

WSPÓLNE ZGROMADZENIE PARLAMENTARNE AKP-UE

Komisja Spraw Politycznych

30.4.2015

PROJEKT DOKUMENTU ROBOCZEGO

Ocena Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce po dziesięciu latach –
skuteczność i perspektywy na przyszłość

Współsprawozdawcy: Kombo Gberi (Kamerun) i Mariya Gabriel

1. Wprowadzenie

Związek między bezpieczeństwem a rozwojem był przedmiotem szerokiej dyskusji na początku pierwszej dekady tego stulecia. Liczne kryzysy w Afryce udowodniły, że istniejące instrumenty nie obejmują całego obszaru możliwych działań. Ani Europejski Fundusz Rozwoju, ani budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa czy Instrument na rzecz Stabilności nie przewidywały finansowania wypłaty diet dla żołnierzy afrykańskich uczestniczących w misjach pokojowych.

Jednocześnie utworzenie przez Unię Afrykańską afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (**APSA**) wymagało również wsparcia w zakresie bezpieczeństwa. Dlatego w 2004 r. utworzono Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (APF) jako odrębną część Europejskiego Funduszu Rozwoju. Polityczne plany stojące za tą innowacją miały na celu danie Unii Afrykańskiej dźwigni pozwalającej na lepsze i samodzielne rozwiązywanie konfliktów na kontynencie afrykańskim.

APF służy zatem umacnianiu głównie Unii Afrykańskiej, a za jej pośrednictwem – ośmiu regionalnych wspólnot gospodarczych (REC).

Ponadto przyjęta w Lizbonie w 2007 r. **wspólna strategia UE-Afryka** uznała pokój i bezpieczeństwo za jeden z ośmiu obszarów partnerstwa. Po ustaleniu dwóch planów działania szczyt UE-Afryka w kwietniu 2014 r. potwierdził wsparcie APSA za pośrednictwem APF.

Od chwili utworzenia APF część budżetu była przeznaczona na wzmacnianie możliwości rozwoju, ale sytuacja na miejscu w Darfurze, a następnie w Somalii pochłonęła większą część budżetu w pierwszych latach.

Po dziesięciu latach nadszedł czas na podsumowanie i ocenę perspektyw na przyszłość tego instrumentu.

2. Wdrażanie

Umowa z Kotonu (art. 11) ustanawia ogólne ramy prawne, na których opiera się APF, nawet jeśli instrument ten dotyczy tylko afrykańskiej części umowy. Logika leżąca u podstaw APF to związek między bezpieczeństwem a trwałym rozwojem w danym kraju lub regionie.

APF jest także, ze względu na swój charakter, **instrumentem panafrkańskim**, który przyczynia się jedynie do podejmowania wspólnych inicjatyw afrykańskich na szczeblu Unii Afrykańskiej lub REC (poprzez Unię), które posiadają uprawnienia w zakresie pokoju i bezpieczeństwa.

Od momentu utworzenia w 2004 r. APF rozwijał się na dwóch odrębnych płaszczyznach. Z jednej strony, z niezależnej jednostki stał się instrumentem będącym częścią szerszej strategii Unii Europejskiej (wspólnej strategii Afryka-UE). Z drugiej strony, mimo że na początku finansował głównie operacje wspierania pokoju oraz rozwoju operacyjnego APSA, jego

zakres został poszerzony również o zapobieganie konfliktom i stabilizację sytuacji po konfliktach.

Na podstawie zasady **odpowiedzialności Afryki** APF stał się obecnie głównym narzędziem wdrażania partnerstwa Afryka-UE na rzecz pokoju i bezpieczeństwa. W sumie, **od momentu jego utworzenia, na APF przeznaczono ponad 1,2 miliarda euro.**

Od 2005 r. ponad 90% tej sumy zostało przeznaczony na operacje wspierania pokoju w sześciu krajach: AMIS (Darfur), AMISON (Somalia), MICOPAX, a następnie MISCA (Republika Środkowoafrykańska – RŚA), AFISMA (Mali) oraz RCI-LRA (RŚA, Demokratyczna Republika Konga – DRK, Sudan Południowy, Uganda).

