

Current trends in the Common Security and Defence Policy of the European Union

Abstract

In 1999, soon after the European Union member states had decided to establish the European Security and Defence Policy, the processes of appointing adequate tools for its accomplishment also started. Decisions were made to create organs and institutions and to elaborate appropriate procedures which would enable fast and precise decision-making of planning and conduct in the field of security and defence. Since that time the European Union and its Security and Defence Policy have evolved in many aspects and are still evolving. Security researchers currently attempt to provide the answer to an important problem: what are the trends characterising changes in the Common Security and Defence Policy of the European Union. The author, basing on research and own experiences of work in the politico-strategic planning structures of the European External Action Service, analyses current trends in the Common Security and Defence Policy, especially regarding the evolution of the Union's organs and institutions, crisis management procedures, implementation of comprehensive approach and tendencies in the newly-deployed missions. This material is a result of extensive discussions and consultations conducted within a broad international and interinstitutional crisis management environment. It is based on interviews with high-level subject-related personnel and the listed bibliography.

Key words: Common Security and Defence Policy; crisis management, mission, operation

Streszczenie

Kiedy państwa członkowskie Unii Europejskiej w 1999 r. jednomyślnie podjęły decyzję o ustanowieniu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, przystąpiły jednocześnie do tworzenia odpowiednich narzędzi, służących do jej realizacji. Zdecydowano o powołaniu organów i instytucji oraz wypracowaniu procedur, które umożliwiłyby szybkie i precyzyjne podejmowanie decyzji dotyczących planowania i prowadzenia działań w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Od tamtego czasu Unia Europejska, a także jej polityka bezpieczeństwa i obrony przeszły szereg przeobrażeń i nadal ewoluuje. Specjaliści z zakresu nauk o bezpieczeństwie usiłują dziś udzielić odpowiedzi na istotny problem: jakie trendy charakteryzują kierunki zmian we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej? Autor, na podstawie badań i doświadczeń własnych z pracy w strukturach planowania poziomu polityczno-strategicznego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, analizuje bieżące trendy we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, dotyczące między innymi ewolucji unijnych organów i instytucji, procedur zarządzania kryzysowego, wdrażania podejścia zintegrowanego oraz tendencji w nowo powoływanych misjach reagowania kryzysowego. Niniejsze opracowanie jest wynikiem obszernych dyskusji i konsultacji przeprowadzonych z szerokim międzynarodowym i międzyinstytucjonalnym forum zarządzania kryzysowego. Bazuje na wywiadach i rozmowach z personelem wyższego szczebla, literaturze przedmiotu i wskazanej bibliografii.

Słowa kluczowe: wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, zarządzanie kryzysowe, misja, operacja

Marek Brylonek

Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

Bieżące trendy we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) jest gospodarczo-politycznym związkiem demokratycznych państw Europy. Jej działalność zewnętrzna posiada wymiar globalny. UE przyczynia się do budowy światowego ładu i bezpieczeństwa oraz poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. UE zawiązana została 1 listopada 1993 r. na mocy traktatu z Maastricht, którego sygnatariusze przyjęli, że państwa członkowskie będą prowadziły wspólną politykę zewnętrzną – podejmowały wspólnie obronę z poszanowaniem konstytucyjnych wymogów poszczególnych państw. Od dnia powstania znacznie zwiększyła się liczba jej państw członkowskich, a sama Unia przeszła szereg transformacji, między innymi w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, w tym zarządzania kryzysowego.

Działania zewnętrzne UE prowadzone są w ramach ustanowionego w 1999 r. drugiego filaru UE – wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (CFSP, *ang. Common Foreign and Security Policy*). Jego istotnym elementem jest wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (CSDP, *ang. Common Security and Defence Policy*), znana początkowo jako europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (ESDP, *ang. European Security and Defence Policy*), która stanowi polityczną podstawę misji i operacji zarządzania kryzysowego.

Ramy instytucjonalne CFSP i ESDP przeplatały się, jednakże szczególny charakter ESDP wymusił konieczność powołania organów i instytucji, które zajmowałyby się planowaniem i prowadzeniem tej polityki. „Celem ich utworzenia było zapewnienie państwom członkowskim takich narzędzi, które pozwoliłyby podejmować szybkie i właściwe, a przede wszystkim jednomyślne decyzje dotyczące obszarów bezpieczeń-

stwa i obrony, w tym także planowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego” (Brylonek 2011a: s. 63).

Od momentu powstania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony do końca 2013 r. Unia Europejska przeprowadziła lub nadal prowadzi 28 misji cywilnych i operacji wojskowych. Biorąc pod uwagę, że pierwsza z nich – misja cywilna policji w Bośni i Hercegowinie – rozpoczęła się w styczniu 2003 r., to liczbę unijnych zaangażowań w ciągu dziesięciu lat należy uznać za znaczącą.

„Unia Europejska zaznaczyła swoją obecność cywilną i wojskową w Afryce, Azji oraz w Europie. Operacje, oprócz tego, że odbywały się aż na trzech kontynentach, znacznie różniły się celami i charakterem – obejmowały działania od wsparcia reform gruzińskiego systemu prawnego, przez typowe operacje pokojowe w Bośni i Hercegowinie oraz Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, po szkolenie afgańskich i irackich sił policyjnych” (Brylonek 2011a: s. 64).

Od czasu pierwszej misji zarządzania kryzysowego zdolności obronne i bezpieczeństwa UE ewoluowały w wielu obszarach i nadal się zmieniają. Obecnie specjaliści z zakresu nauk o bezpieczeństwie dążą do udzielenia odpowiedzi na następujący problem badawczy: jakie trendy charakteryzują kierunki zmian we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Aby się tego dowiedzieć, należało przeprowadzić badania w istotnych obszarach składowych problemu, jak implikacje traktatu z Lizbony, trendy rozwoju struktur zarządzania kryzysowego, aspekty wdrażania podejścia zintegrowanego, czy rodzaje nowo powoływanych misji, a następnie odpowiedzieć na pytania szczegółowe dotyczące bieżących kierunków ich ewolucji. Tak więc celem badawczym opracowania jest wskazanie bieżących trendów CSDP.

Niniejsze opracowanie powstało w oparciu o doświadczenia własne autora z pracy w strukturach szczebla polityczno-strategicznego UE i wyniki przeprowadzonych badań naukowych. Stanowi podsumowanie wywiadów, dyskusji, konsultacji oraz badań publikacji wskazanych w bibliografii.

Traktat z Lizbony

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony w sposób ciągły ewoluuje. Ostatnie dążenia i tendencje zostały zawarte w traktacie z Lizbony, którego zapisy znacząco wpływają na działalność Unii Europejskiej w zakresie prowadzonej przez nią polityki CSDP oraz realizowanych strategii.

Na mocy art. 28A traktatu z Lizbony europejska polityka bezpieczeństwa i obrony ewoluowała we wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (CSDP, *ang. Common Security and Defence Policy*) (Traktat 2007: art. 28A). Takie przemianowanie wynikało z faktu zaproszenia państw spoza Unii Europejskiej, a nawet spoza Europy do kreowania polityki. Świadczyło także o tym, że Unia Europejska zamierza skierować swoją aktywność poza kontynent europejski.

Zgodnie z art. 9B pkt. 6 Traktatu przeniesione zostały kompetencje prowadzenia polityki zewnętrznej z państwa sprawującego prezydencję w Radzie Unii na Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (HR/VP, *ang. High Representative/Vice President*) (Traktat 2007: art. 9B). HR/VP sprawuje tę funkcję poprzez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (EEAS, *ang. European External Action Service*), zwaną także dyplomacją Unii Europejskiej, powołaną 1 stycznia 2011 r. Służba ta skupia w swojej strukturze instytucje i departamenty bezpośrednio zaangażowane w proces planowania oraz prowadzenia działań reagowania kryzysowego. Na mocy art. 9D pkt. 4 Traktatu HR/VP pełni dodatkowo funkcję pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej oraz przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych (FAC, *ang. Foreign Affairs Council*) (Traktat 2007: art. 9D).

