

System zarządzania kryzysami Unii Europejskiej – znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego

Zmiana charakteru współczesnych zagrożeń oraz wzrost aspiracji Unii Europejskiej w kwestii pełniejszego wykorzystania własnego potencjału na arenie międzynarodowej postawiły tę organizację wobec konieczności opracowania różnych scenariuszy działania na wypadek zaistnienia okoliczności zagrażających bezpieczeństwu międzynarodowemu (w tym państwom członkowskim samej Unii). Obecnie coraz częściej efektywność systemów (politycznych) jest mierzona i oceniana w kategoriach odporności i zdolności szybkiego i elastycznego reagowania na zjawiska określane mianem kryzysów. Bezpieczeństwo narodowe nie jest już skoncentrowane wokół tradycyjnej wojny, ochrony suwerenności i integralności terytorialnej. Obejmuje również tzw. nietradycyjne składniki bezpieczeństwa, jak utrzymanie pokoju, operacje walki z handlem narkotykami i terroryzmem, zorganizowaną przestępczością, proliferacją BMZ, ochrona środowiska, wyciszanie konfliktów etnicznych. Obecnie następuje zmiana perspektywy postrzegania zagrożeń z narodowej na ogólnoswiatową – od wielu państw oczekuje się, że będą reagować nie tylko na własne sytuacje kryzysowe, ale że będą to czyniły na tyle skutecznie, by zagwarantować, iż kryzysy te nie zagrażą innym obszarom świata. Nieskuteczne zarządzanie kryzysami wewnętrznymi może nie tylko szkodzić wizerunkowi państwa na zewnątrz, ale też sprowokować interwencję. Społeczność międzynarodowa zobowiązuje każde państwo do zachowania kontroli nad swoimi problemami wewnętrznymi, jednak nie wszystkie państwa (z różnych powodów) są w stanie spełnić ten wymóg. Skutkuje to koniecznością tworzenia nowych mechanizmów reagowania, przede wszystkim dużo bardziej elastycznych niż w przeszłości. Charakter nowych zagrożeń uzmysławia też, jak ważne jest podejmowanie działań w jak najwcześniejszej fazie zagrożenia (antycypacja zagrożeń). Ponieważ jednak nie zawsze są one podejmowane lub nie zawsze przynoszą pożądane rezultaty, gdy już pojawi się zagrożenie (w różnych formach), rodzi się konieczność zarządzania kryzysem, aby nie dopuścić do pogorszenia się sytuacji. Skuteczna reakcja na kryzys wymaga dobrego planowania, w którym przewidywanie, komunikację, procesy decyzyjne należy zinstytucjonalizować, aby nadać im trwały charakter¹.

Pierwszym wyzwaniem jest sprecyzowanie, jak należy rozumieć ‘kryzys’ i jakiej dziedziny/dziedzin musi on dotyczyć, aby wymagane było podjęcie działań. W stosunkach międzynarodowych (zwłaszcza w obszarze tematyki dotyczącej bezpieczeństwa) tradycyjnie głównym kryterium zaistnienia kryzysu był poziom zagrożenia wojną lub konfliktem², a sam

¹ S. Larsson, E.-K. Olsson, B. Ramberg, *Crisis Management and the European Union Crisis Management*, w: *Crisis Decision Making in the European Union*, red. S. Larsson, E.-K. Olsson, B. Ramberg, Stockholm 2005, s. 9–17.

² G. Snyder, P. Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton University Press, Princeton 1977; R. N. Lebow, *Between Peace and War: The Nature of*

termin odnosił się do jednej z faz konfliktu w sekwencji: sprzeczność – spór–kryzys – konfrontacja zbrojna–regulacja. W kontekście państwa narodowego kryzys jest dość powszechnie definiowany jako pilne zagrożenie dla jego podstawowych funkcji lub wartości (społecznych, politycznych, ekonomicznych), które wymagają natychmiastowej reakcji ze strony podmiotów politycznych³. Jednak UE nie jest państwem opartym na zasadzie terytorialności, względem której można definiować zjawisko kryzysu. W przypadku tak złożonego podmiotu, ocena tego co jest, a co nie jest kryzysem ma przede wszystkim wymiar polityczny. Wielu badaczy ocenia, że słowo 'kryzys' w przeszłości było nadużywane, zwłaszcza w początkowych etapach istnienia Unii Europejskiej⁴, które obfitowały w ścieranie się interesów, załamania, przyspieszenia i spowolnienia interakcji. Wówczas termin ten nie dotyczył jednak zagrożeń dla bezpieczeństwa, lecz odnosił się do tarć o charakterze dyplomatycznym, do jakich dochodziło w trakcie długotrwałego i złożonego procesu negocyjacyjnego towarzyszącego powstawaniu, a następnie ewolucji Wspólnot. Jednak zmiana charakteru zagrożeń po zakończeniu zimnej wojny, pojawienie się nowych ich rodzajów oraz przejęcie przez tak złożony podmiot, jak Unia Europejska (organizacja międzynarodowa posiadająca osobowość prawną) funkcji wcześniej spełnianych przez narodowe rządy – konfrontuje ją z nowymi sytuacjami kryzysowymi⁵. W kategoriach kryzysu najczęściej definiuje się zagrożenia dla bezpieczeństwa, jednak wraz z rozszerzaniem się tej koncepcji zmienia się pojmowanie kryzysu, zwłaszcza w UE, której bezpieczeństwo ma bardzo szeroki wymiar i głęboką treść – poza wojskowym wymiarem i polityką obronną obejmuje również demokrację polityczną, stabilność społeczną, etniczną, gospodarczą i wiele innych. Pierwszym problemem w przypadku UE było zatem precyzyjne określenie, czym jest kryzys, gdyż zjawisko to może przybierać rozmaite formy i oznaczać różne rzeczy dla różnych podmiotów, które się na nią składają⁶.

