

νας

Αστέρης
Χουλιάρας
Σοφία
Καλαντζάκου

ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΕΕ-ΑΦΡΙΚΗΣ*

Χρονολόγιο

- 1975 Σύμβαση Λομέ με 71 χώρες Αφρικής-Καραϊβικής-Ειρηνικού (ΑΚΕ)
- 2000 Συμφωνία Κοτονού με 79 χώρες ΑΚΕ
- 2004 Ίδρυση του Χρηματοδοτικού Μέσου για Ειρήνη στην Αφρική (African Peace Facility)
- 2007 Κοινή Στρατηγική ΕΕ-Αφρικής
- 2013 Συμφωνία για το 11^ο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (2014-2020)
- 2015 Σχέδιο της Βαλέτα για τη Μετανάστευση
- 2017 5^η Σύνοδος Κορυφής Αφρικανικής Ένωσης - ΕΕ, Αμπιτζάν
- 2017 15 χρόνια μετά την έναρξη διαπραγματεύσεων, μόνο 29 από τα 79 κράτη της Ομάδας ΑΚΕ -και μόνο 13 από τα 48 κράτη της Υποσαχαρικής Αφρικής- έχουν υπογράψει και επικυρώσει τις Οικονομικές Εταιρικές Συμφωνίες (Economic Partnership Agreements) με την ΕΕ

1. Εισαγωγή

Η σχέση της ΕΟΚ/ΕΚ/ΕΕ με την Αφρική είναι η πιο μακροχρόνια και, για ένα τουλάχιστον διάστημα -ιδιαίτερα στις δεκαετίες του '60 και του '70- υπήρξε η πιο στενή από όλες τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης. Μπορεί να αναγνωρίσει κανείς διαφορετικές περιόδους ή «φάσεις» στην εξέλιξη

* Μέρος της έρευνας στην οποία βασίζεται αυτό το κείμενο χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια του σχεδίου Jean Monnet Network 'The European Union, Africa and China in the Global Age'. Η υποστήριξη που παρείχε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την παραγωγή αυτής της έρευνας δεν σημαίνει κατ' ανάγκη και επιδοκίμασία του περιεχομένου της, το οποίο αντανακλά μόνον τις απόψεις των συγγραφέων της.

αυτής της σχέσης. Ένας τρόπος είναι να εστιάσει σε ευρύτερες διεθνείς εξελίξεις και να διακρίνει δύο κατά βάση περιόδους: την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου και τη μεταψυχροπολεμική περίοδο (1991 και μετά). Βεβαίως, στην πρώτη περίοδο, ο παρατηρητής θα μπορούσε να διακρίνει επιμέρους διαστήματα, όπως τη διαδικασία αποαποικιοποίησης (1958-64) και τις περιόδους της Ύφεσης και της Έντασης στις σχέσεις των δύο υπερδυνάμεων με τις ανάλογες επιπτώσεις τους για τα κράτη της Αφρικής (π.χ. εμπλοκή ΕΣΣΔ/Κούβας και ΗΠΑ στις εμφύλιες συγκρούσεις των πρώην πορτογαλικών αποικιών). Και στη μεταψυχροπολεμική περίοδο, θα μπορούσε κανείς να διακρίνει μικρότερα χρονικά διαστήματα με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, όπως την περίοδο της «διεθνούς περιθωριοποίησης» της Αφρικής, όπου η ήπειρος παύει να είναι το πεδίο του διπολικού ανταγωνισμού (1992-2000) και πλήττεται από βίαιες συγκρούσεις που αντιμετωπίζονται με αδιαφορία από τη διεθνή κοινότητα (π.χ. εμφύλιοι πόλεμοι στη Λιβερία και Σιέρα Λεόνε, Σομαλία μετά την αποχώρηση των Αμερικανών, γενοκτονία στη Ρουάντα) αφενός και, αφετέρου, την περίοδο της «παγκοσμιοποίησης» (με την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, τους υψηλότερους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης των κρατών της Αφρικής και την εντεινόμενη παρουσία της Κίνας), μια περίοδο που χαρακτηρίζεται από μια αναβάθμιση της ηπείρου στη διεθνή πολιτική, ιδιαίτερα μετά το 2005. Είναι χαρακτηριστικό του αυξημένου και εντεινόμενου διεθνούς ενδιαφέροντος ότι στο διάστημα 2010-16 ανοίγουν 320 νέες πρεσβείες στην Αφρική (μόνον η Τουρκία ανοίγει 26) (Economist, 2019β).

Ένας δεύτερος τρόπος είναι να ακολουθήσει κανείς μια στενά θεσμική προσέγγιση, εστιάζοντας σε συμφωνίες-πλαίσιο που έχει κατά καιρούς υπογράψει η ΕΕ με τις χώρες της Αφρικής, ξεκινώντας από τη Σύμβαση της Γιαουντέ (1964-1974), συνεχίζοντας με τις τέσσερις Συμβάσεις Λομέ (1975-2000) και καταλήγοντας με την τελευταία Συνθήκη του Κοτονού (2000-2020). Αυτές οι συμφωνίες εστιάζουν κυρίως σε ζητήματα εμπορίου και αναπτυξιακής βοήθειας που βρίσκονται ιστορικά στον πυρήνα της σχέσης ΕΕ-Αφρικής, αν και από τα μέσα της δεκαετίας του '70 προστίθενται νέα ζητήματα που «πολιτικοποιούν» την μέχρι τότε σχεδόν αποκλειστικά οικονομική σχέση (ο λεγόμενος «πολιτικός διάλογος»).

Ένας τρίτος τρόπος είναι να δει κανείς το πώς «εσωτερικές» εξελίξεις στην Ευρώπη επηρεάζουν το ενδιαφέρον για τη σχέση με την Αφρική. Εδώ, κρίσιμο ρόλο παίζουν οι διευρύνσεις της ΕΕ. Η ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου (1973) επέκτεινε τις σχέσεις της τότε ΕΟΚ με τις χώρες της Αφρικής, συμπεριλαμβάνοντας, πέρα από τις γαλλόφωνες, και τις βρετανικές πρώην αποικίες της ηπείρου (η νέα σχέση θεσμοποιείται με τη Σύμβαση Λομέ). Αντίθετα, η διεύρυνση της ΕΕ προς την Ανατολική Ευρώπη το 2004, με την ένταξη δηλαδή χωρών χωρίς αποικιακό παρελθόν και με αδύναμες σχέσεις με την Αφρική, για ένα διάστημα επηρέασε αρνητικά το ενδιαφέρον της ΕΕ για την Αφρική.

Η υπογραφή και εφαρμογή νέων συνθηκών που προωθούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αλλά και αναθεωρούν τον τρόπο λήψης αποφάσεων στην ΕΕ (Μάαστριχτ το 1992, Άμστερνταμ το 1999, Νίκαια το 2003,

Λισαβόνα το 2009) επίσης επηρέασαν τις σχέσεις. Για παράδειγμα, η υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1987 και η πορεία προς την Ενιαία Αγορά με την υιοθέτηση κοινών εμπορικών κανόνων (standards) από τα κράτη-μέλη επηρέασαν (αρχικά δυσμενώς) τις εμπορικές σχέσεις ΕΕ-Αφρικής.

