



Europejski Instrument na rzecz Pokoju – nowa inicjatywa UE w dziedzinie bezpieczeństwa

Aleksandra Kozioł

Zgoda na sfinansowanie w nowej perspektywie budżetowej Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) to wyraz rosnących ambicji UE jako globalnego aktora, który angażuje się w zapewnianie bezpieczeństwa międzynarodowego. Skuteczność EPF będzie jednak zależeć od porozumienia wszystkich państw członkowskich w sprawie sposobów reagowania na konflikty, a także od zapewnienia spójności z innymi działaniami UE oraz NATO. Niezbędne będzie też wypracowanie gwarancji odpowiedniej kontroli nad wydatkowanymi środkami.

Działania UE na rzecz pokoju i bezpieczeństwa. Obecnie polityka zewnątrzna UE w dziedzinie bezpieczeństwa finansowana jest w ramach kilku różnych instrumentów. Przede wszystkim to sześć operacji wojskowych, których koszty wspólne pokrywane są z pozabudżetowego mechanizmu Athena, a pozostałe wydatki opłacają zaangażowane państwa. Misje prowadzone są głównie w Afryce (Róg Afryki, Somalia, Mali, Republika Środkowoafrykańska), a także na Morzu Śródziemnym oraz w Bośni i Hercegowinie. Ponadto w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju działa Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (APF). Obejmuje on budowanie zdolności, operacje wspierania pokoju i opracowywanie mechanizmów wczesnego reagowania.

Wobec rosnącej niestabilności na arenie międzynarodowej, wywołanej przez migracje, [terroryzm](#) i konflikty zbrojne, ale też [napięcia na linii Stany Zjednoczone – Chiny](#), w ramach UE rozpoczęto debatę na temat potrzeby wzmocnienia zdolności do szybszego reagowania na kryzysy międzynarodowe, także w wymiarze wojskowym. W odpowiedzi na niechęć do angażowania się państw członkowskich w operacje zagraniczne (ostatnia nowa w swym zakresie misja UE została zainicjowana pięć lat temu) oraz ograniczone możliwości finansowania wysoka przedstawiciel Federica Mogherini zaproponowała w poprzedniej kadencji utworzenie nowego Instrumentu na

rzecz Pokoju. Jego uruchomienie stało się jednym z celów niemieckiej prezydencji w Radzie UE.

Europejski Instrument na rzecz Pokoju. Według koncepcji jest to pozabudżetowy fundusz umożliwiający szybsze reagowanie na kryzysy, wspierający budowę pokoju, zapobieganie konfliktom i wzmocnianie bezpieczeństwa. Głównym zadaniem EPF ma być finansowanie wspólnych operacji wojskowych UE w ramach WPBiO (zakłada się jego zwiększenie do 35–45%, podczas gdy obecny pułap to 5–15%). Nowością jest możliwość pokrywania kosztów wojskowych operacji wspierania pokoju prowadzonych przez inne podmioty międzynarodowe – państwa trzecie lub organizacje (tj. współpraca regionalna w zakresie polityk rozwoju i bezpieczeństwa G5 Sahel w Afryce Zachodniej czy operacja pokojowa AMISOM kierowana przez Unię Afrykańską w Somalii). Ponadto dopuszczalne będzie zaangażowanie w szersze działania mające na celu wspieranie sił zbrojnych krajów partnerskich sprzętem, pomocą lub infrastrukturą wojskową, a także inne działania operacyjne mające wpływ na kwestie wojskowe lub obronne.

EPF obejmie i połączy zadania finansowane w ramach dotychczasowych mechanizmów Athena i APF (250–500 mln euro rocznie), a także umożliwi większe zaangażowanie UE w nowe rodzaje zadań wojskowych w świecie. Obecna propozycja zakłada przeznaczenie 5 mld euro na lata 2021–2027 (ok. 500 mln – 1 mld euro rocznie). Budżet EPF będzie

opracowywany na podstawie składek państw członkowskich w zależności od ich DNB, a nadzór nad nim sprawować będą Rada UE oraz Komitet EPF. Decyzje odnoszące się bezpośrednio do operacji będą podejmowane przez jednomyślne głosowanie w Radzie, natomiast pozostałe, dotyczące głównie zarządzania instrumentem, mają być podejmowane w Komitecie większością kwalifikowaną. Za kierownictwo polityczne odpowiedzialny będzie wysoki przedstawiciel wspierany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, a za wykonanie budżetu – Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej. W stosunku do dotychczasowych mechanizmów nastąpi ujednoczenie systemu administrowania.

