



Vnější politika Evropské unie vůči Africe z perspektivy ČR

Vilém Řehák, Josef Kučera, Vít Dostál



OBSAH

Shrnutí	3
Úvod	5
1. Strategický rámec pro euro-africké vztahy	5
2. Ekonomická dimenze partnerství.....	9
3. Nelegální migrace jako klíčový problém.....	11
4. Nová africká strategie EU z pohledu České republiky..	14
Závěr.....	16



Shrnutí

→ Letošní rok je ve znamení jednání mezi Evropskou unií a zeměmi Afriky, Karibiku a Tichomoří o novém rámci pro rozvojovou, hospodářskou a politickou spolupráci na další období (tzv. post-Cotonou). Výchozí situace je výrazně odlišná od doby před dvaceti lety s ohledem na proměnu africké kontinentální institucionální struktury, rostoucí roli nových aktérů v Africe, proměňující se bezpečnostní rámec na kontinentě, postupující ekonomickou integraci a výrazně větší význam individuální migrace.

→ Evropská komise spolu s Vysokým představitelem EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku představili v březnu 2020 návrh nové strategie pro vztahy s Afrikou, který je postaven na tématech zelené transformace, digitální transformace, udržitelného růstu, míru a bezpečnosti, dobrého vládnutí a migrace a mobility.

→ Budoucí vztahy mají být založeny na de iure rovnosti mezi Evropskou unií a Africkou unií. Této rovnosti je však dosaženo za cenu odvrácení pozornosti od de facto nerovností mezi oběma kontinenty a vnitřní diverzity států v Africe. Základním předpokladem úspěchu strategie je politický dialog, který bude relevantní a přínosný nejen z pohledu EU, ale i z pohledu jednotlivých afrických partnerů. To vyžaduje, aby evropský přístup bral důsledně v potaz specifika lokálního kontextu.

→ Evropský normativní přístup založený na principech svobody, demokracie a lidských práv kontrastuje s čínským přístupem „no strings attached“, který zdůrazňuje vzájemnou výhodnost ekonomické spolupráce bez jakýchkoliv podmínek a bezpodmínečnou akceptaci principu státní suverenity. Pro posílení vztahů EU/AU bude třeba najít správnou rovnováhu mezi normativním přístupem a pragmatismem tak, aby mohl pokračovat dialog mezi oběma partnery (včetně zahrnutí citlivých otázek), a současně aby EU nerezignovala na své hodnoty.

→ Jedním ze slabých míst strategie je také zřejmě již překonaný postkoloniální formát, v němž jsou státy subsaharské Afriky zahrnuty do ACP partnerství a státy severní Afriky do politiky sousedství a Středomořské unie. V ekonomické rovině proto strategie nadále stojí na dojednání dohod o ekonomickém partnerství s jednotlivými africkými regiony či státy, zatímco AU samotná pokročila v budování kontinentální zóny volného obchodu. Vhodnější by tak bylo budovat budoucí vztahy na interregionální bázi mezi EU a AU, nikoliv mezi EU a Afrikou jako doposud.

→ Jedním z klíčových témat vzájemných vztahů je problematika migrace. Ta je v Evropě rámována především jako bezpečnostní fenomén. Sekuritizace migrace podpořená negativním veřejným míněním však zabraňuje snaze řešit situaci v její komplexnosti. Jedním z klíčových nástrojů pro boj s ilegální migrací je přitom legální migrace, která flexibilně umožní větší mobilitu pro momentálně potřebné profese a následný hladký návrat.



Aktuální evropské debaty o posílení strategického partnerství s Afrikou představují příležitost i pro českou zahraniční politiku, včetně možnosti přinést do této debaty zcela jinou perspektivu nahlížení na euro-afriké vztahy a pomoci tak nalézt cestu k novému strategickému a rovnocennému partnerství obou kontinentů. Česká republika není zatížena koloniální minulostí, a naopak může navázat na dlouhodobou spolupráci s řadou afrických zemí.



Úvod

Letošní šedesátileté výročí Roku Afriky přichází v turbulentní době, jejímž hlavním jmenovatelem je vyjednání nového strategického rámce pro partnerství mezi Evropskou unií (EU) a rozvojovými zeměmi Afriky, Karibiku a Tichomoří (tzv. země ACP). Stávající Dohoda z Cotonou po dvaceti letech dospěla ke konci své platnosti a všechny zúčastněné strany věnují úsilí dojednání nové dohody, jež bude definovat vzájemné vztahy v oblasti rozvojové, hospodářské a politické spolupráce na další období.

Výchozí situace je nicméně výrazně odlišná od doby před dvaceti lety. Lze uvést pět hlavních určujících trendů: proměnu africké kontinentální institucionální struktury, rostoucí roli nových aktérů v Africe, proměňující se bezpečnostní rámec na kontinentě, postupující ekonomickou integraci a zintenzivnění globálních migračních toků. Tyto trendy tvoří základní východisko pro tento podkladový dokument. První část se věnuje současnému rámci pro euro-africké vztahy v kontextu současného multipolárního světa a analyzuje návrh nové „africké“ strategie, který Evropská komise představila v březnu 2020, primárně z pohledu politických vztahů. Druhá část dokumentu se věnuje ekonomické dimenzi budoucích euro-afrických vztahů, zatímco třetí část se zaměřuje na problematiku nelegální migrace jako na jedno z hlavních témat ve vztazích mezi oběma kontinenty. V poslední části se pak dokument zamýšlí nad důsledky současného vývoje a nové strategie na českou zahraniční politiku vůči Africe.

1. Strategický rámec pro euro-africké vztahy

Prvním ze zmíněných trendů je proměna kontinentální institucionální struktury. Víceméně nefunkční Organizace africké jednoty byla v roce 2002 nahrazena Africkou unií (AU), která hraje stále větší roli při řešení afrických problémů. Na rozdíl od své předchůdkyně není obhájcem statu quo, ale jednoznačně odmítá neústavní politické změny.¹ Na základě vojenských převratů a politických krizí bylo v minulosti pozastaveno členství hned dvanácti členským zemím (Burkina Faso, Středoafrická republika, Egypt, Guinea, Guinea-Bissau, Côte d'Ivoire, Madagaskar, Mali, Mauritánie, Niger, Súdán, Togo). Africká unie si také stanovila ambiciózní cíle v oblasti preventivní diplomacie a zvládnutí konfliktů, čemuž odpovídá i její výslovné právo intervence v případě válečných zločinů, genocidy či zločinů proti lidskosti.² Africké jednotky intervenovaly například v Burundi, Súdánu, Somálsku, Mali, Středoafrické republice či na Komorách. Že se africké jednotky stávají klíčovým pilířem bezpečnostní architektury je možné pozorovat i na počtu příslušníků Modrých přileb v rámci mandátu Rady bezpečnosti OSN. Z hlediska počtu jednotek se ke konci října 2020 na prvním místě nacházela Etiopie s 6 483 příslušníky.³ Podobné je to v případě policistů v rámci misí, kde nejvyšší počet nasazených příslušníků má Rwanda (1 082) následovaná Senegalem (1 070).⁴ Jak je z tohoto trendu patrné, novým narativem se stalo hledání „afrických řešení pro africké problémy“, realitou ale je, že AU zůstává ve svých aktivitách do značné míry závislá na externí podpoře. Důvodem jsou nejen omezené vlastní finanční prostředky, ale také omezená politická podpora ze strany jednotlivých členských států a jejich lídrů. Oficiální vztahy mezi oběma kontinentálními organizacemi byly navázány ještě předtím, než

¹ Viz článek 4p Zakládajícího aktu Africké unie, https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf.

² Viz článek 4h Zakládajícího aktu Africké unie.

³ Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops.

https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/01_summary_of_contributions_30.pdf.

