

Operacje pokojowe i polityka wobec konfliktów

– potrzebne zmiany i miejsce Polski

ONZ obchodzi swoje 70-lecie (1945-2015) w trudnym momencie. Pierwszy raz od zakończenia zimnej wojny zwiększyła się liczba konfliktów zbrojnych na świecie. Wojny domowe i więcej regionów zapalnych, przekładają się na rosnące liczby ofiar i największy od czasów II wojny światowej kryzys humanitarny. Według danych Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców, aktualnie przesiedlonych przez wojny i konflikty jest prawie 60 milionów osób.

Taki stan rzeczy jest spowodowany przez wiele czynników. Trzy wydają się najpoważniejsze. Po pierwsze, są to szerzące się ponadpaństwowe, zorganizowane, zbrojne ruchy ekstremistyczne, które powstają na bazie społeczeństw pozbawionych szans rozwojowych i tożsamości narodowej. Po drugie, chwiejne lub upadające struktury państwowe, zdominowane przez uzbrojone elity, które funkcjonują w ramach skonfliktowanych grup etnicznych i religijnych w obrębie sztucznych i spornych granic. Trzecim jest wyłaniająca się próba sił mocarstw światowych i regionalnych, widoczna m.in. w Syrii, na Ukrainie czy na Morzu Południowochińskim.

Wobec takiej mieszanki zderzających się interesów, wygaszanie i stabilizowanie konfliktów, a szczególnie budowanie trwałego pokoju, jest niezwykle trudne. Jednak konsekwencje w postaci powstania tzw. Państwa Islamskiego i kryzys uchodźców powinny zmusić do odważniejszych działań. Jednym z głównych mechanizmów dostępnych społeczności międzynarodowej do stabilizowania krajów i terytoriów, na których toczą się konflikty

”
Polska powinna być aktywniejszym uczestnikiem procesów międzynarodowych związanych z tworzeniem strategii i polityki wobec zapobiegania i rozwiązywania konfliktów zbrojnych. Przez wiele lat Polska budowała pozycje i prestiż zaangażowaniem w operacje pokojowe ONZ. Warszawa powinna kontynuować tę tradycję, jak i promować bliższą współpracę ONZ z UE i NATO.
“

zbrojne, są operacje pokojowe. Aby mogły spełniać jednak swoją rolę w dzisiejszych realiach, wymagają zasadniczych reform.

Reformowanie operacji pokojowych

Aktualnie funkcjonuje ponad 35 operacji pokojowych ONZ. Część z nich posiada kontyngent wojskowy lub policyjny, część funkcjonuje jako cywilne misje wspierające dialog polityczny i procesy pokojowe, a niektóre z misji łączą oba elementy. W ramach misji ONZ służy ok. 120 tys. „błękitnych hełmów”, tworząc najliczniejszą formację wojskową operującą w strefach wojennych na świecie. Są jednak za małe i za słabo wyposażone, aby pilnować porozumień pokojowych i zawieszenia broni, prowadząc jednocześnie funkcje policyjne i ochraniając ludność cywilną na terytoriach tak rozległych jak Demokratyczna Republika Konga, Mali, Darfur czy Sudan Południowy (razem powierzchnia prawie połowy Europy).

Wyzwaniem są również nieadekwatne mandaty misji. Sporna jest kwestia użycia siły wykraczającej poza obronę własną i cywili, których mają ochraniać (np. przeciwko zbrojnym grupom). Ingerencja w (często wątpliwą) suwerenność władzy na terytorium, na którym prowadzone są operacje, jest kolejnym elementem spornym. Współczesne wyzwania bezpieczeństwa regularnie podważają wyłącznie rozjemczy charakter operacji ONZ. Zadania „stabilizacyjne” są już zapisane w mandatach wielu z nich (np. operacje w Mali, Haiti, czy Republice Środkowoafrykańskiej). W Demokratycznej Republice Konga po raz pierwszy została stworzona jednostka w ramach sił ONZ wspierająca armie w walce z partyzantami.