Wyzwania. Główne wyzwanie, jakie stoi przed EPF, związane jest z potrzebą usprawnienia reagowania na kryzysy międzynarodowe na poziomie UE. Ujednoczenie finansowania działań zewnętrznych, a także zwiększenie pułapu kosztów wspólnych mają na celu skłonienie państw członkowskich do większego zaangażowania we wspólne operacje. Problemem pozostają jednak rozbieżności co do kierunków i sposobów działania (np. Francja opowiada się za zwiększonymi zdolnościami do interwencji, w przeciwieństwie do Włoch i Hiszpanii). Część państw (m.in. Polska, państwa bałtyckie czy Rumunia) wyraża obawy wobec zwiększenia zdolności operacyjnych UE kosztem działań podejmowanych w ramach NATO. Przesuwanie zainteresowania Stanów Zjednoczonych z Afryki i Bliskiego Wschodu do Azji wymusza większe zaangażowanie Europy, w czym EPF może się okazać pomocny. Instrument umożliwi współfinansowanie działań przez partnerów, chociaż nie będą oni mieli wpływu na podejmowane decyzje (brak możliwości udziału w głosowaniach). Dlatego w interesie państw UE leży koordynacja działań z NATO, a także wykorzystanie EPF jako platformy do współpracy z Wielką Brytanią (m.in. w Somalii).

Obawy o efektywność działań zewnętrznych UE rodzi automatyczne przejęcie przez EPF operacji finansowanych w ramach mechanizmów Athena oraz APF. Wraz z uruchomieniem nowego instrumentu niezbędna będzie ponowna ewaluacja prowadzonych misji (w tym ewentualne zakończenie misji nieefektywnych) oraz identyfikacja zagrożeń, które (poza decyzjami ad hoc) wyznaczyłyby kierunki działań w ramach wieloletnich programów EPF. Ma to znaczenie szczególnie wobec globalnych ambicji instrumentu, gdyż dotychczasowe zaangażowanie skupiało się głównie na wybranych problemach w Afryce oraz Europie.

Po raz pierwszy fundusz zarządzany na poziomie UE poza wsparciem partnerów w zakresie budowy zdolności i finansowania działań wojskowych obejmie także zakup sprzętu bojowego. Wobec tego zagrożeniem może być jego niewłaściwe wykorzystanie (jak w Somalii, gdzie sprzęt przejmowało Asz-Szabab) lub naruszenia praw człowieka i rządów prawa (jak w Mali, gdzie wspierane siły zbrojne

dopuszczały się bezprawnych działań wobec obywateli). Nieskuteczność lub złe planowanie mogą w dłuższej perspektywie podważyć legitymację UE do prowadzenia operacji, a także skłonić państwa członkowskie do podejmowania samodzielnych, nieskoordynowanych działań. Korzystne byłoby zatem, gdyby UE rozwijała zdolności szybkiego reagowania w odpowiedzi na wspólne zagrożenia (w tym we współpracy z NATO), a następnie przenosiła ciężar wysiłków na cywilne zadania związane z budowaniem pokoju, np. finansowane w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, który zostanie uruchomiony w nowej perspektywie budżetowej.

Wnioski. Chociaż EPF ujednoczyła zarządzanie działaniami zewnętrznymi UE w wymiarze wojskowym, nie stanowi znaczącej zmiany w podejściu do zagrożeń na arenie międzynarodowej. Dzięki możliwości podejmowania działań ad hoc ma szansę wpłynąć na poprawę środowiska bezpieczeństwa, umożliwiając szybką reakcję w obliczu kryzysów lub innych sytuacji wymagających interwencji. Odmienne postrzeganie zagrożeń i sposoby reagowania na nie wśród państw członkowskich mogą spowodować, że w ramach EPF trudno będzie o osiągnięcie konsensusu w sprawie nowych operacji (wymagana jednomyślność w Radzie). Istnieje zatem ryzyko, że duża część środków w ramach instrumentu zostanie przeznaczona na tzw. inne działania operacyjne, czyli już istniejące misje i zobowiązania. W tym kontekście znaczenie będą miały również decyzje w sprawie konkretnych wydatków (np. środki na sprzęt czy szkolenie).

EPF stwarza podstawę do zapewnienia spójności oraz stabilności finansowania operacji zewnętrznych UE w ramach wieloletnich programów działań. Aby zyskał globalny wymiar, niezbędna będzie jednak zgoda państw członkowskich co do zagrożeń dla wspólnego bezpieczeństwa oraz potencjalnych nowych kierunków zaangażowania. Na efektywność EPF wpływ będzie miał ograniczony w stosunku do pierwotnych propozycji budżet (obniżenie z 10,5 mld euro do 5 mld euro). Obawy rodzi więc zainteresowanie państw członkowskich rozwojem współpracy w ramach instrumentu (szczególnie wobec [kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19](#)).

Dla Polski ważne będzie zapewnienie równowagi pod względem kierunków zaangażowania operacji UE (np. poprzez uruchomienie wsparcia dla partnerów w Gruzji i na Ukrainie), a także możliwość współpracy z takimi partnerami jak NATO. Korzystne będzie też zaangażowanie polskich kontyngentów w misjach poza Europą (obecnie Polacy stacjonują w Republice Środkowoafrykańskiej, na Morzu Śródziemnym oraz w Bośni i Hercegowinie). Pozwoli to nie tylko zdobyć doświadczenie operacyjne, ale będzie również stanowiło podstawę do budowy pozycji Polski w strukturach reagowania UE.