

# WYZWANIA I PERSPEKTYWY POLITYKI UE WOBEC KONFLIKTÓW

– CZAS NA NOWĄ STRATEGIĘ?

STRATEGIE NA RZECZ POKOJU I STABILIZACJI | SERIA SEMINARIÓW



**Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego**

*Wiodący polski think-tank  
w obszarze Bezpieczeństwa i Obronności*



## **Wyzwania i perspektywy polityki UE wobec konfliktów w szerokim sąsiedztwie europejskim – czas na nową strategię? Główne obserwacje i rekomendacje**

W dniu 18 maja 2016 roku Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego we współpracy z Europejskim Instytutem Pokoju zorganizowała seminarium inauguracyjne Program Strategii na Rzecz Pokoju i Stabilizacji. Seminarium zatytułowane „Wyzwania i perspektywy polityki UE wobec konfliktów w szerokim sąsiedztwie europejskim – czas na nową strategię?” odbyło się przy Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli. Wśród panelistów znaleźli się: **Antonio Missiroli** (Dyrektor Instytutu Unii Europejskiej ds. Studiów nad Bezpieczeństwem), **Jan Techau** (Dyrektor Carnegie Europe), **Sonya Reines-Dijvanides**, (Dyrektor Wykonawczy European Peacebuilding Liaison Office), **Roland Freudenstein**, (Zastępca Dyrektora Martens Centre), **Maciej Popowski** (Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w Procesie Rozszerzenia w Komisji Europejskiej), **Martin Griffiths** (Dyrektor Wykonawczy Europejskiego Instytutu Pokoju) oraz **Fredrik Wesslau** (Dyrektor Programu „Wider Europe” w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych).

W trakcie dyskusji podniesione zostały wątki, m.in. ustalenia przez UE priorytetów w polityce i działaniach nakierowanych na rozwiązywanie konfliktów, jak i kwestie związane z większą elastycznością w polityce interwencyjnej. Rozmawiano o konieczności zwiększenia efektywności w procesie wczesnego ostrzegania oraz zapobiegania konfliktom, jak również o potrzebie lepszego skoordynowania działań. Została również wskazana potrzeba pełniejszego zrozumienia natury konfliktów w szerokim sąsiedztwie, poprawa procesu planowania dla działań związanych z reagowaniem na konflikty oraz efektywniejsze wykorzystanie istniejących narzędzi. Za priorytet uznano konieczność wzmocnienia efektywności równoważenia interesów państw członkowskich w celu osiągnięcia wyznaczonych celów.

### **Potrzeba rozsądnego ustalania priorytetów – równoważenie długo- i krótkoterminowych celów**

• Unia Europejska odnosi pewne sukcesy w zakresie zarządzania kryzysowego, jednakże kwestie długoterminowego zaangażowania w procesy stabilizacji oraz utrzymanie pokoju pozostają wyzwaniem. Podstawowym problemem jest utrzymanie zainteresowania państw członkowskich oraz woli do działania elit politycznych sięgających poza reagowanie kryzysowe.

• Zrównoważenie powinno stać się centralną częścią planowania strategii UE względem państw objętych konfliktami, aby osiągać cele stabilizacyjne. Budowanie pokoju powinno wychodzić poza porozumienia polityczne, zawierając również elementy pomocy ekonomicznej, wspierania instytucji państwowych oraz promowanie zwiększonego społecznego zaangażowania, jak również zapewnienie zwiększającego poziomu bezpieczeństwa ludzi.

• Strategie unijne muszą kłaść nacisk na zrównoważone podejście do działań na rzecz budowania pokoju, angażując wszystkie warstwy społeczeństwa, nie ograniczając się do elit politycznych. Konflikty wpływają na wszystkie warstwy społeczeństwa, zatem utrzymanie pokoju wymaga podjęcia reform oraz porozumień na każdym z jego poziomów. Podjęcie takich działań powinno stanowić część strategii osiągania interesów w perspektywie długoterminowej. Rozmowy i układy pokojowe powinny stanowić początek, nie koniec procesu pokojowego.

• Bardziej zdecydowane kroki należy podjąć w kontekście zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego oraz samorządów - włączając także szkoły oraz grupy religijne – we wspieranie szeroko pojętych procesów pojednania oraz budowania odporności na potencjalną eskalację konfliktów. W porównaniu z procesami decyzyjnymi na poziomie elit, procesy na poziomie społeczeństwa obywatelskiego mogą wydawać się nieciekawe i „mało atrakcyjne”, jako priorytet dla państw Zachodu. Ich rola powinna być centralnie umiejscowiona w działaniach na rzecz wspierania procesów pokojowych.

