

ROZPRAWY I ARTYKUŁY

DOI : 10.14746/rie.2016.10.1

ZBIGNIEW D. CZACHÓR

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Budowanie zdolności Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju. Analiza instytucjonalna w świetle teorii wymiany

Wstęp analityczny

1. Uzasadnienie paradygmatyczne

1.1. Uzasadnieniem paradygmatycznym dla poniższych rozważań może być teoria wymiany, która odwołując się do racjonalnego wyboru – pozwala badaczowi analizować politykę zewnętrzną jako proces wymiany dóbr materialnych i niematerialnych pomiędzy aktorami polityki z wewnątrz i z zewnątrz Unii Europejskiej. Wymiana definiowana jest tu jako proces dawania i otrzymywania prowadzący do ciągu interakcji, które stają się swoistymi transakcjami – „coś za coś”. W przypadku niniejszej analizy chodziłoby o proces uzyskiwania bezpieczeństwa dla UE w zamian za stabilizowanie sytuacji poza Europą i na jej zewnętrznej granicy, poprzez przekazywaną pomoc rozwojową państwom i organizacjom regionalnym jej potrzebującym.

Poprzez odwołanie do zasady użyteczności aktorzy uczestniczący w wymianie identyfikują hierarchie swych celów i dzięki temu planują własne strategie działania. Konieczne jest jednak do tego trwanie wymiany w czasie (konieczność istnienia ciągów wymian), bo tylko poprzez wielokrotne powtarzanie wymian możliwe jest ustalenie własnych preferencji. W ten oto sposób może dojść do przekształcenia się procesu wymiany w utrwalony w czasie i przestrzeni system wymiany (Szacki, 2002, s. 838–842). W tę właśnie stronę zmierza Unia Europejska i jej partnerzy.

Unia Europejska w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony buduje swe zdolności na rzecz systemu wymiany/wymian, które określać mają jej nową strategię polityki zewnętrznej. System ten uzasadniać ma też „teorię interesu własnego Unii Europejskiej”, która zakłada, że UE podejmuje działania z perspektywą korzyści dla siebie. W tym przypadku jest to pożytek niematerialny, w postaci bezpieczeństwa własnego w zamian za pomoc w rozwoju państw/społeczeństw/narodów i organizacji regionalnych, które generują niestabilności i zagrożenia dla Europy (Turner, 2004, s. 285–334).

Z punktu widzenia teorii wymiany niezwykle ważna jest także kwestia racjonalnego podejścia do maksymalizacji korzyści i minimalizacji strat. Strony wymiany skupiają się na próbie zrównoważenia korzyści i strat, tak aby utrzymać przekonanie, że wspólnie im się to opłaca. Z tego względu system interakcji wymian może mieć charakter wykalkulowany i egzystencjalny. Obecnie system wymian Unia Europejska – kraje/regiony/organizacje rozwijające się lub zagrożone przekształca się z wykalkulowanej w egzystencjalną. Wymiana staje się funkcjonalną koniecznością, gdyż brak realnego wsparcia ze strony Europy/UE dla miejsc niestabilności i chaosu (*places of chaos and instability*), których na świecie przybywa a nie ubywa, przyczyniać się może do zjawiska eksportu terroryzmu i nasilania problemu migracyjnego, które tak poważnie zagroziły Unii w ostatnich miesiącach. Problemem jest tu jednak historyczne (genetyczne) obciążenie wynikające z faktu, że przez wiele lat wymiana ta miała charakter jednostronnie wykalkulowany, ze stratą dla drugiej – słabszej strony. Dlatego nie było i nadal nie ma spójności relacyjnej między aktorami tych interakcji. Zaangażowanie w relację wymiany jest niezrównoważone i wynika z historii uzależnienia, które najczęściej ma korzenie kolonialne (neokolonialne) (Turner, Stets, 2009, s. 212–215).

Z uwagi na powyższe wymiana może też mieć wymiar kontekstowy. Uzależniona jest od wielu splatających się czynników współistniejących i powiązanych ze sobą. Ta kontekstowość dotyczy dziś głównie problemu imigrantów. Jeżeli Unia Europejska jako całość zamierza ograniczyć ich napływ musi wpływać na sytuację w państwach, z których oni pochodzą (*Wspólny komunikat*, Komisja do Spraw Unii Europejskiej, s. 1). Tu prowadzenie pogłębionej wymiany transakcyjnej jest już nakazem chwili.

1.2. Zgodnie z dotychczas obowiązującym paradygmatem w stosunkach międzynarodowych pomoc rozwojowa była oddzielana od pomocy w sferze bezpieczeństwa, na przykład interwencji (misji, operacji) wojskowych czy dostarczania broni i wyposażenia wojskowego lub policyjnego. Unia Europejska postuluje jego zmianę – zgodnie z nową strategią w zakresie kształtowania swych zdolności w polityce zewnętrznej. Dzięki temu uzyskuje ona nowe *modus operandi* pozwalające jej skuteczniej realizować swe interesy w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Racjonalnym jest założenie, że każde państwo i organizacja regionalna wspierane przez UE, które dążą do zapewnienia sobie bezpieczeństwa i rozwoju, muszą posiadać lub nabyć odpowiednie zdolności we wszystkich istotnych obszarach, w tym w obszarze bezpieczeństwa (zewnętrznego i wewnętrznego) oraz obrony (*Opinia*, 2015, s. 3).

