

Joanna DOBROWOLSKA-POLAK

Stanowisko Polski wobec operacji wojskowych Unii Europejskiej w Afryce

Przez dekady Polska była aktywnym uczestnikiem międzynarodowych akcji na rzecz pokoju i bezpieczeństwa. W 2013 r. obchodziła 60. rocznicę pierwszego udziału w inicjatywie pokojowej – w 1953 r. została członkiem Komisji Rozjemczej Państw Neutralnych na półwyspie koreańskim oraz 40. jubileusz pierwszego aktywnego udziału w misjach stabilizacyjnych – rozpoczętej w 1973 r. misji UNEF na półwyspie Synaj. Głównym partnerem polskich misji pozostawała Organizacja Narodów Zjednoczonych, w której koncentrowała się aktywność wojskowa i cywilna Polski. W trakcie procesu akcesyjnego do NATO i Unii Europejskiej oraz po przystąpieniu do tych organizacji, Polska zaangażowała się także w działalność stabilizacyjną NATO i antykryzysową Unii Europejskiej. Choć Polacy uczestniczyli w misjach *out of area*, prowadzonych przez obie te organizacje, przez długi czas oponowali wobec zwiększania zaangażowania NATO i UE w misjach kryzysowych poza ich granicami. Udział w nich postrzegano jako zagrożenie dla najważniejszej dla Polski funkcji NATO i UE (na obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – *Common Security and Defence Policy* – *CSDP*) – obrony zbiorowej.

Koncepcja zaangażowania

Obecna koncepcja propokojowego zaangażowania Polski, zarówno w zakresie misji cywilnych, jak i wojskowych na świecie, jest wynikiem doświadczeń wyniesionych z dwóch misji stabilizacyjnych NATO – w Afganistanie i Iraku. Po ich rozpoczęciu w 2001 r. i 2003 r., kiedy państwo przyjęło na siebie relatywnie duże obciążenie kadrowe i materialne, polskie władze zaczęły przebudowywać strukturę zaangażowania militarnego państwa poza granicami. Długotrwałe zaangażowanie w operację *ISAF* i misję sojuszniczą w Iraku wymusiło wycofanie kontyngentów wojskowych z operacji pokojowych ONZ i uniemożliwiło efektywne zaangażowanie w rozwój operacji pokojowych UE. Wobec niemocy zaangażowania pokojowego i stabilizacyjnego na wszystkich obszarach kryzysowych, na których ONZ, NATO i UE prowadziły misje wojskowe i cywilne, polskie władze dokonały oceny użyteczności misji pokojowych poszczególnych organizacji dla realizacji polskich interesów narodowych. W konsekwencji zhierarchizowano misje poszczególnych organizacji. Za nadrzędne dla interesów państwa uznano misje Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, kolejne miejsce zajęły misje prowadzone pod sztandarem ONZ, a na dalszej pozycji ulokowano głównie obserwacyjne misje OBWE. Osobną kategorię, zależną tylko od bieżącej woli poli-

tycznej, stanowiły misje stabilizacyjne, realizowane w celu dotrzymania zobowiązań sojuszniczych. Gradacja misji pokojowych okazała się być decydującą podczas określania miejsc dyslokacji polskich oddziałów wojskowych poza granicami w ostatniej dekadzie.

Nie bez znaczenia, dla oceny pozycji i roli misji Unii Europejskiej pośród misji innych organizacji, w których Polska może brać udział, stała się zmiana oceny amerykańskiego zaangażowania na świecie. Zmiany w polityce USA, dokonane po ataku terrorystycznym z 11 września 2001 r., w tym przeniesienie ciężaru amerykańskiego zaangażowania na obszar Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Azji i Pacyfiku, doprowadziły w Polsce do konstatacji, że aktywność amerykańska w obecnie priorytetowych dla USA regionach może pochłonąć tak dużą część ich zdolności do działania (i woli międzynarodowego zaangażowania), że kiedy państwa europejskie (w tym Polska), znajdą się w sytuacji zagrożenia, mogą nie otrzymać pomocy zgodnej ze swoimi oczekiwaniami (MSZ RP, 2011). Także dokonana przez USA w ramach walki z terroryzmem interwencja zbrojna w Iraku, choć wsparta przez Polskę, doprowadziła do przewartościowań w polskiej polityce. Podział w łonie wspólnoty transatlantyckiej, spowodowany interwencją i niemiecko-francuską negacją tego działania, unaoczniał polskiej dyplomacji rozbieżność interesów partnerów z obu stron Atlantyku i został zinterpretowany jako zagrożenie dla – ważnej dla Polski – sojuszniczej spójności. To właśnie ta „sojusznicza spójność” i „dotrzymywanie zobowiązań” wobec USA były głównym powodem polskiego zaangażowania w Iraku. Te same powody podawano podczas wspierania pomysłu budowy tarczy antyrakietowej w Europie. Impulsem dla Polski do głębokiej refleksji na temat pożądanej treści, gloryfikowanej przez Polskę „wiarygodności sojuszniczej wobec USA”, stała się zmiana polityki dokonana przez Baraka Obamę, w tym polepszenie stosunków z Francją i Niemcami oraz rezygnacja z budowy tarczy antyrakietowej.

