

Luiza Wojnicz

Wpływ procesów europeizacyjnych w Afryce na przykładzie cywilnych misji Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga

Rocznik Integracji Europejskiej nr 8, 271-283

2014

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.

LUIZA WOJNICZ

DOI: 10.14746/rie.2014.8.19

Szczecin

Wpływ procesów europeizacyjnych w Afryce na przykładzie cywilnych misji Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga

Wprowadzenie

Zaangażowanie cywilne i wojskowe Unii Europejskiej (UE) na wielu kontynentach pozwala na stwierdzenie, iż jest ona globalnym partnerem i jednocześnie graczem odzwierciedlającym tzw. *soft power* na arenie międzynarodowej. Potwierdzeniem tej tezy jest unijna walka z zagrożeniami o zasięgu globalnym, do których należy zaliczyć: walkę z terroryzmem, piractwem morskim, międzynarodową przestępczością, handlem narkotykami, nielegalną imigracją. Do działań zewnętrznych Unii Europejskiej należy zaliczyć także dostarczanie pomocy humanitarnej i dbałość o środowisko naturalne. W tym szerokim katalogu zadań, jakimi może pochwalić się Unia Europejska, można odnaleźć również promowanie europejskich, demokratycznych standardów ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, w tym równości płci, oraz propagowanie zasad dobrego zarządzania. Należy zwrócić uwagę, że ta unijna walka z zagrożeniami łączy w sobie elementy różnego rodzaju wsparcia z jednoczesnym oddziaływaniem, czy może bardziej przenikaniem czynników europejskich. Ma to przede wszystkim na celu podnoszenie poziomu i jakości bezpieczeństwa na obszarach docelowych, poprzez prawidłowe funkcjonowanie organów ścigania i innych struktur, odpowiadających za właściwą działalność państwa zgodnie z normami międzynarodowymi, w tym europejskimi. Powyższe elementy wymienionych działań Unia Europejska realizuje za pomocą bezpośredniego zaangażowania na wskazanym terenie.

Tak mocno podkreślane i popularyzowane zrównoważone i metodyczne podejście Unii Europejskiej w sektorze bezpieczeństwa pozwala na rozwój zdolności zarówno cywilnych, jak i wojskowych, co czyni ją z jednej strony wiarygodnym partnerem dla krajów trzecich, z drugiej zaś strony metoda ta nie pozostaje bez wad, gdyż może hamować pełne osiągnięcie rezultatów, z uwagi na wykonywanie dużej ilości zadań na wielu płaszczyznach. Powoduje to pewne trudności w szybkim osiągnięciu zamierzonego celu. Przykładem takiego zjawiska są różnego typu działania UE w Demokratycznej Republice Konga (DRK). Niewątpliwie jednak metoda zrównoważonego podejścia pozwala na transferowanie europejskich standardów i wartości w odległe i zróżnicowane regiony pozaeuropejskie. Bezsprzecznym instrumentem pozwalającym Unii Europejskiej na bezpośrednie zaangażowanie i przenoszenie europejskich wpływów jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), wcześniej znana, jako Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), której mocnym narzędziem realizacji tego typu zjawisk są misje cywilne i operacje wojskowe o zróżnicowanym charakterze.

To właśnie za ich pośrednictwem, Unia Europejska może pozwolić sobie na wdrażanie elementów europeizacji (*top down*) na organy wymiaru bezpieczeństwa i sprawiedliwości funkcjonujących w warunkach nie europejskich, na przenoszenie wartości, działań, schematów, najlepszych praktyk i doświadczeń, które do tej pory były dla odbiorcy nieznane. Dodatkowo stanowić ma to wsparcie dla tych organów, aby mogły one samodzielnie w przyszłości ponosić odpowiedzialność za bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie państwa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza celów i zadań cywilnych misji EPBiO/WPBiO, które pozwolą na wyodrębnienie wpływu, jaki odgrywa Unia Europejska w Afryce za pośrednictwem transferowania standardów europejskich. Jako przykład autorka wybrała misję cywilną w Demokratycznej Republice Konga, która jest uważana za jedno z najbardziej niestabilnych państw na świecie i jednocześnie stanowi przykład intensywnego zaangażowania Unii Europejskiej. Należy również podkreślić, że autorka za mechanizm transferowania europejskich wpływów przyjęła takie działania, jak: rozmowy, szkolenia, monitorowanie, dostarczanie niezbędnego sprzętu, inaczej oddziaływanie, a w efekcie europeizowanie. Europeizację w kontekście misji cywilnych EPBiO/WPBiO można definiować, jako trwający interaktywny i wzajemnie konstruktywny proces zmian odbywający się na różnych poziomach, np. wspólnotowym i krajowym, europejskim i nie europejskim itd. Poprzez realizowanie swojej polityki bezpieczeństwa w Afryce, UE rzeczywiście ma również na celu integrację tejże polityki z działaniami swoich państw członkowskich, operujących na tym terenie, harmonizację zadań i programów wsparcia (Bogoyoko, Gilbert, 2007, s. 20–21; Ruszkowski, 2010, s. 7; Ruszkowski, 2012, s. 81). Warto także zwrócić uwagę, że europeizacja afrykańskiej polityki była możliwa, po pierwsze, dzięki uruchomieniu ówczesnej EPBiO, ale też dzięki zbliżeniu francusko-brytyjskiemu w grudniu 1998 roku w Saint Malo. Początkowo unilateralistyczna polityka Francji w Afryce działała zniechęcająco na inne kraje członkowskie, które nie chciały być wizerunkowo kojarzone z neo-kolonializmem, ta z kolei starała się zwiększać swoją pozycję na kontynencie, co uważane jest, jako atut jej pozycji na arenie międzynarodowej. Poza tym brytyjskie podejście było i jest nieco inne w kwestii europeizacji. Brytyjczycy nie martwią się, że ich działania nie mają znaku europejskiego, wychodząc z założenia, że ich programy dwustronne dla Afryki są bardziej skuteczne i nie muszą być europeizowane. Ale są też kraje w Unii Europejskiej, jak np. Portugalia, która również pozytywnie zapatruje się na europeizację, szczególnie w zakresie programów szkoleniowych w Afryce w zakresie bezpieczeństwa. Zachęcanie pozostałych państw do współpracy na kontynencie afrykańskim, pozwoliło na zbudowanie ciekawej ilustracji postępującej europeizacji, a pierwszym tego symptomem była operacja wojskowa ARTEMIS z 2003 roku. Zaangażowanie wspólnych wysiłków było dowodem na to, że kraje unijne mogą decydować i wspólnie tworzyć operacje zarządzania kryzysowego, ponadto europeizacja Afryki umożliwiła Francji podział kosztów współpracy wojskowej i obronnej (Bogoyoko, Gilbert, 2007, s. 20–23). Operacja ARTEMIS była pierwszą, niezależną od zasobów NATO (*North Atlantic Treaty Organization*). Chociaż mandat tej operacji był krótki i geograficznie ograniczony do Buni, to była ona dobrze wyposażona i składała się z wykwalifikowanego personelu. Nie była operacją niskiego ryzyka, a mimo to okazało się, że Unia Europejska może działać szybko i zdecydowa-