W oparciu o art. 9B pkt. 6, traktat z Lizbony dokonał podziału Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC, *ang. General Affairs and External Relations Council*) na dwie inne rady (Traktat 2007: art. 9D):

1. Radę do Spraw Ogólnych (GAC, *ang. General Affairs Council*), która funkcjonuje na styku różnych polityk UE, na przykład dotyczących rozszerzenia Unii czy wieloletnich planów budżetowych,
2. Radę do Spraw Zagranicznych (FAC), która prowadzi prace polityczne wymiaru globalnego oraz wypracowuje działania zewnętrzne UE.

Zgodnie z art. 28B pkt. 1 Traktatu rozszerzono spektrum działań Unii Europejskiej. Oprócz wymienionych w deklaracji petersberskiej misji humanitarnych i ratunkowych, utrzymania pokoju, operacji reagowania kryzysowego, w tym przywracania pokoju w rejonach konfliktów (Western European Union 1992: s. 6), wskazano na możliwość angażowania się w operacje rozbrojeniowe i stabilizacyjne, zapobieganie konfliktom oraz doradztwo i pomoc wojskową (Traktat 2007: art. 28B). Ponadto zapisano, że państwa członkowskie mają obowiązek przekazania do dyspozycji Unii Europejskiej swoich sił cywilnych i wojskowych, jeśli ich użycie byłoby konieczne do osiągnięcia celów politycznych.

Na podstawie art. 28A pkt. (c) 3, traktat z Lizbony, w celu realizacji postanowień CSDP, zezwala na interwencje europejskich struktur wielonarodowych, powstałych

w wyniku podpisanych umów międzynarodowych między państwami członkowskimi UE, w celu połączenia zdolności i potencjału (Traktat 2007: art. 28A). Do struktur takich należy na przykład EUOKORPUS¹ czy Europejskie Siły Żandarmerii (EUROGENDFOR, EGF², ang. *European Gendarmerie Force*).

W art. 188R Traktatu przewidziano tzw. klauzulę sojuszniczą, czyli zobowiązanie państw członkowskich do solidarnej pomocy w przypadku agresji na terytorium jednego z nich. Zobowiązanie to dotyczy także gotowości do podjęcia działań w razie ewentualnego ataku terrorystycznego, katastrofy lub klęski żywiołowej i dopuszcza wykorzystanie wszystkich możliwych sił i środków, z interwencją zbrojną włącznie (Traktat 2007: art. 188R).

Organy i instytucje CSDP

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony realizowana jest przez dwa typy struktur: organy i instytucje. „Rozróżnienia dokonuje się ze względu na odrębne ich przeznaczenia, zasady funkcjonowania i obsady personelu. Poprzez organy rozumie się rady, komitety i decyzyjne grupy robocze, w których reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie UE, a decyzje podejmowane są zgodnie z zasadą jednomyślności

¹ EUOKORPUS (ang. *EUROCORPS*) jest związkiem taktyczno-operacyjnym szybkiego reagowania z siedzibą w Strasburgu. Został powołany do życia przez Niemcy i Francję 22 maja 1992 r. na mocy tzw. „Raportu La Rochelle”. Głównym celem funkcjonowania tej organizacji jest udział w operacjach kryzysowych, humanitarnych, ratunkowych oraz utrzymywania i wymuszenia pokoju. EUOKORPUS posiada również zdolność prowadzenia operacji i działań w ramach art. 5 Paktu Północnoatlantyckiego. Na szczycie struktury dowodzenia EUOKORPUSU znajduje się Komitet Wspólny, w którego skład wchodzi szefowie obrony lub szefowie sztabów generalnych tzw. państw ramowych oraz dyrektorzy polityczni resortów spraw zagranicznych (Źródło: http://www.sgwp.wp.mil.pl/pl/1_659.html, 31.12.2013).

² Europejskie Siły Żandarmerii zostały ustanowione 17 września 2004 r. w Noordwijk w Holandii. Utworzenie EGF zostało zaproponowane przez francuską minister obrony Michele Alliot-Marie na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony państw UE w Rzymie w październiku 2003 r. w ramach realizacji europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jako wkład w zapewnienie bezpieczeństwa, poszanowania prawa i sprawiedliwości. Inicjatywę Francji przede wszystkim poparli ministrowie Włoch, Holandii, Portugalii i Hiszpanii, posiadający siły policyjne o statusie wojskowym, zdolne do realizacji zadań policyjnych polegających na wzmocnieniu i zastąpieniu policji lokalnej. Tym samym powstały siły przeznaczone do wypełniania zadań policyjnych w operacjach zarządzania kryzysowego o nazwie – Europejskie Siły Żandarmerii. EUROGENDFOR może zostać wykorzystany pod egidą Unii Europejskiej, Paktu Północnoatlantyckiego NATO, Organizacji Narodów Zjednoczonych, innej organizacji międzynarodowej lub koalicji państw. Pełnoprawnymi członkami EGF jest 7 państw Unii Europejskiej posiadających siły policyjne o statusie wojskowym: Francja, Hiszpania, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia i Włochy. Ponadto status partnera posiada Litwa, a status obserwatora – Turcja (Steeves, van der Wal 2012: s. 1).

ści lub większości głosów. W instytucjach z kolei, które są obsadzone przez personel państw członkowskich UE wyłaniany w drodze decyzji politycznych lub konkursów, obowiązuje zasada bezstronności i niefaworyzowania interesów narodowych własnego państwa” (Brylonek 2012a: s. 58).

Ilości i konfiguracje organów i instytucji CSDP podlegają ciągłym modyfikacjom dostosowawczym. Są one ściśle dopasowane do obowiązującego w Unii Europejskiej procesu planowania polityczno-strategicznego. Trend bieżący w tym zakresie to takie dostosowanie organów i instytucji, aby możliwie najlepiej zoptymalizować procesy planistyczne, tj. zapewnić szybkość podejmowania decyzji w najbardziej złożonych sytuacjach zarządzania kryzysowego przy zachowaniu założeń podejścia zintegrowanego, angażującego różnorodne unijne instytucje.

W kreowanie CSDP zaangażowany jest najwyższy polityczny organ UE – Rada Europejska (schemat nr 1). Określa ona wspólne cele UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. W skład Rady wchodzi prezydenci lub premierzy rządów państw członkowskich UE, przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji Europejskiej oraz HR/VP. Sprawy CSDP są jednak najczęściej dyskutowane na szczelbu ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony. Działalność wszystkich innych organów i instytucji odbywa się w oparciu o ramy nakreślone przez Radę Europejską.

Następnym organem decyzyjnym CSDP jest Rada do Spraw Zagranicznych (FAC). Składa się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE. Podczas spotkań reprezentowane są wypracowane wcześniej stanowiska narodowe. FAC stanowi naczelne forum CSDP i jest głównym organem decyzyjnym w zakresie planowania, przygotowania, prowadzenia i zakończenia operacji reagowania kryzysowego (Brylonek 2012a: s. 59).

