



BIULETYN

Nr 30 (1267), 23 marca 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Jak zreformować unijne misje sektora bezpieczeństwa w Afryce

Beata Górka-Winter

W ostatniej dekadzie Unia Europejska coraz aktywniej propagowała ideę reform sektora bezpieczeństwa. Do tej pory w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony prowadzono liczne operacje o tym mandacie, głównie w państwach afrykańskich, nastawione na: wdrażanie reguł dobrego rządzenia (good governance), odbudowę państwowych instytucji sektora bezpieczeństwa (wojska, policji, służb wywiadowczych itp.) oraz stworzenie mechanizmów ochrony grup społecznych najbardziej narażonych na przemoc. Pomimo instytucjonalnego i finansowego zaangażowania UE, efekty tych operacji są niezadowalające. Rzadko przyczyniają się one do lepszej ochrony obywateli objętych nimi państw.

W ostatnich latach Unia Europejska angażuje się w misje reformy sektora bezpieczeństwa (SSR), jednakże ich efekty są coraz częściej kwestionowane. Jeśli UE nie zmodyfikuje swojego podejścia do prowadzenia tych operacji, jej wizerunek jako organizacji propagującej koncepcję SSR zostanie poważnie nadszarpnięty i wpłynie na polityczną wiarygodność Unii w państwach, w których dopiero chciałyby podjąć działania. Jednocześnie potrzeba uruchamiania tego typu misji jest coraz większa, jak pokazują choćby ostatnie wydarzenia w Tunezji i innych państwach Afryki Północnej, gdzie jednym z negatywnych skutków arabskiej wiosny jest osłabienie instytucji bezpieczeństwa i utrata zdolności zwalczania zagrożeń, w tym zagrożeń terrorystycznych. Także rząd Ukrainy, gdzie doszło do inwazji sił rosyjskich na część terytorium państwa, może wkrótce zwrócić się do UE z prośbą o pomoc w ułożeniu kompleksowego planu reform sektora bezpieczeństwa.

Przesłanki zaangażowania UE w misje SSR. Przyjęta w 2003 r. unijna strategia bezpieczeństwa stwierdza dość ogólnie, że „wraz ze zwiększeniem potencjału w różnych dziedzinach powinniśmy myśleć o szerszym zakresie misji. Można byłoby włączyć w to wspólne operacje rozbrojeniowe, wsparcie dla państw trzecich w walce z terroryzmem oraz reformie sektora bezpieczeństwa. Reforma ta stanowiłaby część szerszego procesu budowy instytucji”. Wytyczne te rozwinęto w 20-stronnicowym dokumencie przyjętym przez UE w roku 2005, *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, w którym opisano pożądane standardy zaangażowania UE w reformowanie sektora bezpieczeństwa, podkreślając wagę paradygmatu *human security* (koncentracja na tworzeniu warunków bezpieczeństwa dla społeczeństwa, a nie dla instytucji państwowych), a także reguł dobrego rządzenia (*good governance*), takich jak transparentność, rządy prawa, obywatelska kontrola nad siłami zbrojnymi, orientacja na consensus itp. Gotowość Unii Europejskiej do zmierzenia się z tym zadaniem potwierdza, że uznaje ona SSR za jeden z najbardziej efektywnych instrumentów stabilizacji swego najbliższego sąsiedztwa. Poza tym uważa, że posiada odpowiedni potencjał – polityczny i materialny – by tego instrumentu użyć. Warto również przypomnieć, że UE (wcześniej jako Wspólnota Europejska) aktywnie wspierała reformy w państwach postkomunistycznych, które chciały przystąpić do NATO i UE.

Unijne operacje reform sektora bezpieczeństwa w Afryce. Większość operacyjnego zaangażowania UE w sferze SSR ma miejsce na kontynencie afrykańskim. Od 2005 r. unijni doradcy i personel szkolą siły bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga (DRK) – w misji doradczo-pomocowej w dziedzinie reformy sektora bezpieczeństwa (EUSEC – EU Mission to Provide Advice and Assistance for Security Sector Reform) oraz, od lipca 2007, w misji policyjnej (EUPOL). UE prowadzi też misję szkoleniową (EUTM – EU Training Mission) w Somalii (od

maja 2010 r.) oraz Mali (od lutego 2013 r.), a od lipca 2012 r. (w ramach EU Capacity Building – EUCAP) buduje potencjał bezpieczeństwa w Nigrze. W latach 2008–2010 UE wspierała reformę sektora bezpieczeństwa w Gwinei Bissau. Wśród najważniejszych zadań tych misji są (w zależności od potrzeb): promowanie reguł dobrego rządzenia, odbudowa instytucji sektora bezpieczeństwa (wojska, policji, służb wywiadowczych, instytucji zarządzających sektorem bezpieczeństwa itp.), włączanie byłych bojowników do regularnych sił zbrojnych, ustanawianie instytucji nadzorujących przepływy finansowe w sektorze bezpieczeństwa (w tym mechanizmu płac dla rekrutów, by zapobiec defraudacji środków), ustanawianie mechanizmów przeciwdziałania przemocy wobec grup najbardziej na nią narażonych (uchodźcy, grupy o innym pochodzeniu etnicznym niż elity rządzące państwem, kobiety i dzieci). Bardzo często UE współpracuje w tej sferze z ONZ, Unią Afrykańską czy ECOWAS, prowadzącymi inne operacje w regionie.

