

POLICY PAPER

**PERSPEKTIVY ZAHRANIČNÍ POLITIKY
ČESKÉ REPUBLIKY V AFRICE**

Mesfin Gedlu

Únor 2005

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1
URL: www.iir.cz**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Perspektivy zahraniční politiky České republiky v Africe

Mesfin Gedlu

Úvod

Zahraniční politika České republiky v afrických zemích byla dlouhou dobu definována ideologicko-mocenskou rivalitou mezi bývalým SSSR a USA. To ovšem neznamená, že bývalá ČSSR neměla vlastní strategii bilaterálních vztahů s vybranými africkými zeměmi, i když tyto většinou kopírovaly politicko-ideologické a ekonomické zájmy Rady vzájemné hospodářské pomoci a Varšavské smlouvy.

Konec studené války znamená, že toto „omezení“ již neexistuje a, po rozpadu ČSSR, Česká republika může vyvíjet bilaterální i multilaterální vztahy s africkými státy podle svých priorit a zájmů i možností.

Zatímco jakýsi soupis faktorů, které ovlivňují proces formování české zahraniční politiky v Africe může být dlouhý, lze říci, že mění se formy globálních hrozeb a strategií bojů proti nim, zvýšená role mezinárodních institucí v mezinárodních vztazích, a sílí se nároky na posílení demokracie a respektování lidských práv, tvoří jejich základní podstaty.

Cílem této studie je nabízet rámcovou strukturu, která může sloužit jako návod k vypracování nové, ale i přehodnocování stávající, strategie české zahraniční politiky ve vztahu k africkým zemím, především na jih od Sahary. Jako studijní komentář nemůže mnoho říci, pokud se nekonfrontuje se současnou či předpokládanou praxí české zahraniční politiky *in situ*, tedy v Africe. To ovšem nevylučuje jeho použití jako podnět k diskusi a následnému vypracování strategie české zahraniční politiky v Africe.

Vzhledem k tomu, že Afrika jako zahraničněpolitické téma není předmětem širší politické debaty v České republice, tento text nereaguje na jakýkoliv vládní či nevládní dokument. Celá studie, i když rozdělená do jednotlivých kapitol, představuje souvislou analýzu daného úkolu za účelem odpovídat na otázku „proč se by měla česká zahraniční politika, v obecném smyslu, zajímat o Afriku?“

Exekutivní souhrn

Současné zahraničněpolitické vědomí české diplomacie vnímá Afriku marginálně, třeba jako oblast prioritně humanitární podpory. To ovšem nemění nic na skutečnosti, že vývojové trendy na tomto světadílu zásadním způsobem ovlivňují klíčové globální otázky bezpečnosti, mezinárodní spolupráce a stability. Je snadné vytyčit podobné zahraničněpolitické záměry, ale je nesmírně obtížné jejich praktické uskutečňování. Ve stručnosti lze konstatovat, že ve vztazích obou subjektů hrají významnou roli tři otázky: **bezpečnost, rozvoj, a demokracie**. Důležitá je i skutečnost, že nejen cesty, ale vnímání a upřednostňování těchto cílů se mohou lišit v různých společnostech.

Africké výzvy a úkoly politicko-sociální obnovy jsou obrovské. S ohledem na historii a geografii kontinentu, a v neposlední řadě, na jeho postavení v globální ekonomice to není

vůbec překvapující. Není to ani důvod k zoufalství. Je velká možnost, že boj Afriky za překonání současných problémů a dosažení svých cílů politické a ekonomické rehabilitace bude úspěšný; ostatně to potvrzují zkušenosti válkou zničené Evropy. Přitom si je Afrika vědomá, že mezinárodní podpora, tedy i podpora České republiky, v tomto ohledu může udělat zásadný přelom. Dosažení cílů stability a lidského rozvoje v Africe, ovšem závisí především na Africe samotné a také na jejích obyvatelích.

Pro českou diplomacii z toho vyplývá jediné; prokázat, že si je vědoma této skutečnosti a že úspěch Afriky při uskutečňování cílů stability, lidského rozvoje, a posílení demokratických změn má globální význam, jelikož posiluje mezinárodní bezpečnost a stabilitu. V prostředí, kde ekonomický růst jako celek je minimální či stagnující je obtížné nastolit mír a stabilně fungující instituce, které jsou předpokladem lidského rozvoje a demokratického vládnutí. Ekonomické problémy Afriky posilují etnické a sociální napětí a konflikty; přispívají k rozšíření protidemokratických tendencí, včetně různých forem extremismu i kriminálních činností.

