

Politeja

Nr 2(89), 2024, s. 81-100

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.89.04>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Hanna DUMAŁA 

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

hanna.dumala@mail.umcs.pl

PROGRAM GRANICZNY UNII AFRYKAŃSKIEJ: CELE I ICH REALIZACJA (2007-2022)

ABSTRACT African Union Border Programme: Objectives and Implementation (2007-2022)

The African Union Border Programme (AUBP) was established in 2007 as part of African Union's efforts to strengthen the structural conflict prevention capacities of its Member States. The main objective of the AUBP is the promotion of peace, security and stability through: delimitation and demarcation of borders, cross-border cooperation, and capacity building. The Program is implemented on three levels: national, subregional and continental, based on the principle of subsidiarity. In implementing the Programme, the AU Commission cooperates both with African organisations (primarily regional economic communities) and the United Nations, European states (especially Germany) and European organisations of cross-border cooperation (for example AEBC and MOT).

Keywords: African Union, borders, delimitation, demarcation, cross-border cooperation

Słowa kluczowe: Unia Afrykańska, granice, delimitacja, demarkacja, współpraca transgraniczna

WPROWADZENIE

Zdecydowana większość państw afrykańskich to młode organizacje państwowe, powstałe w dzisiejszym kształcie dopiero w drugiej połowie XX wieku. Region należy do niestabilnych, o dużej liczbie konfliktów zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Część z nich ma podłoże terytorialne i wynika z faktu, iż pokolonialne granice w znacznej mierze nie uwzględniają warunków środowiskowych (fizjograficznych i etnicznych). Problem ten był przedmiotem działania Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) i kontynuowany jest przez jej następczynię – Unię Afrykańską (UA). Artykuł dotyczy jednego z ostatnich przedsięwzięć w tym zakresie, jakim jest Program Graniczny Unii Afrykańskiej (*African Union Border Programme* – AUBP). Cel badań stanowi wyjaśnienie genezy programu, a także wskazanie jego założeń oraz zakresu realizacji na poziomie krajowym, subregionalnym i kontynentalnym od momentu ustanowienia (2007) do 2022 roku.

Powołanie AUBP wynikało z niepowodzenia wcześniejszych inicjatyw rozwiązania palących problemów granic na kontynencie¹, podejmowanych w ramach OJA²,

¹ Pierwszy problem polega na tym, że zarówno ich liczba, jak i łączna długość nie zostały jednoznacznie obliczone. Autorzy podają od około 100 do nawet 165 granic lądowych. Według jednych źródeł ich długość wynosi mniej więcej 140 tysięcy kilometrów (z czego 83 tysiące to granice lądowe), według innych sięga nawet ponad 170 tysięcy kilometrów. Drugi problem – pokolonialnego charakteru granic afrykańskich – został już szeroko przedstawiony w polskiej literaturze, więc nie będę go szerzej omawiać. Odsyłam na przykład do artykułu Marka Sobczyńskiego, *Zmiany granic w Afryce w okresie postkolonialnym (do końca zimnej wojny)*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej” 2015, t. 4, s. 65-93 lub Adama Kosidło, *Problem granic państwowych w postkolonialnej Afryce*, „Dzieje Najnowsze” 2020, R. LII, nr 4, s. 117-142.

² Chodzi przede wszystkim o starania utworzenia Komisji OJA ds. Granic podejmowane na wniosek Nigerii, które ostatecznie nie przyniosły jednak rezultatu. Istotą propozycji Nigerii, zgłoszonej w lutym 1981 roku, było odpolitycznienie problemów granicznych, tak aby były one traktowane głównie jako problemy techniczne. Komisja miała zajmować się kwestiami problemów granicznych, co do których nie osiągnięto porozumienia dwustronnego, jeżeli zainteresowane strony wyrażą na to zgodę. Miała składać się z ekspertów, a wszystkie państwa członkowskie OJA miały mieć prawo bycia reprezentowanymi w komisji, ilekroć zostaną jej przekazane sprawy, w których mają one bezpośredni interes. *Establishment of an OAU Boundaries Commission (Proposed by The Federal Republic of Nigeria)*, (Document CM/1119 (XXXVII), Add.1), Nairobi, Kenya, June 1981, [w:] *From Barriers to Bridges. Collection of Official Texts on African Borders from 1963 to 2012*, Addis Ababa 2013, s. 18-19, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-1-en-2013-barriers-to-bridges.pdf-bridges-elec.pdf>, 10 IX 2022. Propozycja ta była następnie przedmiotem obrad Rady Ministrów OJA na jej 37. sesji w Nairobi (Kenia) w czerwcu 1981 roku. Rada zaleciła skierowanie sprawy do powołanego *ad hoc* Komitetu Ministerialnego oraz zwróciła się do sekretarza generalnego OJA o przekazanie państwom członkowskim poglądów i komentarzy wyrażonych podczas dyskusji w celu uzyskania opinii w sprawie powołania Komisji ds. Granic OJA. *Resolution CM/Res.870 (XXXVII) on the Proposed Establishment of an OAU Boundaries Commission, Nairobi, Kenya, 15 to 21 June 1981*, [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 19. Ponieważ Organizacja nie podjęła żadnych konkretnych działań, 10 lat później (w czerwcu 1991) Nigeria ponownie przedstawiła poprawioną i bardziej rozbudowaną propozycję powołania komisji na 54. zwyczajnej Sesji Rady Ministrów OJA w Abudży (Nigeria). Przyjęta rezolucja zawierała ustalenia odnoszące się do struktury komisji, jej celów, zasad i finansowania działania. Przewidywała również utworzenie analogicznych komisji na poziomie krajowym i subregionalnym. *The Establishment of an*

a następnie UA. Problemów związanych z jednej strony z niedokończonym procesem delimitacji i demarkacji, w wyniku czego granice są bardzo „porowate” i istnieje szereg „szarych stref” bez określonej jurysdykcji państwowej, a z drugiej z faktu, iż tylko około 1/4 z nich ma charakter orograficzny, czyli wykorzystuje naturalne bariery środowiska geograficznego (rzeki, góry, doliny)³. Pozostałe 3/4 to granice geometryczne, w tym astronomiczne (przeprowadzone wzdłuż równoleżników i południków), nazywane często „sztucznymi”, które nie tylko nie uwzględniają właściwości przyrodniczych terenu, ale także czynników ludnościowych/etnicznych i gospodarczych, co niewątpliwie ma negatywny wpływ na relacje sąsiedzkie i poziom bezpieczeństwa regionalnego⁴. Co więcej, jedynie 6,7% całkowitej długości granic jest wynikiem porozumienia zawartego między państwami afrykańskimi – pozostałe zostały arbitralnie ustalone przez europejskich kolonizatorów lub imperium osmańskie⁵. Wszystko to sprawia, że – zdaniem Michela Fouchera – *afrykańskie granice mają złą reputację*⁶, a brytyjski tygodnik „The Economist” nazywa je bałaganem (*mess*)⁷.

Program Graniczny Unii Afrykańskiej ustanowiono w 2007 roku. W styczniu Zgromadzenie Unii Afrykańskiej na swojej 8. zwyczajnej sesji podjęło uchwałę, w której zachęca Komisję UA do kontynuowania wysiłków na rzecz strukturalnego zapobiegania

*OAU Boundaries Commission (CM/1659 (LIV) Add.2), Abuja, Nigeria, May to June 1991, [w:] From Barriers to Bridges..., s. 21-26. Działania podejmowane przez OJA w pierwszych kilku latach istnienia organizacji przedstawia Saadia Touval w artykule *The Organization of African Unity and African Borders*, „International Organization” 1967, vol. 21, no. 1, s. 102-127.*

³ Tak między innymi twierdzi Anthony I. Asiwaju (A.I. Asiwaju, *Cross-Border Relations in Africa*, [w:] *Governance and Border Security in Africa*, red. C.O. Bassey, O.O. Oshita, Lagos 2010, s. 5). Zdaniem Kamila Zajączkowskiego i Arkadiusza Żukowskiego udział granic geometrycznych jest mniejszy i wynosi około 40%, co wydaje się powtórzeniem tezy Józefa Barbaga (J. Barbag, *Geografia polityczna ogólna*, Warszawa 1987, s. 65; K. Zajączkowski, *Przestrzeń i granice a regionalizm w Afryce Subsaharyjskiej – afrykańska i europejska percepcja*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10, s. 193; A. Żukowski, *Pogranicza w Afryce Subsaharyjskiej. Regiony współpracy czy konfliktów?*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10, s. 226). Wiele innych danych podaje A. Kosidło w przywoływanym wyżej artykule, przypis 19, s. 123.

