

Unia Afrykańska a procesy demokratyzacji w Afryce

Wiesław Lizak

Uniwersytet Warszawski

Zjawiska kryzysowe, jakie ujawniły się w Afryce w latach 80. XX w., i groźba marginalizacji w globalizującym się systemie międzynarodowym skłoniły afrykańskie elity do poszukiwania strategii naprawczych zmierzających do przyspieszenia procesów rozwojowych i modernizacyjnych na kontynencie. Jednym z elementów tych strategii miała być demokratyzacja, traktowana jako sposób na upodmiotowienie społeczeństw i stworzenie efektywnych instytucji państwowych. Postulat budowania demokratycznych i opartych na praworządności reżimów politycznych został wpisany do agendy regionalnych instytucji międzynarodowych, w tym Organizacji Jedności Afrykańskiej i jej następczyni – Unii Afrykańskiej. Promowanie procesów demokratyzacyjnych napotyka jednak w Afryce szereg przeszkód wynikających z polityczno-społecznych uwarunkowań właściwych poszczególnym krajom i sub-regionom kontynentu.

Słowa kluczowe: Afryka, Organizacja Jedności Afrykańskiej, Unia Afrykańska, demokratyzacja, Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS).

Zakończenie zimnej wojny miało ogromne konsekwencje dla kształtu ładu międzynarodowego, zarówno w wymiarze globalnym, jak i w ramach poszczególnych regionów współczesnego świata. W przypadku Afryki doprowadziło do rozluźnienia więzów zależności od mocarstw zewnętrznych, które pozwalały na kontrolowanie zachodzących w regionie procesów i narzucanie lokalnym aktorom rozwiązań zgodnych z partykularnymi interesami tychże mocarstw. Ograniczenie obecności w regionie Związku Radzieckiego, wynikające z erozji jego pozycji jako wielkiego mocarstwa i późniejszego rozpadu, doprowadziło do redefinicji interesów drugiego mocarstwa zimnowojennego – Stanów Zjednoczonych, dla którego od początku lat 90. XX w. głównym obszarem zaangażowania stał się Bliski Wschód (czego dowodzą m.in. dwie wojny w Zatoce Perskiej czy też zaangażowanie w regulowanie relacji pomiędzy Izraelem a światem arabskim). Straciła tym samym na aktualności polaryzacja ideologiczna, będąca charakterystyczną cechą epoki zimnowojennej – kryzys państw bloku wschodniego doprowadził bowiem do zwycięstwa zasad wolnego rynku w organizowaniu życia społeczno-gospodarczego, a tzw. Konsensus Waszyngtoński stał się podstawowym wyznacznikiem reguł gry w gospodarce światowej. Zmiany

w środowisku międzynarodowym zaowocowały koniecznością dostosowania się do zachodzących procesów przez państwa regionu afrykańskiego. Pozbawione oparcia w dotychczasowych strukturach zimnowojennych musiały one odnaleźć swoje nowe miejsce w globalizującym się świecie.

Jedną z cech charakterystycznych okresu zimnowojennego w Afryce był tzw. klientelizm, polegający na utrzymywaniu bliskich więzi z mocarstwami zimnowojennymi i popieraniu ich interesów w środowisku międzynarodowym w zamian za pomoc gospodarczą i militarną stabilizującą lokalne reżimy polityczne. Sprzyjało to utrwalaniu autorytarnych form sprawowania władzy w Afryce. Oczywiście źródłem autorytarnych tendencji były nie tylko oddziaływania zewnętrzne, ale przede wszystkim społeczne, polityczne, gospodarcze i kulturowe cechy państw i społeczeństw regionu, niemniej splot lokalnych i pozaregionalnych uwarunkowań doprowadził do powstania wielu dyktatorskich rządów. W sytuacji wieloetniczności i wielokulturowości państw afrykańskich, dezintegrującej roli trybalizmów, wszechobecnej korupcji i nepotyzmu, braku odpowiednich strategii rozwojowych i modernizacyjnych, afrykańskie systemy polityczne okazywały się niesprawne i nieefektywne, prowadząc do wystąpienia kryzysowych zjawisk marginalizujących Afrykę i jej państwa w ramach wyłaniającego się nowego ładu międzynarodowego. Kryzys ten pogłębiany był zapaścią gospodarczą, która w latach 80. XX w. dotknęła zdecydowaną większość państw regionu (głównie na skutek błędów w formułowaniu celów strategii rozwojowych oraz ujawnienia negatywnych konsekwencji kryzysu zadłużeniowego).

To wszystko sprawiło, iż afrykańskie elity podjęły wysiłek zdefiniowania istniejących zagrożeń dla przyszłości Afryki i opracowania strategii uniknięcia scenariuszy utrwalających peryferyjną pozycję regionu we współczesnym świecie. Jednym z kierunków działań, jaki został zdefiniowany w ramach podjętych wysiłków, było wskazanie na konieczność zwiększenia podmiotowości afrykańskich społeczeństw, a tym samym podjęcie wysiłków na rzecz (od)budowy demokratycznych reżimów politycznych. Afrykańskie doświadczenia z autorytarnymi formami sprawowania władzy z minionych dekad jednoznacznie wskazywały, że stały się one jednym z czynników generujących kryzysowe zjawiska społeczno-polityczne. Zmiana w podejściu do demokracji, wymuszana częściowo przez oddziaływania zewnętrznych partnerów (USA, europejskie kraje WE/UE, międzynarodowe instytucje systemu Narodów Zjednoczonych), miała stanowić szansę na odbudowę autorytetu państwa, powstanie społeczeństwa obywatelskiego, tworzenie nowych form regulowania sprzecznych interesów pomiędzy poszczególnymi segmentami społeczeństwa i wykreowanie stabilnych struktur administracyjnych realizujących podstawowe funkcje przynależne organizacji państwowej. Debata na ten temat toczyła się na różnych forach regionalnych, w tym także w ramach panafrkańskich instytucji powołanych dla koordynowania współpracy państw regionu na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów czy eliminowania wyzwań i zagrożeń dla stabilności i bezpieczeństwa. Celem niniejszego artykułu jest więc przedstawienie stanowiska Organizacji Jedności Afrykańskiej / Unii Afrykańskiej

w kwestii promowania demokracji przedstawicielskiej w regionie, w wymiarze zarówno prawnomiędzynarodowym, jak i politycznym, a także próba odpowiedzi na pytanie, czy działania te znajdują odzwierciedlenie w sytuacji społeczno-politycznej państw afrykańskich.

