CFA franc (Colonies françaises d'Afrique). Σήμερα το CFA franc εξακολουθεί και κυκλοφορεί σε 14 κράτη της Αφρικής (στην πραγματικότητα πρόκειται για δύο νομίσματα, το CFA franc της Δυτικής Αφρικής και το CFA franc της Κεντρικής Αφρικής) με σταθερή ισοτιμία έναντι του ευρώ και το κυριότερο με την εγγύηση του γαλλικού Δημοσίου.

Οι διμερείς στρατιωτικές συμφωνίες συνεχίστηκαν τη δεκαετία του 1970 με την κατάρτιση παρόμοιων κεμένων με τις πρώην βελγικές αποικίες, δηλαδή με το Μπουρούντι, τη Ρουάντα και τη Δημοκρατία του Κονγκό (πρώην Ζαΐρ). Οι περισσότερες από τις συμφωνίες της δεκαετίας του 1960 και του 1970 ισχύουν ως σήμερα, ενώ η Γαλλία τις έχει επικαλεστεί προκειμένου να δικαιολογήσει/νομιμοποιήσει στρατιωτικές επεμβάσεις σε κράτη όπως το Μάλι και την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία. Το ενδιαφέρον όμως είναι ότι πολλές από αυτές τις συμφωνίες παραμένουν ακόμη μυστικές, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό την απαγόρευση του διεθνούς

δικαίου περί μυστικής διπλωματίας και μυστικών συνθηκών, ενώ, λόγω του περιεχομένου τους και της προβληματικής άσκησης της ελευθερίας συγκατάθεσης εκ μέρους των πρώην αποικιών, θα μπορούσαν ενδεχομένως να θεωρηθούν ως άνισες διεθνείς συνθήκες (unequal treaties).

2.4. Ο ρόλος της Γαλλίας

Η Γαλλία συνεχίζει έως τις ημέρες μας την πολιτική της υπογραφής διμερών συνθηκών με χώρες της Αφρικής. Για παράδειγμα, τον Νοέμβριο του 2013 υπέγραψε με τη Μαυριτανία διμερή συμφωνία κατά της τρομοκρατίας, σκοπός της οποίας είναι η προώθηση προγραμμάτων συνεργασίας στην εκπαίδευση των δυνάμεων ασφαλείας και στη χρήση νέων τεχνολογιών. Σε λιγότερο δε από έναν μήνα, πιο συγκεκριμένα στις 9 και 10 Δεκεμβρίου 2013, έλαβε χώρα στο Παρίσι συνάντηση κορυφής μεταξύ 53 Αφρικανών αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων και του Γάλλου ομολόγου τους και με τη συμμετοχή εκπροσώπων της Αφρικανικής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και άλλων διεθνών δρώντων. Αντικείμενο της συνάντησης ήταν η διασφάλιση της ειρήνης και της ασφάλειας στη μαύρη ήπειρο, η οικονομική συνεργασία, η ανάπτυξη και η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής (The Elysée Summit for Peace and Security in Africa).

Στο Κοινό Ανακοινωθέν που εκδόθηκε μετά τη συνάντηση,² η Γαλλία δεσμεύθηκε να παρουσιάσει τα ζητήματα που συζητήθηκαν κατά τη διάρκεια της στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το οποίο είχε οριστεί για τις 19 και 20 Δεκεμβρίου 2013. Με την κίνηση αυτή η Γαλλία ούτε λίγο ούτε πολύ εμφανίστηκε ως ο συλλογικός εκπρόσωπος των αφρικανικών κρατών, των θέσεων και των επιδιώξεών τους στο επίπεδο της ΕΕ. Στο Ανακοινωθέν όμως δεν συμπεριλήφθηκαν οι χρηματοδοτικές δεσμεύσεις στις οποίες προέβη στην ομιλία του ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας. Πιο συγκεκριμένα, ο Φρανσουά Ολάντ ανακοίνωσε τη διάθεση του ποσού των 20 δις ευρώ κατά την επόμενη πενταετία υπό τη μορφή δωρεών και δανείων, καθώς επίσης και το ποσό του ενός δις ευρώ ετησίως από το Γαλλικό Ταμείο Ανάπτυξης για επενδύσεις σε έργα αιεφόρου ανάπτυξης.³

² Κείμενο διαθέσιμο σε: <http://www.elysee.fr/declarations/article/elysee-summit-for-peace-and-security-in-africa-final-declaration/>

³ Η ομιλία είναι διαθέσιμη σε: <http://www.elysee.fr/declarations/article/address-by-the-president-of-the-french-republic-for-the-opening-of-the-elysee-summit-for-peace-and-security-in-africa/>

3. Θεωρητικοί προβληματισμοί: Απόλυτα και σχετικά κέρδη

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 υπήρξε στις σελίδες του *American Political Science Quarterly* και άλλων γνωστών επιστημονικών περιοδικών, όπως το *International Security* και το *International Organization*, ένας έντονος διάλογος μεταξύ νεορεαλιστών και υποστηρικτών της «θεσμικής προσέγγισης» (institutionalists). Ο διάλογος επικεντρώθηκε στη διαφορά μεταξύ της έννοιας των «σχετικών» και των «απόλυτων» κερδών. Σχετικά κέρδη είναι εκείνα που αυξάνουν την ισχύ ενός κράτους σε σχέση με άλλα κράτη, ενώ απόλυτα κέρδη είναι εκείνα που αυξάνουν την ισχύ ενός κράτους ή την ευημερία του, ακόμη κι αν υπάρξουν απώλειες σε σχετικούς όρους (Grieco 1987, σ. 488). Απλουστεύοντας μια μάλλον περίπλοκη δέσμη επιχειρημάτων, οι νεορεαλιστές ισχυρίζονταν ότι οι υπολογισμοί των κρατών ως προς τα σχετικά κέρδη έχουν κυρίαρχο ρόλο στη συμπεριφορά τους, ενώ οι «θεσμιστές» υποστήριξαν ότι τα κράτη επικεντρώνονται περισσότερο στα απόλυτα κέρδη. Έτσι, οι νεορεαλιστές προέβλεψαν ότι στη μεταψυχροπολεμική εποχή τα κράτη μπορεί να μη συνεργάζονται μεταξύ τους ενώ, αντίθετα, οι «θεσμιστές» επέμεναν ότι η συνεργασία θα ενταθεί και θα συμβάλει στην υπερπήδηση της διεθνούς αναρχίας. Ο διάλογος δεν διήρκησε πολύ –αν και αναζωπυρώθηκε με τις αμερικανικές ανησυχίες σχετικά με τον ρόλο της Κίνας στη διεθνή σκηνή και την επανεμφάνιση της 50ετούς και πλέον θεωρίας περί μετάβασης της ισχύος (power transition theory)– και δεν κατέληξε σε συγκεκριμένο συμπέρασμα ως προς το πώς συμπεριφέρονται τα κράτη. Τόσο οι νεορεαλιστές όσο και οι «θεσμιστές» ήταν σε θέση να προβάλουν πολλά παραδείγματα για να υποστηρίξουν τα επιχειρήματά τους, οι μεν πρώτοι αναφορικά με τα σχετικά κέρδη, οι δε δεύτεροι αναφορικά με τα απόλυτα κέρδη.