⁴ F. Nguendi Ikome, *Africa's International Borders as Potential Sources of Conflict and Future Threats to Peace and Security*, „Institute for Security Studies Paper” 2012, no. 233. Keith Somerville podaje, że w 2013 roku na kontynencie afrykańskim toczyło się ponad 100 konfliktów granicznych: K. Somerville, *Africa's Border: Porous, Unprotected and Blocking Trade and Economic Development*, African Arguments, 12 II 2013, [online] <https://africanarguments.org/2013/02/africas-borders-porous-unprotected-and-blocking-trade-and-economic-development-by-keith-somerville/>, 15 III 2023.

⁵ M. Foucher, *African Borders: Putting Paid to a Myth*, „Journal of Borderlands Studies” 2020, vol. 35, no. 2, s. 289-290. Wafula Okumu wyróżnia trzy fazy ustalania granic w Afryce: 1850-1886, 1886-1900 i 1900-1930. Zob. W. Okumu, *The Purpose and Functions of International Boundaries: with Specific Reference to Africa*, [w:] *Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa. General Issues and Case Studies*, African Union Border Programme (AUBP), Addis Ababa 2014, s. 39, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-2-en-2013-delim-a-demar-user-guide.pdf>, 12 IX 2023.

⁶ M. Foucher, *African Borders...*, s. 287.

⁷ L.T., *Why Africa's Borders are a Mess*, The Economist, 17 XI 2016, [online] <https://www.economist.com/the-economist-explains/2016/11/17/why-africas-borders-are-a-mess>, 22 III 2023. Wszelkie tłumaczenia własne.

konfliktom, w tym poprzez szybkie wdrożenie programu ds. granic⁸. 7 czerwca tegoż roku, podczas pierwszej konferencji ministrów odpowiedzialnych za sprawy granic, która odbyła się w Addis Abebie, przyjęto deklarację o Programie Granicznym UA i warunki jej realizacji⁹, która została następnie zatwierdzona przez Radę Wykonawczą UA na jej 11. sesji zwyczajnej (Akra, 25–29 czerwca 2007¹⁰). Draft tej deklaracji miał podtytuł: *Preventing Conflicts, Promoting Integration*, co wyraźnie wskazuje na cele programu, czyli zapobieganie konfliktom i promowanie integracji politycznej i społeczno-gospodarczej kontynentu. Decyzją Rady Wykonawczej UA 7 czerwca – jako dzień obrad I Konferencji ministrów odpowiedzialnych za sprawy granic – został ustanowiony Dniem Granicy Afrykańskiej (*African Border Day*)¹¹, po raz pierwszy uroczyste obchodzonym w 2011 roku¹².

DROGA DO PROGRAMU

Już podczas pierwszej sesji zwyczajnej Zgromadzenia Szefów Państw i Rządów Organizacji Jedności Afrykańskiej, która miała miejsce w Kairze w dniach 17-21 lipca 1964 roku, państwa afrykańskie uznały, że *problemy graniczne stanowią poważny i trwały czynnik niezgody*, i zobowiązały się do poszanowania granic istniejących w momencie uzyskiwania przez nie niepodległości¹³. Ponad 20 lat później, w rezolucji „w sprawie pokoju i bezpieczeństwa w Afryce poprzez rozstrzyganie konfliktów granicznych na drodze negocjacji”, przyjętej podczas 44. sesji zwyczajnej Rady Ministrów OJA w lipcu 1986 roku, zachęcano państwa członkowskie do podejmowania lub prowadzenia dwustronnych rozmów w sprawie delimitacji i demarkacji ich wspólnych granic¹⁴. Niestety

⁸ Punkt 18. z: *Decision on the Activities of the Peace and Security Council of the African Union and on the Status of Peace and Security in Africa*, Assembly/AU/Dec.145 (VIII), PeaceAU, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/assembly-au-dec-145-viii-e.pdf>, 10 IX 2022.

⁹ *First Declaration on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities as Adopted by the Conference of African Ministers in Charge of Border Issues, Addis Ababa, Ethiopia, 4 to 7 June 2007*, EX.CL/352(XI), [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 65-70.

¹⁰ *Decision of the Conference of African Ministers in Charge of Border Issues Held in Addis Ababa, on 7 June 2007*, Doc. EX.CL/352 (XI), *Endorsed by the 11th Ordinary Session of the Executive Council Held in Accra, Ghana, 25 to 29 June 2007*, EX.CL/DEC. 370 (XI), [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 71.

¹¹ *Decision 563 of the 17th Ordinary Session of the AU Executive Council, held from 19 to 23 July 2010 in Kampala, Uganda*, Doc. EX.CL/585(XVII), PeaceAU, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/ex-cl-dec-563-xvii-e.pdf>, 15 IX 2022.

¹² *Celebration of African Border Day*, 7 VI 2011, [online] <https://au.int/en/newsevents/20110607/celebration-african-border-day>, 15 IX 2023.

¹³ *Considering that border problems constitute a grave and permanent factor of dissention* oraz *solemnly declares that all Member States pledge themselves to respect the borders existing on their achievement of national independence* (zob. *Resolution AHG/Res. 16(I) on Border Disputes between African States*, Cairo, Egypt, July 1964, [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 17).

¹⁴ Punkt 3: *Encourages Member States to undertake or pursue bilateral negotiations with a view to demarcating their common borders with beacons* (zob. *Resolution CM/Res.1069 (XLIV) on Peace and Security*

rezultaty tych starań były mocno ograniczone, a problem niedookreślonych granic narastał. Było to związane z szybkim wzrostem liczby ludności kontynentu oraz odkrywaniem nowych złóż surowców mineralnych na pograniczu, co zwiększało niebezpieczeństwo konfliktu w przypadku braku akceptowanego przez obie strony traktatu granicznego. Problem ten dotyczył zarówno granic lądowych, jak i – w coraz większym stopniu – morskich¹⁵.

W lipcu 2002 roku w Durbanie Zgromadzenie Szefów Państw i Rządów OJA, po uzyskaniu rekomendacji Rady Ministrów¹⁶, na swoim ostatnim (XXXVIII) posiedzeniu przyjęło Protokół ustaleń w sprawie bezpieczeństwa, stabilności, rozwoju i współpracy w Afryce (*Memorandum of Understanding on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa*, CSSDCA)¹⁷. Protokół był wynikiem kilkumiesięcznej pracy ekspertów¹⁸ i został wzbogacony przez uczestników drugiej Konferencji Społeczeństwa Obywatelskiego OJA, która odbyła się w Addis Abebie w dniach 11-15 czerwca 2002¹⁹. Przyjęto, że wszędzie tam, gdzie nie zostało to jeszcze zrobione, delimitację i demarkację granic między państwami afrykańskimi należy zakończyć w ciągu dziesięciu lat – do 2012 roku. Jeżeli byłaby taka konieczność, przewidziano możliwość skorzystania z pomocy jednostki kartograficznej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Co dwa lata powinien odbywać się przegląd stanu wdrażania tego procesu, a ostateczny rezultat powinien zostać złożony w UA i ONZ²⁰.

CELE I ZAŁOŻENIA PROGRAMU

Powołanie AUBP wynika z przekonania, że osiągnięcie większej jedności i solidarności między państwami i narodami afrykańskimi, stworzenie *atmosfery pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu gospodarczego i społecznego*, jest możliwe jedynie poprzez całkowitą

in Africa through Negotiated Settlement of Border Conflicts, Addis Ababa, Ethiopia, July 1986, [w:] From Barriers to Bridges..., s. 20).

¹⁵ Na skomplikowanie kwestii granic morskich między państwami afrykańskimi zwraca uwagę między innymi Gbenga Oduntan (G. Oduntan, *International Law and Boundary Disputes in Africa*, Routledge 2015, s. 112-113, 116).

¹⁶ *Decision on the Report of the Secretary General on the Implementation of the CSSDCA Process*, CM Dec. 666 (LXXVI), [online] <https://www.peaceau.org/uploads/cm-dec-666-lxxvi-e.pdf>, 10 IX 2022.

¹⁷ Punkt 2. w: *Decision on the Conference on Security, Stability, Development and Cooperation (CSSDCA)*, AHG/Dec. 175 (XXXVIII), [online] <https://www.peaceau.org/uploads/ahg-dec-175-xxxviii-e.pdf>, 10 IX 2022.

¹⁸ Chodzi o dwa spotkania ekspertów w sprawie rozwoju i współpracy (*Experts' meeting on the Development and Cooperation Calabashes*) w Midrand, RPA, 9-13 grudnia 2001 roku, oraz pokoju i stabilności (*Experts' meeting on the Security and Stability Calabashes*) w Addis Abebie, Etiopia, 14-17 maja 2002.

¹⁹ *OAU-Civil Society Conference on Developing Partnership between the OAU and African Civil Society Organizations*.