Konstatacje ostatnich lat wpłynęły znacząco na postrzeganie przez Polskę roli Unii Europejskiej, jej wagi dla polskich interesów bezpieczeństwa oraz skali pożądanego polskiego udziału w działaniach zewnętrznych UE, w tym w misjach pokojowych. Obecnie rozwijanie zdolności UE do efektywnej obrony i reagowania kryzysowego wraz z aktywną partycypacją w NATO (jako głównym gwarantem obrony terytorialnej) oraz ze strategicznym partnerstwem ze Stanami Zjednoczonymi (USA zgodnie z oceną polskiego rządu „pozostaną w najbliższych latach kluczowym aktorem w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego”) – stanowią trzy filary bezpieczeństwa Polski (Rada Ministrów, 2012, s. 14).

Stosunek Polski do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE

Stosunek Polski do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na przestrzeni ostatnich lat znacząco się zmienił. Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej i w pierwszych latach członkostwa, Polska niezwykle sceptycznie podchodziła do koncepcji rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa europejskiej obrony, przedstawianej jako alternatywny do NATO sposób zapewniania bezpieczeństwa w regionie. Opowiadała się raczej za proponowaną w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego Eu-

ropejską Tożsamością Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Identity – ESDI*). Propozycje tworzenia wspólnego systemu bezpieczeństwa państw UE zawarte w Traktacie z Maastricht z 1993 r., zaprojektowane w Traktacie z Amsterdamu z 1997 r. i ukonkretnione w deklaracjach z Kolonii z 1999 r., Helsinek z 1999 r. i Feiry z 2000 r., postrzegane były jako zagrożenie dla spójności wspólnoty transatlantyckiej i nie znajdowały poparcia. Polacy negowali pomysł tworzenia równoległych do NATO struktur wojskowych i budowy w Unii Europejskiej niezależnej wojskowej zdolności do działania. Traktowali je jako próbę zminimalizowania amerykańskiego zaangażowania na kontynencie europejskim, co uważali za niezgodne z narodową racją stanu.

W czasie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską rząd polski, zobligowany do zaaprobowania wypracowanych przez unijne państwa założeń Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*), w 1998 r. formalnie uznał regulacje dotyczące *CFSP*, pozostał jednak wobec nich sceptyczny. Aprobowano prowadzenie przez UE misji zarządzania kryzysowego – w 2000 r. Polska zgłosiła do Sił Szybkiego Reagowania (*European Union Rapid Reaction Force*) stosunkowo spory kontyngent, liczący ponad 1,5 tys. żołnierzy – jednak starano się nie odnosić do ogólnego zamiaru, czyli budowy alternatywnego wobec systemu transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa europejskiego. W 2000 r. do polskiej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego wpisano włączenie państwa w polityczne i wojskowe struktury unijne, jednak nie zmieniło to polskiej optyki. Podczas wdrażania przez Unię postanowień Traktatu z Nicei z 2001 r. i unijno-natowskich negocjacji o wykorzystywaniu zasobów NATO podczas operacji prowadzonych przez Unię Europejską, Polska – podobnie jak Turcja – odnosiła się do tego pomysłu niechętnie. Choć Polska wsparła realizację pierwszej unijnej misji realizowanej w ramach *CSDP* (*Concordia* w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii – FYROM), jednak nie oznaczało to pełnej akceptacji dla unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ale było wyrazem polskiej woli solidarnego działania z unijnymi partnerami. W trakcie prac nad traktatem wprowadzającym Konstytucję dla Europy (podpisanym w 2004 r.) Polska, zgodnie z ówczesnymi założeniami bezpieczeństwa państwa, optowała za oddaniem prymatu w kształtowaniu obrony europejskich państw Sojuszowi Północnoatlantyckiemu, a nie Unii Europejskiej. Na zmianę tego stanowiska nie wywarły wpływu nowe regulacje dotyczące *CSDP* zawarte w Konstytucji dla Europy (nawet klauzule sojusznicza i solidarności, pożądane z perspektywy polskiej racji stanu), ani początkowo zapisy Traktatu z Lizbony z 2007 r.

Dopiero wydarzenia na arenie międzynarodowej, zachodzące równoległe do postępującej ewolucji koncepcji *CSDP* (szczególnie kryzysy na obszarze unijnej bliskiej zagranicy – na Kaukazie w 2008 r., a później także na Bliskim Wschodzie i w Maghrebie) oraz przewartościowanie priorytetów amerykańskiej polityki zagranicznej, doprowadziły do zmian w postrzeganiu przez Polskę Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE i pojawienia się politycznej woli korzystania z jej rozwiązań. Nie bez znaczenia dla reorientacji polityki była zmiana u steru rządów w Polsce. Nowy rząd Donalda Tuska docenił możliwości, jakie daje współdziałanie państw unijnych w ramach *CSDP* i zaczął aktywnie włączać się w budowę europejskiej zdolności do stabilizowania bezpieczeństwa i wzmacniania obrony, dążąc wręcz do przejęcia wiodącej roli w jej kształtowaniu. Polska wsparła francuskie wysiłki na rzecz efektywnej reformy *CSDP*

i wraz z Niemcami, działając w ramach Trójkąta Weimarskiego, w 2010 r. zaapelowała do Catherine Ashton, Wysokiej Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa o zwiększenie efektywności implementacji postanowień Traktatu Lizbońskiego.

