

ARKADIUSZ DOMAGAŁA
Wrocław

STRATEGIA REAGOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ NA SYTUACJE KRYZYSOWE W AFRYCE

Artykuł eksploruje zagadnienie wypracowania przez Unię Europejską kompleksowej strategii reagowania na zjawiska kryzysowe na obszarze Afryki po 2003 roku przy wykorzystywaniu środków militarnych i policyjnych, zwłaszcza w kontekście zaprzestania masowych i poważnych naruszeń praw człowieka oraz poprawy stanu przestrzegania praw człowieka w długim okresie. Operacje militarne UE wykorzystują wiele środków polityki zagranicznej, czemu sprzyja przekonanie decydentów (państw UE), że jedynie kombinacja tych środków może przynieść efekty w postaci stabilizacji sytuacji polityczno-społecznej i wygenerowaniu w danym państwie wewnętrznego potencjału zapobiegającego masowym i poważnym naruszeniom praw człowieka. Strategia reagowania na sytuacje kryzysowe ma trojaki charakter: interwencji militarnych na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa, operacji cywilnych i cywilno-wojskowych implementowanych w ścisłym porozumieniu z rządem państwa goszczącego oraz wielopłaszczyznowej akcji wsparcia operacji realizowanych przez organizacje regionalne i subregionalne w Afryce. Kształt operacji i preferencja dla środków cywilnych (cywilno-wojskowych) kosztem *stricte* militarnych są także funkcją specyfiki potencjału Unii Europejskiej. Artykuł stanowi także krótki przegląd realizowanych przez UE i za pomocą jej zasobów operacji oraz wskazuje na podstawy programowo-teoretyczne dla strategii reagowania na zjawiska kryzysowe w państwach afrykańskich.

Tematyka jest istotna także ze względu na zaangażowanie polskich sił policyjnych i wojskowych w operacjach UE na kontynencie afrykańskim. Zawężenie analizy problemu do Afryki wynika z niezminiejszającej się skali naruszeń praw człowieka na tym kontynencie, rosnącego ekonomicznego znaczenia Afryki dla państw Wspólnoty, poszukiwań przez UE swojego poligonu dla realizacji własnej wizji stosunków międzynarodowych, a tym samym prób znalezienia nowych dróg dla podtrzymania pozycji politycznej w państwach afrykańskich.

TOŻSAMOŚĆ UE A WZROST AKTYWNOŚCI W SFERZE MILITARNEJ

Systematyczne działania podejmowane przez kluczowych członków Unii Europejskiej i organy Wspólnot przyczyniają się do wzrastającej roli UE jako aktora międzynarodowego w płaszczyźnie politycznej i militarnej. Proces ten ma swoją dynamikę, która

jest pochodną specyfiki funkcjonowania Unii Europejskiej jako instytucji międzynarodowej *sui generis*, potencjału UE oraz jej relacji z istotnymi dla kształtu współczesnych stosunków międzynarodowych podmiotami, głównie Stanami Zjednoczonymi.

Narastająca potrzeba użycia zasobów państw członkowskich w celu zagwarantowania podstawowych interesów Wspólnoty i jej członków w bezpośrednim sąsiedztwie Unii i na obszarach szczególnej odpowiedzialności państw członkowskich zderzała się z ograniczeniami natury politycznej (konieczność pogodzenia ambicji własnej polityki zagranicznej z polityką realizowaną na szczeblu UE), a nade wszystko szczupłością środków koniecznych dla prowadzenia aktywnej wspólnej polityki bezpieczeństwa. Przez pierwsze 10 lat funkcjonowania Unia Europejska była aktorem mało wiarygodnym (wyłączając sferę stosunków ekonomicznych), nie posiadającym ani silnej politycznej woli, ani możliwości reakcji na zjawiska kryzysowe obecne w jej otoczeniu międzynarodowym. W latach 1993-1998 Unia Europejska i jej członkowie dojrzewali do podjęcia zasadniczych decyzji dających możliwości podejmowania skoordynowanej akcji polityczno-wojskowej komplementarnej (alternatywnej?) względem operacji Stanów Zjednoczonych. Kluczowymi były m. in.

- konsens francusko-brytyjski dotyczący budowy autonomicznego potencjału na potrzeby reakcji w sytuacjach kryzysowych opartego na własnych zasobach i samodzielny proces decyzyjny (porozumienie z Saint Malo z 4 grudnia 1998 roku);
- spotkania Rady Europejskiej w Helsinkach i Kolonii oraz spotkanie ministrów obrony UE w Sintze w 1999 roku, których efektem było sformułowanie celów strategicznych odnośnie do zdolności militarnych oraz zakresu i zasięgu projektowanych operacji;
- rozwinięcie formuły Berlin Plus (głównie na szczycie waszyngtońskim NATO w 1999 r. oraz w wyniku porozumienia NATO – UE z 16 grudnia 2002 roku), umożliwiającej posługiwanie się przez UE zasobami NATO dla celów operacji ESDP¹.

Niebagatelną rolę odegrało również obnażenie słabości Unii Europejskiej podczas kryzysów na Bałkanach w latach 1992-1995 oraz w 1999 roku. Kryzys iracki w 2003 roku w przekonaniu autora nie wpłynął pozytywnie na generowanie potencjału i woli politycznej UE w zakresie aktywności militarnej (poprzednie kryzysy implikowały współpracę NATO i państw UE w kierunku komplementarności reagowania na konflikty regionalne, kryzys iracki natomiast potęgował wzajemną nieufność i *de facto* opóźniał stworzenie i implementację koherentnego systemu zarządzania kryzysowego).

Można bez obaw zaryzykować stwierdzenie, że zasadniczym celem aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej jest optymalizacja zasad funkcjonowania otaczającego UE środowiska zewnętrznego i tworzenie warunków umożliwiających swobodny rozwój Unii. Odzwierciedleniem zestawu wartości podlegających ochronie na szcze-

¹ Na temat rozwoju ESDP patrz m. in. J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Bydgoszcz 2008, s. 77-123; *From Laeken to Copenhagen. European Defence: core documents*, „Chaillot Papers” No 57, 2003, s. 73-103, 156-180; N. Gnesotto, *ESDP – Results and Prospects in EU Security and Defence Policy – the first five years (1999-2004)*, Paris 2004; I. Słomczyńska, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony*, Toruń 2007; R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 77-93.

blu ogólnym są cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa², z których część ma swoje operacyjne uszczegółowienie w postaci tzw. zadań petersberskich. Te ostatnie zostały włączone do Traktatu o Unii Europejskiej w 2000 roku – artykuł 17 ustęp drugi zmienionego TUE zakłada, że UE może przeprowadzać misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz wojskowe operacje zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju. Wraz z materializacją idei ESDP konieczne stało się skonkretyzowanie celów politycznych w postaci strategii bezpieczeństwa UE (którą przyjęto w 2003 roku), a także w dokumentach (głównie decyzjach Rady) odnoszących się do konkretnych przypadków użycia potencjału Unii w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP – *European Security and Defence Policy*).