Efektywność operacji UE. Skutki unijnego propagowania zasad SSR są oceniane jako mało satysfakcjonujące. Wśród najbardziej oczywistych przykładów tej nieskuteczności jest ogromny poziom przemocy, z jakim styka się społeczeństwo kongijskie, chociaż od dekady unijni eksperci wspierają rząd DRK w tworzeniu sił bezpieczeństwa (armii i policji), by mogły chronić różne grupy społeczne (w szczególności kobiety, które masowo padają ofiarą gwałtów). Oprócz skomplikowanych problemów wewnętrznych – bowiem rząd DRK nie sprzyja wprowadzaniu niektórych proponowanych rozwiązań – sama UE mierzy się z trudnościami, które podważają jej wysiłki, takimi jak: brak koordynacji działań zaangażowanych instytucji (częstokroć personel unijny nie ma wiedzy o aktualnym programie reform), brak uzgodnień między UE i Wielką Brytanią, która prowadzi własną misję SSR w Kongu, brak instytucji, którą można by uznać za naturalnego politycznego lidera w programie SSR. W końcu, brakuje także koordynacji działań w różnych sektorach objętych reformą. Efektywności misji nie sprzyjają nadmierna koncentracja na aparacie administracyjnym (rozbudowana biurokracja) oraz permanentne niedofinansowanie. Problemem jest również brak mandatu przedstawicieli UE do negocjowania rozwiązań politycznych w momencie pojawiania się różnych propozycji zmian. Prócz tego program SSR został w całości przygotowany przez ekspertów zagranicznych, co podważa jedną z najważniejszych reguł jego wdrażania, tzw. *local ownership*, która oznacza, że reformy muszą być legitymizowane przez elity i społeczeństwo państwa, w którym są wdrażane. W przeciwnym wypadku ryzyko ich odrzucenia znacząco rośnie.

Misja unijna w Gwinei Bissau musiała zostać zakończona z powodu braku możliwości osiągnięcia porozumienia z rządem gwinejskim. Miała ona na celu zreformowanie gwinejskiego sektora obronnego, policji oraz wymiaru sprawiedliwości, jednak różne stronnictwa polityczne rywalizowały o władzę, wykorzystując unijne wsparcie w zwalczaniu oponentów. W dodatku zabrakło wykwalifikowanego personelu, analiz aktualnej sytuacji politycznej, informacji wywiadowczych oraz koordynacji prac zaangażowanych podmiotów (m.in. z misją ONZ).

Rekomendacje. Większość dotychczasowych doświadczeń UE jako „promotora” SSR dowodzi, że dotychczasowa koncepcja jej zaangażowania powinna zostać zmodyfikowana, jeśli chce ona pozostać wiarygodnym partnerem państw zmierzających do zreformowania swych instytucji bezpieczeństwa. Po pierwsze, istnieje potrzeba silnego przywództwa politycznego przy uruchamianiu tego typu operacji. Błędnie są one bowiem traktowane jako przedsięwzięcia techniczne (na wzór działań typu *train and equip* – szkolić i wyposażać, które prowadzono w czasie zimnej wojny). Obecnie podkreśla się, że SSR w rzeczywistości wymaga decyzji politycznych i klarownej strategii działań, która obejmie cały sektor *governance*, a nie tylko jego wybrane elementy. Jest to istotne, gdyż w wielu państwach przeszkodą we wdrażaniu reform jest ingerencja polityczna państw sąsiednich (np. Ugandy i Rwandy w DRK). Po drugie, UE powinna lepiej koordynować działania zarówno swoich instytucji, jak i zainteresowanych państw (widoczna jest tu szczególnie rywalizacja brytyjsko-francuska). Silne zaangażowanie UE na poziomie politycznym jest również potrzebne ze względu na rosnącą aktywność Indii czy Chin, które wysyłają własnych doradców do państw afrykańskich, zabiegając o swoje interesy polityczne. Po trzecie, istnieje potrzeba lepszej mobilizacji ekspertów i personelu szkolącego (np. przez ustanowienie tzw. *centres of excellence*, ośrodków doskonalenia, które grupowałyby specjalistów o unikalnej wiedzy i umiejętnościach) oraz zabezpieczenia środków finansowych, które pozwalałyby na podtrzymanie pozytywnych efektów ich prac. W końcu UE nie może zrezygnować z promowania paradygmatu *human security*, gdyż wiele skorumpowanych rządów traktuje pomoc UE jako możliwość budowania narzędzi do wzmacniania swojej pozycji politycznej, a nie zapewniania bezpieczeństwa w społeczeństwie.