2. Przedmiot analizy

Unia Europejska z 28 państwami członkowskimi, ponad 500 milionami mieszkańców i swoim potencjałem gospodarczym, uzyskując jedną czwartą światowego produktu krajowego brutto i wykraczając znacznie poza ramy regionalnego związku państw, jest bez wątpienia aktorem w skali globalnej. Z jej politycznego znaczenia wynika jednocześnie wspólna odpowiedzialność związana z koniecznością uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych wykraczających poza Europę – szczególnie tych, które zagrażają jej bezpieczeństwu (*Wspólny komunikat*, 2015, s. 3).

Z uwagi na powyższe, przedmiotem analizy jest tu kwestia wzmocnienia zdolności UE w zakresie bezpieczeństwa i rozwoju przez wsparcie dla państw, regionów i organizacji o niestabilnej sytuacji. Wzmocnienie to służyć ma zapobieganiu kryzysom, a jak już do nich dojdzie ich zwalczaniu. Wszystko w ramach kompleksowego podejścia UE do zewnętrznych konfliktów i destabilizacji. Pozwoli to skuteczniej wyeliminować deficyty w sposobie reagowania UE na zagrożenia dla bezpieczeństwa i rozwoju.

Niniejszy tekst wykazać też ma potrzebę wcześniejszego i bardziej systematycznego wiązania przez UE swego politycznego zaangażowania w misjach i operacjach w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony ze współpracą rozwojową oraz pomocą zewnętrzną (konieczność synergii cywilno-wojskowej). Wszystko po to, aby wzmocnić długoterminową zdolność krajów i regionów/organizacji partnerskich do zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi. A jest to bez wątpienia w interesie obu stron.

Tłem dla niniejszego artykułu jest też próba ukazania uniwersalnych ram dla unijnego wsparcia w zakresie budowania zdolności zewnętrznych, które umożliwiłyby krajom partnerskim i organizacjom regionalnym, niezależnie od ich geograficznego umiejscowienia, bardziej samodzielne zapobieganie kryzysom i konfliktom. To zadanie wydaje się dziś szczególnie trudne. Jest jednak logiczne z punktu widzenia alternatywy w postaci retorycznego pytania, co lepsze pomoc czy samopomoc?

3. Podstawy pojęciowe

3.1. Jedną z najważniejszych podstaw dalszego rozwoju integracji europejskiej jest proces kreowania europejskiej kultury bezpieczeństwa w powiązaniu z rozwojem, opartej na:

- akceptacji dla różnorodności;
- prowadzenia intensywnego dialogu międzynarodowego (w tym dyplomacji parlamentarnej) i międzykulturowego (międzycywilizacyjnego);
- promocji współpracy i kompromisu, tak ciągle ważnych dla Europy i świata (*Wspólny komunikat – globalny wymiar*, 2011, s. 1–2).

3.2. Dla analizy procesu kształtowania zdolności Unii Europejskiej na rzecz koniunktywnego ujęcia bezpieczeństwa i rozwoju istotne stają się trzy wymiary polityk integracyjnych Unii Europejskiej: zdolność do formułowania polityki, zdolność do egzekwowania polityki i zdolność do zabezpieczenia polityki.

Zdolność UE do formułowania polityki zależy od instrumentów pozyskiwania wiedzy, informacji i analizy sytuacji. Kluczem jest tu perfekcyjna znajomość własnych i obcych zasobów materialnych i instytucjonalnych, a tym samym zdolność do szybkiej oceny skutków nowej sytuacji wynikającej z powiązania bezpieczeństwa z rozwojem i to w ujęciu politycznym, ekonomicznym, ale też i prawnym.

Druga zdolność, ta dotycząca egzekwowania polityki, związana jest ze zdolnością Unii Europejskiej do przetwarzania impulsu pochodzącego z własnego środowiska, jak i z otoczenia międzynarodowego, szczególnie wtedy, gdy zagraża ono bezpieczeństwu Europy. I na końcu zdolność do zabezpieczenia własnej polityki definiowana jako zdolność do zachowania skutecznej wewnętrznej komunikacji decyzyjnej w sys-

temie UE, koordynacja i harmonizacja polityki, lojalność polityków i urzędników. Ta zdolność zabezpiecza wypracowanie sprawnego systemu wymiany korzyści służącego obronie wspólnego europejskiego interesu.

3.3. Podstawą polityki rozwoju UE jest zmniejszenie ubóstwa, a docelowo jego likwidacja, a także zrównoważony rozwój, zwalczanie nierówności i niesprawiedliwości społecznej oraz naruszeń praw człowieka. Deficyt tych elementów (czynniki) stanowi dziś o braku bezpieczeństwa i narastaniu konfliktów w państwach/regionach zagrożonych (*Opinia*, 2015, s. 2).