Μεταξύ των άρθρων που δημοσιεύθηκαν, σημαντική συμβολή ήταν αυτή του Duncan Snidal (1991), ο οποίος τόνισε ότι η άποψη των ρεαλιστών για τα σχετικά κέρδη μπορεί να εφαρμοστεί κυρίως στην περίπτωση των διμερών σχέσεων, στην αλληλεπίδραση δηλαδή μεταξύ δύο κρατών, όπου το ένα κράτος ενδιαφέρεται περισσότερο για τα κέρδη που είναι πιθανόν να αποκομίσει σε σχέση με το άλλο κράτος. Ωστόσο, όταν υπάρχουν πλέον των δύο κρατών και όταν αυτά στοχεύουν να αποκτήσουν τόσο απόλυτα όσο και σχετικά κέρδη, είναι αναμενόμενο και λογικό να υπάρχουν περισσότερες ευκαιρίες για συνεργασία και μάλιστα σε ένα μεγαλύτερο εύρος θεμάτων. Με λίγα λόγια, ο Snidal ισχυρίστηκε ότι τα σχετικά κέρδη εμποδίζουν τη συνεργασία στο μοντέλο των δύο κρατών, αλλά στο μοντέλο

των πολλών κρατών (πολυμερείς σχέσεις) δεν έχουν τα αποτελέσματα τα οποία προτάσσουν οι νεορεαλιστές. Και αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι οι σχέσεις μεταξύ δύο κρατών δεν έχουν τα απαιτούμενα περιθώρια πολιτικού συμβιβασμού και, ως αποτέλεσμα, δεν αφήνουν αρκετό χώρο για διαπραγματεύσεις με ανταλλάγματα και συνεπώς για την οικοδόμηση συνεργασιών που είναι το ζητούμενο στον σημερινό κόσμο.

Η μονάδα ανάλυσης στην αντιπαράθεση μεταξύ απόλυτων και σχετικών κερδών ήταν το κράτος. Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρήσουμε να εξετάσουμε τις προτάσεις του Snidal στο πλαίσιο της σχέσης μεταξύ της ΕΕ και της Αφρικής, μιας σχέσης που ήταν και εξακολουθεί να παραμένει ασύμμετρη. Φυσικά, τα δύο μέρη που εμπλέκονται σε αυτή τη σχέση έχουν πρωταγωνιστικό ρόλο. Τα διαφορετικά επίπεδα ισχύος δεν μπορούν παρά να επηρεάζουν σημαντικά τον τρόπο με τον οποίο οι εμπλεκόμενοι βλέπουν μια σχέση - σε όρους απόλυτων ή σχετικών κερδών. Με μια πρώτη ματιά, φαίνεται μάλλον παράδοξο να χρησιμοποιούμε τη θεωρία των κερδών σε μια τόσο ασύμμετρη σχέση. Πολλές αφρικανικές χώρες ανταγωνίζονται για την προσοχή της ΕΕ και η αντίληψή τους για τα σχετικά κέρδη σε μια μακροχρόνια διαμάχη για την ισχύ μοιάζει σαν ανέκδοτο. Ωστόσο, από τη στιγμή που η Αφρική προσελκύει ολοένα περισσότερο το ενδιαφέρον άλλων ανεπτυγμένων και αναδυσόμενων δυνάμεων (όπως η Ιαπωνία, η Κίνα, η Ινδία και η Βραζιλία), αξίζει να συζητήσουμε τους τρόπους με τους οποίους η «διττή» προσέγγιση της ΕΕ μπορεί να επηρεάσει τόσο τις προοπτικές συνεργασίας όσο και τις αντιλήψεις για το «νέο μεγάλο παιχνίδι» για τον «έλεγχο» της μαύρης ηπείρου.

Το επιχείρημά μας είναι ότι όσο περισσότερο προωθεί η ΕΕ την προσέγγιση «ηπείρου προς ήπειρο» με την Αφρική μέσα από ολοένα αυξανόμενο αριθμό πρωτοβουλιών σε πολλούς και διαφορετικούς τομείς, οι οποίοι κυμαίνονται από την ασφάλεια έως το εμπόριο και από την ανάπτυξη έως τα ανθρώπινα δικαιώματα, τόσο περισσότερο η ΕΕ και οι άλλες δυνάμεις που έχουν αναπτύξει ευρείες και πολύπλοκες σχέσεις με την Αφρική επιδιώκουν την απόκτηση σχετικών και όχι απόλυτων κερδών. Έτσι, κατά έναν παράδοξο τρόπο, η προώθηση μιας διττής σχέσης μπορεί να υποδαυλίσει τις ευκαιρίες για συνεργασία που πάντα υπάρχουν και αναπτύσσονται σε μια σχέση.

4. Οι δύο προσεγγίσεις της σχέσης ΕΕ - Αφρικής

Απλουστεύοντας έναν περίπλοκο διάλογο, θα ισχυριστούμε ότι υπάρχουν δύο αντίθετες ακαδημαϊκές θεωρήσεις όσον αφορά την ισχύ στη σχέση

μεταξύ της ΕΕ και της Αφρικής. Η πρώτη άποψη αμφισβητεί τον ρόλο (actorness) που παίζει η ΕΕ στη σχέση και υποστηρίζει ότι η όλη προσέγγιση αποτελεί απλώς ένα όραμα (vision) ή, χειρότερα, έναν μύθο (Helly 2013, σ. 151). Η δεύτερη άποψη, αν και δέχεται ότι οι διαπεριφερειακές σχέσεις είναι μάλλον υπερετιμημένες στα επίσημα έγγραφα και τις κοινές δηλώσεις των δύο πλευρών, υποστηρίζει ότι η πολιτική της ΕΕ στην Αφρική είναι από πολλές απόψεις σημαντική και χαρακτηρίζεται από μια ιδιαίτερη δυναμική.