Treść zasad i sposób ich implementacji składają się na tożsamość polityczną Unii Europejskiej, która staje się zarówno motorem napędowym, jak i racjonalizacją jej aktywności międzynarodowej. Ambicją ugrupowania i ich członków jest kreowanie warunków, które w ich przekonaniu służą nie tylko rozwojowi samej UE, ale także są co najmniej użyteczne dla reszty państw globu. Szerzenie własnych wartości (np. poprzez narzucanie siłą, nakłanianie do ich przyjęcia poprzez analizę zysków i strat *etc.*) jest atrybutem mocarstw, co pozwala domniemywać, że UE wkracza na drogę, którą od wielu lat kroczą Stany Zjednoczone. O ile jednak USA charakteryzuje działanie o nastawieniu mniej lub bardziej mesjanistycznym, to aktywność UE silniej naznaczona jest myśleniem w kategoriach powinności politycznej. Upraszczając, tzw. interesy o charakterze uniwersalistycznym, nieegoistycznym w przypadku USA są traktowane dużo bardziej instrumentalnie, jako funkcjonalne względem interesów wyższego rzędu, natomiast UE stara się nadawać im wyższą rangę, eksponując ich wartość i użyteczność jako celów samych w sobie.

PRAWA CZŁOWIEKA W DZIAŁANIACH UE NA ARENIE MIĘDZYKARODOWEJ

Szczególną rolę w relacjach zewnętrznych oraz polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE odgrywa poszanowanie i ochrona praw człowieka. Unia Europejska i wiele państw członkowskich (w najmniejszym stopniu Francja i Wielka Brytania) są w tym zakresie dużo bardziej bezkompromisowe niż Stany Zjednoczone. Jest to warunkowane genezą i drogą rozwoju Wspólnot Europejskich po 1951 roku (poszukiwanie sposobów przezwyciężenia barier rozwoju i zapewnienia bezpieczeństwa w Europie Zachodniej poprzez kombinację środków ekonomiczno-psychospołeczno-normatywnych, a także koncentracją na problemach pozamilitarnych podczas zimnej wojny). Zaważyło to na celach polityki

² Należą do nich zgodnie z art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych; umacnianie bezpieczeństwa UE we wszelkich formach; utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu Końcowego KBWE i celami Karty Paryskiej; popieranie współpracy międzynarodowej; rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

zagranicznej, tożsamości Unii Europejskiej, specyficznym postrzeganiu źródeł konfliktów, ale także przesądziło o wykorzystywaniu określonego arsenału środków. Wprost ujmują to dokumenty organów Wspólnot stwierdzając, że u podstaw Unii Europejskiej leżą poszanowanie praw człowieka i podstawowe wolności, a bez skutecznej ochrony praw człowieka nie może istnieć trwały pokój, nie można zapewnić bezpieczeństwa ani zrównoważonego rozwoju³. Stąd też przekonanie UE, że problemy poszanowania praw człowieka są tymi, za które w szczególny sposób odpowiada społeczność międzynarodowa, a kompleksowe wysiłki na rzecz poszanowania praw człowieka na świecie (zwłaszcza w Afryce) są zasadniczym elementem polityki i tożsamości Unii Europejskiej.

Warto zwrócić uwagę, że Unia Europejska i jej członkowie traktują cele polityki zagranicznej jako współzależne i niepodzielne, zakładając niemożność realizacji jednego bez osiągania innych. Analiza Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i innych dokumentów programowych uwidacznia związek między stabilnością regionalną i bezpieczeństwem a stworzeniem możliwości rozwoju ekonomiczno-społecznego, wzmocnieniem struktur państwowych, redukcją korupcji, kooperacją podmiotów krajowych i międzynarodowych *etc.* W tym kontekście poszanowanie praw człowieka (podobnie zresztą jak i inne wartości) staje się zarówno celem samoistnym, jak i środkiem do realizacji innych celów. Wymusza to kompleksowe podejście do rozwiązywania problemów międzynarodowych takich jak naruszenia praw człowieka (także terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi *etc.*), co z jednej strony oznacza jednoczesne stosowanie różnych zasobów dla realizacji danych wartości, a z drugiej oznacza wkomponowanie ochrony praw człowieka w wiele innych wartości, których implementacja jest celem wspólnych działań Unii Europejskiej. Należy mieć to na uwadze, analizując operacje UE motywowane przesłankami humanitarnymi.

Zaangażowanie Unii Europejskiej na rzecz przestrzegania praw człowieka widoczne jest głównie w działaniach dyplomatyczno-politycznych, np. aktywności w organizacjach międzynarodowych (ONZ, OBWE, Radzie Europy), reformowaniu lub tworzeniu nowych struktur odpowiedzialnych za przestrzeganie praw człowieka (Rady Praw Człowieka, Międzynarodowego Trybunału Karnego), dialogu politycznym i konsultacjach na temat praw człowieka z kluczowymi partnerami (Chinami, Iranem, państwami Ameryki Łacińskiej, Federacją Rosyjską, Unią Afrykańską *etc.*), włączaniu klauzul o ochronie praw człowieka do umów międzynarodowych, przyjmowaniu wytycznych na temat praw człowieka, wydawaniu *démarche* i oświadczeń, powoływaniu specjalnych przedstawicieli UE. Do kwestii szczególnie bliskich Unii Europejskiej w ostatnich latach należały: moratorium na stosowanie kary śmierci, prawa dzieci i wykorzystywanie dzieci w konfliktach zbrojnych, zwalczanie bezkarności zbrodni międzynarodowych, stosowanie przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, promowanie obroń-

³ Przesłanie UE określa jeden z rozdziałów dokumentu przedstawionego w ONZ w 2004 roku *The enlarging European Union at the United Nations: Making multilateralism master – 'Human rights: fundamental to everything'*, za: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1008_en.htm. Patrz także: J. Barcik, *op. cit.*, s. 207-210.

ców praw człowieka i dialogu międzykulturowego, a także tradycyjnie problemy wolnych wyborów, handlu ludźmi, tortur, praw osób należących do mniejszości⁴.

Skuteczność środków politycznych (a także ekonomicznych i normatywnych) zależy od możliwości stosowania instrumentów militarnych – są one uzupełnieniem powyższych, wzmacniają ich wiarygodność i czynią z Unii Europejskiej aktora dysponującego pełnym spektrum środków reakcji na sytuacje kryzysowe, wzmacniając w ten sposób efektywność środków pozamilitarnych, a czasem i redukując ryzyko ich zmarnotrawienia. Możliwość wykorzystywania środków wojskowych oznacza jednocześnie wzrost pozycji międzynarodowej, zmianę w postrzeganiu Unii na arenie międzynarodowej oraz wzrost prestiżu międzynarodowego, co może przekładać się na pozytywny efekt w osiąganiu celów bez konieczności stosowania środków przymusu.

