

Anna Jagiełło-Szostak, Magda Piwińska

## **Budowanie pokoju na Bałkanach na przykładzie operacji zarządzania kryzysowego EUFOR *Althea* w Bośni i Hercegowinie**

### **Unia Europejska a pokój i bezpieczeństwo**

Unia Europejska to jedna z wielu funkcjonujących we współczesnym środowisku międzynarodowym organizacji zrzeszających podmioty państwowe. Celem początkowym UE było wzmocnienie oraz ułatwienie współpracy gospodarczej między poszczególnymi europejskimi państwami. Wraz z pojawieniem się nowych zagrożeń, z którymi inne podmioty nie potrafiły sobie poradzić, zaistniała potrzeba wykształcenia w istniejących organizacjach komórek odpowiedzialnych za sprawy związane z zapewnieniem pokoju na świecie. Rolę organizacji międzynarodowych w zapewnianiu i budowaniu pokoju dostrzegli teoretycy neoliberalizmu. Przytoczyć należy Jacka Czaputowicza, który w swojej monografii „Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje”, wskazuje na zadania organizacji międzynarodowych, wśród których wymienia rozstrzyganie sporów, prowadzenie mediacji, czy też tworzenie zasad pokojowego współżycia w środowisku międzynarodowym<sup>1</sup>. Z kolei Teresa Łoś-Nowak zwraca uwagę na głębokie zależności między suwerennymi podmiotami stosunków międzynarodowych a nie-terytorialnymi organizacjami<sup>2</sup>. Obok NATO i ONZ, podmiotem który zajął się zagadnieniem bezpieczeństwa oraz budowaniem, utrzymaniem i wymuszaniem pokoju, nie tylko na Bałkanach, stała się Unia Europejska. Swoje zadania realizuje poprzez dwa instrumenty: wojskowe i cywilne misje zarządzania kryzysowego funkcjonujące w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) oraz politykę rozszerzenia. W obu przypadkach Unia Europejska w swej działalności skupia się na budowaniu podstaw do zapewnienia trwałego bezpieczeństwa, dodając do tego również zaspokajanie potrzeb ekonomicznych,

---

<sup>1</sup> J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 133-137.

<sup>2</sup> T. Łoś-Nowak, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 2008, s. 44-45.

budowanie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, reformy systemu bezpieczeństwa i wspieranie zasad prawa.

W kontekście misji zarządzania kryzysowego wskazać należy, że polityka bezpieczeństwa UE rozwijała się już od lat 50. XX w. w formie Unii Zachodnioeuropejskiej, której nadrzędnym celem była obrona państw zrzeszonych w przypadku zagrożeń oraz rozwijanie dobrych relacji politycznych, kulturalnych i ekonomicznych w Europie Zachodniej. Po wygaszeniu jej działalności w 2010 r. UE rozpoczęła budowę nowych struktur, na które wpływ miały zmiany zachodzące w latach 90. XX w., tj. rozpad Związku Radzieckiego, koniec „zimnej wojny” i redefinicja kwestii bezpieczeństwa oraz rozpad Jugosławii, który był wskazywany jako szczególne zagrożenie dla destabilizacji Europy. Konflikt w byłej Jugosławii przyczynił się do ewolucji relacji zewnętrznych UE. Tym samym od lat 90. XX w. przygotowywano się do utworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w ramach której funkcjonuje WPBiO.

Operacje wojskowe i misje cywilne Unia Europejska prowadzi od 2003 r. Misje tego typu obejmują realizację zadań związanych z pojęciem *peacebuilding* (*budowanie pokoju*), które zdefiniował w 1975 r. Johan Galtung jako likwidowanie przyczyn konfliktów i odbudowa struktur państwowych zdolnych do reagowania w sposób pokojowy<sup>3</sup>. Pokojowe działania określone zostały w dokumentach, takich jak: Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB) oraz Traktat z Lizbony z 2009 r. W Traktacie art. 43 wspomina o katalogu cywilnych i militarnych misji zarządzania kryzysowego natomiast w dokumencie „A Secure Europe In a Better World: European Security Strategy” jednym z celów jest budowanie bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu UE oraz stabilizacja Bałkanów<sup>4</sup>. Na chwilę obecną warto podkreślić za Eli Stamnes, iż sama Unia Europejska nie wypracowała strategii budowania pokoju i raczej stanowi holistyczne ujęcie, które przejawia się w krótko i długoterminowych działaniach zapobiegania konfliktom<sup>5</sup>, takich jak misje/operacje pokojowe.

Warto wspomnieć, że w 1992 r. zgodnie z Deklaracją Petersberską określono typy misji, takie jak: akcje humanitarne, akcje ratownicze, operacje utrzymania pokoju, misje zarządzania/reagowania kryzysowego i operacje przywracania pokoju. Zostały one wspomniane przez Traktat Amsterdamski z 1999 r. Traktat Liz-

<sup>3</sup> *Peace Building Initiative. History*, <http://www.peacebuildinginitiative.org/index34ac.html?pageId=1764> (11 VII 2017).

<sup>4</sup> R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo*, Warszawa 2007, s. 90-91; *European Security Strategy*, 12 XII 2003, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> (20 X 2017); *Traktat z Lizbony 2007/2009*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 2008/C 115/01, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fxac-08115plc\\_002.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fxac-08115plc_002.pdf) (20 X 2017).

<sup>5</sup> E. Stemnes, *European Union and Peacebuilding*, 3 III 2016, s. 3, <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2382111/3/EUPB.pdf> (20 VIII 2017).

boński poszerzył ich katalog i zgodnie ze wspomnianym art. 43 obejmują one: wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów<sup>6</sup>.

Jak wskazuje Sabrina Petra Ramet, rola wspólnoty międzynarodowej w budowaniu pokoju na obszarze postjugosłowiańskim okazała się istotna i głównie zorientowana była na: zdefiniowanie granic narodowych/państwowych, ściganie zbrodniarzy wojennych, powrót uchodźców do BiH i Kosowa oraz pomoc finansową dla obu wymienionych państw<sup>7</sup>. Do katalogu nierozwiązanych spraw dodać należy także: kwestie mniejszości narodowych, ochronę diaspor, problemy graniczne, proces pojednania, kwestie osób zaginionych oraz spory o własność prywatną i dziedzictwo kulturowe. Dodatkowo nieuregulowane relacje bilateralne budowane są przy wsparciu instytucji unijnych. Bośnia i Hercegowina jest określana mianem semi-protectoratu i – co należy zauważyć – na jej obszarze działają liczne instytucje unijne lub współpracujące z UE, rozwiązujące wymienione trudne kwestie, takie jak: Office of the High Representative (OHR), EU Special Representative (EUSR), misje policyjna EUPM (the European Police Mission)<sup>8</sup> i wojskowa EUFOR *Althea* (the European Union Force).

Problematyka niniejszego artykułu skupia się wokół operacji *Althea* w Bośni i Hercegowinie, która niewątpliwie należy do katalogu *peacebuilding*. Autorki przeanalizowały uwarunkowania operacji, podstawy prawne, cele, zadania, finansowanie i skład misji. Istotne było także wskazanie sukcesów i porażek oraz nakreślenie perspektywy rozwoju misji.

## Uwarunkowania operacji *Althea*

Bośnia i Hercegowina uzyskała niepodległość 3 III 1992 r. Państwo, nazywane sztucznym tworem, od dawna zmagало się z niezwykle poważnym problemem, jakim były konflikty między przedstawicielami trzech grup etnicznych zamieszkujących jego terytorium – Muzułmanami/Boszniakami<sup>9</sup>, Serbami oraz Chorwatami.

<sup>6</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, <https://www.arslege.pl/misje-utrzymania-pokoju-zapobiegania-konfliktom-i-wzmacniania-miedzynarodowego-bezpieczenstwa/k78/a11051/> (30 VIII 2017).

<sup>7</sup> S. P. Ramet, F. P. Wagner, *Post-socialist model of rule in Central and Southeastern Europe*, [w:] *Central and Southeast European Politics since 1989*, red. S. P. Ramet, Cambridge 2010, s. 30.