Wzmocnienie efektywności CSDP stało się też jednym z zadań wyznaczonych do realizacji przez Polską Prezydencję w II połowie 2011 r. W ramy zadań prezydencji włączonych zostało wiele zadań dotyczących tej polityki. Dla części z nich udało się uzyskać aprobatę w trakcie prezydencji, pozostałe są dalej postulowane do realizacji przez polską dyplomację. Należą do nich:

- reforma struktur dowodzenia, rozwój planowania wyprzedzającego, poprawa zdolności prowadzenia operacji na poziomie strategicznym, poprawa mechanizmów wymiany informacji oraz harmonizacja współpracy cywilnej i wojskowej, w tym:
 - a) skupienie w jednym organie procesów planowania i prowadzenia operacji cywilnych i wojskowych, poprzez utworzenie Europejskiego Centrum Operacyjnego, do którego zadań należałaby koordynacja obu rodzajów misji. Utworzenie takiego centrum dałoby możliwość rzeczywiście zintegrowanego podejścia (*comprehensive approach*) i wykorzystania potencjału unijnego w zakresie zarządzania kryzysowego. W trakcie polskiej prezydencji zostało utworzone – po raz pierwszy w historii CSDP – Centrum Operacyjne dla operacji w Rogu Afryki;
 - b) powołanie Zastępcy Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz pionu przedstawicieli wojskowych państw członkowskich UE, wsparcie idei uruchomienia Dyrekcji ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (Polska przewiduje zwiększenie liczby własnych przedstawicieli cywilnych i wojskowych zatrudnionych w strukturach CSDP);
- reforma grup bojowych, polegająca na: rozszerzeniu ich składu o kontyngenty morskie i powietrzne, uelastycznieniu użycia grup bojowych i organizacji systemu ich transportu (8.12.2011 r. Rada ds. Zagranicznych przyjęła deklarację w sprawie finansowania w latach 2012–2013 transportu grup bojowych – w tym Weimarskiej Grupy Bojowej – z mechanizmu Athena). Odnośnie do grup bojowych, Polska popiera postulaty zgłoszone przez szwedzką prezydencję w 2009 r., dotyczące wykorzystywania tych grup w typowych misjach ESDP (także jako sił szybkiego reagowania – *initial entry force*) i postrzega je jako załączek przyszłych wspólnych sił stabilizacyjnych. Polska postuluje również kompleksowe podejście, także do grup bojowych i włączenie w ich ramy komponentów cywilnych odpowiedzialnych m.in. za przekazywanie pomocy humanitarnej i ratownictwo w sytuacjach katastrof naturalnych. Uważa również za korzystne wydłużenie dyżuru grup bojowych do 1 roku, przy czym gotowość do działania w pierwszym półroczu wynosiłaby 30 dni, w drugim 10 dni. Dałoby to Unii możliwość korzystania w jednym czasie z czterech grup bojowych i znacząco zwiększyłoby zdolność szybkiego reagowania UE. Od 1 stycznia 2013 r. dyżur pełniła złożona z oddziałów francuskich, niemieckich i polskich Weimarska Grupa Bojowa. Drugą – Wyszehradzką Grupę Bojową – Polska tworzy wraz z Czechami, Słowacją i Węgrami. Polska będzie jej państwem ramowym, polski kontyngent będzie liczył 1200 z 3000 żołnierzy. Wyszehradzka Grupa Bojowa będzie gotowa pełnić dyżur bojowy w pierwszej połowie 2016 r. (Ministrowie Obrony Grupy Wyszehradzkiej, 2012);