3.4. Współzależność między bezpieczeństwem a rozwojem wydaje się bezdyskusyjna. Choć oba pojęcia, rozpatrywane w wymiarze globalnym, nie są bynajmniej jednoznaczne. W skali lokalnej (a do podmiotów funkcjonujących w takiej skali kierowana jest normalnie konkretna pomoc rozwojowa i humanitarna) zasadniczy brak bezpieczeństwa niewątpliwie uniemożliwia rozwój jednostek, społeczeństw i państw (*Opinia*, 2015, s. 3).

4. Hipotezy do zweryfikowania

Do hipotez cząstkowych sformułowanych w niniejszym tekście należą następujące twierdzenia:

4.1. Kształtowanie własnej polityki w zakresie wspólnego zbiorowego bezpieczeństwa i rozwoju Unii Europejskiej i jej otoczenia potwierdza, że UE od początku swego istnienia była wspólną polityczną i związkami trzech „s”: *small*, *soft* i *smart power*. Z tego względu nadal jest unią dyskusji, debat, dialogu i deliberacji. Zatem Unia Europejska przyszłości (UE typu *soft* i *smart*) to Unia stawiająca na synergię bezpieczeństwa i rozwoju przy użyciu środków pozamilitarnych, które służyć mogą wzmocnieniu partnerów, także w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

4.2. Traktat lizboński dokonał istotnych zmian w systemie wspólnych unijnych polityk, ze szczególnym uwzględnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Wytworzył sieciowy system budowania zdolności Unii Europejskiej w polityce zewnętrznej. W konsekwencji Unia prowadzi jednocześnie kilkadziesiąt misji pokojowych, humanitarnych i rozwojowych, zapewniając ogromny wkład w stabilizację i bezpieczeństwo międzynarodowe na świecie. Do tego dodajmy jeszcze setki umów, porozumień, deklaracji, spotkań, szczytów UE dotyczących wielu kwestii polityki globalnej, bezpieczeństwa i rozwoju.

4.3. Powiązanie bezpieczeństwa z rozwojem jest konieczne, aby Europa mogła oddziaływać na kraje szczególnie Afryki, Azji i Ameryki Pd. Jeśli Europa chce być traktowana w tym zakresie na równi ze Stanami Zjednoczonymi i wzrastającymi potęgami takimi jak Chiny i Indie, musi występować jako zwarty krąg wspólnego interesu w obszarze bezpieczeństwa i rozwoju.

4.4. Bezpieczeństwo i rozwój są ważnymi oraz uzupełniającymi się aspektami stonków UE z krajami/regionami i organizacjami regionalnymi. Udzielanie im wsparcia na rzecz tworzenia stabilnych warunków politycznych, społecznych i gospodarczych prowadzi do wyeliminowania podstawowych przyczyn braku bezpieczeństwa

i powstawania zagrożeń i konfliktów oraz tym samym pozytywnie wpływa na rozwój ich i Unii Europejskiej.

I. Bezpieczeństwo i rozwój Unii Europejskiej – podstawowe determinanty

1. Nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa i rozwoju

W Europie (Unii Europejskiej) konfrontowani jesteśmy z nowymi zagrożeniami wykraczającymi poza granice poszczególnych państw. Do tych nowych strategicznych zagrożeń, u podłoża których leży m.in. nierównomierny rozwój należą:

- „międzynarodowy terroryzm”, a dokładniej terroryzm fundamentalistycznych ugrupowań islamskich skierowany z zasady przeciwko rozwiniętemu cywilizacyjnie „Zachodowi” ujmowanemu jako wrogiemu systemowi;
- rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i technologii raketowej;
- niestabilność gospodarcza i polityczna, której źródłem są konflikty regionalne;
- tzw. *failed states* – państwa upadające jak np. Libia, Mali, Syria, Irak;
- zagrożenia wynikające ze zorganizowanej przestępczości, a dokładniej z jej „zewnętrzny wymiar”, czyli handlu bronią, narkotykami i ludźmi oraz jej powiązaniem z międzynarodowym terroryzmem.

Z uwagi na powyższe z satysfakcją należy przyjąć deklaracje wielu decydentów politycznych unijnych i krajowych, że Unia Europejska musi zasadniczo wzmocnić się wewnętrznie i zewnętrznie, i to w duchu lojalności oraz wzajemnej solidarności i spójności pomiędzy krajami członkowskimi, które przez wiele lat operowały „różnicowanym podejściem” do tak zwanej „wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (szczególnie W. Brytania, Francja i Niemcy).

Traktat Unii Europejskiej (TUE) wyraźnie mówi o tym, że Unia w stosunkach zewnętrznych „umacnia i propaguje swoje wartości i interesy”, ale dopiero niedawno rozpoczęto debatę, aby te wspólne interesy zdefiniować i zacząć wprowadzać je w życie. Unia Europejska w ostatnich miesiącach udowodniła, że umie operować na wielu szachownicach w oparciu o klasyczne reguły interakcji wymiany. Potrafi zareagować i być stanowcza. Wykazała, że dysponuje dość dobrze zorganizowanym systemem zarządzania. Potrafi pokonać własną niemoc i bezradność.