nie, kiedy istnieje wola polityczna. Operacja miała znaczący wpływ na poprawę bezpieczeństwa i wykazała zaangażowanie zjednoczonej Europy w stabilizacji regionu (Davis, 2009, s. 13).

Zaangażowanie Unii Europejskiej w sprawy bezpieczeństwa w Afryce

Zainteresowanie problemami Afryki w kwestii bezpieczeństwa miało swój głębszy wyraz dopiero po zrealizowaniu operacji ARTEMIS, tj. w 2004 roku, kiedy to Rada Unii Europejskiej uchwaliła wspólne stanowisko z 26 stycznia w sprawie Afryki (2004/85/WPZiB), czytamy w nim, że celem Unii Europejskiej jest przyczynienie się do zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania konfliktów zbrojnych w Afryce poprzez zwiększanie afrykańskich możliwości, a także środków działania w tej dziedzinie, w szczególności za pomocą wzmocnienia dialogu oraz wspierania Unii Afrykańskiej (UA), lokalnych organizacji oraz inicjatyw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu UE podejmuje dalsze kroki mające na celu promowanie współpracy między wieloma uczestnikami, którzy mogą być zaangażowani, koordynację działań podjętych przez Unię i jej państwa członkowskie. Znaczący był fakt, że UE zobowiązała się do ustanowienia długoterminowych inicjatyw na rzecz zapobiegania konfliktom i budowania pokoju, uznając, że postęp w tych obszarach jest również dla państw afrykańskich warunkiem koniecznym w budowaniu i utrzymywaniu ich zdolności skutecznego zwalczania terroryzmu. Działania, jakie zostały wyznaczone na mocy dokumentu są następujące: zapobieganie konfliktom poprzez próby rozpoznawania przyczyn strukturalnych leżących u ich podstaw przy równoczesnym zwróceniu uwagi na przyczyny bezpośrednie, takie jak czynniki zapalne konfliktów zbrojnych, w następnej kolejności: zarządzanie kryzysami przez interweniowanie w najbardziej zaognionej fazie konfliktu i wspieranie wysiłków zmierzających do zakończenia przemocy, budowanie pokoju poprzez wspieranie inicjatyw dla powstrzymania konfliktów zbrojnych oraz przygotowanie i podtrzymanie pokojowych rozwiązań takich konfliktów, jak również odbudowa przez wspieranie gospodarczej, politycznej i społecznej odnowy państw i społeczeństw, które były stronami konfliktu. Celem tych działań jest uniknięcie ponownej eskalacji przemocy. Do mechanizmów, które miały wesprzeć powyższe działania, zaliczono: rozwój międzynarodowych systemów prawnych, mechanizmów rozwiązywania sporów, porozumień kooperacyjnych na poziomie regionalnym, budowanie instytucji przez poprawę skuteczności afrykańskich instytucji bezpieczeństwa narodowego i instytucji sądowych, w tym działania na rzecz walki z terroryzmem (2004/85/WPZiB, art. 2, 3). Szczególnie ważną kwestią, uznaną przez UE za priorytet w budowaniu pokoju i bezpieczeństwa była demobilizacja, demilitaryzacja, reintegracja oraz reforma sektora bezpieczeństwa (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR and Security Sector Reform, SSR*), co zostało podkreślone w listopadzie 2005 roku przez Javierę Solanę, ówczesnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Od tamtej pory SSR stała się ważnym narzędziem w kreowaniu Unii Europejskiej jako globalnego gracza, promującego metodę *soft power* we wspieraniu pokoju na całym świecie (Damme, s. 1). Zarówno Unia Europejska, jak i jej kraje członkowskie coraz mocniej są przekonane o znaczeniu Afryki dla bezpieczeństwa europejskiego, stąd

można zaobserwować zwiększone zaangażowanie, poprzez różnego rodzaju misje, jak również należy zwrócić uwagę, że SSR stała się ważnym mechanizmem realizacji misji cywilnych w DRK.