- rozwój wspólnego pozyskiwania i wykorzystywania zdolności obronnych UE (*Pooling & Sharing*). Polska popiera działanie Europejskiej Agencji Obrony, wspomagającej i koordynującej programy zbrojeniowe państw członkowskich Unii, opowiada się za rozwojem współpracy i komplementarności w zakresie przemysłów obronnych państw członkowskich, wspólnym prowadzeniem programów badawczych oraz budową europejskiego rynku uzbrojenia. Podkreślając jednak ograniczony budżet na cele wojskowe, szczególnie w sytuacji obecnego kryzysu finansowego, Polska podnosi, że realizacja tych zamierzeń powinna odbywać się w porozumieniu z NATO-wskimi działaniami w ramach inicjatywy *Smart Defence*. Dążąc do zwiększenia swojego udziału w rozwoju technologii Polska zabiega też o pełne członkostwo w Europejskiej Agencji Kosmicznej;
- dalszą harmonizację współpracy między NATO i UE, polegającą na rozwoju współpracy dyplomatycznej i zacieśnianiu stosunków w maksymalnym stopniu, dopuszczalnym w obliczu sporu turecko-cypryjskiego; współpracy w planowaniu operacyjnym między Europejską Agencją Obrony a Sojuszniczym Dowództwem NATO ds. Transformacji (którą, jak udowodnił konflikt libijski, należy znacząco poprawić) i modyfikację formuły Belin Plus;
- rozwój współpracy w zakresie reagowania kryzysowego między Unią Europejską i Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie;
- rozwój współpracy w ramach CSDP ze wschodnimi sąsiadami UE, szczególnie państwami należącymi do Partnerstwa Wschodniego i z Rosją, polegające na:
 - a) udziale partnerów ze Wschodu w szkoleniach, w tym w kursach Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony, co skutkowałoby zwiększeniem znajomości mechanizmów działania CSDP i przekazywaniem dobrych praktyk;
 - b) wspieraniu reform struktur bezpieczeństwa w państwach Partnerstwa Wschodniego i stabilizowaniu procesów bezpieczeństwa za wschodnią granicą Unii;
 - c) zwiększaniu zaangażowania wschodnich sąsiadów UE w misje i operacje pokojowe, co pozytywnie wpłynęłoby zarówno na rozwój zdolności obronnych państw Partnerstwa Wschodniego oraz interoperacyjność ich sił zbrojnych, jak i na zwiększenie zdolności działania Unii Europejskiej na obszarach kryzysowych;
- rozwój współpracy z państwami Afryki Północnej (po ustabilizowaniu się sytuacji w regionie Maghrebu) w celu umacniania bezpieczeństwa na obszarze Partnerstwa Śródziemnomorskiego, w podobnym zakresie jak z państwami Partnerstwa Wschodniego.

Celem Polski dotyczącym CSDP, wyrażonym przez ministra spraw zagranicznych, Radosława Sikorskiego w expose w 2011 r., jest doprowadzenie rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, do sytuacji, w której „gdy w naszym sąsiedztwie – podobnie jak na Bałkanach w latach 90-tych – ponownie leje się krew, powinniśmy jako Europa móc mówić językiem dyplomacji, za którym stoi siła” (MSZ RP, 2011). W 2012 r. rząd polski dookreślił pożądany stan stwierdzając, że za unijną dyplomacją musi stać „efektywna siła” (Rada Ministrów, 2012, s. 18).

Wobec braku zainteresowania kolejnych prezydencji (duńskiej i cypryjskiej) rozwojem CSDP oraz niewystarczająco efektywnym działaniem Wysokiej Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa na rzecz reformy tego sektora wspólnej polity-

ki, Polska – zgodnie z delegacją Traktatu z Lizbony – zdecydowała o rozwijaniu współpracy na rzecz bezpieczeństwa z państwami wyrażającymi taką wolę. Działanie takie zadeklarował polski minister spraw zagranicznych R. Sikorski, który w informacji o kierunkach polskiej polityki zagranicznej na forum polskiego parlamentu w kwietniu 2012 r. stwierdził: „Z doświadczenia polskiej prezydencji wynika, że Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej nie daje się niestety realizować w 27 państwach i należy zainicjować przewidzianą w Traktacie z Lizbony wzmocnioną współpracę państw chętnych” (MSZ RP, 2012). W konsekwencji Polska rozpoczęła prace na rzecz wzmocnienia *CSDP* w partnerstwie z Francją i Niemcami (w ramach Trójkąta Weimarskiego), a od 15.12.2012 r. w składzie poszerzonym o Włochy i Hiszpanię (Weimar Plus). Z perspektywy polskich interesów bezpieczeństwa istotne jest zakotwiczenie weimarskiej współpracy na gruncie prawa unijnego i zachowanie „otwartych drzwi” dla wszystkich członków Unii, którzy zechcą w tę współpracę się włączyć. Partykularną politykę państw w dziedzinie obronności (narodową i dwustronną), zamkniętą dla innych państw (taką jak francusko-brytyjska współpraca wojskowa), Polska postrzega jako zagrożenie dla spójności obrony i bezpieczeństwa Unii. Francja i Wielka Brytania we wzajemnych relacjach wojskowych unikają jakichkolwiek odniesień do tworzenia trwałej współpracy strukturalnej (*permanent structured cooperation*) organizowanej w ramach *CSDP*. Zachowanie obu państw podczas interwencji zbrojnej w Libii w 2011 r. i Mali w 2013 r. pokazały, że państwa te organizują operacje, korzystając z własnych zdolności bojowych i zdolności Sojuszu Północnoatlantyckiego, minimalizując rolę *CSDP*.