Promowanie demokracji na forum OJA/UA – wymiar prawno-instytucjonalny

Dekada lat 90. XX w. stała się w Afryce okresem poszukiwania nowych rozwiązań i przyspieszonych reform zmierzających do ukształtowania nowych regionalnych instytucji zdolnych do podjęcia wysiłków na rzecz odbudowy potencjału rozwojowego w Afryce. Na pierwszym etapie działania te miały na celu zreformowanie i udoskonalenie Organizacji Jedności Afrykańskiej i dostosowanie jej struktury i metod działania do wyzwań pozimnowojennego świata – przykładem tego procesu były m.in. decyzje o podpisaniu Traktatu o utworzeniu Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1991 r. (traktat z Abudży) oraz o utworzeniu Mechanizmu Prewencji, Opanowywania i Rozwiązywania Konfliktów w 1993 r. Jednak na przełomie stuleci pojawiła się idea zastąpienia OJA nową organizacją regionalną, która, uwolniona od negatywnych doświadczeń z przeszłości i bagażu wcześniejszych niepowodzeń, dałaby nowy impuls procesom współpracy panafrykańskiej. W konsekwencji podjętych w latach 1999–2002 działań ukonstytuowała się ostatecznie nowa organizacja – Unia Afrykańska¹.

Kwestia stosunku do procesów demokratyzacyjnych została wprowadzona do porządku debat na forum Organizacji Jedności Afrykańskiej w latach 90. XX w. Tematyka ta – wydaje się – z trudem przebijała się na afrykańskie „salony”. Nie przypadkiem organizacja ta nazywana była klubem dyktatorów. W okresie pokolonialnym ogromna większość państw regionu znalazła się pod rządami elit, dla których efektywność realizacji celów politycznych była zdecydowanie ważniejsza niż legitymizacja władzy oparta na woli społeczeństwa. Zjawiska kryzysowe z lat 80. i 90. ubiegłego stulecia m.in. w dużym stopniu wynikały z braku mechanizmów kontroli władz poszczególnych krajów ze strony różnych sił społecznych, tym samym kwestia powrotu do demokratycznych rządów stała się jednym z postulatów formułowanych na etapie opracowywania programów pozwalających na wyeliminowanie negatywnych tendencji oraz przywrócenie państwom regionu zdolności do społeczno-gospodarczego rozwoju. Autorytaryzm polityczny postrzegano także jako jedno ze źródeł napięć i konfliktów w regionie, a ich eskalacja po zakończeniu zimnej wojny (uwolnienie regionu od

¹ Szerzej zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Unia Afrykańska ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 41–57; W. Lizak, *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 191–299; idem, *Powstanie Unii Afrykańskiej*, w: D. Kopiński, A. Żukowski (red.), *Afryka na progu XXI wieku: Polityka. Kwestie społeczne i gospodarcze*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 178–188; M. Schoeman, *Imagining a community – the African Union as an emerging security community*, „Strategic Review for Southern Africa” 2002, t. 24, nr 1, s. 1–26.

oddziaływań zewnętrznych doprowadziło do natężenia lokalnych sprzeczności) wymagała poszukiwania nowych sposobów działania w sytuacjach kryzysowych.

Sprzyjała temu wymiana pokoleniowa, jaka zachodziła wówczas w Afryce. Pierwsze pokolenie liderów afrykańskich, które zdobywało doświadczenie w trakcie walki o niepodległość i przejęło stery rządów w wyniku dekolonizacji, schodziło z areny dziejowej. Polityków tych często oskarżano o tendencje autorytarne – cechy potrzebne na etapie walki o niepodległość nie zawsze sprawdzały się, gdy walka polityczna i zbrojna była zastępowana koniecznością tworzenia sprawnej administracji dbającej o prawidłowe funkcjonowanie państwa².

Przełomowe z punktu widzenia promowania demokracji przedstawicielskiej okazały się decyzje podjęte w 1997 r. w związku z wojskowym zamachem stanu w Sierra Leone. Zamachowcy odsunęli wówczas od władzy cywilnego prezydenta Ahmada Tejana Kabbaha, wybranego na urząd w 1996 roku w ramach realizowanego pod kontrolą międzynarodową procesu pokojowego mającego zakończyć kilkuletnią wojnę domową. Rada Ministrów OJA (wspierając działania mające przywrócić stabilność w zniszczonym wojną kraju) przyjęła wówczas propozycje zmierzające do przywrócenia konstytucyjnego porządku w państwie. Między innymi wezwano wspólnotę międzynarodową do powstrzymania się od uznania bądź wspierania wojskowych władz kierowanych przez majora Johnny’ego Paula Koromę. Odmowa wycofania się do koszar skłoniła wówczas OJA (a także ONZ) do wsparcia działań interwencyjnych Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Jej siły zbrojne (ECOMOG – ECOWAS Monitoring Group) w lutym 1998 r. przeprowadziły z sukcesem operację przywracania w Sierra Leone rządów konstytucyjnych³. Doświadczenia stąd wyniesione zachęcały państwa afrykańskie do podjęcia kwestii demokracji i demokratyzacji w szerszym wymiarze.

W trakcie 35. sesji zwyczajnej Zgromadzenia Szefów Państw i Rządów OJA w Algierze, obradującej od 12 do 14 lipca 1999 r., zostały przyjęte dwa dokumenty (decyzje 141 i 142) określające zasady postępowania na rzecz promowania demokracji, praworządności i reguł dobrego rządzenia w Afryce. Państwa regionu odwołały się w nich do postanowień zawartych w dwóch innych dokumentach – Powszechnej Deklaracji w sprawie Demokracji (*Universal Declaration on Democracy*) przyjętej 16 września 1997 r. w Kairze w trakcie 161. posiedzenia Rady Unii Międzyparlamentarnej⁴ oraz Deklaracji z Harare przyjętej 20 października 1991 r. w trakcie obrad 12. szczytu Wspólnoty Narodów⁵. W obu decyzjach Organizacji Jedności Afrykańskiej wezwano do

² Por. R.H. Jackson, C.G. Rosberg, *Personal Rule: Theory and Practice in Africa*, w: P. Lewis (red.), *Africa: Dilemmas of Development and Change*, Westview Press, Boulder 1998, s. 17–43.

³ Zob. K. Trzcinski, *Wojny w Liberii i Sierra Leone (1989–2002)*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2002, s. 138–140.

⁴ *Universal Declaration on Democracy* (Cairo, 16 September 1997), <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm> (data dostępu: 8.08.2017).

⁵ *The Harare Commonwealth Declaration*, 1991, <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Harare%20Commonwealth%20Declaration%201991.pdf> (data dostępu: 8.08.2017).

podjęcia działań na rzecz przywrócenia demokratycznych reżimów w krajach regionu, w których ustanowione zostały rządy autorytarne po 1991 r. (po przyjęciu Deklaracji z Harare) oraz zobowiązano sekretarza generalnego organizacji do wspierania tych procesów i raportowania o postępie tych działań do innych organów OJA⁶.