Do tej pory Unia Europejska podjęła dwie operacje wojskowe w Demokratycznej Republice Konga, mianowicie, wspomniana powyżej operacja ARTEMIS z 2003 roku i EUFOR RD Congo z 2006 roku (aktualnie zakończone) oraz trzy misje cywilne: EUPOL Kinshasa w 2005 roku (zakończona) oraz EUSEC Congo z 2005 roku i EUPOL Kongo z 2007 roku, które trwają nadal (*Missions and Operations*, 2014).

Niestabilność i przemoc we wschodniej DRK wciąż stanowi poważny problem. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy są: słabość państwa, napięcia etniczne, spory o ziemię, obecność grup zbrojnych zarówno z innych państw, jak i z samej DRK, oraz niepowodzenie we wdrażaniu porozumień pokojowych. Do tego dochodzi nielegalna eksploatacja surowców mineralnych w regionie, która dodatkowo napędza konflikt i wpływa na niestabilność tego kraju (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2013, s. 12; Wallis, CORI Country Report, 2013). Wiele międzynarodowych podmiotów zaangażowanych w reformę sektora bezpieczeństwa. Rezultaty tych reform są znikome, o czym świadczy niezdolność krajowej armii Demokratycznej Republiki Konga do poradzenia sobie z rebeliantami i bojówkami. Niezdolność tego państwa do zapewnienia obywatelom podstawowych usług jest przekonującym wskaźnikiem niestabilności. Fundamentalne składniki dobrego sprawowania rządów, takie jak przestrzeganie praw człowieka i zasad demokracji nie są respektowane. Z uwagi na przekazanie w latach 2003–2011 wsparcia w wysokości 1,9 mld euro Unia Europejska jest jednym z najważniejszych darczyńców i partnerów na rzecz rozwoju Demokratycznej Republiki Konga. UE zdaje sobie sprawę z tego, że rekonstrukcja państwa oraz poprawa sprawowania rządów w DRK będzie długim i niełatwym procesem. Jeżeli, jako główny partner DRK na rzecz rozwoju i jednocześnie orędownik dobrego sprawowania rządów i praw człowieka ma kontynuować wspieranie sprawowania rządów w DRK, musi znacząco zwiększyć skuteczność tej pomocy (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2013, s. 7). Należy w tym miejscu przypomnieć, że współpraca między Unią Europejską a Demokratyczną Republiką Konga była zawieszona w latach 1992–2002 z powodu braku postępu w procesie demokratyzacji polityki, wysokiego poziomu korupcji, niegospodarności i różnic w strategiach politycznych państw członkowskich UE w odniesieniu do tego państwa. W tym okresie UE kontynuowała swoją aktywność w regionie poprzez udzielanie pomocy humanitarnej i finansowanej za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*European Confederation of Care-Home Organisations*, ECHO). Wznowienie współpracy na rzecz rozwoju nastąpiło po podpisaniu w grudniu 2002 roku i ratyfikowaniu w kwietniu 2003 roku w Sun City (RPA) kompleksowego i obejmującego wszystkie strony porozumienia (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2013, 7). 26 stycznia 2004 roku Rada uchwaliła wspólne stanowisko dotyczące zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania konfliktów w Afryce (2004/85/WPZiB). Intencją Unii Europejskiej było zaangażowanie się w rozwiązywanie konfliktów zbrojnych w Afryce poprzez zwiększanie afrykańskich możliwości i środków działania w tej dziedzinie, w szczególności za pomocą wzmocnienia dialogu oraz wspierania Unii Afrykańskiej oraz lokalnych organizacji, inicjatyw, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Celem UE było promowanie współpracy

między wieloma uczestnikami, którzy mogą być zaangażowani, w tym w koordynację działań. Szczególną uwagę skierowano na radykalne grupy religijne i ryzyko związane z ich zwerbowaniem przez terrorystów (2004/85/WPZiB).

Nie bez znaczenia jest również dyplomatyczny wkład Rady Unii Europejskiej w działania na rzecz stabilizacji w regionie Afryki. Udział tego organu obejmował mianowanie kolejnych Specjalnych Przedstawicieli UE (*EU Special Representative*, EUSR) z mandatem do skoncentrowania się na stabilizacji w krajach regionu Wielkich Jezior Afrykańskich, w szczególności po okresie przemian w Demokratycznej Republice Konga (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2013, s. 15). Poza aktywnym działaniem UE i jej instytucji, widoczna jest także obecność państw członkowskich, realizujących dwustronne programy pomocy, obejmujące szereg obszarów, od humanitarnego, po obronny. Najbardziej czynne w tej materii są Belgia, Holandia, Francja, Szwecja i Wielka Brytania. Ponadto występuje współpraca pomiędzy unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi UE, szczególnie w zakresie finansowania projektów, czego przykładem jest projekt Rejusco, mający na celu przywrócenie sektora sprawiedliwości na wschodzie DRK, współfinansowany przez Komisję Europejską, Belgię, Holandię oraz Wielką Brytanię (Davis, 2009, s. 14–15).

Działania Unii Europejskiej na kontynencie afrykańskim koncentrują się w dużej mierze na realizacji zadań z zakresu reformy sektora bezpieczeństwa i wsparciu instytucji demokratycznych. Misje cywilne EUPOL Kinszasza, EUSEC Kongo i EUPOL Kongo miały i mają na celu przede wszystkim przyczynienie się do reformy obszaru bezpieczeństwa w DRK (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2013, s. 15; *Security Sector Reform*, 2006).