Według Polski, NATO i Unia Europejska mogą być wobec siebie komplementarne w dziedzinie obronności. NATO winno skupić się na obronie terytorium państw członkowskich i realizacji misji stabilizacyjnych, a Unia Europejska na przeprowadzaniu misji kryzysowych w sąsiedztwie Europy, przy zachowaniu jednak unijnej zdolności do obrony terytorium państw członkowskich. W przyjętej przez rząd w 2013 r. Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego do roku 2022 Polska, jako realizację celu „kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym”, postanowiła: „wzmacniać kolektywną obronę w ramach NATO” i „rozwijać zdolności UE do prowadzenia kompleksowych działań w zakresie reagowania kryzysowego” (Rada Ministrów RP, 2013, s. 39–42).

Z perspektywy rozważań o polskim zaangażowaniu w misje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce wymaga zaznaczenia, że obszarem, w którym Polska dostrzega konieczność kryzysowego reagowania w ramach *CSDP* jest region bliskiej zagranicy UE. Polska jednak różnicuje swoje zaangażowanie w poszczególnych częściach tego regionu. W państwach Partnerstwa Wschodniego oraz na Bałkanach i w Afganistanie przewiduje wykorzystywanie pełnego katalogu działań identyfikowanych w ramach *CSDP*, w tym prowadzenie misji cywilnych i wojskowych (Rada Ministrów, 2012). W państwach Partnerstwa Śródziemnomorskiego dopuszcza swój udział w misjach cywilnych i koncentruje się głównie na wspieraniu demokracji, poszanowania dla praw człowieka i promowaniu pozytywnych wzorców tranzycji systemowej. W tym regionie, spośród operacji wojskowych, Polska dopuszcza jedynie, realizując koncepcję dostrzymywania zobowiązań sojuszniczych, wysyłanie oddziałów wspierających główne siły sojuszników.

Użycie Polskich Sił Zbrojnych poza granicami państwa

Zgodnie z uregulowaniami formalnoprawnymi, polskie siły zbrojne mogą być używane poza granicami państwa w celu obrony kraju oraz państw sojuszniczych (Polska wykonuje wtedy zobowiązania stanowione art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego i art. 42.7 Traktatu z Lizbony) oraz w celu stabilizacji obszarów kryzysowych w ramach operacji reagowania kryzysowego i operacji antyterrorystycznych prowadzonych przez NATO, UE, OBWE, ONZ i koalicje chętnych państw.

Polskie Ministerstwo Obrony Narodowej dopuszcza udział w operacjach niezwiązanych z obroną terytorium państw członkowskich (*out of area*): tworzenia pokoju (*peacemaking*), zapobiegania konfliktom (*conflict prevention*), utrzymania pokoju (*peacekeeping*), budowania pokoju (*peacebuilding*), wymuszania pokoju (*peace enforcement*), humanitarnych (*humanitarian relief*), wspierających operacje humanitarne (*support to humanitarian operations*), wspierających operacje niesienia pomocy ofiarom katastrof (*support to disaster relief*), poszukiwawczo-ratowniczych (*search and rescue*), wsparcia ewakuacji ludności cywilnej (*support to non-combatant evacuation operations*), uwalniania zakładników (*extraction operations*), pomocy wojskowej władzom cywilnym (*military aid/support to civil authorities*), egzekwowania sankcji i embargo (*enforcement of sanctions and embargoes*). MON przewiduje także udział w operacjach prowadzonych w celu walki z terroryzmem: prewencyjnych (*anti terrorism*), likwidacji skutków ataków terrorystycznych (*consequence management*), przeciwterrorystycznych – czynnego zwalczania (*Counter Terrorism*) (Ministerstwo Obrony Narodowej RP, 2011, s. 87–88).

Użycie sił zbrojnych poza granicami dopuszczalne jest zarówno w formie długotrwałej (z rotacyjną zmianą oddziałów), jak i krótkotrwałej (bez rotacji), zależnie od potrzeb. Ogólne klauzule przewidują reagowanie kryzysowe i możliwość użycia wojsk w Europie, Azji i Afryce, jednak przekonania elit politycznych i wojskowych oraz praktyka ogranicza używanie sił zbrojnych do regionu bliskiej zagranicy UE i NATO, szczególnie do Bałkanów, Kaukazu Południowego oraz Bliskiego i Środkowego Wschodu, które są regionami o szczególnym znaczeniu dla polskich interesów narodowych.

Prawo używania siły przez wojsko polskie poza granicami państwa w akcjach innych niż obrona własnego terytorium przed agresją i operacje sojusznicze jest jednak obłożone istotnym ograniczeniem. W misjach stabilizacyjnych i operacjach pokojowych siła może być używana tylko w sposób reaktywny, proporcjonalnie do potrzeb i z bezwzględny poszanowaniem prawa humanitarnego.