<sup>8</sup> EUPM – cywilna policyjna misja Unii Europejskiej obecna w BiH w latach 2003-2012. Pierwsza misja pod auspicjami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

<sup>9</sup> „Bośniaccy Muzułmanie”, „Boszniacy” – ludność muzułmańska zamieszkująca BiH, „Bośniacy” – całość ludności zamieszkującej Bośnię. Por. A. Jagiełło-Szostak, *Kwestie narodowościowe na Bałkanach jako przykład konfliktu cywilizacyjnego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2013, nr 1, s. 29-30.

Wybuch wojny wydawał się być nieunikniony. Partie rządzące w Bośni i Hercegowinie już w 1992 r. utraciły kontrolę nad państwem. W tworzących się wewnątrz BiH „państewkach” zrzeszały się grupy bojowników pochodzących z różnych grup etnicznych, co w niedługim czasie doprowadziło do eskalacji konfliktu wewnętrznego. Wojna domowa trwała w latach 1992-1995. Zakończyła się podpisaniem porozumienia pokojowego w Dayton w listopadzie 1995 r. Strony konfliktu podczas wojny dopuszczały się wielu zbrodni, czystek etnicznych i gwałtów<sup>10</sup>. Skalę tych wydarzeń obrazuje przykład Banja Luki, gdzie z 80-tysięcznej wspólnoty chrześcijańskiej po wojnie zostało tylko 5 tys. Innym urastającym do rangi symbolu pozostaje Srebrenica. Po wydarzeniach z lat 1992-1995, w początkowej fazie odbudowy BiH, konieczne było wsparcie zewnętrzne dla zapewnienia państwu stabilności<sup>11</sup>.

Państwo to od zakończenia krwawej wojny domowej znajdowało się niejako pod „parasolem” organizacji międzynarodowych. Początkowego wsparcia BiH, podzielonej w Dayton na dwa *entitety* – Federację Bośni i Hercegowiny oraz Republikę Serbską, udzieliło NATO, realizując w 1995 r. misję IFOR (*Implementation Force*)<sup>12</sup>. Celami Sojuszu stały się m.in. zapobieżenie ponownemu wybuchowi wojny, rozbrojenie ludności oraz repatriacja. Skład osobowy 60-tysięcznych sił IFOR stanowili w głównej mierze Amerykanie, Europejczycy i Rosjanie. Mieli oni za zadanie udzielać pomocy we wprowadzeniu Serbów i Chorwatów do oddzielnych stref i kontrolować implementację tzw. porozumienia z Dayton<sup>13</sup>. Rok później, bo już w 1996 r. misja IFOR zastąpiona została przez SFOR, która poza wymienionymi wcześniej zadaniami sił implementacyjnych wspierała również działalność organów cywilnych<sup>14</sup>. Skuteczność sił działających w ramach misji SFOR podsumował Sandro Knezović, który zauważył, że w BiH nadal istnieje ryzyko konfliktu, sytuacja gospodarcza nie ulega poprawie, a społeczeństwo nie ufa państwowym instytucjom, gdyż poziom korupcji zamiast spadać, zwiększa się. Knezović krytycznie podchodzi do kwestii osiągnięć Sojuszu, którego dziewięcioletnia działalność nie rozwiązała najważniejszych problemów Bośni<sup>15</sup>. To właśnie nierozwiązane problemy, punkty zapalne w BiH, wpłynęły na podjęcie przez UE decyzji o wysłaniu do Bośni w grudniu 2004 r. kontyngentu wojskowego.

<sup>10</sup> Zob. E. Vulliamy, *Wojna umarła, niech żyje wojna. Bośniackie rozrachunki*, Wołowiec 2016; P. Ther, *Ciemna strona państw narodowych. Czystki etniczne w nowoczesnej Europie*, Poznań 2012.

<sup>11</sup> D. Wybranowski, *Między niepodległością a dezintegracją. Bośnia i Hercegowina w XX i XXI wieku*, Szczecin 2011, s. 198-241.

<sup>12</sup> S. Knezović, *Scanning EUFOR – Operation Althea and a possible Croatia's role in it*, „Croatian International Relations Review” 2005, vol. 11, no. 40, s. 126.

<sup>13</sup> J. Simon, *NATO Expeditionary Operations: Impacts Upon New Member and Partners*, „Institute for National Strategic Studies Occasional Paper” 2005, nr 1, s. 5.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> S. Knezović, *op.cit.*, s. 126.

Operacja *Althea* jest misją stabilizacyjną typu *peace enforcement* czyli wymuszenia pokoju<sup>16</sup>. Łączy elementy misji cywilnych (monitorujących i policyjnych) z działaniami wojskowymi. Posiada szeroki mandat cywilno-militarny, który nadany został jej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. *Althea* jest również najdłuższą trwającą operacją realizowaną przez Unię Europejską. Nazwa misji wywodzi się z mitologii greckiej, a dokładniej z mitu o Altei, która walczyła o życie syna. Z chwilą jego narodzin dowiedziała się, że syn będzie żył dopóki pochodnia nie spłonie. Altea ugasiła pochodnię i trzymała ją przy sobie, by utrzymać dziecko przy życiu. UE również miała się stać dla Bośni i Hercegowiny „matką”, która ochroni państwo przed upadkiem, czy wojną. W przeciwieństwie do mitu jednak (Altea w złości doprowadziła do śmierci syna) Unia Europejska miała zapewnić stabilizację i pokój w Bośni na stałe<sup>17</sup>.

Niezwykle ważne przy rozpoczęciu analizy tej operacji jest przedstawienie jej uwarunkowań i przyczyn, do których zaliczyć należy: ogłoszenie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa w 2003 r., sytuację wewnętrzną w BiH na przełomie XX/XXI w. oraz zakończenie misji SFOR, pomimo niedostatecznego ustabilizowania państwa. Unia Europejska w tzw. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa dostrzega konieczność utworzenia systemu szybkiego reagowania, który przyspieszyłby jej reakcję na wypadek wystąpienia zjawisk o charakterze terrorystycznym lub sytuacji kryzysowej. Punktem istotnym, a związanym również z Bośnią i Hercegowiną, stał się zawarty w Strategii katalog zagrożeń dla świata i dla samej Europy. Biorąc pod uwagę okres, w którym Strategia została ogłoszona (w 2001 r. doszło do zamachu na WTC), za najbardziej znaczące uznano terroryzm. UE słusznie zauważyła, że Europa jest nie tylko celem terrorystów, ale staje się również ich bazą. Poza państwami członkowskimi, takimi jak Niemcy czy Francja, problem ten funkcjonował również w Bośni i Hercegowinie, gdzie Muzułmanie postrzegani byli jako potencjalny cel radykalizacji. Kolejne zagrożenia to możliwość wystąpienia konfliktów regionalnych oraz kwestia państw upadłych. W rankingu *Fragile States Index* Bośnia i Hercegowina figuruje na 93 pozycji wśród 178 państw<sup>18</sup>. Inne, równie ważne, zagrożenie to przestępczość zorganizowana (handel ludźmi, narkotykami), za której kolebkę uznaje się niechlubnie Bałkany<sup>19</sup>. Katalog ten składa się na obraz współczesnej Bośni i Hercegowiny, która stała się obiektem zainteresowania przywódców unijnych. UE za priorytet uznała prowadzenie

<sup>16</sup> *EU military operation in Bosnia and Herzegovina. (Operation EUFOR ALTHEA)*, [http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet\\_eufor\\_althea\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_en.pdf) (10 IX 2017).

<sup>17</sup> *EUFOR BiH. About EUFOR*, <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor> (9 VII 2017).

<sup>18</sup> *Fragile States Index 2017*, <http://fundforpeace.org/fsi/data/> (30 VIII 2017).

<sup>19</sup> I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007, s. 246-255.

działań w najbliższym sąsiedztwie i właśnie w ramach tych działań zdecydowała o podjęciu próby stabilizacji BiH poprzez realizację operacji *Althea*<sup>20</sup>.

