



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 21 (997), 5 marca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w świetle kryzysu w Mali

Kacper Rękawek, Marcin Terlikowski

Uruchomienie wojskowej misji szkoleniowej EUTM Mali ma pozwolić na przygotowanie malijskich sił zbrojnych do samodzielnego zapewnienia integralności terytorialnej tego kraju. Jednak sukces operacji nie jest pewny ze względu na wielowymiarowy, pogłębiający się kryzys gospodarczy, humanitarny i bezpieczeństwa w Mali, a także przejściowy charakter malijskiego systemu politycznego. Dlatego państwa UE i Polska powinny rozważyć zwiększenie pomocy rozwojowej dla Mali. Polska może wykorzystać udział w misji EUTM do wzmocnienia swojej agendy reform Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

11 stycznia 2013 r. Francja rozpoczęła samodzielną interwencję wojskową w Mali, aby przywrócić integralność terytorialną tego kraju, rozdartego konfliktem między rządem w Bamako a rebeliantami tuareckimi z północy, a także powstrzymać wzrost zagrożenia dla regionu Afryki Zachodniej i Północnej oraz samej Europy ze strony islamskich organizacji terrorystycznych, wykorzystujących ten konflikt do zbudowania dla siebie bazy wsparcia społecznego i logistycznego. W efekcie UE podjęła decyzję o operacyjnym zaangażowaniu w stabilizację sytuacji w Mali przez utworzenie wojskowej misji szkoleniowej dla malijskiej armii. W operacji EUTM Mali wezmą udział także żołnierze z Polski.

Sytuacja wewnętrzna w Mali. Od wybuchu wojny domowej między rządem centralnym a powstańcami tuareckimi z północy Mali, skupionymi w Narodowym Ruchu Wyzwolenia Azawadu (MNLA) oraz organizacji Ansar Dine (Obróńcy Wiary), Mali jest nieprzerwanie pogrążone w kryzysie bezpieczeństwa, politycznym i humanitarnym. Pogłębiły go dodatkowo niestabilność rządu powołanego po zamachu stanu przeprowadzonym przez malijską armię w marcu 2012 r., konflikty w łonie samej armii, a także fala uchodźców z północy kraju, chroniących się przed siłami rebeliantów oraz przed szarijatem (skrajną odmianą islamskiego prawa) wprowadzanym przez współpracujące z rebelią radykalne organizacje islamistyczne. Francuska interwencja oraz rozmieszczenie w Mali wojsk Międzynarodowej Afrykańskiej Misji Wsparcia dla Mali (AFISMA), utworzonej przez organizację ECOWAS, pozwoliły na powstrzymanie styczniowej ofensywy powstańców, jednak konflikt jest daleki od zakończenia. Wojska francuskie i afrykańskie są nadal zaangażowane w ciężkie walki na obszarach wcześniej kontrolowanych przez powstańców tuareckich i dżihadystów, którzy rozpoczęli działania partyzanckie i terrorystyczne (m.in. zamachy samobójcze z użyciem samochodów pułapek). Równocześnie w stolicy kraju toczą się rozmowy o legalizacji kruchej sytuacji politycznej w kraju m.in. przez nowe wybory prezydenckie planowane na lipiec 2013 r. Ich powodzenie będzie jednak zależało od postępów w stabilizacji sytuacji bezpieczeństwa w kraju.

Zaangażowanie operacyjne UE. Niedługo po rozpoczęciu francuskiej interwencji, 17 stycznia 2013 r., Rada UE zdecydowała o utworzeniu misji EUTM Mali. Jej celem (zgodnie z szerszą strategią UE dla Sahelu) jest bezpośrednia pomoc wojskowa dla Mali, obejmująca szkolenia i doradztwo w zakresie organizacji systemu dowodzenia, łańcucha logistycznego oraz kadr. Mandat misji kładzie też nacisk na szkolenia z międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka oraz cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Budżet 12 mln euro ma pozwolić na wyszkolenie czterech batalionów armii malijskiej, tak aby mogły one samodzielnie podejmować działania bojowe. Personel EUTM liczy ok. 450 żołnierzy, z czego ponad 200 będzie bezpośrednio zaangażowanych w działalność szkoleniową, natomiast pozostali mają zapewnić zaplecze logistyczno-administracyjne oraz bezpośrednią ochronę misji. Niemniej nie mają oni

zadania bezpośredniego wspierania operacji bojowych prowadzonych przez wojska francuskie oraz misję AFISMA na północy kraju. Czas trwania misji określono wstępnie na 15 miesięcy, a jej dowódcą został francuski generał François Lecointre. W skład EUTM Mali wchodzi 20-osobowy Polski Kontyngent Wojskowy, którego zadaniem będzie szkolenie logistyczne malijskich żołnierzy oraz zabezpieczenie administracyjne, kontrwywiadowcze i przeciwwminowe głównej bazy i dowództwa misji w Bamako.

Misja EUTM a ewolucja WPBiO. Uruchomienie misji EUTM Mali 18 lutego 2013 r. nastąpiło po wielomiesięcznych przygotowaniach, rozpoczętych jeszcze latem 2012 r. W jego toku po raz kolejny ujawnił się kryzys WPBiO, rzutujący na perspektywy rozwoju tego wymiaru zewnętrznej aktywności Unii. Tym razem państwa UE w ogóle nie rozważały (inaczej niż np. w przypadku kryzysu w prowincji Kiwu w Demokratycznej Republice Konga jesienią 2008 r.) użycia grup bojowych UE do ustabilizowania sytuacji w Mali. Nie były także w stanie zdecydować o utworzeniu misji, zanim się wyjaśniło, jakie siły przejmą główne zadanie stabilizacji sytuacji bezpieczeństwa w Mali, a pośrednio – także ochrony personelu operacji UE. Z jednej strony pokazało to utrzymującą się niechęć państw UE do sięgania po grupy bojowe (głównie ze względu na mechanizm ich finansowania, obciążający kosztami ich użycia przede wszystkim państwo ramowe i jego partnerów) oraz ogólny opór przed zaangażowaniem w konflikt, który może trwać lata. Z drugiej strony potwierdziło to także zapoczątkowaną operacją w Libii trend samodzielnych interwencji, inicjowanych przez jedno lub kilka państw, a następnie uzupełnianych narzędziami międzynarodowymi – w przypadku Mali misjami EUTM oraz AFISMA.