⁴ Ibid.



byla transformace africké organizace plně dokončena. První společný summit se konal již v roce 2000, jeho pokračování následovalo o sedm let později, kdy byla také přijata první společná strategie Afriky a Evropské unie. Společné summity se nyní konají pravidelně v tří- až čtyřletých cyklech a představují hlavní politický nástroj pro spolupráci.

Druhým určujícím trendem je výrazná proměna vnějších vztahů Afriky. Ke klíčovým hráčům na kontinentě dnes patří Čína, a to jak ekonomicky (viz další část podkladového dokumentu), tak politicky. V posledních letech lze pozorovat intenzivní snahu Ruska o navrácení se do Afriky, jižním směrem se stále více dívá Turecko s ambicemi k obnově slávy osmanského impéria, do Afriky pronikají bohaté arabské monarchie, komunistický Vietnam či regionální lídři muslimské jihovýchodní Asie jako Indonésie a Malajsie. Na druhé straně vidíme rostoucí zájem o Afriku i na straně aktérů, kteří jsou součástí západního světa (Indie, Japonsko, Jižní Korea, Brazílie, Izrael...), současně ale také nejasné signály ze strany Spojených států. Ty se v posledních letech z Afriky začínají pomalu, ale systematicky stahovat. Otázkou zůstává, jak se bude americký vztah k Africe vyvíjet po nástupu nové demokratické administrativy Joea Bidena. Posilování přítomnosti a vlivu dalších nezápádních aktérů v Africe přitom může přispět k narušení současného liberálního řádu a celkové přeměně globálního multilateralismu.

Třetím významným trendem je změna bezpečnostního rámce na kontinentu. Uplynulých dvacet let přineslo ukončení řady občanských válek – například v DR Kongo, Angole, Súdánu, Libérii či Sieře Leone. Na mnoha místech přesto situace zůstává nesmírně křehká. Příkladem může být situace ve východních regionech Konžské demokratické republiky, kde operuje kolem sto třiceti ozbrojených milicí⁵ a nestabilita se přelévá přes hranice do okolních zemí. Objevilo se také několik nových konfliktních ohnisek. Občanskou válku v Côte d'Ivoire se sice v roce 2011 podařilo ukončit, avšak listopadové volby hrozí opět přerůst v otevřený konflikt. V posledním desetiletí například eskalovala situace v některých regionech do té doby poměrně stabilního Kamerunu. Dlouhodobé ozbrojené střety ve Středoafričské republice a Jižním Súdánu přetrvávají dodnes. Ani po téměř třiceti letech se nedaří najít uspokojivé řešení v Somálsku. Demografické změny vedou k prepisování tradičních vztahů, což vytváří nebezpečné podhoubí pro radikalizaci, ať již náboženskou, jazykovou či založenou na jiných identitárních základech. Zcela novým fenoménem je pak vzestup islámského fundamentalismu, který dnes postihuje značnou část západní, střední a východní Afriky. Kritická začíná být situace v Sahelu, který se pomalu, ale jistě stává novým globálním bojištěm džihádu.

Vzhledem k novým trendům je zřejmé, že stávající rámec pro strategickou spolupráci, definovaný v roce 2007, již začíná být zastaralý. Proto Evropská komise spolu s Vysokým představitelem EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku představili v březnu 2020 návrh nové strategie pro vztahy s Afrikou,⁶ který by měl být schválen na šestém summitu EU-AU.⁷ Z evropského pohledu by budoucí vztahy mezi oběma kontinenty měly být založeny na pěti partnerstvích:

- partnerství pro zelenou transformaci a energetiku,
- partnerství pro digitální transformaci,
- partnerství pro udržitelný růst a nová pracovní místa,
- partnerství pro mír, bezpečnost, vládnutí a odolnost,
- partnerství pro migraci a mobilitu.

⁵ Congo, Forgotten: The Numbers Behind Africa's Longest Humanitarian Crisis (New York: Center on International Cooperation at the New York University, 2019), 3. <https://kivusecurity.nyc3.digitaloceanspaces.com/reports/28/KST%20biannual%20report%20August%2012%20%281%29.pdf>.

⁶ Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě: Na cestě ke komplexní strategii pro Afriku, JOIN/2020/4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=EN>.

⁷ Summit se měl konat v říjnu 2020, vzhledem k přetrvávající koronavirové pandemii byl odložen.



Rada Evropské unie potvrdila směřování nové strategie ve svých závěrech z června 2020, v nichž definovala devět priorit pro budoucí vzájemné vztahy mezi oběma kontinenty.⁸ Stejně jako strategie kladou i závěry Rady důraz na zelenou transformaci, digitalizaci, obchod a investice a migraci a mobilitu. Čtvrté strategické partnerství Rada rozděluje na dvě samostatné priority: na jedné straně mír, bezpečnost a stabilitu, na straně druhé podporu demokracie, dobrého vládnutí, právního státu, lidských práv a genderové rovnosti. Nad to závěry Rady doplňují tři nové priority. První z nich je multilateralismus a mezinárodní řád založený na pravidlech, který se i v návrhu strategie objevuje jako jeden ze společných cílů obou kontinentů. Další dvě priority se vztahují k investicím do lidí (odstranění chudoby, snižování socioekonomických nerovností, přístup ke vzdělání, posílení odolnosti nejzranitelnějších skupin) a lidské dimenzi rozvoje (studentská a výzkumná mobilita, kulturní výměny, aktivní účast občanské společnosti, zapojení diaspory). Právě tato dimenze v návrhu strategie chybí – strategie klade důraz na podporu produktivního sektoru, zatímco lidský rozvoj je pokládán za podmínku ekonomického růstu, nikoliv za cíl sám o sobě. Cíle udržitelného rozvoje (SDGs), které se vztahují k lidské dimenzi rozvoje, jsou totiž ve strategii zahrnuty výrazně méně než cíle vztahující se k produktivním sektorům a institucím.⁹ Příkladem tohoto přístupu je řešení problematiky afrických měst prizmatem chytrých e-řešení a zelené transformace, ačkoliv značná část Afričanů žije v podmínkách městských slumů.¹⁰ Je sice možné předpokládat, že EU obecně v tomto tématu očekává aktivní zapojení africké strany, avšak případné opomenutí investic do obyvatel kontinentu může mít zásadní dopad na formu i obsah celkové spolupráce.

Úspěch nové strategie se bude odvíjet od toho, jak se její praktické naplňování dokáže vypořádat s hlavními výzvami. Evropská strategie definuje svá partnerství na bázi vztahů mezi dvěma kontinenty, ačkoliv míra homogenity a koheze je v africkém případě výrazně nižší. Jak upozorňuje Ondřej Horký, „rétorického posunu směrem k de iure rovnosti s Afrikou je dosaženo za cenu odvrácení pozornosti od de facto nerovností mezi oběma kontinenty a vnitřní diverzity států, jako kdyby v Africe existovaly jen země se středním a vyšším středním příjmem.“¹¹ Politický a ekonomický vývoj na kontinentě přitom ukazuje jistou vícekolejnost, která se vyznačuje dvěma extrémy. Na jedné straně politicky stabilní země vykazující silný ekonomický růst, na druhé straně země se slabými vládami, jež nejsou schopné účinně řešit vnitřní ozbrojené rebelie ani reagovat na současné výzvy typu populačního růstu, klimatické změny či pandemie covidu-19.¹² Kritická situace v tomto ohledu panuje zejména v sahelském regionu. Série podzimních voleb navíc ukázala, že demokracie v současné Africe spíše oslabuje – viz kontroverzní a dle kritiků protiústavní třetí prezidentský mandát pro guinejského a ivorijského prezidenta nebo represe opozice v průběhu tanzanských voleb. Základním předpokladem úspěchu strategie je tak politický dialog, který bude relevantní a přínosný nejen z pohledu EU, ale i z pohledu jednotlivých afrických partnerů. To vyžaduje, aby evropský přístup bral důsledně v potaz specifika lokálního kontextu. Je přitom zřejmé, že v otázkách zelené transformace (boj s klimatickou změnou, chytrá městská řešení, udržitelné zemědělství a rybníkářství), digitální transformace či ekonomické spolupráce bude možné najít shodu a společné zájmy snáze než v otázkách bezpečnosti, vládnutí a migrace.¹³

⁸ Council conclusions on Africa from 30 June 2020, 9265/20.

https://www.consilium.europa.eu/media/44788/st_9265_2020_init_en.pdf.