Από την άλλη πλευρά, πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις στην ίδια την Αφρική συν-διαμόρφωσαν κατά καιρούς τις σχέσεις της με την Ευρώπη. Η οικονομική στασιμότητα από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και μετά, τα αιτήματα των Αφρικανών ηγετών στα πλαίσια του ΟΗΕ για μια «Νέα Διεθνή Οικονομική Τάξη» (βελτιωμένοι όροι εμπορίου, μείωση δασμών των αναπτυγμένων κρατών, ρύθμιση των επενδύσεων των πολυεθνικών εταιριών), η χρεοκοπία και η προσφυγή πολλών κρατών της Αφρικής στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στη δεκαετία του '80 και η επακόλουθη εφαρμογή Προγραμμάτων Διαρθρωτικής Προσαρμογής είναι εξελίξεις που επηρέασαν τις σχέσεις της Αφρικής με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Πιο πρόσφατα, η δημιουργία της Αφρικανικής Οικονομικής Κοινότητας με την Συνθήκη της Αμπούτζα το 1991 και η αντικατάσταση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας από την Αφρικανική Ένωση (2002), αλλά και γενικότερα η ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών της ηπείρου με τη σταδιακή εγκατάλειψη της αρχής της «μη επέμβασης στα εσωτερικά ζητήματα» και η υιοθέτηση μηχανισμών «αμοιβαίας επιτήρησης» (όπως η «Νέα Εταιρική Σχέση για την Ανάπτυξη της Αφρικής»/NEPAD), αλλά και η πρόοδος στην οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση στη Νότια, Δυτική και Ανατολική Αφρική (με περιφερειακούς οργανισμούς όπως η SADC, ECOWAS, EAC) επηρέασαν -κυρίως θετικά- τις ευρωπαϊκές σχέσεις. Άλλωστε, μία από τις προτεραιότητες της ΕΕ ήταν και παραμένει η «εξαγωγή» του ευρωπαϊκού «μοντέλου ολοκλήρωσης». Ιδιαίτερης σημασίας στα πλαίσια αυτά είναι η ραγδαία ανάπτυξη στενών σχέσεων ΕΕ και Αφρικανικής Ένωσης, κυρίως από το 2007 και μετά, με μια λογική «δι-ηπειρωτικής συνεργασίας».

Περαιτέρω, ένας άλλος τρόπος να δει κανείς την ιστορία των σχέσεων ΕΕ-Αφρικής είναι να μελετήσει τον τρόπο με τον οποίο οι δύο ήπειροι συνδιαλέγονται και να αναρωτηθεί για το αν οι διακηρύξεις περί «εταιρικής σχέσης μεταξύ ίσων» έχουν ουσιαστικό περιεχόμενο, αν αντανakλούν κάποια αλλαγή στάσης της ΕΕ σε σχέση με ένα παρελθόν στο οποίο συχνά κυριαρχούσαν πελατειακές μορφές εξάρτησης και χειραγώγησης και αν η ασυμμετρία ανάμεσα στους δύο εταίρους, που χαρακτήριζε τις σχέσεις στις προηγούμενες δεκαετίες, παρ' όλο που σίγουρα δεν έχει εξαλειφθεί, βαίνει μειούμενη.

Αυτό που σίγουρα δεν είναι μειούμενο, είναι το περιεχόμενο των σχέσεων. Σήμερα, η ατζέντα των ευρω-αφρικανικών σχέσεων περιλαμβάνει ένα πολύ μεγάλο εύρος τομέων συνεργασίας που εκτείνονται από το εμπόριο και την αναπτυξιακή βοήθεια έως τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη μετανάστευση και το περιβάλλον. Βεβαίως, η δυναμική των σχέσεων δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τη βούληση των δύο μερών, αλλά και από ευρύτερες διεθνείς εξελίξεις. Έτσι, για παράδειγμα, και παρά το ότι το εμπόριο και οι επενδύσεις έχουν ενισχυθεί σημαντικά, τα τελευταία

χρόνια επηρεάστηκαν δυσμενώς από την παγκόσμια οικονομική κρίση και ιδίως από την πτώση των διεθνών τιμών των πρώτων υλών, σημειώνοντας κάμψη.

2. Η Ιστορία

Σήμερα, έχουμε ξεχάσει το πόσο στενά συνδεδεμένη ήταν η ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με την ιδέα της «Ευραφρικής» (Eurafrica). Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, οι ιδρυτές της ΕΟΚ θεωρούσαν ότι η μόνη ελπίδα προκειμένου η Ευρώπη να αποτελέσει μια υπολογίσιμη και ανεξάρτητη δύναμη σ' έναν κόσμο κυριαρχούμενο από τις ΗΠΑ και τη Σοβιετική Ένωση, ήταν να αυξήσει το έδαφος, τον πληθυσμό και τους φυσικούς της πόρους: η ανάπτυξη των αποικιών της Αφρικής ήταν επομένως η «μεγάλη ευκαιρία». «Πατέρες» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως ο Paul-Henri Spaak, ο Konrad Adenauer και ο Guy Mollet, ήταν θερμοί υπέρμαχοι της ιδέας της «ενοποίησης» Ευρώπης και Αφρικής (Hansen και Jonsson, 2016). Η Διακήρυξη Schuman της 9^{ης} Μαΐου 1950, που πρότεινε τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, αναφερόταν στην ανάπτυξη της Αφρικής ως ένα από τα «θεμελιώδη καθήκοντα της Ευρώπης» (αν και σήμερα αυτό το απόσπασμα της Διακήρυξης έχει τελείως ξεχαστεί) (Hansen και Jonsson, 2016: 123).

Όταν υπογράφηκε η Συνθήκη της Ρώμης το 1958, η Γαλλία και το Βέλγιο πρότειναν την ενσωμάτωση των υπερπόντιων κτήσεις τους στην τότε ΕΟΚ. Η Γερμανία και η Ολλανδία όμως απέρριψαν την πρόταση, αρνούμενες να αναλάβουν το κόστος ανάπτυξης των αποικιών χωρίς να συμμετέχουν στη διοίκησή τους (Babarinde, 2019: 113). Στο τέλος, υπήρξε συμβιβασμός, καθώς συμφωνήθηκε οι αποικίες να συνδεθούν με την Κοινότητα μέσω μιας «εταιρικής σχέσης». Τρία χρόνια μετά, τα 2/3 των χωρών της Αφρικής είχαν γίνει ανεξάρτητες.

Ακολούθησε η Σύμβαση Γιαουντέ που υπογράφηκε το 1963 (και αναθεωρήθηκε το 1969) ρυθμίζοντας τις σχέσεις της τότε ΕΟΚ με 18 κράτη της Αφρικής (πρώην αποικίες του Βελγίου και της Γαλλίας). Στόχος της «η προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης των Συνδεδεμένων Κρατών» (Άρθρο 15) μέσω αδασμολόγητης και χωρίς ποσοτικούς περιορισμούς πρόσβασης των αφρικανικών εξαγωγών στην ευρωπαϊκή αγορά και παροχής αναπτυξιακής βοήθειας μέσω του νεοϊδρυθέντος Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης.

Η Σύμβαση Γιαουντέ αντικαταστάθηκε από τις Συμβάσεις Λομέ. Η πρώτη υπογράφηκε το 1975 από τα εννέα κράτη της τότε ΕΚ και 46 αναπτυσσόμενες χώρες που έγιναν γνωστές ως η Ομάδα Κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ) (η οποία όμως δεν περιλάμβανε τις πέντε μεσογειακές χώρες της Αφρικής). Με πενταετείς αναθεωρήσεις (από τη Λομέ Ι έως τη Λομέ IVb), οι Συμβάσεις Λομέ έδωσαν αδασμολόγητη πρόσβαση (με ορισμένες σημαντικές εξαιρέσεις) στις εξαγωγές των Κρατών ΑΚΕ. Το πιο βασικό στοιχείο των Συμβάσεων Λομέ ήταν η αρχή της «μη αμοιβαιότητας» (non reciprocity) στις εμπορικές

συναλλαγές, δηλαδή οι χώρες της Αφρικής δεν ήταν υποχρεωμένες να «ανοίξουν» τις αγορές τους στις εξαγωγές των χωρών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Babarinde, 2019: 114). Παράλληλα, οι Συμβάσεις Λομέ εισήγαγαν μηχανισμούς εγγύησης των εσόδων από τις αφρικανικές εξαγωγές (STABEX για τα αγροτικά προϊόντα και SYSMIN για τα ορυκτά). Περαιτέρω, η ΕΚ διέθεσε σημαντική οικονομική βοήθεια για την ανάπτυξη των χωρών ΑΚΕ (Babarinde, 2019: 5).