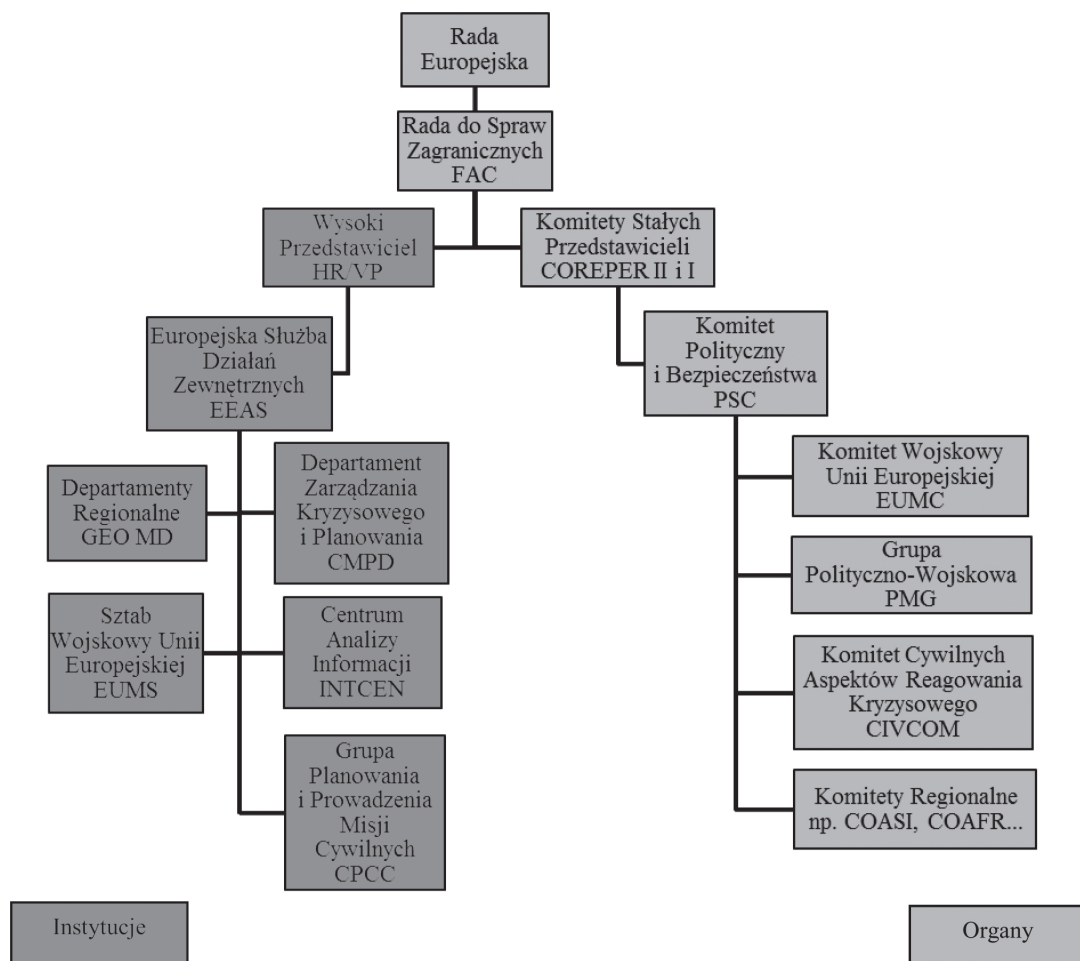
Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER, fr. *Comité des Représentants Permanents*) przygotowuje wytyczne do działalności Rady Unii Europejskiej. W jego skład wchodzi stali przedstawiciele narodowi – ambasadorowie państw członkowskich przy Unii Europejskiej. Przewodnictwo w COREPER sprawuje państwo pełniące prezydencję w Radzie UE. COREPER odgrywa istotną rolę w systemie podejmowania decyzji, w którym stanowi forum dla dialogu między poszczególnymi państwami UE, jak również między państwami a Brukselą. Poprzez opracowywanie wytycznych i nadzorowanie prac niższych komitetów i eksperckich grup roboczych, COREPER stanowi także środek kontroli politycznej.

Agendy spotkań Rady UE odzwierciedlają agendy wcześniejszych spotkań Komitetu Stałych Przedstawicieli. COREPER może spotykać się w dwóch konfiguracjach (Brylonek 2012a: s. 60):

1. Komitet Stałych Przedstawicieli I (COREPER I) – zajmujący się ustaleniami i uzgodnieniami wykonawczymi. Składa się z zastępców stałych przedstawicieli,
2. Komitet Stałych Przedstawicieli II (COREPER II) – zajmujący się sprawami politycznym, ekonomicznymi, handlowymi, itp. W jego skład wchodzi stali przedstawiciele – ambasadorzy.

Schemat nr 1.

Główne unijne organy i instytucje zaangażowane w realizację wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony



Źródło: opracowanie własne.

Organem posiadającym szczególne znaczenie w planowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa i obrony jest Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC, ang. *Political and Security Committee*). Został on utworzony w lutym 2000 r. jako organ tymczasowy, a w styczniu 2001 r. stał się organem o charakterze stałym. W spotkaniach PSC, oprócz przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadora, uczestniczą także przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Rady UE i Komisji Europejskiej. Komitet pełni ważną funkcję łącznikową między Brukselą a stolicami państw członkowskich. Ambasadorzy państw członkowskich przy PSC posiadają dostęp do wszystkich informacji dotyczących polityki bezpieczeństwa i obrony, a dysponując narzędziami dystrybucji tych informacji do właściwych ministerstw w swoich państwach i przekazując informacje zwrotne na posiedzeniach komitetu, zapewniają sprawne i skuteczne funkcjonowanie systemu.

W innych, niższych komitetach i grupach roboczych, uczestniczą przedstawiciele narodowi i unijni, odpowiednio niżsi rangą. PSC pełni funkcję zwierzchnią nad:

1. Komitetem Wojskowym Unii Europejskiej.
2. Grupą Polityczno-Wojskową.
3. Komitetem Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (EUMC, ang. *European Union Military Committee*) jest najwyższym wojskowym organem Unii Europejskiej, powołanym w celu zapobiegania konfliktom oraz planowania i realizacji zadań zarządzania kryzysowego. W jego skład wchodzi szefowie sztabów generalnych (szefowie obrony) państw członkowskich UE, reprezentowani przez narodowych przedstawicieli wojskowych. Komitet Wojskowy UE doradza i przedstawia propozycje Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa oraz przygotowuje wytyczne i nadzoruje pracę Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej (Rehrl, Weisserth 2010: s. 39).

W spotkaniach Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej uczestniczą zazwyczaj narodowi przedstawiciele wojskowi. Spotkania z udziałem szefów sztabów generalnych (szefów obrony) odbywają się zazwyczaj dwa razy w roku. Przewodniczący EUMC wybierany jest na trzyletnią kadencję.

Grupa Polityczno-Wojskowa (PMG, ang. *Politico-Military Group*) została powołana w kwietniu 2001 r. w celu prowadzenia w imieniu Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa prac przygotowawczych z zakresu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. PMG merytorycznie umiejscowiona została między Komitetem Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego i Komitetem Wojskowym Unii Europejskiej. Czerpie z ustaleń obu tych komitetów, łącząc w całość pod kątem politycznym, cywilne

i wojskowe aspekty polityki bezpieczeństwa i obrony. Zakres jej działalności merytorycznej odzwierciedlony jest poprzez obsadę grupy, w skład, której wchodzi eksperci ministerstw obrony i spraw zagranicznych państw członkowskich UE. Ze względu na swój cywilno-wojskowy charakter Grupa Polityczno-Wojskowa jest zaangażowana w szeroką problematykę reform sektora obronnego UE, a także planowanie i nadzorowanie przebiegu tych operacji UE, w których funkcjonują obok siebie komponenty cywilny i wojskowy (Rehrl, Weisserth 2010: s. 39).

Komitet Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego (CIVCOM, ang. *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*) utworzony został w maju 2000 r. w celu sprawowania funkcji doradczej dla PSC z zakresu cywilnych operacji reagowania kryzysowego i taką rolę pełnił on do czasu pierwszej cywilnej operacji reagowania kryzysowego, która odbyła się w 2003 r. Od tamtego czasu Komitet Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego sprawuje funkcję analogiczną do tej, jaką pełni EUMC w obszarze operacji wojskowych. Poważnym utrudnieniem prac CIVCOM był brak analogicznych cywilnych struktur planistycznych podległych pod Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, aż do czasu utworzenia w 2007 r. Grupy Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych.