⁹ Ondřej Horký-Hlucháň, „Development, Humanitarian Aid and Climate Change“, v A Comprehensive EU Strategy for Africa (Brussels: European Union, 2020) 6.

¹⁰ Ibid., 7.

¹¹ Ibid., 12.

¹² Morten Bøås, „Political Dialogue: Governance, Security and Migration“, v A Comprehensive EU Strategy for Africa (Brussels: European Union, 2020) 5.

¹³ Bøås, op. cit., 4, 7 a 13.



V rámci partnerství pro mír, bezpečnost, vládnutí a odolnost nová strategie explicitně staví na univerzalitě politických, občanských, ekonomických, sociálních a kulturních lidských práv a na respektování těchto práv jako základního atributu partnerství. Protože bezpečnost a rozvoj z dlouhodobého hlediska musí být založeny na dodržování lidských práv, demokratických principech, rovnosti pohlaví a právním státu, předpokládá EU společné úsilí obou kontinentů při ochraně a rozvoji lidských práv a základních svobod. Tento přístup vychází z toho, že EU nevnímá globalizaci jen jako ekonomický fenomén, ale klade důraz také na její sociální dimenzi.¹⁴ Vzhledem k dlouhé poválečné tradici welfare state dominuje v řadě členských zemí narativ, podle nějž je základem evropské integrace ekonomika založená na sociální a ekologické odpovědnosti. Právě evropská integrace je pak vnímána jako prostředek k zachování tohoto modelu sociálnětržní ekonomiky¹⁵ proti neoliberalním globalizačním silám.¹⁶ Není náhodou, že největšími kritiky EU jsou bytostní antiglobalisté¹⁷ a představitelé nacionálně-populistického politického proudu.¹⁸ Příznivci evropské integrace naopak poukazují na to, že současné globální prostředí se od konce studené války zásadně proměnilo. EU, chce-li být globálním aktérem, si již nevystačí jen s odkazem na úspěšnou ekonomickou obnovu válkou zničeného kontinentu v podobě vybudování jednotného vnitřního trhu a měnové unie. Na druhé straně ale EU není (a zřejmě ještě dlouho nebude) globální mocností v bezpečnostně-vojenské oblasti. EU představuje zcela specifický typ normativní mocnosti, která je založena na určitých základních a konstitutivních normativních hodnotách, které se následně promítají i do evropské zahraniční politiky. Pět základními hodnotami, na nichž je založena evropská identita, jsou mír, svoboda, demokracie, právní stát a respekt k individuálním lidským právům. Ty pak doplňují další čtyři hodnoty, a to společenský pokrok, nediskriminace, udržitelný rozvoj a dobré vládnutí.¹⁹

Tento evropský přístup je však ve zřejmém protikladu s čínským přístupem „no strings attached“, který zdůrazňuje vzájemnou výhodnost ekonomické spolupráce bez jakýchkoliv podmínek a bezpodmínečnou akceptaci principu státní suverenity.²⁰ Z čínského pohledu je západní pojetí lidských práv a principů liberální demokracie historicky a geograficky podmíněným konceptem bez univerzální platnosti. Řada afrických lídrů otevřeně odmítá západní „poučování“ o normativních hodnotách a preferuje spolupráci s Čínou s jejím proklamovaným principem nezasahování do vnitřních záležitostí afrických států. Je ovšem skutečností, že čínská image v Africe se proměňuje a stále více je akcentována nerovnováha ve vzájemných vztazích, nízká transparentnost dohod, negativní ekonomické dopady čínských aktivit (rostoucí zadlužení, konkurence domácím zpracovatelskému průmyslu, minimální technologický transfer a přenos know-how, malá vazba na místní ekonomiku) či neúcta vůči Afričanům. Jak ve své analýze podotýká tanzanský ekonom, čínsko-africká spolupráce je všechno možné, jen ne win-win situace.²¹ To vytváří předpoklad pro možné posílení vztahů EU s Afrikou, bude však třeba najít

¹⁴ Bart Kerremans, Jan Orbie, „The Social Dimension of European Union Trade Policies“, *European Foreign Affairs Review* 14, č. 5 (leden 2009): 630.

¹⁵ Sociálnětržní hospodářství je explicitně zmíněno v čl. 3, bodě 3 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁶ Colin Hay, Ben Rosamond, „Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives“, *Journal of European Public Policy* 9, č. 2 (2002): 157.

¹⁷ Wade Jacoby, Sophie Meunier, „Europe and the Management of Globalization“, *Journal of European Public Policy* 17, č. 3 (2010): 311.

¹⁸ Viz Roger Eatwell, Matthew Goodwin, *National populism: The revolt against liberal democracy* (London: Pelican, 2018).

¹⁹ Ian Manners. *Normative Power Europe: The International Role for the EU*. Příspěvek prezentovaný na konferenci European Community Studies Association, 2001. <http://aei.pitt.edu/7263/>.

²⁰ Je ovšem pravdou, že čínský přístup není reálně bez podmínek. První podmínkou je diplomatické uznání Číny a absence jakýchkoliv diplomatických vztahů s Taiwanem. V důsledku této podmínky dnes diplomaticky uznává Taiwan jediná africká země, Eswatini (dříve Svazijsko). Druhou podmínkou je zapojení čínských státních firem do realizace projektů financovaných z čínské finanční pomoci.

²¹ Abel Kinyondo, „Is China Recolonizing Africa? Some Views from Tanzania“, *World Affairs* 182, č. 2 (2019): 19.



správnou rovnováhu mezi normativním přístupem a pragmatismem tak, aby na jedné straně mohl pokračovat dialog mezi oběma partnery (včetně zahrnutí citlivých otázek), a současně aby na straně druhé EU nerezignovala na své hodnoty.²² Pragmatický mezivládní přístup a normativní přístup jsou nicméně ve zřejmém protikladu a posun jedním směrem bude nutně znamenat kompromis na druhé straně. Prosazování normativního přístupu může vést k posilování ekonomického a politického vlivu nezápadních aktérů v čele s Čínou, příklon k pragmatismu naopak může vést k tomu, že evropské hodnoty a principy budou redukovány na eliminaci přímých škod v rámci tzv. do not harm approach.²³

2. Ekonomická dimenze partnerství

Ekonomická dimenze euro-afrických vztahů je ztělesněna partnerstvím pro udržitelný růst a nová pracovní místa. EU je dlouhodobě hlavním obchodním partnerem Afriky s podílem na africkém zahraničním obchodě 32 %; Čína i přes obrovský nárůst v uplynulých dvou dekádách stále představuje „jen“ 17 % afrického obchodu. Celkový objem evropských investic v Africe dosahuje hodnoty 222 miliard eur, zatímco hodnota čínských investic je i přes obrovský nárůst 38 miliard eur. Obdobný poměr platí i pro rozvojovou pomoc, v níž se EU blíží dvaceti miliardám eur ročně, zatímco objem čínské rozvojové pomoci se odhaduje kolem tří miliard eur.²⁴ Čínský otisk na africké ekonomice je v každém případě nepřehlédnutelný. Čína je hlavním odběratelem tamních nerostných surovin a současně klíčovým dodavatelem spotřebního zboží, svým africkým partnerům poskytuje miliardové půjčky na budování nezbytné infrastruktury a současně se prostřednictvím svých stavebních firem podílí na její výstavbě, masivně podporuje průnik čínských státních firem na africké trhy a současně otevírá cestu pro desetitisíce malých čínských obchodníků. Africký trh je stále více zajímavý i pro další hráče a lze proto očekávat, že konkurence v Africe poroste.