3. Σε αναζήτηση μιας ισότιμης σχέσης

Σήμερα, οι σχέσεις ΕΕ-Αφρικής ρυθμίζονται από τη Συμφωνία του Κοτονού, που υπογράφηκε στην πρωτεύουσα του Μπενίν το 2000 και καλύπτει μια περίοδο 20 ετών (έως το 2020) (Babarinde και Faber, 2005). Ο όρος «εταιρική σχέση» εμφανίζεται πολλές φορές στη Συμφωνία: 52 φορές στο κείμενο και άλλες 9 φορές στα Παραρτήματα. Η Συμφωνία περιλαμβάνει πέντε αλληλεπικαλυπτόμενες αναπτυξιακές διαστάσεις: πολιτικό διάλογο (για οικοδόμηση της ειρήνης, επίλυση και αποτροπή των συγκρούσεων και χρηστή διακυβέρνηση), πολιτική συμμετοχή (κοινωνία πολιτών και άλλοι δρώντες), αναπτυξιακές στρατηγικές (με έμφαση στην εξάλειψη της φτώχειας) κι ένα πλαίσιο ανάπτυξης των εμπορικών συναλλαγών και διεύρυνσης της οικονομικής συνεργασίας (που δίνει έμφαση στη συμμόρφωση με τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου). Ιδιαίτερα, η Συμφωνία προβλέπει τη σταδιακή κατάργηση της μη-αμοιβαιότητας στις εμπορικές σχέσεις, καλώντας τις δύο πλευρές σε διαπραγματεύσεις για την υπογραφή Οικονομικών Εταιρικών Συμφωνιών (Economic Partnership Agreements/EPAs).

Οι σχέσεις ΕΕ-Αφρικής θεσμοποιήθηκαν σε σημαντικό βαθμό μετά το 2000. Μια Σύνοδος Κορυφής ΕΕ-Αφρικής λαμβάνει πλέον χώρα κάθε τρία χρόνια. Η πρώτη Σύνοδος πραγματοποιήθηκε στο Κάιρο το 2000 και ακολούθησαν άλλες τέσσερις: στη Λισαβόνα το 2007, την Τρίπολη το 2010, τις Βρυξέλλες το 2014 και στο Αμπιτζάν το 2017. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η αντίστοιχη Επιτροπή της Αφρικανικής Ένωσης συναντώνται πλέον σε ετήσια βάση (C2C/College-to-College basis) προκειμένου να δώσουν την κατάλληλη καθοδήγηση για «τη μετατροπή της εταιρικής σχέσης σε συγκεκριμένη συνεργασία».

Τον Δεκέμβριο του 2005, η ΕΕ υιοθέτησε ένα κείμενο στρατηγικής με τον τίτλο «Η ΕΕ και η Αφρική: Προς μια Στρατηγική Εταιρική Σχέση». Ο στόχος του ήταν να θέσει ένα ολοκληρωμένο, πλήρες και μακροχρόνιο πλαίσιο, μια «υψηλή στρατηγική» για τις σχέσεις ΕΕ με την ήπειρο. Οι βασικοί στόχοι της στρατηγικής ήταν η υποστήριξη της Αφρικής για να επιτύχει την υλοποίηση των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετηρίδας (Millennium Development Goals/MDGs) του ΟΗΕ με στόχο το 2015 καθώς και η αποτελεσματικότερη συνεργασία της ΕΕ με τις χώρες της Αφρικής. Η Στρατηγική περιλάμβανε 4 «πυλώνες»: τη χρηστή διακυβέρνηση, την ειρήνη και την ασφάλεια, το εμπόριο και την υγεία, την εκπαίδευση και το ασφαλές περιβάλλον.

Η Στρατηγική ΕΕ-Αφρικής είναι ένα κείμενο που συντάχθηκε εξ ολοκλήρου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή χωρίς συστηματική διαβούλευση με την Αφρικανική Ένωση ή με αφρικανικές κυβερνήσεις, διαψεύδοντας έτσι τις διακηρύξεις περί μιας «εταιρικής σχέσης ίσων» (Adebajo, 2017: 218). Ωστόσο, η δημοσίευσή της ενίσχυσε τη θέληση και τα αιτήματα των Αφρικανών για την κοινή επεξεργασία και συν-διαμόρφωση ενός πλαισίου στρατηγικής.

Ο Λόγος (discourse) περί «εταιρικής σχέσης» (partnership) είχε πραγματικά αποτελέσματα. Έτσι, το κείμενο της Στρατηγικής αναθεωρήθηκε το 2007· αυτή τη φορά με διάλογο ανάμεσα στις δύο πλευρές. Παράλληλα, η ΕΕ και οι χώρες της Αφρικής επεξεργάστηκαν συγκεκριμένα Προγράμματα Δράσης (Action Plans) που έθεσαν συγκεκριμένους στόχους και προτεραιότητες, προσδιορίζοντας δρώντες, δραστηριότητες και οικονομικούς πόρους και υπολογίζοντας εκροές και αποτελέσματα.

Μια από τις πιο σημαντικές αλλαγές στη σχέση ανάμεσα στην ΕΕ και τις χώρες της Αφρικής ήταν οι «Οικονομικές Εταιρικές Συμφωνίες» (Economic Partnership Agreements/EPAs), τις οποίες προέβλεπε η Συμφωνία του Κοτονού. Από μια πλευρά, οι διαπραγματεύσεις για τις EPAs συμβόλισαν μια «ωρίμανση» της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Επιδιώκοντας την ενίσχυση του εμπορίου και κυρίως τη συμμόρφωση με τις επιταγές του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (σύμφωνα με τον οποίο ο μονομερής προτιμησης χαρακτήρας του ευρωπαϊκού εμπορίου έπρεπε να καταργηθεί με μοναδική εξαίρεση τις ελάχιστα αναπτυγμένες χώρες), η ΕΕ διαπραγματεύθηκε με τέσσερις ομάδες κρατών: την Κοινότητα της Ανατολικής Αφρικής (EAC), την Αναπτυξιακή Κοινότητα της Νοτιότερης Αφρικής (SADC), την Οικονομική Κοινότητα της Δυτικής Αφρικής (ECOWAS) και την Ομάδα της Κεντρικής Αφρικής. Μόνη εξαίρεση η Νότια Αφρική, η οποία είχε υπογράψει ξεχωριστή συμφωνία με την ΕΕ το 1999. Ενοχλημένες από τη σκληρή στάση της ΕΕ στις διαπραγματεύσεις (που απείλησε να αποσύρει την αδασμολόγητη πρόσβαση στην αγορά της στις πιο αναπτυγμένες αφρικανικές χώρες αν δεν ολοκληρώνονταν οι διαπραγματεύσεις), ορισμένες αφρικανικές χώρες -πιεζόμενες από εσωτερικές ομάδες πίεσης που θεωρούσαν ότι είχαν να χάσουν- αρνήθηκαν να επικυρώσουν τις συμφωνίες. Η στάση αυτών των κρατών απέκτησε πρόσθετη νομιμοποίηση χάρη σε μια δραστήρια διεθνική καμπάνια στην οποία συμμετείχαν ακτιβιστές και μη κυβερνητικές οργανώσεις από την Ευρώπη και την Αφρική με το σύνθημα "Stop EPAs" (Del Felice, 2014).

Σήμερα, πέντε από τις επτά περιφερειακές EPAs με τις χώρες ΑΚΕ έχουν ολοκληρωθεί και εφαρμόζονται «προσωρινά» (provisionally), αναμένοντας την επικύρωση από όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης, ενώ δύο συμφωνίες (αυτές με τη Δυτική Αφρική και με την Κοινότητα της Ανατολικής Αφρικής) αντιμετωπίζουν καθυστερήσεις λόγω της απροθυμίας κρατών (ιδιαίτερα της Νιγηρίας και της Τανζανίας) να τις επικυρώσουν.