• Osiągnięcie długoterminowych efektów stabilizacyjnych wymaga zmiany w postępowaniu państw członkowskich. Niezbędna jest silna wola polityczna wśród państw, co przełoży się na efektywniejsze użycie zewnętrznych narzędzi wpływów, pozostających w ich dyspozycji. Przykładowo, polityka ekonomiczna powinna być elementem długoterminowego planowania w podejściu do rozwiązywania konfliktów, zwłaszcza w kontekście polityki handlowej UE, która leży w gestii decyzyjności wspólnotowej.

• Równocześnie, obecna sytuacja międzynarodowa wymaga osiągania kompromisowych rozwiązań, generujących natychmiastowe skutki w krótkim okresie. Wytwarzającą się strategię można uznać za formę wspi-





erania „hybrydowego pokoju” – zestawu działań powstrzymujących, wraz z rozwiązaniami stabilizacyjnymi gwarantującymi krótkoterminowe efekty, przy jednoczesnym jasno sprecyzowanym długoterminowym planie reform oraz działań na rzecz budowania inkluzywnego i demokratycznego społeczeństwa.

## Dostosowywanie planowania polityki do realiów państw objętych konfliktami

- Presja i działania na rzecz porozumienia politycznego w konflikcie nie wystarcza. Istotne jest spojrzenie na proces wspierania działań rozwiązywania konfliktów jako na zestaw porozumień pokojowych, włączających maksymalnie dużo grup i aktorów politycznych operujących na różnych poziomach. Syria jest jednym z niedawnych przykładów, gdzie takie podejście powinno zostać zaimplementowane. Pomimo znaczącej międzynarodowej presji celem osiągnięcia politycznego porozumienia, zaangażowanie wszystkich stron posiadających polityczne wpływy nadal pozostaje wyzwaniem. Jemen jest kolejnym przykładem, gdzie rozmowy prowadzone w Kuwejcie nie obejmują reprezentantów znacznej części państwa i niewiele uwagi poświęcono wspieraniu zaangażowania oddolnego w procesie wspierania budowania pokoju.

- Współpraca z elitami państw objętych konfliktami w celu implementacji przemian i reform wiąże się nieodłącznie z przeprowadzeniem reform wśród samych elit, zmniejszając tym samym zakres ich władzy, co w rzeczywistości jest mało prawdopodobne do zrealizowania. Należy mieć tego świadomość już we wczesnej fazie negocjacji, by uniknąć finalnego utrzymania status quo za zasłoną dymną procesu pokojowego. Może to dotyczyć np. pozycji oligarchów i ich roli w konflikcie na Ukrainie. Innym przykładem było nieostrożne wspieranie przemian po tzw. Arabskiej wiosnie.

- Ważnym elementem jest odpowiednie zaangażowanie UE w tak wrażliwe działania, jak bezpośredni dialog z bojownikami oraz stronami zaangażowanymi w konflikt, również tymi znajdującymi się na „czarnych listach” (np. na liście organizacji terrorystycznych). Można to robić rozwijając szerokie wykorzystanie pośredników, ale mając na względzie związane z tym ryzyko. W tej kwestii wciąż brakuje konsensusu, do jakiego stopnia UE powinna podejmować rozmowy z frakcjami bojowymi oskarżanymi o łamanie praw człowieka, co mogłoby ułatwić osiągnięcie sukcesu w mediacjach dotyczących konfliktu.

- Jednym z problemów UE jest skoncentrowanie na instrumentach, administracji, biurokracji czy mechanizmach finansowania, zamiast na rzeczywistych

uwarunkowaniach, czy podmiotach bezpośrednio zaangażowanych w danej konfliktowej przestrzeni. Instrumenty rozwiązywania konfliktu, same w sobie, stają się ważniejsze niż rzeczywiste uwarunkowania konfliktu i interesy strony w niego zaangażowanych.

- Polityki oraz działania UE powinny być elastyczne oraz indywidualnie dostosowane do konkretnych konfliktów. W każdym przypadku aktorzy zaangażowani w dany konflikt, czy populacja dotknięta konfliktem, różnią się od siebie. Kluczową kwestią jest poprawa zbierania i przetwarzania informacji wywiadowczych oraz lepsze zrozumienie lokalnych uwarunkowań. Trzeba zaangażować większe środki dyplomatyczne, stworzyć systemy szybkiej aktualizacji informacji, pozwalających zrozumieć pozycje stron konfliktu oraz mając na względzie ich interesy i perspektywy.