Inną, ważną przyczyną misji stała się sytuacja wewnętrzna w Bośni i Hercegowinie, która była niewątpliwym zagrożeniem dla stabilności regionu, a tym samym Europy. Przełom XX/XXI w. początkowo zapowiadał zmiany związane z przemianami demokratycznymi. W 2000 r. od władzy odszedł Alija Izetbegović, co rozbudziło w bośniackim społeczeństwie nadzieję na zmianę. Pierwszym z symptomów poprawy sytuacji było powstawanie nowych partii politycznych, gdyż od lat monopol na władzę pozostawał w rękach Partii Akcji Demokratycznej (SDA). Wizja demokratycznych zmian nie sprawdziła się jednak w przypadku tego państwa. Już w 2002 r. wybory pokazały, że w Bośni nadal istnieją ściśle podziały etniczne. Znaczną przewagę w wyborach uzyskały partie nakierowane głównie etnicznie: wymieniona wcześniej SDA, Chorwacka Wspólnota Demokratyczna i Serbska Partia Demokratyczna<sup>21</sup>. Sytuacja powtórzyła się w 2004 r.<sup>22</sup>. Pomimo upływu prawie 10 lat od zakończenia wojny domowej to właśnie przynależność etniczna dzieliła społeczeństwo, ale również niezdolną do współpracy władzę, której przedstawiciele przeciwstawiali sobie różne wizje nowej Bośni i Hercegowiny. Z jednej strony unitarnej, obywatelskiej i wielonarodowej, a z drugiej strony podzielonej między grupy etniczne, domagające się zachowania autonomii i ochrony interesów trzech dominujących narodów<sup>23</sup>. Utrudniało to wykształcenie podstawowych systemów zabezpieczenia społecznego, a także, co najważniejsze dla bezpieczeństwa, systemu obronności<sup>24</sup>. Ponadto Bośnia jako państwo federalne posiada skomplikowany ustrój państwowy podzielony pomiędzy społeczności określane na podstawie etniczno-religijnej, co nie sprzyja dialogowi i reformowaniu państwa. Stabilizacji społeczno-ekonomicznej nie sprzyja również istnienie dwóch entitetów: Federacji BiH i Republiki Serbskiej, w ramach których funkcjonują dwa porządki prawne oraz rynki finansowe<sup>25</sup>. Kwestie te mają także znaczenie dla BiH jako państwa ubiegającego się o przyłączenie do

<sup>20</sup> A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza. Rozwój. Funkcjonowanie*, Warszawa 2013, s. 109-113.

<sup>21</sup> D. Wybranowski, *op.cit.*, s. 262-264.

<sup>22</sup> M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii: jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005, s. 468-476.

<sup>23</sup> W. Stansławski, *Źródła kryzysu politycznego w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w Perspektywie Środkowoeuropejskiej*, red. M. Gniazdowski, Warszawa 2008, s. 35-41.

<sup>24</sup> M. Babić, *Bośnia i Hercegowina a perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, [w:] *Państwa nadduńskie a Unia Europejska*, red. D. Popławski, Warszawa 2010, s. 183-185.

<sup>25</sup> P. Rosik, *Bośnia i Hercegowina. Modelowy brak stabilności*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/bosnia-i-hercegowina-modelowy-brak-stabilnosci/> (30 VIII 2017).

Unii Europejskiej, ale pomimo wielu trudności w 2016 r. stała się państwem stowarzyszonym z UE.

Nie należy pomijać również problemów gospodarczych i społecznych, które doprowadzić mogą do ponownej eskalacji zamrożonego bośniackiego konfliktu. Jak podaje World Factbook bezrobocie w 2016 r. wynosiło 28%<sup>26</sup>, z kolei według Human Development Index z tego samego roku bezrobocie wyniosło 30,3%, zaś 66,9% wśród osób w wieku 15-24 lat<sup>27</sup>. Analizując dane zawarte na portalu Trading Economics stopa bezrobocia w BiH na rok 2017 wynosi 40,58%, a średnie wynagrodzenie to 1312 marek BiH, czyli 670 euro. Dla kontrastu, w Polsce jest to 958 euro. W Bośni rozwija się tzw. szara strefa, co w rezultacie prowadzi do zwiększenia poziomu przestępczości zorganizowanej. Innym problemem, na którym skupić powinna się Unia Europejska, jest nielegalny handel narkotykami. Według statystyk z 2014 r. coraz więcej młodych ludzi decyduje się na działalność przestępczą. BiH jest również punktem tranzytowym dla przemytu narkotyków miękkich w głąb Bałkanów. Handel ludźmi, proceder szeroko rozprzestrzeniony w Bułgarii, rozwija się także w Bośni. W 2012 r. wykryto aż 20 jego przypadków. UE w przyszłości powinna wspierać BiH w walce z tymi właśnie problemami<sup>28</sup>.

Sytuacja gospodarcza nasilała niepokoje społeczne, które w krótkim czasie przerodziły się w protesty i strajki<sup>29</sup>. Stabilizacji sytuacji nie sprzyjały również wysoki poziom korupcji, biurokratyzacja, czy klientelizm. Według *Corruption Perceptions Index* z 2016 r. BiH zajmuje 83 pozycję na 176 państw. Dla porównania jest 31, Chorwacja 55, Czarnogóra 64, Serbia 72, Albania 83, zaś 90 Macedonia<sup>30</sup>. Podobnie ściganie zbrodniarzy wojennych nie przynosiło efektów<sup>31</sup>. Oprócz wymienionych czynników, także powódź w BiH z 2014 r. wzmogła uzależnienie BiH od instytucji międzynarodowych. Uruchomiony został wówczas europejski program powodziowy dla BiH na lata 2014-2016 w wysokości 42 mln euro<sup>32</sup>.

Innym, równie istotnym problemem w BiH jest, podnoszony przez wielu badaczy, radykalizm islamski. Przełom XX i XXI w. to okres tworzenia się nowych grup o charakterze ściśle wyznaniowym. Wstępem do tego zjawiska była wojna domowa, w której to Bośniacy Muzułmanie finansowani i wspierani byli przez

<sup>26</sup> *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html> (30 VIII 2017).

<sup>27</sup> *Human Development Reports*, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BIH> (30 VIII 2017)

<sup>28</sup> A. Kržalić, *Study of organized crime in Bosnia and Herzegovina*, Sarajewo 2014, s. 77-105.

<sup>29</sup> M. Waldenberg, *op.cit.*, s. 468-476.

<sup>30</sup> *Corruption Perceptions Index 2016*, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) (5 IX 2017).

<sup>31</sup> L. Hladky, *Dwanaście lat po Dayton – rzeczywistość i iluzje*, [w:] *Europejski protektorat?...*, s. 24.

<sup>32</sup> *EU flood recovery programme in Bosnia and Herzegovina*, [https://ec.europa.eu/budget/euprojects/eu-flood-recovery-programme-bosnia-and-herzegovina\\_en](https://ec.europa.eu/budget/euprojects/eu-flood-recovery-programme-bosnia-and-herzegovina_en) (30 VIII 2017).