Okolo 8,3% wszystkich zakontraktowanych środków przeznaczony na działania w zakresie budowania potencjału APSA, zwłaszcza od 2007 r. Powyższy składnik budżetu ma na celu **poprawienie podstawowego potencjału instytucjonalnego oraz skuteczności Unii Afrykańskiej i REC** w zakresie planowania i prowadzenia operacji wspierających pokój w Afryce. Celem długoterminowym jest umożliwienie Unii Afrykańskiej i REC zapewniania przez nie same pokoju i bezpieczeństwa, bez pomocy z zewnątrz. Część budżetu została również przeznaczony na wypłatę wynagrodzeń dla ekspertów Komisji Unii Afrykańskiej ds. Pokoju i Bezpieczeństwa oraz biur łącznikowych Unii Afrykańskiej w krajach wychodzących z kryzysu, a także na wsparcie programu szkoleń AMANI AFRICA, wsparcie dla afrykańskich ośrodków szkoleniowych w zakresie pokoju i bezpieczeństwa oraz systemu dowodzenia, kontroli, komunikacji i informacji.

Ponadto od 2009 r. 1,3 % budżetu przeznaczony na działania związane z mechanizmem wczesnego reagowania. Chodzi tu przede wszystkim o mediacje, misje związane z rozpoznawaniem i ustalaniem stanu faktycznego – prowadzone przez Unię Afrykańską lub REC w celu uruchomienia operacji wspierania pokoju – oraz o tymczasowe wzmocnienie komórki planowania.

W ramach Unii Europejskiej istnieją inne instrumenty takie jak budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, instrument na rzecz stabilizacji i pokoju oraz niektóre regionalne programy orientacyjne Europejskiego Funduszu Rozwoju, które stanowią uzupełnienie działań APF, trwają również zaawansowane prace mające na celu wzmocnienie spójności działań na rzecz pokoju i bezpieczeństwa wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Należy zauważyć, że Unia Europejska nie jest jedynym podmiotem udzielającym pomocy Unii Afrykańskiej i REC w dziedzinie bezpieczeństwa i pokoju. Działania w tej dziedzinie prowadzi również cały szereg innych donatorów, takich jak organizacje międzynarodowe (ONZ i inne), sojusze polityczne i wojskowe (Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego – NATO) i państwa (USA, Chiny, Japonia i państwa członkowskie Unii Europejskiej). Komplementarność gwarantuje **grupa partnerów Unii Afrykańskiej ds. pokoju i bezpieczeństwa**, która spotyka się na regularnych posiedzeniach w Addis-Abebie.

3. Ocena za lata 2004-2014

APF należy oceniać z jednej strony pod kątem jego pierwotnych celów, a z drugiej pod kątem zdolności, z jaką instrument ten dostosował się do nowych potrzeb na kontynencie afrykańskim.

APF pozwolił przede wszystkim na **zapewnienie operacyjności związku pomiędzy bezpieczeństwem a rozwojem** i z bardzo dobrym wynikiem osiągnął cel pogłębionego dialogu dotyczącego wyzwań w zakresie pokoju i bezpieczeństwa.

Od 2004 r. APF sfinansował szereg ważnych operacji wspierania pokoju, między innymi operacje AMISON w Somalii i AFISMA w Mali, które zostały zatwierdzone i przeprowadzone przez Unię Afrykańską i organizacje regionalne. Poprzez **zapewnienie przewidywalnych i pewnych środków** na działalność tych organizacji APF umożliwił podjęcie przez kraje afrykańskie zbiorowych działań na rzecz bezpieczeństwa, uwarunkowanych rodzącą się polityczną rolą Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej, co pozwoliło na przetestowanie tejże Rady i podjęcie przez nią działalności. Z tego punktu widzenia APF faktycznie spełnił zasadę i cel odpowiedzialności Afryki.