Παρά το γεγονός ότι το εμπόριο με τις χώρες ΑΚΕ είναι μόλις 5% του εξωτερικού εμπορίου της ΕΕ, η τελευταία αποτελεί πολύ σημαντικό εμπορικό εταίρο για τις χώρες της Αφρικής (Χουλιάρας και Πετρόπουλος, 2015: 297-305). Οι EPAs προβλέπουν το άμεσο και πλήρες άνοιγμα

της αγοράς της ΕΕ στις εξαγωγές των χωρών ΑΚΕ και παρέχουν στις τελευταίες μακρές μεταβατικές περιόδους προσαρμογής, επιτρέποντας τη συνέχιση της παροχής δασμολογικής προστασίας σε ευάλωτους παραγωγικούς τομείς. Παρόλα αυτά, επικριτές των EPAs από τον ακαδημαϊκό κόσμο συνέχισαν να τις χαρακτηρίζουν ως μια «νέα μορφή αποικιοκρατίας» που επιδιώκει «να διατηρήσει την υποταγή της Αφρικής ως προμηθευτή πρώτων υλών, χρησιμοποιώντας τη βοήθεια ως μοχλό πίεσης για τη διαιώνιση των ασύμμετρων εμπορικών διευθετήσεων» (Langan, 2018: 138-139). Κι αυτό παρόλο που η αναπτυξιακή βοήθεια της ΕΕ, που πράγματι περιέχει έντονες πολιτικές αιρεσιμότητες (βλ. πιο κάτω), δεν είναι τουλάχιστον άμεσα συνδεδεμένη με την απελευθέρωση των εμπορικών συναλλαγών.

3.1. Ανάπτυξη και συνεκτικότητα πολιτικών

Από την ίδρυσή της, η ΕΕ διέθετε πάντοτε σημαντικούς αναπτυξιακούς πόρους για την Αφρική σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η διακυβέρνηση, η ενέργεια, οι υποδομές, η γεωργία. Η έμφαση αυτή τη φορά είναι στη συμβολή της ΕΕ στην επίτευξη των «Βιώσιμων Αναπτυξιακών Στόχων» (Sustainable Development Goals) που υιοθέτησε ο ΟΗΕ το 2015 και που περιλαμβάνουν την εξάλειψη της φτώχειας και της πείνας, τη μείωση των ανισοτήτων, την ασφάλεια, την προστασία του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Παράλληλα, η ΕΕ είναι ο βασικός χρηματοδότης του προϋπολογισμού της Αφρικανικής Ένωσης (περίπου 80%), καταδεικνύοντας την προτεραιότητα που δίνουν οι Βρυξέλλες στην προώθηση της συνεργασίας και της ολοκλήρωσης στην ήπειρο. Άλλωστε, οι θεσμοί της Αφρικανικής Ένωσης «αντιγράφουν» τη θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ (με Συμβούλιο, Επιτροπή και Δικαστήριο) – αν και χωρίς τα υπερεθνικά χαρακτηριστικά της τελευταίας (Magliveras και Naldi, 2014).

Ένα σημαντικό στοιχείο στην αναπτυξιακή βοήθεια της ΕΕ στις χώρες της Αφρικής είναι οι πολιτικές αιρεσιμότητες (political conditionalities) που αποσκοπούν στην προώθηση της δημοκρατίας στην ήπειρο. Αυτές οι αιρεσιμότητες, που περιλαμβάνουν απειλές για ή/και διακοπή της βοήθειας, έχουν χρησιμοποιηθεί για την προώθηση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τον εκδημοκρατισμό. Παράλληλα, η ΕΕ έχει δώσει βοήθεια για τη διενέργεια εκλογών (καταγραφή ψηφοφόρων κ.λπ.) και έχει οργανώσει την αποστολή Ευρωπαίων παρατηρητών εκλογών σε πολλές αφρικανικές χώρες. Επίσης, η ΕΕ έχει επιβάλει κυρώσεις για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Για παράδειγμα, τον Φεβρουάριο του 2002, η ΕΕ επέβαλε κυρώσεις στη Ζιμπάμπουε συμπεριλαμβανομένων κυρώσεων κατά συγκεκριμένων προσώπων (όπως στον τότε Πρόεδρο Ρόμπερτ Μουγκάμπε) για συστηματικές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Ακοκραί, 2017: 67). Ένας τομέας έντονων διαφωνιών αφορά την αναγνώριση των δικαιωμάτων των Λεσβιών, Ομοφυλοφίλων, Αμφιφυλόφιλων και Διαφυλικών (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex) στην Αφρική. Πολλές αφρικανικές χώρες αντιτάσσονται στις πιέσεις της ΕΕ για αναγνώριση των σχετικών δικαιωμάτων

και επιμένουν να αντιμετωπίζουν ως ποινικά αδικήματα τις σχέσεις ανάμεσα σε άτομα του ίδιου φύλου, ισχυριζόμενες ότι η ομοφυλοφιλία είναι πλήρως αντίθετη στις παραδόσεις και την κουλτούρα της Αφρικής (είναι 'unAfrican') (Akokpari, 2017: 69).

Ωστόσο, η σχετική σημασία της Αφρικής στην αναπτυξιακή βοήθεια της ΕΕ έχει υποβαθμιστεί. Συνολικά η Υποσαχάρια Αφρική λαμβάνει περίπου το 28% της Αναπτυξιακής Βοήθειας της ΕΕ, ενώ τα υπό μετάβαση (transitioning) κράτη της Ευρώπης που είναι και λιγότερα, με συνολικά μικρότερο πληθυσμό και πολύ υψηλότερο εισόδημα, λαμβάνουν το 36% (Babarinde, 2018: 122).

Ενώ οι τελευταίες διευρύνσεις της ΕΕ έστρεψαν την προσοχή της Ένωσης προς τα Ανατολικά, η δυναμική είσοδος της Κίνας στην Αφρική προκάλεσε το έντονο ενδιαφέρον των Ευρωπαίων για την ήπειρο (Stahl, 2011). Η πρώτη Σύνοδος Κορυφής Κίνας-Αφρικής (China-Africa Cooperation/FOCAC) πραγματοποιήθηκε το 2000 στο Πεκίνο· την ίδια χρονιά που έγινε η Σύνοδος ΕΕ-Αφρικής στο Κάιρο. Από τότε όμως οι σχέσεις Κίνας-Αφρικής σημείωσαν εντυπωσιακή πρόοδο, ιδιαίτερα στον οικονομικό τομέα (Huliaras, 2012· Huliaras και Magliveras, 2008). Το 2006, οι τρεις μεγαλύτεροι εμπορικοί εταίροι της Αφρικής ήταν κατά σειρά οι Ηνωμένες Πολιτείες, η Κίνα και η Γαλλία. Το 2018 η Κίνα ήταν πρώτη, η Ινδία δεύτερη και οι ΗΠΑ τρίτη (η Γαλλία ήταν έβδομη) (Economist, 2019a). Βεβαίως, συνολικά η Ευρωπαϊκή Ένωση παραμένει ο πρώτος εμπορικός εταίρος της Αφρικής με 156 δισ. δολάρια το 2018, αλλά το διάστημα 2006-18 οι εμπορικές συναλλαγές Κίνας-Αφρικής (που ανέρχονται σε 120 δισ. δολάρια) αυξήθηκαν κατά 226%, ενώ της ΕΕ κατά μόλις 41% (Economist, 2019a). Παρά το γεγονός ότι οι μεγαλύτερες πηγές ξένων επενδύσεων στην ήπειρο είναι εταιρείες από ΗΠΑ, Βρετανία και Γαλλία, η εντεινόμενη παρουσία της Κίνας στην Αφρική έχει προκαλέσει έντονες ανησυχίες στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες. Οι ανησυχίες αυτές συνδέονται κυρίως με το γεγονός ότι η Κίνα συνεργάζεται με αυταρχικά καθεστώτα παρέχοντας βοήθεια «χωρίς όρους», ουσιαστικά υπονομεύοντας τις προσπάθειες της ΕΕ να προωθήσει τον εκδημοκρατισμό, τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου και τη διαφάνεια. Παράλληλα, η υπερχρέωση χωρών της Αφρικής προς την Κίνα εγείρει ανησυχίες στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες για την αυξανόμενη επιρροή μιας ανερχόμενης παγκόσμιας δύναμης.

