

Beata Przybylska-Maszner

Instrument na rzecz Stabilności w latach 2007–2013 w Afryce Zachodniej – uwarunkowania, mechanizm wdrażania i efektywność projektów dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej

Rocznik Integracji Europejskiej nr 7, 97-115

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER

Poznań

Instrument na rzecz Stabilności w latach 2007–2013 w Afryce Zachodniej – uwarunkowania, mechanizm wdrażania i efektywność projektów dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej

Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych instrumentów Unii Europejskiej w dziedzinie współpracy zewnętrznej ukierunkowanych na wspieranie państw trzecich jest Instrument na rzecz Stabilności (IS). Działania finansowane z tego instrumentu przyczyniają się do zapewniania gotowości reakcji i samej reakcji na sytuacje kryzysowe występujące z przyczyn naturalnych i ludzkich, a także odbudowy państw po kryzysie lub niestabilności. Utworzono go na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r.¹, a uruchomiony został w roku 2007 jako kontynuacja Mechanizmu szybkiego reagowania. W założeniu jego powstania tkwiła konieczność przygotowania odpowiedzi na potrzebę zintensyfikowania działań w obszarze zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i budowania pokoju (Bartelt, 2008). Instrument na rzecz Stabilności wymaga stosownej interakcji międzynarodowej, gdyż finansuje działania zmierzające do rozwoju i współpracy finansowej, gospodarczej i technicznej, prowadzone przez Unię Europejską w partnerstwie z państwami trzecimi. Zgodnie z treścią rozporządzenia działania te mają dwa podstawowe cele. Pierwszy wiąże się z reakcją na kryzys, gdzie można mówić o przywracaniu stabilności w przypadku sytuacji kryzysu lub początku kryzysu w celu umożliwienia skutecznej realizacji polityki rozwoju i współpracy. Drugi dotyczy sytuacji, gdzie występują stabilne warunki dla realizacji unijnych polityk współpracy w państwach trzecich, a działania unijne mają dotyczyć wzmocnienia gotowości do reakcji państw w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym i zagrożeniom globalnym i międzynarodowym. Instrument na rzecz Stabilności stanowi jeden z wielu instrumentów Unii na rzecz pomocy zewnętrznej, co wymaga od instytucji Unii zapewnienia komplementarności działań podejmowanych za pomocą tych środków z innymi przez nią prowadzonymi aktywnościami, jak i zaangażowaniem międzynarodowym poszczególnych państw członkowskich w danym regionie lub państwie.

Celem artykułu jest ukazanie Instrumentu na rzecz Stabilności jako narzędzia finansującego projekty w obszarze zwalczania przestępczości zorganizowanej na przykładzie

¹ Przepisy dotyczące powstania Instrumentu na rzecz Stabilności zastępują przepisy dotyczące mechanizmu szybkiego reagowania i rozporządzenia w sprawie zwalczania min przeciwpiechotnych.

projektów realizowanych w Afryce Zachodniej. Stanowi on próbę analizy mechanizmu wdrażania środków tego Instrumentu, ze szczególnym zwróceniem uwagi na uwarunkowania realizacji projektów, a także elementy gwarantujące ich efektywność. Podstawowe, przedstawione założenie dotyczy uznania Instrumentu na rzecz Stabilności za jeden z bardziej efektywnych mechanizmów działań zewnętrznych Unii w regionie Afryki Zachodniej. Pomimo krytyki poszczególnych elementów w procesie jego zastosowania stanowi on finansową bazą działań Unii zapewniających wspieranie utrzymania bezpieczeństwa w państwach zachodnioafrykańskich, ale przede wszystkim gwarantujących ochronę przed zagrożeniami istotnymi dla bezpieczeństwa europejskiego, takimi jak rozwój przestępczości zorganizowanej, często powiązanej z ugrupowaniami terrorystycznymi w regionie Sahelu.

W zakresie działań współfinansowanych z IS w Afryce Zachodniej za mające kluczowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa europejskiego należy uznać poprawę zdolności w zakresie wymiany informacji, wykrywania planowanych ataków terrorystycznych i reagowania na nie, zarówno na szczeblu operacyjnym, jak i poprzez działania wymiaru sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę sytuację polityczną państw w regionie Afryki Zachodniej, która daleka jest od stabilnych warunków współpracy, IS w ograniczonym zakresie przyczynia się do poprawy zdolności do przygotowania się na występowanie kryzysów i reagowania na tą sytuację. Jednakże ma znaczący wpływ na wzmocnienie instytucji i infrastruktury publicznej, w tym w sprawach dotyczących walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, a także bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej i ochroną zdrowia publicznego.

Ramy prawne i instytucjonalne określające mechanizm wdrażania projektów współfinansowanych z Instrumentu na rzecz Stabilności po roku 2007

W treści rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności (UE, 2006, art. 3, 4) określono rodzaje działań podlegających finansowaniu. Artykuł 3 przewiduje „pomoc w sytuacjach kryzysu lub początku kryzysu”. Może ona obejmować wsparcie udzielane w przypadku poważnych sytuacji politycznych i konfliktu, a także klęsk żywiołowych. Pomoc z IS dotyczy sytuacji, kiedy nie można w odpowiednim czasie lub we właściwy sposób zastosować innych instrumentów pomocy zewnętrznej, tj. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Europejski Fundusz Rozwoju, Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka. W takim przypadku może przyjąć formę nadzwyczajnych środków pomocy i uruchamiany jest, gdy pojawiają się możliwości uniknięcia sytuacji kryzysowych, ich złagodzenia lub rozwiązania, w ramach tzw. programów reagowania. Artykuł 4 rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności, określając pomoc w przypadku stabilnych warunków współpracy, wskazuje trzy komponenty:

- wzmocnienie zdolności organów ścigania, władz sądowniczych i cywilnych zaangażowanych w walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, w tym z handlem ludźmi, nielegalnym handlem narkotykami, bronią palną i materiałami wybuchowymi, a także w skuteczną kontrolę nielegalnego handlu i tranzytu;

- wspieranie działań zwalczających zagrożenia dla transportu międzynarodowego, energetyki i strategicznej infrastruktury, łącznie z transportem pasażerskim i towarowym oraz dystrybucją energii;
- przyczynianie się do zapewnienia właściwej reakcji na nagłe, poważne zagrożenia dla zdrowia publicznego, takie jak epidemie o potencjalnie transgranicznym zasięgu.

Działania podejmowane w ramach tych komponentów obejmują głównie programy prowadzone w obszarze 'zagrożenia dla bezpieczeństwa w kontekście transregionalnym'.

W latach 2007–2013 udzielanie pomocy z IS opiera się na dokumentach strategicznych geograficznych lub tematycznych i wieloletnich programach orientacyjnych dla poszczególnych państw. Realizowane są zarówno projekty krótkoterminowego reagowania kryzysowego, jak i programy długofalowe. Cały model zarządzania Instrumentem, po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim, podlega gestii Wysokiej Przedstawiciel co pozwala na szybkie przeznaczenie zasobów na wsparcie działań w obrębie przyjętych strategii UE mających na celu zajmowanie się sytuacjami pokryzysowymi i zagrożeniami dla bezpieczeństwa na świecie, jak również zapobieganie takim sytuacjom i zagrożeniom oraz łagodzenie ich skutków. Uznać to należy za jedno z najważniejszych, wprowadzone w nowej perspektywie wdrażania, ułatwienie. Widoczna zmiana dotyczy zwłaszcza sytuacji, gdzie występuje konieczność szybkiego uruchomienia środków.

Wykonawcze ramy prawne wydatkowania środków z IS w latach 2007–2013 stanowią:

- przejściowe programy reagowania stosowane w sytuacjach nadzwyczajnych, gdzie skuteczność środków jest uzależniona od ich szybkiego wdrożenia, a okres obowiązywania nie może przekraczać 18 miesięcy;
- dokumenty strategiczne i wieloletnie programy indykatywne;
- roczne programy działań – określają wyznaczone cele, które powinny dawać wymierne efekty, obszary działania, oczekiwane wyniki, procedury zarządzania;
- dokumentacja projektowa – zawierająca opis działań, które mają być finansowane, ze wskazaniem kwot oraz harmonogramu realizacji.