Iran i Arabię Saudyjską (nieoficjalnie określanych głównymi „fundatorami” terroryzmu”). Pomoc ta wiązała się z obietnicą propagowania radykalnego islamu na terenie niestabilnej i rozbitej w tamtym okresie Bośni i Hercegowiny. Poza wsparciem finansowym, w walce w Bośni pomagali egipscy salafici, którzy po zakończeniu wojny zdecydowali się pozostać w tej części Europy. Na przełomie XX/XXI w. wykształciły się organizacje ekstremistyczne, takie jak na przykład *Bosnian Ideal Future*, czy *Organizacja Aktywna Młodzież Muzułmańska (OAMM)*. Utrzymywały one nieoficjalnie kontakty ze światem terrorystycznym, a OAMM postulowała nawet utworzenie państwa islamskiego w BiH<sup>33</sup>. W 2001 r. powstała organizacja *Islam Bosnia*, która przeprowadziła w tym państwie kilka zamachów. Początkowo wspierane przez władzę organizacje muzułmańskie, w 2001 r. straciły oficjalne poparcie, a spowodowane to było zamachem na WTC i ogłoszeniem międzynarodowej walki z terroryzmem. Zdelegalizowano wtedy organizacje uznawane za najbardziej radykalne<sup>34</sup>. Pomimo tego w BiH pojawił się nowy problem związany z międzynarodowym terroryzmem. Dzięki wsparciu sił NATO SFOR udaremniono próby przerzutu terrorystów z Al-Kaidy, do których dochodziło coraz częściej. W związku z planowanym zakończeniem misji stabilizacyjnej Sojuszu Północnoatlantyckiego, a istnieniem wciąż nierozwiązanych problemów, istniała dalsza konieczność czynnego wsparcia Bośni, na którego udzielenie zdecydowała się Unia Europejska<sup>35</sup>.

## Podstawy prawne unijnej misji w Bośni i Hercegowinie

Operacje międzynarodowe, jako forma ingerencji w sprawy wewnętrzne państwa, poprzedzone muszą zostać uzyskaniem mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Nie inaczej było w przypadku operacji unijnej. Już w lipcu 2004 r., w Rezolucji nr 1551, dotyczącej w szczególności stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Bośni i Hercegowiny, Rada Bezpieczeństwa ONZ poruszyła kwestię planowanej misji UE w BiH. Organizacja Narodów Zjednoczonych, będąca systemem bezpieczeństwa zbiorowego, dostrzegła zależność między pokojem i bezpieczeństwem na świecie a sytuacją na Bałkanach, w szczególności w Bośni i Hercegowinie. RB ONZ wspomniała o planowanym zakończeniu misji SFOR i po raz pierwszy wyraziła swoje poparcie dla planowanego przejęcia tej operacji przez Unię Europejską<sup>36</sup>. Rezolucją właściwą dla tej właśnie misji stała się Rezolucja nr 1575 z 22 XI 2004 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ oficjalnie poparła stanowisko Unii Europej-

<sup>33</sup> A. Jagiełło-Szostak, *Źródła islamskiego ekstremizmu w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Ekstremizm polityczny we współczesnym świecie*, red. A. Moroska-Bonkiewicz, Wrocław 2012, s. 225-234.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 234.

<sup>35</sup> D. Wybranowski, *op.cit.*, s. 275-277.

<sup>36</sup> *United Nations Security Council Resolution 1551 (2004)*, 9 VII 2004.



skiej. Nadała 12-miesięczny mandat wielonarodowym siłom EUFOR. UE w ten sposób uzyskała niejako status „stabilizatora” Bośni i Hercegowiny. RB ONZ zakładała również możliwość kontynuacji operacji, co wiązać się miało z przedłużeniem jej mandatu. Zastrzeżeniem zapisanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych była konieczność składania Radzie Bezpieczeństwa kwartalnych raportów z działalności UE w Bośni<sup>37</sup>. Następujące po sobie rezolucje przedłużały mandat misji o ok. 12-20 miesięcy. Obecny mandat obowiązuje do 8 XI 2017 r. i opiera się na Rezolucji nr 2315.

Głównym dokumentem unijnym, regulującym działalność w Bośni i Hercegowinie w ramach operacji *Althea* jest *Wspólne Działanie Rady 2004/570/WPZiB w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie* z 12 VII 2004 r. Na podstawie tego dokumentu wyznaczono koordynatora działań unijnych w BiH, którym został Specjalny Przedstawiciel UE. We *Wspólnym Działaniu* Rada UE określiła operację *Althea* mianem środka odstrasżającego, który zastępować miał dotychczasową misję NATO SFOR. Zadania sił EUFOR Rada sprowadziła ogólnie do zapewnienia bezpieczeństwa w BiH oraz przygotowania tego państwa do procesu stowarzyszeniowego (co dziś, w przypadku BREXIT-u, straciło na znaczeniu). Siły unijne upoważnione zostały przez Radę do monitorowania przestrzegania Porozumienia z Dayton, a dodatkowo do wyciągania konsekwencji za wszelkie jego naruszenia. Zaznaczono również konieczność współpracy sił wielonarodowych z bośniackim Ministrem Obrony, co bezsprzecznie determinowało osiągnięcie sukcesu w zakresie budowania pokoju i zapewnienia bezpieczeństwa. Ponadto podkreślono potrzebę współpracy i konsultacji z NATO, która przejawiała się m.in. w zakwaterowaniu żołnierzy unijnych sił EUFOR w Kwaterze Głównej NATO w Europie. Kontrolę nad operacją oraz kierownictwo strategiczne powierzono Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa UE (utworzonemu w ramach budowania zdolności wojskowych na szczycie niemieckim w 2000 r.), który zobowiązany został do składania sprawozdań z działań sił unijnych. W operacji wojskowej *Althea* dopuszczono również udział państw spoza UE. Art. I *Wspólnego Działania* określał kryptonim operacji oraz wyznaczał jej główne cele. Środki wykorzystywane przez Unię Europejską w Bośni i Hercegowinie obejmować miały zasoby NATO (*Porozumienie Berlin Plus*). Co więcej, dowódcą operacji wyznaczono, związanego z Sojuszem, admirała Rainera Feista. Dowódcą sił unijnych został zaś generał major David Leakey (art. IV). Artykuły VII oraz X określały zasady koordynacji działań unijnych organów prowadzących operacje na terenie Bośni i Hercegowiny. Organy te kierować się miały trzema zasadami: współpracy, solidarności i koordynacji. Największe kompetencje Rada UE przyznała Specjalnemu Przedstawicielowi, który to mógł podejmować decyzje związane z polityką lokalną. Kolejne artykuły określały zasady

<sup>37</sup> *United Nations Security Council Resolution 1575 (2004)*, 22 XI 2004.

kierownictwa wojskowego. Na ich mocy Komitet Wojskowy UE nie tylko mógł, ale również zobowiązany był do monitorowania realizacji operacji *Althea*. Stały kontakt z władzami Bośni i Hercegowiny zapewniać miał Sekretarz Generalny i Specjalny Przedstawiciel UE. Równie ważną, wspomnianą wcześniej kwestią był udział państw trzecich w operacji *Althea*. W misji mogły wziąć udział: państwa europejskie należące do NATO oraz Kanada (na życzenie), państwa kandydujące do Unii (na zaproszenie) oraz inne państwa trzecie (na zaproszenie). Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa posiadał kompetencje do decydowania o ich uczestnictwie. Co ważne, w momencie akceptacji dla udziału w misji, państwa te uzyskiwały takie same prawa i obowiązki, jakie nadano pozostałym uczestnikom operacji. *Wspólne Działanie* określało również kwestie finansowania misji *Althea*. Opierało się ono na funkcjonującym mechanizmie *Athena*. Początkowa kwota referencyjna wynosiła 71,7 mln euro. Wszelkie informacje dotyczące działań UE w ramach operacji wojskowej w BiH dostarczane miały być NATO przez Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela. Według założeń, co pół roku, prowadzony miał być przegląd misji, w celu wprowadzenia niezbędnych zmian. Rada UE we *Wspólnym Działaniu* przewidywała, że operacja trwać będzie rok, a ewentualną decyzję o jej kontynuacji Unia podejmie 31 XII 2005 r.<sup>38</sup>

Kolejnym unijnym dokumentem dotyczącym operacji *Althea* jest *Rezolucja w sprawie operacji militarnej Unii Europejskiej Althea w Bośni i Hercegowinie*, ogłoszona przez Parlament Europejski. Poparł on decyzję o przeprowadzeniu tej misji. Parlament wyraził jednak niezadowolenie z ograniczenia dostępu do informacji, a także ze sposobu finansowania tejże operacji. Zaznaczył rolę władz Bośni w skutecznym przeprowadzaniu zmian. Zauważył również konieczność współpracy z NATO, wykluczając z niej walkę z terroryzmem oraz ściganie pozostających na wolności zbrodniarzy wojennych<sup>39</sup>. W *Decyzji Rady 2004/803 w sprawie rozpoczęcia operacji wojskowej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie* z 25 XI 2004 r. określono oficjalną datę jej rozpoczęcia na 2 XII 2004 r. Natomiast w 2007 r. zmieniono *Wspólne Działanie 2004/570/WPZiB* na *Wspólne Działanie 2007/720*, zaznaczając konieczność współpracy sił wojskowych z misją policyjną<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> *Wspólne Działanie Rady 2004/570/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0570&from=PL> (5 VII 2017).