PROBLEM „ZŁOTEJ GODZINY”

Powyższe uwagi są istotne w kontekście użyteczności siły zbrojnej dla osiągania celów humanitarnych. Zasoby militarne są w rozumieniu organów UE tylko jednym z instrumentów – w dodatku nie najistotniejszym, acz czasem koniecznym – reakcji na międzynarodowe sytuacje kryzysowe skutkujące naruszeniami praw człowieka. Złożoność przyczyn nieprzebrzegania praw człowieka powinna skutkować równie złożonymi mechanizmami reakcji, a przecenienie stabilizujących właściwości środków wojskowych może prowadzić do skutków odwrotnych od oczekiwanych. Siły interwencyjne narażone są na problem tzw. złotej godziny, czyli krytycznego momentu, który trwa od chwili realizacji głównych założeń militarnych (unieszkodliwienie przeciwnika w otwartym polu, objęcie kontrolą strategicznych punktów *etc.*) do momentu zapewnienia funkcjonowania administracji i zapewnienia ciągłości społeczno-ekonomicznych procesów będących podstawą egzystencji danych grup społecznych. Brak podjęcia odpowiednich działań w tym czasie prowadzi do „cywilnego chaosu” i narastania negatywnych zjawisk charakteryzujących państwa słabe (*weak states*): fragmentacji władzy w terenie, pojawienia się konkurencyjnych grup roszcujących sobie prawo do legitymizowanej władzy (abstrahując od podstaw teje legitymizacji), rozwoju grup terrorystycznych i przestępczości zorganizowanej⁵.

Odwołując się do porównań medycznych można stwierdzić, że bez umiejętnego podtrzymania procesów życiowych u pacjenta istnieje duże ryzyko wystąpienia nieodwracalnych lub trudno odwracalnych zmian, które w przypadku państwa – przedmiotu interwencji polegają na narastającej dysfunkcjonalności struktur społecznych i państwowych w zakresie kontroli zachowań i dostarczania usług publicznych (głównie zapewnienie

⁴ Roczne sprawozdanie UE na temat praw człowieka 2008, Rada Unii Europejskiej, 27 października 2008 roku, 14146/2/08 REV 2, s. 51-118.

⁵ S. Silvestri, *Revising the European Security Strategy: Arguments for Discussion* (paper prepared for the conference „European Interests and Strategic Options. The EU and global governance: rules – power – priorities”), Paris 2008, s. 15-16.

nia bezpieczeństwa). Brak odpowiednich działań interwencji w okresie „złotej godziny” jest główną przyczyną narastającej wrogości ze strony ludności cywilnej, co często prowadzi do wycofania interwencji i zniweczenia wcześniej uzyskanych korzyści. Taki typ zagrożeń predestynuje wykorzystywanie sił o charakterze eksperckim, przede wszystkim policyjnym, co jest obecnie silnie zaznaczone i widoczne w praktyce interwencyjnej Unii Europejskiej. Problem „cywilnego chaosu” jako konsekwencji zbagatelizowania tzw. złotej godziny bądź braku zasobów koniecznych do zagwarantowania „cywilnego porządku” wystąpił m.in. w Somalii (1992-1995), Bośni i Hercegowinie (1992-1995), Haiti (1994), Timorze Wschodnim (1999), a także Iraku po 2003 roku⁶. Stosowane w operacjach środki (wojskowe, policyjne, ekonomiczne, dyplomatyczne *etc.*) należy postrzegać więc jako komplementarne, co przekłada się na komponowanie misji nie tyle *stricte* militarnych, co cywilno-wojskowych, z silnymi elementami *peace-building*, zwłaszcza tworzenia instytucjonalnych podstaw rozwoju społeczno-ekonomicznego i przestrzegania praw człowieka (policja, sądownictwo, sektor bezpieczeństwa).

Na złożoność przyczyn niestabilności, konfliktów, upadku państw jednoznacznie wskazuje europejska strategia bezpieczeństwa z grudnia 2003 roku. Reagowanie na współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa wymagają kombinacji środków militarnych, policyjnych, humanitarnych, prawnych, ekonomicznych – stosowanych na różnych etapach od prewencji, poprzez zwalczanie aż po rekonstrukcję społeczno-ekonomiczną i budowę zasobów cywilnych⁷. Unia Europejska jest szczególnie dobrze wyposażona w zasoby odpowiednie do kompleksowej reakcji na zagrożenia dla „bezpiecznej Europy w lepszym świecie” i systematycznie rozbudowuje w celach ekspedycyjnych potencjał policyjny i militarny⁸.

Zasadniczym elementem operacji zakładających użycie siły jest zagwarantowanie i utrzymanie bezpieczeństwa. Waga takich operacji – a pamiętać należy że ich implementacja jest możliwa w zasadzie od 2003 roku – polega więc na tym, że dają możliwość efektywnego zastosowania innych środków (ekonomicznych, normatywnych, humanitarnych *etc.*). Stąd też strategia wskazuje na zapewnienie bezpieczeństwa jako warunek wstępny rozwoju państw w sąsiedztwie UE (zwłaszcza na Bałkanach, w Afryce i państwach byłego ZSRR). Bez realizacji tego celu zagrożone państwa trwają w niekończącym się cyklu niestabilności, braku bezpieczeństwa i biedy⁹. Kompleksowo-

⁶ Patrz m. in. J. Stephenson, *Losing the Golden Hour. An Insider's View of Iraq's Reconstruction*, Dulles 2007, *passim* oraz P. Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford 2007, s. 64-78 i 99-156

⁷ *European Security Strategy, 'A Secure Europe in a Better World'*, Brussels 2003, s. 7, za: www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

⁸ Patrz *Civilian Headline Goal 2010* (approved by the ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference and noted by the General Affairs and External Relations Council on 19 November 2007), za: http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf; *Headline Goal 2010* (approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004), za: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

⁹ *European Security Strategy...*, s. 2 i 13; A. Baileys, *The EU and a 'better world': what role for the*

wość zagrożeń i potrzeba kompleksowej odpowiedzi na zagrożenia predestynują zbiorowy wysiłek – podejmowany przez wiele instytucji międzynarodowych o zasięgu regionalnym i ogólnoświatowym. Ich działania, jako że mogą polegać na użyciu siły, powinny bezwzględnie dysponować międzynarodową legitymizacją, której poszukiwać należy w postanowieniach Karty Narodów Zjednoczonych. Strategia UE nazywa swoje podejście „efektywnym multilateralizmem” i zwraca szczególną uwagę na rolę instytucji ekonomicznych (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu, grupa Banku Światowego), regionalnych (np. Unia Afrykańska), ale także struktur takich jak *NATO* i Międzynarodowy Trybunał Karny¹⁰.