Návrh nové strategie proto předpokládá, že EU bude nadále posilovat stávající trend posunu od vztahu dárce-příjemce k nové formě spolupráce založené na společných zájmech a přínosech. Ačkoliv rozvojová spolupráce bude nadále hrát klíčovou roli pro určité typy projektů zejména v oblasti veřejných služeb, stále více bude na významu nabývat obchodní a investiční spolupráce.²⁵ Podobně důležitou roli budou hrát ekonomické i sociální remitence.²⁶ Tomu odpovídá i definice čtyř dílčích cílů nové strategie v rámci ekonomického partnerství: podpořit obchod a udržitelné investice v Africe, zlepšit investiční a obchodní prostředí, zvýšit přístup ke kvalitnímu vzdělání, dovednostem a inovacím a v neposlední řadě rozvíjet regionální a kontinentální ekonomickou integraci.

V otázce obchodu představuje hlavní výzvu budoucnost dohod o ekonomické spolupráci (economic partnership agreement, EPA). Ty se měly stát

²² Bøås, op. cit., 9.

²³ Horký-Hlucháň, op. cit., 12.

²⁴ Data za roky 2017 a 2018, viz Olivier Caslin, „EU wants to keep its status as one of Africa's largest trading partners“, The Africa Report (online), 29. července 2020, <https://www.theafricareport.com/34293/eu-is-one-of-africas-largest-trading-partners/>. Data o čínské rozvojové pomoci jsou převzata z výzkumného projektu China Africa Research Initiative při Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, viz „Data: Chinese Foreign Aid to Africa—China Africa Research Initiative“, <http://www.sais-cari.org/data-chinese-foreign-aid-to-africa>.

²⁵ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o nové alianci mezi Afrikou a Evropou pro udržitelné investice a zaměstnanost: Posunout naše partnerství pro investice a zaměstnanost na další úroveň, COM/2018/643. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D0643&from=EN>.

²⁶ Termín „sociální remitence“ označuje know-how, znalosti, dovednosti, ale také ideje, hodnoty, normy a vzorce chování, které zahraniční pracovníci předávají nebo přiváží zpět do svých zemí původu a které se mohou stát katalyzátorem rozvoje.



základem pro vytvoření zón volného obchodu mezi EU a jednotlivými regiony v Africe, Karibiku a Tichomoří, jež na rozdíl od předchozích obchodních vztahů měly být založeny na recipročním přístupu. Otázka dohod EPA ale byla od začátku kontroverzní a čelila kritice, že dohody slouží spíše evropským než africkým zájmům.²⁷ Jednou z hlavních obav bylo, že cílem Evropy je rozklížit jednotný vyjednávací blok 78 zemí ACP. Druhým zdrojem kritiky pak bylo to, že jednotlivé africké regiony dle vymezení EPA zcela neodpovídaly existujícím regionálním organizacím, a tedy mohly ohrozit proces ekonomické integrace v Africe.²⁸ Výsledkem tak je, že doposud byla podepsána jen jedna (neúplná) regionální dohoda a několik samostatných dohod s jednotlivými státy.²⁹ Ve vztahu k Africe tak dnes EU uplatňuje pět různých obchodních režimů: pro třicet jedna nejméně rozvinutých zemí plně bezcelní přístup v rámci iniciativy „Vše kromě zbraní“ (Everything but Arms, EBA), pro šestnáct zemí plně bezcelní přístup v rámci dohod EPAs, pro čtyři severoafrické země převážně v rámci individuálně sjednaných dohod o volném obchodu, pro jednu zemi většinově bezcelní přístup v rámci globálního systému všeobecných preferencí GSP+ a pro dvě země snížená cla v rámci systému GSP.³⁰

Nová strategie však stále předpokládá, že základem pro budoucí obchodní spolupráci by měly být právě dohody EPAs a jejich prohloubení, ačkoliv vývoj v samotné Africe se již vydal jiným směrem. Jako čtvrtý z určujících trendů současné Afriky byl zmíněn rozvoj ekonomické integrace na kontinentě. Africké státy si stále více uvědomují, že nezbytnou podmínkou rozvoje je integrace trhů, odstranění vnitřních překážek obchodu a pohybu či zlepšení přeshraniční infrastruktury. Vyvrcholením tohoto trendu je ratifikace dohody o celoafrické zóně volného obchodu AfCFTA (African Continental Free Trade Area) v roce 2019. Zóna je jedním z vlajkových projektů Agendy 2063³¹ a jejím cílem je zdvojnásobit objem obchodu v rámci Afriky a zvýšit vyjednávací hlas Afriky v globálních obchodních jednáních. EU se v nové strategii hlásí k podpoře projektu AfCFTA, otázkou nicméně zůstává, zda lpění na pravděpodobně již překonaných dohodách EPAs nebude ve výsledku spíše bariérou pro rozvoj africké integrace a jednání o mezikontinentální zóně volného obchodu mezi EU a AU, která by dle nové strategie měla být konečným cílem spolupráce v oblasti obchodu. S tím souvisí i obecný problém přístupu EU k Africe, v němž spolu soupeří dvě různá pojetí: více logický interregionální přístup na bázi spolupráce EU a AU³² a zastaralý postkoloniální formát, v němž jsou státy subsaharské Afriky zahrnuty do ACP partnerství a státy severní Afriky do politiky sousedství a Středomořské unie.³³ Další výzvou pro rozvoj vzájemného obchodu je pak trend narůstajícího ekonomického nacionalismu, který lze v posledních letech pozorovat v řadě afrických států (například v Nigérii, Tanzanii, Zambii či Ghaně). Takto orientované hospodářské politiky mohou snižovat zájem těchto zemí na regionální/kontinentální integraci i prohlubování obchodních vztahů s EU. Případné vypadnutí některých zemí z vyjednávacích bloků může při propustných hranicích a existenci rozsáhlých kanálů pro pašování působit mezistátní problémy,

²⁷ Ainhoa Marin-Egoscozabal, „Trade and Investments“, v *A Comprehensive EU Strategy for Africa* (Brussels: European Union, 2020) 11.

²⁸ Je třeba říct, že jednotlivé regionální organizace v Africe mají překrývající se členství a většina afrických států je členem více organizací. Korelace mezi geografickým vymezením EPAs a africkými regionálními organizacemi tak nikdy nemůže být stoprocentní.

²⁹ Konkrétně se jedná o dohodu s regionální organizací SADC, které se nicméně neúčastní všechny členské státy (pouze Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibie, Jihoafrická republika a Eswatini), a dále dohody s Kamerunem, Côte d'Ivoire, Ghanou, Mauriciem, Seychelami, Zimbabwe, Madagaskarem, Komorami, Keňou a Rwandou.

³⁰ GSP+ platí pro Kapverdy, GSP platí pro Nigérii a Republiku Kongo. Přehled jednotlivých celních režimů viz Marin-Egoscozabal, op. cit., 12.

³¹ Plán činnosti Africké unie na období 2013 až 2063, formálně přijatý v lednu 2015.

³² Existují různé definice interregionalismu, zpravidla tento pojem označuje vztah mezi dvěma regionálními organizacemi.

³³ Horký-Hlucháň, op. cit., 9.



jako se stalo v uplynulém roce mezi Beninem a Nigérií kvůli clu na rýži.³⁴ Existuje tak reálná obava, že dohoda slaví úspěch pouze na papíře, ačkoli realita na hranicích bude dlouhodobě rozdílná.