Rok później, w trakcie obrad kolejnej sesji zwyczajnej Zgromadzenia Szeffów Państw i Rządów w stolicy Togo, Lome (10–12 lipca 2000 r.), została przyjęta deklaracja zawierająca zasady działania OJA w sytuacji wymagającej odpowiedzi na pozakonstytucyjne zmiany rządów⁷. Określała ona konieczność podjęcia wysiłków na rzecz przywrócenia rządów mających demokratyczną legitymizację w każdej sytuacji, w której doszło do zaburzenia porządku konstytucyjnego. Dla jednoznacznego zdefiniowania sytuacji, w których konieczne jest takie działanie, w deklaracji określono cztery przypadki, zaistnienie których powinno pociągać za sobą podjęcie odpowiednich kroków zmierzających do przywrócenia demokratycznego reżimu politycznego. Zostały one określone w następujący sposób:

- a) wojskowy zamach stanu skierowany przeciwko demokratycznie wybranemu rządowi;
- b) interwencja zewnętrznych najemników mająca na celu obalenie demokratycznego rządu;
- c) zastąpienie mającego demokratyczną legitymizację rządu przez zbrojne grupy opozycyjne lub rebelianckie;
- d) odmowa przekazania władzy zwyciężskim siłom politycznym w przypadku wolnych i uczciwych wyborów przez dotychczasowe elity sprawujące kontrolę nad systemem politycznym.

W przypadku zaistnienia zdefiniowanej powyżej sytuacji organy OJA zostały zobowiązane do podjęcia wszelkich kroków mających uniemożliwić uznanie takich władz i działań na rzecz przywrócenia w jak najszybszym terminie rządu mającego mandat demokratyczny. Upoważnienie do podejmowania odpowiednich kroków uzyskał urzędujący przewodniczący OJA (lider jednego z państw członkowskich wybierany przez Zgromadzenie Szeffów Państw i Rządów na roczną kadencję), sekretarz generalny organizacji oraz Organ Centralny – ciało decyzyjne powołane do życia na mocy protokołu kairskiego z 1993 r. w ramach Mechanizmu Prewencji, Opanowywania i Rozwiązywania Konfliktów. Podjęcie działań w ramach OJA w sytuacji pozakonstytucyjnej zmiany rządu oznaczało zawieszenie takiego państwa w prawach członka organizacji (zakaz

⁶ Zob. *Decision, AHG/Dec.141 (XXXV)*, Assembly of Heads of State and Government, Thirty-Fifth Ordinary Session of OAU/Third Ordinary Session of AEC, 12–14 July 1999, Algiers, Algeria oraz *Decision, AHG/Dec.142 (XXXV)*, Assembly of Heads of State and Government, Thirty-Fifth Ordinary Session of OAU/Third Ordinary Session of AEC, 12–14 July 1999, Algiers, Algeria, https://au.int/sites/default/files/decisions/9544-1999_ahg_dec_132-142_xxxv_e.pdf (data dostępu: 8.08.2017).

⁷ *Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government, AHG/Decl.5 (XXXVI)*, Assembly of Heads of State and Government, Thirty-Sixth Ordinary Session/Fourth Ordinary Session of African Economic Community, 10–12 July 2000, Lome, Togo, https://au.int/sites/default/files/decisions/9545-2000_ahg_dec_143-159_xxxvi_e.pdf (data dostępu: 8.08.2017).

udziału w pracach organów politycznych). Okres zawieszenia miał trwać 6 miesięcy, w tym okresie OJA miała obowiązek podjąć działania na rzecz przywrócenia rządów demokratycznych⁸. Postanowienia tam zawarte miały charakter polityczny i stały się podstawą dla dalszych działań mających ustanowić prawnomiędzynarodowy reżim ochrony i promowania demokracji.

Wartości te znalazły odzwierciedlenie w tekście statutu Unii Afrykańskiej, która ostatecznie w lipcu 2002 r. zastąpiła Organizację Jedności Afrykańskiej. Wśród celów organizacji, zdefiniowanych w artykule 3 Aktu Ustanawiającego UA⁹, znalazło się m.in. sformułowanie mówiące o popieraniu demokratycznych zasad i instytucji, społeczeństwa obywatelskiego i dobrych rządów. Koresponduje to także z zapisami mówiącymi o konieczności doskonalenia regionalnego systemu ochrony praw człowieka (w jego ramach prawa polityczne stanowią istotny element zobowiązań). Również wśród zasad mających rządzić relacjami pomiędzy państwami regionu (artykuł 4) znalazły się m.in. sformułowania odnoszące się do form sprawowania władzy publicznej. Jest tam bowiem mowa o poszanowaniu zasad demokracji, praw człowieka, zasad prawa i dobrych rządów (pkt m) oraz o potępieniu i odrzuceniu wszelkich przypadków niezgodnej z konstytucją zmiany rządów (pkt p). Zapisy te, tak jak i w przypadku artykułu 3, można rozpatrywać w szerszym kontekście – odniesienia do takich kwestii jak poszanowanie świętości życia ludzkiego, potępienie zabójstw politycznych czy też działalności wyrotowej, które to zasady również znalazły odzwierciedlenie w omawianym dokumencie. Należy także przypomnieć w tym miejscu o zapisach statutu UA *de facto* legalizujących interwencję humanitarną (pkt h) – mowa jest tam bowiem o „prawie Unii do interwencji w państwie członkowskim na podstawie decyzji Zgromadzenia w przypadku szczególnie ważnych okoliczności – zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości, a także – na zalecenie Rady Pokoju i Bezpieczeństwa – w przypadku zagrożenia porządku prawnego celem przywrócenia pokoju i stabilności w państwie członkowskim”¹⁰ (ten ostatni zapis został dodany do tekstu statutu na mocy poprawek przyjętych w lipcu 2003 r. na posiedzeniu Zgromadzenia UA – organu skupiającego szefów państw – w Maputo). Należy przyjąć, że te zapisy odnoszą się również do sytuacji, w której państwo, na terenie którego dochodzi do takich sytuacji, nie wyraża zgody na podobną interwencję. W praktyce oznacza to więc ograniczenie roli i znaczenia innej ważnej normy prawnomiędzynarodowej *ius cogens*, a mianowicie zasady mówiącej o nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw. Statut Unii Afrykańskiej stworzył także możliwość każdemu państwu członkowskiemu zwrócenia się do organizacji z prośbą o interwencję dla przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w tym państwie (pkt j) w sytuacji zagrożenia w skali wykraczającej ponad zdolności działania poszkodowanego państwa¹¹.

⁸ Ibidem.

⁹ Zob. *Akt Założycielski Unii Afrykańskiej*, w: S. Bieleń (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, wyd. 3, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 481.

¹⁰ Zob. szerzej: W. Lizak, *op. cit.*, s. 264–267.