Na wdrażanie IS, jak i pozostałych instrumentów działań zewnętrznych UE duży wpływ miały postanowienia traktatu lizbońskiego, a wśród nich między innymi regulacje pozwalające na uruchomienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i odnoszące się do nowych ram funkcji wysokiego przedstawiciela. Zaproponowane zmiany instytucjonalne miały prowadzić do wzmocnienia spójności i skuteczności działań UE. Kilka lat po wejściu w życie nowego traktatu nowoutworzony mechanizm nadal jest w okresie przejściowym i ulega modyfikacjom (ADE, 2011, s. 70–71). Jedną z najważniejszych zmian wpływającą pozytywnie na proces uruchamiania środków z IS jest powstanie w 2011 r. Służby ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (SIPZ, ang. Service for Foreign Policy Instruments). Nowa jednostka ściśle współpracuje z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Obie wspomniane służby podlegają Wysokiej Przedstawiciel Catherine Ashton, która ponosi polityczną i administracyjną odpowiedzialność za ich funkcjonowanie. Na szczególną uwagę zasługuje regulacja zawarta w decyzji ustanawiającej ESDZ (Rada, 2010, art. 9), w której wskazano, że za zarządzanie współpracą zewnętrzną Unii odpowiedzialna jest Komisja, a wysoki przedstawiciel zapewnia ogólną koordynację polityczną instrumentów pomocy zewnętrznej, w tym IS.

Biorąc pod uwagę realny wpływ na kwestie wykonawcze, ESDZ kieruje polityką (UE, 2006, art. 3) i opracowuje środki wspólnie z SIPZ, która jest odpowiedzialna za realizację wcześniej uzgodnionych działań. W ramach ESDZ ustanowiono Dyрекcję ds. zapobiegania konfliktom i polityki bezpieczeństwa oraz Wydział ds. zapobiegania konfliktom, mediacji i budowania pokoju. Jednakże mandaty dla poszczególnych jednostek nie są jeszcze w pełni dookreślone. ESDZ jest odpowiedzialna za programowanie strategiczne, mając w swej pieczy dokumenty strategiczne i wieloletnie programy orientacyjne. Jednakże roczne plany działania przygotowują i realizują Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid w ramach Komisji Europejskiej (DG DEVCO) i SIPZ. W ramach współpracy ESDZ i DG DEVCO są zobowiązane do uzgadniania środków umożliwiających reakcję na różne zagrożenia dla bezpieczeństwa i inne wyzwania o zasięgu globalnym. Środki te stanowią uzupełnienie dla innych zastosowanych w ramach unijnych instrumentów geograficznych.

Przedstawiciele odpowiedzialni za IS wchodzą także w ramy wielu geograficznych grup zadaniowych w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Przykładem na to może być Grupa Zadaniowa ds. Sahelu (ang. Task Force Sahel) powołana na rzecz realizacji działań Strategii na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu. Do jej zadań należy opracowanie zaleceń dotyczących poprawy rezultatów w tym regionie. Wśród jej członków są, oprócz wspomnianych przedstawicieli IS, koordynator UE ds. terroryzmu, przedstawiciele ESDZ w ujęciu geograficznym, w tym regionalny koordynator ds. Sahelu. Grupa spotyka się nieformalnie dwa lub trzy razy na miesiąc.

Biorąc pod uwagę zależności instytucjonalne, ważną rolę w uruchomieniu środków z IS pełnią delegatury UE, które umożliwiają szybkie ostrzeżenie oraz opracowują koncepcje i warianty działania. W 2011 r. większość nowych środków IS subdelegowano na rzecz delegatur UE, które wdrażały je w poszczególnych państwach, ponosząc odpowiedzialność prawną i finansową za rozporządzanie tymi środkami finansowymi UE. Ten sposób decentralizacji zarządzania wynika z tego, że przedstawiciele delegatur mają dużą wiedzę o lokalnych potrzebach i uwarunkowaniach działań. Sprzyja to także przepływowi informacji do beneficjentów i pomaga we właściwym monitorowaniu realizacji projektów. W 2011 r. delegatury UE były odpowiedzialne za rozdysponowanie 85% zobowiązań oraz za 82% płatności w ramach IS (Komisja Europejska, 2012, s. 8). Dotyczyło to także podpisywania i zmiany umów.

Na uwagę zasługuje także rola Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, który przekazuje noty Radzie, a ta na ich podstawie może planować podjęcie działań w reakcji na sytuacje kryzysowe. Ponadto, warto także podkreślić udział w systemie wdrażania środków grupy roboczej ds. konfliktów, bezpieczeństwa i rozwoju przy Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, która stanowi swoisty organ demokratycznej kontroli wdrażania IS. Podczas spotkań, w 2011 roku odbyło się ich pięć, z przedstawicielami Komisji i Europejskiej i ESDZ przedstawiciele PE otrzymują bieżące informacje o procesie realizacji programów finansowanych z IS.

Projekty dotyczące reagowania w sytuacjach kryzysowych realizowane w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności koncentrują się na wielu różnych zagadnieniach. Wśród nich warto wymienić: wsparcie mediacji, budowę zaufania, tymczasową administrację, wzmacnianie rządów prawa, wymiar sprawiedliwości w okresie przemian oraz rolę surowców naturalnych w sytuacji konfliktu. Działania dotyczące współpracy

mogą także obejmować wspieranie: rozwoju demokratycznych instytucji publicznych i niezależnego sądownictwa, właściwego funkcjonowania trybunałów karnych oraz komisji pojednania narodowego, demobilizacji i reintegracji kombatanów, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i propagowania niezależnych mediów, promowania równego dostępu do zasobów naturalnych, reagowania na katastrofy występujące z przyczyn naturalnych lub ludzkich oraz na zagrożenia dla zdrowia publicznego.

W praktyce, środki z IS są wdrażane na podstawie wybranych projektów przygotowanych przez szereg podmiotów. Większość z nich wdrażanych jest za pośrednictwem agencji ONZ, dysponujących strukturami terenowymi zdolnymi do szybkiego dostarczenia pomocy w państwach dotkniętych konfliktami. Wiedzę ekspercką i doświadczenie pracy w terenie dostarczają sieci międzynarodowych i lokalnych organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w działaniach podczas konfliktów. Część środków jest przekazywana za pośrednictwem podmiotów prywatnych, agencji państw członkowskich UE, a w rzadkich przypadkach poprzez systemy rządowe poszczególnych państw. Rozpiętość wachlarza działań sprawia, że beneficjentami wsparcia z IS są zarówno instytucje rządowe, jak i podmioty niepaństwowe² oraz organizacje międzynarodowe i regionalne. Dotyczy to w szczególności krajowych, regionalnych i lokalnych władz państw partnerskich, organizacji międzynarodowych, jak i organizacji pozarządowych.

Biorąc pod uwagę ramy finansowania projektów, należy podkreślić, iż finansowanie poszczególnych działań może być w ramach projektów, programów, sektorowej lub ogólnej dotacji dla budżetu, wsparcia dla importu, środków finansowych oddawanych do dyspozycji pośredników finansowych, dotacji. W państwach beneficjentach podpiswane są umowy w sprawie finansowania, umowy o dotacje, a także przeprowadzane procedury zamówień publicznych. W przypadku wszystkich działań podejmowanych w państwach trzecich, udział w postępowaniach w sprawie udzielania zamówień lub zawierania umów o dotacje jest nieograniczony. Zasada ta przyjęta jest zgodnie z kryteriami ustalonymi przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