Misje cywilne Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga

Pierwszą z misji cywilnych ówczesnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Demokratycznej Republice Konga i jednocześnie pierwszą w Afryce, była policyjna misja EUPOL w Kinszasie, trwająca w latach 2005–2007 (2004/847/WPZiB). Reforma sektora policji była jednym z kluczowych priorytetów Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga. Celem jej było wspieranie przechodzenia od zmilitaryzowanego społeczeństwa o cywilnego i ograniczanie roli wojska (Wailer, 2009, s. 17). Celem tej misji było wsparcie Zintegrowanej Jednostki Policji (*Integrated Police Unit*, IPU) w Kinszasie, będącej specjalną jednostką Narodowej Policji Kongo (*Police Nationale Congolaise*, PNC), która została utworzona przy zaangażowaniu Unii Europejskiej¹. UE miała swój udział poprzez wkłady pieniężne i rzeczowe w dostarczanie rządowi DRK sprzętu służącego do egzekwowania prawa (np. kaski używane w czasie interwencji, tarcze antyuderzeniowe, obuwie używane w czasie interwencji, pałki, kabury na pałki, pasy, kajdanki, maski, mundury, gaśnice), broni (pistolety auto-

¹ Wynikało to z memorandum w sprawie bezpieczeństwa i armii z dnia 29 czerwca 2003 r., które przewidywało ustanowienie Zintegrowanej Jednostki Policji, zob. Wspólne działanie Rady 2004/494/WPZiB z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie wsparcia Unii Europejskiej w tworzeniu Zintegrowanej Jednostki Policji w Demokratycznej Republice Konga (DRK), Dz. U. L 182, 19.5.2004.

matyczne, maszynowe, *riot guns*, wyrzutnie granatów), amunicji (naboje łzawiące, granatniki, granaty ręczne, amunicja 9 mm) i innego ekwipunku (aktówki, lornetki, kamizelki odblaskowe, gwiazdki, kompasy, kamizelki antyuderzeniowe). Do tego dochodziły koszty transportu do Kinszaszy². Ponadto UE ustanowiła stały program szkoleniowy dla IPU, prowadziła działania z zakresu monitorowania jednostek odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, przekazywania najlepszych praktyk, udzielania wsparcia i doradzania przy tworzeniu i początkowym działaniu IPU w celu upewnienia się, że działa ona zgodnie ze standardami międzynarodowymi, które w trakcie szkoleń były przekazywane tej jednostce (EUPOL „Kinshasa”, 2005). W tych działaniach chodziło przede wszystkim o wzmocnienie zdolności operacyjnych funkcjonariuszy jednostek oraz zdolności przywódczych. Dodatkowo ćwiczenia teoretyczne i praktyczne połączone były z przekazywaniem wiedzy na temat ochrony praw człowieka (Heyer, 2012, s. 67). Reforma w kongijskiej policji składała się z kilku etapów, do których w pierwszej kolejności należy uznać próbę zdefiniowania roli policji krajowej w stosunku do wymogów demokracji i państwa konstytucyjnego. Do drugiego etapu należały wspomniane już wcześniej szkolenia, które dotyczyły obiektywnych kryteriów naboru obywateli Konga do różnych sektorów policji, począwszy od zdrowia fizycznego, poprzez poziom wykształcenia, aż po względy etyczne. Podczas szkoleń podkreślano znaczenie ochrony praw człowieka, promowanie demokratycznych wartości, potrzebę poprawy relacji pomiędzy policją a cywilami. Trzecią z kluczowych osi były środki finansowe i materialne. Wyszukani policjanci powinni otrzymywać regularne pensje i być wyposażeni w środki niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych (Nsaka-Kabunda, 2011, s. 11). Unijny personel rozmieszczony był na różnych poziomach kongijskiego dowodzenia. Programy szkoleniowe miały pomóc kongijskiej policji w przeprowadzaniu reform oraz reorganizacji, zgodnie z kanonami międzynarodowymi, w tym europejskimi (*Mission Description*, 2014; *DRC: New integrated police*). Decentralizacja kongijskich struktur bezpieczeństwa miała być odbiciem niektórych europejskich modeli funkcjonowania policji³.

Misja EUPOL Kinszasza na pewno potwierdziła determinację politycznego zaangażowania Unii Europejskiej w proces przemian w Demokratycznej Republice Konga. Ponadto przyniosła pozytywne rezultaty, przynajmniej w odniesieniu do struktur policyjnych. Powstała IPU zaopatrzona w sprzęt, jaki dostarczyło kilka państw członkowskich Unii Europejskiej (Belgia, Niemcy i Węgry). Dzięki objęciu misją państw Afryki Południowej, a właściwie możliwość ich udziału, z ograniczeniem do bilateralnej współpracy, było możliwe powołanie wyspecjalizowanej jednostki policyjnej przeznaczonej do szybkiej interwencji (*Rapid Intervention Police*) na wzór francuskich grup interwencyjnych narodowej policji (*Groupes d'Intervention de la Police Nationale*). Grupa ta powstała na mocy dwustronnej umowy pomiędzy Francją i Angolą (Assem-

² Załącznik 1, Informacyjny wykaz sprzętu służącego do egzekwowania prawa, broni i amunicji, o których mowa w art. 1, Ibidem.