<sup>39</sup> *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie operacji militarnej Unii Europejskiej Althea w Bośni i Hercegowinie*, 17 XI 2004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2004-0059+0+DOC+PDF+V0//PL> (5 VII 2017).

<sup>40</sup> *Wspólne Działanie Rady 2007/720/WPZiB z dnia 8 listopada 2007 r. zmieniające wspólne działanie 2004/570/WPZiB w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007E0720&from=PL> (5 VII 2017).

## Cele i zadania operacji *Althea*

Cele, które Unia Europejska realizuje w Bośni i Hercegowinie, mają charakter głównie polityczny. Autorzy zajmujący się w swojej pracy naukowej tematyką UE dzielą je w różny sposób. Sandro Knezović dokonał podziału celów ze względu na czas potrzebny do ich realizacji. W ten sposób wykształcił się katalog zadań składających się z trzech podstawowych kategorii: krótko-, średnio- oraz długoterminowych. Celem krótkoterminowym stało się zapobieżenie destabilizacji sytuacji wewnętrznej w Bośni i Hercegowinie podczas przekazywania misji SFOR w ręce sił wielonarodowych EUFOR. Średnioterminowe zaś, to m.in. stopniowe przekazywanie władzom odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa w państwie. Ostatnie z przedstawionych to zapewnienie trwałej stabilności w Bośni wraz z zapewnieniem pokojowej współpracy tego państwa z sąsiadami<sup>41</sup>. Inaczej operacje podzielić można ze względu na ich charakter. Wśród tego podziału wyróżnia się zadania militarne i wsparcia. Zadania *stricte* wojskowe to prowadzenie wywiadu, rozbrojenia, oraz kontrola obrotu bronią i amunicją<sup>42</sup>. Zadania wsparcia natomiast, to udzielanie władzom eksperckich porad dotyczących reformy obronności oraz, w razie zaistnienia zagrożenia, ewakuacja członków Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii<sup>43</sup>. Ponadto wśród zadań pobocznych znajduje się przystosowanie BiH do standardów unijnych, dla których niezbędna jest pomoc uchodźcom w powrocie do ojczyzny, zapewnienie współpracy między dwoma *etnitetami*, czy też poprawa sytuacji gospodarczej<sup>44</sup>.

Inny podział celów i zadań operacji *Althea* przedstawiony został przez Ivo Piknera, autora jednego z artykułów zawartych w monografii „Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej” pod redakcją Mateusza Gniazdowskiego. Autor dzieli je na operacje ramowe, które obejmują kwestie rozbrojenia, obrotu i handlu bronią oraz amunicją. Podstawą dla ich skutecznej realizacji jest współpraca z władzami lokalnymi. Operacje skoncentrowane to kolejny rodzaj przedstawiony przez Piknera. Działania tego typu dotyczą ścigania zbrodniarzy wojennych, a podstawą dla realizacji tego celu jest komunikacja z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii. Ostatnie z wymienianych przez autora operacji to operacje wsparcia, które skupiają się na walce z przestępczością zorganizowaną<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> S. Knezović, *op.cit.*, s. 127.

<sup>42</sup> K. Juhász, *The European Union's Crisis Management Activity in Bosnia and Herzegovina*, „The Balkans Dialogue Conference” 2013, s. 72-73.

<sup>43</sup> S. Knezović, *op.cit.*, s. 127.

<sup>44</sup> H. Ojanen, *Operation Althea: healing, testing or testing the healing?*, „CFSP Forum” 2005, vol. 3, issue 1, s. 12.

<sup>45</sup> I. Pikner, *Zaangażowanie sił wojskowych Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Europejski protektorat?...*, s. 103.

Z kolei Jannik Knauer dzieli zadania misji *Althea* na fazy, które determinowane są redukcją sił. W fazie pierwszej (2004-2007) siły wielonarodowe EUFOR skupiały się na realizacji celów *stricte* militarnych. Faza druga (2007-2010) to okres odchodzenia od zadań tego typu na rzecz udzielania wsparcia cywilnego. Kolejna, która obejmuje lata od 2010 r. do okresu współczesnego, to minimalizacja zadań militarnych na rzecz poszerzenia katalogu tzw. miękkich zadań, takich jak wsparcie dla budowy potencjału wojskowego, czy prowadzenie treningów i szkoleń<sup>46</sup>.

W ciekawy sposób cele UE ujmuje Hanna Ojanen. Autorka niejako pomija te związane ściśle z Bośnią i Hercegowiną, skupiając się na zadaniach dotyczących samej Unii Europejskiej. Operacja *Althea* ma za zadanie „przetestowanie” unijnych mechanizmów zarządzania kryzysowego. Misja wojskowa w Bośni i Hercegowinie to, po pierwsze, test dla funkcjonowania porozumienia *Berlin Plus*. Jest to również sprawdzian dla unijnych zdolności w przeprowadzaniu reform i przystosowywaniu państw trzecich do struktur członkowskich<sup>47</sup>. Już w 2001 r. podobnego zdania był Javier Solana, który w swoim przemówieniu określił działania na Bałkanach testem dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>48</sup>.

## Finansowanie unijnych operacji

Unia Europejska w ramach prowadzenia zewnętrznych operacji zarządzania (reagowania) kryzysowego pokrywa, w przypadku misji cywilnych, koszty administracji, natomiast w przypadku operacji wojskowych koszty operacyjne. Początkowo w strukturach unijnych wykształciła się koncepcja tzw. kosztów wspólnych, w ramach której wszelkie wydatki ponoszone przy prowadzeniu misji pokrywane miały być przez państwa biorące w niej udział. Inne określone przez Radę Europejską koszty finansowano na zasadach określonych przez Radę<sup>49</sup>. Mechanizm ten jednak nie sprawdził się dostatecznie, dlatego zdecydowano się na inne sposoby (potrzeba ta wyłoniła się w UE już w 2003 r.): mechanizm *Athena*, zasada *cost lie where they fall* (każde państwo biorące udział w operacji pokrywa koszty z własnego budżetu) oraz budżety agencji WPBiO. W przypadku misji *Althea*

<sup>46</sup> J. Knauer, *EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspective of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina*, „EU Diplomacy Paper” 2011, nr 7, s. 10-12.

<sup>47</sup> H. Ojanen, *op.cit.*, s. 12-13.

<sup>48</sup> J. Arloth, F. Seidensticker, *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*, Berlin 2007, s. 40-41.

<sup>49</sup> B. Panek, *Wybrane formy praktycznej realizacji operacji reagowania kryzysowego*, [w:] *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary*, red. J. Gryz, Toruń 2009, s. 169-170.

Rada Europejska zdecydowała o wykorzystaniu mechanizmu *Athena*<sup>50</sup>. Najważniejszym założeniem w ramach tego sposobu jest finansowanie wszelkich kosztów operacyjnych z budżetu Unii Europejskiej, do którego państwa członkowskie zobowiązane są odprowadzać corocznie składki w zależności od krajowego dochodu brutto. W rzeczywistości koszty te pokrywane są przez państwa, które wyraziły zgodę na przeprowadzenie określonej operacji oraz państwa trzecie biorące w niej udział<sup>51</sup>. Koszty obowiązkowe to: dowództwo – jego utworzenie, zakwaterowanie; infrastruktura wojskowa; opieka medyczna; wykorzystanie satelitów do gromadzenia informacji; koszty względem innych organizacji międzynarodowych<sup>52</sup>.