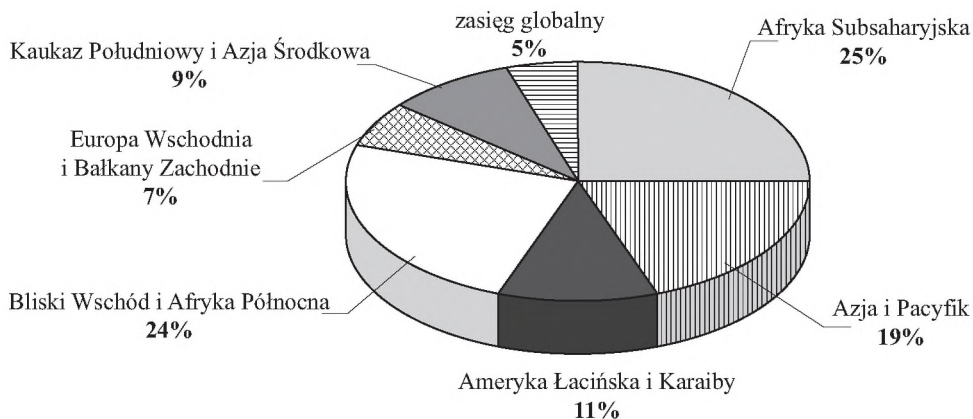
Na realizację działań w ramach IS przeznaczono w latach 2007–2013 kwotę 2062 mln euro (Komisja Europejska, 2013c, s. 2). Powołana tzw. władza budżetowa zatwierdza roczne przydziały środków zgodnie z ograniczeniami, które dotyczą podziału tematycznego. Co istotne, w ramach programowania można wydać maksymalnie: 7% budżetu na działania związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom dla porządku publicznego, bezpieczeństwa osób, strategicznej infrastruktury i zdrowia publicznego; 15% budżetu na działania związane z ograniczeniem ryzyka i przygotowaniem się na zagrożenia w odniesieniu do materiałów i środków chemicznych, jądrowych i biologicznych; 5% budżetu na działania związane z budowaniem zdolności do działania w sytuacjach przedkryzysowych i pokryzysowych. Od 2007 r. roczny budżet przeznaczony na IS wzrósł ponad dwukrotnie, ze 139 mln euro do 282 mln euro w 2011 r.

² Podmioty niepaństwowe, do których należą: organizacje pozarządowe, organizacje reprezentujące ludność autochtoniczną, izby handlowe, spółdzielnie, związki zawodowe, organizacje reprezentujące interesy gospodarcze i społeczne, organizacje lokalne, organizacje konsumenckie, organizacje kobiet, organizacje młodzieży, organizacje oświatowe, kulturalne, badawcze i naukowe, szkoły wyższe, kościoły, stowarzyszenia i wspólnoty religijne, media.

Uwarunkowania realizacji projektów dotyczących walki ze zorganizowaną przestępczością finansowanych z Instrumentu na rzecz Stabilności w państwach Afryki Zachodniej

Instrument na rzecz Stabilności finansuje projekty dotyczące reagowania kryzysowego na całym świecie. Największa część funduszy przypada na projekty realizowane w Afryce Subsaharyjskiej (25% środków, 218 mln euro w latach 2007–2012 na rzecz działań krótkoterminowych objętych art. 3) i w rejonie Azji-Pacyfiku (wykres 1). Dużo mniejsze wsparcie udzielane jest na projekty realizowane na Bałkanach, na Bliskim Wschodzie i w Ameryce Łacińskiej. Wśród wielu zadań Instrument na rzecz Stabilności wspiera tworzenie unijnego potencjału na poziomie międzynarodowym, regionalnym i krajowym. Ma to przyczynić się do realizacji unijnych podejść strategicznych tematycznych i geograficznych/terytorialnych wskazujących na potrzebę stawienia czoła istotnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa europejskiego.

Wykres 1. Zasięg geograficzny działań kryzysowych IFS w latach 2007–2012 (podział środków budżetowych)



Źródło: Komisja Europejska (2013), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczne sprawozdanie za 2012 r. dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności*, Bruksela, dnia 26.7.2013, COM(2013) 563 final, s. 5.

Realizacja tak zarysowanego podejścia do prowadzenia działań w państwach trzecich w wybranych regionach świata napotyka na szereg barier. Wśród nich na pierwszym miejscu należy wymienić bariery instytucjonalne i administracyjne. F. Faira podkreśla, że oficjalne dokumenty UE poświęcone konfliktom w Afryce kładą nacisk na fundamenty polityki UE w obszarze prewencji i zarządzania konfliktami. Wśród nich za istotny element wskazuje wdrożenie podejścia prewencyjnego, a jednocześnie zintegrowanego, wzmacniającego koordynację między urzędnikami UE i politykami państw członkowskich z użyciem konkretnych instrumentów na rzecz zapobiegania przyczynom konfliktów (Faira, 2004, s. 38). Tak określone zadanie jest niezwykle trudnym wyzwaniem dla unijnych pośredników, czyli podmiotów faktycznie zarządzających poszczególnymi projektami. Podmioty, które wygrały konkursy lub w inny

sposób zostały wybrane do realizacji projektów z IS, stają się wysłannikami i zakładnikami idei zastosowania określonego podejścia strategicznego w regionie. Jednakże ich sukces jest możliwy jedynie wtedy gdy zbudowany zostanie skuteczny mechanizm koordynacji, gwarantujący wdrażanie pojedynczych projektów w szerszym systemie prowadzonych polityk UE i jej państw członkowskich w danym regionie.

W okresie 2007–2009 afrykańskimi państwami będącymi głównymi beneficjentami wsparcia z IS były Czad, Demokratyczna Republika Kongo, Republika Środkowoafrykańska, Somalia, a państwa Afryki Zachodniej w bardzo ograniczonym zakresie korzystały z tych środków (por. Komisja, 2008; Komisja, 2009; Komisja, 2010). Sytuacja zmieniała się od roku 2009. Biorąc pod uwagę zachodnioafrykański zasięg realizacji działań, pierwsze lata wdrażania IS pokazują, że wysiłki na rzecz stabilizacji w państwach tego regionu skupiały się na próbie wpływu na dalszy rozwój sytuacji politycznej, np. poprzez projekty wsparcia wyborów. Pierwszymi, pozytywnymi próbami oddziaływania w regionie były działania dotyczące wsparcia nowego rządu Alassane Ouattary i wyborów na Wybrzeżu Kości Słoniowej, a także program na rzecz reintegracji byłych bojowników, mający ustabilizować sytuację w regionie Deltę Nigru. Programy wsparcia wyborów dotyczyły także Gwinei Bissau, Togo i Burkina Faso. Afryka Zachodnia stała się także miejscem realizacji kilku mniej efektywnych programów dotyczących sfałszowanych produktów medycznych, które stanowią jedno z głównych zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego tego regionu. Państwa Afryki Zachodniej stały się także beneficjentami programu, którego celem jest zwiększenie zdolności w zakresie zapobiegania nielegalnemu handlowi bronią strzelecką i lekką oraz zwalczania i kontrolowania tego zjawiska. Wspomniany projekt dotyczył 41 państw Afryki subsaharyjskiej oraz Ameryki Środkowej i Południowej. W roku 2012, wart uwagi jest projekt na rzecz pomocy w zapewnieniu źródeł dochodu i tworzenia nowych miejsc pracy w nigeryjskim stanie Plateau, co miało przeciwdziałać rozbudowaniu grup ekstremistycznych.

Po roku 2012 znacząca część państw Afryki Zachodniej została objęta ramami przygotowanej Strategii na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu przyjętej na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej w składzie ministrów spraw zagranicznych 23 marca 2012 r.³ (Rada, 2012), a IS stał się istotnym wkładem w jej realizację. Strategia stanowiła konsekwencję stale wzrastającego zainteresowania tym regionem, co uwidocznione było w rozproszonych regulacjach poszczególnych polityk Unii. Przykładem na wielość i wieloaspektowość regulacji uwzględniających zaangażowanie zewnętrzne jest polityka zwalczania przemytu narkotyków. Potwierdzają to następujące dokumenty: Europejski pakt na rzecz zwalczania międzynarodowego handlu narkotykami przerwanie szlaków kokainowych i heroinowych – dok. 8821/10; dokument dotyczący działań pt. „Strategiczne i wspólne działania zmierzające do zacieśnienia współpracy w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu narkotykami, mającej źródło w Afryce Zachodniej” – dok. 5069/3/10; konkluzje Rady w sprawie intensyfikacji walki z handlem narkotykami w Afryce Zachodniej – dok. 15248/1/09).

³ Przedstawienie strategii zaproponowanej przez Wysoką Przedstawiciel i Komisję zgodnie z prośbą Rady do Spraw Zagranicznych nastąpiło 25 października 2010 r. Po raz pierwszy zaprezentowano ją w marcu 2011 r.