Ωστόσο, και οι δύο θέσεις τείνουν να απορρίπτουν κάθε σκέψη σχετικά με την ικανότητα της Αφρικής να λειτουργήσει ως ενιαίος δρων (unitary actor) – μέσω κυρίως της Αφρικανικής Ένωσης, η οποία αποτελεί τον θεσμικό εκπρόσωπο της ηπείρου στη διεθνή σκηνή. Παρά τις διαφορές τους οι δύο απόψεις συγκλίνουν σε δύο σημεία. Το πρώτο είναι ότι η Αφρικανική Ένωση παραμένει ένας, από δομική και οικονομική άποψη, αδύναμος διεθνής οργανισμός. Το δεύτερο είναι ότι τα ίδια τα αφρικανικά κράτη δεν έχουν απλώς αποκλίνουσες απόψεις για πολλά ζητήματα αμοιβαίου ενδιαφέροντος, αλλά ανταγωνίζονται μεταξύ τους για το ποιο θα έχει πρόσβαση σε μεγαλύτερη εξωτερική χρηματοδότηση και σε μεγαλύτερη πολιτική επιρροή. Επιπρόσθετα, έχει διαπιστωθεί ότι τα αφρικανικά κράτη εμφανίζουν σημαντικές δυσκολίες στην ανάληψη κοινών πρωτοβουλιών (κυρίως στη διατήρηση και την επιβολή της ειρήνης) αλλά ακόμη και στη διατύπωση κοινών θέσεων, δηλαδή στις απαραίτητες εκείνες προϋποθέσεις για την προώθηση ενός διηπειρωτικού διαλόγου με την ΕΕ. Τέλος, οι διαπραγματεύσεις για τις λεγόμενες Συμφωνίες Οικονομικής Συνεργασίας (Economic Partnership Agreements) με περιφέρειες της Αφρικής, συμφωνίες που η ΕΕ προωθεί πολύ έντονα, έχουν επιδεινώσει τις σχέσεις εντός των αφρικανικών περιφερειακών οικονομικών οργανισμών (African Regional Economic Communities – RECs), υπονομεύοντας «προσπάθειες δεκαετιών για την οικοδόμηση θεσμών» (Helly 2013, σ. 141). Σε κάθε περίπτωση, η δομή των εμπορικών σχέσεων μεταξύ των δύο πλευρών είναι τέτοια ώστε να μην επιτρέπει εύκολους συμβιβασμούς, ενώ οι μεταξύ τους εμπορικές ροές είναι κατακερματισμένες. Η μερίδα του λέοντος αφορά περιορισμένο αριθμό κρατών: Νότιος Αφρική, Λιβύη, Αλγερία, Μαρόκο, Αίγυπτος, Τυνησία, Νιγηρία, Αγκόλα, Γάνα, Ακτή του Ελεφαντοστού και Σενεγάλη από την πλευρά της Αφρικής, και Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Ιταλία, Γερμανία, Ολλανδία, Σουηδία και Λουξεμβούργο από την πλευρά της Ευρώπης (Helly 2013, σ. 139).

Όπως αναφέραμε προηγουμένως, υπάρχουν διαφωνίες μεταξύ της ακαδημαϊκής κοινότητας ως προς το τι συμβαίνει στην ευρωπαϊκή πλευρά της

σχέσης. Η πρώτη άποψη τονίζει το γεγονός ότι, παρά την επίσημη ρητορική, η εξωτερική πολιτική προς την Αφρική αντανακλά τα συμφέροντα ελάχιστων κρατών μελών καθώς τα περισσότερα κράτη της ΕΕ έχουν λίγα ή ελάχιστα συμφέροντα στη μαύρη ήπειρο. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, οι στρατιωτικές και πολιτικές (civilian) αποστολές της Ένωσης, οι οποίες αφορούν την εξασφάλιση της ειρήνης και της ασφάλειας στην Αφρική, επηρεάζονται σημαντικά από τα «εθνικά συμφέροντα» των δύο μεγάλων πρώην αποικιοκρατικών δυνάμεων, της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου (Olsen 2014). Επιπλέον, οι μελετητές αυτοί αναφέρονται στον κατακερματισμό της ευρωπαϊκής αναπτυξιακής πολιτικής, με κυριότερο πρόβλημα το γεγονός ότι τα κονδύλια που διαθέτουν οι Βρυξέλλες για τον σκοπό αυτό είναι σημαντικά μικρότερα συγκριτικά με αυτά που διαθέτουν τα ίδια τα κράτη μέλη. Το 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαχειρίστηκε περίπου το 18% του συνολικού προϋπολογισμού της Ένωσης για αναπτυξιακή βοήθεια, ενώ τα κράτη μέλη διαχειρίστηκαν το υπόλοιπο 82% (Carbone 2013, σσ. 341, 351, σημείωση 1). Αλλά και οι αποκλίνουσες απόψεις των κρατών μελών δεν είναι σπάνιες, όπως για παράδειγμα σχετικά με τη στρατιωτική επέμβαση στη Λιβύη το 2011 για την απομάκρυνση του καθεστώτος του Συνταγματάρχη Καντάφι. Συνεπώς, η επιδίωξη για την ύπαρξη κοινής στάσης της Ένωσης προς την Αφρική υπονομεύεται ακόμη περισσότερο.

Σε αυτές τις σημαντικές διαφωνίες θα πρέπει να προστεθούν επίσης οι δια- και ενδοθεσμικές διαμάχες στα όργανα της Ένωσης, οι οποίες με τη σειρά τους συχνά υποδαυλίζουν την πολιτική συνέπεια που πρέπει να χαρακτηρίζει την εξωτερική της πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, οι συχνά αντικρουόμενες απόψεις που εκφράζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και το Συμβούλιο έχουν ως αποτέλεσμα να στέλνουν σε τρίτες χώρες ένα «μπερδεμένο μήνυμα» (Carbone 2011, σ. 217). Ακόμη κι εντός της Επιτροπής υπάρχουν αποκλίνουσες απόψεις, με τη Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης να δίνει επί σειρά ετών έμφαση στην εξάλειψη της φτώχειας, ενώ η Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων να δίνει έμφαση στη μείωση των μεταναστευτικών ροών από την Αφρική (Carbone 2011, σ. 211).