Współczesne kryzysy stanowią szczególnego rodzaju wyzwanie ze względu na swoją zdolność szybkiego rozprzestrzeniania się i dowodzą, że skuteczne zarządzanie wykracza poza standardowe procedury administracyjne i polityczne. Efektywność każdego systemu (rządu, państwa, organizacji) mierzy się nie tylko w kategoriach konwencjonalnego zarządzania kryzysami, ale i w kategoriach odporności, elastyczności na kryzysy. Niektórym kryzysom można zapobiec, innym nie, nawet mimo najlepszego przygotowania⁷. Dlatego zdolność radzenia sobie z takimi sytuacjami (nie tylko w kategoriach przetrwania, ale i zarządzania ich następstwami) będzie coraz ważniejsza dla oceny efektywności i trwałości każdego systemu, organizacji. Rozwijające się współzależności oraz postęp naukowo-techniczny, który przyczynia się do generowania nowych form zagrożeń ujawniających się na każdym poziomie: lokalnym, narodowym i transnarodowym, sprawiają, że coraz częściej rządy stają wobec

International Crisis, John Hopkins University Press, Baltimore 1981; M. Brecher, *Crisis: In World Politics Theory and Reality*, Pergamon, New York 1993.

³ R. A. Boin, P. 't Hart, E. K. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge 2005; A. Boin, M. Ekengren, M. Rhinard, *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union*, Leiden University, April 2006, s. 2.

⁴ M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, London–New York–Fourth Estate 2005, s. 4.

⁵ E. K. Stern, *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Political Science Dept., Stockholm University, Stockholm 1999, s. 8; U. Rosenthal, A. Boin, L. K. Comfort, *Managing Crisis – Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois 2001.

⁶ S. Duke, *The EU and Crisis Management: Developments and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2002.

⁷ U. Rosenthal, A. Boin, L. K. Comfort, *Managing Crisis – Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois 2001.

konieczności pilnego reagowania w warunkach wysokiego poziomu ryzyka⁸, gdy nie do końca są znane przyczyny zjawiska, nie wiadomo co się dzieje i co należy zrobić, ale szybko należy podjąć jakieś działania⁹. Znajduje to wyraz w samej treści (zawartości) terminu 'kryzys', która ewoluje. Wspólnym mianownikiem wielu różnych definicji są trzy powtarzające się elementy: sytuacja, która zagraża celom o wysokim priorytecie dla danego podmiotu; mało czasu na podjęcie decyzji i działania; zaskoczenie członków podmiotu decyzyjnego, gdy już dojdzie do takiej sytuacji¹⁰. Rządy muszą też zaakceptować własne ograniczenia: w zasobach, planowaniu i kontrolowaniu zachowań społecznych¹¹. Częścią kryzysu jest bowiem rozdźwięk między oczekiwaniami społecznymi a realnymi możliwościami danej organizacji (państwa). Dość powszechne jest też przekonanie, że kryzysy stają się normą, i że na pewno nastąpią (w bliższej lub dalszej przyszłości). Pytanie nie brzmi więc: czy przygotowywać się na możliwość wystąpienia kryzysu, lecz jak robić to najlepiej. Z wyzwaniem tym wiąże się dwa zagadnienia: reagowanie kryzysowe i zarządzanie kryzysowe. Reagowanie kryzysowe denotuje podjęcie działania dopiero po wystąpieniu zjawiska postrzeganego jako zagrożenie, podczas gdy elementem zarządzania kryzysowego z definicji jest przewidywanie i przygotowywanie się na różne scenariusze wydarzeń. Efektywne reagowanie na kryzysy (zagrożenia) czy to naturalne, czy spowodowane przez człowieka, wymaga skutecznego zarządzania kryzysowego¹², które w coraz większym stopniu opiera się na zdolności skutecznego radzenia sobie z nieustającą zmianą, a nie na stabilności, dlatego bardziej niż na stosunkach hierarchicznych opiera się na powiązaniach sieciowych - zmiennych kooperantach i luźnych aliansach, z uwzględnieniem nieuniknionych współzależności zamiast dążenia do samowystarczalności. Jako proces, skuteczne zarządzanie kryzysowe posiada pewne określone cechy: 1) wymaga efektywnego przewidywania. Podmioty odpowiedzialne muszą nieustannie uprzedzać potencjalne kryzysy – wewnętrzne lub zewnętrzne – które mogłyby negatywnie wpłynąć na państwo; 2) dla osiągnięcia tego celu kluczowe jest pozyskiwanie i dystrybucja ważnych informacji, a następnie ich obiektywna analiza, która umożliwi decydom właściwy osąd sytuacji. To z kolei wymaga kompetentnej organizacji zarządzania kryzysowego, mechanizmów skutecznego dowodzenia i kontroli oraz odpowiednich zasobów.

Międzynarodowe zarządzanie kryzysami w ostatnich latach zmieniło się pod wieloma względami¹³:

- 1) znacząco rozszerzyło się spectrum zadań; o ile tradycyjne operacje utrzymania pokoju skupiały się na powstrzymaniu eskalacji działań militarnych, współczesne zarządza-

⁸ J. Eriksson, *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*, Ashgate, Aldershot 2001; B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security – A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Inc., London 1998.