## Większa elastyczność w planowaniu i wdrażaniu polityki wobec konfliktów



- UE pokazała pewną elastyczność i relatywną szybkość działania odpowiadając na pewne eskalacje konfliktów. Tak było np. w przypadku wsparcia operacji morskiej w regionie Morza Śródziemnego, czy rozmieszczenia misji WPBiO w Mali oraz Republice Środkowoafrykańskiej. Pokazała tym samym zdolność do szybkich działań w warunkach kryzysowych, gdy istnieje odpowiednia wola polityczna. Potrzebna jest szersza analiza dotychczasowych sukcesów w zakresie interwencji pokojowych oraz stabilizacyjnych, a także analiza szybkiego dostosowywania dostępnych narzędzi do konkretnych interwencji (jak np. zmiany misji unijnych w ONZowskie)

- Istnieje potrzeba wypracowania bardziej efektywnego wykorzystania szerokiego zakresu narzędzi dostępnych dla polityki zewnętrznych, związanych z reagowaniem na konflikty – w tym m.in. narzędzi ekonomicznych, militarnych. O ile pomoc zbrojna pozostaje w gestii państw członkowskich, to już np. skuteczniejsze i szybsze finansowanie ćwiczeń policji czy przekazanie



broni nieśmiercionośnej (jak systemy komunikacji, transportu i logistyki czy ochrony) jest sposobem dla UE do zwiększenia jej hard power. Jednymi z najsilniejszych środków w dyspozycji UE pozostają narzędzia ekonomiczne oraz polityka handlowa. Łatwiej jest zgodzić się państwom członkowskim na ich modyfikacje do osiągnięcia celów politycznych wobec kraju w konflikcie

- Europa i jej zagraniczne operacje wciąż odbierane są przychylnie przez społeczeństwa państw objętych konfliktami i mogą wydawać się bardziej akceptowalne przez te kraje niż interwencje innych państw (np. USA czy zantagonizowanych państw w regionie). Stanowi to niewątpliwie ważny atut w kontekście trwających debat na temat korzyści i strat wynikających z zaangażowania państw europejskich w procesy wspierania działań pokojowych w szerokim sąsiedztwie UE.

- Unia Europejska odnosiła już sukcesy w polityce zagranicznej z wykorzystaniem narzędzi tzw. miękkiej dyplomacji. UE potrafi wykorzystać okazje do wsparcia dialogu i działania jako mediator, czy szerszego wsparcia procesów pokojowych (np. ostatnio dotyczących irańskiego programu nuklearnego, czy konfliktu w Libii). Jednakże, pomimo sukcesów, zdolności te wymagają zwiększonej elastyczności i środków, by skutecznie wspierać proces pokojowy jako mediator w długiej perspektywie czasowej. Wymaga to zwiększenia dostępu do środków finansowych, by utrzymywać kadrę odpowiednio wyszkolonych osób, zarówno mediatorów, jak i specjalistów znających realia danego kraju i regionu.

- UE musi w sposób bardziej efektywny korzystać z obecnie dostępnych narzędzi. Unijne delegatury wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych powinny być wzmocnione. Globalna Strategia UE może dostarczyć zestaw politycznych rozwiązań, do których powinny być dostosowane odpowiednie instrumenty. Delegatury potrzebują zdolności do reagowania, stąd przyznanie im większego zakresu kompetencji stanowić może pozytywną zmianę w podejściu UE względem kryzysów, jak również mogłoby skutkować bardziej odpowiednimi i szybszymi interwencjami. Stoi to jednak często w sprzeczności z aktualnymi interesami państw członkowskich, które wolałyby nie zwiększać kompetencji unijnych ambasad. Problemem wciąż pozostaje długi proces podejmowania decyzji o niezmiennie sztwnym i biurokratycznym charakterze, skupiony wokół centralnych instytucji w Brukseli.

- Nowe strategie polityczne powinny być tworzone tak aby sprostać kompleksowym i nowo wyłaniającym się wyzwaniom, takim jak zagrożenia hybrydowe czy brutalny ekstremizm. Powinny one również stanowić ostrzeżenie dla stron konfliktu oraz podmiotów utrudniających

procesy pokojowe, że odpowiedź ze strony Europy jest w stanie przyjść szybko i może być dotkliwa (np. w postaci wcześniej uzgodnionych i szybko uruchamianych sankcji) – innymi słowy, istnieje zestaw wstępnie uzgodnionych środków reagowania, które mogą być zastosowane.