2. Współzależność bezpieczeństwa i rozwoju w politykach Unii Europejskiej

Jak przewidziano w traktatach, Unia Europejska prowadząc działania zewnętrzne, dąży m.in. do „utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego”, a także do „wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa” (*Traktat*, art. 21 ust. 2). Określono tu również wymóg spójności między różnymi obszarami polityki w ramach wymienionych powyżej celów.

W oparciu o treść Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nadrzędnym celem polityki rozwoju UE jest zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa, ale również zrównoważony rozwój, zwalczanie nierówności, niesprawiedliwości społecznej oraz naruszeń praw człowieka. Ma to zasadnicze znaczenie dla wyeliminowania podstawowych przyczyn braku bezpieczeństwa i konfliktów (*Wspólny komunikat*, 2015, s. 3).

Konieczność wzajemnie uzupełniających się interwencji w obszarach bezpieczeństwa i rozwoju jest w pełni uzasadniona. UE już w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa podkreśla, że bezpieczeństwo jest „niezbędnym warunkiem rozwoju” i że „trwały pokój nie jest możliwy bez rozwoju i eliminacji ubóstwa” (*Bezpieczeństwo*, s. 4).

Tworzenie i wzmacnianie warunków politycznych, społecznych i gospodarczych dla stabilności ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa i jest warunkiem wstępnym rozwoju. Ta współzależność między bezpieczeństwem i rozwojem odgrywa kluczową rolę w zwiększaniu skuteczności działań zewnętrznych UE (*Sprawozdanie*, s. 23).

3. Konieczność powiązania bezpieczeństwa z rozwojem – katalog wybranych instrumentów

Połączenie bezpieczeństwa z rozwojem jest kluczową zasadą kompleksowego podejścia UE w zakresie konfliktów i kryzysów zewnętrznych, a także jest jedną z zasad polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa morskiego i innych obszarów polityki (*Wspólny komunikat*, 2013, s. 2). Z tego względu prowadzenie przez UE skoordynowanych działań zewnętrznych musi się odbywać przy wykorzystaniu wielu instrumentów na rzecz własnych zdolności w zakresie bezpieczeństwa i rozwoju.

Instrumenty UE w tej dziedzinie mają różne i wzajemnie uzupełniające się zadania. Ramami formalnymi dla nich są głównie Wieloletnie Ramy Finansowe UE (WRF) oraz podstawy prawne dla powołania instrumentów finansowania zewnętrznego. W katalogu tychże instrumentów znalazły się:

- Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (Rozporządzenie nr 230/2014);
- Instrument na rzecz Stabilności (Rozporządzenie nr 1717/2006);
- Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) (Rozporządzenie nr 231/2014);
- Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) (Rozporządzenie nr 232/2014);
- Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) oraz Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) (Rozporządzenie nr 233/2014 i Rozporządzenie nr 235/2014);
- budżet Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB).

Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju zapewnia m.in. sprzęt dla policji w Kamerunie w celu wspierania walk z Boko Haram (sektą bojówkarską, która destabilizuje sytuację w Afryce Zachodniej). Finansuje też podstawowy sprzęt i wsparcie (szkolenia i mentoring) dla policji w Nigrze. Wspierana jest też Unia Afrykańska i wspólnoty gospodarcze w regionie w celu zapobiegania kryzysom, a w razie konieczności, zarządzania nimi. Finansowane są między innymi koszty operacji utrzymywania pokoju w Afryce (bez wynagrodzeń), szkolenia i ćwiczenia,

systemy dowodzenia, kontroli i łączności lub misje informacyjne. Wśród przykładów wymienić można tu misję Unii Afrykańskiej w Somalii (AMISOM). Na wsparcie tej misji przeznaczono od 2007 r. około 800 mln EUR. Misja ta odgrywa bardzo ważną rolę w zapewnianiu minimalnych warunków bezpieczeństwa dla procesu politycznego w Somalii oraz dla niesienia pomocy humanitarnej przez podmioty świadczące pomoc humanitarną. Przyczynia się ona również do tworzenia sprzyjających warunków dla odbudowy, pojednania oraz trwałego rozwoju w kraju. Wsparcia finansowego udzielono również międzynarodowej misji wsparcia w Mali pod dowództwem sił afrykańskich (AFISMA) oraz międzynarodowej misji wsparcia w Republice Środkowoafrykańskiej pod dowództwem sił afrykańskich (MISCA). Do tego dochodzi wsparcie finansowe UE na rzecz Afrykańskiej Architektury Pokoju i Bezpieczeństwa (APSA), które ma na celu poprawę zdolności i skutecznego funkcjonowania APSA oraz pogłębienie współpracy w zakresie zapobiegania konfliktom w Afryce, a w razie konieczności zarządzania nimi i ich rozwiązywania. Oznacza to wspieranie afrykańskich struktur i inicjatyw w zakresie mediacji, wspieranie Panelu Mędrców, Rady Pokoju i Bezpieczeństwa, kontynentalnego systemu wczesnego ostrzegania oraz afrykańskich sił reagowania, a także zwiększenie zdolności Unii Afrykańskiej i afrykańskich organizacji regionalnych w obszarach takich jak zarządzanie finansowe na rzecz operacji wspierania pokoju, planowanie, zasoby kadrowe, wymiana informacji i analizy (*Wspólny komunikat*, 2015, s. 4–11).

II. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący budowania zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju poprzez umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi

1. Uzasadnienie merytoryczne

Ponad 1,5 mld ludzi na całym świecie żyje w niestabilnych regionach dotkniętych konfliktami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa. Obecne tendencje każą zakładać, że do 2030 r. ich liczba wzrośnie do 2 mld. Państwa o niestabilnej sytuacji nie osiągnęły milenijnych celów rozwoju, powodując w efekcie, że konflikty siłowe i dysfunkcyjne sprawowanie rządów stały się poważnymi i wciąż utrzymującymi się wyzwaniem w zakresie rozwoju. Nowe zagrożenia takie jak terroryzm i przestępczość zorganizowana pogłębiają niestabilność i przemoc – szczególnie wtedy, gdy stają się przedmiotem eksportu do świata Zachodu (*Sprawozdanie w sprawie rozwoju*, 2011, s. 6).

2. Aktywność Unii Europejskiej na rzecz budowania zdolności w zakresie bezpieczeństwa i rozwoju

Zgodnie z treścią ww. Komunikatu bieżące działania UE na rzecz budowania zdolności w zakresie bezpieczeństwa w państwach i organizacjach partnerskich obejmują szereg obszarów polityki. W trakcie ich realizacji wykorzystywane są różne instru-

menty i kładzie się nacisk na budowanie skutecznych, legalnych i trwałych instytucji, w tym na wydajny system sprawiedliwości i bezpieczeństwa, kontrolę granic oraz straż przybrzeżną. Działania te obejmują m.in. dostęp do instrumentów międzynarodowych, dialog polityczny, współpracę techniczną (w tym wspólne badania naukowe i innowacje), szkolenia (transfer wiedzy oraz rozwój umiejętności) oraz dostarczanie podstawowego sprzętu i materiałów.

Szkolenia w obszarze bezpieczeństwa mają na celu zwiększenie zdolności państwa partnerskiego w zakresie zapewniania stabilności i ochrony jego mieszkańców. Mogą one mieć formę szkoleń przygotowawczych bądź stanowić część etapów operacyjnych w postaci mentoringu lub doskonalenia zawodowego. Sprzęt dostarczany państwom partnerskim może obejmować sprzęt komunikacyjny, sprzęt ratowniczy i udogodnienia w terenie, urządzenia medyczne, środki transportu oraz inne urządzenia, a także sprzęt w zakresie ochrony sił (*Wspólny komunikat*, 2015, s. 4–5).

Mandaty niektórych z 34 misji WPBiO oraz przeprowadzone dotychczas operacje obejmowały budowanie zdolności podmiotów odpowiedzialnych za pokój i bezpieczeństwo w państwach partnerskich. Budowanie zdolności jest kluczowym założeniem mandatów trzech misji WPBiO, które UE zainicjowała w 2014 r. Misja doradcza Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine) zapewnia wsparcie strategiczne, doradztwo oraz mentoring. Wojskowa misja doradcza Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Republice Środkowoafrykańskiej (EUMAM RCA) wspiera władze tego kraju w przygotowaniach do planowanej reformy sektora bezpieczeństwa. Misja wspiera tamtejszy personel wojskowy w budowaniu zdolności, podnoszeniu standardów oraz dążeniu do celu, jakim są nowoczesne, skuteczne i odpowiedzialne siły zbrojne. Zadaniem misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali) jest wspieranie restrukturyzacji malijskich sił bezpieczeństwa (tj. policji, żandarmerii oraz gwardii narodowej). Celem jest pomoc władzom malijskim w zapewnieniu porządku konstytucyjnego i demokratycznego, a także warunków dla zaprowadzenia trwałego pokoju. Misja łączy szkolenia i doradztwo strategiczne (*Wspólny komunikat*, 2015, s. 7–9).

3. Projekty pilotażowe

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący budowania zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju poprzez umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi wprowadza także pojęcie projektów pilotażowych. Mają one na celu przeanalizowanie bieżących wyzwań i potrzeb w zakresie szkoleń i sprzętu, a także lepszej koordynacji zarówno na poziomie operacyjnym, jak i strategicznym. Wymienia się wśród nich projekt pilotażowy – Mali i projekt pilotażowy – Somalia.

3.1. Projekt pilotażowy – Mali

Misja wojskowa Unii Europejskiej mająca na celu przyczynienie się do szkolenia malijskich sił zbrojnych (EUTM Mali) finansowana jest z wkładów państw członkow-

skich oraz za pośrednictwem mechanizmu ATHENA. Ma za zadanie przeszkolenie żołnierzy malijskich, umożliwienie im zbudowania skutecznych i demokratycznie odpowiedzialnych krajowych sił zbrojnych, które mogą pomóc przywrócić stabilność w kraju. W doradztwie wojskowym i szkoleniowym nacisk kładzie się na szkolenia operacyjne, dowodzenie i kontrolę, łańcuch logistyczny i zasoby kadrowe (Decyzja Rady 2013/34/WPZiB i Decyzja Rady 2015/528/WPZiB).