⁹ U. Rosenthal, P. 't Hart, *Experts and Decision Makers in Crisis Situations*, „Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization” 1991, nr 12 (4), s. 350–372, www.politicsir.cass.anu.edu.au/.../hart/.../35%20Rose%20ntal%20&%20t%20, 08.10.2012.

¹⁰ C. F. Hermann, *International Crisis: Insights From Behavioral Research*, The Free Press, New York 1972.

¹¹ B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, CO: Lynne Rienner, Boulder 1991; B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security – A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Inc., London 1998; J. Eriksson, *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*, Ashgate, Aldershot 2001.

¹² Patrz np. J. Gryz, *Reagowanie kryzysowe w Unii Europejskiej*, w: *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura, charakter, obszary*, red. J. Gryz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 23–27.

¹³ C. Major, Ch. Molling, *More than wishful thinking? The EU, UN, NATO and the Comprehensive Approach to Military Crisis Management*, „Studia Diplomatica. The Brussels Journal of International Relations” 2009, vol. LXII, nr 3, s. 21–22.

nie kryzysami obejmuje również transformację społeczną, polityczną i ekonomiczną, niezbędną dla osiągnięcia całościowego i zrównoważonego, a przede wszystkim trwałego rozwiązania konfliktu; dlatego zakres zadań obejmuje dziś pomoc humanitarną, fizyczną ochronę jednostek, zapewnienie rządów prawa i stabilnego funkcjonowania instytucji politycznych;

- 2) wydłużył się czas trwania procesów zarządzania kryzysami, ponieważ działania z nimi związane zaczynają się już w najwcześniejszej możliwej fazie – zapobiegania konfliktowi; obecnie zarządzanie kryzysowe (w interwencjach humanitarnych) obejmuje zarówno budowanie pokoju, utrzymanie pokoju, jak i zarządzanie po konflikcie. Szczególne wyzwaniem stanowi zarządzanie na styku między nakładającymi się fazami;
- 3) wzrosła ilość aktorów zaangażowanych w zarządzanie kryzysami. Wynika to z rozszerzenia się spectrum zadań, które wymaga specyficznych instrumentów i ekspertów, których nie jest w stanie dostarczyć żaden pojedynczy aktor. Udział aktorów z regionu objętego kryzysem w zarządzaniu kryzysem jest nie tylko kluczowy dla zapewnienia trwałego rozwiązania, ale też zwiększa jego legitymizację.

Z punktu widzenia UE za kryzys można uznać zagrożenie dla jej podstawowych wartości, dlatego jest oczywiste, że nie jest możliwe stworzenie pełnej i wyczerpującej listy takich zagrożeń. W różnych instytucjach UE termin 'kryzys' długo pozostawał zarezerwowany niemal wyłącznie dla zagrożeń powstających poza granicami UE. Pozostałe zagrożenia pozostawiano niejako 'w gestii' państw członkowskich (aby same odpowiednio je zakwalifikowały) lub klasyfikowano jako inne kategorie zjawisk (pod innymi nazwami). Ostatnio termin kryzys coraz częściej pojawia się nie tylko w kontekście zagadnień wojskowych i bezpieczeństwa. Nie wydaje się zatem zasadne restrykcyjne rozgraniczanie zarządzania kryzysowego w dziedzinach nie-wojskowych (tzw. 'low politics') i wojskowych, związanych z polityką bezpieczeństwa w II filarze ('high politics') zważywszy, że kryzysy nie-wojskowe mogą eskalować w kwestie o wysokim priorytecie politycznym, z kolei kryzysy w dziedzinie bezpieczeństwa rzadko obejmują wyłącznie militarne kwestie¹⁴.

Analiza zagadnienia reagowania kryzysowego Unii Europejskiej ujawnia interesujący obraz ewolucji mechanizmów UE w tej dziedzinie¹⁵. Przede wszystkim, aby określić rolę, jaką organizacja powinna odgrywać w zarządzaniu kryzysami i sformułować Unijne zasady reagowania kryzysowego, należało odpowiedzieć na kilka zasadniczych pytań: 1) co UE powinna uznawać za kryzys?; dlaczego niektóre kryzysy (wydarzenia) zasługują na uwagę UE, a inne nie? Różnorodność współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa (ekonomiczne, ekologiczne, polityczne, militarne, humanitarne itd.) sprawia, że w każdej dziedzinie kryzys może przejawiać się inaczej, co wymaga odmiennych rodzajów reakcji i różnorodnych środków; 2) kryzys dla kogo? Kto ocenia czy kryzys dotyczy całej UE, czy tylko niektórych państw członkowskich¹⁶; 3) kryzys gdzie? Jaki jest geograficzny zasięg reagowania kryzysowego UE

¹⁴ S. Larsson, E.-K. Olsson, B. Ramberg, *Chapter 1. Crisis Management and the European Union*, w: *Crisis Decision Making in the European Union*, red. S. Larsson, E.-K. Olsson, B. Bamberg, Stockholm 2005, s. 9.

¹⁵ J. Schmidt, *European crisis management missions and human rights*, „European crisis management missions and human rights”, Paper prepared for the European Consortium for Political Research's Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, June 2010, s. 4–6, www.jhubc.it/cepr-porto/virtualpaperroom/050.pdf, 29.12.2012; R. Khol, *EU Civilian Crisis Management in Early 2010. The Beginning of a New Chapter Fraught with Complex Tasks*, Friedrich-Ebert-Stiftung International Policy Analysis, September 2010, s. 4.

¹⁶ Jeśli zamachy bombowe w Madrycie faktycznie były kryzysem dla UE, co go takim czyniło? Jakie wartości europejskie zostały zagrożone?