INTERWENCJE MILITARNE UNII EUROPEJSKIEJ

Komponent humanitarny pojawiał się we wszystkich operacjach Unii Europejskiej, przy czym największą rolę odegrał w misjach obecnych na kontynencie afrykańskim. Stworzona i uzupełniona strategia zarządzania kryzysowego wykorzystuje trzy typy zaangażowania UE i jej członków. Ze względu na podmiotowość politycznomiędzynarodową UE na scenie międzynarodowej i wiarygodność stosowanych środków dyplomatycznych istotne są operacje militarne, zwłaszcza te przeprowadzane bez pomocy USA i poza formułą Berlin Plus. Biorąc pod uwagę specyfikę potencjału UE (zarówno aspekty pozytywne, np. rolę zasobów ekonomicznych, podkreślanie wagi *peace-building* oraz negatywne, np. niedostatek własnych zasobów militarnych) rosnącego znaczenia nabierają operacje cywilne oraz operacje wsparcia dla Unii Afrykańskiej i struktur subregionalnych w zakresie misji pokojowych.

Do misji militarnych podejmowanych zawsze na podstawie odpowiedniej rezolucji Rady Bezpieczeństwa odwołujących się do rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych należą: operacja *Artemis* w Ituri w Kongo (2003), EUFOR w Demokratycznej Republice Konga (2006), EUFOR w Czadzie i Republice Środkowo-Afrykańskiej (2008). Do misji policyjnych i cywilno-wojskowych zaliczyć można m.in. EUPOL i EUSEC w Kongo i EU SSR w Gwinei Bissau (2008). Ponadto warto pamiętać o innych operacjach wsparcia realizowanych na kontynencie afrykańskim poprzez Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (*Africa Peace Facility*), np. FOMUC w 2003 roku (*Force multinationale en centrafrica*, od 2008 *Mission de consolidation de la paix en Centrafrique* MICOPAX) w Republice Środkowo-Afrykańskiej, AMISOM (*African Mission in Somalia*) w Somalii (2007), a przede wszystkim wsparciu dla misji

European Security and Defence Policy? „International Affairs” Vol 11, 2008, s. 117-122. Patrz także: *Sprawozdanie roczne w sprawie działań UE w ramach zapobiegania konfliktom, w tym realizacji programu UE dotyczącego zapobiegania konfliktom z użyciem siły*, Bruksela 17 czerwca 2008, za: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede250608conflictprevention_/SEDE250608conflictprevention_en.pdf

¹⁰ Więcej na ten temat E. Barth Eide, *Effective Multilateralism: Europe, Regional Security, and a Revitalised UN*, Foreign Policy Centre Global Report, December 2004, za: <http://fpc.org.uk/fsblob/350.pdf>

Unii Afrykańskiej w Darfurze (AMIS II) w latach 2005-2007. Na uwagę zasługują również te samodzielne operacje członków UE na kontynencie afrykańskim, których doświadczenia wpłynęły na koncepcję instytucjonalno-cywilnego wsparcia dla państw afrykańskich.

ARTEMIS

Wybuch wojny domowej w Zairze w 1999 roku skutkowałą katastrofą humanitarną, zwłaszcza w bogatych w surowce naturalne wschodnich prowincjach. Skomplikowana sytuacja etniczna, infiltracja państw ościennych i słabość rządu centralnego utrudniały rozwiązanie sporów, a mediacja państw afrykańskich (Angoli, Tanzanii, Zambii), a także Unii Afrykańskiej i ONZ nie przynosiły efektów. Sytuację pogarszała obecność uchodźców, głównie plemion Hutu, co destabilizowało sytuację etniczną we wschodnich regionach kraju i ułatwiała penetrację ze strony Rwandy i Ugandy. Konflikt w Ituri w północno-wschodniej części kraju między lepiej usytuowanymi społecznie Hemu i uboższymi Lendu ludzako przypominał sytuację w Rwandzie¹¹. W ciągu trzech lat walk w dystrykcie śmierć poniosło około 50 tys. osób, a 500 tys. musiało opuścić swe domostwa.

Walczące ze sobą milicje na przemian uzyskiwały wsparcie Rwandy i Ugandy, co przedłużało i podsycalo międzyplemienny konflikt. Nadzieję na rozwiązanie konfliktu niosło podpisane w 2002 roku porozumienie z Luandy przewidujące wycofanie się wojsk ugandyjskich z Ituri i powołanie tymczasowej administracji dystryktu, któremu jednak sprzeciwiło się prorwandyjskie i wybitnie antyrządowe UPC (*Union of Congolese Patriots*). Próżni bezpieczeństwa nie zdołały wypełnić ani siły rządowe, ani MONUC (*United Nations Organization Mission in the Democratic Congo*), a oddziały UPC zajęły stolicę dystryktu Buni 12 maja, co zagroziło procesowi pokojowemu i groziło eskalacją konfliktu. W wyniku walk około 200 tys. osób opuściło miasto¹². Obawa przed „drugą Rwandą” zmobilizowała społeczność międzynarodową, a na apel Kofiego Annana odpowiedziała UE. 30 maja 2003 roku Rada Bezpieczeństwa rezolucją 1484 na podstawie rozdziału VII Karty autoryzowała rozmieszczenie sił międzynarodowych (*Interim Emergency Multinational Force – IEMF*), których celem stało się przy użyciu wszelkich koniecznych środków (*all necessary means*) ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej w Ituri, poprawa sytuacji humanitarnej, ochrona lotniska, personelu ONZ oraz obozów dla uchodźców. Rezolucja podkreślała tymczasowość IEMF. 5 czerwca Rada UE ustaliła ramy operacji *Artemis*, która miała być pierwszą misją militarną w ramach ESDP o charakterze humanitarnym. 12 czerwca 2003 roku Rada UE przyjęła plan operacyjny

¹¹ Ituri zamieszkiwały też inne mniej liczne plemiona, a milicji i zorganizowanych bojówek było w 2002 roku dwanaście.

¹² *International Crisis Group*, „ICG Africa Report” No 64, Nairobi, New York, Brussels, 13 June 2003, s. 8-13.

i podjęła decyzję o wysłaniu misji wojskowej do Demokratycznej Republiki Konga¹³. Sformowano szeroką koalicję (akces zgłosiło 17 państw, personel militarny wysłało 9 państw), a dowództwo spoczęło w rękach Francji (komendantem misji został francuski generał Bruno Neveux, a dowódcą polowym generał Jean-Paul Thonier), która w porównaniu do interwencji *Turquoise* w Rwandzie w 1994 roku zachowywała polityczną powściągliwość¹⁴. Misję zakończono 1 września 2003 roku, po przybyciu dodatkowych sił MONUC. Operację *Artemis* oceniano jako ryzykowną, ale mimo to zakończyła się pełnym sukcesem – zrealizowano założone w rezolucji Rady Bezpieczeństwa cele, choć pamiętać należy, że była znacznie ograniczona co do czasu i miejsca¹⁵.