Konieczne jest wzmocnienie mandatów politycznych misji, ich możliwości w zakresie mediacji pomiędzy zwaśnionymi stronami, a także ich lepsza integracja z całym systemem ONZ operującym na danym terytorium w ramach wsparcia procesu pokojowego. Potrzebne są także zmiany w systemach planowania i zarządzania misjami oraz szybki rozwój zdolności logistycznych i wywiadowczych. Kadra cywilna powinna być lepiej przygotowana i mocniej zakorzeniona w realiach politycznych regionów operacji. Najważniejsze jest jednak znalezienie odpowiedniej woli politycznej dla tych zmian, które często są blokowane poprzez konflikt interesów w Radzie Bezpieczeństwa.

Szczyt ONZ dotyczący operacji pokojowych – początek reform czy garść obietnic?

Operacje pokojowe otrzymały zdecydowane wsparcie na szczycie Zgromadzenia Ogólnego (ZO) ONZ w 2015 r., podczas sesji której przewodniczył amerykański prezydent Barack Obama. Administracja Obamy słusznie uważa, że operacje pokojowe są znacznie korzystniejszą alternatywą (finansowo i politycznie) od potencjalnych interwencji amerykańskich. Barack Obama ogłosił też nową politykę zaangażowania w misje pokojowe, zwiększając wsparcie logistyczne, łącznie z szybkim przetrzutem wojsk, budową sieci baz, a także wsparciem wywiadowczym, szkoleniowym oraz w zakresie budowy „sił szybkiego reagowania” ONZ. To pierwsza taka formalna zmiana podejścia USA do zaangażowania sił w misje ONZ od czasu tragicznej misji w Somalii w 1993 roku.

Po raz pierwszy w historii siły ONZ dostały też silne wsparcie ze strony Chin, które zadeklarowały wysłanie 8000 żołnierzy i przekazanie ponad 100 mln USD na wzmocnienie operacji Unii Afrykańskiej. Państwa europejskie również obiecały wsparcie (np. Włochy stworzą specjalny batalion policyjny, Niemcy utworzą grupę inżynierjno-logistyczną, a Finlandia obiecała udział sił specjalnych i specjalistów od broni masowego rażenia). W sumie na szczycie 50 państw zadeklarowało oddelegowanie 40 tys. dodatkowych żołnierzy i policjantów, 10 kompanii inżynierjnych oraz m.in. 50 helikopterów i 20 szpitali polowych.

Zwrócono również uwagę na potrzebę znacznie bliższej spójności politycznej i operacyjnej pomiędzy operacjami pokojowymi a misjami stabilizacyjnymi, czy wręcz interwencjami pokojowymi. Jest prawdopodobne, że kolejna odsłona operacji pokojowych ONZ będzie się odbywała na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Błękitne hełmy mogą się pojawić w Libii, Jemenie czy Syrii w ramach stabilizowania potencjalnych porozumień politycznych (które w każdym układzie będą chwiejne). Jest to dobry moment, aby przygotować się do definiowania nowych mandatów w zakresie przeciwstawiania się tendencjom ekstremistycznym i działań antyterrorystycznych.

Strategiczne zbliżenie i koordynacja pomiędzy misjami ONZ, UE, NATO i organizacji regionalnych

Konieczne jest zbliżenie operacyjne i polityczne pomiędzy operacjami pokojowymi ONZ a interwencjami pokojowymi, misjami szkoleniowymi czy stabilizacyjnymi, wdrażanymi

przez UE, NATO, czy np. Unię Afrykańską. UE prowadzi aktualnie 17 misji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP). Z tego 6 to misje wojskowe, a 11 funkcjonuje jako misje cywilne. Łącznie to ponad 6 tys. personelu. Ich lokalizacje praktycznie pokrywają się z operacjami pokojowymi ONZ. Misje w ramach struktur NATO angażują 18 tysięcy żołnierzy, głównie w Afganistanie i Kosowie, ale również wspierają operacje na morzach i prowadzą misje szkoleniowe.