– czy obejmuje wyłącznie obszar jej państw członkowskich, czy sięga dalej – jeśli tak, to dokąd¹⁷?; 4) jakie są (lub powinny być) sposoby reagowania; 5) jakimi środkami UE powinna reagować – czy zasoby wykorzystywane do tego celu powinny znajdować się pod kontrolą państw członkowskich, czy oddane do dyspozycji wspólnej instytucji (jakiej?); 6) jakie powinny być cele reagowania kryzysowego – do czego należy dążyć po podjęciu działań?; 7) jaki powinien być podział kompetencji między instytucjami UE a jej państwami członkowskimi¹⁸?; 8) w jaki sposób należy finansować wspólne działania?; 9) w jaki sposób współpracować z innymi podmiotami (ONZ, OBWE, NATO) w reagowaniu kryzysowym?; 10) jakimi możliwościami dysponuje obecnie UE, aby skutecznie zarządzać kryzysami? Które mechanizmy już istnieją, a jakie powinny dopiero powstać? Aby odpowiedzieć na każde z powyższych pytań UE musiała przejść ewolucję i stopniowo dostosowywać się do formułowanych wobec niej zewnętrznych oczekiwań, rozwijając odpowiednie instrumenty zarządzania i reagowania kryzysowego. Składają się na nie struktury wojskowego i cywilnego zarządzania kryzysowego w ramach WPZiB/WPOiB, strategia bezpieczeństwa, klauzula solidarności, w ramach których UE ma mobilizować wszystkie dostępne środki. Problem polegał na tym, że instytucje UE nie były budowane na potrzeby doraźnego zarządzania kryzysowego, lecz w celu zapobiegania długotrwałym konfliktom. Obecnie ‘bezpieczeństwo UE’ dotyczy ochrony zestawu istotnych wartości dotyczących dobra obywateli UE, zarówno wewnątrz, jak i poza granicami samej UE. Zakres bezpieczeństwa UE rozciąga się od międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa do bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony praw konsumentów.

UE stoi obecnie wobec prawnych i politycznych wyzwań w zarządzaniu kryzysami, ale i konieczności zachowania wewnętrznej spójności politycznej i administracyjnej, aby sprawnie działać na zewnątrz, zwłaszcza że pojawiają się tzw. misje hybrydowe w trudnych i niejednoznacznych sytuacjach. Sposób oceniania sukcesów UE nie jest już mierzony wyłącznie w kategoriach realizowania misji i zbierania doświadczeń operacyjnych. Obecnie wymagania wobec UE rosną. Systematyczny wzrost zewnętrznych oczekiwań w stosunku do UE jako światowego aktora i podmiotu zarządzania kryzysowego to skutek rosnącej ilości zagrożeń oraz ambicji samej UE. Oczekuje się m.in.: coraz większej koordynacji wewnątrz- i międzyinstytucjonalnej oraz spójności między filarami osiąganą przez kreowanie prawa i politykę UE¹⁹, prowadzenia kilku operacji równocześnie²⁰ w zgodzie z międzynarodowym prawem humanitarnym²¹, wprowadzania pozytywnych zmian i przewodzenia wśród innych aktorów

¹⁷ Ch. Lindborg, *European Approaches to Civilian Crisis Management*, British American Security Information Council Special Report 2002.1, March 2002, s. 10, www.operationspaix.net/.../5994-v~European_Approaches_to_Civili, 9.10.2012.

¹⁸ M. Ekengren, M. Groenleer, *European Union crisis management: challenges for research and practice*, „Int. J. Emergency Management”, www.ec.europa.eu/echo/civil_protection/.../Research%20Programme.pdf, 9.10.2012.

¹⁹ V. Vanhoonacker, *The European Security and Defence Policy and Coherence Challenges in the Council*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, The Hague 2008, s. 145–156; K. Raube, *European Parliamentary Oversight of Crisis Management*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, The Hague 2008, s. 181–198.

²⁰ Deklaracja Rady dotycząca Wzmocnienia Możliwości z 11 grudnia 2008 r. Tekst Deklaracji jest dostępny na stronie Rady UE wśród dokumentów dotyczących zarządzania cywilnymi kryzysami, <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1378&lang=En>, 7.12.2012.

²¹ F. Naert, *Accountability for Violations of Human Rights Law by EU Forces*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, The Hague 2008, s. 375–393; M. Zwanenburg, *Toward a more Mature ESDP: Responsibility for Violations of International Humanitarian Law by EU Crisis Management*