3.2. Projekt pilotażowy – Somalia

W Somalii UE działa przy pomocy różnych instrumentów. Za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce UE wnosi główny wkład finansowy w funkcjonowanie misji AMISOM prowadzonej przez Unię Afrykańską. Unia Europejska prowadzi ponadto trzy misje WPBiO w Somalii i w całym regionie, których głównym celem jest szkolenie wojskowe, zwalczanie piractwa i budowanie zdolności morskich.

EUTM Somalia – misja WPBiO, której celem jest szkolenie wojskowe w Somalii rozpoczęta została w kwietniu 2010 r. w celu wspierania i rozwoju somalijskiego sektora bezpieczeństwa poprzez wzmocnienie somalijskich sił zbrojnych dzięki organizacji ukierunkowanych szkoleń wojskowych. W 2014 r. misja EUTM przeniosła swoją działalność doradczą i szkoleniową do Mogadyszu, gdzie szkolenia odbywają się w obozie Jazeera (JTC) prowadzonym przez misję AMISOM (Decyzja Rady 2010/96/WPZiB).

Zamiast zakończenia – postulaty dotyczące budowania zdolności UE w zakresie bezpieczeństwa i rozwoju

Głównym celem zainicjowanych przez UE działań jest umożliwienie krajom partnerskim i organizacjom regionalnym bardziej samodzielnego zapobiegania kryzysom i konfliktom poprzez zaoferowanie siłom sektora bezpieczeństwa odpowiednich zdolności oraz wyposażenia – zapewniających długotrwałe efekty na rzecz utrzymania tam względnej stabilności i bezpieczeństwa (*Stanowisko*, 2015, s. 1). Chodzi też o to, aby z miejsc tych nie był eksportowany terroryzm i nie rozwijały się kolejne fale migracyjne. Aby to było możliwe wszystkie zainteresowane strony powinny przystąpić do realizacji poniższych postulatów:

Postulat nr 1

Wsparcie UE dla budowania zdolności sektora bezpieczeństwa musi być podbudowane zasadami dotyczącymi działań zewnętrznych UE takimi jak:

- odpowiedzialność państwa partnerskiego oraz dostosowanie do długoterminowych strategii rozwojowych państwa partnerskiego;
- poszanowanie praw człowieka i przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego;
- spójność z innymi działaniami UE w ramach szerszego kompleksowego podejścia UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych;

- konieczność: – zastosowania analizy kontekstu w celu zapobiegania udzielaniu wsparcia na rzecz budowania zdolności motywowanego podaża; – opracowania metodyki zarządzania ryzykiem; – zapewnienia szerokiego poparcia ze strony społeczności międzynarodowej i koordynacji z innymi podmiotami w miejscach konfliktów i zagrożeń.

Postulat nr 2

Zgodnie z treścią unijnych dokumentów w ramach rozbudowanego *modus operandi* na rzecz nowych zdolności UE w zakresie bezpieczeństwa i rozwoju – na poziomie strategicznym i operacyjnym należy zadbać o:

- poprawę wymiany informacji o bieżących i planowanych działaniach wspierających budowanie zdolności w szerszych obszarach zarządzania zapobieganiem kryzysom (z uwzględnieniem wsparcia dla sektorów wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa) prowadzonych w ramach współpracy dwustronnej państw członkowskich, unijnych instrumentów rozwojowych i współpracy technicznej oraz działań w ramach WPBiO;
- rozszerzenie wymiany informacji z partnerami wielostronnymi UE (w tym ONZ, NATO i OBWE) oraz z pozostałymi państwami trzecimi i partnerami strategicznymi, z którymi UE podziela spójne i uzupełniające się priorytety;
- nacisk na wprowadzenie politycznych ram podejścia kryzysowego w celu wzmocnienia powiązań między służbami odpowiedzialnymi za politykę współpracy na rzecz rozwoju i politykę bezpieczeństwa. Działania te przyczynią się do kompleksowej analizy zaangażowania UE w danym kontekście, zanim podjęte zostaną decyzje co do nowych działań w ramach WPBiO lub działań poza WPBiO;
- organizacja bardziej regularnych i systematycznych kontaktów między delegatami UE i misjami lub operacjami w dziedzinie WPBiO na szczeblu państw partnerskich. Ustanowienie wspólnej sprawozdawczości do odpowiednich struktur zarządzania w siedzibie głównej. Standaryzacja procedur oddelegowania oficerów łącznikowych misji i operacji w dziedzinie WPBiO do delegatur Unii i włączenie ich do polityki kadrowej i wezwań do wniesienia wkładów na potrzeby misji i operacji w dziedzinie WPBiO;
- wspólne ramy oceny, monitorowania i wyników dla działań związanych z budowaniem zdolności w zakresie bezpieczeństwa i reformą sektora bezpieczeństwa, bez względu na to, w jakich ramach politycznych są one prowadzone;
- specjalną metodykę zarządzania ryzykiem w zakresie wsparcia UE dla sektora bezpieczeństwa państw lub organizacji partnerskich. Może ona opierać się np. na polityce ONZ dotyczącej należytej staranności w zakresie praw człowieka opracowanej w celu kierowania zaangażowania ONZ mającego na celu wspieranie sektora bezpieczeństwa, a także na ramach zarządzania ryzykiem opracowanych z myślą o operacjach wsparcia budżetowego UE.