Przypadki, w których poza granicami państwa żołnierze mogą użyć broni zostały uregulowane w polskim prawie wewnętrznym w roku 2010 (znowelizowany art. 7b Ustawy o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa). Oprócz upoważnienia do użycia broni, wynikającego z międzynarodowego mandatu misji (który może być ograniczony decyzją polskich organów państwa), polscy żołnierze mają także prawo użycia broni w celu: bezpośredniego odparcia ataku na życie, zdrowie i wolność osób, przeciwko osobie niepodporządkowującej się żądaniu natychmiastowego porzucenia broni, przeciwko osobie, która usiłuje odebrać broń osobie legalnie ją posiadającej, w sytuacji odparcia ataku na jednostkę wojskową (polską i sojuszniczą) lub obiekty i urządzenia ważne dla sił zbrojnych, w celu odparcia zamachu na mienie,

podczas którego narażone mogłyby być życie, zdrowie i wolność osób, w pościgu za osobą, która dopuściła się jednego z ww. działań oraz w celu ujęcia lub uniemożliwienia ucieczki zatrzymanej osobie. Żołnierze mają też prawo wyprzedzającego zastosowania broni w celu zapewnienia samoobrony, ochrony sprzętu i miejsca stacjonowania. Użycie broni musi być proporcjonalne do zagrożenia i maksymalnie mało dotkliwe dla ludności cywilnej. Żołnierze nie powinni używać broni przeciwko kobietom w widocznej ciąży, dzieciom do lat 13, osobom starszym i kalekim.

Praktyka, dotycząca używania siły podczas misji zagranicznych, została oceniona przez niezawisły polski sąd w procesie wytoczonym siedmiu żołnierzom, którzy 16.08.2007 r. – podczas służby w Afganistanie – dokonali ostrzału (z karabinu maszynowego i moździerzy) wioski Nanghar Khel i doprowadzili do śmierci sześciu oraz trwałego okaleczenia trzech afgańskich cywilów. Tocząca się sprawa sądowa przeciwko żołnierzom biorącym udział w ostrzale, stała się w Polsce synonimem konieczności bezwzględnego poszanowania prawa humanitarnego, przede wszystkim poszanowania życia i zdrowia cywilów niebiorących udziału w działaniach zbrojnych oraz obowiązku podporządkowania zasady konieczności wojennej zasadzie humanitaryzmu. Użycie siły przez żołnierzy podczas realizacji zadań poza granicami państwa powinno być ostatecznością, dopuszczalną tylko wtedy, kiedy zawiodą inne środki.

Pomimo uczestnictwa w 1999 r. w nieautoryzowanej przez Radę Bezpieczeństwa interwencji humanitarnej w Kosowie, późniejsze nadużycie prawa do interwencji zbrojnej w 2001 r. (Afganistan) i 2003 r. (Irak) spowodowało, także w Polsce, ograniczenie poparcia dla interwencji humanitarnej. Po światowym szczycie głów państw i rządów w 2005 r., na którym ograniczono wcześniej postulowane przez *International Commission on Intervention and State Sovereignty* prawo wykonywania – w zastępstwie państw – obowiązku ochrony obywateli przed przemocą (*Responsibility to Protect*) tylko do działań prowadzonych za zgodą Rady Bezpieczeństwa ONZ. Polska zaakceptowała to ograniczenie. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r. zadeklarowano poparcie dla rozwoju koncepcji *Responsibility to Protect*, w tym podjęcie wysiłków w celu „adaptacji ONZ do zmieniających się realiów międzynarodowych”, ale uznano jednocześnie konieczność uzyskania autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ dla każdej akcji wymuszenia pokoju (Rada Ministrów RP, 2007, s. 14). Polska obecnie opowiada się więc za współpracą bazującą na prawie, traktatach i zasadach międzynarodowych, zarówno w ramach akcji ONZ, jak i NATO oraz Unii Europejskiej. W ramach NATO Polska dodatkowo przykłada szczególną wagę do spójnego działania wszystkich sojuszników, natomiast w ramach Unii Europejskiej dopuszcza – zgodnie z regułami Traktatu z Lizbony – kooperację między wybranymi państwami chętnymi umacniać Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

Pobyty żołnierzy poza granicami regulują szczegółowo akty prawa wewnętrznego. Podstawę prawną pobytu i użycia polskich sił zbrojnych poza granicami stanowi Ustawa o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa z 1998 r. Zgodnie z jej regulacjami, o użyciu sił zbrojnych poza terytorium Polski w konflikcie zbrojnym, akcji sojuszniczej, operacji pokojowej lub operacji antyterrorystycznej, decyduje prezydent państwa, który podejmuje działanie na wniosek rządu (w trzech pierwszych przypadkach) lub premiera (w ostatnim). O pobycie sił zbrojnych za granicą w celu prowadzenia akcji ratowniczej, poszukiwawczej lub humanitarnej decydu-

je właściwy minister, sprawujący nadzór nad jednostkami, które mają wziąć udział w operacji (minister spraw wewnętrznych lub minister obrony). Zgoda na użycie lub pobyt sił zbrojnych musi szczegółowo określać: rodzaj wysyłanych jednostek wojskowych i ich liczebność; cel, zakres zadań, obszar działania i czas pozostawiania poza granicami państwa; uzbrojenie i sprzęt wojskowy; system dowodzenia i miejsce w międzynarodowych strukturach (jeśli siły wysyłane są wraz z kontyngentami innymi państw), organy państwa odpowiedzialne za ich pobyt oraz trasy i czas przemieszczania się sił zbrojnych (Ustawa, 1998).