międzynarodowych i instytucjonalnych. Kwestie te stały się bardziej pilne, gdy UE zaczęła realizować na coraz większą skalę trudniejsze operacje w ramach EPBiO, np. w Kosowie, Afganistanie, Czadzie. Gdyby zarządzanie tymi kryzysami nie powiodło się, UE ryzykowała utratę zaufania i wizerunek regionalnego i globalnego aktora służącego interesom międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zmusza to Unię do określenia się wobec oczekiwań ze strony różnych podmiotów - zarówno słabszych (oczekujących bardziej aktywnego zaangażowania z jej strony), jak i silniejszych (Stanów Zjednoczonych wymagających większego wkładu UE w operacje zewnętrzne)²². Z jednej strony UE jest krytykowana, że jej członkowie nie zapewniają niezbędnych środków militarnych w wystarczających ilościach, co nie pozwala Unii stać się wiarygodnym aktorem w dziedzinie militarnej. Równocześnie inni ostrzegają przed nadmierną militaryzacją zarządzania kryzysowego UE. Ostatecznie rezultat starań Unii określi nie tylko przyszłość europejskiego zarządzania kryzysami, ale i pozycję UE na arenie międzynarodowej. Odrębny problem stanowi luka między oczekiwaniami a możliwościami UE - niektórzy mogą oczekiwać od niej działania w sytuacjach nie kwalifikujących się jako kryzys europejski, dla którego brakuje możliwości zarządzania²³. Nie wszystkie kryzysy wymagają też reakcji UE - niektóre można lepiej rozwiązać na poziomie narodowym lub lokalnym. W odpowiedzi na te oczekiwania UE zwiększa swoje zewnętrzne zaangażowanie jako podmiot zarządzający kryzysami, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. UE zdobyła nowe instrumenty operacyjne i instytucjonalne przydatne w zarządzaniu kryzysami wraz z osiągnięciem statusu operacyjności przez EPBiO w 2003 r. i uzyskaną dzięki temu zdolnością do wsparcia siłą własnych wysiłków dyplomatycznych. Potwierdziła swoje zdolności operacyjne przeprowadzając blisko 30 operacji w ramach EPBiO²⁴, w tym 17 cywilnych lub cywilno-wojskowych, głównie w Afryce²⁵, i na zachodnich Bałkanach²⁶, u wschodnich sąsiadów UE²⁷, na Bliskim Wschodzie i w Azji. UE jest aktywna we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, które obejmuje pełny cykl konfliktu rozciągający się od zapobiegania konfliktom, aż po odbudowę po konflikcie oraz cały zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa UE. Składają się na nie zarówno cywilne, jak i wojskowe operacje zarządzania kryzysowego²⁸, mające służyć zapobieganiu przekształcania się kryzysu w konflikt, wymuszanie pokoju, utrzymanie i budowanie pokoju; ich liczba systematycznie wzrasta. Poszerza

Operations, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, The Hague 2008, s. 395–415.

²² S. Blockmans, R. A. Wessel, *The EU and crisis management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, Centre for the Law of EU External Relations, „Cleer Working Papers” 2009, nr 1, s. 1–50 (26), www.doc.utwente.nl/77157/1/Blockmans09eu.pdf, 17.12.2012.

²³ C. Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 3, s. 305–328.

²⁴ Strona Rady UE, operacje w ramach EPBiO, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g, 9.12.2012; F. Hoffmeister, *Inter-Pillar Coherence in the EU's Civilian Crisis Management*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, The Hague 2008, s. 157–180 (166), przypis 54.

²⁵ A. Abass, *EU Crisis Management in Africa: Progress, Problems and Prospects*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, The Hague 2008, s. 327–343.

²⁶ *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, red. M. Emerson, E. Gross, CEPS, Brussels 2007.

²⁷ F. Hoffmeister, *Inter-Pillar...*, op. cit.

²⁸ Zwykle rozróżnia się dwa rodzaje działań UE w dziedzinie zarządzania kryzysami: operacje zarządzania kryzysami i misje zarządzania kryzysami. O ile te pierwsze najczęściej obejmują także składnik wojskowy, to misje zarządzania kryzysami mają zazwyczaj cywilny charakter. Patrz np. M. Kuhn, *The System of EU Crisis Management – From Bringing Peace to Establishing Democracy?*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2009, red. A. von Bogdandy, R. Wolfrun, vol. 13, s. 247–266 (248).

się też geograficzny zasięg tych działań (sięgając już nie tylko na Bałkany, Kaukaz, region Morza Śródziemnego i Bliski Wschód, ale i na obszar Afryki i Azji). Choć UE przeprowadza operacje zarówno autonomicznie, jak i we współpracy z innymi organizacjami (zwłaszcza ONZ), to starannie dba o to, by w tym drugim przypadku zachować niezależność i działać na własnych warunkach. Wymaga to katalogu różnorodnych środków: od narzędzi dyplomatycznych i sankcji gospodarczych aż po cywilne i wojskowe misje na miejscu²⁹. Misje realizowane w ramach EPBiO mogą być wykorzystywane do operacji typu utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom oraz wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego poza terytorium UE. Systematycznie rozszerzany jest katalog możliwych misji (tzw. petersberskich³⁰), który od czasu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego (2009) obejmuje również działania rozbrojeniowe, misje doradztwa i wsparcia wojskowego, zapobieganie konfliktom oraz misje zbrojne służące stabilizowaniu sytuacji po konfliktach, a nawet walce z terroryzmem oraz wspieraniu państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach³¹. Cywilne misje zarządzania kryzysowego³² obejmują misje policyjne³³, misje budowania struktur państwowych i wprowadzania zasad państwa prawa, misje wsparcia kontroli granic, wsparcie reformy sektora bezpieczeństwa i misje monitorujące³⁴. Unia działa jako rozjemca między stronami konfliktu realizując misje rozbrojeniowe i demobilizacyjne (np. Aceh); wspomaga zarządzanie na granicach (Mołdowa/Ukraina); doradca w reformie systemu sprawiedliwości (Gruzja); szkoli siły policyjne i personel więzienny (Irak); reformator sektora bezpieczeństwa (Gwinea-Bissau); gwarant bezpieczeństwa podczas wyborów (DR Kongo); siły utrzymujące pokój na zaproszenie państwa wspólnie z innymi organizacjami, np. ONZ (Czad, b. Jugosłowiańska Republika Macedonii); odpiera zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa, w tym ze strony piratów i uzbrojonych bandytów (np. dla jednostek pływających u wybrzeży Somalii) i wspiera operacje pokojowe realizowane przez inne organizacje międzynarodowe (Czad i pośrednio Darfur)³⁵. Ten pobieżny katalog realizowanych misji pokazuje, że termin 'zarządzanie kryzysami' UE odnosi się do zewnętrznego wymiaru dostarczania bezpieczeństwa.