Podejście państw UE do kryzysu w Mali dowodzi, że straciły one zainteresowanie wykorzystywaniem struktur WPBiO oraz wsparcia politycznego i logistycznego całej Unii do całościowego odpowiadania na kryzysy bezpieczeństwa. Charakter misji EUTM wpisuje się w najnowszą operacyjną aktywność UE – misje EUTM Somalia, EUCAP Nestor, EUAVSEC w Południowym Sudanie są wąsko wyspecjalizowanymi operacjami na relatywnie małą skalę, a przede wszystkim pełnią ściśle pomocniczą funkcję w stabilizacji bezpieczeństwa w regionie. Trend ten – jeśli się umocni – postawi pod znakiem zapytania możliwości dalszego rozbudowywania WPBiO w kierunku, który pozwoliłby Unii na podejmowanie bardziej skomplikowanych operacji wojskowych lub cywilno-wojskowych, stanowiących podstawowe, a nie pomocnicze narzędzie stabilizacji sąsiedztwa Unii. Nakłada się na to niechęć do wzmacniania zasobów UE (przejawiająca się np. lukami w planie dyżurów grup bojowych) oraz brak określenia strategicznych ambicji UE, co może w dłuższej perspektywie doprowadzić do degeneracji WPBiO i osłabienia pozycji UE jako aktora strategicznego, a to z kolei wpłynie negatywnie na postrzeganie Unii w świecie.

Perspektywy stabilizacji sytuacji w Mali i wnioski dla Polski. Misja EUTM Mali nie zakończy się po wygaśnięciu jej pierwotnego 15-miesięcznego mandatu. W osiągnięciu jej celów będą przeszkadzać głównie wewnętrzne konflikty i podziały w armii malijskiej, w której skład wchodzi przedstawiciele różnych grup etnicznych, zwolennicy i przeciwnicy obalonego prezydenta Touré oraz autorzy zamachu stanu. Istotną przeszkodą w działaniach unijnej operacji będzie także niedofinansowanie wojska malijskiego, które, w przeciwieństwie do kontyngentów misji AFISMA, z racji swojej złej reputacji nie może na razie liczyć na wsparcie materialne ze strony państw członkowskich Unii Afrykańskiej. Istnieją także poważne wątpliwości co do tego, czy jednostki nowej armii malijskiej, przeszkolone przez specjalistów z państw UE, będą w stanie przejąć odpowiedzialność za zapewnienie integralności terytorialnej kraju i ochronę przed zagrożeniami asymetrycznymi (głównie terroryzmem i przestępczością zorganizowaną) oraz czy nie zaangażują się ponownie w działalność gospodarczą, kryminalną lub polityczną.

Stabilizujący wpływ misji EUTM Mali może pojawić się dopiero po kilku latach od jej rozpoczęcia, gdy z kraju wycofa się Francja oraz misja AFISMA. Analogiczna do EUTM misja szkoleniowa Unii dla somalijskich sił bezpieczeństwa działa – na terenie Ugandy – od kwietnia 2010 r., a szkolone przez jej instruktorów wojska somalijskie dopiero ostatnio odniosły zwycięstwa w walce z islamistycznymi powstańcami i to jedynie dzięki wsparciu żołnierzy Misji Unii Afrykańskiej w Somalii (AMISOM) oraz wojsk etiopskich.

W tej sytuacji ważną staje się pomoc rozwojowa dla Mali. W lutym 2013 r. UE zdecydowała się na odblokowanie przeznaczonych dla tego kraju 250 mln euro pomocy rozwojowej, zawieszanej po zamachu stanu. Środki te będą powiększone o kolejne 115 mln euro na pomoc humanitarną dla malijskich uchodźców wewnętrznych i zewnętrznych. Państwa UE, w tym Polska, powinny rozbudować bilateralne programy pomocy dla Mali. Choć w programie polskiej pomocy rozwojowej region Afryki Zachodniej i Centralnej nie ma miejsca priorytetowego, należy rozważyć – podobnie jak w przypadku Mjanmy – większe wsparcie Polski dla rozwoju malijskich instytucji publicznych i społeczeństwa w dziedzinie demokracji i praw człowieka.

Polska jest zainteresowana wzmacnianiem WPBiO w takim kierunku, aby umożliwić Unii skuteczne odpowiadanie na różnego typu kryzysy w jej południowym, a także wschodnim sąsiedztwie. Dlatego powinna wykorzystać udział w misji EUTM Mali do wzmocnienia swojej pozycji jako promotora reform WPBiO (pozycję tę – w oczach niektórych państw członkowskich – osłabił brak polskiego uczestnictwa w misjach unijnych rozmieszczanych w Afryce w ciągu ostatnich trzech lat). Powinna też, na podstawie wniosków z procesu przygotowania malijskiej operacji, podkreślić / ponowić swoje postulaty zwiększenia skuteczności WPBiO, wskazując m.in., że kryzys systemu grup bojowych oraz ograniczanie ambicji WPBiO do małych misji doradczych i szkoleniowych w dłuższych terminie podważa ogólną wiarygodność Unii jako aktora strategicznego.