²⁰ Punkt III.A.10) *African Borders* w: *Memorandum of Understanding on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa*, Durban, South Africa, July 2002, [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 53.

likwidację źródeł napięć na granicach państw członkowskich. Jest też wyrazem zaangażowania państw afrykańskich w przezwyciężenie negatywnego postrzegania granic jako „barier” dzielących państwa i przekształcenie ich w łączące „mosty”, co ma *wzmocnić bieżące wysiłki na rzecz integracji kontynentu, wzmocnienia jego jedności oraz promowania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności poprzez prewencję strukturalną konfliktów*²¹.

Program wpisuje się w szersze działania integracyjne podejmowane przez Unię Afrykańską, takie jak:

- przyjęcie w czerwcu 2013 roku, podczas jubileuszu 50-lecia OJA, Agendy 2063: *The Africa We Want*. Jak piszą o niej sami Afrykańczycy: *projektu i generalnego planu przekształcenia Afryki w globalną potęgę przyszłości, który jest konkretnym przejawem panafrkańskiego dążenia do jedności, samostanowienia, wolności, postępu i zbiorowego dobrobytu, realizowanego w ramach panafrkańskiego i afrykańskiego renesansu*²²;
- przyjęcie przez XXX sesję zwyczajną Zgromadzenia (Addis Abeba, 29 stycznia 2018) Protokołu do Traktatu ustanawiającego Afrykańską Wspólnotę Gospodarczą dotyczącego swobodnego przepływu osób, prawa pobytu i prawa przedsiębiorczości²³;
- przekształcenie kontynentu w jedną wielką strefę wolnego handlu. 21 marca 2018 w Kigali (Rwanda) podpisano porozumienie o utworzeniu takiej strefy (*African Continental Free Trade Area*, AfCFTA)²⁴, które weszło w życie 30 maja 2019. Strefa rozpoczęła funkcjonowanie 1 stycznia 2021. Porozumienie podpisały 54 państwa (bez Erytrei), ratyfikowało je 44 z nich²⁵.

Ogólnym celem Programu Granicznego Unii Afrykańskiej jest strukturalne zapobieganie konfliktom oraz promowanie integracji w ramach pięciu subregionów Afryki²⁶ i całego kontynentu. W szczególności ma on za zadanie²⁷:

²¹ *From Barriers to Bridges* – taki tytuł nosi przywoływany już zbiór dokumentów OJA i UA z lat 1963-2012 dotyczących kwestii granic. *First Declaration on the African Union Border Programme...*, s. 66.

²² *Agenda 2063: The Africa We Want*, [online] <https://au.int/en/agenda2063/overview>, 10 IX 2022.

²³ *Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment*, Addis Ababa 2018, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol_on_free_movement_of_persons_in_africa_e.pdf, 12 IX 2022. Protokół nie wszedł dotychczas w życie – został co prawda podpisany przez 32 państwa kontynentu, ale ratyfikowany jedynie przez cztery, a ostatnia ratyfikacja miała miejsce w lipcu 2019 roku. Zob. *List of Countries which Have Signed, Ratified/Acceded to the Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment*, African Union, 16 VII 2019, [online] <https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-sl-PROTOCOL%20TO%20THE%20TREATY%20ESTABLISHING%20THE%20AFRICAN%20ECONOMIC%20COMMUNITY%20RELAT....pdf>, 20 III 2023.

²⁴ *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf, 12 IX 2022.

²⁵ *List of Countries which Have Signed, Ratified/Acceded to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, African Union, 14 II 2023, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-sl-AGREEMENT_ESTABLISHING_THE_AFRICAN_CONTINENTAL_FREE_TRADE_AREA.pdf, 20 III 2023.

²⁶ Chodzi o Afrykę Północną, Zachodnią, Środkową, Wschodnią i Południową.

²⁷ Punkt 4. z: *First Declaration on the African Union Border Programme...*, s. 67-68.

- 1) ułatwianie i wspieranie delimitacji i demarkacji granic afrykańskich w przypadku, gdy takie czynności jeszcze się nie odbyły. Oceniano, że w momencie ogłaszania Programu tylko na około 1/4 afrykańskich granic lądowych została dokonana demarkacja. Jak podkreślają twórcy AUBP, demarkacja sprawia, że *granica jest widoczna na ziemi* i staje się rzeczywistością dla wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności ludności pogranicza. Brak demarkacji stanowi potencjalne źródło napięć, sporów i konfliktów²⁸;
- 2) wzmocnienie procesu integracji w ramach regionalnych wspólnot ekonomicznych (*Regional Economic Communities* – REC's) i innych inicjatyw współpracy na dużą skalę określanych jako *Regional Mechanisms*²⁹;
- 3) rozwój – w ramach REC's i innych regionalnych inicjatyw integracyjnych – lokalnych inicjatyw współpracy transgranicznej. AUBP podkreśla tzw. wartość dodaną współpracy transgranicznej i wskazuje przy tym na trzy jej aspekty: polityczny, instytucjonalny i gospodarczy. Z politycznego punktu widzenia współpraca transgraniczna buduje klimat zaufania i dobrych przyjaznych kontaktów, przyczyniając się w ten sposób znacząco do integracji Afryki. W sensie instytucjonalnym wzmacnia aktywny udział i odpowiedzialność obywateli, władz lokalnych i grup społecznych po obu stronach granicy. Gospodarcza wartość dodana współpracy transgranicznej polega na tym, że umożliwia ona mobilizację endogenicznego potencjału gospodarczego, co jest decydującym czynnikiem walki z ubóstwem³⁰. Ministrowie państw afrykańskich odpowiedzialni za kwestie granic zwracają też uwagę na znaczenie tej współpracy w zapobieganiu i walce z terroryzmem, przestępczością i innymi zagrożeniami, takimi jak nielegalne połowy czy piractwo. Widzą w niej szansę na wspólne zarządzanie transgranicznymi zasobami naturalnymi³¹;
- 4) budowanie zdolności w obszarze zarządzania granicami, w tym rozwój specjalnych programów edukacyjnych i badawczych.

Program kładzie nacisk na aktywną strategię zapobiegania konfliktom w celu wyprzedzenia konieczności ich rozwiązywania. To zasadnicze dążenie potwierdzone zostało przez pierwotne usytuowanie AUBP w Departamencie Pokoju i Bezpieczeństwa (*Peace and Security Department*, PSD) Komisji UA.

²⁸ M.B. Ahmad, *Introduction. African Boundaries and the Imperative of Definition*, [w:] *Delimitation and Demarcation...*, s. 20.

²⁹ Lista obejmuje osiem REC's i dwa RM: Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), East African Community (EAC), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS), Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), Southern African Development Community (SADC), Union du Maghreb Arabe (UMA) + Eastern Africa Standby Force Coordination Mechanism (EASFCOM) i North African Regional Capability (NARC).

³⁰ *Installation of a Cross-Border Basic Service Infrastructure. The User's Guide*, African Union Border Programme (AUBP), Addis Ababa 2014, s. 11-12, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-en-implement-cross-border-user-guide-elec-version.pdf>, 15 IX 2022.

³¹ Punkt 11IV i VI w: *Third Declaration on the African Union Border Programme Adopted by the Third Conference of African Ministers in Charge of Border Issues, Niamey, Niger, 17 May 2012*, AUBP/EXP-MIN/7 (5), [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 86.

W jego zamyśle leży jednak nie tylko rozwiązywanie problemów będących konsekwencją braku delimitacji i demarkacji granic, ale także – jak wynika z zapisów konstytuującej *Deklaracji* – wspieranie budowania potencjału personelu odpowiedzialnego za zarządzanie granicami, mobilizacja środków finansowych oraz realizacja projektów współpracy transgranicznej. Kolejne deklaracje dotyczące Programu i jego realizacji przyjęto podczas konferencji ministrów odpowiedzialnych za sprawy granic w Addis Abebie 25 marca 2010 roku³², następnie w Niamey 17 maja 2012³³ i ponownie w Addis Abebie 6 października 2016³⁴.

Pierwotnie zakładany termin zakończenia procesu delimitacji i demarkacji granic, czyli rok 2012, nie został dotrzymany³⁵. W oparciu o wyniki nadesłanych ankiet – o czym jeszcze będzie mowa – w 2012 osiągnięto poziom jedynie 35% (29 z 83 tysięcy kilometrów granic lądowych), więc decyzją Zgromadzenia UA z lipca 2011 przesunięto tę datę początkowo na 2017³⁶, a następnie o kolejne pięć lat, na 2022³⁷. Złożono już kolejny wniosek o prolongatę terminu do 2027 roku³⁸.

IMPLEMENTACJA PROGRAMU

Implementacja Programu odbywa się na trzech poziomach: krajowym (lokalnym), subregionalnym i kontynentalnym, w oparciu o zasadę subsydiarności³⁹. W odniesieniu do pierwszego zadania – delimitacja i demarkacja granic – główna odpowiedzialność

³² *Second Declaration on the African Union Border Programme and the Modalities for the Pursuit and Acceleration of its Implementation, Addis Ababa, Ethiopia, 25 March 2010, EX.CL/352(XI), [w:] From Barriers to Bridges..., s. 73-81.*

³³ *Third Declaration on the African Union Border Programme...*

³⁴ *Declaration on the African Union Border Programme and Measures for its Consolidation*, African Union, Addis Ababa 2016, [online] <https://www.tralac.org/images/docs/10629/declaration-on-the-african-union-border-programme-and-measures-for-its-consolidation-6-october-2016.pdf>, 15 IX 2022.