Przykładowe koszty w ramach mechanizmu *Athena*, w zależności od faz operacji przedstawia Beata Przybylska-Maszner. Faza przygotowania obejmować może finansowanie ewakuacji personelu wysłanego w celu przeprowadzenia rozpoznania przed operacją oraz usługi logistyczne związane z przemieszczaniem operacji przygotowawczej. W tzw. aktywnej fazie operacji mechanizm pokrywa koszty związane z funkcjonowaniem kwatery głównej sił oraz koszty dodatkowe wsparcia sił zbrojnych oraz współpracy z NATO, poza tym finansując transport i zakwaterowanie. Podczas likwidacji operacji wydatki obejmują sprawozdania finansowe oraz, gdy zaistnieje taka potrzeba, odszkodowania oraz opłaty związane z realizacją transakcji bankowych<sup>53</sup>. *Althea* to jedna z operacji, jak zostało wspomniane, opierających się na zasadach mechanizmu *Athena*. Początkowe koszty tej misji oszacowane zostały przez Radę Europejską na 71,7 mln euro. Wśród nich uwzględniono finansowanie kwater głównych, a pominięto transport wojsk oraz ich zakwaterowanie. Założenia mechanizmu *Athena* dotyczące pokrywania kosztów przez wszystkie państwa biorące udział w operacji nie zostały wypełnione. Działalność zarówno wojsk UE, jak i państw spoza Unii, finansowana była jedynie z budżetów państw członkowskich. Według dochodu brutto największy wkład pieniężny należał do Republiki Federalnej Niemiec. RFN zobowiązano do wpłacenia 22% całkowitej sumy, co wynosiło 16,10 mln euro. Niemcy przeznaczyci na operację *Althea* jednak aż 94,5 mln euro. Kolejne, wysokie wkłady, należały do Wielkiej Brytanii (ok. 12 mln euro), Francji (prawie 12 mln) oraz Włoch (prawie 10 mln euro). Z kolei, na końcu listy, znalazły się Malta, Łotwa i Cypr, których wkład nie przekraczał 0,1%. Polska zobowiązana została do wpłaty 1,3%,

<sup>50</sup> B. Przybylska-Maszner, *Mechanizmy finansowania operacji wojskowych Unii Europejskiej – ewolucja, uwarunkowania, perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 160-164.

<sup>51</sup> B. Panek, *op.cit.*, s. 171-173.

<sup>52</sup> *Athena – finansowanie wojskowych operacji bezpieczeństwa i obrony*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/athena/> (6 VII 2017).

<sup>53</sup> B. Przybylska-Maszner, *op.cit.*, s. 162.

czyli ok. 930 tys. euro<sup>54</sup>. W 2008 r. budżet na realizację operacji *Althea* wyniósł 23 mln euro<sup>55</sup>.

### **Skład osobowy i dowództwo operacji *Althea***

Kontyngent wojskowy misji UE w Bośni i Hercegowinie początkowo składał się z 7 tys. żołnierzy z 22 państw UE oraz 11 państw spoza tej organizacji. W operacji *Althea* udziału nie wzięły Malta, Cypr oraz Dania. Największe kontyngenty wśród państw trzecich wysłały: Turcja, Albania, Macedonia i Szwajcaria<sup>56</sup>. Wojska unijne składały się w większości z żołnierzy RFN (1100 osób) oraz Wielkiej Brytanii (950 osób)<sup>57</sup>. Co więcej, większość, bo ok. 80% składu osobowego kontyngentu wielonarodowych sił EUFOR, stanowiły osoby biorące wcześniej udział w zakończonej w 2004 r. misji NATO SFOR. W tym przypadku zmiany wśród żołnierzy dotyczyły samego oznakowania<sup>58</sup>. Liczba personelu zaczęła zmniejszać się stopniowo niedługo po rozpoczęciu operacji. Znaczna redukcja nastąpiła zaś w 2007 r., kiedy to kontyngent składający się już wtedy z 5,5 tys. zmniejszony został dwukrotnie do 2,5 tys.<sup>59</sup>. Z danych z 2012 r. wynika, że w Bośni i Hercegowinie pozostało 600 żołnierzy<sup>60</sup>. Początkowo dowódcą sił unijnych został generał David Leakey, następnie funkcję przejmowali generał Giam Marco Chiarini i kontradmirał Hans-Jochan Witthauer. W 2007 r. dowódcą mianowano generała Ignacio Martina Villalaina<sup>61</sup>. Od 2017 r. funkcję tę sprawuje generał Anton Waldner<sup>62</sup>.

Struktura kontyngentu, podobnie jak jego skład, zmieniała się na przestrzeni lat. Początkowo utworzono trzy Wielonarodowe Grupy Bojowe, rozmieszczone w różnych częściach Bośni i Hercegowiny. Siedzibą kontyngentu północnego wyznaczono Tuzłę, a przewodnictwo sprawowała Finlandia, oprócz której w składzie znalazła się m.in. Turcja. Kontyngent liczył ok. 1,8 tys. osób. Grupa północno-zachodnia stacjonowała w Banja Luce. Dowództwo w tej jednostce sprawowała Wielka Brytania. Sama grupa liczyła prawie 2 tys. osób. Ostatnia z jednostek, południowo-wschodnia, stacjonowała w Mostarze, gdzie przewodnictwo sprawowała Francja. Podobnie jak kontyngent północny, składała się

<sup>54</sup> B. Panek, *op.cit.*, s. 174-175.

<sup>55</sup> A. Ciupiński, *op.cit.*, s. 240.

<sup>56</sup> K. Juhász, *op.cit.*, s. 70.

<sup>57</sup> I. Pikner, *op.cit.*, s. 102.

<sup>58</sup> J. Knauer, *op.cit.*, s. 13.

<sup>59</sup> K. Juhász, *op.cit.*, s. 70.

<sup>60</sup> *About EUFOR*, <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor> (7 VII 2017).

<sup>61</sup> A. Ciupiński, *op.cit.*, s. 234.

<sup>62</sup> *COMEUFOR*, <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor/eufor-commanders> (7 VII 2017).

z 1,8 tys. osób. Kwaterę Główną umieszczono w obozie Butmir w Sarajewie<sup>63</sup>. Po pierwszej znacznej redukcji sił (w 2007 r.) zdecydowano o połączeniu trzech kontyngentów w Wielonarodowy Batalion Manewrowy, którego siedzibą stał się również obóz Butmir w Sarajewie. Aktualnym dowódcą Batalionu jest Harald Zagler. W jego skład wchodziły siły austriackie, węgierskie oraz, najliczniejsze, tureckie. WBM prowadzi samodzielne operacje na terenie Bośni i Hercegowiny oraz udziela wsparcia władzom<sup>64</sup>. Wraz ze zmieniającymi się celami i przejściem od prowadzenia działań *stricte* militarnych w stronę tzw. miękkich zadań, pojawiła się potrzeba utworzenia innych jednostek. Jedną z nich są Łącznikowe Zespoły Obserwacyjne, które zajmują się gromadzeniem informacji oraz tzw. „odstraszeniem” poprzez demonstrowanie obecności UE w Bośni. Jednym z podstawowych zadań tych Zespołów jest współpraca z władzami lokalnymi. Rozmieszczono ich aż 17 na terenie BiH<sup>65</sup>. Zintegrowana Jednostka Policyjna to kolejny element operacji *Althea*. W momencie jej utworzenia skład osobowy wynosił 500 osób, pięciokrotnie zmniejszając się w 2013 r.<sup>66</sup>. Jednostka ma za zadanie wspierać i utrzymywać porządek publiczny, reagować na wystąpienie zamieszek i niepokojów społecznych, pomagać w walce z przestępczością zorganizowaną oraz wspierać służby zajmujące się ochroną granic<sup>67</sup>. Najnowszą jednostką funkcjonującą w ramach kontyngentu są zespoły zajmujące się szkoleniem i treningiem. Decyzję o ich utworzeniu podjęto w 2010 r.<sup>68</sup>.