Postulat nr 3

Biorąc pod uwagę konieczność łączenia kompleksowego podejścia UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych z budowaniem nowych zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju do wyzwań operacyjnych należy nadal prowadzenie systemu wymian transakcyjnych, które opierać się muszą na:

- wspólnym rozpoznaniu ryzyk oraz korzyści i strat;
- opracowaniu wspólnej wizji strategicznej;
- nacisku na zapobieganie;
- wykorzystaniu różnorodnych atutów i potencjału UE;
- zobowiązaniach długoterminowych;
- powiązaniu polityk oraz działań wewnętrznych i zewnętrznych;
- lepszym wykorzystaniu delegatur UE i placówek państw partnerskich;
- intensywnej pracy u podstaw na miejscu w krajach zagrożonych.

Postulat nr 4

Konieczne będzie stworzenie mechanizmów weryfikacji rzeczywistego zapotrzebowania kraju – potencjalnego odbiorcy pomocy oraz stopnia jego zaangażowania w reformy (*buy-in*), a także jego zdolności absorpcyjnych. Istotną rolę w tym kontekście może odgrywać delegacja UE w kraju – biorcy pomocy, która powinna w znaczący sposób wspierać proces zbierania informacji o potrzebach i działaniach już prowadzonych przez UE bądź innych donorów oraz monitorowania czy przekazana pomoc jest wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem (*Stanowisko*, 2015, s. 3).

Bibliografia

- Bezpieczeństwo i rozwój. Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie*, Rada 15097/07, Bruksela, 20.11.2007 r.
- Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 12.12.2003 r.
- Czachór Z. (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Decyzja Rady 2010/96/WPZiB z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie misji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu przyczynienie się do szkolenia somalijskich sił bezpieczeństwa, Dz. U. UE L 44 z 19.02.2010 r.
- Decyzja Rady 2013/34/WPZiB z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie misji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu przyczynienie się do szkolenia malijskich sił zbrojnych (EUTM Mali), Dz. U. UE L 14 z 18.01.2013 r.
- Decyzja Rady 2015/528/WPZiB z dnia 27 marca 2015 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (ATHENA) oraz uchylająca decyzję 2011/871/WPZiB, Dz. U. UE L 84 z 28.03.2015 r.
- Delors J., Lamy P., Vitorino A., Landaburu E., Davignon E., Gnesotto N., Guigou E., de Schoutheete P., Fabry E., Koenig N. (2016), *EU Security: A Matter of Political Urgency*, Jacques Delors Institute, „Tribune March”, nr 1.
- Joint staff working document „Taking forward the EU’s Comprehensive Approach to external conflict and crises. Action Plan 2015”*, SWD (2015) 85 final, Brussels, 10 April 2015.
- Matthijs M., Kelemen R. D. (2015), *Europe Reborn*, „Foreign Affairs”, January/February.
- Nowy kierunek europejskiej polityki sąsiedztwa: UE rozpoczyna konsultacje na temat przyszłości stosunków z państwami sąsiadującymi*, Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 4 marca 2015.
- Opinia na temat komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski semestr w 2014 r.: zalecenia*

- dla poszczególnych krajów. Pobudzanie wzrostu gospodarczego*, COM (2014) 400, Bruksela 2015.
- Opinia w sprawie wspólnego komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady – budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju – umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi*, JOIN (2015) 17 final, autorzy: M. Mróz, M. Fryźlewicz, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 15 lipca 2015 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. *ustanawiające Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju*, Dz. U. UE L 77 z 15.03.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dnia 11 marca 2014 r. *ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II)*, Dz. U. UE L 77 z 15.03.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. *ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa*, Dz. U. UE L 77 z 15.03.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. *ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020*, Dz. U. UE L 77 z 15.03.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. *ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie*, Dz. U. UE L 77 z 15.03.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1717/2006 z dnia 15 listopada 2006 r. *ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności*, Dz. U. UE L 327 z 24.11.2006 r.
- Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego (A8-0039/2015) w sprawie „Rocznego sprawozdania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego”*, 2014/2219(INI), Bruksela, 03.03.2015 r.
- Sprawozdanie w sprawie rozwoju światowego: konflikt, bezpieczeństwo i rozwój*, Bank Światowy, Waszyngton D.C. 2011.
- Stanowisko rządu RP w sprawie wspólnego komunikatu ESDZ i Komisji Europejskiej ws. inicjatywy budowy zdolności partnerów wspierających bezpieczeństwo i rozwój*, Warszawa, 2 lipca 2015 r.
- Stoker G., Marsh D. (2006), *Wprowadzenie*, w: *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Szacki J. (2002), *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szmatka J., Kempny M. (1992), *Współczesne teorie wymiany. Wprowadzenie*, w: *Współczesne teorie wymiany społecznej*, red. J. Szmatka, M. Kempny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. U. UE 2012, C 326.
- Turner J. H. (2004), *Struktura teorii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Turner J. H., Stets J. E. (2009), *Socjologia emocji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wallace W. (2000), *Collective Governance*, w: *Policy-Making in the European Union*, red. H. Wallace, W. Wallace, Oxford University Press, Oxford.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady – *budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju. Umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi*, JOIN (2015) 17 final, Bruksela, 28.12.2015 r.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady – *globalny wymiar Europy: Nowe podejście do finansowania działań zewnętrznych UE*, COM (2011) 865 wersja ostateczna, Bruksela, 7.12.2011 r.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady – *kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych*, JOIN (2013) 30 final, Bruksela, 18.12.2013 r.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju – Umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi (JOIN (2015) 17 wersja ostateczna) i odnoszące się do niego stanowisko rządu*, zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej, nr 349, z 21 lipca 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn>, 24.04.2016.