Ponadto APF wniósł istotny wkład we **wdrożenie APSA** – umożliwiło to postępowanie, którego prawdopodobnie nie udało się osiągnąć w inny sposób z powodu ograniczonych zasobów krajów afrykańskich oraz ze względu na różny stopień zaangażowania, jaki państwa afrykańskie wykazują wobec projektu APSA.

Fundamentalne zasady partnerstwa UE-Afryka, takie jak afrykańska własność i solidarność, leżące u podstaw APF, wyznaczyły **w ten sposób** punkt krytyczny w stosunku do starych interwencyjnych polityk państw europejskich. Jeśli chodzi o stronę europejską, to APF umożliwił promowanie **prawdziwie europejskiego i wspólnego podejścia** wobec wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa i pokoju na kontynencie afrykańskim oraz wykroczenie poza narodowe wizje poszczególnych państw członkowskich względem tego kontynentu. Dzięki APF, będącemu **innowacyjnym i elastycznym instrumentem**, Unia Europejska zyskała na wiarygodności w dziedzinie bezpieczeństwa i utrzymywania pokoju.

Zmieniając się w zależności od okoliczności i potrzeb, APF wykazał się elastycznością, jaką może pochwalić się niewiele europejskich instrumentów finansowych. W odpowiedzi na obawy partnerów z Afryki APF rozszerzył w 2007 r. swój zakres działań, uwzględniając w większym stopniu działania służące zapobieganiu konfliktom. Opracowanie mechanizmu wczesnego reagowania dwa lata później ułatwiło **rozwój działań mediacyjnych mających na celu zarządzanie kryzysami politycznymi**.

Jednakże pierwsze lata udowodniły wyraźnie, że zdolność planowania i prowadzenia operacji wspierających pokój przez Unię Afrykańską i jej państwa członkowskie odgrywa kluczową rolę. Drugim kluczem do sukcesu jest **przydział wystarczającej ilości wykwalifikowanych zasobów ludzkich** do zarządzania i kontroli finansowej zarówno w Komisji Europejskiej, jak i w Unii Afrykańskiej. Ograniczone zasoby wymagają bowiem ustalania priorytetów.

4. Widoki na przyszłość

Ocena jest zatem w sensie ogólnym pozytywna. Niemniej jednak sukces ten wiąże się z większymi oczekiwaniami na przyszłość, podczas gdy poziom zasobów APF pozostanie ograniczony. Mimo powszechnej zgody co do związku pomiędzy rozwojem a bezpieczeństwem niekwalifikowalność APF do wydatków na rozwój ogranicza możliwości Unii Europejskiej i państw członkowskich dotyczące zwiększenia ich wkładu.

a) Kontynuacja logiki odpowiedzialności

Zasada odpowiedzialności państw afrykańskich powinna być dalej rozwijana, szczególnie przy wyznaczaniu ograniczonej liczby jasnych priorytetów. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych Unii Afrykańskiej oraz REC jest również pierwszoplanowym wyzwaniem na przyszłość, ale APF niekoniecznie jest najlepszym narzędziem do tego celu, chodzi bowiem o bardziej ogólne zagadnienia niż pokój i bezpieczeństwo.

b) Koordynacja i komplementarność podmiotów

Ponadto operacjom wspierania pokoju grozi ryzyko rozrostu misji, co pokazały niektóre misje ONZ. Można rozważyć wprowadzenie nowych misji pod hasłem „odpowiedzialności za ochronę”. Fundusz kompensacyjny dla rodzin w przypadku ofiar w ludziach może okazać się niezbędny w celu zapewnienia przyszłego udziału krajów członkowskich Unii Afrykańskiej w operacjach wspierania pokoju. Do nowych projektów należą także walka z terroryzmem oraz reforma sektora bezpieczeństwa. Ponadto ONZ wycofuje się z niektórych misji, mimo że wyznaczone cele nie zostały w pełni osiągnięte, co prowadzi do powstania niepewnych sytuacji mogących wymagać rozpoczęcia nowych operacji wspierania pokoju ze strony Unii Afrykańskiej. Należy zatem nie tylko rozważyć lepszą koordynację i komplementarność donatorów zaangażowanych w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa poprzez wsparcie finansowe, ale również rozwijać komplementarność w dłuższym okresie.