Wspomniana unijna strategia na rzecz Sahelu skupiła uwagę na poprawie spójności i skuteczności działań UE, z uwagi na stan bezpieczeństwa w regionie i próby siłowego przejęcia władzy w Mali. Skrajne ubóstwo, skutki zmiany klimatu, częste kryzysy żywnościowe, szybki wzrost liczby ludności, niestabilne rządy, korupcja, nierozwiązane konflikty wewnętrzne, ryzyko brutalnego ekstremizmu i radykalizacji, nielegalny handel oraz zagrożenie bezpieczeństwa związane z terroryzmem, to określone w niej wyzwania dla tego regionu. W wielu dokumentach na etapie przygotowawczym, jak i w samej strategii podkreślono, że w Sahelu bardzo widoczna jest wzajemna zależność bezpieczeństwa i rozwoju. W fazie początkowej wdrażania Strategii położono przede wszystkim nacisk na trzy państwa Afryki Zachodniej, Mali, Mauretanię i Niger i skupiono się na czterech obszarach: rozwój, dobre rządy i rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych; kwestie polityczne i dyplomatyczne; bezpieczeństwo i praworządność; przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi. Biorąc pod uwagę sytuację w regionie, jednym z filarów realizacji Strategii stały się przedsięwzięcia na rzecz zapewnienia stabilizacji w regionie, w czego zakres wpisane zostały programy i projekty dotyczące walki z negatywnymi zjawiskami stanowiącymi konsekwencje działalności zorganizowanej przestępczości w Afryce Zachodniej.

Te działania zostały także umiejscowione po roku 2007 w ramach IS w obszarze 'Pomocy w przypadku stabilnych warunków współpracy' (UE, 2006, art. 4). W ramach pierwszego komponentu 'Zagrożenia dla bezpieczeństwa' programy opracowane w kontekście zagrożeń transregionalnych koncentrują się na budowaniu zdolności i są tworzone po przeprowadzeniu konsultacji z państwami będącymi beneficjentami środków. Z dokumentów strategicznych wynika, że zdolności w zakresie bezpieczeństwa wzmacnia się na poziomie krajowym, regionalnym oraz transregionalnym. Określono pewien mechanizm implementacji środków w takich dziedzinach jak: walka z handlem ludźmi i z przestępczością zorganizowaną wzdłuż szlaków kokainowych i heroinowych; nielegalnego handlu bronią palną oraz materiałami wybuchowymi; podnoszenia poziomu ochrony na morzu i bezpieczeństwa morskiego wzdłuż najważniejszych szlaków morskich; oraz budowania zdolności w regionach dotkniętych terroryzmem. Zgodnie z przyjętym podejściem, w pierwszej kolejności identyfikuje się najważniejsze państwa danego regionu i zdolności lokalnych organów wykonawczych oraz wzmacnia jednostki ds. bezpieczeństwa, powołując lub umacniając jednostki międzyinstytucjonalne. Później określa się regionalne funkcje koordynacyjne, w miarę możliwości korzystając z istniejących struktur, w celu wspierania współpracy na poziomie regionalnym i transregionalnym. Dodatkowo wykorzystuje się istniejące sieci wymiany informacji, tzw. regionalne systemy informacyjne.

Strategia UE na rzecz Sahelu została powoli adaptowana do szybko zmieniających się warunków w regionie. Dynamika tych zmian miała charakter bardzo złożony. Pomimo wielu ograniczeń natury instytucjonalnej, a także braków finansowych, Strategia przyczynia się do stopniowej mobilizacji regionalnych uczestników wokół wspólnych celów bezpieczeństwa. Głównym wyzwaniem dla UE staje się współpraca z wiodącą organizacją w regionie ECOWAS. Jednakże rola poszczególnych państw w regionie jest nadal bardzo duża. Jak zauważa Oladiran Bello to Nigeria i Algieria, w zestawie, stanowią podstawę niezbędną do realnego podejścia regionalnego. Uznaje on za realny model tzw. ujemnego sprzężenia zwrotnego łączącego system tzw. „rdzenia” i „obsza-

row obwodowych” Sahelu. Wiąże się z tym kolejne podejście holistyczne UE, wykraczające poza wąskie, dwustronne zaangażowanie potrzebne UE, aby zapewnić aktywne wykorzystanie regionalnego potencjału kluczowych państw, takich jak Nigeria (Bello, 2012, s. 3).

Przez kilka dekad region Sahelu, w tym państwa Afryki Zachodniej znajdujące się na liście najmniej rozwiniętych na świecie były w centrum uwagi społeczności międzynarodowej jako cel programów na rzecz rozwoju i wsparcia humanitarnego z uwagi na ogromne problemy rozwoju gospodarczo-społecznego. Dopiero na początku nowego milenium działalność grup przestępczości zorganizowanej uznana została za kluczowy problem (por. Andrés, 2008), co znalazło bezpośrednie odniesienie w działaniach UE. Zmobilizowało także państwa i instytucje UE do wzmożonej interakcji z podmiotami zachodnioafrykańskimi. Upatrując źródła zagrożeń, Afryka Zachodnia jako region niestabilny politycznie uznany został w UE za obszar występowania zagrożeń dla bezpieczeństwa państw europejskich, w szczególności dotyczyło to nielegalnych przepływów handlowych, tranzytu narkotyków, a przede wszystkim możliwości rozwoju grup terrorystycznych. Biorąc pod uwagę przygotowane opracowania zagrożeń dla bezpieczeństwa związek terroryzmu z działalnością przestępczą wydaje się być niepodważalny i nierozłączny (por. Europol, 2011). W Afryce Zachodniej szczególnie niepokój budzi fakt, że handel narkotykami zapewnia dochody niepaństwowych grup zbrojnych, a zwłaszcza różnym siłom rebelianckim w regionie Sahelu i grupom terrorystycznym powiązanych z Al-Kaidą w Islamskim Maghrebie – AQIM, do których zaliczyć można np. Ruch na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej – MUJAO, Boko Haram. Zdaniem Oyenyi Bukola Adeyemi to terroryzm, będący skutkiem m.in skomplikowanego procesu dekolonizacji kontynentu, nieumiejętności postkolonialnych państw do zmierzenia się z potrzebami i ambicjami ich obywateli, jest największym zagrożeniem dla Afryki. Zwraca on uwagę na bliską współpracę (symbiozę) lokalnych terrorystycznych grup z grupami globalnymi, te lokalne dostarczają międzynarodowym grupom ludzi, pieniędzy, szkoleń i zaplecza do działania (Oyenyi Bukola Adeyemi, 2013). Istnieje wiele przejawów zorganizowanej przestępczości. Do tych występujących w dużej skali w Afryce Zachodniej zaliczyć można oprócz wspomnianego handlu narkotykami, także inne aktywności: ułatwianie nielegalnej migracji, piractwo morskie w Zatoce Gwinejskiej, handel bronią, handel podrabianymi towarami, w szczególności lekami. W mniejszej skali występują także inne niepokojące zjawiska takie jak: handel ludźmi, cyberprzestępczość, przestępstwa związane z marketingiem masowym czy nielegalny przemyt odpadów (OECD 2012; World Bank, 2011). Dążąc do osiągnięcia zysków zorganizowane grupy destabilizują sytuację w poszczególnych państwach w regionie, czemu sprzyja, między innymi korumpowanie, a także finansowanie wybranych stron w konfliktach lokalnych.

Program ‘Wspieranie walki z przestępczością zorganizowaną na trasie kokainowej’

Przykładem kompleksowego programu finansowanego z IS w Afryce Zachodniej jest ‘Wspieranie walki z przestępczością zorganizowaną na trasie kokainowej’ (ang.

Cocaine Route Program, CRP). Większość działań unijnych podejmowanych w tym regionie w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej została w nim umiejscowiona. Program wpisuje się zarówno w ramy Strategii na rzecz Sahelu, jak i w ramy Strategii antynarkotykowej UE na lata 2005–2012, przyjętej przez Radę Europejską w 2004 roku w celu zapobiegania i ograniczania zażywania narkotyków. W dziedzinie stosunków zewnętrznych Strategia przewiduje zwiększenie skuteczności współpracy UE z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi poprzez promowanie bardziej spójnego i zrównoważonego podejścia na całym świecie do problemu narkotyków. Oznacza to połączenie wielu politycznych inicjatyw podejmowanych z partnerami w państwach, które są wiodącymi producentami narkotyków i państwami tranzytowymi. Chodzi tu przede wszystkim o uruchomienie wsparcia poprzez regionalne, ponadregionalne i międzynarodowe projekty związane ze zwalczaniem narkotyków. Tak zarysowane podejście zostało włączone do celów programu indykatywnego Instrumentu na rzecz Stabilności w latach 2009–2011. W jego ramach Komisja Europejska postanowiła stworzyć nowy międzynarodowy program, koncentrując się na zwiększeniu zdolności do międzynarodowej współpracy organów ścigania i służb sądowych państw partnerskich i ich udziale w walce z międzynarodowymi sieciami przestępczymi.