Στοχεύοντας σε ενίσχυση των ευρωπαϊκών επενδύσεων στην Αφρική, η ΕΕ ανακοίνωσε το 2017 τη δημιουργία ενός «Ευρωπαϊκού Επενδυτικού Εξωτερικού Σχεδίου» (European External Investment Plan/EEIP) που χρησιμοποιεί μια νέα γενιά χρηματοδοτικών μέσων (όπως οι εγγυήσεις και ο επιμερισμός των κινδύνων) προκειμένου να κινητοποιήσει ιδιωτικούς πόρους για επενδύσεις στην Αφρική και άλλες περιοχές που γειτνιάζουν με την ΕΕ. Το EEIP, στο οποίο η συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ανέρχεται σε 4,1 δισ. ευρώ, αναμένεται να κινητοποιήσει άνω των 44 δισ. ευρώ σε ιδιωτικές επενδύσεις έως το 2020.

Η Συμφωνία του Κοτονού, οι Σύνοδοι Κορυφής ΕΕ-Αφρικής, τα κείμενα στρατηγικής και τα Σχέδια Δράσης διεύρυναν σημαντικά το εύρος των σχέσεων ΕΕ-Αφρικής. Κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, οι σχέ-

σεις περιορίζονταν στο εμπόριο και την αναπτυξιακή βοήθεια. Σήμερα, η αφρικανική πολιτική της ΕΕ περιλαμβάνει ένα εντυπωσιακό εύρος τομέων που ποικίλλουν από την καταπολέμηση της φτώχειας έως την κλιματική αλλαγή, από τις επενδύσεις έως τη μετανάστευση και από την αλιεία έως την ειρήνη και την ασφάλεια.

Όσο διευρύνεται η ατζέντα των ευρω-αφρικανικών σχέσεων, τόσο εντείνεται η συζήτηση για τη «συνεκτικότητα» (coherence) των αναπτυξιακών πολιτικών της ΕΕ (Carbone, 2008). Υπάρχουν ξεκάθαρες περιπτώσεις όπου οι πολιτικές της ΕΕ προς την ήπειρο έρχονται σε ευθεία αντίθεση μεταξύ τους, όπως για παράδειγμα η Κοινή Αγροτική Πολιτική, η οποία με τις επιδοτήσεις, τους υψηλούς δασμούς και τους περιβαλλοντικούς κανόνες πλήττει τους αφρικανούς αγρότες και ασφαλώς υπονομεύει την διακηρυγμένη αρχή της «καταπολέμησης της φτώχειας» (Hurt, 2010: 165). Αν όμως οι αλλαγές στην Κοινή Αγροτική Πολιτική προς όφελος των Αφρικανών αγροτών είναι πολιτικά δύσκολες, αν όχι αδύνατες, υπάρχουν αρκετοί τομείς πολιτικής στην ΕΕ που πάσχουν από έλλειψη συντονισμού και «συνεκτικότητας».

Υπάρχουν, για παράδειγμα, διάφορα ζητήματα «συνεκτικότητας» στην πολιτική για την ανάπτυξη: η «οριζόντια» που αφορά στις σχέσεις ανάμεσα στις πολιτικές αναπτυξιακής βοήθειας και τις άλλες πολιτικές (όπως η μεταναστευτική πολιτική) αλλά και η «κάθετη» που αφορά στον συντονισμό της ΕΕ, ιδιαίτερα σε ζητήματα παροχής βοήθειας, με τις πολιτικές των κρατών-μελών (Carbone, 2008: 326).

Ακόμη σημαντική είναι η συνεκτικότητα στις σχέσεις μεταξύ των θεσμών (Επιτροπή, Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις προτεραιότητες. Σε γενικές γραμμές, το Συμβούλιο δίνει έμφαση σε ζητήματα ασφάλειας, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και κυρίως η Επιτροπή σε ζητήματα ανάπτυξης. Οι εμπορικές σχέσεις με τις χώρες ΑΚΕ εδώ και πολλά χρόνια αποτελούν αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Εμπορίου και όχι της Γενικής Διεύθυνσης Ανάπτυξης. Παράλληλα, η ΓΔ για τις Εξωτερικές Σχέσεις θεωρεί ότι η Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης δεν είναι αρκετά προσανατολισμένη στην επιδίωξη των ευρύτερων στόχων εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (Hurt, 2010: 166).

Παρά το γεγονός ότι η «Ευρωπαϊκή Συναίνεση για την Ανάπτυξη»¹ και οι σχετικές συζητήσεις επαναλαμβάνουν την άποψη ότι «χωρίς ασφάλεια δεν υπάρχει ανάπτυξη και χωρίς ανάπτυξη δεν υπάρχει ασφάλεια», στην πράξη το πού θα κατευθύνονται οι περισσότεροι πόροι (στην ασφάλεια ή την ανάπτυξη) ήταν και παραμένει ζήτημα διαφωνιών στις Βρυξέλλες.

Το θέμα της μετανάστευσης, που προέκυψε με περισσότερο έντονο τρόπο, από τα τέλη του 2014 περιέπλεξε ακόμη περισσότερο τις αντιθέσεις μεταξύ των θεσμών, αλλά και των κρατών-μελών για τις ακολουθούμενες πολιτικές. Ωστόσο σταδιακά έπαιξε σημαντικό ρόλο στη δημιουργία μιας αναδυόμενης συναίνεσης σε ό,τι αφορά την προτεραιότητα που έπρεπε να δοθεί στην ασφάλεια.

1. Βλ. https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en

Βεβαίως, ο Ευρω-αφρικανικός Διάλογος για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (γνωστός ως Διαδικασία Ραμπάτ) με τη συμμετοχή περισσότερων από 50 κράτη είχε ξεκινήσει από το 2006. Στα πλαίσια αυτά, το Μαρόκο είχε κληθεί να παίξει τον ρόλο του «συνοριοφύλακα» της ΕΕ (Hirt, 2018:175). Καθώς τα επόμενα χρόνια οι μεταναστευτικές δίοδοι επεκτάθηκαν στην κεντρική και Ανατολική Μεσόγειο και οι αντι-μεταναστευτικές στάσεις στην ΕΕ ενισχύθηκαν με την αυξημένη επιρροή λαϊκίστικων και ακροδεξιών κομμάτων, η ΕΕ διεύρυνε τις πρωτοβουλίες της για τη μετανάστευση με το Σχέδιο Δράσης της Βαλέτα (που ίδρυσε το Καταπιστευματικό Ταμείο Έκτακτης Ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική με προϋπολογισμό 4, 2 δισ. ευρώ και βασικό σκοπό την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης από την Αφρική) και με την υπογραφή διμερών συμφωνιών με αφρικανικά κράτη (Hirt, 2018: 177). Η αποτελεσματικότητα των τρεχουσών πρωτοβουλιών της ΕΕ για τον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών με πλήθος νέων προγραμμάτων, διαδικασιών, εταιρικών σχέσεων και συμφωνιών θα κριθεί. Πόσω μάλλον όταν η πρόκληση θα εξακολουθεί να μεγαλώνει στις επόμενες δεκαετίες: από τα 2,3 δισ. ανθρώπους που θα έχουν προστεθεί στον παγκόσμιο πληθυσμό μέχρι το 2050, το 1,3 δισ. θα είναι Αφρικανοί. Πολλοί υποστηρίζουν ότι η πολιτική της ΕΕ πρέπει να στραφεί από την αποτροπή στη «ρύθμιση» της μετανάστευσης από την Αφρική. Προς το παρόν, η έμφαση στη μετανάστευση υποχρεώνει την ΕΕ σε συμφωνίες με αυταρχικά καθεστώτα της Αφρικής, υπονομεύοντας τον διακηρυγμένο στόχο για την προώθηση του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην ήπειρο.