³⁵ Pomysł, że AUBP może osiągnąć pożądany cel w ciągu dekady, został nazwany przez Gbenę Oduntana przypadkiem „niekontrolowanego optymizmu” (*runaway optimism*; G. Oduntan, *International Law...*, s. 111). Tego rodzaju ogromne i złożone przedsięwzięcie wymaga odpowiednich środków finansowych i wielu doświadczonych, kompetentnych i niezależnych ekspertów: geologów, geodetów, hydrografów, kartografów, lingwistów i prawników.

³⁶ Punkt 29 w: *Decision on the Report of the Peace and Security Council on its Activities and the State of Peace and Security in Africa – Doc. Assembly/AU/4(XVII)*, Assembly/AU/Dec. 369 (XVII), [online] https://au.int/sites/default/files/decisions/9647-assembly_au_dec_363-390_xvii_e.pdf, 15 IX 2022.

³⁷ *Peace and Security Council 603rd Meeting. Press Statement*, 7 VI 2015, Addis Ababa, PSC/PR/BR. (DCIII), [online] [psc-603-press-statement-border-disputes-7-6-2016.pdf](https://www.un.org/peace/press-statements/psc-603-press-statement-border-disputes-7-6-2016.pdf), 20 IX 2022.

³⁸ *Communiqué. Adopted by the Peace and Security Council of the African Union (AU) at its 1024th meeting held at ministerial level on 19 August 2021 on the Implementation of Aspects of Peace and Security related to Border Governance in Africa*, 19 VIII 2021, Addis Ababa, PSC/MIN/COMM. 1024(2021), [online] <https://www.peaceau.org/uploads/psc.comm.1024.border-governance.africa.19.08.-2021.pdf>, 15 IX 2022.

³⁹ Punkt 5. w: *Declaration on the African Union Border Programme (2007)...*

spoczywa na państwach kontynentu. Regionalne Wspólnoty Gospodarcze i Unia Afrykańska mają w tym zakresie jedynie wspomagać je w mobilizowaniu niezbędnych zasobów i fachowej wiedzy, w tym ułatwiać wymianę doświadczeń i promować niedrogie praktyki. Jeżeli chodzi o współpracę transgraniczną, podział ról jest podobny, z podkreśleniem zaangażowania subpaństwowych władz terytorialnych i społeczności terenów przygranicznych. W przypadku trzeciego zadania Programu – budowanie potencjału – pierwszoplanową rolę odgrywa Unia Afrykańska, a konkretnie Komisja UA. To do niej należy sporządzenie wykazu instytucji afrykańskich oferujących szkolenia w tej dziedzinie, zbadanie możliwości współpracy z ośrodkami szkoleniowymi spoza kontynentu oraz opracowanie programu budowania zdolności w zakresie zarządzania granicami, w tym współpracy transgranicznej⁴⁰.

Komisja Unii Afrykańskiej koordynuje i wdraża AUBP na podstawie inkluzyjnego zarządzania z udziałem państw członkowskich, RECs, władz lokalnych, parlamentarzyistów i społeczeństwa obywatelskiego, a także europejskich organizacji współpracy transgranicznej, w szczególności Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (*Association of European Border Regions*, AEBR), Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych partnerów UA, mających doświadczenie we współpracy transgranicznej⁴¹. Raz w roku odbywa się spotkanie koordynacyjne AUBP-REC/RM dotyczące zarządzania granicami w Afryce, którego celem jest koordynowanie, opracowywanie i rozwijanie polityk, inicjatyw i planów działania w zakresie zarządzania granicami oraz współpracy transgranicznej. Pierwsze miało miejsce w 2013 roku⁴².

Na poziomie kontynentalnym i subregionalnym podjęto szereg działań i przedsięwzięć o różnym charakterze: od warsztatów i konferencji, poprzez konwencje i strategie, na publikacjach kończąc.

Pierwszym przedsięwzięciem w ramach AUBP były warsztaty zorganizowane przez Komisję UA w Dżibuti (1-2 grudnia 2007), mające na celu opracowanie trzyletniego planu działania. W warsztatach udział wzięli przedstawiciele RECs i innych afrykańskich organizacji integracyjnych, Afrykańskiego Banku Rozwoju, Sekretariatu ONZ, Unii Europejskiej, Organizacji Państw Amerykańskich, szeregu wyspecjalizowanych instytucji oraz eksperci⁴³. W kwietniu 2008 roku rozpoczęto panafrykańskie badanie granic (*Pan-African Survey of Borders*) za pomocą kwestionariusza rozesłanego przez Komisję UA do wszystkich państw członkowskich UA. Niestety odzew nie był wystarczający – pięć

⁴⁰ A.I. Asiwaju, *Respacing for Peace, Security and Sustainable Development: The African Union Border Programme in European Comparative Historical Perspective*, [w:] *Respacing Africa*, red. U. Engel, P. Nugent, Leiden 2010, s. 103-104.

⁴¹ Komisja UA podpisała porozumienie z AEBR 7 czerwca 2010 roku. Podobne porozumienia podpisało między innymi z Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT, 17 XII 2010) i African Borderlands Research Network (Aborne, 23 IV 2011).

⁴² Dotychczasowe spotkania miały miejsce: 1. Abudża, Nigeria, 29-31 X 2013 (ECOWAS jako gospodarz), 2. Lusaka, Zambia, 24-25 XI 2015 (COMESA), 3. Addis Abeba, Etiopia, 9-10 XI 2017, 4. Arusza, Tanzania, 25-28 IX 2018; w 2020 roku spotkanie z powodu pandemii COVID-19 nie odbyło się.

⁴³ *Report of the Commission on the Implementation of the African Union Border Programme (AUBP), Executive Council, 29 to 30 January 2009, Addis Ababa, Ethiopia*, EX.CL/459 (XIV), [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 138.

lat po jego uruchomieniu (2012) 22 państwa członkowskie nie udzieliły jeszcze odpowiedzi na ankietę (32 to zrobiło), co uniemożliwiało stworzenie pełnego obrazu potrzeb delimitacji i demarkacji. Komisja UA utworzyła bazę danych ekspertów w sprawach granic, która stanowi podstawę usług oferowanych przez Komisję państwom członkowskim w kontekście operacjonalizacji AUBP⁴⁴. W ramach Komisji rozpoczęto tworzenie systemu informacji nt. granic (*African Union Border Information System*, AUBIS) opartego o GIS⁴⁵, który umożliwia wysyłanie i pobieranie danych związanych z granicami na kontynencie. Należy dodać, że AUBP otrzymał z Niemiec, Francji, Belgii, Wielkiej Brytanii, Włoch i Portugalii archiwa kolonialne dotyczące granic afrykańskich, co miało przyspieszyć przeprowadzenie ustalenia i wytyczenia granic na kontynencie⁴⁶.

W latach 2008-2009 odbyły się regionalne warsztaty na temat realizacji Programu: we wrześniu 2008 roku w Kampali (Uganda, Afryka Wschodnia), w październiku w Algierze (Algieria, Afryka Północna), w kwietniu 2009 w Wagadugu (Burkina Faso, Afryka Zachodnia), w maju tego roku w Libreville (Gabon, Afryka Środkowa) oraz w październiku w Windhuk (Namibia, Afryka Południowa). Poza państwami danego regionu w warsztatach brali udział przedstawiciele większości regionalnych wspólnot ekonomicznych Afryki oraz zaproszonych organizacji. Warsztaty podkreśliły kluczowe znaczenie, jakie dla pomyślnej realizacji Programu ma budowanie potencjału poprzez, przykładowo: szkolenia, wymianę doświadczeń, badania dążące do pogłębienia zrozumienia zagadnień związanych z granicami na kontynencie oraz utworzenia silnej infrastruktury, jak również poprzez współpracę z odpowiednimi strukturami w Afryce i poza nią. Wspólną konkluzją wszystkich warsztatów był między innymi wniosek o przeprowadzenie kompleksowej inwentaryzacji istniejących inicjatyw i porozumień współpracy transgranicznej w subregionach, w celu ich popularyzacji, oceny stanu realizacji oraz sformułowania rekomendacji, w jaki sposób mogą one jeszcze bardziej przyczynić się do realizacji zamierzeń AUBP⁴⁷.

W 2008 roku (17-19 grudnia) Komisja UA zorganizowała w Maputo (Mozambik) drugie Międzynarodowe Sympozjum w sprawie zarządzania granicami na lądzie,

⁴⁴ *The AUBP Border Expert Database*, [online] <https://www.peaceau.org/en/page/85-au-border-programme-aubp>, 10 IX 2022.