‘Wspieranie walki z przestępczością zorganizowaną na trasie kokainowej’ to wieloletni program obejmujący wszystkie regiony wzdłuż drogi z Ameryki Łacińskiej⁴ do Afryki Zachodniej i Europy. Budżet CRP (osiem projektów-modułów) wyniósł 34 916 973 euro (Komisja Europejska, 2013a). Jego założeniem to stworzenie transregionalnego wymiaru powiązań pomiędzy Afryką Zachodnią, Ameryką Łacińską i na Karaibach. Program CRP finansowany został przez Instrument na rzecz Stabilności w okresie 2009–2013. Jego zarządzanie powierzono Komisji Europejskiej. Celem głównym programu jest zwiększenie zdolności do międzynarodowej współpracy organów ścigania i służb sądowych państw partnerskich do udziału w walce z międzynarodowymi sieciami przestępczymi. Działania programu zainicjowane zostały w roku 2009. Ich realizację oparto na tzw. rocznych planach działania. Ustanowiono osiem elementów programu (projekty szczegółowe, każdy stanowi odrębny moduł tematyczny). Wszystkie miały być stopniowo powiązane, co miało zapewnić pożądaną transregionalną synergii na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej na trasie kokainowej. Cele szczegółowe programu wpisują się w poszczególne moduły programu, które stanowią odrębne projekty (patrz tabela 1). Wśród nich znalazły się:

- wzmocnienie zdolności do walki z narkotykami w wybranych portach lotniczych – AIRCOP;
- przyczynienie się do wzmocnienia współpracy między organami ścigania, wymiaru sprawiedliwości z Ameryki Łacińskiej, Karaibów i Unii Europejskiej w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej – AMERIPOL;
- wspieranie walki z praniem brudnych pieniędzy i przestępstwami finansowymi w Afryce Zachodniej, Ameryce Łacińskiej i na Karaibach – AML-WA i GAFISUD;

⁴ Państwa Ameryki Łacińskiej korzystają także z programu COPOLAD (ang. Cooperation Programme between Latin America and the European Union Anti-drugs Policies), który jest finansowany z Instrumentu Współpracy Rozwojowej.

- wzmocnienie ponadregionalnej koordynacji, spójności i uzupełniającego skutku między różnymi projektami w ramach programu CRP – CORMS;
- przyczynienie się do zwalczania produkcji i handlu narkotykami poprzez uniemożliwienie wykorzystania legalnie obecnych na rynku prekursorów – PRELAC;
- wzmocnienie współpracy przeciwko morskiemu przemytowi w Afryce Zachodniej, Ameryce Łacińskiej i na Karaibach – SEACOP;
- ułatwienie gromadzenia, centralizacji, zarządzania, udostępniania i analizy informacji policji na szczeblu krajowym w 15 państwach ECOWAS i Mauretanii – WAPIS.

W państwach Afryki Zachodniej będzie realizowanych tylko pięć modułów programu/projektów: AIRCOP, SEACOP, AML-WA, WAPIS, CORMS.

Tabela 1

Projekty programu CRP realizowane bezpośrednio w Afryce Zachodniej

Skrót nazwy projektu	Nazwa projektu	Okres trwania	Suma [w euro]	Agencja implementująca projekt	Obszar geograficzny
AIRCOP I	Program Komunikacji Lotnisk/Airport Communication Programme	10.01–13.01	2 300 000	UNODC, Interpol WCO z ekspertami z państw UE	Wybrane lotniska w państwach Afryki Zachodniej i Ameryki Łacińskiej
AIRCOP II		10.12–13.12	2 500 000		
AIRCOP III		14.01–16.12	3 000 000		
SEACOP I	Program Komunikacji Portów Morskich/Seaport Cooperation Programme	10.07–14.07	2 999 180	FIIAPP konsorcjum: SOCA (W.B.), ADETEF (FR) French Customs Office, French Maritime Gendarmerie	Zachodnia Afryka
SEACOP II			3 000 000	EUMS tdb	
SEACOP III					
AML-WA	Zwalczanie Prania Pieniędzy w Afryce Zachodniej/Anti-money laundering West Africa	13.01–15.01	1 800 000	FIIAPP konsorcjum: ADETEF (FR), CPS (UK), CIVIPOL (FR)	Nigeria, Senegal, Ghana, RZP
WAPIS I	System Informacji Policyjnej w Afryce Zachodniej/West Africa Police Information System	12.09–13.10	2 200 000	Interpol	W ramach pilotażu Nigeria, Benin, Ghana, Mali, Niger, Mauretania
WAPIS II		13.11–16.10	3 000 000		
CORMS I	Wsparcie Monitorowania Szlaku Kokainy/Cocaine Route Monitoring Support	11.03–14.03	1 000 000	Italian Ministry of Foreign Affairs EUMS tdb	Wszystkie państwa
CORMS II		14.04–17.03	1 000 000		
Suma projektów skierowanych bezpośrednio do Afryki Zachodniej			22 799 180		
Suma całego programu (razem z PRELAC, AMERIPOL, GAFISUD)			34 916 977		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Mid-term review of the Cocaine Route Programme financed by the EU Instrument for Stability. Final Report*, Project no. 2012/302922, European Commission, June 2013, s. 14–15.

Projekt **AIRCOP I, II, III** rozpoczął się oficjalnie 14 października 2010 r. w Dakarze w Senegalu. Ogólnym celem projektu jest budowanie zdolności przechwytywania

narkotyków na wybranych lotniskach międzynarodowych w Afryce Zachodniej, Ameryce Łacińskiej i na Karaibach. Dla realizacji tego celu ustanowione zostały wspólne lotnicze siły/zespoły zadaniowe (ang. Joint Airport Interdiction Task Forces – JAITF), które zostały podłączone do baz danych międzynarodowych organów ścigania i innych sieci komunikacyjnych, aby umożliwić transmisję informacji operacyjnych w czasie rzeczywistym do innych międzynarodowych lotnisk, co ułatwiłoby przechwytywanie nielegalnych transportów. W 2011 r. IS wsparł dwie pierwsze wspólne prewencyjne grupy zadaniowe w portach lotniczych w Republice Zielonego Przylądka i Senegalu, mające na celu walkę z przestępczością zorganizowaną na szlaku kokainowym (6 mln euro w 2011 r. z ogólnej puli 19 mln euro dla 40 państw). W tym samym roku, w 22 portach lotniczych przeprowadzono tygodniowy projekt pod hasłem COCAIR, który pozwolił na przechwycenie znacznej ilości narkotyków. Projekt AIRCOP ma również na celu promowanie wymiany informacji oraz danych wywiadowczych między służbami na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Dodatkowo, powstały wspólne lotnicze zespoły zadaniowe w Republice Zielonego Przylądka, Mali i Senegalu⁵. Właściwe wdrożenie sieci komunikacyjnych rozpoczęło się od czerwca 2011 r. (w ramach CEN-comm). Współpracę na rzecz realizacji projektu zadeklarowały UNODC, Interpol i Światowa Organizacja Celna – WCO. Projekt realizowany jest w ramach konsorcjum przy udziale ekspertów z państw członkowskich. Grupa, na którą składają się przedstawiciele państw beneficjentów, UNODC, organizacji partnerskich, jak i Komisji Europejskiej stanowi Komitet Sterujący Projektu. Ich spotkania odbywają się dwa razy w roku, co zapewnia możliwość określania bieżących wytycznych dla realizacji wzmocnionej współpracy operacyjnej. Projekt zakończy się w grudniu 2013 roku. W przyszłości grupy podobne do JAITF mają być tworzone również w Beninie, Gwinei, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Togo (Sekretariat, 2012).