Komitety regionalne UE (np. COEST – Komitet Wschodu, COAFR – Komitet Afryki) działają i prowadzą uzgodnienia dyplomatyczne na poziomie rządów państw. Wyniki ich prac stanowią podstawę późniejszych zaangażowań UE we wszystkie formy reakcji wobec państw w różnych regionach świata. Wynikiem prac komitetów regionalnych są ogólne strategie Unii Europejskiej (ang. *Comprehensive EU Strategy, Comprehensive EU Approach*), które, w zależności od uwarunkowań, mogą zawierać uzgodnienia finansowe, gospodarcze, rozwojowe, itp., a także bezpieczeństwa i obrony.

Wszystkie wymienione wyżej organy unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony stanowią forum dla reprezentowania narodowych interesów państw członkowskich UE.

Do 2011 r. instytucje CSDP były rozproszone, co nie ułatwiało prowadzenia skomplikowanych procesów planistycznych i wykonawczych. Jednakże, począwszy od stycznia 2011 r. większość z nich weszła w skład Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS, ang. *European External Action Service*), zwanej również unijną dyplomacją. Podstawowym celem utworzenia EEAS było skupienie działalności instytucji zaangażowanych w realizację działań zewnętrznych i reagowania kryzysowego UE oraz podporządkowanie ich jednej osobie – Sekretarzowi Generalnemu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (SG, ang. *Secretary General*).

Decyzje na szczeblu kierownictwa EEAS podejmowane są przez platformę kierowniczą (CB, ang. *Corporate Board*), której przewodniczy Sekretarz Generalny EEAS, a w jej skład wchodzi dyrektorzy poszczególnych, przedstawionych niżej instytucji.

W skład Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych wchodzi przede wszystkim (Brylonek 2012a: s. 62):

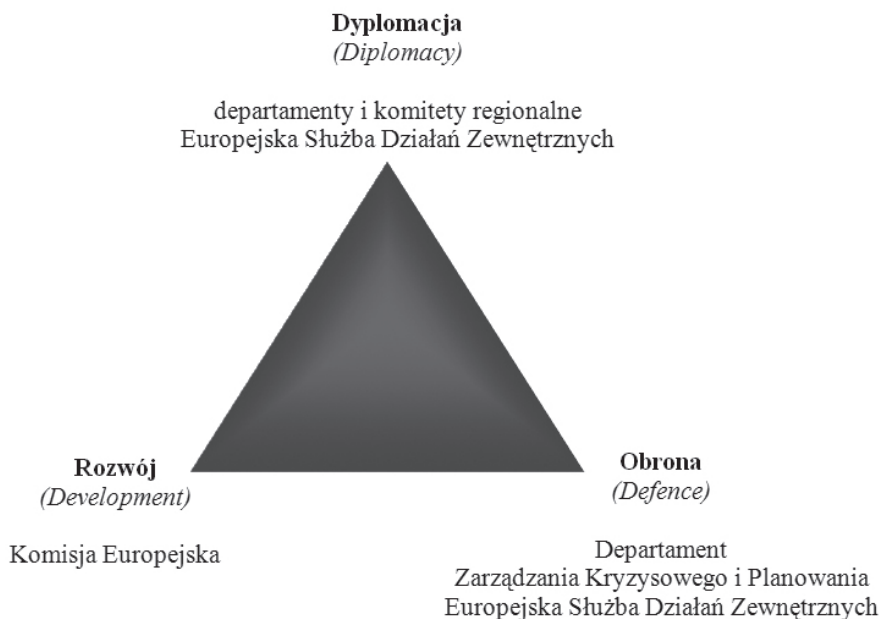
1. Departamenty regionalne (GEO MD, ang. *Geographical Managing Directorates*): Wschodu, Bałkanów, Afryki, Azji, Ameryk, spraw wielostronnych, itp. GEO MD prowadzą działania i uzgodnienia dyplomatyczne na poziomie rządowym i funkcjonują, jako narzędzia wykonawcze dla decyzji podjętych przez przedstawione wcześniej komitety regionalne,
2. Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD, ang. *Crisis Management and Planning Department*). CMPD jest najwyższą instytucją planistyczną działań CSDP, w tym cywilnych i wojskowych operacji UE. Departament ten funkcjonuje na szczeblu polityczno-strategicznym. Jego cechą szczególną jest posiadanie zdolności do prowadzenia zintegrowanego cywilno-wojskowego planowania strategicznego. Wśród najważniejszych dokumentów wypracowywanych przez CMPD znajduje się koncepcja reagowania kryzysowego (CMC, ang. *Crisis Management Concept*), zestawienie opcji (ang. *options paper*) oraz przegląd strategiczny (ang. *strategic review*),
3. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (EUMS, ang. *European Union Military Staff*) realizuje zadania wczesnego ostrzegania, oceny sytuacji oraz strategiczno-operacyjnego planowania operacji wojskowych. Głównym dokumentem końcowym prac EUMS jest zestawienie wojskowych opcji strategicznych (MSO, ang. *Military Strategic Options*). EUMS może także wydzielać oficerów do dyspozycji dowódcy operacji w celu wsparcia procesu dalszego planowania na szczeblu dowództwa operacji,
4. Centrum Analizy Informacji (INTCEN, ang. *European Union Intelligence Analysis Centre*), realizuje zadania analizy informacji i przygotowuje zestawienia zagrożeń dla poszczególnych rejonów zainteresowania (ang. *threat assessment*). Ponadto, sprawuje rolę doradczą w procesie planistycznym misji i operacji zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcje wczesnego ostrzegania,
5. Grupa Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych (CPCC, ang. *Civilian Planning and Conduct Capability*). Grupa powołana została w celu planowania

i kierowania cywilnymi misjami zarządzania kryzysowego. Szef CPCC pełni funkcję cywilnego dowódcy operacji, a sama grupa – dowództwa misji cywilnych, organizacji, której nie utworzono, jeśli chodzi o operacje wojskowe. W kompetencjach CPCC znajduje się przygotowanie planu działania, dla każdej z dowodzonych misji OPLAN (ang. *Operation Plan*).

Wymienione powyżej instytucje wpisują się w tzw. trójkąt 3D – Dyplomacja – Obrona – Rozwój (ang. *Diplomacy – Defence – Development*) (schemat nr 2), z czego aż dwa narożniki tego trójkąta pokrywają instytucje EEAS. Są to realizujące działania dyplomatyczne departamenty i komitety regionalne oraz realizujący zintegrowane planowanie polityczno-strategiczne Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania. W narożniku „Rozwoju” unijnego trójkąta 3D znajduje się Komisja Europejska ze swoimi instrumentami rozwojowymi, które obejmują takie sektory, jak administracja, edukacja, handel, klimat, ochrona środowiska, przemysł, przedsiębiorczość, rolnictwo, sprawiedliwość, zatrudnienie, itp.

Schemat nr 2.

Trójkąt 3D Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne.

Podejście zintegrowane

Zintegrowane podejście w zarządzaniu kryzysowym należy do najważniejszych obecnie trendów CSDP. Rozpatruje się je w dwóch wymiarach.

Pierwszym wymiarem jest jednoczesna realizacja wysiłków cywilnych i wojskowych w tym samym teatrze działań. Dziś, w sytuacjach kryzysowych, aktywności czysto wojskowej ani czysto cywilnej nie prowadzi się. Operacje wojskowe zawsze zawierają elementy cywilne, a misje cywilne – elementy wojskowe. Misje cywilne to przede wszystkim misje policyjne, straży granicznej, reformy sektora bezpieczeństwa i systemów prawnych, obserwacyjne i szkoleniowe (Czachór 2010: s. 24).

„Największą grupę misji cywilnych stanowią misje policyjne, które przeprowadzane są w regionach po konfliktach zbrojnych lub na obszarach zagrożonych takim konfliktem mają na celu przywrócenie pokoju i stabilności. Misje mają za zadanie, przede wszystkim, wspierać lokalne władze wiedzą ekspercką, którą dysponuje powołana grupa specjalistów” (Przybylska-Maszner 2009: s. 17).

Operacje pokojowe i stabilizacyjne stosują zupełnie nowe podejście do użycia zasobów cywilnych w operacjach. Wykorzystanie ich ma na celu spowodowanie przyjaznych relacji z ludnością lokalną, neutralizację zazwyczaj negatywnego stosunku do wojsk obcych, motywowanie do współpracy zapewniającej pozytywny efekt operacji.

Trend ten został poprawnie zidentyfikowany już w 2009 r.: „Zaangażowanie przedmiotowe dotyczące operacji jest coraz większe. Mandat misji cywilnych staje się bardziej różnorodny. W skład misji cywilnych, z roku na rok, wchodzi nowe typy prowadzonych działań. Dziś możemy wyróżnić: misje policyjne, misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa, misje dotyczące państwa prawnego, misje wsparcia kontroli granicznej oraz misje obserwacyjne. Operacje wojskowe rozszerzają zakres zadań do wykonania. Działania cywilne i wojskowe są ze sobą korelowane” (Przybylska-Maszner 2009: s. 24).

Dążenie do realizacji nowych form działań cywilno-wojskowych jest niezbędne z dwóch powodów (Brylonek 2011b: s. 35):

1. Ze względu na cele współczesnych operacji, które w swoich strategiach wyjścia (ang. *exit strategy*) mają zmierzać do trwałych zmian zastanych sytuacji. Chwilowe zażegnanie konfliktu uważane jest za porażkę. Działania cywilno-wojskowe mają za zadanie wprowadzać pożądane, trwałe zmiany w rejonach kryzysów,

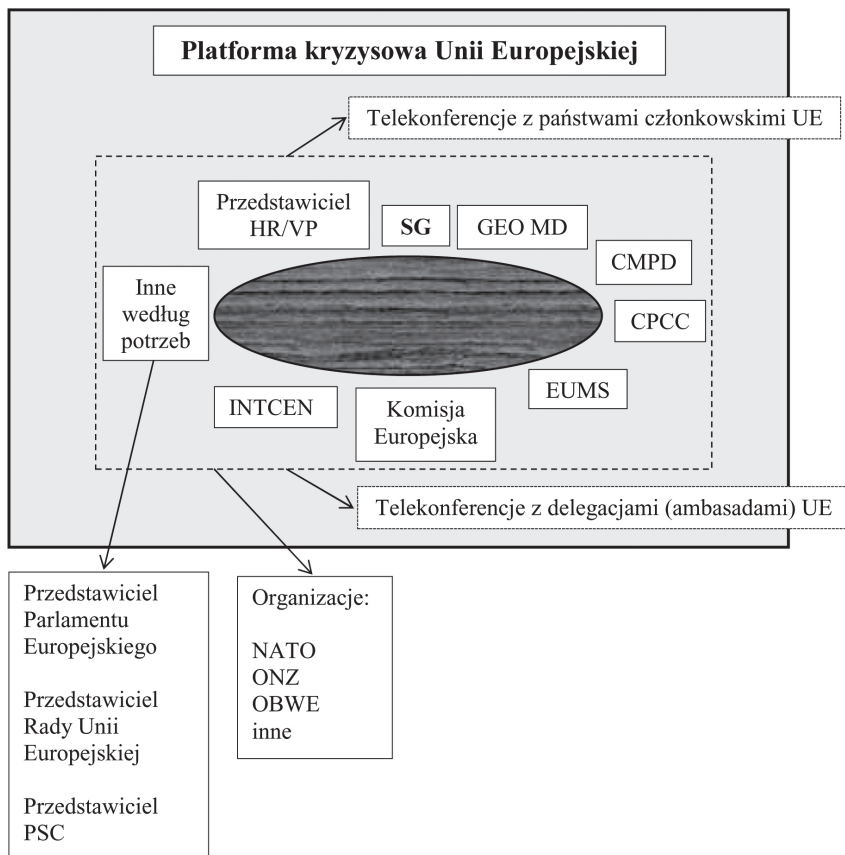
2. Konfliktów i sytuacji kryzysowych nie da się rozwiązać tylko przy użyciu siły. Przywracanie pokoju jest nie tylko zadaniem dla wojska, lecz także elementów cywilnych, których znaczenie ciągle wzrasta.

Wizje realizacji zadań z tego zakresu przez wiodące światowe organizacje bezpieczeństwa są zróżnicowane. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), będąca typową organizacją wojskową, misji cywilnych *sensu stricto* nie prowadzi. Niemniej jednak kluczową rolę w Sojuszu Północnoatlantyckim pełni obecnie tzw. współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC, ang. *Civilian-Military Cooperation*), w ramach której wykorzystuje się narodowe instrumenty finansowe do inwestowania w infrastrukturę, rozwój edukacji, służbę zdrowia, itp. państwa, na terenie którego działają wojska.

Kwestia ta przedstawia się odmiennie w przypadku Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych, które dysponują pełnymi zdolnościami cywilnymi i są w zasadzie w stanie prowadzić pełne spektra działań tak cywilnych, jak i wojskowych. W przypadku UE i ONZ ograniczeniami mogą być jednak zróżnicowane interesy polityczne państw członkowskich, limity posiadanych sił i środków oraz poziomów ambicji do ich wykorzystania.

Drugim wymiarem *comprehensive approach* w CSDP jest narzucony art. 28A traktatu z Lizbony wymóg angażowania w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej wszystkich dostępnych instrumentów UE (ang. *other EU instruments*). EEAS jako rozwiązanie realizacji tego wymogu zastosowała tzw. platformy kryzysowe (ang. *crisis platform*) dla poszczególnych sytuacji kryzysowych.

Platforma kryzysowa może być powołana przez szefostwo EEAS w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, będącej w zainteresowaniu Unii Europejskiej. Spotkania platformy odbywają się *ad hoc* według potrzeb. Platforma składa się z przedstawicieli instytucji zarządzania kryzysowego UE. Przewodniczy jej Sekretarz Generalny EEAS. Oprócz przedstawicieli instytucji EEAS, w platformie mogą uczestniczyć także przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. W razie potrzeb nawiązywane są połączenia telekonferencyjne z państwami członkowskimi UE oraz delegacjami (ambasadami) UE. Do udziału w spotkaniach platformy kryzysowej mogą także być zapraszani przedstawiciele innych organizacji bezpieczeństwa.

Schemat nr 3.**Struktura platformy kryzysowej Unii Europejskiej**

Źródło: opracowanie własne.

CSDP jest narzędziem, które przede wszystkim wykorzystywane jest do rozmieszczania w rejonach kryzysów potencjału ludzkiego w formie misji i operacji. Dysponuje ograniczonymi możliwościami pomocy finansowej, która pozostaje w zakresie działalności Komisji Europejskiej. Z tego też powodu, w posiedzeniach platform kryzysowych niezbędna jest obecność przedstawicieli Komisji Europejskiej.

Wykorzystanie funduszy pomocowych dla potrzeb misji i operacji CSDP wymagane jest z dwóch powodów: wspierania działalności misji i operacji (ang. *complementarity of efforts*) oraz zapewnienia podtrzymania osiągnięć misji i operacji po ich zakończeniu (ang. *sustainability of results*) (Pacek 2012: s. 21).