V otázce investic má EU ambici pokračovat v dosavadních aktivitách, jako jsou externí mandát Evropské investiční banky nebo Vnější investiční plán/Evropský fond pro udržitelný rozvoj. V nadcházejícím období 2021-27 má EU ambici koncentrovat rozvojové aktivity do nové klimatické a rozvojové banky, což by mělo dále zvýšit dopad evropských intervencí v Africe. V současné době probíhá na evropské úrovni diskuze o přesné podobě této klimatické a rozvojové banky.³⁵ Návrh víceletého finančního rámce na období 2021-2027 ale nenabízí žádné výrazné navýšení prostředků na investiční aktivity v rozvojových zemích, což může představovat rozpor mezi proklamovanými strategickými cíli a dostupnými finančními prostředky.³⁶ Strategie navíc explicitně nepočítá s mobilizací dodatečných zdrojů přímo v Africe – dosáhnout společné akce, rovnocenného partnerství a vzájemné odpovědnosti přitom půjde jen obtížně bez sdíleného financování dle možností obou partnerů.³⁷

3. Nelegální migrace jako klíčový problém

Poslední z pěti partnerství, na nichž má být nová strategie založena, se týká otázky mobility a migrace. Migrační pohyby, vyvolané populačním růstem, nedostatkem ekonomických příležitostí, nestabilitou, konflikty a dopady klimatické změny, probíhají z převážné části v rámci Afriky. Určitá část migrantů míří i do Evropy. Migrantem je dle definice OECD takový člověk, který žije mimo zemi svého narození nezávisle na svém statusu. K roku 2019 žilo v Evropě podle dat OECD okolo 9 milionů migrantů narozených v Africe, což je zhruba 1,3 % evropské populace a 0,7 % africké populace. V rámci afrického kontinentu OECD uvádí, že 3,5 % obyvatel narozených na kontinentu jsou migranti. Podle definice se jedná o Afričany žijící v jiném státě, z nichž ovšem více než polovina migrovala v rámci kontinentu.³⁸

Tématu migrace mezi Evropou a Afrikou se dostává výrazné politické a mediální pozornosti. To klade na evropské politiky tlak nejen ze strany vlastních obyvatel, ale především ze strany afrických lídrů, kteří si jsou dané situace velmi dobře vědomi. V této agendě tak EU tahá za pomyslný kratší konec provazu. Druhou klíčovou problematikou související s migrací jsou nerovné vízové podmínky, a to nejen mezi zeměmi EU a AU, ale především mezi africkými zeměmi navzájem. Nejbohatší obyvatel Afriky Aliko Dangote v roce 2016 avizoval, že se svým nigerijským pasem potřebuje víza do 38 zemí kontinentu.³⁹

Proces změny místa pobytu není pro nikoho jednoduchý a ti, kteří se tak rozhodnou, musí zvažovat četné nevýhody. Jako největší motivace legální migrace v kontextu migrace z Afriky do Evropy jsou uváděny důvody studijní, pracovní

³⁴ Johan Sävström, „Nigeria-Benin quarrel shows limitations of free trade“, The Nordic Africa Institute News and stories, 16. září 2019, <https://nai.uu.se/news-and-events/news/2019-09-16-nigeria-benin-quarrel-shows-limitations-of-free-trade.html>.

³⁵ „Europe in the World. The future of the European financial architecture for development (An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development): Council of the European Union“, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

³⁶ Marin-Egoscozabal, op. cit., 15.

³⁷ Horký-Hlucháň, op. cit., 9.

³⁸ Jesper Bjarnesen. Shifting the narrative on African migration: The numbers, the root causes, the alternatives – get them right! Uppsala: The Nordic Africa Institute, 2020. <http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:1392484/FULLTEXT01.pdf>.

³⁹ Larry Madowo, „Why is it so hard for Africans to visit other African countries?“, BBC, 7. října 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45677447?fbclid=IwAR1UIAAo9D7y63gBiX4AOl2ZDMAxqvL2sw7NPYnoLYILUWWkm1vmaB9YyPc>.



a rodinné.⁴⁰ Tito legální migranti mohou pro evropskou společnost vytvářet významnou ekonomickou přidanou hodnotu v podobě práce, daní či poplatků za studia. Dle projekce fiskálních dopadů imigrace má průměrný migrant ze zemí mimo Evropskou unii čistý fiskální přínos obdobný jako unijní rezidenti. Tento přínos je nicméně proměnlivý v čase – u věkové skupiny pod třicet let je negativní, poté v průběhu pracovního života začíná růst a po odchodu do důchodu naopak prudce klesá.⁴¹ Disproporční pozornost k rizikům na úkor potenciálních benefitů mezikontinentální migrace vytváří výzvu pro evropské politiky, jak danou agendu správně komunikovat. Peníze, které migranti z Afriky vydělají, se obvykle vrací do zemí původu v podobě remitencí či jsou spotřebovány během dovolených doma a tvoří důležitou součást udržitelného rozvoje rozvojových zemí. V roce 2018 se jednalo o částku 41 miliard eur, což je zhruba stejný objem jako oficiální rozvojová pomoc.⁴² Prostřednictvím získaných dovedností a v případě udržení vazeb na zemi původu členové diasporu vytváří klíčovou složku pro vznik sociální remitence. V kontextu mladé africké populace takové sociální remitence dále vytváří prostor k aktivnímu využití demografické dividendy.

Vzhledem k vnímání migrace z Afriky jako klíčového problému ve vzájemných vztazích je spolupráce na udržitelném a efektivním řízení migrace v zájmu obou partnerů. Tato spolupráce by z evropského pohledu měla zahrnovat boj proti pašování lidí, řešení příčin nelegální migrace a spolupráci při navrácení migrantů zpět do země původu. Dle nové strategie se efektivita spolupráce bude odvíjet od schopnosti navázat individuálně uzpůsobená bilaterální partnerství s klíčovými třetími zeměmi původu a tranzitu. Podrobněji se této problematice věnuje nový Pakt o migraci a azylu, který Evropská komise přijala v září 2020.⁴³ Pakt uznává, že základní příčiny i bezprostřední faktory nelegální migrace jsou komplikované a zahrnují chudobu a nerovnost, absenci pracovních míst a ekonomických příležitostí, deficit demokracie a řádné správy věcí veřejných, zhoršenou bezpečnostní situaci či dopady změny klimatu. K odstranění těchto příčin směřují ostatní čtyři partnerství.

V období po roce 2015 je migrace z Afriky rámována především jako bezpečnostní fenomén. Sekuritizace problematiky mezikontinentální migrace mezi Evropou a Afrikou podpořená negativním veřejným míněním však zabraňuje avizované snaze řešit situaci v její komplexnosti. Vyhrocená debata, postavená do binární roviny emocí strachu na jedné straně a soucitu na druhé, neumožňuje racionální diskuzi nad možnými řešeními celé problematiky.

I proto dosavadní evropský přístup vychází primárně z dvojího cíle omezení nelegální migrace do Evropy a eliminace teroristických hrozeb. Rozmach džihadistických skupin je důsledkem neutěšené ekonomické situace obyvatel a výrazných demografických změn zejména v odlehlých venkovských oblastech a omezené kapacity států tuto situaci řešit. Evropský dominantně bezpečnostní přístup sice efektivně zabraňuje kolapsu států, nedává ale příliš velkou naději na dosažení dlouhodobé obnovy, stability a rozvoje. Dochází tak k preferenci formy (národního státu) nad obsahem v podobě toho, co by měl stát pro své obyvatele zajišťovat. Skutečné partnerství bude vyžadovat mnohem větší důraz na zahrnutí lidské bezpečnosti, které nebude možné dosáhnout bez spolupráce s místními aktéry

⁴⁰ Bjarnesen, op. cit., 5.

⁴¹ Alain Bélanger, Michael Christl, Alessandra Conte, Jacopo Mazza, Edlira Narazani. Projecting the net fiscal impact of immigration in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, 47. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121937/fiscal_impact_report_final_online.pdf.

⁴² Ibid., 6.