Εδώ, το πρόβλημα της «συνεκτικότητας» εμφανίζεται εκ νέου. Το κυρίαρχο αφήγημα είναι ότι ένα «νέο Σχέδιο Μάρσαλ» προς τις χώρες της Αφρικής (το πρόβαλε κάποια στιγμή και η Γερμανίδα καγκελάρια Άνγκελα Μέρκελ) θα μπορούσε να μειώσει τον αριθμό των ανθρώπων που επιδιώκουν να εγκαταλείψουν τις χώρες τους αναζητώντας μια καλύτερη ζωή στην Ευρώπη. Ωστόσο, εμπειρικές μελέτες δεν συμφωνούν για τις επιπτώσεις της βοήθειας στη μετανάστευση. Αρκετοί ερευνητές θεωρούν ότι δρα αποτρεπτικά, μειώνοντας τη φτώχεια και επομένως τη μετανάστευση. Αντίθετα, άλλοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι η αύξηση της βοήθειας μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερα μεταναστευτικά ρεύματα είτε βελτιώνοντας την «ικανότητα μετανάστευσης» (capacity to emigrate) είτε ενθαρρύνοντας τους «παράγοντες ώθησης» (push factors) των μεταναστών. Μία πρόσφατη μελέτη που εξετάζει την εμπειρία 101 αναπτυσσόμενων χωρών σε διάστημα 25 ετών (1985-2010) υποστηρίζει ότι πρέπει κανείς να διακρίνει μεταξύ των επιπτώσεων διαφορετικών τύπων βοήθειας (Gamso και Yuldashev, 2018). Σύμφωνα με τους συγγραφείς της, η «βοήθεια για βελτίωση της διακυβέρνησης» (governance aid) δρα αποτρεπτικά στη μετανάστευση καθώς βελτιώνει την ικανότητα των κυβερνήσεων και περιορίζει τους παράγοντες ώθησης. Αντίθετα, η οικονομική και κοινωνική βοήθεια διευκολύνει τη μετανάστευση αυξάνοντας τα μέσα για μετακίνηση που διαθέτουν τα άτομα. Τα συμπεράσματα της έρευνας έχουν μεγάλη σημασία καθώς η μετανάστευση γίνεται ολοένα

και πιο σημαντική στις προτεραιότητες των Ευρωπαίων δωρητών, ενώ η βοήθεια για διακυβέρνηση αποτελεί πολύ μικρό ποσοστό του συνόλου.

Ευρύτερα, η συζήτηση για τις προτεραιότητες των δράσεων εξωτερικής πολιτικής στον προϋπολογισμό της ΕΕ για την περίοδο 2021-28 εστιάζει σε ζητήματα ανάπτυξης και ασφάλειας. Φαίνεται ότι διαμορφώνεται μια συναίνεση ανάμεσα στα κράτη-μέλη (με ελάχιστες εξαιρέσεις όπως η Ιταλία) που θεωρούν ότι πρέπει να δοθεί πολύ μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα ασφάλειας παρά σε ζητήματα ανάπτυξης. Παράλληλα, αρκετές χώρες βλέπουν θετικά τον περιορισμό των χρηματοδοτικών εργαλείων για ορθολογικότερη διαχείριση (ETTΓ, 2018).

Εξαιτίας του μεταναστευτικού και της αυξανόμενης επιρροής της Κίνας, οι σχέσεις Ευρώπης-Αφρικής έχουν αποκτήσει τα τελευταία χρόνια ένα ολόένα και περισσότερο «κοινοτικοποιημένο» περιεχόμενο.

3.2. Ασφάλεια

Τα ζητήματα ασφάλειας σταδιακά απέκτησαν ολόένα και μεγαλύτερη σημασία, καθώς η ΕΕ επιδίωξε να καθιερωθεί ως ένας «δρων ασφάλειας» (security actor) με παγκόσμια παρουσία. Η ΕΕ διόρισε τέσσερις Ειδικούς Απεσταλμένους για την προώθηση της ειρήνης σε τέσσερις περιοχές της Αφρικής: Μεγάλες Λίμνες, Λεκάνη Απορροής του Ποταμού Μάνο στη Δυτική Αφρική, Σουδάν και Κέρας Αφρικής. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης υιοθέτησε δύο κείμενα περιφερειακής στρατηγικής για την ασφάλεια και την ανάπτυξη: ένα για την περιοχή του Σαχέλ και ένα για το Κέρας της Αφρικής.

Ιδιαίτερη σημασία δόθηκε σε ζητήματα ασφάλειας και στην ανάπτυξη ικανοτήτων (capacity-building) των Αφρικανών για τη διατήρηση της ειρήνης στην ήπειρο. Το 2004, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης ανέλαβε την υποστήριξη του Χρηματοδοτικού Μέσου για Ειρήνη στην Αφρική (African Peace Facility/APF) κυρίως για στρατιωτικές αποστολές της Αφρικανικής Ένωσης. Μέχρι το 2020, η ΕΕ θα έχει διαθέσει σχεδόν 2,5 δισ. δολάρια στο APF. Συνολικά, το APF υποστήριξε τις ειρηνευτικές αποστολές της Αφρικανικής Ένωσης στο Σουδάν (AMIS), τη Σομαλία (AMISOM), την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία (FOMUC) και τις Κομόρες.

Τα τελευταία 12 χρόνια, η ΕΕ έχει αναπτύξει 16 στρατιωτικές επιχειρήσεις και αστυνομικές αποστολές στις χώρες της Αφρικής στα πλαίσια της Κοινής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας για τη διατήρηση και ενίσχυση της ασφάλειας και της τάξης καθώς και την αποτροπή των συγκρούσεων. Από τις 16, οι 7 αφορούσαν τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό για την προστασία των πολιτών και την ομαλή διεξαγωγή εκλογών, το Τσαντ και τη Κεντροαφρικανική Δημοκρατία για την προστασία προσφύγων από το Νταρφούρ, τη Σομαλία για την αποτροπή της πειρατείας, την Κεντρική Αφρική για την προστασία πολιτών και το Μαλί για την υποστήριξη της δύναμης του ΟΗΕ.

Από τις εννέα πολιτικές αποστολές (civilian missions), οι πιο σημαντικές ήταν στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό για την ασφάλεια των εκλογών, στο Νταρφούρ για την υποστήριξη της δύναμης της Αφρικανικής

Ένωσης, στη Γουινέα Μπισάου για την προώθηση μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ασφάλειας, στο Νότιο Σουδάν, το Μαλί, τον Νίγηρα, τη Λιβύη και το Σαχέλ για την προαγωγή της ασφάλειας.

Οι επιχειρήσεις και αποστολές της ΕΕ στην Αφρική ήταν σε γενικές γραμμές μικρής κλίμακας και βραχείας διάρκειας, ιδιαίτερα αν συγκριθούν με τις αντίστοιχες στα Βαλκάνια. Αρκετοί Ευρωπαίοι σχολιαστές είναι θετικοί για τις δράσεις της Κοινής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας στην Αφρική, θεωρώντας τις ως σημαντικά βήματα στην πορεία της πολιτικής ενοποίησης. Ορισμένοι Αφρικανοί αναλυτές είναι επικριτικοί, ζητώντας μεγαλύτερη συνέπεια. Όπως γράφει ο Adekeye Adebajo (2017), παρ' όλη τη συζήτηση για την ΕΕ ως έναν αναδυόμενο «δρώντα με επιρροή» (actorness) και μια ηθική δύναμη (moral power) στη διεθνή πολιτική, η πολιτική ασφάλειας της ΕΕ στην Αφρική με τις επεμβάσεις στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, στο Τσαντ, την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, τη Γουινέα-Μπισάου και τη Σομαλία δεν μπόρεσε να κρύψει τις «θεμελιώδεις αδυναμίες, την αδράνεια και την έλλειψη συνέπειας και συνεκτικότητας».