EUFOR W DEMOKRATYCZNEJ REPUBLICIE KONGA

Rezolucja 1671 Rady Bezpieczeństwa (25 kwietnia 2006) upoważniała Unię Europejską do podjęcia wszelkich możliwych środków w celu wsparcia MONUC, jeśliby misja ONZ napotkała poważne trudności w realizacji swojego mandatu¹⁶. Dotyczyć miało to w szczególności ochrony ludności cywilnej, ochrony lotniska w Kinszasie, prowadzenia misji ratowniczych wobec zagrożonych osób oraz ochrony personelu i majątku MONUC. Misja Unii Europejskiej miała istotne znaczenie dla zagwarantowania stabilności podczas wyborów prezydenckich. Operacja rozpoczęła się 12 czerwca 2006 roku, a siły EUFOR osiągnęły pełną zdolność operacyjną 29 lipca, czyli dzień przed pierwszą turą wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Dowódcą operacji był niemiecki generał Karlheinz Viereck, a dowódcą sił w Kinszasie francuski generał dywizji Christian Damay. Kontyngent EUFOR liczył około 2500 żołnierzy, z czego w Kinszasie stacjonowało ok. 1200 żołnierzy, a pozostałe siły pozostawały jako rezerwa w Gabonie. Najliczniejsze kontyngenty wojskowe wystawiły Francja (ponad 800 żołnierzy), Niemcy, Hiszpania i Polska. Poza nimi w operacji wzięło udział kilkanaście państw z Unii i spoza niej (Turcja i Szwajcaria). Misja zakończyła się 30 listopada 2006 roku, czyli miesiąc po II turze wyborów i 2 dni po uznaniu Josepha Kabile za prezydenta przez Sąd Najwyższy Kongo.

Kontrowersje wokół EUFOR w Demokratycznej Republice Konga dotyczyły przede wszystkim liczebności wojsk i rozmieszczenia misji, co jednak jest funkcją iluzoryczności samych wyborów (rząd sprawuje efektywną kontrolę nad regionem wokół stolicy, zachodnią częścią kraju i większymi miastami). Choć niezbyt liczny kontyngent UE miał ograni-

¹³ Council Joint Action 2003/423/CFSP, 5 czerwca 2003 (OJEU L143/50, 11.06.2003).

¹⁴ Na 2200 żołnierzy misji, połowę stanowili Francuzi. Na temat interwencji w Ituri patrz także J. Miskel, R. Norton, *Intervention in Democratic Republic of Congo*, „Civil Wars” No. 6, Vol. 4 (Winter 2003), s. 1-13; A. Domagała, *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław-Bydgoszcz 2008, s. 142-143.

¹⁵ *International Crisis Group*..., s. 7.

¹⁶ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1291 z 24 lutego 2000, S/RES/1291 (2000); Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1565 z 1 grudnia 2004, S/RES/1565 (2004); Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1671 z 25 kwietnia 2006 roku, S/RES/1671 (2006). Patrz także <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8698.doc.htm>

czone możliwości reagowania w przypadku wystąpienia poważnych incydentów zbrojnych, to skutecznie interweniował w przypadku starć między zwolennikami Kabili a jego kontrkandydata Jeana Pierre'a Bemby. Bemba zadeklarował, że nie będzie podważał wyniku wyborów przez użycie siły, w czym swój udział miały zapewne siły EUFOR i MONUC.

EUFOR W CZADZIE/REPUBLICIE ŚRODKOWOAFRYKAŃSKIEJ

Konflikt w Darfurze skutkował napływem prawie 250 tys. osób do Czadu i Republiki Środkowoafrykańskiej (RŚA). Fala uchodźców destabilizowała sytuację obu państw targanych konfliktami wewnętrznymi, a rządy zarówno Czadu, jak i RŚA podtrzymywały stanowisko, że siły rebelianckie otrzymują wsparcie ze strony Sudanu. W Republice Środkowoafrykańskiej od 2004 roku trwa wojna domowa między siłami rządowymi a Unią Demokratyczną Sił na rzecz Jedności dowodzoną przez Michela Detodia. W Czadzie od 2005 roku różne ugrupowania (Zjednoczony Front na rzecz Demokratycznej Zmiany, Zjednoczone Siły na rzecz Rozwoju i Demokracji, Zgromadzenie Sił na rzecz Zmiany) podjęły walkę z wojskami rządowymi, a prorządowe milicje Dżandżawidów z Sudanu często przekraczały granicę, atakując miejsca dyslokacji uchodźców, a nawet wojska rządowe. Interwencja w Czadzie i RŚA była naturalną konsekwencją zaangażowania międzynarodowego w Sudanie (brak działań prawdopodobnie zniweczyłby dotychczasowe wysiłki ONZ, Unii Afrykańskiej i UE) – trzy konflikty są ze sobą ściśle powiązane i rozwiązanie polityczne będzie skuteczne tylko wtedy, gdy będzie obejmowało trzy państwa¹⁷.

25 września 2007 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła jednogłośnie rezolucję 1778 powołującą misję MINURCAT (*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*) oraz upoważniającą UE do użycia wszelkich możliwych środków w celu: zapewnienia bezpieczeństwa koniecznego dla dostarczenia pomocy humanitarnej, ochrony ludności cywilnej, głównie uchodźców oraz IDPs (uchodźców wewnętrznych), ochrony personelu i majątku ONZ, a także zapewnienia egzekwowania prawa i funkcjonowania policji w obozach i miejscach przebywania uchodźców, umożliwienia siłom ONZ wyszkolenie policji czadyjskiej, stworzenia warunków do zainicjowania obywatelskiego wysiłku na rzecz rozwoju i odbudowy niezbędnych do ułatwienia dobrowolnego powrotu przesiedleńców¹⁸.

28 stycznia 2008 roku Rada UE podjęła decyzję o wysłaniu wielonarodowych sił do Czadu i RŚA w ramach ESDP, a także przyjęła plan operacyjny i zasady postępowania (*rules of engagement*) adekwatne dla rezolucji Rady Bezpieczeństwa¹⁹. Siły

¹⁷ B. Seibert, *African Adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and the Central African Republic*, „MIT Security Studies Program Working Paper” November 2007, s. 7-16.

¹⁸ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1778 z 25 września 2007, S/RES/1778 (2007). Patrz także A. Miller, M. Zieliński, *Misja wielonarodowych sił pokojowych w Republice Czadu (EUFOR Tchad/RCA)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” nr 3 (174) 2008, s. 118-119.

¹⁹ Joint Action 2007/677/CFSP, 25 października 2007 (OJ L 279 23.10.2007).

EUFOR, złożone z 3300 żołnierzy (głównie francuskich, polskich i irlandzkich), zostały rozmieszczone we wschodniej części Czadu i północno-wschodnim regionie RŚA²⁰. Pod kontrolą EUFOR znajduje się teoretycznie teren o powierzchni 300 tys. km² oraz ponad 1,2 mln osób, wliczając w to zarówno ludność rodzimą oraz uchodźców i IDPs. Misja UE składa się wyłącznie z komponentu militarnego, jednakże MINURCAT (operacja ONZ ma zastąpić siły Unii Europejskiej po 15 marca 2009 roku) akcentuje potrzebę szkolenia miejscowych służb policyjnych (także w zakresie praw człowieka i praworządności) i przygotowania reform z zakresu bezpieczeństwa.