⁴³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o novém paktu o migraci a azylu, COM/2020/609. https://eur-lex.europa.eu/Resource.Html?uri=Cellar:85ff8b4f-Ff13-11ea-B44f-01aa75ed71a1.0023.02/Doc_1&Format=Pdf.



a bez doplnění bezpečnostního přístupu o civilní dimenzi.⁴⁴ Možná úskalí současného přístupu lze ukázat na příkladu unijního působení v Nigeru.⁴⁵ I přes miliony eur finanční podpory EU na pomoc budování kapacit nigerské administrativy je nereálné předpokládat, že by bylo možné efektivně kontrolovat tisíce kilometrů pouštní hranice mezi Nigerem a Alžírskem či Libyí. Aktivity nigerských orgánů jsou navíc dále komplikovány základními logistickými problémy, jako jsou výpadky v dodávkách elektřiny či nedostatek benzínu. Činnost unijní mise EUCAP proto zahrnuje také zřízení checkpointů na linii města Agadez, které mají zabránit cestě migrantů na sever k nekontrolovatelné pouštní hranici. Tímto krokem však EU fakticky hranici posunula o několik set kilometrů jižněji a tím omezila možnost volného pohybu osob v západní Africe, který regionální organizace ECOWAS (Hospodářské společenství západoafrických států) zavedla již v roce 1979. Přitom volný pohyb osob je jedním ze základních pilířů fungování EU, která se tak nutně dostává pod kritiku aplikace dvojích pravidel na svém území a mimo své území. Ještě větším problémem je pak kriminalizace migrace, která postihuje všechny osoby zapojené do migračních sítí, aniž by jim byla nabídnuta jakákoliv alternativa. Podpora unijních aktivit v Sahelu se tak v průběhu času spíše snižuje, což současně snižuje šance i na dosažení avizovaného partnerství.⁴⁶ Dalším problémem evropských politik je důraz na okamžité výsledky požadované veřejným míněním a klesající zájem evropské veřejnosti investovat finanční prostředky do dlouhodobého působení.

I přes snahu o odstranění příčin bude k nelegální migraci nadále docházet. Proto je dle Paktu o migraci a azylu potřeba vytvořit systém efektivní správy a řízení migrace, včetně systému navrácení, zpětného přebírání a opětovného začlenění vyhoštěných migrantů. Právě zde vidí EU jedno ze slabých míst, a proto je dle Paktu potřeba systém navrácení provázat s dalšími nástroji a opatřeními. Jako klíčové opatření je navrženo propojení systému navrácení migrantů s vydáváním víz v rámci vízového kodexu. Doplňkově pak nová evropská migrační politika počítá s tím, že EU bude více podporovat legální migraci a mobilitu s ohledem na potřeby trhu práce a přilákání talentů. Tato dvě opatření by měla podnítit zájem afrických států o partnerství v oblasti migrace a mobility a měla by podpořit to, aby toto partnerství bylo skutečně výhodné pro obě strany.

V daném kontextu je kondicionalita týkající se podmínek migrace ospravedlnitelná, neboť evropský přístup k migraci má potenciál vytvářet přidanou hodnotu v podobě sociálních remitencí. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že africkým lídrům, jejich aparátu či rodinným příslušníkům zisk víz nečiní problém. Jak dokazují četné studie, snížené vízové podmínky zvyšují mobilitu mezi hostitelskou zemí a zemí původu, naopak při náročnějších podmínkách pro splnění mají migranti tendenci zůstat v hostitelské zemi delší časové období.⁴⁷ Zatímco vysoce kvalifikovaná pracovní síla, na níž jsou kladeny nižší podmínky při uznávání kvalifikace, má tendenci více migrovat, tak středně a méně kvalifikovaná pracovní síla má tendenci při splnění náročných vízových a kvalifikačních podmínek v hostující zemi zůstat. V tomto kontextu je tak třeba nastavit podmínky, které flexibilně umožní větší mobilitu pro takové profese, které jsou momentálně potřebné, a naopak umožní hladký návrat těm, jejichž kvalifikace v danou chvíli není nezbytná. Příklady z migrace mezi Blízkým východem a Asií také ukazují preferenci kratších pracovních úvazků s možností vrátet se domů po určité odpracované době.⁴⁸ Uznávání kvalifikace je klíčovou podmínkou pro usnadnění legální migrace, která je jedním ze stěžejních nástrojů pro boj s migrací ilegální.

Předpoklad, že udržitelný rozvoj komunit v Africe dokáže zabránit nelegální migraci, postrádá empirické odůvodnění. Naopak zjednodušení legální migrace,

⁴⁴ Boas, op. cit., 11-13.

⁴⁵ Daniel Howden, „Niger at a crossroads“, The Africa Report, č. 102 (červenec/srpen 2018).

⁴⁶ K vnímání evropských aktivit v Nigeru viz Howden, op. cit. Situaci v Mali se věnuje například Tomáš Lindner, „Džihádisté na motorkách“, Respekt 26/2020, 22. června 2020.

⁴⁷ Bjarnesen, op. cit., 7.

⁴⁸ Ibid.



nastavení přijatelných podmínek a možnost předávat zkušenosti s evropským modelem fungování po návratu je účinným prostředkem udržitelného rozvoje. To vše samozřejmě za předpokladu nerezignace na bezpečnostní součást problematiky. V daném kontextu budou mít ty státy, které budou schopné využít fenoménu mezikontinentální migrace, v budoucím světovém uspořádání komparativní výhodu. Nejen protože budou schopné ekonomicky těžit z africké pracovní síly a rostoucího trhu afrických zemí, ale zároveň budou schopné využít svého jména při prosazování národních zájmů v multilaterálním prostředí.

4. Nová africká strategie EU z pohledu České republiky

Česká zahraniční politika v uplynulých letech přijala subsaharskou Afriku jako nový vektor svého směřování.⁴⁹ Rostoucí význam kontinentu pro českou zahraniční politiku ukázala i nedávná návštěva ministra zahraničních věcí Tomáše Petříčka v Etiopii nebo premiéra Andreje Babiše v Maroku. Na úrovni náměstků a na pracovní úrovni lze pozorovat rostoucí aktivitu při jednání s africkými partnery také v rezortech obrany a průmyslu a obchodu, v minulých letech i v rezortu zemědělství. Jednou z nových strategických priorit české zahraniční politiky se stala stabilizace Sahelu, jak dokumentují schválené dokumenty „Strategie ČR na podporu stabilizace a rozvoje zemí Sahelu pro období 2018-2021“ (2018) a „Program aktivit na podporu zdrojových a tranzitních zemí migrace v Africe v období 2020-2022“ (2020).⁵⁰ Tato volba je z pohledu českých zájmů poměrně logická. Státy Sahelu patří ke zdrojovým a/nebo tranzitním regionům ilegální migrace do EU. Zároveň se zhoršuje bezpečnostní situace v jednotlivých zemích v důsledku působení džihádistických a separatistických skupin. Bez významu není ani narůstající ruský zájem o tento region, který může mít pro českou zahraniční politiku i širší geopolitické a bezpečnostní důsledky přesahující samotný region. Současně mají ale země Sahelu v případě dlouhodobé stabilizace potenciál nabídnout českým firmám ekonomické příležitosti a rozvojovým organizacím nové pole působnosti. V obou uvedených dokumentech se česká diplomacie snaží definovat Sahel jako prioritní region a zaměřit aktivity na tento region. Efektivnímu řešení však brání chybějící dlouhodobé perspektivy českého působení v Africe, neschopnost definovat jasné a dosažitelné cíle, neexistující významnější vazby na vybraný region a celkově omezené zdroje a kapacity.⁵¹

Ministerstvo zahraničních věcí v současné době připravuje novou teritoriální strategii vůči subsaharské Africe. Aktuální evropské debaty o posílení strategického partnerství s Afrikou představují příležitost i pro českou zahraniční politiku. Stejně jako další státy střední a východní Evropy (tzv. CEE region) není Česká republika zatížena koloniální minulostí, a naopak může navázat na dlouhodobou spolupráci s řadou afrických zemí, od aktivní podpory osvobozeneckých hnutí přes rozvojové projekty v zemědělství a průmyslu až po poskytování stipendií africkým studentům. Díky tomu mohou hrát tyto země důležitou roli při jednáních a jejich zcela jiná perspektiva nahlížení na euro-africké

⁴⁹ Ministerstvo zahraničních věcí ČR: Nástupní projev ministra zahraničních věcí Tomáše Petříčka z 18. října 2018, 4. https://www.mzv.cz/file/3049953/Nastupni_projev_ministra_zahranicnich_veci_Tomase_Petricka.pdf.