⁴⁵ GIS (ang. *geographic information system*) – system informacji geograficznej.

⁴⁶ *Press Release: The African Union calls for the Early Entry into Force of the Convention on Cross-Border Cooperation*, African Union, Addis Ababa 2014, s. 4, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/au.com.au-cross-border-convention.01-08-2014.pdf>, 15 IX 2022.

⁴⁷ *Communique of a two-day regional workshop for the Eastern Africa region on the Implementation of the AU Border Programme, Kampala, Uganda, 25 to 26 September 2008; Conclusions of the Regional Workshop for Northern Africa on the Implementation of the African Union Border Programme, Algiers, Algeria, 16 to 17 October 2008; Conclusions of the Regional Workshop for West Africa on the Implementation of the African Union Border Programme, Ouagadougou, Burkina Faso, 23 to 24 April 2009; Conclusions of the Regional Workshop for Central Africa on the Implementation of the African Union Border Programme and on the ECCAS Border Programme, Libreville, Gabon 21 to 23 May 2009; Conclusions of the Regional Workshop for Southern Africa on the Implementation of the African Union Border Programme, Windhoek, Namibia, 22 to 23 October 2009*. Wszystkie powyższe dokumenty są dostępne w zbiorze: *From Barriers to Bridges...*, s. 125-131, 153-170.

rzekach i jeziorach (*International Symposium on the Management of Land, River and Lake Boundaries*)⁴⁸. Następnego roku (9-10 listopada) w Akrze (Ghana) odbyła się konferencja o granicach morskich i szelfie kontynentalnym (*Conference on Maritime Boundaries and the Continental Shelf*), w której udział wzięły 32 państwa UA oraz przedstawiciele dwóch regionalnych wspólnot ekonomicznych: Wspólnoty Państw Sahelu–Sahary i Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej⁴⁹. W dniach 8-10 marca 2017 roku w Aruszy (Tanzania) Komisja zorganizowała warsztaty na temat sporządzania traktatów granicznych, a 7 grudnia 2020 wirtualne szkolenie o traktatach na temat trójstyku granic. Prezentacje i wystąpienia koncentrowały się na najlepszych międzynarodowych praktykach dotyczących ustanawiania trójstronnych punktów granicznych oraz na sposobach pisania właściwych traktatów (*tri-junction treaty*)⁵⁰.

W maju 2012 roku ustalono ostateczną wersję treści „Konwencji Unii Afrykańskiej o współpracy transgranicznej”, nazywanej od miejsca tego wydarzenia Konwencją z Niamey⁵¹. Została przyjęta 27 czerwca 2014 podczas 23. sesji Zgromadzenia Unii Afrykańskiej w Malabo (Gwinea Równikowa). Konwencja reguluje współpracę prowadzoną przez jednostki terytorialne, ale także tę podejmowaną przez mieszkańców regionów przygranicznych, organizacje społeczne i podmioty gospodarcze. Z punktu widzenia celów AUBP szczególnie istotne są niektóre z wymienionych obszarów współpracy transgranicznej (art. 3), takie jak: kartografia (*mapping*) i informacja geograficzna, bezpieczeństwo, szczególnie walka z przestępczością transgraniczną, terroryzmem i piractwem oraz rozminowywanie terenów przygranicznych. Podkreśla się, że skuteczna współpraca transgraniczna jest niezbędna dla *przekształcenia obszarów przygranicznych w strefy handlu i współpracy* (preambuła) i *katalizatory wzrostu, integracji społeczno-gospodarczej i politycznej kontynentu* (art. 2). Konwencja przewiduje utworzenie Funduszu Programu Granicznego (*Border Programme Fund*, art. 11), którego środki pochodzą z dobrowolnych wpłat państw członkowskich oraz innych wpływów typu darowizny i granty. Jak słusznie zauważa Maria M. Kenig-Witkowska, [p]owołanie takiego funduszu będzie miało zasadnicze znaczenie dla realizacji celów polityki AU wobec granic, ponieważ, jak pokazuje praktyka, wiele ważnych inicjatyw politycznych w Afryce nigdy nie zostało zrealizowanych z powodu niedookreślenia sposobów ich funkcjonowania⁵². Jednak dotychczas Konwencję podpisało jedynie 18 państw, z czego

⁴⁸ *Conclusions of the 2nd International Symposium on Land, River and Lake Boundaries Management, Maputo, Mozambique, 17 to 19 December 2008*, AUBP/EXP/3(VI), [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 131-135.

⁴⁹ *Pan-African Conference on Maritime Boundaries and the Continental Shelf for the Implementation of the African Union Border Programme. Conclusions*, African Union, Accra, Ghana, 9-10 XI 2009, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/conclusions-accra-eng-.pdf>, 12 IX 2022.

⁵⁰ *Drafting Tri-junction Treaties between Member States*, „AUBP Newsletter” 2020, vol. 1, no. 1, s. 4, [online] https://www.giz.de/en/downloads/AUBP_Newsletter_Dec2020_ENG.pdf, 12 IX 2022.

⁵¹ *African Union Convention on Cross-Border Cooperation (Niamey Convention)*, 17 mai 2012, EX. CL/726(XXI) ANNEX III, [w:] *From Barriers to Bridges...*, s. 89-98.

⁵² M.M. Kenig-Witkowska, *Unia Afrykańska wobec problemu granic w Afryce*, [w:] *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2015, s. 285, *Monografie Prawnicze*.

tylko sześć ją ratyfikowało⁵³. Oznacza to, że Konwencja nie weszła w życie, bowiem zgodnie z art. 15 warunkiem jej wejścia w życie jest ratyfikacja przez 15 państw⁵⁴.

W marcu 2021 roku AUBP uruchomił „Strategię Unii Afrykańskiej na rzecz zintegrowanego zarządzania granicami”, przyjętą w 2019 przez Specjalny Komitet Techniczny (*Specialized Technical Committee, STC*) ds. obrony, bezpieczeństwa i ochrony, i zatwierdzoną na 33. zwyczajnej sesji Zgromadzenia UA w lutym 2020⁵⁵. Jest ona instrumentem opracowanym w celu wykorzystania granic jako wektorów do promowania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności oraz poprawy i przyspieszenia integracji poprzez skuteczne zarządzanie granicami przy jednoczesnym ułatwianiu przemieszczania się osób, towarów, usług i kapitału pomiędzy państwami członkowskimi UA. Opiera się na pięciu filarach: (1) rozwój zdolności zarządzania granicami, (2) zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie, bezpieczeństwo granic i zagrożenia transnarodowe (cyberataki, terroryzm, ekstremizm, handel ludźmi i narkotykami), (3) mobilność, migracja i ułatwienia w handlu, (4) wspólne zarządzanie granicami i rozwój pogranicza oraz (5) zaangażowanie społeczności.

W latach 2013-2016 wydano kilka istotnych publikacji, w tym wspomniany już zbiór dokumentów zatytułowany *From Barriers to Bridges*, opracowanie pt. *Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa. General Issues and Case Studies* oraz serię podręczników/przewodników: *Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa. The User's Guidebook*; *Installation of a Cross-Border Basic Service Infrastructure. The User's Guide*; *Creation and Operation of Boundary Commissions in Africa. The User's Guide*; *African Border Dispute Settlement. The User's Guide*. Wszystkie są dostępne on-line w angielskiej i francuskiej wersji językowej. Na uwagę zasługują szczególnie pozycje o charakterze przewodników. Pierwsza z nich zawiera kompleksowy przegląd różnych etapów procesu tworzenia granic i przedstawia ważne doświadczenia zdobyte przez państwa afrykańskie w przeszłości. Druga prezentuje udane przykłady współpracy transgranicznej wynikające z lokalnych inicjatyw w sektorze opieki zdrowotnej w Afryce Zachodniej. Trzecia omawia koncepcje prawne, które kształtują pracę międzynarodowych komisji granicznych, oraz analizuje elementy proceduralne tworzenia krajowych i wspólnych komisji granicznych. Czwarta przedstawia dostępne mechanizmy pokojowego rozwiązywania sporów granicznych. Wszystkie są więc swoistym zbiorem dobrych praktyk i stanowią ważne narzędzia angażowania się państw członkowskich UA w zarządzanie granicami. Kolejny przewodnik nt. delimitacji granic opartych na rzekach jest przygotowywany. W grudniu 2020 roku ukazał się natomiast

⁵³ *List of Countries which Have Signed, Ratified/Acceded to the African Union Convention on Cross-Border Cooperation (Niamey Convention)*, African Union, 14 II 2023, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36416-sl-AFRICAN_UNION_CONVENTION_ON_CROSS-BORDER_COOPERATION_NIAMEY_CONVENTION_0.pdf, 20 III 2023.