Zásadním bezpečnostním úkolem je aktivně se podílet na bojů afrických zemí proti šíření zbraní, zvláště v oblastech, kde napětí ve společnosti bylo dlouho živeno řadou konfliktů ale i dlouhou historií bezpráví. Do Afriky se dováží nepoměrně velké množství zbraní, stále zůstávají velké zásoby zbraní uvnitř kontinentu, které se nahromadily v době studené války. Zbraně vytváří velké příležitosti k rozpoutání různých forem násilí a zločinnosti; znemožňují nastartování rozvoje a docílení cílů bezpečnosti, a demokracie.

Z hlediska úkolu podpořit africkou ekonomickou obnovu je třeba se soustředit na ty záměry, které mohou posilovat roli Afriky při rozhodování o využití vlastních zdrojů, dále na odstranění nezodpovědně kumulovaného dluhu, který se již stal brzdou rozvoje, a na přehodnocování významu a smyslu současného přístupu k rozvoji obecně.

Afrika, Evropa, a Česká republika

Geografické, historické, a sociálně ekonomické skutečnosti předurčují Afriku jako světadíl klíčového významu pro Evropu. Afrika je kontinent, který dlouhodobě přitahuje zájmy zahraničních aktivit zemí EU. Je to kontinent kde členské státy EU mají téměř úplnou názorovou jednotu v zahraniční politice. Společný postoj EU je výsledkem kontinuální interakce v oblasti zahraničních vztahů, které nepřetržitě probíhají od konce druhé světové války.

Česká diplomacie, jako člen EU, je součástí těchto zájmů, a v tom smyslu by měla nalézt odpovídající uplatnění pro africká zahraničněpolitická témata ve své praxi způsoby, které přesahují humanitarismu či příležitostně zdvořilostní kontakty.

Je zřejmé, že existuje řada zahraničněpolitických témat, jimiž se diplomacie zemí EU zabývá přednostněji než vztahy s africkými státy; ovšem, pro většinu členů EU diskuse a uskutečňování zahraniční politiky v této oblasti jsou méně kontroverzní. Z pohledu české diplomacie to znamená poměrně snadnější zapojování do již existujících zahraničně politických struktur EU.

Obchod a pomoc tvoří hlavní pilíře rozvojové politiky EU. Současná rozvojová politika přichází v době, kdy Unie přebírá větší odpovědnost vůči rozvojovým zemím světa a roste

naléhavost překlenutí rozdílů mezi bohatými a chudými a význam otázky spravedlivější integrace rozvojových zemí do světové ekonomiky.

Rozvojová politika je více než poskytování pitné vody nebo nové školní budovy, i když jsou důležité. Je třeba využít obchod jako nástroj lidského rozvoje a ne jako konečný cíl. Totéž platí pro politiku otevřeného trhu, která většinou znamená škrtý ve veřejném sektoru a propadání větší části populace do ještě hlubší bídý. Místo „dávkovací strategie“, je třeba posílit přesun přiměřené technologie a dlouhodobých investic do základních infrastruktur, především zemědělství, dopravy a průmyslu.

Afrika v zahraniční politice České republiky: otázka priorit

Neexistuje vládní dokument, který vymezuje zájmy a cíle české zahraniční politiky v Africe. Z dostupných materiálů, tj. *Programové prohlášení vlády (2002)* a *Koncepce české zahraniční politiky na léta 2003 až 2006*, lze vyvodit následující základní oblasti, v nichž se chce česká zahraniční politika uplatnit v Africe:

1. Podpora mezinárodní zákonnosti a bezpečnosti (participovat na potírání a zabránění konfliktů, postkonfliktní budování společností, potírání a zabránění šíření zbraní, dodržování lidských práv);
2. Ekonomické a jiné strategické zájmy (oboustranně výhodné obchody a další kulturní vztahy, zájem o krajanské komunity);
3. Boj proti chudobě prostřednictvím mezinárodní spolupráce (bilaterální a multilaterální rozvojové pomoci, humanitární podpory).

Z výše zmíněného lze vyvodit obecný závěr, že Česká republika chce dostát své mezinárodní odpovědnosti tím, že projevuje trvalé zájmy o dění na africkém kontinentě, kde problém chudoby a s ní související politické a sociální nesnáze se staly příčinou nestability afrických společností a překážkou docílení bezpečnosti, rozvoje a demokracie.