¹¹ *Akt Założycielski Unii Afrykańskiej*, *op. cit.*, s. 481–482.

Powyżej wspomniane zapisy, odnosząc się do kwestii demokratycznej legitymizacji reżimów politycznych oraz sprawiając, iż stała się ona w Afryce przedmiotem uregulowań regionalnej instytucji międzynarodowej, nakładały na państwa członkowskie konkretne zobowiązania w tych zakresie. Innymi słowy kwestia reżimu politycznego państwa członkowskiego przestała być wyłączną domeną danego kraju, a prawo do oceny procesów politycznych w nim zachodzących zostało przekazane organizacji panafrkańskiej. Co ważne, uznano, że nierespektowanie tych zobowiązań powinno pociągać za sobą konkretne sankcje o charakterze międzynarodowym, a w sytuacjach kryzysowych Unia Afrykańska uzyskała możliwość podejmowania działań interwencyjnych – w świetle postanowień statutu należy rozumieć, iż efektem takich działań może być jedynie przywrócenie/ustanowienie reżimu demokratycznego w danym kraju. Informacje te należy uzupełnić ponadto o zapisy artykułu 30 statutu UA, wzmacniającego swoją wymową wcześniejsze zapisy – zawarto tam bowiem postanowienie, według którego „rządy, które dojdą do władzy niezgodnie z konstytucją, nie mogą brać udziału w pracach Unii”¹² (zawieszenie państwa w prawach członkowskich do momentu przywrócenia konstytucyjnych rządów).

Uzupełnieniem i rozwinięciem tych postanowień jest dokument przyjęty w styczniu 2007 r. w trakcie obrad Zgromadzenia Unii Afrykańskiej w Addis Abebie o nazwie „Afrykańska karta demokracji, wyborów i dobrego rządzenia” (*African Charter on Democracy, Elections and Governance*)¹³. Jest to dosyć obszerny dokument bardzo szczegółowo regulujący takie kwestie, jak cele i zasady, którymi powinny się kierować państwa afrykańskie w procesie implementacji postanowień traktatu, znaczenie demokracji i rządów prawa dla urzeczywistnienia regionalnego mechanizmu ochrony praw człowieka, rola i znaczenie instytucji demokratycznych, zobowiązanie do regularnego przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów. Określa on także sankcje, jakie mogą zostać nałożone na państwa naruszające reguły demokratycznej gry politycznej poprzez pozakonstytucyjne zmiany mechanizmów sprawowania władzy. Warto zauważyć, że wykaz sytuacji wymagających reakcji w kontekście dążenia do utrzymania reżimów demokratycznych został – w stosunku do zapisów odpowiedniej deklaracji z Lome – uzupełniony w karcie o jeszcze jeden (piąty) punkt, zawierający zakaz zmian zapisów konstytucji bądź innych instrumentów prawnych, mogących prowadzić do zanegowania zasad demokracji przedstawicielskiej.

Organem upoważnionym do reagowania w sytuacjach zagrożenia wartości demokracji przedstawicielskiej uczyniono Radę Pokoju i Bezpieczeństwa – główny organ „szybkiego reagowania” w sytuacjach zagrażający pokojowi, bezpieczeństwu i stabilności regionu bądź poszczególnych państw. Rozwiązanie to wydaje się adekwatne do potrzeb i możliwości UA, tym bardziej że w karcie wskazano na istnienie

¹² Ibidem, s. 486.

¹³ Zob. *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej Unii Afrykańskiej: https://au.int/sites/default/files/treaties/7790-file-african_charter_on_democracy_elections_and_governance.pdf (data dostępu: 9.08.2017).

związku procesu umacniania demokracji z działaniami na rzecz umacniania pokoju i bezpieczeństwa. Patrząc na to w kategoriach negatywnych zależności, takie stwierdzenia podkreślają również oczywistą zależność pomiędzy typem reżimu politycznego a podatnością państwa na procesy destabilizacyjne. Karta podkreśla także konieczność podjęcia działań – na różnych szczeblach – na rzecz implementacji postanowień dokumentu. Podkreślono w tym kontekście rolę Komisji UA (sekretariat) jako organu promującego wartości zawarte w karcie oraz wspomagającego państwa w procesie ich implementacji. Komisja ma także za zadanie koordynować wysiłki wszystkich organów Unii i jej państw członkowskich na rzecz implementacji zapisów dokumentu. Na szczeblu subregionalnym wsparciem dla tego procesu mają być działania regionalnych wspólnot gospodarczych (Regional Economic Communities, RECs) powołanych w poszczególnych subregionach Afryki dla realizacji procesów integracyjnych i działających zgodnie z postanowieniami Traktatu o utworzeniu Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej (tzw. traktat z Abudży z 1991 r.)¹⁴.

Afrykańska karta demokracji, wyborów i dobrego rządzenia jako dokument prawnomiędzynarodowy podlegała podpisaniu i ratyfikacji przez państwa członkowskie UA. Karta weszła w życie 15 lutego 2012 r. (30 dni po złożeniu 15 dokumentów ratyfikacyjnych). Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że nie wszystkie państwa jak dotychczas podpisały kartę, a także nie wszystkie spośród tych, które ją podpisały, zdecydowały się na ratyfikację dokumentu (do marca 2018 r. kartę podpisało 45 państw na 55 członków UA, a ratyfikowało ją 30)¹⁵.

UA wobec wyzwań stojących przed Afryką w procesie demokratyzacji

Przyjęte przez afrykańskich przywódców dokumenty wskazują, iż kwestia umacniania demokracji przedstawicielskiej stała się ważną płaszczyzną uzgodnień podejmowanych na forum panafrykańskim. Można stąd wysnuć wniosek, że liderzy afrykańscy zdali sobie sprawę z negatywnych konsekwencji ewolucji ich systemów politycznych w przeszłości w kierunku autorytaryzmu politycznego, dlatego też wspierają obecnie procesy demokratyzacyjne. Jednocześnie łatwo zauważyć, że wiele państw afrykańskich

¹⁴ Odpowiedni status, na mocy decyzji Zgromadzenia Szefów Państw i Rządów OJA, uzyskały Unia Arabskiego Maghrebu (AMU), Wspólnota Państw Sahelu i Sahary (CEN-SAD), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej (CEEAC/ECCAS), Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (COMESA), Międzyrządowa Władza do spraw Rozwoju (IGAD), Wspólnota Wschodnioafrykańska (EAC) i Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (SADC).