MISJE POLICYJNO-WOJSKOWE ORAZ MISJE WSPARCIA

Analizowane powyżej interwencje niosły bezsprzecznie pozytywny skutek humanitarny, ale miały one istotne wady, typowe dla interwencji humanitarnych podejmowanych w latach 90. Należą do nich obiektywne trudności (logistyczne, klimatyczne, infrastrukturalne, polityczne) w używaniu zasobów militarnych, wysokie ryzyko i rosnące koszty polityczne dla państw podejmujących interwencję, a także ich ograniczona efektywność mierzona wpływem na stan poszanowania praw człowieka w długim okresie. Ponadto, niedostatki militarne UE zawężają możliwości reakcji militarnej, determinują wybór działań co do celów, miejsca i czasu, częstokroć prowokując pytania o sensowność akcji (*vide* EUFOR w DR Konga). Operacje Unii Europejskiej mogą być zrealizowane jedynie wtedy, gdy reakcja na sytuację kryzysową będzie „w zasięgu” UE, co oznacza w istocie możliwość przeprowadzenia interwencji adekwatnej do posiadanych zasobów militarnych, niską intensywność konfliktu lub kryzysu, odpowiednio niewielkie siły potencjalnych przeciwników sił interwencyjnych. Czynnikiem determinującym skalę operacji są również warunki infrastrukturalno-klimatyczne w państwie przedmiocie interwencji i zdolności logistyczne UE. Rodzi to zrozumiałe dylematy: sukces interwencji *Artemis* przytłumia wielokrotnie przypomniany dramat ludności cywilnej w Kivu, gdzie rozmiar przemocy, liczba ofiar i wypędzonych była dużo większa niż w Ituri – UE nie była jednak zdolna do przeprowadzenia operacji na szeroką skalę.

Specyfika potencjału UE, doświadczenia interwencji na kontynencie afrykańskim po 2000 roku, a także inne operacje (np. interwencja NATO w Kosowie w 1999 i USA w Iraku w 2003 roku) skłaniały do zmian w sposobie myślenia i reagowania na problemy upadku państw i naruszania praw człowieka. Operacje reagowania kryzysowego i standardowe misje wojskowe realizowane na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa i rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych zostały uzupełnione (a nie zastąpione!) nowymi instrumentami.

Obecna strategia reagowania Unii Europejskiej na sytuacje kryzysowe wiąże się przede wszystkim z zaangażowaniem w operacje, w których UE jedynie bierze udział

²⁰ Początkowo zakładano obecność 3700 żołnierzy oraz grupy rezerwowej w liczbie 600 osób. Patrz H. G. Ehrhart, *Assessing EUFOR Tchad/CAR*, „European Security Review”, No. 42, December 2008, s. 2, 3.

pośrednio (bez wysyłania jednostek bojowych i policyjnych). Są to nade wszystko misje przeprowadzane przy wykorzystaniu zasobów UE, ale kierowane przez Unię Afrykańską. Drugi element strategii wiąże się z zaakcentowaniem miękkich aspektów siły (*soft power*) i podkreśla odpowiednie wykorzystanie zasobów ludzkich (przy koniecznym wsparciu finansowym) dla powstania stabilnych podstaw instytucjonalnych i społecznych zapobiegających w długim okresie naruszeniom podstawowych praw człowieka. W ten nurt wpisują się także misje, w których personel militarny nie pełni funkcji bojowych, ale doradcze.

Istotną rolę w kreowaniu strategii zaangażowania UE na kontynencie afrykańskim odegrały operacja *Licorne* (interwencji Francji w Wybrzeżu Kości Słoniowej w 2003 r.), a przede wszystkim interwencja Wielkiej Brytanii w Sierra Leone w 2000 r. Po interwencji wojskowej wspierającej UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone*) siły brytyjskie skoncentrowały się na wszechstronnym szkoleniu armii rządowej i opracowaniu taktyki sił UNAMSIL (kontyngent zwiększono w 2001 r. do 17,5 tys. żołnierzy), co szybko przyniosło efekty w zwalczaniu rebeliantów Zjednoczonego Frontu Rewolucyjnego RUF i tzw. *West Side Boys*²¹. Interwencja brytyjska zdecydowanie wzmocniła pozycję demokratycznie wybranego prezydenta Ahmeda Kabbaha, ale o jej powodzeniu przesądziły działania wspierające społeczną reintegrację i odbudowę państwa – rozbrajanie rebeliantów²², ich reintegracja (zwłaszcza młodocianych) z ich rodzinami i społecznościami lokalnymi, stworzenie korpusu służby cywilnej, sponsorowanie kampanii antykorupcyjnej, tworzenie armii (także włączanie do niej byłych rebeliantów, co miało wymiar raczej społeczno-ekonomiczny niż polityczny), doradztwo w zakresie sądownictwa i policji oraz restytucję administracji poprzez wsparcie lokalnych wodzów plemiennych. Bez wątpienia druga faza zaangażowania (a nie sama obecność UNAMSIL i interwencja zbrojna Wielkiej Brytanii w 2000 roku) wpłynęła na ustabilizowanie sytuacji i stopniowe wygaszenie ognisk zapalnych. W 2002 roku obwieszono koniec konfliktu i przeprowadzono wybory prezydenckie i parlamentarne.

Rozmieszczenie przez Francję na Wybrzeżu Kości Słoniowej 4 tys. żołnierzy we wczesnej fazie konfliktu między siłami rządowymi wspieranymi przez prorządowe milicje (głównie tzw. *Young Patriots*) a rebeliantami, prawdopodobnie zapobiegło masowym zabójstwom ludności napływowej i muzułmańskiej²³. Próby zachowania neutralności przez Francję zostały odczytane przez rządzące ugrupowania i chrześcijańską mniejszość jako wsparcie rebeliantów, co wywołało antyfrancuskie protesty. Poprawę sytuacji przyniosło wsparcie sił francuskich przez państwa ECOWAS (ECOMICI – *ECOWAS Mission in Coast Ivory*), *nota bene* wydatnie wspomaganych przez Francję. Wniosek dla strategii

²¹ K. Trzciniński, *Wojna w Liberii i Sierra Leone. Geneza, przebieg następstwa*, Warszawa 2002, s. 145-151.

²² W ciągu roku rozbrojono ponad 46 tys. rebeliantów, przejęto 1,3 mln sztuk amunicji, a uczestnicy programu demobilizacji otrzymywali zapomogę w wysokości 150 dolarów, co miało istotny ekonomiczny wymiar operacji. Na temat działań brytyjskich patrz: R. Youngs, *The EU and Conflict in West Africa*, „European Foreign Affairs Review” Vol 11, 2006, s. 340-345.