Ewolucja zdolności zarządzania kryzysowego UE na przestrzeni lat ukazuje dwa dominujące trendy³⁶. Pierwszy polega na stopniowej integracji cywilnych i wojskowych aspektów zarządzania kryzysami³⁷, głównie poprzez wprowadzanie hybrydowych (cywilno-wojskowych) operacji zarządzania kryzysami na mocy przyjętej przez Radę UE w 2008 r. Koncepcji

²⁹ S. Blockmans, *An introduction to the role of the EU in crisis management*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, The Hague 2008, s. 11.

³⁰ Misje petersberskie (oryg. „Petersberg-Tasks”), to zbiór zadań z zakresu polityki bezpieczeństwa, przyjęty do realizacji przez Unię Zachodnioeuropejską na konferencji Rady odbywającej się w hotelu na wzgórzu Petersberg k. Bonn (Niemcy) w 1992 roku. Są to zadania humanitarne, ratownicze, utrzymania i przywrócenia pokoju oraz zarządzania kryzysami. Na mocy Traktatu Amsterdamskiego zadania te zostały wprowadzone do TUE jako nowa kompetencja UE, pozwalająca UE na podjęcie działań bez wyraźnego mandatu ONZ.

³¹ S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, IV, s. 19–40 (28).

³² A. Antczak, *Unia Europejska. Bezpieczeństwo – Strategia – Interesy*, Józefów 2011, s. 63–72.

³³ M. Tałasiewicz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, www.zpsb.szczecin.pl, 13.12.2012.

³⁴ J. Schmidt, *European crisis management missions...*, op. cit., s. 3–4.

³⁵ S. Blockmans, R. A. Wessel, *The EU and crisis management: Will the Lisbon Treaty...*, op. cit., s. 1–50 (26).

³⁶ N. Hynek, *EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ*, „European Security” 2011, vol. 20, nr 1/March, s. 81–102 (87–88), <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2011.556622>, 12.11.2012.

³⁷ Ch. S. Chivvis, *EU Civilian Crisis Management. The Record So Far*, RAND, National Defense Research Institute 2010.

Zarządzania Kryzysami (np. akcje policyjne oraz bardziej złożone operacje, jak np. reformowanie sektora bezpieczeństwa lub misje typu Rozbrojenie, Demobilizacja, Reintegracja i Rehabilitacja). Drugi trend w zarządzaniu kryzysami UE, który prawdopodobnie będzie nasilał się jako rezultat wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, to rozwój kooperacji między UE a ONZ. Jest on kluczowy dla międzynarodowego bezpieczeństwa. Mimo że ONZ jest powszechną organizacją międzynarodową, która skupia niemal wszystkie uznawane państwa, to w sytuacjach kryzysowych często okazuje się mało skuteczna, powolna lub w ogóle niezdolna do podjęcia działania. Skłoniło to organizację do poszukiwania podmiotów gotowych do przeprowadzenia operacji pokojowych w jej imieniu lub za jej zgodą. W Agencji dla Pokoju (1992) i innych dokumentach³⁸ ONZ podkreśliła wzrost roli organizacji regionalnych w ponoszeniu ciężaru utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Unia Europejska stanowi ważnego partnera dla ONZ, bo jej państwa członkowskie dostarczają ok. 40% budżetu ONZ, ok. 40% budżetu na operacje utrzymania pokoju i ponad 50% oficjalnej pomocy na cele rozwojowe³⁹. Podczas szczytu Rady Europejskiej w Cannes w VI 1995 członkowie UE podkreślili 'rolę nie do zastąpienia' ONZ w dyplomacji prewencyjnej – tylko ONZ (RB) może podjąć decyzję o legalnym użyciu siły w stosunkach międzynarodowych. Art. 11 Traktatu o UE stwierdza, że WPZiB ma na celu zabezpieczenie wspólnych wartości i integralności UE w zgodzie z zasadami Karty NZ.

Współpraca UE z ONZ w zarządzaniu kryzysami rozpoczęła się na początku XXI w. i od tej pory w UE trwa bezprecedensowa instytucjonalizacja mechanizmów zarządzania kryzysami, niemająca odpowiednika w żadnej innej organizacji regionalnej. ONZ brakuje możliwości wykonawczych do prowadzenia własnych operacji pokojowych, a UE rozwija zdolności w tym kierunku. UE jest zainteresowana legitymizacją własnych działań przez ONZ (działanie na żądanie lub w imieniu ONZ), która daje podstawy prawne i legitymację działaniom UE w zarządzaniu kryzysowym. Każda prowadzona przez UE operacja militarna w ramach zarządzania kryzysowego odbywa się w zgodzie z zapisami rozdziału VII KNZ.

Kooperacja ONZ i UE w zarządzaniu kryzysami obejmuje cztery rodzaje działań, zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym⁴⁰: 1) tzw. podejście modułowe (segmentowe) – UE dostarcza konkretny składnik operacji ONZ (np. transport lotniczy); 2) model pomostowy (np. Operacja Artemis, EUFOR w Czadzie) – UE szybko interweniuje przez krótki okres czasu, z jasno określonym zadaniem, aby dać ONZ czas na zorganizowanie nowej operacji lub na zreorganizowanie już trwającej (np. operacja Artemis); 3) model stand-by (pozostawanie w gotowości), w którym od UE oczekuje się tymczasowego wzmocnienia trwającej operacji ONZ (np. EUFOR w DR Kongo od 2006); 4) operacje hybrydowe wspólnie prowadzone przez UE i ONZ (dotąd niewykorzystane). UE generalnie preferuje raczej operacje pomostowe – model stand-by jest uważany za bardziej skomplikowany, wymaga np. złożonej koordynacji między UE i ONZ, i wiążący się z większym ryzykiem. Ponadto model ten ma ograniczoną użyteczność (głównie w kontekście afrykańskim). Fakt, że UE woli wspierać operacje z mandatu ONZ niż bezpośrednio angażować się w operacje kierowane