Projekt **SEACOP I, II** był realizowany w latach 2009–2011. Trzecia część programu SEACOP zakończy się w lipcu 2014 roku. Wszystkie części realizacji projektu dotyczą wzmocnienia współpracy przeciwko tranzytowi narkotyków morskimi kanałami handlowymi i wspierania tworzenia zdolności w walce z międzynarodowymi sieciami przestępczymi w Afryce Zachodniej. Ogólny cel projektu zostanie osiągnięty poprzez pięć celów szczegółowych:

- wspieranie utworzenia specjalistycznych jednostek wywiadowczych i śledczych zlokalizowanych w portach morskich lub na obszarach przybrzeżnych;
- wzmocnienie zdolności portów morskich i wspieranie utworzenia wspólnych jednostek kontroli na morzu (ang. Joint Maritime Control Units – JMCU);
- rozwój regionalnej współpracy wywiadowczej i wspieranie ustanowienia regionalnego centrum koordynacji wywiadu morskiego;
- zorganizowanie regionalnych szkoleń i badanie możliwości utworzenia regionalnej placówki szkoleniowej;
- badanie możliwości tworzenia regionalnego systemu informacji morskiej.

⁵ W 2010 i 2011 roku, z udziałem 22 państw, COCAIR II i III doprowadziły do przejęcia 40 kilogramów kokainy, 2,3 ton marihuany, 3 ton prekursorów chemicznych, 800 000 dolarów i dzieła sztuki. 2 300 000 euro powierzono AIRCOP 1, a 2 500 000 euro AIRCOP 2.

Dwa pierwsze moduły programu były realizowane przez FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas públicas) z ekspertami z państw członkowskich. Środki zarezerwowane na realizację tych modułów to 2 999 180 euro. W dwóch etapach projektu uczestniczyło osiem zachodnioafrykańskich państw. Beneficjentami projektu były Wyspy Zielonego Przylądka, Senegal, Ghana, Sierra Leone, Togo, Benin, Gwinea Bissau i Gambia. W ramach całego projektu wspierane są przede wszystkim zdolności państw nadmorskich w zakresie wymiany informacji i egzekwowania prawa. Ma to zapewnić większe bezpieczeństwo ruchu morskiego dzięki przeciwdziałaniu aktom piractwa i napadom na morzu, a także zapobiec atakom terrorystycznym.

Projekt **AML-WA** dotyczy działań podejmowanych przeciwko zjawisku prania brudnych pieniędzy w Afryce Zachodniej. Ten region znacząco odczuwa brak regulacji dotyczących sektora niefinansowego, który odgrywa ważną rolę w praniu pieniędzy. Podstawowym założeniem projektu jest wzmocnienie niewystarczającej współpracy między państwami w regionie, co jest niezwykle istotne, aby przeciwdziałać zagrożeniom transgranicznym, związanych z działalnością przestępczości zorganizowanej. Projekt rozpoczął się w styczniu 2013 r. i będzie trwał 24 miesiące (Komisja, 2013d, s. 1). Jego realizacja obejmie cztery państwa: Ghanę, Nigerię, Senegal i Republikę Zielonego Przylądka. Głównym celem projektu jest rozwijanie działalności na rzecz zwalczania zjawiska prania brudnych pieniędzy w finansowych instytucjach niebankowych i w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych DNFBPs (ang. Designated Non-Financial Businesses and Professions) w państwach beneficjentach. Zgodnie z rekomendacją FATH, międzyrządowego organu ustanowionego na szczycie G-7 w Paryżu w roku 1989⁶, do sektora DNFBP's należą między innymi: kasyna, dilerzy metali szlachetnych, dilerzy kamieni szlachetnych, pośrednicy nieruchomości, prawnicy, notariusze, inne niezależne, legalne działalności prawników i księgowych, dostawcy usług typu 'Trust and Company' (FATF, 2012). Kolejnymi celami projektu są zwiększenie efektywności jednostek wywiadu finansowego i innych organów ścigania prowadzących dochodzenia dotyczące prania pieniędzy, aby zachęcić do badań śledczych, równoległych dochodzeń finansowych związanych z przestępczością zorganizowaną i innymi poważnymi sprawami kryminalnymi w państwach beneficjentach oraz promowanie regionalnej współpracy ze społecznością międzynarodową. Projekt ma przyczynić się przede wszystkim do zwiększenia skuteczności organów ścigania i służb sądowych państw partnerskich w walce z międzynarodowymi sieciami przestępczymi i ma pomóc organom ścigania

⁶ Celem FATF (ang. Financial Action Task Force) jest ustalenie norm i promowanie skutecznego wdrożenia środków prawnych, regulacyjnych i operacyjnych dotyczących zwalczania prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i innych powiązanych zagrożeń dla integralności międzynarodowego systemu finansowego. FATF jest swoistym organem politycznego nadzoru, który działa aby generować wolę polityczną w celu doprowadzenia do ustanowienia krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych oraz reform we wskazanych dziedzinach. FATF opracował szereg zaleceń, które zostały uznane jako standardy międzynarodowe na rzecz walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz proliferacji broni masowego rażenia. Pierwsze wydane w 1990 r. zalecenia FATF zostały zmienione w roku 1996, 2001, 2003 i ostatnio w 2012. Wśród 34 członków w ramach FATH działa Komisja Europejska i 15 państw członkowskich Unii Europejskiej.

w zbadaniu tego zjawiska⁷. Wartością dodaną ma stać się zwiększenie współpracy regionalnej między państwami, które są częścią „szlaku kokainowego”. Projekt zapewnia szkolenia, wsparcie techniczne w zakresie elektronicznych baz danych, bezpieczny e-mail dla organów ścigania, a także transgraniczną wymianę doświadczeń i dobrych praktyk. Budżet projektu wyniesie 1,8 mln euro.

Projekt **WAPIS** dotyczy walki ze zorganizowaną przestępczością i zagrożeniami terrorystycznymi poprzez stworzenie regionalnego systemu informacji policji, w celu:

- ułatwienia gromadzenia, centralizacji, zarządzania, udostępniania i analizy informacji policji (np. o osobach poszukiwanych lub skradzionych przedmiotach) na szczeblu krajowym w 15 państwach ECOWAS i Mauretanii;
- zwiększenia wymiany informacji policyjnych między państwami regionu na poziomie regionalnym;
- ustalenia połączeń między państwami regionu i resztą świata poprzez narzędzia i usługi Interpolu.

Pierwsza faza projektu rozpoczęła się we wrześniu 2012 r. z udziałem pięciu państw uczestniczących w działaniach o charakterze pilotażowym: Beninu, Ghany, Mali, Mauretanii i Nigru. Centrala regionalna została umiejscowiona w Nigerii przy centrali ECOWAS. Czas trwania projektu przewidziany jest na 13 miesięcy. Projektem w regionie zarządza ECOWAS poprzez narzędzia i usługi Interpolu. W ramach tego projektu ECOWAS zgodził się zagrać rolę tzw. regionalnego lidera. Projekt wspiera osiem państw członkowskich UE. W pierwszym roku realizacji jego dofinansowanie ze środków Instrumentu Stabilności – priorytet 2 wyniesie 2,2 mln euro.

Projekt **CORMS**⁸ uruchomiony został w 2011 roku. Jego głównym założeniem jest zwiększenie spójności i komplementarności w efektach projektów w ramach CRP. Dodatkowo ma zapewnić ich adekwatność do zmian, wydarzeń międzynarodowych, nowych tendencji przestępczych. Głównym celem tego trzyletniego projektu jest ułatwienie tworzenia synergii, zarówno tematycznej, jak i terytorialnej projektów oraz zwiększenie wewnętrznej i zewnętrznej koordynacji UE poprzez następujące działania:

- monitorowanie postępów poszczególnych elementów programu CRP;
- współpracę między wszystkimi właściwymi zaangażowanymi podmiotami krajowymi;
- zapewnienie informacji na temat realizowanych lub planowanych, krajowych i regionalnych inicjatyw;
- współdziałanie z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów, państwami afrykańskimi i europejskimi poprzez wymianę doświadczeń oraz spotkania przynajmniej raz w roku z zarządzającymi modułami tematycznymi, aby dokonać przeglądu postępów w realizacji poszczególnych projektów i ustalenia dalszego postępu inicjatyw związanych z programem CRP. Projekt CORMS jest realizowany przez włoskie ministerstwo rozwoju wspólnie z ekspertami z państw członkowskich. Koszt jego realizacji wynosi 1 000 000 euro. Ostatnie działania w ramach projektu zakończą się

⁷ Opis projektu na stronie Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA), w internecie: <http://www.giaba.org/> (1.03.2013).