¹⁵ Wśród państw, które jak dotychczas nie podpisały dokumentu, znajdują się: Botswana, Egipt, Erytrea, Libia, Maroko (przystąpiło do UA w styczniu 2017 r.), Tanzania i Zimbabwe. Ponadto Kamerun, Malawi i Seszele nie podpisały pierwotnie dokumentu, ale go ratyfikowały w późniejszym okresie. Pomimo podpisania procesu jego ratyfikacji dotychczas nie zakończyły: Angola, Burundi, Demokratyczna Republika Konga, Gabon, Gambia, Gwinea Równikowa, Kenia, Kongo, Mauritius, Mozambik, Republika Środkowoafrykańska, Republika Zielonego Przylądka, Senegal, Somalia, Suazi, Tunezja, Uganda, Wyspy Św. Tomasza i Książęca. Dane za: https://au.int/sites/default/files/treaties/7790-sl-african_charter_on_democracy_elections_and_governance_8.pdf (data dostępu: 9.08.2017).

w dalszym ciągu dalekich jest od spełnienia standardów właściwym dojrzałym demokracjom. Według publikowanego corocznie wskaźnika wolności na świecie przez Freedom House (dane z raportu z 2018 r.) jedynie 10 państw afrykańskich można określić jako wolne (*free*), 22 jako częściowo wolne (*partly free*), a 22 to kraje autorytarne (*not free*)¹⁶. Wskazuje to na istotną rozbieżność pomiędzy deklarowanymi wartościami a ich realizacją w wielu państwach regionu.

Sytuacja taka częściowo wynika z faktu, iż liderzy afrykańscy, którzy rozpoczęli sprawowanie władzy w okresie przed przyjęciem wspomnianych wyżej dokumentów (a jest to spora grupa), w istocie czują się zwolnieni z ich respektowania, przy akceptacji takiej interpretacji ze strony pozostałych liderów państw regionu. Przykładem mogą służyć osoby prezydentów takich państw, jak Gwinea Równikowa – Teodoro Obiang Nguema Mbasogo (objął ster państwa w 1979 r. w wyniku zamachu stanu), Kamerun – Paul Biya (prezydent od 1982 r.), czy też Uganda – Yoweri Kaguta Museveni (prezydent od 1986 r.). Takie podejście może wydawać się wyraźnym samoograniczeniem w procesie realizacji celu głównego, niemniej patrząc na to z pragmatycznego punktu widzenia, nasuwa się uwaga, iż jest to być może cena, którą należy zapłacić za możliwość jego realizacji w dłuższej perspektywie czasowej. Długoletni dyktatorzy wcześniej czy później odchodzą, czy to ze względu na naturalne procesy biologiczne, czy też wydarzenia polityczne, w wyniku których zostają odsunięci od władzy. Zewnętrzny nacisk na pokojową transformację (nie tylko zresztą ze strony instytucji afrykańskich) może prowadzić wówczas do przywrócenia/wprowadzania demokratycznych standardów sprawowania władzy politycznej przy minimalizowaniu szans na otwarty konflikt polityczny. We współczesnej Afryce można wskazać kilka podobnych sytuacji, które mogłyby potwierdzać prawdziwość powyższego stwierdzenia, chociaż bardzo często konflikty – o różnym poziomie intensywności – ujawniają w takich sytuacjach swój destrukcyjny wpływ.

W ciągu kilkunastu lat funkcjonowania Rada Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej angażowała się kilkakrotnie we wsparcie społecznego oporu przeciwko dyktatorom dążącym do przedłużenia kadencji na stanowisku wbrew opinii większości społeczeństwa. Na przełomie lat 2010/2011 miał miejsce kryzys konstytucyjny w Wybrzeżu Kości Słoniowej, który przerodził się *de facto* w wojnę domową, umiędzynarodowioną poprzez zaangażowanie polityczne i militarne państw afrykańskich

¹⁶ Zob. *Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (data dostępu: 12.08.2017). Jako państwa wolne określono Benin, Botswanę, Ghanę, Mauritius, Namibię, Republikę Południowej Afryki, Republikę Zielonego Przylądka, Senegal, Tunezję i Wyspy Św. Tomasza i Książęcą. Jako częściowo wolne – Burkina Faso, Gambię, Gwineę, Gwineę Bissau, Kenię, Komory, Lesotho, Liberię, Madagaskar, Malawi, Mali, Maroko, Mozambik, Niger, Nigerię, Seszele, Sierra Leone, Tanzanię, Togo, Ugandę, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zambię. Pozostałe państwa mają status krajów autorytarnych. Należy jednocześnie dodać, że Sahara Zachodnia, terytorium o nieregulowanym statusie prawnomiędzynarodowym, a przez Maroko uznawana za część swojego terytorium, jest określana jako kraj zarządzany w sposób autorytarny, a nieuznawany przez wspólnotę międzynarodową Somaliland jako kraj częściowo wolny (w odróżnieniu od autorytarnej Somalii).

i Francji. Sprawujący od 2000 r. władzę prezydent Laurent Gbagbo odmówił uznania wyników przeprowadzonych w listopadzie 2010 r. wyborów, które przyniosły zwycięstwo opozycji¹⁷. W tej sytuacji jej kandydat na urząd szefa państwa, Alassane Ouattara, ogłosił się zwycięzcą wyborów, a próba sfalszowania ich wyników przez urzędującego szefa państwa doprowadziła do masowych protestów społecznych i wybuchu w lutym 2011 r. walk pomiędzy zwolennikami dotychczasowego prezydenta z jednej strony oraz lidera zwycięskiej opozycji – z drugiej. Pociągnęły one za sobą ok. 3 tys. ofiar śmiertelnych. Unia Afrykańska w tej sytuacji zaangażowała się jednoznacznie po stronie Ouattary, uznając go ostatecznie za urzędującego szefa państwa. Z jej ramienia prowadzone były także wysiłki mające pozwolić na szybkie zakończenie kryzysu i sprawne przekazanie władzy nowemu prezydentowi, niemniej wysiłki mediacyjne nie przyniosły rezultatu ze względu na opór dotychczasowego szefa państwa liczącego na możliwość utrzymania władzy przy pomocy wiernych mu sił zbrojnych. Rada Pokoju i Bezpieczeństwa współpracowała w trakcie kryzysu z ECOWAS, legitymizując jej działania polityczne, oraz z Francją, która odegrała ostatecznie istotną rolę w zakończeniu konfliktu, angażując się po stronie zwycięskiej opozycji. Kryzys ostatecznie zakończył się zwycięstwem Ouattary przy wsparciu międzynarodowym, a Laurent Gbagbo został 11 kwietnia pojmany przez siły wierne nowemu prezydentowi¹⁸. Był to jeden z tych przypadków, kiedy UA nie zawahała się użyć swojego autorytetu do promowania rozwiązań wynikających z przyjętych wcześniej zobowiązań w zakresie promowania demokracji, pomimo że pociągnęło to za sobą poważny kryzys i rozlew krwi¹⁹. Niemniej w dłuższej perspektywie budowało to wizerunek Unii jako organizacji odpowiedzialnej za promowanie stabilności i praw człowieka na kontynencie.