Για άλλους όμως αναλυτές, η προσέγγιση μεταξύ των δύο ηπείρων -ιδιαίτερα μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας- δεν αποτελεί απλή ρητορική, αλλά έχει πραγματική ουσία, ενώ η πολιτική του εξευρωπαϊσμού (Europeanization) έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο. Η Κοινή Στρατηγική Αφρικής - ΕΕ (Joint Africa-EU Strategy - JAES), η οποία υιοθετήθηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων κατά τη Σύνοδο Κορυφής

στη Λισαβόνα τον Δεκέμβριο του 2007, αποτέλεσε, από πολλές απόψεις, σημείο κλειδί για τις μεταξύ τους σχέσεις. Η Κοινή Στρατηγική καλύπτει τους ακόλουθους τομείς-στόχους: α) ειρήνη και ασφάλεια, β) δημοκρατική διακυβέρνηση και δικαιώματα του ανθρώπου, γ) εμπόριο, περιφερειακή ολοκλήρωση και υποδομές, δ) Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετηρίδας, ε) ενέργεια, κλιματική αλλαγή και περιβάλλον, στ) μετανάστευση, κινητικότητα και απασχόληση, και ζ) επιστήμη, κοινωνία της πληροφορίας και διάστημα.

Σε επίπεδο ασφάλειας, η νεοϊδρυθείσα –με τη Συνθήκη της Λισαβόνας– Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (European External Action Service) κατάρτισε δύο σημαντικά κείμενα στρατηγικής για συγκεκριμένες περιοχές της Αφρικής. Το πρώτο αφορούσε το Κέρασ της Αφρικής και το δεύτερο τις χώρες του Σαχέλ (Helly 2013, σ. 146). Και τα δύο αυτά κείμενα ήταν αρκετά λεπτομερή και κατέθεταν τις πολιτικές εκείνες που θα έπρεπε να ακολουθήσει η ΕΕ στις εν λόγω περιοχές, οι οποίες ως γνωστόν χαρακτηρίζονται από συνεχείς συγκρούσεις και διαμάχες με ανυπολόγιστες ανθρώπινες απώλειες και καταστροφές. Με άλλα λόγια, ήταν κείμενα πολιτικής και όχι απλή ρητορεία. Άλλωστε, η πρόληψη και η διαχείριση κρίσεων αποτελούν πολύ βασικούς στόχους της εταιρικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ και της Αφρικής.

Η χρηματοδότηση των στόχων στον τομέα της ειρήνης, της ασφάλειας και της αποφυγής των συγκρούσεων γίνεται κυρίως από το Ταμείο για την Ειρήνη στην Αφρική (African Peace Facility – APF). Συστάθηκε το 2004 κατόπιν αιτήματος αφρικανικών κρατών με σκοπό να παρασχεθεί υποστήριξη τόσο στους περιφερειακούς οικονομικούς οργανισμούς της ηπείρου όσο και στη λεγόμενη Αφρικανική Αρχιτεκτονική Ειρήνης και Ασφάλειας (African Peace and Security Architecture), η οποία δημιουργήθηκε από την Αφρικανική Ένωση ως θεσμικός βραχίονας για την αποτελεσματική πρόληψη, διαχείριση και επίλυση των πολλών και δύσκολων συγκρούσεων που τη μαστίζουν (Keukeleire και Raube 2013, σ. 560). Η διαχείρισή του γίνεται από τη Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και οι οικονομικοί του πόροι προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (European Development Fund). Από την ίδρυσή του έως σήμερα έχουν διατεθεί σχεδόν 2 δις ευρώ για τη χρηματοδότηση διαφόρων δράσεων. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι οι δράσεις συμφωνούνται μεταξύ των δύο εταίρων, με άλλα λόγια η ΕΕ λαμβάνει υπόψη της τις προτεραιότητες που αναδεικνύουν τα ίδια τα αφρικανικά κράτη.

Συνεχίζοντας στον τομέα της ασφάλειας, ένα άλλο όργανο που θα πρέπει να αναφερθεί είναι το Εργαλείο για τη Σταθερότητα (Instrument for

Stability – IfS). Δημιουργήθηκε το 2007 με σκοπό να επιτρέψει στην ΕΕ να υποστηρίξει τις δράσεις εκείνες που σχετίζονται με την αποκατάσταση της ασφάλειας και οι οποίες αναλαμβάνονται από άλλους πολυμερείς παίκτες, όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Keukeleire και Raube 2013, σ. 562). Το IfS δεν αφορούσε μόνο την Αφρική αλλά και άλλες περιοχές του πλανήτη στις οποίες υλοποιούνταν προγράμματα για την αντιμετώπιση κρίσεων. Το μεγαλύτερο όμως ποσό των κονδυλίων κατευθύνθηκε προς την Αφρική και χρηματοδότησε στοχευμένες δράσεις, όπως για παράδειγμα τη διεξαγωγή δικών για πράξεις πειρατείας από τις ακτές της Σομαλίας. Μετά τη λήξη του IfS τον Δεκέμβριο του 2013, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν τον Μάρτιο του 2014 να το αντικαταστήσουν με το Εργαλείο για τη Συμβολή στη Σταθερότητα και την Ειρήνη (Instrument Contributing to Stability and Peace – IcSP).⁴ Ο χρονικός του ορίζοντας λήγει το 2020 και η προβλεπόμενη χρηματοδότηση ανέρχεται στο καθόλου ευκαταφρόνητο ποσό των 2,33 δις ευρώ.

