



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 42 (230) • 30 września 2004 r. • © PIISM

nr egz. PISM 3.20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

24

Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony

Łukasz Kulesa

Unia Europejska przeprowadza poza swoim terytorium operacje wojskowe i cywilne, będące elementem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jednocześnie trwa proces kształtowania się modelu reagowania kryzysowego UE. Charakteryzuje go tendencja do łączenia działań politycznych, środków wojskowych i policyjnych oraz pomocy ekonomicznej. W miarę zwiększania się potencjału reagowania kryzysowego Unii, będzie ona mogła angażować się w coraz trudniejsze misje. Warunkiem jednak jest wypracowanie całościowej spójnej doktryny bezpieczeństwa.

Decyzja państw członkowskich o wyposażeniu Unii Europejskiej w środki i mechanizmy umożliwiające skuteczne działanie poza jej granicami wynikała z uznania, że tylko poprzez podejmowanie operacji wojskowych i cywilnych będzie zdolna wywierać wpływ na kształt stosunków międzynarodowych, odpowiadający jej potencjałowi gospodarczemu. Ponadto uznano za pożądane zmniejszenie zależności od Stanów Zjednoczonych i NATO w obszarze bezpieczeństwa.

Zakres operacji, które Unia Europejska może realizować w ramach EPBiO, jest określony szeroko. Traktat o Unii Europejskiej określa w art. 17 ust. 2, że Unia może przeprowadzać misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju (tzw. misje petersberkskie). Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zakłada w art. III-210 rozszerzenie tego katalogu o działania rozbrojeniowe, misje doradztwa wojskowego i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje zbrojne służące stabilizowaniu sytuacji po konfliktach. Określono, że operacje UE mogą służyć walce z terroryzmem, także wspieraniu państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

W praktyce, zakres podejmowanych przez Unię działań jest uzależniony od jej możliwości prowadzenia operacji oraz każdorazowej konieczności uzyskania poparcia państw członkowskich. Niektóre państwa obawiają się „militaryzacji” Unii Europejskiej, inne – konfliktu interesów z NATO wynikającego z dublowania jego zadań. Również historia nieudanych prób zapobieżenia konfliktowi w byłej Jugosławii ma wpływ na to, że Unia Europejska nie jest skłonna podejmować zobowiązań, których w obecnym stanie rozwoju EPBiO nie może wypełnić.

Tymi uwarunkowaniami należy tłumaczyć skromny charakter dotychczasowych operacji. Od 1 stycznia 2003 r. Unia Europejska prowadzi misję policyjną w Bośni i Hercegowinie (*EU Police Mission – EUPM*). Jej zadaniem jest pomoc w stworzeniu w tym państwie sił policyjnych działających zgodnie z międzynarodowymi standardami, co jest realizowane poprzez szkolenia, monitorowanie działań policji oraz przeprowadzanie inspekcji. W misji uczestniczy ponad 500 policjantów z państw UE oraz państw trzecich. Jej mandat wygasa 31 grudnia 2005 r.

Druga operacja podjęta w ramach EPBiO to *Concordia* w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, rozpoczęta 31 marca 2003 r. Przejmowała ona zadania operacji *Allied Harmony* NATO, a zatem stabilizowanie sytuacji w tym państwie oraz nadzorowanie wprowadzania w życie porozumienia z Ochrydy z 2001 r. *Concordia* była pierwszą operacją, w której Unia Europejska wykorzystywała środki i zasoby NATO, zgodnie z porozumieniami podpisanymi w marcu 2003 r. (tzw. porozumienia „Berlin+”)¹. Uczestniczyło w niej około 400 żołnierzy i personelu z 13 państw ówczesnej UE oraz 14 innych państw. Operacja *Concordia* zakończyła się 15 grudnia 2003 r., a zastąpiła ją misja policyjna EUPOL (operacja *Proxima*), której celem jest dostarczanie pomocy eksperckiej w usprawnianiu działania macedońskiej policji i służb granicznych. W czerwcu 2004 r. w skład misji EUPOL wchodziło 187 policjantów i ekspertów cywilnych z 22 państw członkowskich UE oraz Turcji, Ukrainy i Szwajcarii. Mandat misji wygasa 15 grudnia 2004 r.

Kolejną operacją przeprowadzoną w ramach EPBiO była *Artemis* w Demokratycznej Republice Konga (DRC). W obliczu kryzysu w prowincji Ituri, związanego z wybuchem walk między milicjami plemiennymi oraz ze słabością stacjonujących tam sił ONZ, sekretarz generalny ONZ zwrócił się w maju 2003 r. do Unii Europejskiej z prośbą o interwencję wojskową. UE podjęła decyzję o rozpoczęciu operacji, której celem, zgodnie z mandatem udzielonym w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 30 maja 2003 r., były: ustabilizowanie sytuacji w stolicy prowincji – Buni, utrzymanie kontroli nad lotniskiem, ochrona mieszkańców i obozów uchodźców. W operacji uczestniczyło około 1800 żołnierzy, głównie francuskich (Francja była w tej operacji „państwem wiodącym”), ale także z Belgii, Grecji, Niemiec i Wielkiej Brytanii oraz z państw spoza UE, m.in. z Brazylii, Kanady i RPA. Działania w DRC były prowadzone przez UE samodzielnie, bez wsparcia ze strony NATO. Operacja *Artemis* zakończyła się 1 września 2003 r., kiedy to jej zadania przejęły wzmocnione siły misji Narodów Zjednoczonych w DRC (MONUC).

Ostatnią z prowadzonych operacji Unii Europejskiej jest misja wspierania rządów prawa w Gruzji (*EU Rule of Law Mission*) EUJUST *Themis*, rozpoczęta 16 lipca 2004 r. Umocnienie rządów prawa stanowi jeden z celów, które Unia będzie realizować w ramach tzw. cywilnego komponentu EPBiO². Misja w Gruzji, pierwsza tego rodzaju, ma liczyć 10 ekspertów, których zadaniem będzie udzielanie pomocy rządowi w reformach systemowych prawa karnego. Jak się wydaje, nadanie wysokiej rangi pomocy dla Gruzji jako samodzielnej operacji EPBiO, mimo niewielkiego składu osobowego misji, należy wiązać z polityczną wolą wzmocnienia wpływów Unii w tym kraju.

Przesądzone jest, iż do końca 2004 r. zostanie podjęta decyzja o rozpoczęciu nowej misji EPBiO – przejęciu zadań sił NATO SFOR w Bośni i Hercegowinie (BiH). W odpowiedzi na deklarowaną przez Unię gotowość zastąpienia sił NATO na spotkaniu szefów państw i rządów w Stambule 28–29 czerwca 2004 r. Sojusz podjął decyzję o zakończeniu misji SFOR do końca roku. Rada Ministrów Unii Europejskiej 12 lipca 2004 r. zdecydowała o rozpoczęciu przygotowań do operacji wojskowej UE, która otrzymała kryptonim *Althea*. Jej mandat, określony przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, będzie obejmował zapewne taki sam zakres zadań, jaki miały SFOR, a zatem utrzymanie pokoju i nadzorowanie wypełniania porozumienia pokojowego z Dayton z 1995 r. Siły Unii Europejskiej w BiH (EUFOR) będą liczyć około 7000 żołnierzy. Roz-

¹ Por. Edyta Posel-Częściak, *Współpraca NATO i Unii Europejskiej w dziedzinie opanowywania kryzysów*, „Biuletyn” (PISM), nr 39 (227) z 9 września 2004 r.

² Pozostałymi celami są: utrzymywanie porządku (*policing*), wzmocnienie administracji lokalnej i ochrona ludności w przypadku katastrof.

poczęcie operacji ułatwi to, że obecnie 80% jednostek SFOR pochodzi z państw członkowskich Unii i mogą one bezpośrednio wejść w skład EUFOR. Podczas trwania operacji EU będzie korzystała ze środków i zasobów NATO. Dowództwo NATO pozostanie w Sarajewie – będzie ono odpowiedzialne za współpracę Bośni i Hercegowiny z Sojuszem.

Należy spodziewać się podejmowania nowych misji wojskowych i cywilnych przez Unię Europejską; dyskutuje się m.in. o możliwości rozpoczęcia operacji w Mołdowie (Naddniestrze), czy też o zorganizowaniu misji policyjnej w Demokratycznej Republice Kongo. W związku z kryzysem w regionie Darfur Unia Europejska 4 września 2004 r. wyraziła gotowość wysłania misji policyjnej do Sudanu. Dotychczasowe operacje UE były stosunkowo niewielkimi misjami niskiego ryzyka, nie budziły także politycznych kontrowersji wśród państw członkowskich. Działy na podstawie upoważnienia ONZ i/lub zgody właściwego państwa. Ich zakres geograficzny wynikał głównie z zadeklarowanej przez UE szczególnej odpowiedzialności za utrzymywanie bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie. W przypadku DRC istotną rolę odegrały chęć wykazania woli współpracy z ONZ, a także związki z Afryką byłych państw kolonialnych – członków UE. Podejmowanie operacji w innych rejonach świata, w sytuacji gdy duża część zagrożeń dla obszaru UE ma charakter globalny, nie jest wykluczone.

Jeżeli Unia Europejska dąży do odgrywania samodzielnej roli w skali świata, musi być gotowa do podejmowania operacji o dużym stopniu trudności, wymagających zaangażowania poważnych sił i wiążących się z podwyższonym ryzykiem strat. W miarę rozwijania wojskowych i cywilnych zdolności operacyjnych UE i zacieśniania strategicznego partnerstwa z NATO zakres możliwości działania Unii ulega poszerzeniu i konieczne jest sformułowanie całościowej koncepcji użycia środków będących w jej dyspozycji. Przyjęcie w grudniu 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa stanowi pierwszy krok do wypracowania specyficznej doktryny bezpieczeństwa UE. Jej cechami charakterystycznymi mogą być: działanie zgodne z prawem międzynarodowym, szeroka współpraca z ONZ i organizacjami regionalnymi (np. OBWE, Unia Afrykańska), a także łączenie w rozwiązywaniu kryzysów oddziaływania politycznego, środków wojskowych i policyjnych oraz pomocy ekonomicznej. Decyzja z 17 września 2004 r. o powołaniu wielonarodowej jednostki „żandarmerii europejskiej” (*European Gendarmerie Force*), oparta na doświadczeniach poprzednich misji UE i operacji stabilizacyjnej w Iraku, może być przykładem postępu w kształtowaniu się specyficznego modelu reagowania kryzysowego UE.

OGŁOSZENIA

Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej

Wstęp do analizy

Ryszard Stemplowski

Spis treści

Wprowadzenie	5
I. Pojęcia podstawowe	7
II. System międzynarodowy	23
III. Reorientacja polityki zagranicznej 1989–2004	43
IV. Zasady i cele	57
V. Rada Ministrów	85
VI. Prezydent RP	93
VII. Sejm i Senat	105
VIII. Dyplomacja i informacja	109
IX. Współdziałanie władz	123
X. Kontrola parlamentarna	131
XI. Dyplomacja Publiczna	141
XII. Eksperti i doradcy	143
XIII. Dyskurs publiczny	147
XIV. Decydent roztropny	153
Bibliografia	157

*Wkrótce do nabycia w siedzibie Instytutu, w sprzedaży wysyłkowej
(po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą, faksem lub przez Internet: www.pism.pl/ksiazki.html)
oraz w wybranych księgarniach: www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html*