Podobny, choć mniej dramatyczny przebieg miały kryzysy w Burkina Faso (2014 r.) i Gambii (przełom 2016 i 2017 r.). W Burkina Faso impulsem dla wybuchu społecznego niezadowolenia stała się próba przeforsowania w parlamencie decyzji o zmianie zapisów konstytucji ograniczających możliwość dalszego pełnienia funkcji głowy państwa przez dotychczasowego prezydenta. Próba obejścia ograniczeń konstytucyjnych została zainspirowana przez dotychczasowe elity władzy, pomimo że urzędujący szef państwa, Blaise Compaoré, sprawował ten urząd od października 1987 r. Masowe manifestacje, jakie ten krok za sobą pociągnął, zmusiły prezydenta do opuszczenia kraju i ostatecznego zrzeczenia się urzędu. Próba przejścia odpowiedzialności za państwo

¹⁷ Zob. *Country Analysis: Cote d'Ivoire. Presidential election*, „Peace and Security Council Report” 2010, nr 17, s. 8–12, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSCReportDec10.pdf> (data dostępu: 23.08.2017).

¹⁸ Laurent Gbagbo został w listopadzie 2011 r. przekazany do dyspozycji Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, gdzie postawiono mu zarzuty popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości. Zob. <https://www.icc-cpi.int/cdi> (data dostępu: 23.08.2017).

¹⁹ Zob. *Country Analysis: Cote d'Ivoire. Update*, „Peace and Security Council Report” 2011, nr 19, s. 11–14, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC19_Feb2011.pdf (data dostępu: 23.08.2017); *Country Analysis: Cote d'Ivoire. Update*, „Peace and Security Council Report” 2011, nr 21, s. 7–12, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC21_April2011.pdf (data dostępu: 23.08.2017).

przez armię, postrzeganą jako podpora dotychczasowego reżimu, nie uspokoiła sytuacji – wprost przeciwnie, utrzymująca się niestabilna sytuacja, nacisk społecznych i uaktywniających się sił opozycyjnych doprowadziły do wyłonienia na drodze kompromisu pomiędzy głównymi siłami politycznymi władz tymczasowych z zadaniem przygotowania nowych wyborów. Na ich czele stanął jako prezydent kraju Michel Kafando²⁰. Ostatecznie w wyniku wyborów z 29 listopada 2015 r., uznanych przez obserwatorów międzynarodowych za reprezentatywne, zaprzysiężony został miesiąc później jako nowy szef państwa Roch Marc Christian Kaboré (wybory odbyły się jednak z opóźnieniem ze względu na próbę – we wrześniu 2015 r. – siłowego odzyskania wpływów przez żołnierzy wiernych obalonemu prezydentowi).

Unia Afrykańska zareagowała w tym przypadku żądaniem przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów w celu ustanowienia w pełni reprezentatywnych władz. Tym, co odróżniało ten przypadek od innych, był fakt, że Rada Pokoju i Bezpieczeństwa nie zdecydowała się na zawieszenie w prawach członka Burkina Faso, motywując to tym, że tymczasowe władze wyłonione na okres przejściowy z mandatem przeprowadzenia reprezentatywnych wyborów miały realizować zadanie przywracania demokracji we współpracy ze wspólnotą międzynarodową, w tym z Unią Afrykańską i Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej, a więc cieszyły się od momentu ich powołania akceptacją ze strony organizacji panafrykańskiej i w pewnym stopniu zostały powołane przy mediacyjnym zaangażowaniu UA. Groźba wprowadzenia sankcji na Burkina Faso pojawiła się we wrześniu 2015 r. po próbie zamachu stanu zorganizowanej przez zwolenników *ancien régime*'u, niemniej to właśnie szybka i skuteczna akcja sprzeciwu zarówno wewnątrz kraju, jak i w otoczeniu międzynarodowym zmusiła zamachowców do wycofania się i przywrócenia poprzednich rządów (urząd szefa państwa ponownie objął prezydent Kafando)²¹. I w tym przypadku działania na rzecz przywracania demokracji zakończyły się pomyślnie, choć system polityczny tego jednego z najbiedniejszych państw świata jest jeszcze daleki od stabilizacji i kraj jest oceniany jako „częściowo wolny”.

W trzecim spośród wspomnianych przypadków, w Gambii, działania Unii Afrykańskiej koncentrowały się przede wszystkim na politycznym wsparciu dla procesu przywracania demokracji, natomiast ciężar bezpośrednich działań z tym związanych wzięła na siebie ECOWAS. Kryzys polityczny ujawnił się, gdy w wyniku wyborów prezydenckich (1 grudnia 2016 r.) zwycięzcą okazał się kandydat opozycji Adam Barowa. Dotychczasowy szef państwa Yahya Jammeh początkowo zaakceptował przegraną, jednak wkrótce zmienił stanowisko i podjął działania polityczne i prawne

²⁰ Szerzej zob. N. Salihu, *Burkina Faso: An unforeseen crisis?*, „Conflict Trends” 2015, nr 3, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, <http://www.acCORD.org.za/conflict-trends/burkina-faso/> (data dostępu: 26.08.2017).

²¹ *Burkina Faso a test for the AU's impact on crisis*, „Peace and Security Council Report”, 2 listopada 2015, <https://issafrica.org/pscreport/addis-insights/burkina-faso-a-test-for-the-aus-impact-on-crises> (data dostępu: 26.08.2017).

mające zapewnić mu przedłużenie mandatu. W tej sytuacji państwa ECOWAS postawiły mu *de facto* ultimatum, żądając przekazania władzy w konstytucyjnym terminie. Jednocześnie z działaniami mediacyjnymi, mającymi zapewnić sprawną sukcesję, państwa te rozpoczęły przygotowania do interwencji zbrojnej w przypadku konieczności siłowego rozwiązania kryzysu. 19 stycznia 2017 r., zgodnie z politycznym kalendarzem, Adam Barowa został zaprzysiężony na urząd szefa państwa, choć akt ten został dokonany w ambasadzie Gambii na terytorium sąsiedniego Senegalu (prezydent-elekt korzystał z azylu na terytorium sąsiedniego państwa). W tym także dniu siły międzynarodowe, stworzone przez ECOWAS (7-tysięczny kontyngent złożony z żołnierzy z pięciu państw – Senegalu, Nigerii, Ghany, Mali i Togo) i wspierane politycznie przez Unię Afrykańską i ONZ, zostały wprowadzone na terytorium Gambii. Polityczne osamotnienie poza granicami kraju oraz wypowiedzenie posłuszeństwa przez lokalne siły zbrojne zmusiły prezydenta Jammeha do opuszczenia Gambii i przekazania władzy legalnie wybranemu politykowi. Działania Unii Afrykańskiej miały więc raczej w tym przypadku charakter wspierający i legitymizujący wobec form aktywności państw ECOWAS. Ich interwencja militarna była w pełni legalna nie tylko ze względu na stanowisko ONZ i UA sprzeciwiających się fałszerstwom wyborczym, ale także z tego względu, że poprosił o nią w momencie zaprzysiężenia nowo wybrany prezydent Adam Barowa, co zgodnie z uregulowaniami prawnomiędzynarodowymi zawartymi w Akcie Ustanawiającym UA (i w dokumentach ECOWAS) było ważną przesłanką legalizacji podjętych wysiłków stabilizacyjnych²².