⁸ Strona internetowa projektu: <http://corms.esteri.it/?id=2>, dostęp 1.03.2013.

w marcu 2014 roku. Do roku 2013, w ramach tego programu zostały powołane delegacje ekspertów w celu oceny wpływu AIRCOP, SEACOP, AMERIPOL i GIABA.

IS finansuje także inne projekty: PRELAC, AMERIPOL, GAFISUD, które nie dotyczą bezpośrednio państw Afryki Zachodniej. Jednakże efekty ich realizacji, zmniejszające oddziaływanie transgranicznych grup przestępczych, wpłynąć mogą na sytuację w tym regionie.

Przeprowadzona ocena realizacji programu CRP w czerwcu 2013 roku stanowiła w dużej mierze krytykę jego osiągnięć (por. Komisja, 2013a). Po pierwsze wykazała, że ani beneficjenci, ani realizatorzy projektu nie zawsze rozumieli, że CRP nie był przeznaczony do promowania zdrowia publicznego, ale ochrony bezpieczeństwa. Po drugie nie dla wszystkich było pewnikiem to, że zorganizowana przestępczość w handlu kokainą jest konsekwencją, a nie przyczyną jej zakazu. Jeżeli chodzi o elementy SEACOP i AIRCOP okazało się, że są w ograniczonym, ale zauważalnym zakresie skuteczne w zwiększaniu zdolności beneficjentów w przechwytywaniu przepływu kokainy przez morze i drogą lotniczą do Afryki Zachodniej. Widoczne efekty zauważono oceniając ramy współpracy regionalnej, która została wzmocniona poprzez serię wspólnych operacji i szkoleń oraz dostępne narzędzia komunikacji. Co ciekawe lepiej oceniono osiągnięcia w Afryce Zachodniej niż w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, gdzie AIRCOP jest wciąż na wstępnym etapie, a SEACOP nie został rozszerzony, choć istnieją plany dla takiego rozszerzenia w 2014 roku. Analizując efekty poszczególnych projektów wskazano, że działania wspólnych zespołów zarówno w transporcie morskim, jak i lotniczym ograniczają się do konfiskat narkotyków oraz aresztowania kurierów. Projekty nie wpływają na funkcjonowanie zorganizowanych struktur przestępczych, które pozostają w dużej mierze bez zmian, co oznacza, że nie przyczyniają się do realizacji celu głównego programu CRP. W raporcie zauważano także, że w prawie każdym przypadku wdrożenie celów ponadregionalnych stanowiło pochodną wdrożenia celów regionalnych. Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę konieczność podnoszenia krajowych zdolności, ale zjawisko to wpływa na realizację celu głównego programu. Wskazując pozytywne strony realizacji programu, zauważono także, że projekt CORMS znacząco podniósł świadomość przynależności do wspólnego programu, a sieci przepływu informacji były skutecznie wykorzystywane. Jednakże mandat tego projektu przewidywał tylko monitoring, co ograniczyło właściwą koordynację działań. Pomimo posiadania uprzywilejowanego dostępu do ważnych informacji, pozyskane alokacje danych w małym stopniu przyczyniły się do wzrostu bazy wiedzy na temat handlu narkotykami i przestępczości zorganizowanej. Krytyczna ocena dotyczyła także tego, że podejmowane działania koncentrowały się na wzmacnianiu zdolności do egzekwowania prawa, pomijając między innymi reformę sądowniczą, która mieści się w ramach współpracy finansowanej przez Europejski Fundusz Rozwoju. CRP nie został powiązany z programami finansowanymi z tego źródła. Wykazano, że powiązania z projektami w dziedzinach pokrewnych, takich jak zmniejszenie popytu na narkotyki, zapobieganie przestępczości i prawa człowieka są również przypadkowe. Dużo lepiej oceniono powiązania w ramach komponentów programu CRP. Chociaż także w tym przypadku uznano, że można to opisać jako rodzinę projektów, a nie ściśle zintegrowany program.

Większość realizowanych projektów zakładała długotrwałe efekty związane z podnoszeniem zdolności beneficjentów. W wielu przypadkach zakładane ambitne wyniki

projektów nie zawsze udało się zrealizować w tak krótkiej perspektywie czasu. Jednakże to co trzeba uznać za niewątpliwie osiągnięcie programu to wzrost świadomości konieczności współpracy, nawiązane więzi oraz mechanizm tej współpracy, co daje szansę na przyszłe wykorzystanie zawiązanego partnerstwa projektowego.

Zakończenie

Niewątpliwie działania podejmowane w ramach IS mogą stanowić uzupełnienie pomocy humanitarnej i rozwojowej. Instrument ten w istotny sposób został wpisany w ideę „łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju” (ang. LRRD – Linking Relief, Reconstruction, and Development). Działania podejmowane w jego ramach mogą również stanowić uzupełnienie unijnych operacji i działań realizowanych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Już w założeniu jego powstania tkwiła idea, że IS ma stanowić dopełnienie działań podejmowanych w ramach dotychczasowych instrumentów pomocy, które ze względu na swój zakres, planowanie strategiczne nie były odpowiednie w sytuacjach kryzysu lub początku kryzysu.

Zróżnicowanie instrumentów działań zewnętrznych UE umożliwiła Unii reakcję dostosowaną do zmiennych występujących w poszczególnych państwach trzecich. W opublikowanym w lipcu 2011 r. sprawozdaniu z ogólnej oceny programów realizowanych w ramach IS podkreślono, że IS przyczynia się w dużym stopniu do zapewnienia spójności unijnej architektury działań na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju. Zespół niezależnych konsultantów z INCAS w sprawozdaniu dotyczącym oceny wdrażania IS przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej, wśród zaleceń wskazał:

- konieczność zwiększenia środków finansowych w celu rozszerzenia wpływu zastosowanego Instrumentu w sytuacjach kryzysowych;
- zwiększenie elastyczności w korzystaniu ze środków dla działań reagowania kryzysowego oraz wzmocnienie powiązań IS z innymi instrumentami UE;
- dalsze wzmocnienie obszaru interwencji i możliwości ukierunkowania działań;
- zbalansowanie politycznych i technicznych aspektów procesu decyzyjnego;
- zdywersyfikowanie poprzez kryteria wyboru partnerów wykonawczych na rzecz realizacji projektów;
- wprowadzenie standardowego procesu monitorowania i ewaluacji;
- dążenie do zintegrowanej, wzmocnionej strategii zarządzania ryzykiem w projektach IS;
- zwiększenie ilości pracowników SIPZ w centrali i na poziomie krajowym (INCAS, 2011, s. 8).

Planowana reforma IS odzwierciedlona zostanie w nowych ramach programowania na lata 2014–2020, przedstawionych w propozycjach Komisji Europejskiej (Komisja, 2011a; Komisja 2011b). Stanowi ona odpowiedź na powyższe zalecenia, jak i na szereg innych zawartych w analizach badawczych (por. Görtz, Sherriff, 2012; Görtz, Keijzer, 2012; Keijzer, 2011).

Realizacja działań finansowanych z IS w regionie Afryki Zachodniej napotyka szereg barier, które dotyczą z jednej strony niewystarczająco efektywnego, a często nieadekwatnego do realiów występujących w regionie, unijnego mechanizmu wsparcia,

ale z drugiej strony są następstwem ogromu problemów, z którymi borykają się państwa zachodnioafrykańskie. Niewątpliwie uruchomienie środków IS w Afryce Zachodniej wiąże się z wyborem obszarów ważnych nie tylko dla bezpieczeństwa państw zachodnioafrykańskich, ale przede wszystkim tych wpływających na ograniczenie zagrożeń, których źródłem jest ten region dla państw europejskich. Zauważalnym mankamentem wdrożenia środków są nie zawsze zrozumiałe połączenia działań w szerszym, regionalnym kontekście.