## Skuteczniejsze wczesne działania i zapobieganie konfliktom

- W wielu przypadkach informacja o podjęciu działań w ramach systemu wczesnego reagowania przez UE nie jest powszechnie dostępna (przykład niektórych wyborów w Afryce). W niektórych przypadkach miał miejsce intensywny dialog pomiędzy liderami instytucji wysyłających obserwatorów wyborów, wspieranych przez miejscowe delegacje, co przyczyniło się do decyzji zaakceptowania wyników wyborów (i mogło zapobiec wybuchowi konfliktu).

- W innych przypadkach, jak pokazują konflikty na Kaukazie, informacje ostrzegające o eskalacji były dostępne, jednakże brakowało zgody wśród państw członkowskich na podjęcie bardziej zdecydowanych działań politycznych, np. by wysłać misję UE albo zagrozić użyciem sankcji, by zapobiec eskalacji.

- W celu zapewnienia pełniejszej realizacji interesów UE w państwach objętych konfliktem, więcej uwagi oraz działań powinno zostać poświęconych zapobieganiu samym konfliktom. Prewencja jest jednak koncepcją problematyczną do przyjęcia przez państwa członkowskie oraz ich elektoraty jako priorytet, powodem czego jest trudność w zmierzeniu ilościowych oraz jakościowych potencjalnych rezultatów w stosunku do wydarzenia, które jeszcze nie miało miejsca.

- UE posiada nieefektywne mechanizmy zapobiegania konfliktom, częściowo w wyniku słabości w implementowaniu działań następujących po wykorzystaniu mechanizmów wczesnego ostrzegania. Jasno sprecyzowany zestaw narzędzi i systemów szybkiego reagowania na wczesne ostrzeżenia – oraz sekwencjonowanie i koordynacja tych narzędzi – jak również odpowiednie szkolenia, są konieczne dla poprawy efektywności UE we wsparciu zapobieganiu konfliktom.

- UE powinna kontynuować zwiększenie roli delegatur poprzez dobór wykwalifikowanej kadry. Delegatury stały się prawdziwym atutem i powinny być wzmocniane, szczególnie w nawiązywaniu relacji z lokalnymi i regionalnymi partnerami. Będą miały one realny wpływ w prowadzeniu istotnych analiz politycznych oraz w dostarczaniu wartościowych informacji o realiach w terenie



## Koordinacja działań państw i instytucji oraz równoważenie interesów

- Wola polityczna i konwergencja interesów państw członkowskich są kluczowe dla skutecznego zaangażowania w konflikty. Pokazały to przykłady interwencji w kontekście konfliktów, które wcześniej odniosły znaczne sukcesy, w tym w szczególności Mali i Republika Środkowoafrykańska. W obu przypadkach wyodrębnione było państwo przewodnie (Francja), oba miały prawne umocowanie (Rada Bezpieczeństwa), a także istniała wyraźna zgoda między stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa co do działania.

- „Wielka trójka” (Francja, Niemcy, Wielka Brytania) nie postrzega konfliktów jako kwestii o znaczeniu priorytetowym, jeśli nie mają one miejsca w ich bezpośrednim sąsiedztwie, stąd nie jest ona chętna do rozszerzania politycznego kapitału w tym kontekście. Jednak wiele problemów dotyczących te kraje jest właśnie efektem tychże konfliktów (np. migracja), więc istotne jest poszukiwanie formuły dla szybkiej zgody politycznej i wsparcia dla wczesnego działania.

- Jak skuteczne może być wypracowanie wspólnego systemu interesów częściowo zobrazował konsensus wytworzony wokół Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Pozwolił on na działanie oddolne prowadzone przez wspólnoty, nakierowując kraje na kurs zbliżeniowy z Unią i działając przewencyjnie, np. na Bałkanach.

- Specjalne formuły negocjacji, nie włączające wszystkich stron - tak jak Normandzka Czwórka w rozmowach na temat konfliktu na Ukrainie - powinny być postrzegane jako konieczność i być umiejscowione w szerszym kontekście politycznym. Jednocześnie pokazują one, że kluczem do udanego zaangażowania w konflikty jest działanie UE jako całość, ponad podziałami – co pokazuje utrzymanie sankcji wobec Rosji jako elementu nacisku.