⁵⁰ O vývoji české zahraniční politiky vůči Africe v uplynulém roce podrobněji viz Josef Kučera, Vilém Řehák, „Afrika“ v Agenda pro českou zahraniční politiku 2020, eds. Vít Dostál, Pavel Havlíček a Pavlína Janebová (Praha: AMO, 2020), https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2020/09/agenda2020_CS.pdf.

⁵¹ Podrobněji k současné české zahraniční politice vůči Africe viz nedávný policy paper AMO. Vilém Řehák, Josef Kučera. New Impulses for Czech Strategy in Africa. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), 2020. https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2020/11/AMO_New_Impulses_for_Czech_Strategy_in_Africa_web.pdf.



vztahy může pomoci nalézt cestu k novému strategickému a rovnocennému partnerství. Bohužel, role CEE zemí při přípravě nové africké strategie byla spíše malá. Zatím platí, že tzv. staré členské státy nevnímají země CEE jako plnohodnotné partnery v diskuzi o vztazích s Afrikou, samotné země CEE zatím jen omezeně artikuluji své ambice se těmito plnohodnotnými partnery v diskuzi stát (pokud takovou ambici vůbec mají) a v neposlední řadě i africké země samotné teprve nedávno začaly vnímat, že EU nejsou jen bývalé západoevropské koloniální mocnosti, ale i třináct nových členů se zcela odlišnou historickou zkušeností.⁵²

Česká republika navíc může těžit z výhodnější pozice oproti jiným novým členským zemím. Přehled diplomatického zastoupení CEE zemí v Africe ukazuje, že Česká republika disponuje největším počtem velvyslanectví a honorárních konzulátů na kontinentě, a totéž platí analogicky i pro přítomnost afrických zastoupení v Praze.⁵³ To umožňuje udržovat poměrně rozsáhlou síť bilaterálních kontaktů, navíc bez výraznějšího časového přerušení. Druhou výhodou českého přístupu je pragmatická orientace na ekonomickou diplomacii a podporu bezpečnosti a stability na kontinentě. Do jednání o nové dohodě mezi EU a zeměmi ACP (tzv. post-Cotonou) Česká republika vstupovala s prioritami rozvoje obchodně-ekonomické spolupráce, podporou soukromého sektoru a občanské společnosti a důrazem na inkluzivní instituce. Všechny uvedené oblasti jsou pro budoucnost vztahů mezi Afrikou a Evropou nepochybně zcela klíčové a jejich význam je sdílen i na úrovni EU. Přestože česká diplomacie na unijní úrovni sdílí východiska polského a maďarského přístupu založeného na striktním odmítání nelegální migrace do Evropy, na rozdíl od obou zmíněných států nepromítá tento postoj výrazněji do své zahraniční politiky vůči Africe. Právě přílišný důraz na migraci jako hlavní téma vzájemných vztahů přitom vyvolává negativní reakce jak na unijní úrovni, tak i v Africe. Naopak pozitivně je v Africe vnímán cílený tematický přístup, jaký představují například Estonsko se svým důrazem na digitalizaci, Bulharsko specializující se na agro-průmysl či Slovinsko, které je aktivní v oblasti bezpečnosti a pomáhá zavádět biometrické osobní dokumenty.⁵⁴ Na unijní úrovni může Česká republika těžit také z aktivního zapojení do aktivit v Sahelu, ať už se jedná o právě končící velení evropské výcvikové mise EUTM Mali nebo plánované zapojení českých vojáků do vojenské mise Barkhane.

České republice se v kontextu probíhající debaty o novém nastavení euro-afrických vztahů otevírá ideální prostor artikulovat své priority na evropské úrovni a využít svých existujících vazeb na bilaterální úrovni. To ovšem vyžaduje aktivní úsilí české diplomacie hned na třech frontách. První úrovní je domácí stanovení priorit na základě širokého společenského konsenzu o směřování české zahraniční politiky vůči Africe. Veřejná debata o českých aktivitách na kontinentu za široké účasti občanské společnosti či o roli diaspory ve vzájemných vztazích však ve veřejném prostoru v podstatě chybí. Chybí tak shoda nad tím, jaké jsou české strategické zájmy v Africe, jaké jsou krátkodobé a střednědobé cíle odvozené od strategických priorit, jaké jsou nevhodnější nástroje k dosažení těchto cílů a jaké jsou nutné finanční zdroje pro efektivní uplatnění těchto nástrojů. Ze schválených strategických dokumentů lze soudit, že současný český přístup je velmi ambiciózní a komplexní, v obou případech je definován na bázi tří komplementárních pilířů, bezpečnostního, ekonomického a sociopolitického. Problematické jsou na českém přístupu zejména dva aspekty. Zaprvé, vyčleněné finanční zdroje zcela neodpovídají komplexnosti předpokládaného řešení. Protože zásadní navýšení rozpočtových prostředků na spolupráci s africkými zeměmi nelze v současné situaci očekávat, bude efektivní řešení vyžadovat větší zacílení českých programových aktivit. Rámec obou

⁵² Stefan Cibian. *Central & Eastern Europe and EU–Africa relations after 2020*. London: Chatham House – Royal Institute of International Affairs, 2020, 2-3.
<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-11/2020-11-19-eu-africa-relations-cibian.pdf>.

⁵³ *Ibid.*, 27-29.

⁵⁴ *Ibid.*, 2, 9 a 20.



strategických dokumentů zahrnuje až devět různých, byť do určité míry propojených globálních cílů udržitelného rozvoje (sustainable development goals, SDGs), což ostře kontrastuje například se švédským nebo finským přístupem, který se koncentruje na jeden až dva globální cíle.⁵⁵ Druhým problémem je pak výrazná dominance bezpečnostního pilíře oproti ekonomickým, politickým a sociálním řešením. Ačkoliv návrh strategie také spíše směřuje k důrazu na bezpečnostní řešení, závěry Rady naznačují, že konečný text strategického dokumentu bude zřejmě klást větší důraz právě na lidskou dimenzi rozvoje. Současný důraz na bezpečnostní problematiku a vývoz zbraní při absenci strategie na budování politicky a ekonomicky založených vztahů se v kontextu probíhající evropské diskuze nezdá dlouhodobě příliš udržitelný. Česká republika má přitom díky svému dlouhodobému působení v řadě zemí obrovský potenciál v novém uspořádání využít svých modelů ekonomické diplomacie. Stejně tak CEE země mohou africkým partnerům nabídnout svou postkomunistickou transformační zkušenost.⁵⁶ Ta je sice odlišná od současné rozvojové situace afrických zemí, nicméně nedávná zkušenost zejména v oblasti budování institucí a realizace politických a ekonomických reforem je do určité míry přenositelná.