Σε μεγάλο βαθμό, αρκετές στρατιωτικές αποστολές της ΕΕ αντανakλούν μια αλλαγή πολιτικής της Γαλλίας, που επιχειρήσει να «εξευρωπαϊσει» τις επεμβάσεις της στην ήπειρο προκειμένου να μειώσει τα πολιτικά και οικονομικά κόστη των μονομερών επεμβάσεων (Gegout, 2009). Το Παρίσι κατάφερε να πείσει τα άλλα κράτη-μέλη να αναλάβουν μέρος των βαρών (Adebajo, 2017: 216). Ωστόσο, η Γερμανία, η Ολλανδία και η Αυστρία παρέμειναν μάλλον σκεπτικές σε ό,τι αφορά την αποστολή ευρωπαϊκών στρατιωτικών και αστυνομικών δυνάμεων στην ήπειρο. Την αντίθεσή τους -τουλάχιστον αρχικά- στη χρήση αναπτυξιακών πόρων για λόγους ασφαλείας είχαν διατυπώσει και οι σκανδιναβικές χώρες.

4. Το Μέλλον

Σήμερα, η ΕΕ και η Αφρική διαπραγματεύονται μια νέα συμφωνία-πλαίσιο που θα αντικαταστήσει τη Συμφωνία του Κοτονού. Υπάρχουν έντονες συζητήσεις για το ποιο είναι το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για το μέλλον. Τον Σεπτέμβριο του 2018, η ΕΕ και οι χώρες ΑΚΕ ξεκίνησαν τις πρώτες επαφές για μια νέα εταιρική συμφωνία στο περιθώριο της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ. Ωστόσο, σχεδόν αμέσως προέκυψε ένα θέμα όταν η Αφρικανική Ένωση πρότεινε άμεσες διαπραγματεύσεις «ηπείρου-προς-ήπειρο» με την ΕΕ έξω από το πλαίσιο της σχέσης ΕΕ-χωρών ΑΚΕ. Πρόκειται για ένα σοβαρό ζήτημα που μπορεί να οδηγήσει σε έναν περαιτέρω κατακερματισμό ή, αντίθετα, σε μια εκλογίκευση των σχέσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης και Αφρικής (Medinilla και Bossuyt, 2019). Άλλωστε, συμβολικά και υπογραμμίζοντας την τάση προς δι-ηπειρωτική συνεργασία, η τελευταία Σύνοδος Κορυφής ΕΕ-Αφρικής το 2017 ονομάστηκε για πρώτη φορά «Σύνοδος Αφρικανικής Ένωσης-Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Η αποχώρηση της Βρετανίας από την ΕΕ έχει ήδη προκαλέσει ανησυχία, καθώς η Αφρική χάνει έναν από τους ισχυρότερους συμμάχους της

στις Βρυξέλλες. Άλλωστε, ένα μελλοντικό Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης θα χάσει τη βρετανική συμβολή που σήμερα αγγίζει το 15% του συνόλου (περίπου 500 εκατομμύρια ευρώ το χρόνο) (Khadiagala, 2018: 434). Επίσης, η αυξανόμενη εσωστρέφεια στην ΕΕ και ο φόβος της μετανάστευσης δεν επιτρέπουν μεγάλη αισιοδοξία για μια στενότερη και πιο ισότιμη σχέση με την Αφρική.

Από την άλλη όμως πλευρά, υπάρχουν ενθαρρυντικές κινήσεις στην Αφρική με την πρόσφατη συμφωνία των κρατών της ηπείρου για τη δημιουργία μιας Παναφρικανικής Ζώνης Ελευθέρου Εμπορίου, η οποία όμως χρειάζεται σημαντική πολιτική βούληση και χρόνο για να εφαρμοστεί (Nshimbi, 2019).²

Το αν η σχέση ΕΕ-Αφρικής είναι λιγότερο ασύμμετρη, πιο ισότιμη, σε σύγκριση με το παρελθόν είναι ένα ερώτημα που δύσκολα μπορεί να απαντηθεί. Με όρους οικονομικής ισχύος, η διαφορά ανάμεσα στις δύο ηπείρους εξακολουθεί να είναι τεράστια. Το κατά κεφαλήν εισόδημα των φτωχότερων χωρών της ΕΕ είναι 10-15 φορές μεγαλύτερο από τον αντίστοιχο μέσο όρο των κρατών της Αφρικής. Από πολλές πλευρές, η ΕΕ με ένα μεγάλο εύρος ιδεών και εργαλείων επιρροής, οικοδόμησης συναίνεσης και καταναγκασμού έχει καταφέρει να επιβάλει τα υλικά της (material) συμφέροντα και τις κανονιστικές της αντιλήψεις ή νόρμες στους πιο αδύναμους αφρικανούς εταίρους (Kotsopoulos και Mattheis, 2018: 451· Carbone, 2013). Από την άλλη όμως πλευρά, θα ήταν λάθος να υποτιμήσει κανείς τις χώρες της Αφρικής, τους περιφερειακούς οικονομικούς οργανισμούς και την Αφρικανική Ένωση και να τους θεωρήσει ως «παθητικούς» δρώντες. Η είσοδος της Κίνας στην Αφρική, οι ραγδαίοι ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης (ιδιαίτερα το διάστημα 2000-2015) και ο εκδημοκρατισμός πολλών χωρών της ηπείρου έχουν αλλάξει πολλά. Μιλώντας με Δυτικούς διπλωμάτες με μεγάλη εμπειρία, οι συγγραφείς θα ήθελαν να τονίσουν ότι οι χώρες της ηπείρου και οι θεσμοί τους δεν είναι οι παθητικοί δέκτες που περιγράφουν οι επικριτές της «νεο-αποικιοκρατίας». Αντίθετα, είναι από πολλές πλευρές δραστήριοι και ενεργητικοί δρώντες που αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και διαπραγματεύονται με επιτυχία πολύπλοκες συμφωνίες. Με απλά λόγια, η σχέση κάθε άλλο παρά μονόπλευρη είναι. Έτσι, η σχέση ΕΕ-Αφρικής έχει περάσει σε ένα επίπεδο μετα-μετα-αποικιοκρατίας που χαρακτηρίζεται από σαφώς λιγότερη ασυμμετρία σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν. Ακόμη και οι EPAs, αντί να θεωρήσουμε βιαστικά ότι αντανakλούν μια επανάληψη των πελατειακών δεσμών του παρελθόντος, αποτελούν από πολλές πλευρές μια «εξομάλυνση» (normalization) των σχέσεων Ευρώπης και Αφρικής (Hurt, 2010: 162). Η τελευταία δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως υποδεέστερη, κατώτερη, χρήζουσα ειδικών ρυθμίσεων, αλλά ως ισότιμη, ικανή να διεξαγάγει εμπόριο και να οικοδομήσει οικονομικούς δεσμούς όπως όλα τα άλλα κράτη του κόσμου.

2. Επίσης *Financial Times*, 'High hopes as Pan-African Free Trade Deal Comes Into Force', 30 May 2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.ft.com/content/d5b0ebe4-8137-11e9-9935-ad75bb96c849>

5. Επίλογος

Στο βιβλίο τους *Eurafrica*, οι Hansen και Jonsson (2016) υποστηρίζουν ότι, παρόλο που η έννοια της «Ευραφρικής» είναι σε τελευταία ανάλυση το αποτέλεσμα αποικιοκρατικών αντιλήψεων, μπορεί σίγουρα να αναβιώσει σήμερα μ' ένα πιο προοδευτικό περιεχόμενο, υπογραμμίζοντας ταυτόχρονα την ηθική ευθύνη των Ευρωπαίων για την Αφρική, αλλά και τα κοινά συμφέροντα των δύο ηπείρων.