³ Więcej na temat decentralizacji w strukturach policyjnych państw europejskich w: L. Wojnicz, *Zdecentralizowane modele funkcjonowania Policji w wybranych państwach europejskich*, w: T. Czapiewski, M. Sikora, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego w Województwie Zachodniopomorskim. Diagnoza i profilaktyka*, Wydawnictwo ZAPOL, Szczecin 2013, s. 129–139.

bly of Western European Union, s. 15). W następstwie działań Unii Europejskiej, w strukturze IPU nastąpił wzrost poziomu spójności jednostki oraz zwiększyły się morale wśród samych policjantów. IPU zwiększyła swoje możliwości w zakresie obsługi, utrzymywania i przywracania porządku publicznego w stolicy. Zostały wdrożone odpowiednie przepisy i zasady. Poprzez doradztwo i szkolenie, misja przyczyniła się do wzmocnienia stabilności w Kinszasie (Heyer, 2012, s. 68).

Niestety nie zawsze wszystko było realizowane zgodnie z planem, pewne obszary wymagały więcej czasu i cierpliwości. Wciąż aktywne były i nadal są działające niezależnie bojówki, które zagrażają stabilności. Problemy pojawiły się obszarze decentralizacji struktur bezpieczeństwa, dlatego kontynuatorką misji EUPOL w Kinszasie jest misja EUPOL Kongo i trwająca równolegle EUSEC Kongo.

Misja EUSEC Kongo rozpoczęła swoją aktywność w tym samym roku, co misja EUPOL Kinszasu, czyli w 2005, w czerwcu (2005/355/WPZiB). Jest to misja doradcza z zakresu SSR, jednak na mniejszą skalę, bowiem mandat tej misji miał początkowo stosunkowo wąski zakres interwencji, co zmieniało się z upływem czasu. Zgodnie z pierwotnym założeniem mandatu, celem misji EUSEC jest wspieranie integracji w Siłach Zbrojnych Demokratycznej Republiki Konga (fr. *Forces Armées de la République Démocratique du Congo*, FARDC). W kwietniu 2007 roku rozszerzono zakres mandatu o przyczynianie się do restrukturyzacji i odbudowy FARDC. Odbywało się to poprzez doradztwo i pomoc zarówno w sposób bezpośredni, jak również za pomocą konkretnych projektów, w nadzorowanie których została włączona Komisja Europejska. W 2008 roku do zadań EUSEC dodano konceptualizację sił szybkiego reagowania, promowanie skutecznej polityki zasobów ludzkich oraz wspieranie Specjalnego Przedstawiciela UE. Kolejny etap rozszerzania mandatu dotyczył wspierania operacjonalizacji oraz wdrażania planów reformy kongijskiej obrony (More, Price, 2011, s. 13–14).

W odniesieniu do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), misja EUSEC była przełomowa z co najmniej trzech powodów: po pierwsze, była to pierwsza misja cywilna mająca prowadzić szkolenia, warsztaty z obszarów wojskowych. Stąd też można spotkać określenie tej misji mianem mieszanej. Zdecydowanie wytyczne tej misji były zarówno wyzwaniem, jak i szansą. Po drugie, dążenie Unii Europejskiej do powołania misji z zakresu Security Sector Reform odzwierciedlało uznanie znaczenia reformy armii w procesie budowania pokoju. I po trzecie, wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa w pokonfliktowym środowisku, takim jak Demokratyczna Republika Konga, wymagają głębszego skupienia politycznego, tak samo, jak ekspertyzy techniczne, a to akurat słabszy punkt tej misji (Clément, 2009, s. 244–245).

Należy podkreślić, że założeniem misji było także uruchomienie projektu tzw. „łańcucha płatności” dla zapewnienia bezpieczeństwa przepływu płatności dla wojska. W tym celu misja rozszerzyła swoją działalność w omawianym zakresie o działania mające na celu modernizację administracji oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Działania misji obejmują szkolenia dla wojsk i dostarczanie wiedzy technicznej (*Mission Description*, 2014; Hoebeke, Carrette, Vlassenroot, 2007). Stworzenie systemu płatności dla FARDC ma zapobiec defraudacji wynagrodzeń żołnierzy oraz korupcji. System ten został uruchomiony 1 grudnia 2005 roku.

W ostatnich dwóch latach, tj. 2013 i 2014 roku misja EUSEC wspiera władze kongijskie w dostosowywaniu procesu Reformy Sektora Bezpieczeństwa za pomocą polityki, która jest zgodna z normami demokracji, prawami człowieka i międzynarodowym prawem humanitarnym, jak również zasadami dobrego zarządzania. Należy w tym miejscu wspomnieć o efektach, jakimi może pochwalić się misja EUSEC, a jest ich kilka. Przede wszystkim dzięki stałemu nadzorowi miesięcznych wynagrodzeń, udało się wprowadzić mechanizm zapewniający większą przejrzystość przepływu finansów. Europeizacja odzwierciedla się także we wprowadzonym spisie biometrycznym oraz wprowadzeniu biometrycznych dowodów tożsamości dla wojska na wzór unijnych dokumentów. Taki spis w znacznym stopniu uniemożliwił podszywanie się pod żołnierzy przy poborze żołdu. A w wypadku ich śmierci, będzie stanowił ułatwienie przy rozpoznawaniu zwłok (*Europa zostaje...*). Spis ten uznaje się za jeden z największych sukcesów misji EUSEC. Dodatkowo dla wojska ustanowiony został system informatyczny SINGAMIL, dostępny od grudnia 2012 roku, jego celem jest lepsze zarządzanie personelem wojskowym (*Mission Description*, 2014; *CDSP Note*, 2013). Niewątpliwym osiągnięciem misji EUSEC było także wznowienie działania po dwudziestu czterech latach Szkoły Administracji w Kananga. Z przeprowadzonych kursów na temat zarządzania finansami i zasobami ludzkimi skorzystało ok. tysiąc osiemset funkcjonariuszy (*La mission EUSEC...*). Niepodważalnie ważnym były cykl szkoleń, przypadający na lata 2010–2011 z zakresu prawa konfliktów zbrojnych, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz szkolenia w zakresie opieki nad ofiarami przemocy seksualnej (*News in Brief*).