Rada Pokoju i Bezpieczeństwa (we współpracy z subregionalnymi instytucjami) wielokrotnie podejmowała działania mające na celu zapobieżenie pozakonstytucyjnym zmianom rządów w drodze zamachu stanu. Powodzenie takiej operacji pociągało za sobą zawieszenie w prawach członka Unii Afrykańskiej i jednoznacznie formułowane żądania (od)budowy struktur demokratycznych poprzez procedury wyborcze. Naciski zewnętrzne i groźba izolacji międzynarodowej, w powiązaniu z często występującą sytuacją odwoływania się zamachowców do konieczności reform i naprawy błędów politycznych poprzednich władz, stwarzają przestrzeń dla poszukiwania kompromisu, w ramach którego nowe władze godzą się na procedury wyborcze mające zakończyć kryzys konstytucyjny (Mauretania, Gwinea).

Jednocześnie w takich sytuacjach władze bardzo często są w stanie kontrolować proces przygotowania elekcji. W efekcie bądź to poprzez kontrolę procedur wyborczych, bądź poprzez promowanie odpowiednich kandydatur na stanowiska państwowe są w stanie zapewnić legitymizację dokonanych wcześniej zmian politycznych i zapewnić sobie wpływ na funkcjonowanie państwa na kolejnym etapie jego rozwoju. Przykładem

²² Por. C. Hartmann, *ECOWAS and the restoration of democracy in the Gambia*, „Africa Spectrum” 2017, vol. 52, nr 1, s. 85–99; B. Odigie, *In defence of democracy: Lessons from ECOWAS’ management of the Gambia’s 2016 post-election impasse*, „Policy & Practice Brief”, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, <http://www.acCORD.org.za/publication/in-defense-of-democracy/> (data dostępu: 25.08.2017).

takiej sytuacji jest rozwój wydarzeń w Egipcie po upadku reżimu prezydenta Husniego Mubaraka w trakcie masowych demonstracji w okresie tzw. arabskiej wiosny w 2011 r. Po raz pierwszy wybrany w procedurze wolnych wyborów prezydent Muhammad Mursi już po roku (3 lipca 2013 r.) został obalony przez armię (przy poparciu dużej części społeczeństwa niezadowolonego z wyników reform gospodarczych i wzrostu znaczenia religii w życiu politycznym kraju). Nowe władze wojskowe przeprowadziły kolejne wybory prezydenckie i parlamentarne, w wyniku których stojący na czele zamachowców marszałek Abd al-Fatah as-Sisi (już jako polityk cywilny) objął 8 czerwca 2014 r. urząd głowy państwa. Wybory odbyły się w warunkach terroru i przemocy ze strony władz wojskowych oraz daleko posuniętych ograniczeń działania sił opozycyjnych (głównie powiązanych ze zdelegalizowanym Stowarzyszeniem Braci Muzułmanów)²³.

Podobne pytania o efektywność działań zmierzających do budowy reżimu demokratycznego budziła sytuacja w Togo. Kryzys polityczny w tym kraju ujawnił się w 2005 r. i był następstwem śmierci wieloletniego prezydenta Gnassingbé Eyademy (sprawował urząd od 1967 r., kiedy to stanął na czele państwa w wyniku zamachu stanu). Armia odgrywająca istotną rolę jako podpora systemu politycznego kraju podjęła działania, by wprowadzić na miejsce zmarłego szefa państwa jego syna Foure Eyademy. Działania te, naruszające przepisy konstytucji, wywołały krytykę na forum międzynarodowym. Sankcjami i bojkotem nowych władz zagroziła także Unia Afrykańska, domagająca się przeprowadzenia wyborów na opróżniony urząd. Pod wpływem nacisków zewnętrznych (także ze strony Unii Europejskiej oraz Francji – dawnej metropolii kolonialnej), nowe władze wyraziły zgodę na przeprowadzenie procedury wyborczej, a syn zmarłego prezydenta został jednym z kandydatów. Wybory przyniosły zwycięstwo właśnie jemu, chociaż ich przebieg wzbudził sporo kontrowersji. Zewnętrzni obserwatorzy (zwłaszcza z Unii Europejskiej) przedstawili szereg zastrzeżeń, wskazując na nieprawidłowości wyborcze, co – ich zdaniem – podważało demokratyczny charakter elekcji. Odmiennego zdania byli afrykańscy obserwatorzy – ich opinie zadecydowały o zaakceptowaniu wyników i uznaniu Foure Eyademy za demokratycznie wybranego prezydenta. Kryzys został w ten sposób zakończony, choć można postawić pytanie, czy u źródeł decyzji o akceptacji rezultatów elekcji nie leżały fałszywe przesłanki²⁴.

Przypadki Egiptu i Togo pokazują trudności stojące przed regionalną organizacją w sytuacji konieczności dokonania rzetelnej oceny procedur wyborczych. Czy fałszerstwa i inne nieprawidłowości wyborcze, których skalę i zakres często bardzo trudno jednoznacznie ocenić i które równie trudno udowodnić, mają być przesłanką dla negatywnej reakcji afrykańskich instytucji, które statutowo wzięły na siebie obowiązek

²³ Zob. szerzej: N. Brown, *The transition: From Mubarak's fall to the 2014 presidential election*, w: E. Hokayem, H. Taha (red.), *Egypt after the Spring: Revolt and Reaction*, „Adelphi Series” 2015, vol. 55, nr 453–454, s. 15–32; A. Perra, *Between expectations and reality: The Arab Spring in Egypt*, „Hemispheres” 2014, vol. 29, nr 2, s. 55–78.

²⁴ Zob. szerzej A. Banjo, *Constitutional and succession crisis in West Africa: The case of Togo*, „African Journal of Legal Studies” 2008, vol. 2, nr 2, s. 147–161.

wspierania demokracji? Wydaje się, że w wielu przypadkach w Afryce w takich sytuacjach zwycięża zasada „mniejszego zła”, to znaczy wątpliwości rozstrzygane są na korzyść władzy, chyba że dowody na fałszerstwa czy nieprawidłowości mają charakter niepodważalny i prowadzi to do eskalacji wewnętrznego konfliktu (jak np. w Burkina Faso czy w Wybrzeżu Kości Słoniowej). Z kolei kontestacja istniejącego porządku przez opozycję przy braku szans na zmianę politycznego *status quo* pociąga często za sobą ofertę mediacji między zwaśnionymi siłami politycznymi, tak jak to miało miejsce w przypadku Zimbabwe w 2008 r., gdzie w wyniku takich działań powołano rząd jedności narodowej, na czele którego stanął przegrany pretendent do urzędu prezydenckiego Morgan Tsvangirai (szef rządu w latach 2009–2013)²⁵.