Druhou úrovní je schopnost prosadit své priority na evropské úrovni, která se bude odvíjet od efektivního nalezení spojenců. Země CEE přitom doposud spolupracují jen minimálně a spíše hledají ad hoc koalice pro prosazení svých parciálních zájmů.⁵⁷ Třetí úrovní je pak hledání strategických partnerů přímo v Africe, které bude efektivnější, pokud Česká republika bude schopná nalézt svou přidanou hodnotu, jak chce být na kontinentu vnímána. S tím souvisí i otázka zapojení africké diasporu žijící na českém území do rozvoje bilaterálních vztahů s jednotlivými státy Afriky. Aktivní zapojení diasporu může mít nezanedbatelný potenciál pro vytváření kontaktů pro obchodní zastoupení v Africe. Jak ukazuje příklad Švédska, aktivní zapojení diasporu také může vést k výrazným diplomatickým úspěchům, jakým je třeba získání pozice nestálého člena Rady bezpečnosti OSN.⁵⁸ V neposlední řadě může zapojení diasporu pomoci i při řešení migrace posílením možností pro legální zaměstnání zahraničních pracovníků, a to v oborech, v nichž česká ekonomika vykazuje dlouhodobě vysoký počet neobsazených pracovních míst. Bude se jednat o profese v segmentech se střední a nižší kvalifikací, ale i o vysoce kvalifikované pracovníky – viz řada afrických lékařů působících v českém zdravotnictví.⁵⁹

Závěr

Afrika prochází ekonomickou, politickou, technologickou, demografickou a klimatickou proměnou a úspěšné zvládnutí nových výzev bude vyžadovat silné globální partnerství. Evropská unie nadále zůstává hlavním africkým partnerem v oblasti obchodu, investic, rozvoje a bezpečnosti, nicméně tuto pozici nelze pokládat za automatickou.⁶⁰ Pokud chce EU udržet či posílit svou pozici, a tím i svůj globální význam, musí její vztahy s Afrikou projít zásadní redefinicí. V průběhu uplynulých

⁵⁵ Viz Řehák, Kučera, op. cit., 13-16 a 18-21.

⁵⁶ Cibian, op. cit., 2.

⁵⁷ Ibid., 16.

⁵⁸ Aktivní zapojení africké diasporu bylo jedním z doporučení, které ve svém policy paperu navrhl švédský vládní výzkumný institut The Nordic Africa Institute. Viz Viktor Adetula. Sweden's Bid for a UN Security Council Seat and What Africa Stands to Gain. Uppsala: The Nordic Africa Institute. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:942353/FULLTEXT01.pdf>. Jak uvedl bývalý švédský velvyslanec u Rady bezpečnosti OSN Carl Skau (při příležitosti zahájení uppsalského modelu OSN 11. dubna 2019), švédská vláda si toto doporučení vzala za své a v rámci své kandidatury do Rady bezpečnosti OSN se zaměřila právě na vztahy se zeměmi ACP prostřednictvím diasporu.

⁵⁹ Viz např. „V Česku roste počet lékařů ze zahraničí, tvoří pět procent členů komory“, https://www.lidovky.cz/domov/v-cesku-roste-pocet-lekaru-ze-zahranici-tvori-pet-procent-clenu-komory.A170226_114650_ln_domov_ele.

⁶⁰ Boås, op. cit., 6.



dvou dekad zásadním způsobem vzrostl strategický význam Afriky – v ekonomické, politické i bezpečnostní oblasti. Současně došlo k zásadní proměně celého světového uspořádání. EU si je vědoma toho, že ve světě soupeří různé rozvojové modely a že evropský model rozvojové spolupráce musí být přizpůsoben nové globální realitě. I proto nová Evropská komise označuje sebe samu za geopolitickou, založenou na strategické a koherentní vnější politice provázané s vnitřními politikami.⁶¹

V letošním roce EU představila návrh nové strategie o partnerství s Afrikou, doplněný závěry Rady EU o Africe a novým Paktem o migraci a azylu. Strategie by měla být přijata na nadcházejícím summitu EU/AU. Tento podkladový dokument shrnuje probíhající evropskou diskuzi v kontextu současné mezinárodněpolitické situace na africkém kontinentě. První část se věnuje politickým vztahům a zamýšlí se nad otázkou, zda se evropské hodnoty mohou stát sdílenými zájmy Evropy a Afriky a přispět k posílení současného mezinárodního řádu, nebo zda se naopak Evropa svým normativním přístupem africkým lídrům odcizuje a posiluje tak nezápadní aktéry v čele s Čínou, kteří se naopak snaží stávající mezinárodní řád rozbít. Druhá část se věnuje ekonomické dimenzi partnerství. EU nadále zůstává hlavním obchodním, investičním i rozvojovým partnerem Afriky a tuto pozici si s největší pravděpodobností podrží i nadále. Velkou výzvou pro EU však bude nesoulad mezi nadále prosazovanými kontroverzními dohodami o hospodářském partnerství a budováním celoafrické zóny volného obchodu, stejně jako rostoucí ekonomický nacionalismus patrný ve stále větším počtu zemí. Třetí část se věnuje problematice migrace a mobility, která se ukazuje být jedním z nejpalčivějších míst probíhajících jednání. Přístup EU klade důraz především na bezpečnostní část problému s cílem zabránit masové nelegální migraci a šíření militantního islamismu, zatímco otázka komplexně pojaté lidské bezpečnosti zůstává opomíjena. Navržené kondicionality mohou jen dále posílit pozici Číny v Africe s ohledem na nijak nepodmíněnou spolupráci. Poslední část dokumentu se věnuje možným dopadům probíhajících jednání na českou zahraniční politiku, zejména s ohledem na definici českých zahraničněpolitických priorit vůči Africe.

Z pohledu evropské strategie je zřejmé, že pro budoucí euro-africké vztahy bude stěžejní větší zapojení AU a regionálních organizací, posílení (nejen) nadnárodních institucí a také vytváření ekonomických příležitostí pro mladou generaci, k čemuž bude ale potřeba nastavit adekvátní mechanismy. Pro EU se nabízí možnost využít příznivé demografické situace k posílení partnerství s Afrikou, prohloubení vzájemných ekonomických vztahů a současně získání spojenců v budoucím multipolárním globálním uspořádání.

⁶¹ „Designační dopis předsedkyně Evropské komise komisařce pro mezinárodní partnerství: Evropská komise“, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-urpilainen-2019-2024_en.pdf.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničněpolitický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Vilém Řehák

Vilém Řehák je spolupracovníkem Výzkumného centra AMO se zaměřením na subsaharskou Afriku. Je absolventem afrikanistiky a politologie na FF UK a mezinárodních vztahů na FSV UK. Specializuje se na současný politický a ekonomický vývoj Afriky a její pozici v mezinárodních vztazích a globální ekonomice. Ve své dizertační práci se věnoval analýze percepce ekonomických vztahů Keni s EU, USA, Čínou a regionálními partnery v místním mediálním diskurzu.



vilem.rehak@amo.cz

Josef Kučera

Josef Kučera je spolupracovníkem Výzkumného centra AMO se zaměřením na kritickou geopolitiku, přeshraniční dynamiku a roli státu v západní a střední Africe. Josef je absolventem magisterského oboru Politologie na FSV UK a programu CEP (Certificat d'Études Politiques) Sciences Po Bordeaux. Momentálně dokončuje doktorská studia politické a kulturní geografie v Ostravě a vyučuje na střední škole.



josef.kucera@amo.cz



[@josefkucera91](https://twitter.com/@josefkucera91)

Vít Dostál

Vít Dostál je ředitelem Výzkumného centra AMO, odborně se zaměřuje na českou zahraniční a evropskou politiku, střeoevropskou spolupráci a polskou zahraniční a vnitřní politiku. Vít s Asociací spolupracuje od roku 2006, je členem AMO. Je autorem a editorem řady publikací věnovaných české zahraniční politice a střední Evropě. Vystupuje na konferencích a v médiích.



vit.dostal@amo.cz



[@VitDostal](https://twitter.com/@VitDostal)

Text vznikl jako podkladový dokument pro jednání kulatého stolu Národního konventu o EU dne 18. prosince 2020