Kromě toho je třeba připomenout, že Česká republika, jakož následník bývalé ČSSR, nese určité historické závazky vůči některým zemím (např. Angola, Mozambik, Etiopie), s nimiž v průběhu studené války měla úzké vztahy. Veřejně proklamovaná odpovědnost v tomto směru znamená připravenost poskytovat všestrannou pomoc pro obnovu těchto, převážně občanskou válkou poničených společností. To není otázka „viny“ či „lítosti“; nakonec takový postoj Africe nepomůže. Mnohem konstruktivnější je zavázat se unést alespoň část nákladů na obnovu a pomoci při budování nového a spravedlivého mezinárodního režimu, v němž lze postihovat všechny státy za nezákonné činy.

Bezpečnost

Z vojensko-bezpečnostních hledisek jsou strategické zájmy České republiky v Africe nulové. Česká republika, i když ne přímo, ovlivňuje bezpečnostní situaci v Africe tím, že se podílí na vytváření konkrétní politiky v rámci NATO nebo v další vlivné mezinárodní instituci jako OSN, EU atd. Některé rysy účasti české zahraniční politiky v takovém případě mohou být diskutabilní ale i zdrojem sporů v bilaterálních vztazích nebo na úrovni regionálních nebo mezinárodních afrických organizací.

Význam bezpečnostních otázek se nejviditelněji promítá v četných nezvladatelných migracích stovek tisíců nechtěně vysídlených osob, které překračují státní hranice afrických zemí a je zdrojem trvalého napětí mezi sousedy s tím, že jejich následky přetrvávají dlouho po skončení konkrétních konfliktů; Obnova Rwandy stejně jako Angoly má velký vliv na stabilitu a ekonomický rozvoj celé střední a jižní Afriky; vrtkavá mírová dohoda v Libérii či Pobřeží slonoviny má silné odezvy pro stabilitu celé západní Afriky.

Zatímco Česká republika se nemůže zříci odpovědnosti na řešení afrických konfliktů, je nutno říci, že neexistuje záruka úspěšnosti dosavadních přístupů spoléhajících z velké části na neafrické iniciativy a síly; ze zkušenosti a z hlediska širších zájmů České republiky je prospěšnější se zaměřit na posílení spolupráce s africkými zprostředkovatelskými institucemi, ať na úrovni regionálních či kontinentálních, jako záruku dlouhodobé stability.

Česká zahraniční politika by měla dát prioritu přístupům, v nichž je významnější role Africká unie (AU) a její Mírový a bezpečnostní výbor, stejně jako africkým regionálním organizacím, jako jsou Hospodářské společenství západoafrických států (ECOWAS), Mezivládní autorita pro sucho a rozvoj (IGADD), Jihoafrické rozvojové společenství (SADC).

Česká republika by měla bedlivě sledovat obchody se zbraněmi, zvláště když se jedná o vývozy do konflikty ohrožené oblasti Afriky, ať v legální či ilegální podobě, a v nichž jsou zapleteny české subjekty. Měla by usilovat o snížení takovéto transakce a v tomto ohledu přehodnotit svoji obchodní, případně i bezpečnostní spolupráci s některými africkými státy.

Rozvoj

Je mnoho zásadních otázek, které se týkají současné mezinárodní rozvojové politiky v Africe. V celku lze říci, že trvalá stagnace afrického hospodářství vyžaduje nové formy rozvojové a ekonomické spolupráce. Chronická chudoba a zranitelnost širší populace jsou spojovány s komplexní dynamikou globální ekonomiky, již současná mezinárodní pravidla obchodu a rozvojové strategie neumí řešit; **jde jak o účinnost, tak i o rozsah dopadu nabízených modelů, a strukturu, v níž se uskutečňují.** Problémy se týkají prospěšnosti makroekonomických reforem, které jsou řízeny mezinárodními finančními institucemi, Mezinárodním měnovým fondem a Světovou bankou, často pod hrozbou různých sankcí a zákazů.

Rozvoj nelze omezit na několik číselně měřitelných ukazatelích jako růst HDP apod. Rozvoj, ve smyslu lidský rozvoj, sleduje celkové snížení chudoby a sociální pokrok, jejichž úspěšnost závisí na uvolnění vnitřních lidských a přírodních zdrojů daných společností, včetně posílení lokální kontroly nad nimi.

Cíle **Deklarace tisíciletí** přijaté v září 2000 většinou států a vlád světa, včetně České republiky, obsahují základní strukturu pro uskutečnění vzájemných posilujících kroků potřebných k dosažení lidského rozvoje. Tyto cíle byly ustaveny jako mez při monitorování a měření postupu lidského rozvoje v globálním měřítku; sledují pokrok ve zdravotnictví, vzdělání a stav životního prostředí po celém světě, s obecným záměrem snížit o polovinu počet lidí žijících v extrémní chudobě, z nichž většina se nachází v Africe, v r. 2015.