Europejska misja EUSEC ma na celu zapewnienie spójności działań Unii Europejskiej w zakresie Reformy Sektora Bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga, w koordynacji z jej siostrzaną misją EUPOL w Kongo.

Misja EUPOL w DRK rozpoczęła swoją działalność 1 lipca 2007 roku (2007/405/WPZiB). Jest misją policyjną ustanowioną w celu niesienia pomocy, doradztwa i wsparcia dla władz kongijskich w zakresie Reformy Sektora Bezpieczeństwa w dziedzinie policji i jej współdziałania z systemem wymiaru sprawiedliwości. Chodzi przede wszystkim o stworzenie norm regulacyjnych, wewnętrznej organizacji funkcjonowania policji i zarządzania z zakresu zasobów ludzkich. Jednocześnie misja ta stanowi kontynuację zadań misji EUPOL Kinszasa. Misja operuje także w dziedzinach przekrojowych w zakresie SSR, w szczególności w takich zagadnieniach jak: prawa człowieka, gender, ochrona dzieci w konfliktach zbrojnych oraz zwalczanie bezkarności przemocy seksualnej (*Mission Description*, 2014). Tym samym wysiłki misji skierowane są na intensywne przenikanie europejskiego podejścia w wyżej wymienionych zagadnieniach.

Od 2009 roku wprowadzono systematyczne szkolenia dotyczące walki z przemocą seksualną i bezkarnością. W tym samym roku rozpoczęła się realizacja projektu kodeksu etyki i postępowania sędziów i organów sądowych. EUPOL wspierał technicznie warsztaty. Przerabiano teksty związane z etyką zawodową sędziów w prawie krajowym i międzynarodowym. Konsultacje odbywały się z udziałem różnych organizacji zaangażowanych w etykę sędziowską. Efektem było opracowanie zasad postępowania dla sędziów (*News in Brief*, 2014).

Misja EUPOL została podzielona na tzw. dwie sekcje: sekcja działania i sekcja koordynacji. Sekcja działania koncentruje swoją uwagę na poziomie krajowym, tj. szkolenia techniczne dla policji, np. z zakresu prowadzenia dochodzeń, analizy sytuacji

i podnoszenia świadomości w zakresie przemocy seksualnej, bezkarności i budowania relacji w multidyscyplinarnych zespołach. Sekcja koordynacji skupiona jest na wsparciu i doradzaniu kongijskim władzom w przeprowadzaniu reformy w strukturach policji na szczeblu strategicznym i koncepcyjnym. Odbywa się to przy udziale Komitetu Monitorującego Reformy, jak również kongijskiego ministerstwa spraw zagranicznych, ambasadorów i samych szefów misji. Dodatkowym elementem nadzorującym reformy w Kongo jest korpus konsultacyjny, w skład którego wchodzi ministrowie, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, misja EUPOL oraz Misja Stabilizacyjna Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Kongo MONUSCO (*United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*⁴). Istnieje również osiem grup roboczych (*Groupes de Travail*), koncentrujących się na konkretnych tematach: zasoby ludzkie, logistyka, szkolenia, prawodawstwo, budżet i finanse, organizacja nowej policji, komunikacja, monitorowanie, ocena. W ramach wspomnianych grup roboczych także biorą udział członkowie personelu EUPOL, służąc poradami i pomocą (More, Price, 2011, s. 12–13).

W ramach procesu reformowania i restrukturyzacji sektora policji, misja EUPOL asystuje kompetentnym władzom, głównie poprzez wspieranie trzech instytucji: Komitetu Monitorowania Reform w Policji (*Reform Monitoring Committee, le Comité de suivi de la réforme de la Police, CSRP*), Inspekcji Generalnej kongijskiej Policji (*General Inspection of the Congolese Police, l'Inspection générale de la PNC, IG-PNC*) i Komisariatowi Generalnemu kongijskiej Policji (*General Commissariat the Congolese Police, le Commissariat général de la PNC, CG-PNC*). Kluczową rolę we współpracy z misją EUPOL odgrywa CSRP, szczególnie przy opracowywaniu dokumentów strategicznych dla reformy, natomiast z Komisariatem Generalnym, misja współpracuje w zakresie wdrażania reform. W tym kontekście misja aktywnie uczestniczyła w działaniach prowadzących do oficjalnego powołania w 2013 roku grupy roboczej odpowiedzialnej za wdrażanie reform w dziedzinie szkolenia. Restrukturyzacja i modernizacja w kongijskiej policji objęła utworzenie Generalnej Dyrekcji Szkół i Szkoleń (*General Directorate of Schools and Training*), jak również budowę Krajowej Akademii Policyjnej (*National Police Academy*), jako kluczowego projektu modernizacji systemu szkolenia policji. Misja wspiera Inspekcję Generalną, utworzoną w 2007 roku, jako organ kontroli i audytu. Obejmuje on swym działaniem przestępstwa popełniane przez policję w obszarze karnym, administracyjnym i finansowym (*Mission de police de l'UE en RDC...*). W 2013 roku odbyły się także warsztaty na temat tworzenia baz danych, wykorzystywanych przez organy policyjne i sądowe, wzorowane na Systemie Informacyjnym Schengen (*Schengen Information System, SIS*), jak również szkolenia z zakresu technik zwalczania przemocy miejskiej (News in Brief, 2014).