Αναφορά όμως θα πρέπει να γίνει και στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (European Security and Defense Policy), η οποία έχει να επιδείξει πλούσιο έργο στη στρατιωτική και μη διαχείριση κρίσεων. Η πολιτική αυτή έχει βασιστεί στη λογική ότι σε εποχές περιορισμένων πόρων η ΕΕ καλείται να κάνει περισσότερα με λιγότερα μέσα. Με βάση αυτή την παραδοχή ο στόχος είναι τα κράτη μέλη να συγκεντρώσουν τις μεμονωμένες δυνατότητές τους και να δρουν από κοινού ώστε να αυξηθούν οι δυνατότητές τους για ταχεία και αποτελεσματική αντιμετώπιση των κρίσεων (Keukeleire και Raube 2013, σ. 563). Άλλωστε, αυτή ήταν ανέκαθεν η λογική με την οποία (προσπαθεί να) λειτουργεί η ΕΕ: αντικατάσταση των μεμονωμένων (εθνικών) δράσεων με κοινές δράσεις υπό την αιγίδα των αρμόδιων οργάνων της. Έχοντας από το 2003 έως σήμερα υλοποιήσει σχεδόν 30 ειρηνευτικές αποστολές, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας έχει συνδράμει στη σταθεροποίηση των περιοχών εκείνων όπου έχει διασαλευτεί η ασφάλεια, δίνοντας έμφαση στην επάλληλη σχέση μεταξύ ασφάλειας και ανάπτυξης, και παράλληλα επιτρέποντας τη δημιουργία των απαραίτητων συνεργειών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου.

Τέλος, στο επίπεδο της πολιτικής που ασκεί η ΕΕ με στόχο την ανάπτυξη τρίτων χωρών – πολιτική που ενδιαφέρει ιδιαίτερα την Αφρική δεδομένου ότι αρκετά αφρικανικά κράτη βασίζουν την ανάπτυξή τους στη χρηματοδότηση που λαμβάνουν από διεθνείς δωρητές– αξίζει να σημειωθεί ότι τον

⁴ Διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/140311_icsp_reg_230_2014_en.pdf

Μάιο του 2007 υιοθετήθηκε (προαιρετικός) Κώδικας Δεοντολογίας σχετικά με τη συμπληρωματικότητα και τον καταμερισμό της εργασίας στην αναπτυξιακή πολιτική (Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour).⁵ Ο Κώδικας δεν πήρε τη μορφή κανονιστικού – ρυθμιστικού κειμένου αλλά αποτέλεσε Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εξ ου και ο μη νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας του. Ο Κώδικας προτρέπει τα κράτη μέλη να επικεντρώσουν τις δράσεις τους για παροχή βοήθειας σε μικρότερο αριθμό κρατών (η αρχή της διακρατικής συμπληρωματικότητας – cross-country complementarity), να μειώσουν τον αριθμό των θεματικών περιοχών στις οποίες δίνεται προτεραιότητα (ενδοκρατική συμπληρωματικότητα – in-country complementarity) και να επικεντρωθούν στους τομείς εκείνους στους οποίους έχουν ήδη εξασφαλίσει ένα συγκριτικό πλεονέκτημα (διατομεακή συμπληρωματικότητα – cross-sector complementarity). Έχοντας σημαντικές πολιτικές συνέπειες, ο Κώδικας οδήγησε αρκετά κράτη μέλη στο να περιορίσουν σταδιακά τόσο τον αριθμό των τρίτων χωρών στις οποίες δραστηριοποιούνται όσο και τους τομείς. Σύμφωνα με αναλυτές, η συμπληρωματικότητα και ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων αποτελούν τη χαρακτηριστική συμβολή της ΕΕ στην παγκόσμια συζήτηση για την ανάπτυξη. Η Ένωση εμφανίστηκε πολύ περισσότερο ως ένας «δημιουργός» κανόνων παρά ως ένας απλός «καταναλωτής» κανόνων και με τον τρόπο αυτό προώθησε την έννοια της λεγόμενης «λειτουργικής ολοκλήρωσης» (functional integration) (Carbone 2013, σσ. 346-348).

5. Η προσέγγιση «ήπειρος προς ήπειρο»: Ευκαιρίες και κίνδυνοι

Υπάρχουν λοιπόν επαρκείς αποδείξεις ότι η προσέγγιση «ηπείρου προς ήπειρο» (continent-to-continent) δεν είναι ένας μύθος. Εκτός των άλλων, η ΕΕ κατάφερε να αναπαράγει σε μεγάλο βαθμό το δικό της «μοντέλο ολοκλήρωσης» (integration model) στην Αφρική. Η επιρροή της στον θεσμικό σχεδιασμό και το πλαίσιο των πολιτικών της Αφρικανικής Ένωσης είναι περισσότερο από εμφανής. Μερικοί αναλυτές έχουν υποστηρίξει ότι η επιρροή αυτή, όπως επίσης και η προσέγγιση «ηπείρου προς ήπειρο», αντανακλούν την ανάγκη της Ένωσης να νομιμοποιήσει τον δικό της διεθνή ρόλο στα κράτη μέλη της (Manners 2002). Όποιος πάντως κι αν είναι ο λόγος της «ηπειρωτικής προσέγγισης», αυτή είναι μια δυναμική διαδικασία. Ωστόσο, απομένουν πολλά να γίνουν. Μια κοντινότερη

⁵ Διαθέσιμο σε: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209558%202007%20INIT>

ματιά στους θεσμούς της Αφρικανικής Ένωσης καταδεικνύει ότι είναι αρκετά διαφορετικοί από τους ομόλογούς τους στην ΕΕ. Σε αντίθεση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Αφρικανική Επιτροπή δεν έχει υπερεθνικά χαρακτηριστικά αλλά είναι ένας πλήρως διακυβερνητικός θεσμός χωρίς πραγματική εξουσία στη λήψη αποφάσεων (Haastруп 2013, 791). Ακόμη περισσότερο, σχεδόν 15 χρόνια μετά την ίδρυσή της, η Αφρικανική Ένωση δεν διαθέτει ακόμη ένα δικαστήριο, θεσμικό όργανο ζωτικής σημασίας για μια ήπειρο με τόσο συχνές βίαιες εθνοτικές αντιπαραθέσεις, διακρατικές συγκρούσεις, αμφισβήτηση του κράτους δικαίου και παραβιάσεις των θεμελιωδών ελευθεριών (Naldi και Magliveras 2012, σ. 388). Και το Παναφρικανικό Κοινοβούλιο έχει ακόμη πολύ δρόμο να διανύσει για να μοιάσει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο των αρχών της δεκαετίας του 1990 (Magliveras και Huliaras 2016, σ. 280). Τέλος, οι προσπάθειες να συσταθούν οικονομικοί θεσμοί στην Αφρικανική Ένωση παρέμειναν κυρίως σε επίπεδο ρητορείας, με μικρή ουσιαστική πρόοδο. Ένας αναλυτής σωστά υποστηρίζει (Soderbaum 2010, σ. 59) ότι παρά το γεγονός πως οι Αφρικανοί ηγέτες επαινούν δημοσίως την περιφερειακή συνεργασία, στην πράξη κάνουν πολύ λίγα για να την προωθήσουν. Εξαιρέση αποτέλεσε ο Συνταγματάρχης Καντάφι ο οποίος στα τέλη του προηγούμενου αιώνα είχε προωθήσει –με τον δικό του τρόπο– την ολοκλήρωση της ηπείρου και τη δημιουργία των Ηνωμένων Πολιτειών της Αφρικής. Σήμερα δεν φαίνεται να υπάρχει ηγετική μορφή για να αναλάβει και να συνεχίσει αυτόν τον ρόλο (Huliaras και Magliveras 2016, σ. 408). Εν συντομία, η ΕΕ ως «μέντορας» της Αφρικής έχει πολλά να κάνει.