⁵⁴ Więcej na temat Konwencji zob: H. Dumała, *Konwencja madrycka – Konwencja z Niamey: europejski wzorzec dla Afryki*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2016, t. 4, nr 1, s. 25–41.

⁵⁵ *Border Governance in Africa: an African Union Strategy*, African Union, Addis Ababa 2020, [online] <https://www.giz.de/de/downloads/2020%20English%20Popular%20Version%20Border%20Governance%20Strategy.pdf>, 15 IX 2022.

pierwszy numer Newslettera, dokumentujący zobowiązanie państw członkowskich i Komisji do wdrożenia zasad Programu Granicznego Unii Afrykańskiej w obliczu pandemii COVID-19. Przedstawia on również realizację w terenie działań państw członkowskich zmierzających do wytyczenia/wyznaczenia ich granic międzypaństwowych. Niestety pierwszy numer jest też – przynajmniej jak na razie – jedynym, choć planowano, że *AUBP Newsletter* będzie wydawany dwa razy w roku⁵⁶.

Na poziomie krajowym wskazać można następujące przykłady implementacji Programu⁵⁷: w 2011 roku AUBP ułatwił podpisanie umów o rozgraniczeniu obszarów morskich między Związkiem Komorów, Mozambikiem i Tanzanią. Po wytyczeniu wspólnej granicy między Burkina Faso a Mali w 2012 wsparto budowę transgranicznego ośrodka zdrowia dzielonego przez wsie Ouarokoy (Burkina Faso) i Wanian (Mali). Od 2015 AUBP towarzyszył Botswanie i Namibii w wytyczeniu ich wspólnej granicy, co zakończyło się podpisaniem traktatu granicznego w 2018. W latach 2016-2017 AUBP wspierał Malawi i Mozambik w delimitacji granicy na Jeziorze Niasa.

W 2017 roku kontynuowano operacje delimitacji i demarkacji w ponad 20 państwach członkowskich. Operacje te obejmowały delimitację i fizyczną demarkację (Rwanda-Uganda, Togo-Benin) oraz zebranie odpowiedniej dokumentacji dotyczącej granic. W odniesieniu do krajów nadbrzeżnych jeziora Tanganika trwał proces rozgraniczenia. Jeśli chodzi o budowanie zdolności, w następstwie wspólnego wniosku skierowanego do Komisji UA udzielono pomocy Namibii i Botswanie w opracowaniu traktatu demarkacyjnego na ich wspólnej granicy. W 2018 zakończono pierwszą fazę oznaczania trzech z dziesięciu przejść granicznych wzdłuż korytarzy bezpiecznej zdemilitaryzowanej strefy granicznej między Sudanem Południowym a Sudanem. W marcu 2020, po przeprowadzeniu oceny technicznej, Benin i Togo rozpoczęły wyznaczanie wspólnej granicy o długości 644 km, stawiając 44 znaki graniczne. Od 2016 roku do maja 2018 w ramach AUBP ustalono i wyznaczono w terenie łącznie 1592 kilometry granic⁵⁸.

W lutym 2021 Burkina Faso i Wybrzeże Kości Słoniowej utworzyły wspólną Komisję Graniczną. Gwinea i Mali zacieśniły współpracę transgraniczną na szczeblu lokalnym: w listopadzie 2019 w miejscowości Koulikoro (Mali) podpisano porozumienie o utworzeniu transgranicznych związków celowych (*Groupement Local de Coopération Transfrontalière*, GLCT) Siguiri/Kangaba i Yanfolila/Mandiana. Biura obu związków zostały uroczystie otwarte w marcu 2021 roku.

Podczas realizacji Programu Komisja Unii Afrykańskiej współpracuje zarówno z ONZ, jak i niektórymi państwami europejskimi. Na szczególne podkreślenie zasługuje współpraca z federalnym Ministerstwem Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Niemiec, a konkretnie z niemiecką agencją rozwoju – Towarzystwem Współpracy

⁵⁶ *Drafting Tri-junction Treaties between Member States...*

⁵⁷ Na podstawie: *Border Governance in Africa: an African Union Strategy...*

⁵⁸ *Briefing on the Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa to Resolve Inter-State Conflict in Africa*, 31 V 2018, [online] <https://amaniafrica-et.org/insights-on-the-psc-briefing-on-the-delimitation-and-demarcation-of-boundaries-in-africa-to-resolve-inter-state-conflict-in-africa/>, 12 IX 2022.

Międzynarodowej⁵⁹, w związku z projektem zatytułowanym „Border Governance in Africa: Support to the African Union Border Programme (AUBP)”. Projekt realizowany jest od 2008 roku, a obecnie (lata 2020-2023) trwa już jego czwarty etap⁶⁰. W jego ramach GIZ udziela państwom afrykańskim pomocy technicznej: opracowuje ekspertyzy i wspiera technologią cyfrową. Wsparcie GIZ koncentruje się na trzech aspektach:

1. Delimitacja i demarkacja. Projekt wspiera wybrane państwa członkowskie UA w lepszym określaniu (*define*) ich granic i wykorzystywaniu ulepszonych zdolności planistycznych i technicznych do wspólnego ich kreślenia. Lepsze określenie polega na zwiększeniu liczby (zagęszczeniu) oraz odnowieniu zniszczonych oznaczeń granic, a także mapowaniu obszarów przygranicznych. Obejmuje to również reformę lub tworzenie komisji granicznych, a także współpracę z lokalnymi społecznościami przygranicznymi, aby zwiększyć świadomość znaczenia granic i zapobiegać konfliktom.
2. Współpraca transgraniczna. Projekt współpracuje ze społecznościami przygranicznymi, lokalnym społeczeństwem obywatelskim i podmiotami państwowymi w celu realizacji współpracy transgranicznej na wybranych granicach.
3. Wzmocnienie UA i REC's. Jednostka AUBP i wybrane regionalne wspólnoty gospodarcze są wzmocnione we wspieraniu inicjatyw w zakresie zarządzania granicami ich państw członkowskich. Projekt współpracuje z Komisją UA i REC's, aby poprawić ich zdolności do wykonywania swoich ról jako twórców norm, mnożników i platform koordynacyjnych. Ma to na celu zwiększenie wartości dodanej Komisji dla państw oraz dalsze wzmocnienie jednostki AUBP jako stymulatora agendy zarządzania granicami oraz mnożnika instrumentów prawnych i polityk UA⁶¹.

W ramach tego projektu w latach 2016-2019 udzielono wsparcia 16 lokalnym porozumieniom współpracy transgranicznej, głównie w Afryce Zachodniej⁶². Projekt wspomagał budowę infrastruktury, takiej jak: studnie, szpitale, targi bydła i korytarze dla zwierząt na obszarach przygranicznych w regionie Sahelu, aby zapobiegać konfliktom pomiędzy pasterzami a nomadami. Zrealizowano szereg szkoleń dla funkcjonariuszy

⁵⁹ Towarzystwo (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH – GIZ*) działa od 1 stycznia 2011 roku. Powstało z połączenia *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ*, *Deutsche Entwicklungsdienst – DED* oraz *Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH – InWEnt*.

⁶⁰ Szerzej zob.: *Border Governance: Support to the African Union Border Programme*, [online] <https://www.giz.de/en/worldwide/15759.html>. Wartość wsparcia w czwartym etapie (2020-2023) wynosi 21,4 mln euro. Łącznie od początku realizacji projektu jest to 71,4 mln euro. *Border Governance: Support to the African Union Border Programme (AUBP)*, GIZ, III 2023, s. 1, [online] <https://www.giz.de/en/downloads/giz2023-en-support-african-union-border-programme.pdf>, 16 III 2023.

⁶¹ *Border Governance: Support...*

⁶² W tym regionie Afryki współpraca transgraniczna jest najbardziej zaawansowana. Zob. np. *Cross-Border Co-operation and Policy Networks in West Africa*, [online] https://read.oecd-ilibrary.org/development/cross-border-co-operation-and-policy-networks-in-west-africa_9789264265875-en#page2; E. Brunet-Jailly, *Cross-Border Cooperation: a Global Overview*, „Alternatives: Global, Local, Political” 2022, vol. 47, no. 1, s. 3-17, [online] <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/03043754211073463>, 17 III 2023.

granicznych w 28 państwach, dzięki czemu mogą oni pełnić swoje role bardziej profesjonalnie i efektywnie. Na przykład ponad 200 urzędników ds. zdrowia w Mali i Gwinei zostało przeszkolonych w zakresie zapobiegania eboli, co pomogło powstrzymać jej epidemię w Afryce Zachodniej. GIZ udzielał też wsparcia państwom członkowskim UA w tworzeniu bądź reformowaniu krajowych komisji granicznych – przykładowo Niger w 2017 roku zreformował sekretariat swojej komisji, a Wybrzeże Kości Słoniowej powołało nową. Do marca 2020 przy wsparciu GIZ podpisano sześć umów granicznych: Komory-Mozambik (2011), Seszele-Tanzania (2012), Burkina Faso-Niger (2014), Wybrzeże Kości Słoniowej-Burkina Faso (2014), Namibia-Botswana (2017) oraz Malawi-Zambia (2018)⁶³. Togo i Benin pracowały wspólnie nad delimitacją ich granicy morskiej, a Benin i Niger, po wydaniu orzeczenia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, dokładniej określiły swoją granicę na rzece Niger. Do końca 2019 roku przy wsparciu GIZ ponad 6000 kilometrów granic zostało w pełni wyznaczonych i wytyczonych w terenie.