³⁸ M.in. *Declaration on the enhancement of Cooperation between the UN and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*, General Assembly, A/RES/49/57, 9 Dec. 1994, www.un.org/documents/ga/res/49/a49r057.htm, 6.01.2013; *A Regional-Global Security Partnership: Challenges and Opportunities*, Report of the Secretary-General, A/61/204, S/2006/590, 28 July 2006, www.securitycouncilreport.org/atf/.../UNRO%20S2006%20590.pdf, 3.01.2013.

³⁹ *The enlarging European Union at the United Nations: Making multilateralism matter*, May 2004, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1005_en.htm, 14.12.2012.

⁴⁰ N. Hynek, *EU crisis management...*, op. cit.

przez ONZ ogranicza intensywność współpracy w zarządzaniu kryzysowym między oboma podmiotami⁴¹. Ogólnie da się zauważyć, że koncepcja zarządzania kryzysowego UE przesuwają się w kierunku bardziej złożonych operacji wymagających całościowego planowania i strategii. Ma to związek z Europejską Strategią Bezpieczeństwa z 2003 r., w której znalazło się pojęcie „całościowe bezpieczeństwo”, łączące pokój, rozwój i stabilność polityczną, co wymaga równoczesnego stosowania instrumentów cywilnych i wojskowych w zarządzaniu kryzysami.

Obie organizacje uzupełniają się w wysiłkach na rzecz zarządzania kryzysami, ale generalnie pozytywna ocena tej współpracy nie oznacza, że jest ona wolna od wad i ograniczeń na różnych poziomach aktywności. Ograniczenia te można podzielić na kilka kategorii⁴²:

1. Rywalizacja międzyinstytucjonalna – interakcje między instytucjami cechuje rywalizacja, ponieważ każda organizacja musi wypracować własną agendę i cele oraz nieustannie demonstrować, że jest zdolna realizować funkcje, do których została powołana, i dostosować się do nowych potrzeb. Rozwój zdolności zarządzania kryzysowego UE może zarówno wzmocnić, jak i osłabić efektywność operacji ONZ, bowiem istnienie dwóch organizacji wykonujących podobne zadania może skutkować marnotrawieniem ograniczonych zasobów i rywalizacją. Zarządzanie kryzysowe jest silnie upolitycznionym procesem, a ONZ i UE nie w każdym przypadku mają jego wspólną wizję. Obie organizacje dopiero rozwijają swoją pozycję jako aktorzy w dziedzinie zarządzania kryzysowego, którzy partnerstwo postrzegają jako priorytet drugiego rzędu, mimo że UE i ONZ są często przedstawiane jako ‘naturalni partnerzy’ w zarządzaniu kryzysowym⁴³.
2. Rozbieżne agendy polityczne – cele i zadania (politykę) organizacji międzynarodowych określają państwa członkowskie, których agendy mogą się różnić na poziomie poszczególnych instytucji. W efekcie państwa należące zarówno do UE, jak i do ONZ, w zależności od sytuacji mogą chcieć nadać priorytet jednej lub drugiej organizacji, lub przesunąć zasoby kosztem jednej z nich (np. faworyzując UE jako kanał zarządzania kryzysowego kosztem ONZ). Odmienne agendy polityczne wpływają też na różne koncepcje danej operacji, jej mandat lub podział zadań w jej trakcie. Strategiczne cele organizacji mogą się różnić z powodu odmiennych koncepcji własnych ról każdej z nich. Pokazał to przykład Czadu – ONZ oczekiwała, że EUFOR będzie działać jako wojskowy składnik misji ONZ, podczas gdy UE miała inną wizję własnego mandatu i roli akcentującą jej autonomię działania – ONZ miała przejąć od UE operację po roku trwania co oznaczało, że Unia może wycofać się z misji w określonym czasie i na własnych warunkach. W rezultacie UE prowadzi zarządzanie kryzysowe gdzie, kiedy i jak chce, podczas gdy ONZ wykonuje zadania, których inni nie chcą wykonywać⁴⁴, co nie wpływa pozytywnie na kooperację ONZ i UE. Rozbieżne agendy polityczne ujawniają się także w RB ONZ, co pokazał przypadek Kosowa i Gruzji, gdy sprzeciw Rosji negatywnie przełożył się na współpracę

⁴¹ Th. Tardy, *UN-EU Relations in Military Crisis Management: Institutionalisation and Key Constraints*, „Studia Diplomatica. The Brussels Journal of International Relations” 2009, vol. LXII, nr 3, s. 43–52 (52).

⁴² Ibidem, s. 47.

⁴³ *The Partnership between the UN and the EU. The UN and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*, UN, 2006, s. 6, www.unric.org/html/english/pdf/UN-EC%20Report.pdf, 29.12.2012.

⁴⁴ Th. Tardy, *UN-EU Relations in...*, op. cit., s. 49–50.