Το γεγονός ότι η ΕΕ μιλά για μια προσέγγιση «ηπείρου προς ήπειρο», αλλά από πολλές πλευρές δεν αντιμετωπίζει την Αφρική μ' έναν ενιαίο τρόπο, κάνει τα πράγματα ακόμη πιο πολύπλοκα. Οι διαπραγματεύσεις για την υπογραφή των Συμφωνιών Οικονομικής Συνεργασίας με τις RECs προχωρούν με πολύ αργά βήματα από το 2002, χάνοντας τη μια προθεσμία μετά την άλλη. Έχει προταθεί, προκειμένου να ξεπεραστεί το αδιέξοδο, η Ένωση να προχωρήσει στην υπογραφή διμερών συμφωνιών με τις χώρες της Αφρικής. Περαιτέρω, οι σχέσεις της Ένωσης με τις χώρες της Βόρειας Αφρικής καλύπτονται από *ad hoc* Συμφωνίες Σύνδεσης (Association Agreements). «Τα πάντα εκτός από ένταξη» (Everything but accession), συμπυκνώνει την προσέγγισή της προς τις τρίτες μεσογειακές χώρες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Η Υποσαχάρια Αφρική αντιμετωπίζεται λιγότερο ευνοϊκά – τουλάχιστον σε επίπεδο διακηρύξεων. Αλλά παρά ταύτα, η ΕΕ με συνέπεια προάγει τον λόγο (discourse) των σχέσεων «ηπείρου προς ήπειρο»: σε αλληπάλληλα επίπεδα (ιδιαίτερα σε ό,τι αφο-

ρά την ανάπτυξη και την ασφάλεια αλλά και το εμπόριο), η «δυναδική» προσέγγιση έχει κάποιο πραγματικό περιεχόμενο.

Ένα καλό παράδειγμα είναι η τέταρτη Ευρωπαϊκή Σύνοδος Κορυφής, η οποία έλαβε χώρα στις Βρυξέλλες τον Απρίλιο του 2014. Κατά τη διάρκειά της ο τότε Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Μανουέλ Μπαρόζο ανακοίνωσε τη δημιουργία του λεγόμενου Παναφρικανικού Προγράμματος (Pan-African Programme) ύψους 845 εκατομμυρίων ευρώ και εξαετούς διάρκειας (έως το 2020), με σκοπό την προώθηση της διαδικασίας της ολοκλήρωσης στην αφρικανική ήπειρο. Παρουσιάζοντας το πρόγραμμα ο Μπαρόζο τόνισε ότι:

Οι προκλήσεις με τις οποίες είμαστε αντιμέτωποι δεν μπορούν πλέον να αντιμετωπιστούν εντός των εθνικών συνόρων [...] Γι' αυτό πρότεινα τη δημιουργία ενός Παναφρικανικού Προγράμματος προκειμένου να βρούμε λύσεις σε περιφερειακό και ηπειρωτικό επίπεδο για να υποστηρίξουμε τη διαδικασία της αφρικανικής ολοκλήρωσης στην οποία διαδικασία η Αφρικανική Ένωση παίζει έναν κρίσιμο ρόλο.⁶

Μπορούμε συνεπώς να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι θα ήταν λάθος να ισχυριστεί κανείς πως η σχέση «ηπείρου προς ήπειρο» είναι μια φαντασίωση ή ένας μύθος. Ένα υβριδικό είδος «διαπεριφερικότητας» (interregionalism) πράγματι υπάρχει και ενισχύεται σε πολλούς τομείς, με πολλούς τρόπους και με σημαντικούς οικονομικούς πόρους.

Ωστόσο, μ' έναν παράδοξο τρόπο, η προώθηση της «δυναδικής» σχέσης ενισχύει την αντίληψη της ΕΕ, της Αφρικής και άλλων δρώντων, όπως η Κίνα, ότι η σχέση είναι ένα «παιχνίδι μηδενικού αθροίσματος» (zero-sum game) στο οποίο τα σχετικά κέρδη είναι πιο σημαντικά από τα απόλυτα. Οι συζητήσεις για τις σχέσεις Κίνας και Αφρικής και οι αντιδράσεις για τις εταιρικές συμφωνίες που προωθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση επιβεβαιώνουν ότι η προαγωγή της «δυναδικής» σχέσης μπορεί να διακινδυνεύσει την καλή θέληση και να υπονομεύσει τη δυναμική της εταιρικής σχέσης από τα πρώτα της βήματα.