Snahy afrických zemí o zajištění základních potřeb obyvatel většinou ztroskotají na nedostatku prostředků. **Vysoká zadluženost** odvádí finanční prostředky od projektů pro budování a posílení zdroje sociálních služeb, jako jsou zdravotnictví a vzdělání. Ekonomická

pravidla, která určují poskytovatele dluhů, a mezinárodní finanční instituce jako Mezinárodní měnový fond a Světová banka, nejen že podkopávají africkou suverenitu, ale i prohlubují chudobu, tím, že snižují dostupnost základních služeb velké většině populace. Výsledkem je progresivní pokles ukazatelů lidského rozvoje v minulých dvaceti letech.

Vedle ekonomických a politických podmínek, které prohlubují závislost a posilují pocit bezmocnosti afrických společností, celkový **klesající trend zdrojů pro rozvoj** jsou vážnými problémy ohrožujícími dosažení cílů **Deklarace tisíciletí**. Dobře a společně vypracovaná reakce na tuto deklaraci musí zahrnovat nejen více podpory, ale i v lepší koncepci. Prostředky potřebné pro podporu africké snahy k docílení záměrů lidského rozvoje, nesmí skončit jako prostředky k udržování přebytkové rozvojové byrokracie, sídlící v bohatých zemích, či její velmi nákladné a lokálně nahraditelné expertizy.

Podporu cílů lidského rozvoje je třeba koncipovat jako mezinárodní veřejnou investici; nesmí být závislá na „dobrovolnosti“ jako je charakter dosavadní strategie rozvojové pomoci. Přesun prostředků z „bohaté“ na „chudé“ je třeba institucionalizovat tak, že se mění v obligátní přerozdělování zdrojů fungující globálně a bez omezení politických hranic (podobně jako v EU), při nichž příspěvek každého státu, včetně České republiky, bude úměrný svým možnostem.

Vedle zásadního kroku zvyšování prostředků pro rozvoj a posílení snahy Afriky překonat obrovské bariéry ke splnění cílů lidského rozvoje, je třeba se zbavit **ekonomických pravidel**, která zhoršují podmínky chudoby masy lidí po celém kontinentu. Pravidla, jako plošné privatizace veřejných služeb, včetně pitné vody a zdravotnictví, prohlubují chudobu tím, že snižují dostupnost základních sociálních služeb miliónům Afričanů.

Demokracie

Demokracie, demokratické vládnutí, a respektování lidských práv jsou základy politické a společenské stability a lidského rozvoje. Většina příčin bezpečnostních problémů v Africe je spojována s represivními režimy a politickými vůdci odmítajícími uvolnění politických poměrů a demokratické reformy. Proto podpora demokracie, demokratizace, a liberalizace politického prostředí má pro obnovu a stabilitu Afriky zásadní význam.

Označování oblastí kde může česká zahraniční politika přispět při konsolidaci demokracie a politického pluralismu není snadný úkol. Kromě problémů s omezenými zdroji, je třeba dbát na to, aby taková pomoc byla kreativní, lépe koordinovaná a podložená taktností s ohledem na historické a institucionální podmíněné nerovnosti, kterým je Afrika trvalé vystavená, a cítem pro potřeby a priorit kontinentu vyplývajících z této skutečnosti.

Doporučení

V oblasti bezpečnosti:

- ČR by měla posílit svou diplomatickou a politickou spolupráci s AU a dalšími mezinárodními institucemi, především OSN, a podpořit jejich iniciativy v oblasti prevence a řešení konfliktů v Africe
- ČR by měla posílit své bilaterální a multilaterální diplomatické a politické aktivity na podporu existujících či probíhajících zprostředkovatelských afrických a mezinárodních aktivit, jako v Súdánu, Demokratické republice Kongo, Burundi, Libérii, a Pobřeží slonoviny.
- ČR by měla poskytovat prostředky pro obnovu těch zemí, které nejvíce trpěly politikou blokového soupeření, jako jsou Angola, Mozambik i Etiopie; podpořit snahy občanské společnosti a tím posílit demokracie a demokratické tradice v těchto zemích.
- ČR by měla prosazovat striktní dodržování mezinárodních pravidel o šíření různých zbraní, včetně obchodování s nimi; musí dbát o hlubší vědomí státních orgánů ale i soukromých subjektů o existující mezinárodní embarga na vývoz zbraní do konfliktních oblastí v Africe.
- ČR by se měla posílit a rozšířit své účasti na mírových operacích OSN, tedy i poskytování materiálních a finančních prostředků, v konfliktních oblastech Afriky; česká diplomacie by měla aktivněji podporovat snahy AU o uskutečňování vlastních zprostředkovatelských iniciativ a vyvarovat nebezpečí, které představují kontraproduktivní prohlášení a postoje některých mezinárodních subjektů ve vztahu k africkým konfliktům a které, ve svých důsledcích, prohlubují nepřátelství a radikalizace bojujících stran bez možnosti konstruktivních východisek.