²³ T. Boyer, *Ivory Coast: A Case Study in Intervention and Prevention of Genocide*, Maxwell Air Force Base, Alabama, April 2006, s. 16-17; R. Youngs, *op. cit.*, s. 345-350.

zaangażowania francuskiego był oczywisty: interwencje francuskie powinny mieć komplementarny charakter względem operacji subregionalnych i regionalnych struktur, stymulowanych i militarnie oraz finansowo wspieranych przez Francję. W 2005 roku obwieszczono zakończenie konfliktu, w czym niebagatelny udział miały też siły ONZ (UNOCI – *United Nations Operation in Coate d'Ivoire*) z silnie rozbudowanym komponentem cywilnym.

Cywilno-wojskowe misje przeprowadzone w Demokratycznej Republice Konga miały na celu zneutralizowanie negatywnych konsekwencji wojny domowej, słabości instytucji centralnych i przewyciężenie 'cywilnego chaosu'. Misja EUPOL Kinszasza była pierwszą unijną misją policyjną w Afryce, a po operacji *Artemis* była kolejnym krokiem na drodze ku ustabilizowaniu sytuacji wewnętrznej w Demokratycznej Republice Konga. Misja była powołana dzięki wspólnemu działaniu Rady UE (9 grudnia 2004 r.) i realizowana równoległe z działaniem sił pokojowych ONZ (MONUC) na wyraźną prośbę rządu DRK. Głównym celem nielicznej, 30-osobowej misji była pomoc Kongijskim Siłom Policyjnym w Kinszasie poprzez monitoring i doradztwo, np. w zakresie reformy i reorganizacji policji kongijskiej. Szkolenia policji uwzględniały m. in. aspekty praworządności i przestrzegania praw człowieka. Misja trwała ponad 2 lata: od 12 kwietnia 2005 roku do 30 czerwca 2007 roku. Kontynuacją EUPOL Kinszasza była operacja EUPOL DR Konga. Prawie czterdziestu specjalistów w zakresie prawa karnego, praw człowieka, korupcji, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz równouprawnienia miało wspierać i doradzać władzom DRK w czasie przygotowywania, a także przeprowadzania przez nie reformy sektora bezpieczeństwa²⁴. Szczególny nacisk w prowadzonych działaniach położono na współpracę z reformowanym wymiarem sprawiedliwości. Mandat EUPOL przedłużono do 30 września 2011 r.

Wzmocnienie instytucjonalne armii było celem misji EUSEC w Demokratycznej Republice Konga. 2 maja 2005 roku Rada UE ustanowiła w ramach ESDP operację, której celem miała być reforma kongijskiego sektora bezpieczeństwa, w tym reorganizacja i integracja sił zbrojnych, wprowadzenie zmian w finansowaniu armii i funkcjonowaniu wojskowej administracji. Faza operacyjna rozpoczęła się 8 czerwca 2005 roku. Mimo niewielkiej liczebności misji (40 osób) obecność fachowego personelu i doradztwa w kluczowym dla zapewniania bezpieczeństwa w ogarniętym chaosem państwie wpływała znacząco na stabilizację sytuacji w długim okresie. Obecny mandat EUSEC wygasa w 2012 r.

Innym przykładem wsparcia typu SSR (*Security Sector Reform*) jest pomoc dla Gwinei Bissau. 10 grudnia 2007 roku Rada UE uzgodniła ogóle ramy misji ESDP wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Gwinei Bissau. Operacja jest realizowana przy ścisłej współpracy z rządem Gwinei Bissau. Politycznym celem UE jest doprowadzenie do powstania stabilnych instytucji, zdolnych do reagowania na potrzeby społeczeństwa związane z zapewnieniem bezpieczeństwa fizycznego. Misja została przewidziana jako działanie ograniczone pod względem celu, czasu trwania i zasobów i skupiła się na pomocy w stwo-

²⁴ M. Martinelli, *Helping Transition: EU Police Mission in Congo the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes*, „European Foreign Affairs Review”, Vol. 11, 2006, s. 386-393.

rzeniu warunków umożliwiających pełne wdrożenie reformy sektora bezpieczeństwa²⁵. Misję zakończono 30 września 2010 r. W jej skład wchodziło 15 ekspertów z państw członkowskich UE.

INSTRUMENT NA RZECZ POKOJU W AFRYCE

Celem powołanego w 2004 r. Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (*Africa Peace Facility*) jest wsparcie regionalnych i subregionalnych organizacji afrykańskich, tak by były zdolne do wzięcia odpowiedzialności i przeprowadzania operacji pokojowych²⁶. APF został zasilony środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju (250 mln euro), który zagwarantowanie pokoju i minimum bezpieczeństwa na kontynencie uznał za wstępny warunek zapewnienia stałego i trwałego rozwoju państw afrykańskich. Większość środków została przeznaczona na finansowanie misji (transport, amunicja, wyposażenie, lekarstwa *etc.*), a 35 mln euro na wzmocnienie zdolności UA do przeprowadzania operacji pokojowych poprzez doradztwo, planowanie i pomoc techniczną. APF ma stać się w rozumieniu projektodawców elementem budowy „afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa”. Finansowane przez UE operacje muszą być zgodne z zasadami Karty NZ, a operacje wymuszania pokoju (*peace-enforcement*) wymagają odpowiedniej rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Pierwszym beneficjentem Instrumentu był FOMUC, ale testem dla programu było wsparcie dla misji Unii Afrykańskiej w Sudanie.

Unia Afrykańska nie była w stanie finansowo i technicznie podjąć wysiłku przeprowadzenia operacji pokojowej w Darfurze. Swoją pomoc zaoferowała Unia Europejska, co było potwierdzeniem strategicznej współpracy w zakresie rozwoju oraz umacniania pokoju i bezpieczeństwa w Afryce (*vide* postanowienia szczytu UA w Maputo)²⁷. Unia Europejska wsparła finansowo misję Unii Afrykańskiej w Darfurze (AMIS – *African Mission in Sudan*) kwotą przeszło 210 mln euro (wartość całkowitej pomocy przekroczyła 300 mln euro). UE zintensyfikowała swoją pomoc wraz z powiększeniem kontyngentu, w tym pojawieniem się personelu policyjnego (1600) oraz obserwatorów wojskowych (700). Obok wsparcia finansowego Unia udzieliła koniecznej pomocy logistycznej (w trakcie misji przetransportowano 2000 osób z personelu UA) w zakresie planowania, dostarczyła wyposażenie i sprzęt, wsparła szkolenie i rozwój jednostki policyjnej w ramach Unii Afrykańskiej. Ponadto komponent militarny AMIS wsparł 100-osobowy, a policyjny 50-osobowy personel z państw członkowskich UE²⁸.