- Istotne może być wzmocnienie roli specjalnych wysłanników UE (EU Special Representatives), którzy odpowiadają za obszary tematyczne (np. prawa człowieka) czy regiony (np. Róg Afryki) oraz zaangażowani są w zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów. Ryzykiem takiego działania jest pojawienie się konfliktu interesów oraz nakładania się kompetencji między delegaturami UE, a specjalnymi wysłannikami. Specjalni wysłannicy postrzegani są jako „należący” do państw członkowskich - są mianowani przez Radę, do której to przysyłają raporty ze swojej działalności, co czyni je bardzo atrakcyjnym elementem skutecznego przeprowadzenia interwencji, z punktu widze-

nia państw członkowskich. W tym kontekście, mogą służyć jako „natychmiastowe” dopasowywanie interesów państw członkowskich.



Prelegenci: **Maciej Popowski**, Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w Procesie Rozszerzenia w Komisji Europejskiej, **Martin Griffiths**, Dyrektor Wykonawczy Europejskiego Instytutu Pokoju, **Fredrik Wesslau**, Dyrektor Programu „Wider Europe” w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych

Moderator: **Peter Brorsen**, Dyrektor ds. Stosunków Zewnętrznych i Europy w Europejskim Instytucie Pokoju



Prelegenci: **Antonio Missiroli**, Dyrektor Instytutu Unii Europejskiej ds. Studiów nad Bezpieczeństwem, **Jan Techau**, Dyrektor Carnegie Europe, **Sonya Reines-Dijvanides**, Dyrektor Wykonawczy European Peacebuilding Liason Office, **Roland Freudenstein**, Zastępca Dyrektora Martens Centre

Moderator: **Marcin Buzanski**, Dyrektor Programu Strategii na rzecz Pokoju i Stabilizacji





## Program Strategii na rzecz Pokoju i Stabilizacji

Program Strategii na rzecz Pokoju i Stabilizacji odpowiada na potrzebę dyskusji nad nowymi strategiami na rzecz międzynarodowych działań budowania i utrzymania pokoju na obszarach objętych konfliktami.

Główne cele programu:

- Analiza strategii wobec konfliktów międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych oraz wypracowywanie rekomendacji dla strategii na rzecz stabilizacji i pokoju, ze szczególnym naciskiem na rolę instytucji międzynarodowych.
- Współtworzenie sieci instytucji i osób zaangażowanych w kwestie zapewnienia stabilizacji i pokoju na świecie oraz promowanie wypracowanego stanowiska i jego wdrażanie w polityce wobec konfliktów.
- Promowanie polskiego zaangażowania eksperckiego i wspieranie działań Polski w obszarze analizy i tworzenia strategii wobec konfliktów.

Jednym z priorytetów programu jest analiza aktualnej polityki państw Zachodu wobec kryzysów i konfliktów zbrojnych w szerokim sąsiedztwie Europy oraz wypracowanie strategii na rzecz wspierania porozumień politycznych i działań stabilizacyjnych.

Program ma na celu znalezienie politycznych, dyplomatycznych, militarnych i ekonomicznych środków, które pozwolą stworzyć wspólne strategie rozwiązywania konfliktów, a następnie skuteczne przeprowadzenie procesów pokojowych. Szczególną rolę odgrywa analiza możliwości koordynacji działań NATO, UE, OBWE, a także ONZ i regionalnych podmiotów w procesie wprowadzenia działań stabilizacyjnych i pokojowych, jak również po ich zakończeniu.

W ostatnim czasie miało wiele wydarzeń istotnych z punktu widzenia zmiany polityki wobec konfliktów. Przykładem mogą być ustalenia szczytu NATO w Warszawie, przegląd misji pokojowych i architektury budowy pokoju ONZ czy tworzenie Globalnej Strategii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego tworząc Program na rzecz Pokoju i Stabilizacji zamierza włączyć się w debatę publiczną dot. analizy efektów tych wydarzeń.

W ramach programu organizowany jest cykl seminariów zagranicznych, m.in. w Brukseli i w Nowym Jorku. Seminaria będą platformą wymiany poglądów między urzędnikami państwowymi, funkcjonariuszami organizacji międzynarodowych, ekspertami ds. bezpieczeństwa i polityki zagranicznej oraz przedstawicielami think tanków i innych organizacji pozarządowych.

Po seminariach powstanie raport przedstawiający wnioski z przeprowadzonych dyskusji. Dodatkowo prezentacja wyników seminariów i końcowych rekomendacji odbędzie się w trakcie organizowanego przez Fundację im. Kazimierza Pułaskiego, Warsaw Security Forum 2016, odbywającego się w dniach 26–28 października 2016 roku (<http://warsawsecurityforum.org/>).





**Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego**