Streszczenie

Zdaniem instytucji Unii Europejskiej – co wykazuje niniejszy tekst – konieczność wzajemnie uzupełniających się interwencji w obszarach bezpieczeństwa i rozwoju jest efektem nowych zagrożeń dla Europy. UE konsekwentnie podkreśla, że „bezpieczeństwo jest niezbędnym warunkiem rozwoju” i że „trwały pokój nie jest możliwy bez rozwoju i eliminacji ubóstwa”. Tworzenie i wzmocnienie warunków politycznych, społecznych i gospodarczych dla stabilności ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa i jest warunkiem wstępnym rozwoju. Ta współzależność między bezpieczeństwem i rozwojem odgrywa kluczową rolę w zwiększaniu skuteczności działań zewnętrznych UE. Każde państwo, które dąży do zapewnienia bezpieczeństwa i rozwoju, musi posiadać lub nabyć odpowiednie zdolności we wszystkich istotnych obszarach, w tym w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Umożliwi to nie tylko ustabilizowanie sytuacji w danym kraju, ale również przyczyni się w sposób konstruktywny do zaprowadzenia pokoju, uzyskania stabilizacji i zapobiegania kryzysom w jego regionie. Na przestrzeni ostatnich lat UE w coraz większym zakresie wspierała tę współzależność między bezpieczeństwem i rozwojem, prowadząc interwencje w różnych obszarach polityki unijnej i korzystając z różnych instrumentów. Bieżące działania na rzecz budowania zdolności w zakresie bezpieczeństwa w państwach partnerskich obejmują szereg obszarów polityki. W trakcie ich realizacji wykorzystywane są różne instrumenty i kładzie się nacisk na budowanie skutecznych, legalnych i trwałych instytucji, w tym na wydajny system sprawiedliwości i bezpieczeństwa, kontrolę granic oraz straż przybrzeżną. Działania te obejmują m.in. dostęp do instrumentów międzynarodowych, dialog polityczny, współpracę techniczną (w tym wspólne badania naukowe i innowacje), szkolenia (transfer wiedzy oraz rozwój umiejętności) oraz dostarczanie podstawowego sprzętu i materiałów.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo i rozwój, skuteczność działań zewnętrznych UE, zdolności UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony

Building the European Union's security and development capabilities. An institutional analysis in terms of exchange theory

Summary

The link between security and development is a key underlying principle of the EU's comprehensive approach to external conflicts and crises and complementary to the internal security policies. As stated in the treaties, the EU's external action objectives are to preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security and also to foster the sustainable economic, social and environmental development of developing countries, with the primary aim of eradicating poverty. The primary objective of the EU's development policy is the reduction and, in the long term, the eradication of poverty, but development policy also addresses sustainable development, inequalities, social injustice and human rights violations. This is essential in addressing the root causes of insecurity and conflict.

The EU may use the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy missions outside its territory for peacekeeping, conflict prevention and strengthening international security. The need for mutually reinforcing interventions in the areas of security and development is clear. The EU has consistently underlined that security is a precondition for development and that without development and poverty eradication there will be no sustainable peace. Creating and fostering the political, social and economic conditions for stability is essential for a country's security and a prerequisite for its development. This security-development nexus is central to maximising the effectiveness of the EU's external action.

Current security capacity building efforts in partner countries span across a number of policy areas. They call on different instruments and focus on building effective, legitimate and sustainable institutions, including effective justice and security sectors, border control and coast guards. Capacity building activities include access to international instruments, political dialogue, technical cooperation (including joint research and innovation), training (knowledge transfer and skills development) and the provision of essential equipment and material. Training in the security sector seeks to improve a partner's ability to ensure stability and the protection of citizens.

Key words: security, security and development, effectiveness of EU external actions, EU capabilities in the area of security and defense