ONZ potrzebuje wsparcia Unii i NATO, by wzmocnić skuteczność swych operacji. Kluczowe będzie wsparcie w zakresie informacji i analizy wywiadowczej oraz systemów mobilnego zarządzania i mobilnych kwater dowodzenia, które można szybko przemieszczać na dużych terytoriach. ONZ liczy też na większe wsparcie logistyczne, inżynieryjne, w zakresie szybkiego przerzutu sił i sprzętu, technologii obrony przed improwizowanymi ładunkami wybuchowymi oraz pomocy medycznej. By zacieśnić współpracę, istniejące grupy robocze pomiędzy organizacjami powinny mieć formułę stałą, a nie tylko łącznikową. Bliższa koordynacja na poziomie planowania wymaga dodatkowego wysiłku, żeby połączyć odmienne mechanizmy instytucyjne, cechujące się odmienną kulturą organizacyjną i biurokratyczną.

Pewne wspólne działania zostały ostatnio sprawdzone w Republice Środkowoafrykańskiej czy Mali. W krajach tych misje przeszły transformację od unijnych operacji interwencyjnych (opartych na siłach francuskich) do misji pokojowych ONZ. Wiele pozostaje jednak do zrobienia. Kluczowe będzie wzmocnienie mechanizmów koordynacji i optymalizacji środków podejmowania decyzji politycznych. Prawdziwy przełom nastąpi, gdy wszystkie organizacje będą planować misje w ramach wspierania szerokiego procesu pokojowego. To jednak trudne w momencie, gdy zderzają się dziesiątki interesów państw członkowskich, państw regionu, w którym się toczą konflikty, jak i mocarstw światowych.

Rola Polski

Polska powinna być aktywniejszym uczestnikiem procesów międzynarodowych związanych z tworzeniem strategii i polityki wobec zapobiegania i rozwiązywania konfliktów zbrojnych. Przez wiele lat Polska budowała pozycje i prestiż zaangażowaniem w operacje pokojowe ONZ. Warszawa powinna kontynuować tę tradycję, jak i promować bliższą współpracę ONZ z UE i NATO. RP powinna powrócić do grona krajów wysyłających żołnierzy na misje pokojowe, jak i rozważyć zaangażowanie w nie sił specjalnych, bądź wysłanie wsparcia

inżynierskiego czy logistycznego. Równie istotne mogłyby być wysłanie zespołów policjantów czy ekspertów cywilnych w dziedzinach takich jak teleinformatyka, ekonomia czy administracja państwowa.

Polska może również powoli budować większą bezpośrednią rolę we wspieraniu procesów pokojowych. RP jest krajem wobec którego nie ma negatywnych konotacji (np. kolonialnych czy z okresu zimnej wojny) wśród stron konfliktów oraz krajem, którego inicjatywy, jako coraz ważniejszego gracza UE, mogą być przychylnie rozważane. To może być element budowania roli Polski jako kraju o podejściu neutralnym, jednak z możliwościami aktywnego zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów – czasami w roli mediatora, czasami aktywnie wspierającego działania operacyjne, czy budującego konsensus polityczny do podjęcia działań, np. na forum unijnym.

Wyzwaniem dla wdrażania takiej polityki są bez wątpienia zasoby finansowe. RP nie może konkurować z większością państw Zachodu jako donator. Nie jest też w stanie finansować samodzielnie dużych operacji. Nie znaczy to jednak, że Warszawa nie może być bardziej widoczna i skuteczna. Realizacja takiej polityki jest w dużej mierze kwestią optymalizacji środków i ich strategicznego wykorzystania. Można też stawiać znacznie większy nacisk na wykorzystanie zasobów eksperckich w ramach sektorów akademickiego, pozarządowego i prywatnego w oparciu o szeroką strategię polityczną.