PODSUMOWANIE

Agnes Ebo'o, oceniając poziom realizacji Programu po dziesięciu latach działalności, stwierdziła, że Program *nie osiągnął swojego pierwotnego celu zabezpieczenia wszystkich granic afrykańskich i uczynienia z nich narzędzi integracji i rozwoju, a nie konfliktów i przestępczości zorganizowanej*⁶⁴. Po kolejnych pięciu latach należy zgodzić się z tym stwierdzeniem, bowiem rezultaty Programu Granicznego Unii Afrykańskiej są dość skromne. Przyjmowane kolejne dokumenty – strategie, konwencje, plany – nie są w pełni zadawalająco przekuwane w konkretne działania z powodów o różnym charakterze.

W realizacji Programu państwa i instytucje afrykańskie napotykają na szereg problemów technicznych, takich jak niestabilne łącza internetowe i ich mała przepustowość, ograniczony zasięg telefonii komórkowej i Internetu, dostępność aktualizacji oprogramowania, w tym antywirusowego, oraz części zamiennych. Skalę działań ograniczają również wyzwania finansowe, takie jak drogie urządzenia GPS, zdjęcia satelitarne i pomiary lidar⁶⁵, oraz administracyjne, związane z długimi i skomplikowanymi procedurami przetargowymi i rekrutacyjnymi. W latach 2020-2022 dodatkową przeszkodę stanowiła epidemia SARS-CoV-2. Ponadto od początku Program dysponował bardzo niewielkimi zasobami osobowymi, a ze względu na brak

⁶³ *Border Governance: Support...*, GIZ.

⁶⁴ A. Ebo'o, *Ten years of AU Border Programme*, ENACT Observer, 5 IV 2018, [online] <https://enactafrica.org/enact-observer/ten-years-of-au-border-programme>, 25 IX 2022. Inną sprawą jest, czy tak sformułowany cel w ogóle był możliwy do zrealizowania w tak krótkim czasie i w warunkach tak skomplikowanej sytuacji na kontynencie.

⁶⁵ Od angielskiego akronimu LIDAR – *Light Detection and Ranging*. Jest to metoda mierzenia odległości poprzez oświetlanie celu światłem laserowym i pomiar odbicia za pomocą czujnika. Umożliwia tworzenie numerycznego modelu terenu.

polityki „otwartych danych” jego dostęp do danych granicznych był niepełny⁶⁶. Obecnie sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w 2021 roku, w wyniku reformy instytucjonalnej UA, doszło do połączenia departamentu odpowiedzialnego za Program z Departamentem ds. Politycznych. W rezultacie w zadaniach i funkcjach nowego „super-departamentu” (*Political Affairs, Peace and Security Department*, PAPSD) nie ma już odniesienia do AUBP, a ze struktury zniknęła odrębna jednostka odpowiedzialna za realizację Programu⁶⁷. Jak ocenia Rada Pokoju i Bezpieczeństwa, brak takiej jednostki poważnie ogranicza skuteczność Programu, ograniczając go do roli monitorującej. Zmiana ta – jej zdaniem – pozbawiła państwa członkowskie zaangażowanego, doświadczonego i bezstronnego pośrednika wspierającego ich wysiłki w rozwiązywaniu sporów granicznych lub tworzeniu ram współpracy transgranicznej⁶⁸. Może to oznaczać, że w obliczu szeregu wyzwań, jakie stoją przed państwami afrykańskimi, problem granic nie jest już kwestią priorytetową.

Podkreślić jednak należy, że pomimo tych trudności od początku realizacji Programu poczyniono istotne postępy w zakresie jego zadań. Długość granic określonych i wytyczonych w terenie rośnie, choć nie osiągnęła jeszcze nawet poziomu 50%. Spada też liczba sporów terytorialnych – ich liczba wynosiła już „tylko” 27 w 2021 roku⁶⁹.

BIBLIOGRAFIA

Agenda 2063: The Africa We Want, [online] <https://au.int/en/agenda2063/overview>.

Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf.

Ahmad M.B., *Introduction. African Boundaries and the Imperative of Definition*, [w:] *Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa. General Issues and Case Studies*, African Union Border Programme (AUBP), Addis Ababa 2014, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-2-en-2013-delim-a-demar-user-guide.pdf>.

⁶⁶ Na te wyzwania i przeszkody wskazuje Roman Meyer, doradca Programu ds. GIS i GNSS, w swoim wystąpieniu podczas Geospatial World Forum w Lizbonie w maju 2015 roku: R. Meyer, *GIZ Support to the African Union Border Programme, GIZ-AUBP*, slajd 22, [online] <https://geospatialworldforum.org/speaker/SpeakersImages/Roman%20Meyer.pdf>, 15 IX 2022.

⁶⁷ *PAPS – Mandate and Core Functions*, [online] <https://www.peaceau.org/en/page/77-paps-mandate-and-core-functions>, 20 III 2023; M. Ronceray, L.T. Shiferaw, U. Staeger, *Merging Peace and Politics: Drivers, Dilemmas and Options for the AU's New Governance Setup*, ECDPM, discussion paper no. 303, VI 2021, [online] <https://euagenda.eu/upload/publications/merging-peace-politics-drivers-dilemmas-options-au-new-governance-setup-ecdpm-discussion-paper-303-2021.pdf>, 20 III 2023.

⁶⁸ Punkt VI.50. w: *Progress Report of the African Union Commission on the Implementation of the African Union Border Program (AUBP), March 2020–March 2021*, African Union, Addis Ababa 2021, [online] https://papsrepositary.africa-union.org/bitstream/handle/123456789/1380/1023%20PSC_Ministerial%20AUBP.%2019.aug.2021_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y, 20 III 2023.

⁶⁹ *PSC Ministerial on Implementation of Aspects of Peace and Security Related to the AU Border Governance Strategy*, 19 VIII 2021, [online] <https://amaniafrica-et.org/psc-ministerial-on-implementation-of-aspects-of-peace-and-security-related-to-the-au-border-governance-strategy/>, 20 III 2023.

- Asiwaju A.I., *Cross-Border Relations in Africa*, [w:] *Governance and Border Security in Africa*, red. C.O. Bassey, O.O. Oshita, Lagos 2010.
- Asiwaju A.I., *Respacing for Peace, Security and Sustainable Development: The African Union Border Programme in European Comparative Historical Perspective*, [w:] *Respacing Africa*, red. U. Engel, P. Nugent, Leiden 2010.
- The AUBP Border Expert Database*, [online] <https://www.peaceau.org/en/page/85-au-border-programme-aubp>.
- Barbag J., *Geografia polityczna ogólna*, Warszawa 1987.
- Border Governance: Support to the African Union Border Programme (AUBP)*, GIZ, III 2023, [online] <https://www.giz.de/en/downloads/giz2023-en-support-african-union-border-programme.pdf>.
- Border Governance in Africa: an African Union Strategy*, African Union, Addis Ababa 2020, [online] <https://www.giz.de/de/downloads/2020%20English%20Popular%20Version%20Border%20Governance%20Strategy.pdf>.
- Border Governance in Africa: Support to the African Union Border Programme (AUBP)*, [online] <https://www.giz.de/en/worldwide/15759.html>.
- Briefing on the Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa to Resolve Inter-State Conflict in Africa*, 31 V 2018, [online] <https://amaniafrica-et.org/insights-on-the-psc-briefing-on-the-delimitation-and-demarcation-of-boundaries-in-africa-to-resolve-inter-state-conflict-in-africa/>.
- Brunet-Jailly E., *Cross-Border Cooperation: a Global Overview*, „Alternatives: Global, Local, Political” 2022, vol. 47, no. 1, [online] <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/03043754211073463>.
- Celebration of African Border Day*, 7 VI 2011, [online] <https://au.int/en/newsevents/20110607/celebration-african-border-day>.
- Communiqué. Adopted by the Peace and Security Council of the African Union (AU) at its 1024th meeting held at ministerial level on 19 August 2021 on the Implementation of Aspects of Peace and Security related to Border Governance in Africa*, 19 VIII 2021, Addis Ababa, PSC/MIN/COMM. 1024(2021), [online] <https://www.peaceau.org/uploads/psc.comm.1024.border-governance.africa.19.08.-2021.pdf>.
- Cross-Border Co-operation and Policy Networks in West Africa*, [online] https://read.oecd-ilibrary.org/development/cross-border-co-operation-and-policy-networks-in-west-africa_9789264265875-en#page2.
- Decision 563 of the 17th Ordinary Session of the AU Executive Council, held from 19 to 23 July 2010 in Kampala, Uganda*, Doc. EX.CL/585(XVII), PeaceAU, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/ex-cl-dec-563-xvii-e.pdf>.
- Decision on the Activities of the Peace and Security Council of the African Union and on the Status of Peace and Security in Africa*, Assembly/AU/Dec.145 (VIII), PeaceAU, [online] http://www.au.int/en/sites/default/files/decisions/9556-as-sembly_en_29_30_january_2007_auc_the_african_union_eighth_ordinary_session.pdf.
- Decision on the Conference on Security, Stability, Development and Cooperation (CSSDCA)*, AHG/Dec. 175 (XXXVIII), PeaceAU, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/ahg-dec-175-xxxviii-e.pdf>.