## Sukcesy i porażki UE w Bośni i Hercegowinie

Unia Europejska realizując operację *Althea* niewątpliwie odnosi sukcesy, jak i ponosi porażki. UE nie udało się wykształcić w Bośni i Hercegowinie „tożsamości bośniackiej” – wspólnej dla wszystkich grup etnicznych oraz jednej wspólnoty państwowo-politycznej, a co za tym idzie zbliżenia BiH do tożsamości europejskiej, która pomogłaby temu państwu w szybszym akcesie do jej struktur. Ponadto obecność wojsk unijnych rozwiązała panujące w Bośni mity dotyczące samej UE. Po wojnie domowej społeczność BiH postrzegала organizację tę jako synonim „powrotu do Europy”, czy lepszego życia. Z upływem czasu, związanym z obecnością wielonarodowych sił EUFOR i ich izolacją od społeczeństwa, UE zyskała na

<sup>63</sup> *About EUFOR...*

<sup>64</sup> *Multinational Battalion (MNB)*, <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/eufor-elements/multinational-battalion>, (8 VII 2017).

<sup>65</sup> *Liaison and Observation Teams (LOTs)*, <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/eufor-elements/liaison-and-observation-teams> (8 VII 2017).

<sup>66</sup> K. Juhász, *op.cit.*, s. 71.

<sup>67</sup> J. Knauer, *op.cit.*, s. 15.

<sup>68</sup> K. Juhász, *op.cit.*, s. 72.

Balkanach miano organizacji dążącej do realizacji własnych interesów<sup>69</sup>. Sondaże opinii publicznej z 2013 r. pokazują jak niskie jest poparcie dla UE wśród trzech grup etnicznych zamieszkujących Bośnię. Tylko ok. 30% Boszniaków i Chorwatów wyraża zaufanie dla sił EUFOR, podczas gdy po stronie serbskiej jest to tylko 11%. Podobnie przedstawiają się statystyki związane z odpowiedziami na pytanie: czy dla przetrwania BiH niezbędne jest wejście do Unii Europejskiej? W zasadzie 35% Chorwatów deklaruje odpowiedź twierdzącą i jest to najwyższy wynik spośród wszystkich grup etnicznych<sup>70</sup>.

Inne niepowodzenia dostrzega Lucia Montanaro-Jankovsky, która wskazuje na niedopracowane kwestie finansowania – ograniczony budżet i ponoszenie przez UE kosztów związanych z realizowaniem operacji przez państwa trzecie. Niedociągnięciem stała się również kwestia rozmieszczenia wojsk, które według Montanaro-Jankovsky trwało zbyt długo ze względu na nieefektywne założenie o dobrowolności wnoszonego przez państwa członkowskie wkładu osobowego. Niektóre z państw w czasie rozpoczęcia operacji *Althea* brały czynny udział w innych misjach, np. w Afganistanie. Żołnierzy sprowadzano do Bośni i Hercegowiny często z odległych miejsc na świecie<sup>71</sup>.

Porażka Unii związana jest również z sytuacją gospodarczą BiH, która mimo prawie 13 lat trwania operacji nie uległa poprawie, chociażby zbliżając Bośnię do standardów unijnych. Słabość gospodarcza tego państwa wpływa negatywnie na kwestie pokoju i bezpieczeństwa, gdyż utrudnia przeprowadzanie reform w dziedzinach takich, jak np. obronność<sup>72</sup>. „Piętą achillesową” UE okazała się być również, podobnie jak w przypadku NATO, kwestia ścigania zbrodniarzy wojennych. W ramach porażki, a jednocześnie sukcesu, należy także postrzegać współpracę Unii Europejskiej z Sojuszem Północnoatlantyckim. Z jednej strony, współpraca między tymi dwoma organizacjami na płaszczyźnie politycznej okazała się niewątpliwą porażką, gdyż UE po raz kolejny pokazała swoją zależność od NATO (od 2004 r. opierając się w przeważającym stopniu na siłach i środkach Sojuszu, nie rozwijając swojego potencjału i zdolności wojskowych). Nie poprawiło to wizerunku UE w środowisku międzynarodowym. Z drugiej zaś strony sukcesem Unii jest skuteczna realizacja porozumienia *Berlin Plus* oraz zyskanie na wiarygodności w „oczach” NATO, wypracowując miano organizacji zdolnej do prowa-

<sup>69</sup> P. J. Borkowski, I. Łakomska, *Unia Europejska wobec Bałkanów Zachodnich – dywersyfikacja, stabilizacja, demitologizacja*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, cz. 2, s. 69-82.

<sup>70</sup> *Office of the UN Resident Coordinator in Bosnia and Herzegovina. Public Opinion Pool Results. Analytical Report*, Sarajewo 2013, [http://www.media.ba/sites/default/files/prism\\_research\\_for\\_un\\_rco\\_statistical\\_report\\_1.pdf](http://www.media.ba/sites/default/files/prism_research_for_un_rco_statistical_report_1.pdf) (9 VII 2017).

<sup>71</sup> L. Montanaro-Jankovsky, *The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans*, „Southeast European and Black Sea Studies” 2007, vol. 7, nr 1, s. 139-157.

<sup>72</sup> G. Skara, *The Role of the EU as a Peacebuilder in the Western Balkans*, „Romanian Journal of European Affairs” 2014, col. 14, nr 4, s. 26-34.



dzenia długotrwałych operacji zarządzania kryzysowego w ramach budowania pokoju<sup>73</sup>. Ponadto opisywana operacja jawi się jako przykład dobrej współpracy między UE i NATO w obszarze zarządzania sytuacjami kryzysowymi<sup>74</sup>.

Jeannette Ladzik określa operację *Althea* misją na „granicy sukcesu”. Według niej UE na początku odnosiła porażki, jednak wraz z upływem czasu przekuła je w sukcesy. Działania Unii w Bośni i Hercegowinie charakteryzowały się niespójnością i brakiem współpracy z innymi organami UE funkcjonującymi w BiH, ze względu na to, że podlegały one różnym osobom zasiadającym w Brukseli. Należy przytoczyć przykład walki z przestępczością zorganizowaną, kiedy to misja policyjna (EUPM) współpracowała z lokalną policją, a siły EUFOR przeprowadzały operacje bez jej informowania. Sukces w tej dziedzinie UE osiągnęła już w 2005 r., zapewniając stałą i efektywną współpracę operacji *Althea* z EUPM<sup>75</sup>. Wśród sukcesów wymienić można także znaczne postępy w reformie obronności, które bezpośrednio wpłynęły na przyjęcie Bośni w 2006 r. do Programu Partnerstwo dla Pokoju<sup>76</sup>. Gentjan Skara uważa, że Unia Europejska stworzyła w BiH korzystne warunki dla trwałego pokoju oraz stała się „motorem” napędzającym państwa bałkańskie do przeprowadzania reform instytucjonalnych. Pozostałe sukcesy UE to przede wszystkim skuteczna realizacja szkolenia sił zbrojnych, która przynosi założone przez Unię efekty. Ponadto UE udaje się stopniowo przekazywać kompetencje dotyczące zapewniania bezpieczeństwa w ręce władz państwa. Zmniejszyło się również, chociaż całkowicie nie zniknęło, ryzyko otwartego konfliktu między grupami etnicznymi<sup>77</sup>.

Pomimo sukcesów jedna z najnowszych analiz sporządzona przez słoweńskich badaczy z Center for European Perspective i Uniwersytetu w Lublanie, wskazuje iż, najtrudniejsza i wciąż nierozwiązana kwestia misji *Althea* pozostaje różnicą w opiniach krajów członkowskich UE dotyczącej zakresu jej działania i celów. Jak uważają autorki, misja wymaga ponownej redefinicji oraz sprecyzowania jej strategicznych celów<sup>78</sup>, co wydaje się kluczowe dla kontynuacji misji.

<sup>73</sup> E. Lis, *Rola UE i NATO w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Rocznik Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie” 2016, nr 63, s. 130-132.