Nowe misje CSDP

W latach 2011-2013 Europejska Służba Działań Zewnętrznych powołała pięć nowych misji CSDP. Wszystkie zostały rozmieszczone na kontynencie afrykańskim, na terytoriach Libii, Mali, Nigru, Rogu Afryki oraz Południowego Sudanu. Aż cztery z pięciu nowo powołanych misji to misje cywilne. Jedyną misją wojskową jest misja szkoleniowa Unii Europejskiej w Mali (EUTM, ang. *European Union Training Mission*). Nietrudno zauważyć, że trendem wśród najnowszych działań CSDP są misje cywilne. Trend ten ukształtowany został głównie przez dwa aspekty:

1. Ograniczony poziom ambicji państw członkowskich w stosunku do CSDP. Misje cywilne są zazwyczaj misjami o niewielkich ilościach kadry (10–100 osób personelu), podczas gdy operacje wojskowe są przeważnie bardzo liczne osobowo (kilkaset do nawet kilku tysięcy kadry). Państwa członkowskie UE preferują rozmieszczenie większej ilości misji cywilnych o małych liczebnościach kadry, co zapewni widoczność UE w kilku rejonach konfliktów, aniżeli zdecydować o powołaniu jednej licznej operacji wojskowej, której koszty będą niewspółmiernie wyższe. Trend ten jest nieustannie krytykowany przez światową opinię publiczną, zarzucającą Unii Europejskiej zbyt niski poziom ambicji i szczątkowe angażowanie się w rozwiązywanie konfliktów.
2. Kryzys finansowy w strefie euro. Aspekt bezpośrednio związany jest ze sposobem finansowania działań CSDP. Misje cywilne finansowane są z budżetu UE, natomiast operacje wojskowe z budżetu *Athena*. Po podjęciu decyzji o powołaniu operacji wojskowej państwa członkowskie zobowiązane są wnieść kontrybucje finansowe do budżetu *Athena* proporcjonalnie do swojego produktu krajowego brutto – w trakcie kryzysu strefy euro propozycja nie do przyjęcia przez większość państw członkowskich UE. W czasie obszernej konsultacji dotyczących planowanych misji, niektórzy z przedstawicieli państw członkowskich w CIVCOM i PMG w jasny sposób precyzowali, że konieczności oszczędności unijnego budżetu muszą być ściśle uwzględniane. Negatywne komentarze takiego stanu rzeczy podczas posiedzeń PSC wskazywały, że podejście takie nie posiada wiele wspólnego z zarządzaniem kryzysowym, które ponad wszystko powinno cechować się szybkością procesu decyzyjnego, a nie takim podejściem do wyzwań, które zapewni możliwie największe oszczędności finansowe.

Misja 1 – EUCAP Nestor – Róg Afryki – budowanie regionalnych zdolności morskich RMCB

Trasa morska przez Kanał Sueski, Morze Czerwone i Zatokę Adeńską należy do najbardziej strategicznych tras na świecie. Każdego roku przepływają nią dziesiątki tysięcy jednostek transportowych. Koszty przewożonych ładunków są trudne do oszacowania. Mogą wynosić kilka miliardów dolarów rocznie. Przewożone są również różne rodzaje ładunków niebezpiecznych, jak sprzęt wojskowy, broń i amunicja.

Począwszy od 2006 r., w akwenie Oceanu Indyjskiego wzdłuż wybrzeży Somalii, zaczęły pojawiać się akty piractwa. Piratami okazali się lokalni rybacy, prowadzący określony schemat działania w stosunku do jednostek, które zamierzali pojmać. Na cel przeważnie obierano poruszający się z niewielką prędkością statek handlowy, w pobliżu którego nie było jednostek ochronnych. Napady przeważnie podejmowano w wąskim przesmyku Zatoki Adeńskiej, w którym statki musiały zwolnić, a piraci mogli atakować z dowolnego kierunku. Kompanie morskie płaciły za uwolnienie pojmanych statków wysokie okupy, zasoby piratów wzrastały, a za część tych środków dokonywano zakupów lepszego sprzętu. Skuteczność piractwa wzrastała (Brylonek 2012b, s. 13).

W celu zapobiegania aktom piractwa, w grudniu 2008 r. Unia Europejska powołała pierwszą w swojej historii operację morską Atalanta (EUNAVFOR Atalanta, ang. *European Union Naval Force*). Zgodnie z zapisami Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, Atalanta realizuje między innymi zadania ochrony jednostek Światowego Programu Żywnościowego (WFP, ang. *World Food Programme*) oraz jednostek handlowych, realizuje odstraszenie i zapobieganie oraz interweniuje, dążąc do zakończenia aktów piractwa w rejonie operacji, a także aresztuje i przekazuje odpowiednim władzom osoby podejrzane o udział w procederze (Rezolucja 2008).

Oczekiwany stan końcowy (ang. *End State*) operacji EUNAVFOR Atalanta to trwała redukcja, a docelowo całkowite wyeliminowanie piractwa na wodach Rogu Afryki. W związku z tym, że stan ten nie mógł zostać osiągnięty jedynie poprzez aktywność na wodach akwenu, Unia Europejska w 2012 r. powołała nową misję budowania zdolności Nestor (EUCAP Nestor, ang. *EU Capacity Building*), znaną również jako misję budowania regionalnych zdolności morskich (RMCB, ang. *Regional Maritime Capacity Building*). Jej głównym zadaniem jest wkład w trwałą redukcję piractwa, co potencjalnie powinno stworzyć warunki do osiągnięcia wyznaczonego *End State* przez operację EUNAVFOR Atalanta.

Zdolności morskie to innymi słowy połączenie kompetencji i możliwości do zarządzania całokształtem problematyki morskiej. Posiadanie ich jest warunkiem koniecznym do realizacji podstawowych funkcji państwa w obszarze wymuszania przestrzegania szeroko pojętego prawa w rejonach morskich i nadmorskich. Efektywne zdolności morskie składają się z czterech filarów: podstaw prawnych działania, szkolenia i personelu, sprzętu i wyposażenia, zarządzania informacją (Pacek 2012: s. 24):

Schemat nr 4.

Filary zdolności morskich

Budowanie regionalnych zdolności morskich RMCB (ang. <i>Regional Maritime Capacity Building</i>)	Podstawy prawne: <ul style="list-style-type: none"> - odpowiednie prawa narodowe poszczególnych państw, - porozumienia dot. przekazywania zatrzymanych, - zdolności rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze, - sądownictwo, - więziennictwo.
	Szkolenie: <ul style="list-style-type: none"> - marynarka wojenna, - policja, - straż graniczna, - personel wsparcia.
	Sprzęt i wyposażenie: <ul style="list-style-type: none"> - łodzie patrolowe, - środki łączności, - zdolności remontowe, - system zaopatrywania.
	Informacja: <ul style="list-style-type: none"> - uzyskiwanie informacji, - przetwarzanie informacji, - wymiana informacji, - tworzenie wspólnego obrazu operacyjnego.

Źródło: Pacek, 2012, s. 25.

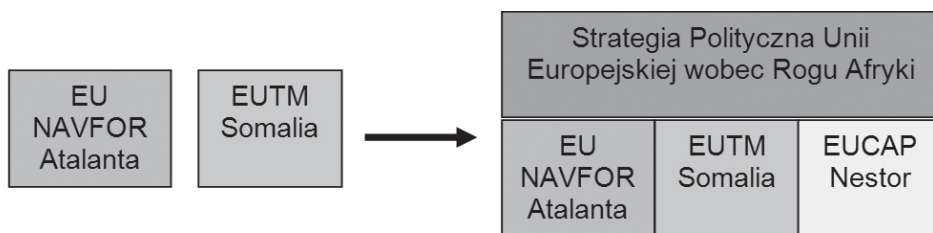
EUCAP Nestor jest pierwszą misją wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, powołaną po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Jednocześnie jest doskonałym i unikalnym przykładem realizacji opisanego powyżej zintegrowanego podejścia do sytuacji kryzysowej i to w obydwu wymiarach.