V oblasti lidského rozvoje a obnovy ekonomiky:

- ČR by měla zvyšovat svůj podíl rozvojové pomoci, tak aby dosáhl minimálního požadavku OSN, tj. 0,7 % HDP za rok; podstatnou část, alespoň 50 %, z toho by měla dostat Afrika, jako nejvíce ohrožený, v kontextu uskutečňování cílů Deklarace tisíciletí, k jejichž splnění se ČR zavazovala
- ČR by měla podpořit africkou iniciativu Nové partnerství pro africký rozvoj (NEPAD), jehož prvořadým záměrem je obnova a budování africké sociálně ekonomické kapacity a posílení kontroly Afriky nad vlastním zdroji
- ČR by se měla aktivněji zasazovat za vypracování nových pravidel pro získávání zdrojů na rozvoj ve smyslu mezinárodní veřejné a povinně vymahatelná investice v boji proti globální chudobě, zlepšování dostupnosti základních sociálních služeb, jako zdravotní péče a vzdělání, cestou spravedlivého přerozdělování planetárních zdrojů.
- Příspěvky bohatých zemí, včetně ČR, by měly být vnímány jako daň za jejich privilegované postavení v globální ekonomice. Tento model získávání prostředků bude nahrazovat koncept „pomoci“ s ideou mezinárodní solidarity s ohledem na společné zájmy a potřeby.
- S tím souvisí větší aktivita ČR při posílení mezinárodní role OSN na straně jedné, a oslabení bilaterální a unilaterální tendence v mezinárodních vztazích, zvláště když se jedná o Afriku a jejich cíle lidského rozvoje.
- ČR by měla usilovat o to, aby vznikl mezinárodní režim, který posiluje snahy o zajištění základních sociálních potřeb pro většinu africké populace, včetně potravinového zabezpečení; v tom ohledu je třeba, aby odmítala vnucení takových ekonomických pravidel, které zbavují africké země suverenity a rozhodovacího práva, aniž by vedla ke splnění jejich sociálně ekonomických priorit v oblasti lidského rozvoje.
- ČR by měla usilovat o návrhy, které jsou nakloněny úsilí a odstranění dluhového břemene Afriky a mohou zajistit větší množství prostředků pro lidský rozvoj v podobě grantů, a ne jako ubíjející půjčky; v tomto ohledu je správné aby ČR usilovala o vytvoření rovnovážného stavu ve světovém obchodě a umožnila větší přístup africkým produktům na vlastní trh.

V oblasti posílení demokracie:

- Dbát na to aby otázka dodržování lidských práv nebyla omezována na politické otázky; pro širokou populaci nelze tato práva oddělovat od práv sociálních. Jedině takto kombinovaný přístup může posílit demokratických institucí v Africe, ale i důvěru obyvatelstva Afriky pro záměr ČR skutečně podpořit demokratické poměry na kontinentu.
- Program nového partnerství pro africký rozvoj, neboli NEPAD, je hlavním nástrojem Africké unie (AU) pro ekonomickou a sociálně politickou obnovu kontinentu. Jeden z jeho hlavních úkolů je mobilizovat dostupné zahraniční pomoci, jako motivační nástroj pro posílení demokratizace a dobré vládnutí v Africe. Iniciativy ČR podpořit demokracii v Africe by měly tuto skutečnost brát na vědomí a počítat s větší spoluprací s touto institucí, třeba její popularizací mezi potenciálními českými investory.
- Je zřejmé, že podpora ČR rozvoji demokracie a posílení lidských práv v Africe bude vyžadovat zvýšenou investici pro posílení africké kapacity odpovědného vládnutí, včetně budování funkčních státních struktur, stejně jako občanských společností a dalších institucí jako jsou svobodná media apod.

Mesfín Gedlu (gedlu@iir.cz)

pondělí 14. února 2005