Interes Polski a misje pokojowe

W ramach operacji ONZ polskie siły zbrojne mogą uzyskać kolejne ważne doświadczenie. Misje pokojowe są doskonałym „poligonem” dla żołnierzy – okazją do zdobycia kontaktów międzynarodowych i praktycznych umiejętności. Są możliwością uczestniczenia w działaniach stabilizacyjnych, ochronie ludności, bronienu linii demarkacyjnych pomiędzy walczącymi stronami czy ochronie konwojów humanitarnych. To samo dotyczy zaangażowania w misje unijne w ramach CSDP. Zwiększenie aktywności poza granicami nie musi odbywać się kosztem inwestycji we własne możliwości obronne. Strategiczne wyważenie polityki wewnętrznego rozwoju z aktywnością poza granicami kraju jest optymalną formą budowy bezpieczeństwa.

Wobec istniejących konfliktów, intensywne zabiegi na rzecz stworzenia jednolitej polityki unijnej realizowanej we współpracy z NATO i ONZ są dla Polski ważne. Polskie władze

powinny być partnerem merytorycznym w tworzeniu polityki wobec procesów pokojowych, wspierającym negocjacje i mediacje, odgrywającym konstruktywną rolę również na Bliskim Wschodzie czy w Afryce. Włączając się aktywnie w koordynację polityki międzynarodowej na rzecz pokoju Warszawa wesprze długofalowy proces budowy swojej pozycji i wizerunku, który realizowany konsekwentnie przyczyni się do zwiększania wpływu w innych regionach, lepszych relacji z partnerami i wzrostu „soft power” Polski.

Obranie takiego kursu na pewno wspomogą starania Polski o niestale miejsce w Radzie Bezpieczeństwa na kadencję w latach 2018-2019. Pokazanie konstruktywnej aktywności i tworzenie nowych inicjatyw, jak i powrót do operacji ONZ, będą z pewnością atutem. Ważny będzie również szczyt NATO w Warszawie w 2016 r., gdzie podkreślenie wagi problemu konfliktów na „południu” sojuszu oraz pokazanie naszego konstruktywnego zaangażowania w ich rozwiązywanie, będzie jedną z lepszych strategii dla budowania konsensu wokół priorytetowych działań na „flance wschodniej”. Kryzysy na „południowej flance” są też podstawowym motorem (obok ekonomicznych grup interesów) prowadzącym do normalizacji stosunków z Rosją, kosztem zbliżania Ukrainy do Europy i podstawowych interesów RP.

Jak deklarował przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ Prezydent RP Andrzej Duda: „gotowi jesteśmy zwiększać nasz bezpośredni wkład w dzieło utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Tym motywowane właśnie jest także zgłoszenie naszej kandydatury na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa”. Polski rząd będzie miał szansę pokazać, że traktuje te zapewnienia poważnie.

Rekomendacje dla Polski

1. Należy powrócić do zaangażowania się w operacje pokojowe ONZ – wysyłając żołnierzy, personel cywilny i angażując się merytorycznie i organizacyjnie w ich reformę – ze znacznie silniejszym naciskiem na realia polityczne w konfliktach i grupowanie ich w ramach procesu pokojowego.
2. Należy działać na rzecz wzmocnienia i ujednoczenia polityki UE wobec konfliktów, angażując się w kreowanie polityki wspierania procesów pokojowych, prezentując nowe inicjatywy, moderując dyskusje i promując wzmocnione partnerstwo pomiędzy NATO, ONZ i organizacjami regionalnymi.

3. RP powinna skonsolidować strategicznie działania na arenie międzynarodowej, pozycjonując się jako aktywny propagator reform i zmian w polityce bezpieczeństwa. Należy w tym celu zorganizować szereg inicjatyw/konferencji na platformach ONZ, UE, OECD, OBWE i pozarządowych – promując kandydaturę do RB ONZ.

4. Należy wykorzystać organizację szczytu NATO w Warszawie, aby przedyskutować koncepcję kompleksowego podejścia do stabilizowania regionów zapalnych poprzez połączenie operacji stabilizacyjnych, pokojowych i wsparcia procesów politycznych. Należy też zintegrować strategię działań na „flance południowej” NATO oraz w Afganistanie.

Autor: Marcin Bużański, Research Fellow Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner i Richard Lugar.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

www.pulaski.pl