Misja EUPOL w Kinszasie oraz EUPOL w Kongu wykazały elastyczność współpracy, głównie poprzez zachowanie ciągłości i spójności działań. Dostrzegalna była i jest kooperacja pomiędzy misjami a państwami członkowskimi Unii Europejskiej, takimi jak Wielka Brytania i Francja przy przygotowywaniu reformy policyjnej i uczestnictwie w grupie refleksyjnej ds. reformy i reorganizacji policji narodowej

⁴ Do 2011 roku znana, jako MONUC, Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Kongo.

Konga (*Grupe mixte de réflexion sur la réformé le réorganisation de la Police national congolise*, GMRRR), odpowiadającej za przygotowanie przewodnika reformy oraz ram prawa wewnętrznego (Vircoulon, 2009, s. 255).

Podsumowanie

Omówione misje w Republice Demokratycznej Konga są zharmonizowane i skoordynowane pod względem działań i przekazywanych wartości. Koordynację działań widać również we współpracy z innymi partnerami operującymi na tym terenie, choć często dochodzi do powielania zadania. Jest to wynik braku harmonizacji celów, strategii i zadań, jak również samodzielnego wdrażania programów policyjnych niektórych państw członkowskich UE, takich jak Wielka Brytania i Francja, które nie konsultują swoich zagadnień programowych z założeniami misji. Mimo tych niedociągnięć, ogromny wysiłek, jaki został włożony za pomocą tych trzech misji, ilustruje wspomniane na samym początku zrównoważone i metodyczne podejście Unii Europejskiej, którego celem jest osiągnięcie założonych celów, a także przekazanie wiedzy technicznej i praktycznej, a tym samym zeuropeizowanie obszaru bezpieczeństwa za pomocą elementów identyfikujących funkcjonowanie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, takich jak bazy danych czy biometryczne dowody tożsamości. Reasumując dotychczasowe efekty europeizacji w zakresie bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga należy wymienić: wkłady pieniężne i rzeczowe, takie jak sprzęt do egzekwowania prawa, w tym broń, amunicję i inny ekwipunek, zrealizowanie licznych programów szkoleniowych, mających na celu sprawniejsze działanie policji, zarządzanie finansami i zasobami ludzkimi, a także zwrócenie uwagi na takie tematy, jak równość płci, przemoc, wykorzystywanie seksualne. Zgodnie z europejskimi standardami, Unia Europejska doradzała i monitorowała wdrażanie przepisów i zasad, co wpłynęło na wzmocnienie stabilności w strukturach policyjnych. Pod czujnym okiem doradców unijnych wznowiona została działalność szkół, zapewniających szkolenia dla policjantów, oraz powołano nowe placówki. Niewątpliwym przejawem europejskiego wpływu stał się w obszarze wojskowym spis biometryczny, biometryczny dowód tożsamości, system informatyczny oraz mechanizm zapewniający większą przejrzystość przepływu finansów. We wrześniu tego roku, tj. 2014, mandat misji dobiega końca, ale elementy europeizacji pozostaną. Są dowodem na to, że Unia Europejska jest w stanie, za pomocą swojej obecności, transferować swoje standardy, wdrażać je tam, gdzie wydawałoby się to niemożliwe. To tylko świadczy o tym, że zaangażowanie UE jest potrzebne, że jej dążenie do bycia globalnym parterem jest słuszne i konieczne. Czas jednak pokaże, czy lokalne siły będą w stanie prawidłowo funkcjonować, bez obecności unijnych doradców.

Bibliografia

Assembly of Western European Union, The Interparliamentary European Security and Defence Assembly, *European Union operations In the Democratic Republic of the Congo (DRC) – reply to the annual report of the Council*, fifty-second session, Document A/1954.