²⁵ Decyzja Rady w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Republiką Gwinei Bissau w sprawie statusu misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau, za: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st09/st09032.pl08.pdf>.

²⁶ Decision on the Establishment by the European Union of a Peace Support Operation Facility for the African Union, Assembly of the African Union, Second Ordinary Session, 10-12 July 2003, Maputo, za: <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/12HoGAssembly2003.pdf>.

²⁷ Council Joint Action 2005/557/CFSP on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan, 18 lipca 2005 (OJEU L188/46, 20.07.2005).

²⁸ International Crisis Group, *The EU/AU Partnership in Darfur Not yet Winning Combination*, Africa Report, No 99, 2005, s. 9-13.

RECAMP

Przyjęcie bardziej holistycznej strategii reagowania na sytuacje kryzysowe i wzbogacanie jej o nowe elementy ma swoje podstawy koncepcyjno-programowe. Warto tu obok ogólnej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa wspomnieć o francuskiej koncepcji reagowania na kryzysy w Afryce, która była jednym z fundamentów filozofii odpowiedzi Unii Europejskiej na zagrożenia dla stabilności, konfliktów i naruszeń praw człowieka w Afryce. Po 1994 r. i krytyce francuskiego zaangażowania w konflikt w Rwandzie oraz sposobu przeprowadzenia interwencji *Turquoise* we Francji narastała świadomość potrzeby zmiany koncepcji zaangażowania militarnego w Afryce. Program RECAMP (*Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*; wzmocnienie afrykańskich zdolności w zakresie utrzymywania pokoju) w największym skrócie można określić jako metodę zwalczania kryzysów poprzez „afrykanizację” i „multilateralizację”²⁹. RECAMP przesunął akcent z tradycyjnej współpracy wojskowej na wzmocnienie zdolności regionalnych i subregionalnych w zakresie *peace-keeping* i *peace-enforcement*. Oznaczało to m. in:

- ograniczenie akcji unilateralnych ze strony mocarstw europejskich;
- preferencje dla działań wielostronnych (ONZ, UA, ECOWAS, UE *etc.*);
- nacisk na prewencyjne użycie środków dyplomatyczno-militarnych;
- wsparcie w zakresie planowania i finansowania misji pokojowych oraz systematyczne szkolenia i ćwiczenia wojskowe;
- wsparcie sił tworzonych pod egidą UA i innych forów regionalnych poprzez doradztwo w zakresie reagowania kryzysowego (specyficzny „podział obowiązków” w zakresie realizacji misji pokojowych między Unią Europejską a strukturami afrykańskimi, przede wszystkim Unią Afrykańską);
- nacisk na wykorzystanie zasobów innych niż militarne (pomoc dla UA polega nie tylko na przygotowaniu sił wojskowych do prowadzenia operacji zwalczania przeciwnika, ale nade wszystko wykorzystywaniu innych środków – mediów, dyplomacji, pomocy technicznej, pomocy humanitarnej – w celu opanowania sytuacji kryzysowej).

Zgodnie z koncepcją Loup Francatra (*mastery of violence*) celem skoordynowanych działań wojskowo-cywilnych powinno być nie pokonanie przeciwnika w sensie militarnym, ale ścisła kontrola eskalacji przemocy, próba opanowania źródeł przemocy³⁰. Zwalczenie przeciwnika bez osłabienia woli (sił moralnych i materialnych) stron walczących nie przyniesie efektu w postaci rozwiązania konfliktu, ale jedynie odłoży go w czasie. Przyczyny długotrwałych konfliktów leżą przede wszystkim w słabości instytucjonalnej państwa jako podmiotu koordynującego grupowe przetargi interesów, stąd też kluczowe są zabiegi polegające na wzmocnieniu struktur państwowych (sądownictwa, armii, poli-

²⁹ Więcej informacji na temat koncepcji RECAMP <http://www.recamp4.org/fr/conrec.php>

³⁰ B. Charbonneau, *Mastering „Irrational” Violence: The Relegitimization of French Security Policy in Sub-Saharan Africa*, „Alternatives” Vol. 31, April 2006, s. 221-226.

cji, administracji) i generowaniu tożsamościowych powiązań pomiędzy grupami społecznymi a państwem przy uwzględnieniu wartości takich, jak demokracja, praworządność i prawa człowieka. Koncepcja RECAMP jest nie tylko wyrazem preferencji dla wsparcia misji organizacji afrykańskich (wzmocnienie potencjału *peace-keeping*), ale także coraz większego zrozumienia dla roli misji cywilno-wojskowych oraz rozbudowanych funkcji cywilnych w operacjach ONZ z udziałem państw UE (np. EUFOR Tchad/RCA).

Operacje militarne i cywilno-wojskowe w ramach CSDP/ESDP³¹ są próbą wskazania nowego kierunku interwencjonizmu w praktyce stosunków międzynarodowych po 2002 r. Dotychczasowe doświadczenia zdają się potwierdzać słuszność strategii. Operacje bezpośrednie mają na celu przede wszystkim zademonstrowanie zdolności wojsk UE do natychmiastowego działania w ramach CSDP, w dużym oddaleniu od Europy i bez wykorzystania zasobów NATO (aczkolwiek na niewielką skalę i na krótki okres). Istota obecnej strategii reagowania na problemy bezpieczeństwa (w tym naruszania praw człowieka, praworządności *etc.*) polega na ściślejszym współdziałaniu Unii i organizacji (sub)regionalnych w Afryce na coraz bardziej innowacyjnym wykorzystaniu własnego potencjału nakierowanego na przewyżczenie „cywilnego chaosu”. Szczerłość zasobów pozwala jednak jedynie na testowanie rozwiązań (EU SSR Gwinea Bissau, AMIS II), nie zapewniając rozwiązania problemu tzw. złotej godziny (*vide* misje militarne i policyjno-wojskowe w Kongo). Naczelnym zadaniem wciąż pozostaje rozbudowa potencjału, aby skutecznie i szybko podejmować działania prewencyjne oraz we wczesnej fazie konfliktu, obejmujące istotny komponent cywilny (roz mieszczanie sił policyjnych i szkolenie rodzimych sił policyjnych). Drugim ważnym celem jest rozwój współpracy z NATO i ONZ (dotychczas widoczny np. w Sudanie, Somalii i Czadzie).

ABSTRACT

The article tackles the problem of a complex response strategy of the European Union to crisis phenomena on the territory of Africa after 2003 by military and police means, especially to stop mass and serious violations of human rights and to enhance respecting human rights over long periods of time. Military operations of the EU involve foreign policy measures, since the decision-makers (EU member-states) are convinced that only in this way can the political and social situation be stabilized in a given country, enabling the emergence of its internal potential to prevent mass and serious violation of human rights. The article contains a short overview of the operations carried out by the EU and highlights the programmatic-theoretical grounds of the strategy of responding to crisis phenomena in African states.

³¹ Traktat Lizboński zmienił nazwę ESDP na CSDP (Common Security and Defence Policy).