Chociaż EUCAP Nestor jest misją cywilną, posiada również wojskowe zdolności eksperckie z zakresu funkcjonowania marynarki wojennej. Do czasu wejścia w życie

zapisów strategii politycznej UE wobec Rogu Afryki, dwie misje UE obecne w tym regionie (EUNAVFOR Atalanta i EUTM Somalia) funkcjonowały niezależnie, prowadząc okresową koordynację i wymianę informacji. Implementacja strategii umożliwiła integrację wysiłków UE, a przy jednoczesnym powołaniu EUCAP Nestor, posłużyła jako nadanie kierunków politycznych wszystkim trzech misji. Ponadto, na opisanych już wcześniej zasadach, powołano platformę kryzysową dla Rogu Afryki, gdzie prowadzona jest koordynacja i przedstawiane są wytyczne dla tych misji.

Schemat nr 5.

Zintegrowane podejście Unii Europejskiej wobec Rogu Afryki



Źródło: Pacek, 2012, s. 26.

„Przewiduje się, że piractwo w Rogu Afryki zostanie trwale zredukowane wówczas kiedy wystąpi kombinacja trzech czynników:

1. Ustabilizowanie sytuacji w Somalii.
2. Zakończenie bezkarności piratów.
3. Wzmocnienie regionalnych zdolności morskich.

Unia Europejska dąży do wdrożenia wszystkich tych czynników.

Misja EUCAP Nestor jest bardzo złożona i posiada ambitne założenia. Aby w sposób kompleksowy i zintegrowany podejść do budowania regionalnych zdolności morskich, EUCAP Nestor objął swoim działaniem aż osiem państw regionu: Dżibuti, Kenię, Jemen, Mauritius, Mozambik, Seszele, Somalię oraz Tanzanię” (Pacek 2012: s. 26).

Misja 2 – EUAVSEC Południowy Sudan – poprawa bezpieczeństwa portu lotniczego w Jubie

Południowy Sudan, który 9 lipca 2011 r. proklamował niepodległość i oderwał się od Sudanu jest jednym z najmłodszych państw na świecie. Niestety zajmuje również

jedno z pierwszych miejsc w rankingu państw najbiedniejszych. Zgodnie ze swoją „Strategią dla Sudanu i Płd. Sudanu”, Unia Europejska angażuje się w pomoc dla Płd. Sudanu, według ustalonych w strategii priorytetów, tj. zdrowie, edukacja, rozwój oraz bezpieczeństwo (Europejska Służba Działań Zewnętrznych 2011b: s. 5).

W wyniku implementacji podejścia zintegrowanego, wysiłki rozwojowe i finansowe UE zostały uzupełnione o misję CSDP, której zadaniem jest poprawa bezpieczeństwa portu lotniczego w stolicy Płd. Sudanu, mieście Juba, który do czasu uzyskania niepodległości był małym, prowincjonalnym, rzadko wykorzystywanym lotniskiem. W krótkim czasie stał się międzynarodowym portem lotniczym, na którym zaistniała konieczność zastosowania ogólnie przyjętych zasad bezpieczeństwa.

Na prośbę rządu Płd. Sudanu, Unia Europejska zdecydowała się udzielić pomocy w poprawie bezpieczeństwa poprzez utworzenie planów ochrony lotniska i przeprowadzenie niezbędnych szkoleń dla kadr ochrony lotniska wymaganych przepisami międzynarodowymi, w tym Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO, ang. *International Civilian Aviation Organization*). W celu realizacji tego zobowiązania UE pod koniec 2012 roku rozmieściła w Jubie cywilną misję EUAVSEC (ang. *EU Aviation Security*) Płd. Sudan, składającą się z ok. 40 funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Przewiduje się, że w 2014 r., po zrealizowaniu swoich celów, misja zostanie zakończona.

Misja 3 – EUCAP Sahel Niger – szkolenie sił bezpieczeństwa Republiki Nigru

„Sahel jest wielkim powierzchniowo regionem geograficznym w północnej Afryce. Rozciąga się od zachodnich, aż do wschodnich wybrzeży Afryki, od Senegalu, poprzez Mauretanię, Mali, Niger, Czad, Sudan, aż po Etiopię i Erytreę. Część zachodnia i środkowa Sahelu to w większości obszary pustynne. Zamieszkuje je kilkanaście antagonizujących ze sobą plemion pustynnych, od dziesięcioleci toczących ze sobą wyniszczające walki” (Brylonek 2013: s. 75).

Sytuację ludności państw Sahelu cechuje bieda, niedożywienie społeczeństwa oraz brak perspektyw na poprawę bytu. W rezultacie region trapiiony jest kolejnymi fazami kryzysów, konfliktami socjalnymi, powstawaniem nowych grup kryminalnych i przestępczych oraz działalnością terrorystyczną. W poprawę sytuacji państw Sahelu zaangażowanych jest szereg organizacji międzynarodowych oraz pojedynczych państw.

Schemat nr 6.**Obszar aktywności terrorystycznej w rejonie Sahelu**

Źródło: Busch 2013: s. 5.

W 2011 r. Unia Europejska przyjęła „Strategię dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu” (Europejska Służba Działań Zewnętrznych 2011a) oraz rozpoczęła rozważania nad możliwym rozmieszczeniem misji CSDP. Pod koniec 2011 r., kiedy sytuacja w Republice Mali zaczęła się zaostrzać, Niger pozostał jedynym względnie stabilnym państwem w regionie. W przeciwieństwie do innych państw Sahelu, rząd Republiki Nigru wyraził zdecydowaną wolę przyjęcia na swoim terytorium cywilnej misji CSDP.

Strategicznym celem obecności Unii Europejskiej w państwach Sahelu w ramach CSDP jest poprawa stabilności politycznej, bezpieczeństwa i praworządności. Pochodną tego celu jest wzmocnienie skuteczności rządowych sił bezpieczeństwa. Ma to doprowadzić do osłabienia grup terrorystycznych, a w przyszłości do całkowitej ich eliminacji.

W Nigrze funkcjonują trzy typy sił bezpieczeństwa: Policja Narodowa, Straż Narodowa oraz Żandarmeria. Ich zdolności operacyjne i skuteczność są jednak niewystarczające. To właśnie na szkoleniu i poprawie zdolności wyżej wymienionych typów sił skupiła się misja Unii Europejskiej – EUCAP Sahel Niger. W skład misji wchodzi około 50 osób personelu międzynarodowego. Jego zdecydowaną większość stanowią

prawnicy, sędziowie, policjanci i żandarmi. Misja realizuje zadania szkolenia, monitorowania, doradztwa i koordynacji sił bezpieczeństwa Nigru (Pacek 2012: s. 29).

Misja 4 – EUTM Mali – szkolenie sił zbrojnych Republiki Mali

Unia Europejska rozmieściła w Mali od stycznia 2013 r. wojskową misję doradczo-szkoleniową EUTM Mali. Podobnie jak EUCAP Sahel Niger, misja ta również wpisuje się w „Strategię UE dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu”. Zgodnie z zapisami Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, wzywającą organizacje międzynarodowe do udzielenia pomocy rządowi Republiki Mali w celu poprawy zdolności i skuteczności działania ich sił zbrojnych (Rezolucja 2012: s. 3), UE zdecydowała o swoim udziale z zastrzeżeniem, że misja doradczo-szkoleniowa będzie jedynie funkcjonować na terenie bezpieczniejszego południa państwa i nie będzie w żaden sposób wspierać aktywności operacyjnej na północy (Europejska Służba Działań Zewnętrznych 2012a: s. 14).

Zgodnie z przyjętym mandatem, w krótkiej perspektywie czasu, misja ma za zadanie uzupełnić braki operacyjne sił zbrojnych Mali poprzez:

1. Wyszkolenie taktycznego zgrupowania sił połączonych Mali wielkości batalionu (GTIA, fr. *Groupements Tactiques Interarmes*) oraz działających na jego rzecz pododdziałów wsparcia,
2. Doradztwo z zakresu tworzenia i funkcjonowania systemów dowodzenia,
3. Doradztwo z zakresu funkcjonowania systemów logistycznych.