Jeśli chodzi o komplementarność i koordynację, to perspektywy na przyszłość APF zależą również od dalszych starań Unii Europejskiej, między innymi poprzez wspólne planowanie z innymi instrumentami oraz w ramach innych polityk, a także poprzez wzmacnianie roli i uprawnień delegatur Unii.

W obliczu tak dużej ilości nowych potrzeb APF może być jedynie instrumentem uzupełniającym wspólne działania międzynarodowe. Związek między rozwojem a bezpieczeństwem zakłada również, że rozwijający się kraj lub region musi ponosić coraz większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo. Tempo wzrostu niektórych krajów afrykańskich na poziomie od 5 do 10% wskazuje drogę naprzód. Jednakże mimo wezwań przewodniczącej Komisji Unii Afrykańskiej, Nkosazany Dlamini-Zumy, czy byłego prezydenta Nigerii, Oluseguna Obasanjo, finansowanie ogólnego budżetu Unii Afrykańskiej w ponad 70% nadal zależy od wkładu zewnętrznego, a Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju pozostaje pusty. Przewidywalność i stabilność finansowa APF pozostaje otwartym projektem wymagającym, z jednej strony, większego udziału krajów afrykańskich poprzez wkład finansowy, a z drugiej uczestnictwa w koordynacji pozostałych donatorów międzynarodowych.

c) Zwiększanie potencjału APSA

Działania związane z unikaniem wojny są z pewnością mniej widoczne na arenie międzynarodowej, ale są także mniej kosztowne od interwencji wojskowej. Z tego powodu należy skoncentrować więcej działań na budowaniu potencjału APSA, a w szczególności na tworzeniu struktur dowodzenia i koordynowania, informowania, szybkiego reagowania i środków logistycznych. Ponadto należy poświęcić więcej uwagi mechanizmowi szybkiego reagowania oraz procedurom poprzedzającym „gorącą” fazę konfliktów.

d) Widoczność

Dodatkowo Unia Europejska i Unia Afrykańska muszą podjąć więcej działań politycznych i symbolicznych dla rozpowszechnienia tego instrumentu, a zwłaszcza jego rezultatów wśród obywateli.

5. Wnioski

APF odegrał rolę katalizatora, kiedy żaden inny instrument nie był przygotowany na finansowanie afrykańskich oddziałów w operacjach wspierających pokój ze strony Unii Afrykańskiej lub REC, i może nadal pełnić tę rolę jeszcze przez pewien czas.

Pokój w Afryce będzie zależał przede wszystkim od politycznej woli partnerów z Afryki do współpracy, między innymi poprzez wzmocnienie struktur Unii Afrykańskiej w celu sprostania wyzwaniom w sferze bezpieczeństwa, które ich dotyczą. Unia Europejska powinna nadal być partnerem zaangażowanym w tym przedsięwzięciu, ale najlepsze rezultaty może zapewnić jedynie prawdziwe afrykańskie przywództwo.

Jeżeli jest wola polityczna, to zawsze są możliwe różne rozwiązania finansowe, ale należy podjąć jeszcze wiele działań w zakresie budowania potencjału technicznego, zanim dojdzie do stworzenia trwałej Architektury Pokoju i Bezpieczeństwa w Afryce.

Sukces APF, stanowiący część Europejskiego Funduszu Rozwoju, będzie nieuchronnie jednym z przedmiotów dyskusji na temat przyszłości umowy z Kotonu.