- Bogoyoko N., Gilbert M. V. (2007), *The European Union in Africa: the linkage between security, governance and development from an institutional perspective*, „Working Paper”, nr 284.
- Clément C. (2009), *The EU mission to provide advice and assistance to security sector reform in the Democratic Republic of Congo (EUSEC RD Congo)*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)*, ISS Paris.
- CORI Country Report (2013), *Democratic Republic of Congo*, „Security Issues”, April.
- CSDP Note – CSDP and EU Mission Update, http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/CSDP%20Note%20Mission%20Update%20May%202013_2.pdf, 7.07.2014.
- Dante T. (2011), *The Democratic Republic of Congo: Background and Current Developments*, Congressional Research Service, September 1.
- Davis L. (2009), *Small Steps, Large Hurdles. The EU's role in promoting justice in peacemaking in the DRC*, May, IFP Mediation Cluster, International Center for Transitional Justice.
- DRC: New integrated police facility inaugurated in Kinshasa, <http://www.irinnews.org/report/57062/drc-new-integrated-police-facility-inaugurated-in-kinshasa>, 27.06.2014.
- Europa zostanie w Kongu, <http://www.euractiv.pl/wersja-do-druku/arttykul/europa-zostanie-w-kongu-005044>, 14.08.2014.
- EUPOL 'Kinshasa': testing EU co-ordination, coherence and commitment to Africa (2005), „European Security Review”, ISIS, nr 25, March.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (2013), *Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga*, Sprawozdanie specjalne, nr 9.
- Heuer G. (2012), *The Role of Civilian Police in Peacekeeping: 1999–2007*, Police Foundation, Washington, DC.
- Hoebeke S., Carette S., Vlassenroot K. (2007), *EU Support to the Democratic Republic of Congo*, Centre d'analyse stratégique, Brussels.
- La mission EUSEC RD Congo, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/pdf/20140410_brochure_eusec_rd_congo.pdf, 15.08.2014.
- Missions and Operations, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm, 24.06.2014.
- Mission Description, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-kinshasa/mision-description/index_en.htm, 24.06.2014.
- Mission Description, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_en.htm, 7.07.2014.
- Mission de police de l'UE en RDC (EUPOL RD Congo), http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/pdf/factsheet_eupol_rd_congo_fr.pdf, 15.08.2014.
- More S., Price M. (2011), *The EU's Support to the Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo: Perceptions from the field in Spring 2010*, Conflict Research Unit, Netherlands Institute for International Relations, „Clingendael”, May.
- News in Brief, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/news/index_en.htm, 20.08.2014.
- News in Brief, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/news/index_en.htm, 18.08.2014.
- Nsaka-Kabunda A. M., *Reforming Congolese National Police and International Partners Contribution*, <http://the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Anne-Marie.pdf>, 27.07.2014.
- Ruszkowski J. (2012), *Europeizacja jako przedmiot badań w studiach nad integracją europejską*, w: *Metodologiczne problemy studiów europejskich*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa.

- Ruszkowski J. (2010), *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 4.
- Security Sector Reform in the Congo, African Report*, No 104, 13 February 2006, http://www.academia.edu/2709922/SECURITY_SECTOR_REFORM_IN_THE_CONGO, 27.06.2014.
- The European Commission contributes to the restoration of justice in the East of the Democratic Republic of Congo*, Brussels, 26 June 2006, IP/06/845.
- Van Damme S., *The European Union as a Post-modern security Actor? Defence Reform in the Democratic Republic of Congo*, http://www.ies.be/files/EUinLA_VIII_2_VanDamme.pdf, 27.06.2014.
- Vircoulon T. (2009), *The EU mission in Kinshasa – DRC (EUPOL RD Kinshasa) and the EU police mission in RD Congo (EUPOL RD Congo)*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)*, ISS Paris.
- Wailer Q. (2009), *The European Union and Security Sector Reform in Africa: a Leader in Theory, a Laggard in Reality?*, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, nr 1, College of Europe.
- Wallis A., *DR Congo: the politics of suffering*, <http://www.opendemocracy.net/andrew-wallis/dr-congo-politics-of-suffering>, 20.06.2014.
- Wspólne działanie Rady 2004/847/WPZiB z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczące Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasa”), Dz. U. L 367, 14.12.2004.
- Wspólne działanie Rady 2004/494/WPZiB z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie wsparcia Unii Europejskiej w tworzeniu Zintegrowanej Jednostki Policji w Demokratycznej Republice Konga (DRK), Dz. U. L 182, 19.5.2004.
- Wspólne działanie Rady 2005/355/WPZiB z dnia 2 maja 2005 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK), Dz. U. L 112, 3.5.2005.
- Wspólne działanie Rady 2007/405/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie misji policyjnej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DRK Konga), Dz.U. L 151, 13.6.2007.
- Wspólne stanowisko Rady 2004/85/WPZiB z dnia 26 stycznia 2004 r. dotyczące zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania konfliktów w Afryce i uchylające wspólne stanowisko 2001/374/WPZiB, Dz. U. L 21, 28.1.2004.

Streszczenie

Unia Europejska, jako aktor walczący z zagrożeniami na skalę globalną, stara się promować europejskie standardy ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, w tym równości płci, oraz propagowanie zasad dobrego zarządzania. Niewątpliwym instrumentem pozwalającym Unii Europejskiej na bezpośrednie zaangażowanie i przenoszenie europejskich wpływów jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), wcześniej znana, jako Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), której mocnym narzędziem realizacji tego typu zjawisk są misje cywilne i operacje wojskowe o zróżnicowanym charakterze. To właśnie za ich pośrednictwem, Unia Europejska może pozwolić sobie na wdrażanie elementów europeizacji (*top down*) na organy wymiaru bezpieczeństwa i sprawiedliwości funkcjonujących w warunkach nie-europejskich, na przenoszenie wartości, działań, schematów, najlepszych praktyk i doświadczeń, które do tej pory były dla odbiorcy nieznanne.

Słowa kluczowe: misje cywilne UE, wspólna polityka bezpieczeństwa i Obrony, Unia Europejska

**Influence of Europeanisation processes in Africa on the example of the civil missions
of the European Union to the Democratic Republic of Congo**

Summary

Combating global threats, the European Union is trying to promote European standards of human rights and fundamental freedoms, including gender equality, and promote the principles of good governance. An unquestionable instrument allowing the European Union's direct involvement and transfer of European influence is provided by the Common Security and Defence Policy (CSDP), formerly known as European Security and Defence Policy (ESDP) and different types of civilian missions and military operations. Missions are a good instrument to implement the elements of (top-down) Europeanisation in law enforcement, security and justice bodies operating out of Europe, and to transfer values, activities, patterns, best practices and experiences that so far have been unknown to their current recipients.

Key words: civilian missions, Common Security and Defence Policy European Union