<sup>74</sup> P. Barciak, *Aktualne operacje wojskowe Unii Europejskiej*, <http://www.nowastrategia.org.pl/aktualne-operacje-wojskowe-unii-europejskiej/> (31 VIII 2017)

<sup>75</sup> J. Ladzik, *EU military and civilian crisis management operations: the first six years*, „European Policy Brief” 2009, kwiecień.

<sup>76</sup> A. Ciupiński, *op.cit.*, s. 238.

<sup>77</sup> Z. Kríž, J. Závěšický, *ALTHEA: operacja symptomatyczna dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] *Europejski protektorat?...*, s. 93-94.

<sup>78</sup> I. Boštjančič Pulko, M. Muherina, N. Pejič, *Eufor Althea: O (ne)učinkovitosti operacije EU v Bosni in Hercegovini*, [http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija\\_sv/2017/sv\\_17\\_2.pdf](http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2017/sv_17_2.pdf) (31 VIII 2017).

## Co dalej?

Mandat operacji *Althea* wygasa w grudniu 2017 r., w związku z tym należy przedstawić możliwe scenariusze jej przyszłości. Trzy ścieżki, którymi może pójść Unia Europejska, opisuje Jannik Knauer. Pierwszy scenariusz przewiduje kontynuację operacji bez wprowadzania żadnych zmian dotyczących mandatu, zadań, czy sposobów realizacji założonych celów. Niewątpliwie przemawiają za tym sukcesy w zakresie szkolenia wojsk, jednak rozwiązanie to mogłoby wpłynąć negatywnie na relację UE z władzami Bośni i Hercegowiny, które opierają się na wyższości organizacji międzynarodowej. Nie wpłynie to pozytywnie na uzyskanie przez władze zdolności do samodzielnego utrzymania bezpieczeństwa i pokoju w państwie. UE na tej zasadzie jest „matką”, która podejmuje za „dziecko” wszelkie decyzje, nie pozwalając mu się usamodzielić. Ponadto obecność sił wielonarodowych EUFOR negatywnie wpływa na morale żołnierzy armii BiH, którzy czują się niezdolnymi do obrony własnego państwa, a to może, w razie wybuchu konfliktu, przynieść katastrofalne skutki. Drugi scenariusz zakłada zakończenie operacji wojskowej w Bośni i Hercegowinie. Korzyści takiej decyzji to przede wszystkim poprawa sytuacji finansowej UE. Liczba negatywnych konsekwencji jest jednak dłuższa. Po pierwsze, szkolenie wojsk wymaga kontynuacji. Po drugie, w przypadku wycofania się z Bośni wojsk unijnych znika element „odstraszenia” i BiH narażona jest nie tylko na ponowną eskalację konfliktu wewnętrznego, ale również na ataki z zewnątrz. W momencie podjęcia decyzji o zakończeniu, ponowne wysłanie i zorganizowanie misji, gdy zaistnieje pilna potrzeba, jest czasochłonne, co może znacznie zdestabilizować sytuację wewnętrzną w Bośni. Scenariusz trzeci zakłada kontynuację operacji na zmienionych warunkach i dostosowanie jej do fluktuujących potrzeb. Knauer podkreśla, że w przypadku podjęcia decyzji o wprowadzeniu zmian, konieczna jest likwidacja Wielonarodowego Batalionu Manewrowego (jako odejście od prowadzenia operacji wojskowych) na rzecz realizowania zadań związanych z tzw. mandatem niewykonawczym (*non-executive*) – przedsięwzięć policyjnych, czy szkolenia wojska. Plusem rozwiązania Batalionu jest obniżka kosztów prowadzenia operacji, natomiast UE musi wziąć pod uwagę ograniczenie funkcji odstraszałej<sup>79</sup>. Podobne do trzeciego scenariusza podejście przedstawia Beata Górka-Winter. Autorka dostrzega konieczność kontynuacji operacji, skupiając się jednak na celach ekonomicznych oraz społecznych. Operacja *Althea* powinna skoncentrować się na walce z przestępczością zorganizowaną oraz na wzmacnianiu struktur państwowych. Ważna jest również poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> J. Knauer, *op.cit.*, s. 16-20.

<sup>80</sup> B. Górka-Winter, *Przyszłość operacji Unii Europejskiej Althea w Bośni i Hercegowinie*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, 8 III 2007, nr 12, s. 1754.

## Podsumowanie

Operacja *Althea* jest trwającą najdłużej operacją związaną ściśle z pojęciem *peacebuilding*, realizowaną przez UE. Przekrój misji przedstawiony w niniejszym artykule obrazuje ogólne mechanizmy prowadzenia tego typu operacji. Działania w Bośni i Hercegowinie, sukcesy oraz niepowodzenia Unii pokazują, jak ważna w realizacji celów związanych z bezpieczeństwem jest współpraca międzynarodowa, ale także wewnętrzna sytuacja państwa, na którego terytorium przeprowadzane są operacje zarządzania kryzysowego. Unijny *peacebuilding* to przede wszystkim zapobieganie wybuchowi wojny, promowanie demokracji oraz zapewnianie bezpieczeństwa w regionie Bałkanów, a co za tym idzie w Europie oraz na świecie. Wojskowa misja *Althea* typu *peace enforcement* – czyli wymuszania pokoju, posiada cel zapewnienia stabilizacji i pokoju w podzielonej pod względem etnicznym, religijnym, terytorialnym Bośni. Obecność UE sprzyja realizacji kluczowych dla przetrwania Bośni reform, a zwłaszcza reformy obronności, a tym samym wspiera państwo w dążeniach do członkostwa w UE, które – jak twierdzi Emir Vajzović – odbywa się na zasadzie „maratonu kija i marchewki”<sup>81</sup>. Co więcej, Unii udało się zmniejszyć, ale nie wyeliminować, ryzyko wystąpienia otwartego konfliktu między trzema grupami etnicznymi współistniejącymi w jednym, podzielonym na dwie części, państwie. Pomimo działalności UE, co jakiś czas dochodzi do kryzysów rządowych. Jeden z nich miał miejsce w lutym 2017 r. po odwołaniu od wyroku z 2007 r. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości związanego z masakrą w Srebrenicy. Przedstawiciele Federacji nie zgodzili się na uzasadnienie wyroku, który ściąga odpowiedzialność za czystkę etniczną z Republiki Serbskiej<sup>82</sup>. Podzielona administracyjnie, terytorialnie, a zwłaszcza etnicznie Bośnia i Hercegowina jawi się jako państwo o nieustabilizowanej sytuacji, o narzuconej konstytucji i formie ustrojowej, nie przystającej do współczesnych realiów. W grudniu 2017 r. zapadnie decyzja o tym, czy ta wieloletnia operacja stabilizacyjna w tym kraju będzie kontynuowana.

---

<sup>81</sup> E. Vajzović, *Bosnia and Herzegovina in the EU Integration Process: A Carrot-and-Stick Marathon*, [w:] *Europe and the Post-Yugoslav Space*, red. B. Radeljić, Ashgate 2013, s. 157.

<sup>82</sup> P. Rosik, *op.cit.*

## Summary

Anna Jagiełło-Szostak, Magda Piwińska

**European Union and *Peacebuilding* in the Balkans.  
Case Study: EUFOR Althea crisis management operations  
in Bosnia and Herzegovina**

In the Balkans, apart from NATO and the UN, the European Union has become the subject of security and building, maintaining and enforcing peace. The EU's goals are taken through two instruments: military and civilian crisis management missions under the Common Security and Defense Policy (CSDP) and enlargement policy.

The issue of this article is centered around EUFOR Althea's operation in Bosnia and Herzegovina, which undoubtedly belongs to the *peacebuilding* catalogue. The authors analyzed the conditions of the operation, the legal basis, the objectives, the tasks, the funding and the composition of the mission. It was also important to indicate successes and failures, and to outline the prospects for the crisis management mission development.

**Anna Jagiełło-Szostak** – dr politologii, filolog serbski i chorwacki, adiunkt w Zakładzie Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

**Magda Piwińska** – absolwentka bezpieczeństwa narodowego w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego