



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 12 (426) • 8 marca 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,
Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

Przyszłość operacji Unii Europejskiej „Althea” w Bośni i Hercegowinie

Beata Górka-Winter

Decyzja UE o redukcji sił w ramach operacji „Althea” nie wpłynie zasadniczo na pogorszenie się bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie. Stopniowej reorganizacji misji powinno towarzyszyć dalsze polityczne i finansowe zaangażowanie UE w procesy transformacyjne. Dotychczasowe osiągnięcia mogą zostać zniweczone, jeśli nie będą kontynuowane reformy sektora bezpieczeństwa, a w szczególności policji. Do rozważenia jest, czy część zadań redukowanych sił EUFOR nie mogłaby przejąć działająca tam misja policyjna UE.

Decyzją Unii Europejskiej z 27 lutego 2007 r. siły biorące udział w operacji EUFOR „Althea” w Bośni i Hercegowinie (BiH) mają być stopniowo redukowane z obecnych 6 tys. do 2,5 tys. żołnierzy w końcu 2007 r. W ocenie Unii sytuacja bezpieczeństwa w tym kraju ustabilizowała się na tyle, że można rozpocząć wycofywanie EUFOR, choć jest jeszcze za wcześnie na całkowite zakończenie misji. Unia Europejska ma ponadto przez sześć miesięcy utrzymywać gotowość do odtworzenia sił adekwatnych do zagrożenia i zdolnych do szybkiej reakcji w razie nagłego pogorszenia się bezpieczeństwa w BiH.

Mandat misji EUFOR „Althea”. Unia Europejska uruchomiła operację „Althea” w grudniu 2004 r., kiedy to przejęła prowadzenie misji w Bośni i Hercegowinie od NATO. W chwili obecnej kontyngenty mają tam 33 państwa (w tym 11 spoza UE), a największe jednostki pochodzą z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Włoch. Siły EUFOR są rozmieszczone w całym kraju w trzech strefach (brytyjskiej, fińskiej i hiszpańskiej). Po planowanej redukcji tylko w Sarajewie ma stacjonować batalion manewrowy, a w innych miejscach pozostaną wyłącznie misje obserwacyjne i łącznikowe.

Obecnie do głównych zadań sił EUFOR należy zapewnianie bezpieczeństwa w kraju oraz realizacja ustaleń zawartych w porozumieniu pokojowym z Dayton z 1995 r., a w szczególności jego aspektów militarnych. Poza tym EUFOR ma wspierać społeczność międzynarodową (w szczególności Urząd Wysokiego Przedstawiciela, który jest jednocześnie Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie; obecnie obie funkcje sprawuje Christian Schwarz-Schilling) oraz władze BiH w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, w tym także w poszukiwaniu i zatrzymywaniu osób podejrzanych o działalność kryminalną, oraz kontynuować odzyskiwanie i niszczenie broni, której duże ilości wciąż pozostają w nielegalnym obiegu. EUFOR ma również za zadanie wspierać Międzynarodowy Trybunał dla byłej Jugosławii w poszukiwaniu i aresztowaniu osób podejrzanych o popełnienie zbrodni wojennych. Choć mandat EUFOR został sformułowany dość szeroko, w praktyce zakres prowadzonej operacji jest dużo mniejszy. Działania sił UE skupiają się głównie na lokalizowaniu i likwidacji nielegalnych składów broni oraz zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, m.in. przez identyfikację głównych szlaków przemytniczych i uczestnictwo w kontrolach granicznych. Siły UE kontynuują także proces rozminowywania kraju i dostarczają pomoc humanitarną. Szczególna rola w wykonywaniu tych zadań przypada Zintegrowanej Jednostce Policyjnej (*Integrated Police Unit*), która operuje w ramach EUFOR w sile około 500 osób (głównie włoscy karabinierzy). Wspiera ona struktury bezpieczeństwa BiH (policję, służby graniczne) w prowadzeniu operacji, które leżą w zakresie ich obowiązków.

Redukcja EUFOR. U podłoża decyzji o znacznej redukcji sił UE w Bośni i Hercegowinie leżą dwie przesłanki. Pierwsza z nich to brak zagrożeń militarnych (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), które uzasadniałyby kontynuację misji w dotychczasowym kształcie. Reforma sił zbrojnych pozwoliła BiH na przystąpienie do Partnerstwa dla Pokoju, a nawet na udział w misjach zagranicznych. Od grudnia 2006 r. kontyngent z BiH wchodzi w skład dowodzonej przez Polskę wielonarodowej dywizji Centrum-Południe w Iraku. W bieżącym roku dużym wyzwaniem dla stabilności sytuacji w kraju mogą być jednak decyzje, jakie mają zapaść w sprawie przyszłego statusu Kosowa¹. Niektóre ugrupowania serbskie w BiH zapowiadają, iż w razie uzyskania przez Kosowo niepodległości będą dążyć do przeprowadzenia w Republice Serbskiej (RS) referendum, mogącego zadecydować o jej oderwaniu się od reszty kraju. Wydaje się jednak, że nawet w przypadku zamieszek stacjonujące w BiH siły UE oraz zasilająca je w razie potrzeby rezerwa strategiczna byłyby wystarczające dla opanowania sytuacji. Drugą przesłanką planowanej redukcji jest konieczność dostarczenia coraz większych sił na potrzeby operacji NATO w Afganistanie, w której uczestniczy większość członków UE. Wielka Brytania, zwiększająca swoją obecność w Afganistanie, zaplanowała w tym miesiącu wycofanie całego swojego kontyngentu z BiH (około 600 żołnierzy). Także Polska zapowiedziała redukcję swoich sił z 230 do około 170 żołnierzy.

Wyzwania. Poważne konsekwencje może mieć brak zgody władz RS na dokonanie reformy policyjnej. Oba podmioty BiH (Republika Serbska oraz Federacja Bośni i Hercegowiny) posiadają odrębne siły policyjne, które np. nie mają uprawnień do przekraczania granicy pomiędzy nimi. Reforma zakłada odpolitycznienie policji, przeniesienie uprawnień policyjnych z dwóch podmiotów BiH na poziom centralny oraz wyznaczenie nowych granic jurysdykcji dla niektórych komend. Pomimo tego, iż porozumienie w sprawie reformy podpisano w 2005 r., władze RS blokują jej wdrożenie. Brak sukcesów w tej sferze stanowi ponadto jedną z ważniejszych przeszkód do podpisania przez Bośnię Porozumienia o stowarzyszeniu i współpracy (*Stabilisation and Association Agreement*) z UE.

Niewątpliwie największym problemem, z jakim będzie się borykać BiH w ciągu kolejnych lat, jest przestępczość zorganizowana. Przez Bośnię przechodzi wiele szlaków tranzytowych przemytu broni, narkotyków, handlu żywym towarem itp. Na drodze do skutecznego zwalczania tych zagrożeń stoi przede wszystkim ogromna słabość instytucji centralnych, których reformę blokuje brak zgody władz obydwu podmiotów na dokonanie niezbędnych zmian w konstytucji, oraz słaba gospodarka. Bośnia i Hercegowina ma jeden z najwyższych w Europie wskaźników bezrobocia – około 44%, ujemny bilans handlowy oraz niski poziom inwestycji zagranicznych.

Dalsze zaangażowanie Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie powinno zatem obejmować wszystkie sfery przyczyniające się do efektywnego funkcjonowania państwa: polityczną, militarną, ekonomiczną i społeczną, oraz uwzględniać obecne, przeważnie pozamilitarne zagrożenia bezpieczeństwa kraju. Już teraz zaangażowanie UE w Bośnię wykracza daleko poza działalność EUFOR. Oprócz wspomnianego już Specjalnego Przedstawiciela UE, w BiH działają dwie inne misje: policyjna (*EU Police Mission – EUPM*), która liczy około 180 osób oraz monitoringowa (*EU Monitoring Mission – EUMM*). EUPM zajmuje się szkoleniem i reformą policji, poprawą jej zdolności operacyjnych, wspieraniem rodzimych instytucji bezpieczeństwa w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej (we współpracy z EUFOR) oraz oceną zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego. Nie ma ona jednak uprawnień do egzekwowania prawa. Unia Europejska jest także największym donatorem pomocy finansowej dla BiH (około 2,5 mld euro od początku 1991 r., nie licząc indywidualnych dotacji członków UE).

Dalsza obecność UE w Bośni i Hercegowinie powinna opierać się na tych instytucjach, które już istnieją, choć nowe zadania, jakie staną przed nimi po redukcji EUFOR, powinny prowadzić do pewnych modyfikacji mandatu pozostałych misji. W szczególności należy wzmocnić (nie tylko w sensie liczebnym) misję policyjną, która mogłaby przejąć od likwidowanego EUFOR niektóre uprawnienia wykonawcze, przede wszystkim w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Poza tym działania UE muszą być skoncentrowane na umacnianiu władz centralnych, a także na zakończeniu niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania państwa reform: policyjnej, sądowniczej, konstytucyjnej i edukacyjnej.

W tym kontekście warto również rozważyć przyszłość polskiego udziału w odbudowę BiH. Decyzja o redukcji polskiego kontyngentu nie może negatywnie wpłynąć na pozostałe sfery tego zaangażowania. Polska powinna zabiegać o to, by doszło do wzmocnienia EUPM, deklarując również zwiększenie własnego udziału (obecnie jedynie 6 oficerów policji), a także wzrost pomocy rozwojowej dla Bośni.

¹ Zob. E. Pietras, *Unia Europejska wobec niepodległości Kosowa*, „Biuletyn” (PISM), nr 11 (425) z 1 marca 2007 r.