W średniej i długiej perspektywie, misja będzie zaangażowana w doradztwo siłom zbrojnym Mali z zakresu nowoczesnych metod dowodzenia i zarządzania (Europejska Służba Działań Zewnętrznych 2012a: s. 15).

Misja 5 – EUBAM Libia – misja przygraniczna w Libii

Misja EUBAM Libia rozpoczęła funkcjonowanie w maju 2013 r. Została powołana w oparciu o „Strategię UE dla wsparcia odbudowy Libii” (Europejska Służba Działań Zewnętrznych 2012b). Celem strategicznym misji w krótkim horyzoncie czasowym jest wsparcie rozwoju narodowych zdolności ochrony granic lądowych, morskich i powietrznych, a w średnim i długim horyzoncie jest wypracowanie narodowej zintegrowanej strategii ochrony granic (IBM, ang. *Integrated Border Management*). Wysiłki te

mają stanowić wkład w konsolidację państwa, wsparcie rozwoju ekonomicznego i zwalczania przestępczości zorganizowanej i transgranicznej oraz terroryzmu.

Koncepcja misji została wypracowana w ścisłej współpracy z władzami libijskimi. EUBAM Libya nie posiada funkcji wykonawczych. Skupia się na zadaniach szkolenia, monitorowania, doradztwa i koordynacji. Docelowo ma liczyć około 100 personelu międzynarodowego.

Operacje wojskowe

Od 2005 r. struktury unijne prowadzą dyskusje dotyczące powołania stałego dowództwa operacji wojskowych. Swój sprzeciw niezmiennie podtrzymuje Wielka Brytania, której władze w ramach narodowej strategii bezpieczeństwa, rolę wiodącą jako organizacji bezpieczeństwa, przypisują NATO i nie widzą potrzeby powielania istniejących struktur Paktu Północnoatlantyckiego w Unii Europejskiej.

Rozwiązanie zastępcze w postaci posiadania pięciu nieaktywnych narodowych dowództw operacyjnych, aktywowanych dla potrzeb konkretnych operacji, rozwiązuje problem tylko częściowo, dlatego, że obarczone jest szeregiem wad, wśród których można wymienić tylko opóźnienia w wyznaczaniu dowódcy operacji, brak właściwego łańcucha dowodzenia dla wojskowych misji szkoleniowych, np. wyżej opisana EUTM Mali czy doraźne wyznaczanie kadry tymczasowych dowództw. Tymczasowe dowództwa operacji wojskowych Unii Europejskiej znajdują się we Francji, Grecji, Niemczech, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Państwa te zobowiązały się wydzielić dowództwa ewentualnych operacji wtedy, gdy zaistnieje taka potrzeba. Są one tworzone w oparciu o narodowe, tzw. macierzyste dowództwa operacyjne.

W trakcie decydowania o potencjalnym zaangażowaniu w ramach CSDP niezbędna jest jednomyślność wszystkich państw członkowskich, która jak okazuje się, bywa trudna do osiągnięcia. Zgoda państw członkowskich na zaangażowanie militarne lub cywilne, nie musi oznaczać, że państwa te będą skłonne wydzielić do operacji swoje siły. Powoduje to, że przebieg procesu generacji sił operacji wojskowych bywa uciążliwy i długotrwały, a z braku krytycznych sił i środków nie mogą się one rozpocząć.

Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu i umożliwienia szybkiego rozmieszczenia zintegrowanych sił wojskowo-cywilnych w rejonie potencjalnej operacji jest użycie funkcjonujących w systemie dyżurów grup bojowych Unii Europejskiej. Zgodnie z obowiązującą koncepcją, pełniąca dyżur grupa bojowa powinna znajdo-

wać się w dziesięciodniowej gotowości do użycia. Chociaż grupy bojowe funkcjonują w Unii Europejskiej od 2005 r., nigdy jeszcze żadnej z nich nie aktywowano. Dlatego też ich sprawność i efektywność nie zostały dotychczas sprawdzone w praktyce.

Podsumowanie

Od dnia powstania Unia Europejska staje się coraz bardziej aktywnym aktorem na arenie międzynarodowej. Wypracowała autonomiczne zdolności do inicjowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, będących odpowiedzią na międzynarodowe sytuacje kryzysowe. Przyczynia się ona w ten sposób do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Największe zainteresowanie Unia przejawia obecnością cywilną i wojskową w Europie, basenach Morza Śródziemnego i Czarnego oraz w Afryce.

Unia Europejska ciągle znajduje się w fazie decydowania o przyszłości i kształcie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W dzisiejszych realiach zapewnienie bezpieczeństwa Europie oznacza podejmowanie działań reagowania kryzysowego przede wszystkim poza nią, zwłaszcza w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Liczba i skala sytuacji kryzysowych oraz rzeczywistych konfliktów „u bram Europy” nie napawiają optymizmem.

Przepisy traktatu z Lizbony, wzmocnienie efektywności organów i instytucji CSDP, uaktualnianie istniejących procedur zarządzania kryzysowego, czy wreszcie liczba i charakter nowych misji CSDP powołanych w latach 2012–2013 wskazują, że zajmuje ona znaczące miejsce w agendach rządów państw członkowskich UE. Analiza obecnych trendów CSDP może świadczyć, że w przyszłości unijne państwa zdecydują o dalszym wzmocnieniu europejskich zdolności obronnych.

Bibliografia:

- BRYLONEK Marek (2011a), *Ewolucja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Bellona”, nr 4.
- BRYLONEK Marek (2011b), *Planowanie zintegrowane w reagowaniu kryzysowym*, „Przegląd Żandarmerii”, nr 4 (15).
- BRYLONEK Marek (2012a), *Organy i instytucje Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Bellona” nr 2.
- BRYLONEK Marek (2012b), *Unia Europejska przeciw piratom*, „Przegląd Morski”, nr 3 (57).

- BRYLONEK Marek (2013), *Kryzys bezpieczeństwa w rejonie Sahelu (Security crisis in the Sahel region)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej”, nr 3 (92).
- BUSCH Gary K. (2013), *The Logistics Of The War In The Sahel*, „Stability: International Journal of Security and Development”, nr 2.
- CZACHÓR Zbigniew (2010), *Proces kształtowania zdolności operacyjnych Unii Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, w: Beata Przybylska-Maszner (red.), *Misje cywilne Unii Europejskiej*, Poznań.
- EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH (2011a), *Strategia Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu*, Bruksela.
- EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH (2011b), *Strategia Unii Europejskiej dla Sudanu i Płd. Sudanu*, Bruksela.
- EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH (2012a), *Koncepcja reagowania kryzysowego wojskowej misji CSDP w Mali*, Bruksela.
- EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH (2012b), *Strategia Unii Europejskiej dla wsparcia odbudowy Libii*, Bruksela.
- PACEK Bogusław (2012), *Nowe misje Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej”, nr 4(89).
- PRZYBYLSKA-MASZNER Beata (2009), *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1-2.
- REHRL Jochen, WEISSERTH Hans-Bernhard (2010), *Handbook on CSDP*, Wiedeń.
- REZOLUCJA nr 1846 (2008) Rady Bezpieczeństwa ONZ, Nowy Jork.
- REZOLUCJA nr 2071 (2012) Rady Bezpieczeństwa ONZ, Nowy Jork.
- STEEVES Kevin, VAN DER WAL Jense (2012), *The European Gendarmerie Force: Beyond potential*, „CRU Policy brief”, nr 24.
- TRAKTAT (2007) z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007.
- WESTERN EUROPEAN UNION (1992), *Petersberg Declaration*, Bonn.