Zaangażowanie UE w tym regionie ewoluuje. Na jego dynamikę wpływa szereg zmiennych politycznych. Po roku 2009, początkowa niechęć do rozważenia bardziej poważnego i bezpośredniego zaangażowania w regionie zastąpiona została krótko-okresowym wzmocnionym zaangażowaniem, czego symbolem stała się między innymi Strategia na rzecz Sahelu. Duży wpływ na zmianę opcji unijnej miało stanowisko Francji, odgrywającej rolę brokera w negocjacjach, które toczyły się w instytucjach europejskich. Nieprzewidziane zmiany obejmujące destabilizację sytuacji politycznej w regionie, od zmiany reżimu w Libii do konfliktu w Mali, wpłynęły na określoną interakcję wyrażoną w podejmowanych działaniach UE. Polityczne zaangażowanie UE opiera się na finansowych instrumentach będących gwarantem określonego wpływu w regionie. Jednakże instrumenty unijne, nawet w przypadku zastosowania ich w sposób zintegrowany wywierają bardzo często ograniczony co do rezultatów wpływ na rozwój sytuacji w regionie. Strategiczne podejście UE wyrażone w szeregu dokumentach nie zawsze jest odzwierciedlone w praktyce wdrażania poszczególnych projektów. Realizowane w tym regionie działania wymagają stosownej adaptacji, w odpowiedzi na nieprzewidywalny rozwój sytuacji. Ponadto niezbędne okazują się sposoby uelastycznienia mechanizmu, zwłaszcza w odniesieniu do problemów z koordynacją prowadzonych działań.

Pomimo krytyki poszczególnych elementów w procesie jego wdrażania, IS jest jednym z bardziej efektywnych mechanizmów działań zewnętrznych Unii w regionie Afryki Zachodniej. IS stanowi finansową bazę działań Unii zapewniając możliwe do osiągnięcia w tych ramach finansowych wsparcie działań państw zachodnioafrykańskich na rzecz utrzymania bezpieczeństwa, ale przede wszystkim gwarantując ochronę przed zagrożeniami istotnymi dla bezpieczeństwa europejskiego.

Bibliografia

- ADE (2011), *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace-building 2001–2010*, Evaluation for the European Commission, Brussels, October 2011.
- Andrés A. P. de (2008), *West Africa under attack: drugs, organized crime and terrorism as the new threats to global security*, UNISCI Discussion Papers, no. 16, January 2008.
- Bartelt S. (2008), *The Institutional Interplay Regarding the New Architecture for the EC's External Assistance*, „European Law Journal”, vol. 14, no. 5, September 2008, s. 655–679.
- Bello O. (2012), *Quick Fix or Quicksand? Implementing the EU Sahel Strategy*, FRIDE, Madrid.
- Europol (2011), *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*.
- Faira F. (2004), *La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne*, ISS, Occasional Paper, no. 55, Novembre 2004.

- FATH (2012), *The FATF Recommendations*, Financial Action Task Force, Paris, 16.02.2012, w Internecie: www.fatf-gafi.org/recommendations, dostęp: 1.03.2013.
- Görtz S., Keijzer N. (2012), *Reprogramming EU development cooperation for 2014–2020 – Key moments for partner countries, EU Delegations, member states and headquarters in 2012*, ECDPM Discussion Paper 129.
- Görtz S., Sherriff A. (2012), *1st Among Equals? The Instrument for stability and Conflict Prevention and Peacebuilding in the EU's new financial perspective*, ECDPM Briefing Note 39, May 2012.
- INCAS (2011), *Evaluation of the Crisis Response and Preparedness Components of the European Union's Instrument for Stability. Overall Programme Level Evaluation. Final Report* (2011), International Conflict and Security Consulting Ltd, 12 July 2011.
- Keijzer N. (2011), *New instruments proposed for EU external action – do we know enough about what worked with the old ones?*, ECDPM Talking Points, ECDPM, Maastricht.
- Komisja Europejska (2009), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczne sprawozdanie za 2008 r. dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności*, Bruksela, dnia 9.07.2009, COM(2009) 341 final.
- Komisja Europejska (2010), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczne sprawozdanie za 2009 r. dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności*, Bruksela, dnia 28.09.2010, COM(2010) 512 final.
- Komisja Europejska (2011), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczne sprawozdanie za 2010 r. dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności*, Bruksela, dnia 16.08.2011, COM(2011) 494 final.
- Komisja Europejska (2011a), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability*, COM(2011) 845 final.
- Komisja Europejska (2011b), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for external action*, COM(2011) 842 final.
- Komisja Europejska (2012), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczne sprawozdanie za 2011 r. dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności*, Bruksela, dnia 24.07.2012, COM(2012) 405 final.
- Komisja Europejska (2013a), *Mid-term review of the Cocaine Route Programme financed by the EU Instrument for Stability. Executive Summary* (2013), Project no. 2012/302922, European Commission, June 2013.
- Komisja Europejska (2013b), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczne sprawozdanie za 2012 r. dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności*, Bruksela, dnia 26.07.2013, COM(2013) 563 final.
- Komisja Europejska (2013c), Press release, *EU's Instrument for Stability: a key contributor in EU responses to international conflicts and crises in 2012*, 29.07.2013.
- Komisja Europejska (2013d), Press release, *The EU steps up its response to fight money laundering and drug trafficking in West Africa*, European Commission, Brussels, 18.03.2013.
- Mehdi T. (2006), *Sécurité et stabilité dans le Sahel africain*, Occasional Paper no. 19, December 2006, Nato Defense College, <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=6>.

- OECD (2012), *Global Security Risks and West Africa. Development Challenges*, West African Studies, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264171848-en>.
- Oyeniya B. A. (2013), *Glocalisation of Terrorism in West Africa*, RIMA Occasional Papers, vol. 1 (2013), Number 4, March 2013, <http://muslimsinafrica.wordpress.com/2013/03/01/glocalization-of-terrorism-in-west-africa-dr-oyeniya-bukola-adeyemi/>.
- Rada Unii Europejskiej (2010), *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* (2010/427/UE), Dz. U. L 201.
- Rada Unii Europejskiej (2012), *Konkluzje Rady w sprawie Sahelu*, Bruksela, 23 marca 2012, 8067/12.
- Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej (2012), *Koordynowanie współpracy w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu narkotykami, mającej źródło w Afryce Zachodniej – Sprawozdanie na temat Afryki Zachodniej*, 8610/12, Bruksela, 12 kwietnia 2012.
- The World Bank (2011), *World Development Report: Conflict, Security, and Development*, Washington, DC.
- UE (2006), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1717/2006 z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności*, Dz. U. L 327 z 24.11.2006.

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie Instrumentu na rzecz Stabilności jako narzędzia finansującego działania w obszarze zwalczania przestępczości zorganizowanej na przykładzie projektów realizowanych w Afryce Zachodniej. Stanowi on próbę analizy mechanizmu wdrażania środków tego Instrumentu, ze szczególnym zwróceniem uwagi na uwarunkowania realizacji projektów, a także elementy gwarantujące ich efektywność. Podstawowe, przedstawione założenie dotyczy uznania Instrumentu na rzecz Stabilności za jeden z bardziej efektywnych mechanizmów działań zewnętrznych Unii w regionie Afryki Zachodniej. Pomimo krytyki poszczególnych elementów w procesie jego zastosowania, stanowi on finansową bazę działań Unii zapewniających wspieranie utrzymania bezpieczeństwa w państwach zachodnioafrykańskich, ale przede wszystkim gwarantujących ochronę przed zagrożeniami istotnymi dla bezpieczeństwa europejskiego, takimi jak rozwój przestępczości zorganizowanej.

Summary

The Instrument for Stability in West Africa – the conditions, implementation mechanism and efficiency of the projects for fighting organized crime in 2007–2013

The purpose of this paper is to present the Instrument for Stability as an instrument financing activities in the field of combating organized crime, based on the example of projects implemented in West Africa. The paper attempts to analyze the mechanisms for implementation of resources within this instrument, while particularly emphasizing the conditions for project implementation and the elements that provide for their efficiency. The primary assumption presented in the paper is that the Instrument for Stability can be considered to be among the most efficient mechanisms of the EU's external activities in West Africa. Despite criticism regarding its individual elements, the instrument provides financial foundations for EU activities to support the maintenance of security in West African countries and, more importantly, providing protection from significant threats to European security, such as the development of organized crime.