Oferta mediacji często jednak staje się bezprzedmiotowa – jest to widoczne zwłaszcza w sytuacji, gdy za nieprawidłowościami wyborczymi stoją elity władzy kontrolujące aparat przymusu i tym samym niechętne do jakichkolwiek ustępstw wobec sił opozycyjnych. Brak możliwości wyegzekwowania zmian w takich wypadkach pociąga najczęściej za sobą pragmatyczną reakcję ze strony instytucji panafrkańskiej, a w istocie brak reakcji, czyli akceptację *status quo*. W wymiarze moralnym może to budzić wątpliwości, jednak w wymiarze politycznym pojawia się pytanie, czy istnieje alternatywa dla uznania istniejącego reżimu w sytuacji, gdy wewnątrz państw nie istnieją siły zdolne pokierować procesem transformacji i zagrozić dotychczasowym elitom. Rozwój sytuacji w kilku państwach w XXI w. jednoznacznie ukazał, jakie zagrożenia może rodzić upadek autorytarnego reżimu w sytuacji braku wiarygodnej alternatywy, zdolnej pokierować sprawami państwa i ustanowić efektywną kontrolę nad siłami zapewniania bezpieczeństwa. Przykład takiej sytuacji w Afryce stanowi Libia – upadek w 2011 r. reżimu Mu’ammara al-Kaddafiego, w istocie w wyniku interwencji zewnętrznej (lokalni powstańcy najprawdopodobniej nie byłoby w stanie pokonać sił wiernych dotychczasowemu dyktatorowi), uruchomił proces przekształcania kraju w państwo dysfunkcyjne, w którym działa kilka rywalizujących ośrodków władzy, a brak efektywnej kontroli nad terytorium wygenerował zagrożenie fundamentalizmem muzułmańskim (Libia stała się kolejnym po Iraku i Syrii państwem, na terenie którego tzw. Państwo Islamskie podjęło próbę zdobycia terytorialnego zaplecza), a także stał się przesłanką dla kryzysu migracyjnego w Europie (brak efektywnej kontroli wybrzeża i państwowych obszarów morskich umożliwił eskalację procederu nielegalnego tranzytu migrantów do Europy). Choć na mniejszą skalę niż w przypadku Libii, również w Egipcie i Tunezji przemiany wywołane tzw. arabską wiosną doprowadziły do wzrostu niestabilności wewnętrznej oraz zagrożenia terrorystycznego, także dla krajów sąsiednich z Afryki, Bliskiego Wschodu oraz Europy²⁶. Jeszcze dramatyczniej na tym tle prezentują się doświadczenia Rwandy i Burundi, w których wymuszona

²⁵ Zob. szerzej L. Ploch, *Zimbabwe: The power sharing agreement and implications for U.S. Policy*, Congressional Research Service, 27 października 2009.

²⁶ Por. B. Fishman (red.), *North Africa in Transition: The Struggle for Democracy and Institutions*, „Adelphi Series” 2015, vol. 55, nr 452.

zewnątrznymi oddziaływaniami demokratyzacja na początku dekady lat 90. XX w. stworzyła przestrzeń dla eskalacji konfliktu prowadzącego do ludobójstwa. Płynące stąd wnioski dla regionalnych instytucji w Afryce leżą u źródeł pragmatyzmu, którym często kierują się liderzy regionu, podejmując decyzje dotyczące stosunku do poszczególnych reżimów politycznych niespełniających kryteriów właściwych systemom opartym na demokracji przedstawicielskiej.

* * *

Powyższych uwag nie należy odczytywać jako dezawuujących demokrację jako sposób sprawowania władzy w państwie, wskazują raczej na ograniczoną rolę takiego reżimu politycznego w społeczeństwach niemających odpowiednich tradycji, kultury politycznej i możliwości egzekwowania w wymiarze prawnym rozwiązań gwarantujących stabilność politycznego reżimu²⁷. Zapewne tu tkwi przyczyna braku zdecydowanych działań instytucji Unii Afrykańskiej i jej krajów członkowskich w sytuacjach ewidentnych naruszeń reguł funkcjonowania systemów politycznych w niektórych krajach regionu. Druga dekada XXI w. przyniosła powrót tendencji autorytarnych w wielu państwach (np. zniesienie ograniczeń kadencyjności urzędu prezydenta w Burundi, Kongu czy Rwandzie, arbitralne przełożenie terminu wyborów w Demokratycznej Republice Konga, ograniczanie działań partii i sił opozycyjnych w Ugandzie, Mozambiku i Zambii czy nieprawidłowości wyborcze w Gabonie) przy raczej umiarkowanych działaniach naprawczych ze strony organów Unii Afrykańskiej. Skala tego zjawiska pozwala na sformułowanie sugestii, iż Unia Afrykańska nie jest gotowa do prowadzenia polityki wymuszania przemian demokratyzacyjnych w Afryce – raczej reaguje pragmatycznie na zachodzące procesy zmian systemowych. Ale jednocześnie, w sytuacji zaistnienia przesłanek dających nadzieję na demokratyczną transformację ustrojową (jak miało to miejsce w przypadku Wybrzeża Kości Słoniowej czy Gambii), jest gotowa zaangażować swój autorytet w promowanie takich reform.

²⁷ Por. S. Olugbemiga Afolabi, *Interrogating the credibility of elections in Africa: Implications for democracy, good governance and peace?*, „The Journal of Pan African Studies” 2017, vol. 10, nr 1, s. 3–24, <http://www.jpnafrican.org/docs/vol10no1/10.1-3-Afolabi.pdf> (data dostępu: 25.08.2017).

The African Union and Democratisation in Africa

The crises in Africa in the 1980s and the threat of marginalisation in an increasingly global international system motivated the African elites to search for corrective strategies to speed up development and modernisation processes on the continent. Democratisation, conceived as a way of empowering societies and of creating effective government institutions, was considered an element of these strategies. The need to build democratic regimes based on the rule of law was included on the agenda of regional international institutions, including the Organisation of African Unity and its successor, the African Union. And yet promoting democratisation in Africa runs into a range of obstacles having to do with the socio-political conditions in different countries and subregions of the continent.

Keywords: Africa, Organisation of African Unity, African Union, democratisation, Economic Community of West African States (ECOWAS).