Το πρώτο ζήτημα είναι η συζήτηση για τον ρόλο της Κίνας στην Αφρική και ο τρόπος με τον οποίο αντέδρασε η Ένωση. Όσο πιο πολύ η Ένωση αναφέρεται σε μια σχέση «ηπείρου προς ήπειρο», τόσο η συζήτηση για τον αυξανόμενο ρόλο της Κίνας στην Αφρική γίνεται αντιληπτή με όρους γεωπολιτικού ανταγωνισμού για σφαίρες επιρροής που θυμίζει έντονα προβληματισμούς 19ου αιώνα. Κατά την τελευταία δεκαετία, τα μέσα μα-

⁶ Διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-908_en.htm

ζικής ενημέρωσης και διάφοροι διαμορφωτές πολιτικής έχουν παρουσιάσει την Ένωση και την Κίνα ως ανταγωνιστές σε μια κούρσα επιρροής, όπου η Αφρική παρουσιάζεται ως το μήλον της έριδος, ένας παθητικός δρων, ανίκανος να επηρεάσει τις εξελίξεις (Huliaras και Magliveras 2008). Εφημερίδες και περιοδικά, τηλεοπτικοί σχολιαστές και ερευνητές σε think tanks παρουσιάζουν το «μεγάλο βήμα της Κίνας στην Αφρική», το «Σαφάρι του Πεκίνου», προσπαθώντας να «εξηγήσουν» γιατί (υποτίθεται) η Κίνα προσπαθεί να «αποικήσει» την Αφρική. Αρκετοί αναλυτές μιλούν για την «επικίνδυνη πρόκληση» που η «γεωστρατηγική» της Κίνας θέτει για τα δυτικά πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα και εξηγούν γιατί «η Δύση πρέπει να είναι πολύ ανήσυχη».

Άλλοι αναλυτές εκτιμούν ότι ο «έντονος ανταγωνισμός» για τους πόρους της Αφρικής μπορεί να οδηγήσει ακόμη και σε πόλεμο. Σε αυτές τις αναλύσεις η Ευρώπη παρουσιάζεται ως αναποφάσιστη και αδρανής. Οι Ευρωπαίοι ηγέτες κατηγορούνται για την αποτυχία τους να «αντιμετωπίσουν την κινεζική απειλή». Αρκετοί πολιτικοί έχουν ενισχύσει αυτές τις αντιλήψεις. Ο πρώην Επίτροπος για την Ανάπτυξη Λουίς Μισέλ ισχυρίστηκε ότι «η Αφρική έχει γίνει το πεδίο ενός νέου Μεγάλου Παιχνιδιού» και η Γερμανίδα Καγκελάρια Άνγκελα Μέρκελ κάλεσε για δράση: «οι Ευρωπαίοι», υποστήριξε, «δεν πρέπει να αφήσουν τη δέσμευση για την Αφρική στη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας» (Huliaras 2012, σ. 426).

Ένα άλλο θέμα που προκάλεσε πολλές εντάσεις ήταν οι προσπάθειες της Ένωσης να πείσει τις RECs να υπογράψουν τις Οικονομικές Εταιρικές Συμφωνίες. Η ένταση στις διαπραγματεύσεις αντανακλάται και σε επίσημες δηλώσεις. Ο Υπουργός Πληροφοριών της Σενεγάλης Μπακάρ Ντία δήλωσε: «Όταν μας ζητούν να ανοίξουμε τα σύνορά μας για να επιτρέψουμε προϊόντα του Βορρά να εισέλθουν χωρίς δασμολογικά εμπόδια, χωρίς φόρους, είναι σαν να μας κηρύσσετε πυρηνικό πόλεμο». Και ο Σατιάν Ζινεσί, πρόεδρος του Μαυρίκιου στην ΕΕ: «Η ευρωπαϊκή πλευρά δημιούργησε πολύ ένταση και έλλειψη εμπιστοσύνης στη διαδικασία» (αναφέρονται στο Bilal και Christiansen 2009, σσ. 50-52). Βέβαια, η εμπορική πολιτική αποτελεί αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η συμμόρφωση των εμπορικών σχέσεων ΕΕ - Αφρικής με τις επιταγές του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) είναι απαραίτητη. Οι οικονομικές συμφωνίες στοχεύουν, μεταξύ άλλων, στην επίτευξη της συμμόρφωσης με τους κανόνες του ΠΟΕ.

Ωστόσο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, εάν οι διαπραγματεύσεις γίνονταν ξεχωριστά από το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία, την Ισπανία κ.λπ., δηλαδή εάν γίνονταν σε διμερές επίπεδο, πολλές από τις εντάσεις στις διαπραγματεύσεις που οδήγησαν σε αλλεπάλληλες

αποτυχίες ίσως θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί. Και τούτο διότι θα ήταν πολύ πιο εύκολο να υπάρξουν περισσότερες αμοιβαίες υποχωρήσεις (tradeoffs). Αυτό δεν σημαίνει ότι η αρμοδιότητα της ΕΕ για το εμπόριο είναι προβληματική. Κάθε άλλο: είναι περισσότερο αποτελεσματικό για τα κράτη μέλη της να διαπραγματεύονται ως ένα ενιαίο και συμπαγές σύνολο. Το επιχείρημά μας είναι ότι επειδή η Ένωση λειτουργεί ως ενιαίος δρών, οι πιθανότητες των διαπραγματευόμενων δρώντων να θεωρήσουν τη σχέση τους με όρους σχετικών κερδών είναι μεγαλύτερη.

6. Συμπεράσματα

Υπάρχει λύση στο πρόβλημα της αντίληψης του σχετικού κέρδους που μπορεί να υπονομεύσει τη συνεργασία; Πρέπει να εγκαταλείψουμε την προσέγγιση «ηπείρου προς ήπειρο»; Ο Ζαν Μονέ κάποτε είπε ότι «όταν έχεις ένα πρόβλημα που δεν μπορείς να λύσεις, διεύρυνε το πλαίσιο». Αυτή η φράση καταδεικνύει τον κινητήριο μοχλό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Θεωρούμε ότι η καλύτερη λύση στο πρόβλημα του σχετικού κέρδους είναι η «διεύρυνση» της συζήτησης και των αρμοδιοτήτων της ΕΕ: η στενότερη διασύνδεση των ζητημάτων της ασφάλειας και της ανάπτυξης, η στενότερη θεσμική συνεργασία στο τρίγωνο Επιτροπή – Συμβούλιο – Κοινοβούλιο, η προώθηση της οριζόντιας και κάθετης συνεκτικότητας (coherence) των πολιτικών και, βεβαίως, η ανάπτυξη μιας πραγματικά συνολικής πολιτικής για τη σχέση με την Αφρική.