- Decision on the Report of the Peace and Security Council on its Activities and the State of Peace and Security in Africa – Doc. Assembly/AU/4(XVII)*, Assembly/AU/Dec. 369 (XVII), [online] https://au.int/sites/default/files/decisions/9647-assembly_au_dec_363-390_xvii_e.pdf.
- Decision on the Report of the Secretary General on the Implementation of the CSSDCA Process*, CM Dec. 666 (LXXVI), [online] <https://www.peaceau.org/uploads/cm-dec-666-lxxvi-e.pdf>.
- Declaration on the African Union Border Programme and Measures for its Consolidation*, African Union, Addis Ababa 2016, [online] <https://www.tralac.org/images/docs/10629/declaration-on-the-african-union-border-programme-and-measures-for-its-consolidation-6-october-2016.pdf>.
- Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa. General Issues and Case Studies*, African Union Border Programme (AUBP), Addis Ababa 2014, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-2-en-2013-delim-a-demar-user-guide.pdf>.
- Drafting Tri-junction Treaties between Member States*, „AUBP Newsletter” 2020, vol. 1, no. 1, [online] https://www.giz.de/en/downloads/AUBP_Newsletter_Dec2020_ENG.pdf.
- Dumala H., *Konwencja madrycka – Konwencja z Niamey: europejski wzorzec dla Afryki*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2016, t. 4, nr 1.
- Ebo’o A., *Ten years of AU Border Programme*, ENACT Observer, 5 IV 2018, [online] <https://enactafrica.org/enact-observer/ten-years-of-au-border-programme>.
- Foucher M., *African Borders: Putting Paid to a Myth*, „Journal of Borderlands Studies” 2020, vol. 35, no. 2, <https://doi.org/10.1080/08865655.2019.1671213>.
- From Barriers to Bridges. Collection of Official Texts on African Borders from 1963 to 2012*, Addis Ababa 2013, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-1-en-2013-barriers-to-bridges.pdf-bridges-elec.pdf>.
- Installation of a Cross-Border Basic Service Infrastructure. The User’s Guide*, African Union Border Programme (AUBP), Addis Ababa 2014, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-en-implem-cross-border-user-guide-elec-version.pdf>.
- Kenig-Witkowska M.M., *Unia Afrykańska wobec problemu granic w Afryce*, [w:] *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2015, *Monografie Prawnicze*.
- Kosidło A., *Problem granic państwowych w postkolonialnej Afryce*, „Dzieje Najnowsze” 2020, R. LII, nr 4, <https://doi.org/10.12775/DN.2020.4.05>.
- L.T., *Why Africa’s Borders are a Mess*, The Economist, 17 XI 2016, [online] <https://www.economist.com/the-economist-explains/2016/11/17/why-africas-borders-are-a-mess>.
- List of Countries which Have Signed, Ratified/Acceded to the African Union Convention on Cross-Border Cooperation (Niamey Convention)*, African Union, 14 II 2023, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36416-sl-AFRICAN_UNION_CONVENTION_ON_CROSS-BORDER_COOPERATION_NIAMEY_CONVENTION_0.pdf.
- List of Countries which Have Signed, Ratified/Acceded to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, African Union, 14 II 2023, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-sl-AGREEMENT_ESTABLISHING_THE_AFRICAN_CONTINENTAL_FREE_TRADE_AREA.pdf.
- List of Countries which Have Signed, Ratified/Acceded to the Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence*

- and Right of Establishment*, African Union, 16 VII 2019, [online] <https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-sl-PROTOCOL%20TO%20THE%20TREATY%20ESTABLISHING%20THE%20AFRICAN%20ECONOMIC%20COMMUNITY%20RELAT....pdf>.
- Meyer R., *GIZ Support to the African Union Border Programme*, GIZ-AUBP, [online] <https://geospatialworldforum.org/speaker/SpeakersImages/Roman%20Meyer.pdf>.
- Nguendi Ikome F., *Africa's International Borders as Potential Sources of Conflict and Future Threats to Peace and Security*, „Institute for Security Studies Paper” 2012, no. 233.
- Oduntan G., *International Law and Boundary Disputes in Africa*, Routledge 2015.
- Okumu W., *The Purpose and Functions of International Boundaries: with Specific Reference to Africa*, [w:] *Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa. General Issues and Case Studies*, African Union Border Programme (AUBP), Addis Ababa 2014, [online] <http://www.peaceau.org/uploads/au-2-en-2013-delim-a-demar-user-guide.pdf>.
- Pan-African Conference on Maritime Boundaries and the Continental Shelf for the Implementation of the African Union Border Programme. Conclusions*, African Union, Accra, Ghana, 9-10 XI 2009, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/conclusions-accra-eng-.pdf>.
- PAPS – Mandate and Core Functions*, African Union, [online] <https://www.peaceau.org/en/page/77-paps-mandate-and-core-functions>.
- Peace and Security Council 603rd Meeting. Press Statement*, 7 VI 2015, Addis Ababa, PSC/PR/BR.(DCIII), [online] <https://www.peaceau.org/uploads/psc-603-press-statement-border-disputes-7-6-2016.pdf>.
- Press Release: The African Union Calls for the Early Entry into Force of the Convention on Cross-Border Cooperation*, African Union, Addis Ababa 2014, [online] <https://www.peaceau.org/uploads/auc.com.au-cross-border-convention.01-08-2014.pdf>.
- Progress Report of the African Union Commission on the Implementation of the African Union Border Program (AUBP). March 2020–March 2021*, African Union, Addis Ababa 2021, [online] https://papsrepositary.africa-union.org/bitstream/handle/123456789/1380/1023%20PSC.Ministerial%20AUBP.%2019.aug.2021_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment*, Addis Ababa 2018, [online] https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol_on_free_movement_of_persons_in_africa_e.pdf.
- PSC Ministerial on Implementation of Aspects of Peace and Security Related to the AU Border Governance Strategy*, 19 VIII 2021, [online] <https://amaniafrica-et.org/psc-ministerial-on-implementation-of-aspects-of-peace-and-security-related-to-the-au-border-governance-strategy/>.
- Ronceray M., Shiferaw L.T., Staeger U., *Merging Peace and Politics: Drivers, Dilemmas and Options for the AU's New Governance Setup*, ECDPM, discussion paper no. 303, VI 2021, [online] <https://euagenda.eu/upload/publications/merging-peace-politics-drivers-dilemmas-options-au-new-governance-setup-ecdpm-discussion-paper-303-2021.pdf>.
- Sobczyński M., *Zmiany granic w Afryce w okresie postkolonialnym (do końca zimnej wojny)*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej” 2015, t. 4, <https://doi.org/10.18778/2300-0562.04.04>.

- Somerville K., *Africa's Border: Porous, Unprotected and Blocking Trade and Economic Development*, African Arguments, 12 II 2013, [online] <https://africanarguments.org/2013/02/africas-borders-porous-unprotected-and-blocking-trade-and-economic-development-by-keith-somerville/>.
- Touval S., *The Organization of African Unity and African Borders*, „International Organization” 1967, vol. 21, no. 1, [online] <https://www.jstor.org/stable/2705705>.
- Zajączkowski K., *Przestrzeń i granice a regionalizm w Afryce Subsaharyjskiej – afrykańska i europejska percepcja*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10.
- Żukowski A., *Pogranicza w Afryce Subsaharyjskiej. Regiony współpracy czy konfliktów?*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10.

Hanna DUMAŁA – profesor uczelni w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Politycznych, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Jej zainteresowania badawcze obejmują szeroko rozumiany regionalizm (międzynarodowy, w tym zwłaszcza afrykański, i wewnętrzny) oraz współpracę międzynarodową subpaństwowych jednostek terytorialnych. Autorka monografii *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie* (Lublin 2012) i kilkudziesięciu artykułów naukowych.