Zaangażowanie wojskowe Polski w Afryce

Zaangażowanie Polski w Afryce w misjach UE na przełomie 2013 i 2014 r. jest relatywnie niewielkie i niewspółmierne do wielkości państwa oraz jego aspiracji do pełnienia znaczącej roli w ramach *CSDP*. Polski oddział zbrojny uczestniczy w jednej z czterech prowadzonych misji: *EUTM Mali (EU Training Mission in Mali)* – Misji Szkoleniowej UE w Mali. Została ona ustanowiona decyzją Rady Unii Europejskiej 17.01.2013 r. Polski Kontyngent Wojskowy w Mali, w liczbie 20 żołnierzy, stanowi 3,64% personelu misji, liczącego 550 osób. W składzie misji dominują instruktorzy (10 osób), a uzupełniają go saperzy (4 osoby), służby logistyczne (4 osoby) i dowódcy (2 osoby w sztabie szkoleniowym misji); (PKW Mali, 2014). Misja w Mali ma charakter doradczo-szkoleniowy, nie jest misją bojową. Kontyngent został wysłany w zgodzie z postanowieniem Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z dnia 7 lutego 2013 r. Służba Polaków rozpoczęła się 15 marca 2013 r., a realizacja zadań na obszarze misji w kwietniu 2013 r. Obecność wojskowa Polaków w Mali miała skończyć się wraz z końcem 2013 r., została jednak przedłużona do 18 maja 2014 r.

10.02.2014 r. Rada Europejska podjęła decyzję o uruchomieniu kolejnej misji wojskowej *EUFOR RCA (European Union Forces in Central African Republic)* – Misji UE w Republice Środkowoafrykańskiej. Zgodnie z wypowiedziami dla prasy (według stanu na 14.02.2014 r.) polski rząd rozważa wysłanie do Republiki Środkowoafrykańskiej kompanii żołnierzy (w liczbie 50–100 osób). Taki udział liczebny z dużym prawdopodobieństwem skutkowałby otrzymaniem do obsadzenia przez polskie wojsko stanowiska zastępcy szefa misji (PAP, 2014), ale żadne decyzje nie zostały jeszcze podjęte. Polska jest już zaangażowana w prowadzone pod francuskim dowództwem działania stabilizacyjne w Republice Środkowoafrykańskiej. 29.01.2014 r. prezydent B. Komorowski podpisał zgodę na użycie Polskiego Kontyngentu Wojskowego poza granicami państwa w celu wzmocnienia sił francuskich, które w ramach operacji *Sangaris* udzielają pomocy Misji Międzynarodowego Wsparcia Sił Afrykańskich w Republice Środkowoafrykańskiej (*Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine – MISCA*). W skład polskiego kontyngentu, który rozpoczął operację 1 lutego 2014 r., i ma ją prowadzić do 30.04.2014 r., uczestniczy 50 żołnierzy (pilotów i członków obsługi naziemnej) oddelegowanych wraz z samolotem C-130 Hercules. Pomoc udzielana francuskiemu wojsku jest działaniem spójnym z założoną koncepcją polskiej aktywności w ramach *CSDP* i zgodnym z Traktatem lizbońskim zacieśnianiem współpracy między „państwami chętnymi”, która Polska deklarowała realizować w ra-

mach współpracy Weimar Plus. 30.01.2014 r. gen. broni Lech Majewski zadeklarował, że wspólna z Francją operacja w Republice Środkowoafrykańskiej przyczyni się „do wzmocnienia współpracy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony” (BBN RP, 2014).

W trzeciej z misji prowadzonych przez UE na przełomie 2013 i 2014 r. – EUNAVFOR Atalanta (*EU Naval Force Somalia Operation Atalanta*) – pierwszej operacji sił morskich UE, prowadzonej w celu przeciwdziałania atakom piratów u wybrzeży Somalii, brało udział jedynie dwóch oficerów oddelegowanych do dowództwa operacji w Northwood. W czwartej misji wojskowej Misji Szkoleniowej w Somalii (*EU Training Mission in Somalia – EUTM Somalia*) polskie wojsko nie brało udziału.