Σε τελευταία ανάλυση υπάρχει η ανάγκη για νέους πολυμερείς θεσμούς και νέες πολιτικές σε παγκόσμιο επίπεδο και για μια στενότερη συνεργασία και συντονισμό των θεσμών της ΕΕ με τις αναδυόμενες δυνάμεις, όπως η Κίνα και η Ινδία, σε συνδυασμό με συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία των πολιτών. Υπάρχουν, για παράδειγμα, τεράστιες δυνατότητες για μια «λειτουργική» (functional) συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και της Κίνας σε συγκεκριμένους τομείς και σε συγκεκριμένα ζητήματα τα οποία αφορούν την Αφρική (Wissenbach 2011). Αλλά επίσης χρειάζεται περισσότερη πολυμέρεια και στο εσωτερικό της Ένωσης: η πολιτική της προς την Αφρική δεν μπορεί να αποτελεί το προνόμιο μόνο των Γάλλων, των Βρετανών ή/και των Σκανδιναβών διαμορφωτών πολιτικής. Χώρες χωρίς αποικιακό παρελθόν, όπως η Ελλάδα, πρέπει να ενθαρρυνθούν να ενισχύσουν τους δεσμούς τους με την Αφρική, δίνοντας πραγματικό περιεχόμενο στην προσέγγιση «ηπείρου προς ήπειρο» – τουλάχιστον από την πλευρά της Ευρώπης.

Βιβλιογραφία

- CARBONE, M. (2011) "The European Union and China's rise in Africa: competing visions, external coherence, and trilateral cooperation", στο: *The Journal of Contemporary African Studies*, τόμος 29, τεύχος 2, σσ. 189-207.
- CARBONE, M. (2013) "Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa", στο: *International Relations*, τόμος 27, τεύχος 3, σσ. 341-355.
- GRIECO, J.M. (1988) "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institution", στο: *International Organization*, τόμος 42, τεύχος 3, σσ. 485-507.
- HAASTRUP, T. (2013) "EU as mentor? Promoting regionalism as external relations practice in EU-Africa Relations", στο: *European Integration*, τόμος 35, τεύχος 7, σσ. 785-800.
- HELLY, D. (2013) "The EU and Africa since the Lisbon summit of 2007: Continental drift or widening cracks?", στο: *South African Journal of International Affairs*, τόμος 20, τεύχος 1, σσ. 137-157.
- HULIARAS, A. (2012) "The illusion of unitary players and the fallacy of geopolitical rivalry: The European Union and China in Africa", στο: *The Round Table*, τόμος 101, τεύχος 5, σσ. 425-434.
- HULIARAS, A. και MAGLIVERAS, K. (2008) "In search of a policy: EU and US reactions to the growing chinese presence in Africa", στο: *European Foreign Affairs Review*, τόμος 13, τεύχος 3, σσ. 399-420.
- HULIARAS, A. και MAGLIVERAS, K. (2016) "African diplomacy", στο: CONSTANTINO, C.M., KERR, P., και SHARP, P. (επιμ.) *The SAGE Handbook of Diplomacy*, London, Sage Publications, σσ. 398-413.
- KEUKELEIRE, S. και KOLJA, R. (2013) "The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries", στο: *Cambridge Review of International Affairs*, τόμος 26, τεύχος 3, σσ. 556-572.
- MAGLIVERAS, K. και HULIARAS, A. (2016) "Understanding success and failure in the quest for peace: the Pan-African Parliament and the Amani Forum", στο: *The Hague Journal of Diplomacy*, τόμος 11, τεύχος 2-3, σσ. 275-291.
- MANNERS, I. (2002) "Normative power Europe, a contradiction in terms?", στο: *Journal of Common Market Studies*, τόμος 40, τεύχος 2, σσ. 235-258.
- NALDI, G. και MAGLIVERAS, K. (2012) "The African Court of Justice and human rights: a judicial curate's egg", στο: *International Organizations Law Review*, τόμος 9, τεύχος 2, σσ. 387-453.
- OLSEN, G.R. (2014) "'Great power' intervention in African armed conflicts", στο: *Cambridge Review of International Affairs*, τόμος 28, τεύχος 2, σσ. 229-245.
- SANCHES, E.R. (2014) *The Community of Portuguese Language Speaking Countries: The role of language in a globalizing world*, Atlantic Future Scientific Paper 14, http://www.atlanticfuture.eu/files/332-ATLANTIC%20FUTURE_14_The%20community%20of%20Portuguese%20Language%20Speaking%20Countries.pdf
- SANOUSI, B. και STEVENS, C. (επιμ.) (2009) *The Interim Economic Partnership*

- Agreements between the EU and African States*, Policy Management Report 17. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/PMR-17-Interim-Economic-Partnership-Agreements-Between-EU-Africa-2009.pdf>
- SANTOS, L.A. (2003) "Portugal and the CPLP: Heightened expectations, unfounded disillusion", στο: LLOYD-JONES, S. και COSTA PINTO, A. (επιμ.) *The Last Empire - Thirty Years of Portuguese Decolonization*, Bristol/portland, Intellect Books, σσ. 67-82.
- SKUTNABB-KANGAS, T. και PHILLIPSON, R. (2010) "The global politics of language: Markets, maintenance, marginalization, or murder?", στο: COUPLAND, N. (επιμ.) *The Handbook of Language and Globalization*, Oxford, Wiley-Blackwell, σσ. 77-100.
- SNIDAL, D. (1991) "Relative gains and the pattern of international cooperation", στο: *American Political Science Review*, τόμος 85, τεύχος 3, σσ. 701-726.
- SODERBAUM, F. (2010) "Competing perspectives on the EU and African integration", στο: LAPORTE, G. και MACKIE, J. (επιμ.) *Building the African Union. An Assessment of Past Progress and Future Prospects for the African Union's Institutional Architecture* (Policy and Management Report 18), Maastricht, European Centre for Development Policy Management, σσ. 56-68, <http://ecdpm.org/publications/building-the-african-union-past-progress-future-prospects/>
- UNCTAD (2015) *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf
- VAVRUS, Fr. (2002) "Postcoloniality and English: Exploring language policy and the politics of development in Tanzania", στο: *TESOL Quarterly*, τόμος 36, τεύχος 3, σσ. 373-397.
- WISSENBACH, U. (2011) "The EU, China and Africa: Working for functional cooperation?", στο: BARTON, B. και JING, M. (επιμ.) *China and the European Union in Africa: Partners or Competitors?*, London, Routledge, σσ. 245-264.