Η προσέγγιση αυτή γίνεται ακόμη πιο επιτακτική λόγω των επιπτώσεων της ραγδαίας κλιματικής αλλαγής, της μετανάστευσης και της εντονότερης παρουσίας της Κίνας στην Αφρική, η οποία ουσιαστικά αντι-προτείνει ένα εναλλακτικό μοντέλο διακυβέρνησης στην ήπειρο, που κάθε άλλο παρά συμβαδίζει με τις αξίες και τις νόρμες της Δύσης.

Σε ορισμένους τομείς (όπως η αναπτυξιακή βοήθεια), οι σχέσεις Ευρώπης-Αφρικής εξακολουθούν να κυριαρχούνται από διμερείς σχέσεις ανάμεσα σε χώρες (Olsen, 2003). Και δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι οι μεγάλες και ισχυρές χώρες της ΕΕ (ιδίως η Γαλλία, η Βρετανία και η Γερμανία) μαζί ίσως με τις σκανδιναβικές χώρες (Olsen, 2013) επηρεάζουν περισσότερο –αν δεν συνδιαμορφώνουν– την πολιτική της ΕΕ προς την ήπειρο. Ωστόσο, στην τελευταία δεκαετία, η ΕΕ έχει κάνει σπουδαία βήματα για την «κοινοτικοποίηση» των σχέσεων. Σύμφωνα με την Άνγκελα Μέρκελ, «οι πολιτικές [της ΕΕ] στην Αφρική ακολουθούν πλέον μια κοινή στρατηγική, η οποία μερικά χρόνια πριν θα ήταν αδιανόητη».³

Η μοίρα των δύο ηπείρων είναι ιστορικά στενά συνδεδεμένη και η αλληλεξάρτησή τους στο προβλέψιμο μέλλον θα γίνει ευρύτερη, μεγαλύτερη και βαθύτερη σε σύγκριση, ίσως, με οποιαδήποτε άλλη περίοδο μετά την αποικιοκρατία. Οι διμερείς σχέσεις μεταξύ κρατών της Ευρώπης και της Αφρικής δεν αρκούν πλέον για να δώσουν λύσεις σε μεγάλες προκλήσεις, όπως η κλιματική αλλαγή, η μετανάστευση και η άνοδος της Κίνας. Ούτε μπορούν να βοηθήσουν την Ευρώπη, την Αφρική, αλλά και την Κίνα, να αντιμετωπίσουν προβλήματα και να εκμεταλλευθούν τις μεγάλες ευκαιρίες που μπορεί να προσφέρει η πολυμερής συνεργασία (Kalantzakos, 2018). Η διηπειρωτική προσέγγιση (Χουλιάρας και Μαγκλιβέρας, 2017· Huliaras, 2010, 2009) είναι η προσφορότερη και, ίσως, η μοναδική, ικανή να δώσει αξιόπιστες λύσεις, επιλογή.

Βιβλιογραφία

Adebajo, A. (2017), 'The EU's Security Role in Africa: 'The Emperor Has No Clothe'', στο A. Montoute και K. Virk (επιμ.), *The ACP Group and the EU Development Partnership*, London: Palgrave Macmillan.

Akokpari, J. (2017), 'The EU and Africa: The Political Economy of an Asymmetrical Partnership', στο A. Montoute and K. Virk (επιμ.), *The*

3. Βλ. *Guardian*, 'Merkel: Europe Must Unite to Stand up to China, Russia and the US', 15 May 2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.theguardian.com/world/2019/may/15/angela-merkel-interview-europe-eu-unite-challenge-us-russia-china>

- ACP Group and the EU Development Partnership*, London: Palgrave Macmillan.
- Babarinde, O. (2019), 'New Directions in EU-Africa Development Initiatives', στο S. L. Beringer, S. Maier και M. Thiel (επιμ.), *EU Development Policies*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Babarinde, O. και G. Faber (2005), *The EU and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*, Leiden: Martinus Nijhoff.
- Carbone, M. (2013), *The EU in Africa: Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?*, Manchester: Manchester University Press.
- Carbone, M. (2008), 'Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development', *European Integration*, 30(3).
- Del Felice, C. (2014), 'Power in Discursive Practices: The Case of the STOP EPAs Campaign', *European Journal of International Relations*, 20(1).
- Economist, The (2019α), 'A Sub-Saharan Seduction: Africa is Attracting Ever More Interest from Powers Elsewhere', May 7.
- Economist, The (2019β), 'Geopolitics: The New Scramble for Africa', May 7.
- ETTG (2018), 'Financing EU External Action: Understanding Member States Priorities', Brussels: European Think Tanks Group, December.
- Gamso, J. και Yuldashev F. (2018), 'Targeted Foreign Aid and International Migration: Is Development-Promotion an Effective Immigration Policy?', *International Studies Quarterly*, 62(4).
- Gegout, C. (2009), 'EU Conflict Management in Africa: The Limits of an International Actor', *Ethnopolitics*, 8(3-4).
- Hansen, P. και Jonsson, S. (2016), *Eurafrica: The Untold History of European Integration and Colonialism*, London: Bloomsbury.
- Hirt, N. (2018), 'European Missteps on African Migration', *Current History*, 117, May.
- Huliaras, A. (2012), 'The Illusion of Unitary Players and the Fallacy of Geopolitical Rivalry: The European Union and China in Africa', *The Round Table*, 101(5).
- Huliaras, A. (2010), 'EurAfrica: Strengthening the Special Relationship', *European View*, 9(1).
- Huliaras, A. (2009), *EU-African Relations: Dealing with the Challenges of the Future*, Brussels: Centre for European Studies.
- Huliaras, A. και Magliveras, K. (2008), 'In Search of a Policy: EU and US Reactions to the Growing Chinese Presence in Africa', *European Foreign Affairs Review*, 13(3).
- Hurt, R. S. (2010), 'Understanding EU Development Policy: History, Global Context and Self-Interest?', *Third World Quarterly*, 31(1).
- Kalantzakos, S. (2018), *The EU, US and China Tackling Climate Change*, London: Routledge.
- Khadiagala, M. G. (2018), 'Europe-African Relations in the Era of Uncertainty', στο D. Nagar και Ch. Mutasa (επιμ.), *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy*, Cham: Palgrave Macmillan.

- Kotsopoulos, J. και Mattheis, F. (2018), 'A Contextualisation of EU-Africa Relations: Trends and Drivers from a Reciprocal Perspective', *South African Journal of International Affairs*, 25(4).
- Langan, M. (2018), *Neo-Colonialism and the Poverty of 'Development' in Africa*, London: Springer.
- Magliveras, D. K. και Naldi G. J. (2014), *The African Union*, 2nd Edition The Hague: Wolters Kluwer.
- Medinilla, A. και Bossuyt J. (2019), *Africa-EU Relations and Post-Cotonou: African Collective Action or Further Fragmentation of Partnerships?*, Briefing Note No. 110, Brussels: ECDPM.
- Nshimbi, C. Ch. (2019), 'Pan-African Aspirations Drive a New Free Trade Pact', *Current History*, 118(808).
- Olsen, G. R. (2013), 'The European Union's Africa Policy: The Result of Nordicization or Europeanization?', *Journal of European Integration*, 35(4).
- Olsen, G. R. (2003), 'Neo-Medievalism in Africa: Whither Government-to-Government Relations between Africa and the European union?', *Civil Wars*, 6(2).
- Stahl, K. A. (2011), 'The impact of China's Rise on the EU's Geopolitical Reach and Interests in Africa', *European Foreign Affairs Review*, 16(4).
- Χουλιάρης, Α. και Μαγκλιβέρας, Κ. (2017), «Επανεξετάζοντας τη "Διηπειρωτική Προσέγγιση" της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την Αφρική», στο Σ. Βέρνυ και Α. Κόντης (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οι Πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος*, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Χουλιάρης, Α. και Πετρόπουλος, Σ. (2015), *Η Αφρική και οι Άλλοι: Οι Σχέσεις της Αφρικής με την Ευρώπη και τον Κόσμο*, Αθήνα: Κάλλιπος.