W minionej dekadzie Polska w ograniczonym stopniu uczestniczyła w operacjach wojskowych UE w Afryce. Spośród czterech zakończonych misji: *Artemis* w Demokratycznej Republice Kongo (2003 r.), cywilno-wojskowej Misji Wsparcia dla Misji Unii Afrykańskiej w Sudanie/Darfurze – *AMIS (EU Support to Africa Union's enhanced Mission to Sudan/Darfur, 2005–2006)*, Sił UE w Demokratycznej Republice Kongo (*EUFOR RD Congo, 2006*) oraz Sił UE w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej (*EUFOR Tchad/RCA, 2008–2009*) Polacy wzięli udział w misjach: w EUFOR RD Congo (w liczbie 130 żołnierzy) i EUFOR Tchad/RCA (w liczbie 400 żołnierzy). Spośród wszystkich unijnych operacji wojskowych, w których uczestniczyli Polacy, misja w Czadzie była najtrudniejsza. Na polskich siłach zbrojnych spoczywała duża część zadań – wojsko polskie było drugim kontyngentem co do wielkości (wraz z równoważnymi mu siłami irlandzkimi) po siłach francuskich (w liczbie 1700 żołnierzy). W trudnych warunkach klimatycznych i infrastrukturalnych, prowadziło działania na rzecz ustabilizowania sytuacji w czadyjskim regionie Wadi Fira, zapewnienia ochrony przed atakami grup zbrojnych (lokalnych i dokonujących ataków z terytorium Sudanu) oraz umożliwienia rozlokowania i działania personelowi misji ONZ.

Na kształt i charakter polskiego udziału w misjach wojskowych UE mają wpływ przede wszystkim narodowe interesy bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z nimi, realizacja unijnych misji reagowania kryzysowego w Afryce, nie jest dla Polski celem nadrzędnym. Poprzez udział w operacjach pokojowych w tym regionie świata rząd Polski stara się wzmocnić europejską integrację w dziedzinie obronności i buduje swój wizerunek wiarygodnego sojusznika. Angażuje się w akcje, motywując je przede wszystkim „sojuszniczą koniecznością”, a w mniejszym stopniu ucieleśnianiem ideałów peacekeepingu, rozumianego jako pomoc ofiarom konfliktów i kryzysów humanitarnych.

Afryka leży poza regionem żywotnego zainteresowania Polski i można spodziewać się, że na obszarze tego kontynentu wojsko polskie nie przyjmie na siebie głównego ciężaru odpowiedzialności za stabilizację obszaru kryzysowego. Może występować raczej jako partner Republiki Federalnej Niemiec (nastawionej stosunkowo sceptycznie do aktywnej polityki reagowania kryzysowego) lub Francji (bardziej aktywnej w Afryce Subsaharyjskiej i na obszarze Maghrebu), udzielając wojskom tych państw głównie takiego wsparcia, które nie wymaga bezpośredniego udziału w działaniach bojowych. Wyjątkiem od tej zasady może być sytuacja, w której Rada Unii Europejskiej podejmie decyzję o wysłaniu w rejon kryzysu dyżurującej grupy bojowej. Choć w obecnej sytuacji prawdopodobieństwo ich udziału w misjach zagranicznych UE wydaje się małe, to jednak nie można wykluczyć takiego scenariusza w 2016 r., kiedy Polska – opowia-

dająca się za wykorzystywaniem grup bojowych – będzie państwem ramowym Wyszehradzkiej Grupy Bojowej.

Bibliografia

- BBN RP (2014), *Pożegnano kontyngent, który wesprze misję w Republice Środkowoafrykańskiej*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5207,Pożegnano-kontyngent-ktory-wesprze-misje-w-Re-publice-Srodkowoafrykanskiej.html?search=974538>, 30.01.2014.
- Malinowski K. (2013), *The Culture of National Security and the Transformation in Polish Security Policy*, w: *Poland's Security*, (red.) S. Wojciechowski, A. Potyrała, Berlin.
- Ministrowie Obrony Grupy Wyszehradzkiej (2012), *Joint Communiqué of the Ministers of Defence of the Visegrad Group*, Litoměřice, <http://www.mon.gov.pl/artukul/12818>.
- MON RP (2011), *Strategiczny Przegląd Obrony. Profesjonalne Siły Zbrojne RP w nowoczesnym państwie*, Warszawa.
- MSZ RP (2011), *Expose Ministra Spraw Zagranicznych RP Radosława Sikorskiego*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose2011/.
- MSZ RP (2012), *Expose Ministra Spraw Zagranicznych RP Radosława Sikorskiego*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2012/.
- PAP (2014), *Polska weźmie udział w misji UE w Rep. Środkowoafrykańskiej?*, www.pap.pl, 14.02.2014.
- PKW Mali (2014), *Polski Kontyngent Wojskowy w Republice Mali*, <http://www.pkwmali.wp.mil.pl/pl/8.html>, 14.02.2014.
- Przybylska-Maszner B. (2013), *Bezpieczeństwo Polski a Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, w: *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski*, (red.) S. Wojciechowski, A. Wejkszner, Warszawa–Poznań.
- Rada Ministrów RP (2013), *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022*, Warszawa.
- Rada Ministrów RP (2012), *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016*, Warszawa.
- Rada Ministrów RP (2007), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa.
- Santopinto F., Price M. (red.) (2013), *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings*, Brussels, <http://www.ceps.be/book/national-visions-eu-defence-policy-common-denominators-and-misunderstandings>.
- Ustawa o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa z dnia 17 grudnia 1998 r., Dz. U. 1998, Nr 162, poz. 1117, z późn. zmianami.