ONZ–UE⁴⁵. Co więcej, konieczność zalegalizowania operacji z użyciem siły UE przez RB ONZ daje państwu spoza UE (Rosja, Chiny) możliwość zawetowania jej działań⁴⁶, co stawia pod znakiem zapytania aspiracje Unii do bycia autonomicznym aktorem w skali globalnej. Aczkolwiek UE chce wspierać ONZ i działać w sposób legitymowany w ramach jej mandatu, to chce też zachować przestrzeń dla autonomii w pełnieniu swej roli w wielostronnym zarządzaniu kryzysowym czy to środkami wojskowymi, czy dyplomatycznymi. UE przywiązuje duże znaczenie do autonomii decyzji w kwestii wykorzystania zasobów militarnych. Rozwój stosunków między ONZ i UE dokonywał się z założeniem, że UE i jej członkowie będą wspierać operacje ONZ nie włączając się do nich. Wszystkie scenariusze kooperacji są oparte na tym założeniu. Od połowy lat 90. państwa europejskie ogólnie zaprzestały dostarczania oddziałów do operacji prowadzonych przez ONZ, chociaż finansują ok. 40% budżetu operacji utrzymania pokoju. Ta ich nieobecność rodzi wiele pytań, od faktycznej możliwości prowadzenia przez ONZ złożonych operacji wojskowych bez zasobów państw zachodnich aż po rozwijanie tzw. ‘zarządzania kryzysowego dwóch prędkości’ z dychotomią między operacjami pokojowymi ONZ (głównie prowadzonymi przez państwa rozwijające się) a operacjami UE lub NATO. Pojawił się nawet pogląd, że niektóre operacje UE (np. Artemis w DR Konga w 2003 i w 2006 oraz w Czadzie w 2007) mogłyby być zbędne, gdyby państwa Unii wcześniej się włączyły.

Relacje ONZ–UE odzwierciedlają też ogólną polaryzację społeczności międzynarodowej między Północą i Południem⁴⁷. Znajduje ona wyraz w zarządzaniu kryzysami, bo większość oddziałów oddelegowanych na potrzeby operacji kierowanych przez ONZ pochodzi z państw Południa, przy niemal całkowitym braku obecności państw z Północy, które angażują się w zarządzanie kryzysowe za pośrednictwem innych instytucji, takich jak UE i NATO. Nie wpływa to pozytywnie na współpracę ONZ–UE.

3. Zależność (hierarchia). Kolejne źródło napięć między ONZ i UE wynika z nierówności w relacjach wzajemnych, będących nieuchronną konsekwencją działania w tej samej dziedzinie. Próby uzyskania prymatu, wyższości przez jedną organizację nad drugą może działać przeciwko realnemu partnerstwu formalnie równych instytucji⁴⁸. ONZ chciałaby uzyskać pewien stopień prymatu w stosunkach z organizacjami regionalnymi, a UE dąży do zdominowania i określania agendy, w efekcie ONZ jest zmuszona wziąć to, co UE jest gotowa zaoferować. W większości scenariuszy współpracy ONZ–UE, to UE wspiera ONZ, aby złagodzić wyobrażoną lub faktyczną słabość ONZ (brak sił szybkiej reakcji, możliwości prowadzenia skutecznych operacji utrzymania pokoju, brak taktycznego wsparcia z powietrza, finansowania itp.). Dostawy nie zawsze odpowiadają konkretnemu zapotrzebowaniu – to, co UE jest gotowa wnieść do ONZ jest rezultatem jej wewnętrznego procesu decyzyjnego i niekoniecznie jest zgodne z oczekiwaniami ONZ.

⁴⁵ W przypadku Kosowa rozbieżności opóźniły decyzję RB ONZ o wysłaniu tam cywilnej misji przez UE i przekazanie misji przez ONZ–UE. W przypadku Gruzji w ogóle nie brano pod uwagę uzyskania rezolucji RB o Misji Monitorującej UE, głównie z powodu spodziewanego weta Rosji w RB i cywilnego charakteru misji.

⁴⁶ R. Zięba, *System bezpieczeństwa międzynarodowego ONZ – akcje w razie zagrożenia i naruszenia pokoju*, w: *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 77–101.

⁴⁷ Th. Tardy, *UN-EU Relations in...*, op. cit., s. 48.

⁴⁸ A. Henrikson, *The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations*, w: *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, red. L. Fawcett, A. Hurrell, New York 1995, s. 122–126.

4. Różnice strukturalne (odmienne struktury, kultury zarządzania kryzysowego i procedury obu organizacji). Doświadczenia ze współpracy Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych w realizacji misji wojskowych pokazują, że podczas wspólnych działań w rejonie operacji dochodzi do zderzenia dwóch kultur instytucjonalnych i systemów operacyjnych, co niejednokrotnie obniżało efektywność misji. UE i ONZ powinny zatem wspólnie opracować szczegółowe procedury współdziałania w takich przypadkach⁴⁹. Mieszanka międzyrządowego i supranarodowego podejścia wewnątrz UE, czyli kombinacja działań EPBiO oraz Komisji Europejskiej, komplikuje współpracę z ONZ, powiększa ilość partnerów uczestniczących i dezorientuje ich co do sposobu działania UE. Odmierna kolejność działań w fazie planowania utrudnia ich synchronizację między UE i ONZ, gdy należy rozpocząć równoległe misje (Czad). W ONZ większość planowania i część tworzenia sił odbywa się zanim zapadnie decyzja o rozpoczęciu misji, podczas gdy w UE planowanie operacyjne i tworzenie sił może rozpocząć się dopiero po przyjęciu decyzji o Wspólnym Działaniu przez Radę, co zwykle następuje po rezolucji RB ONZ. W przypadku operacji UE wspierających misje ONZ, problem jest mniej ostry, bo planowanie ONZ związane z przystosowaniem misji następuje po przyjęciu rezolucji przez RB ONZ. Stosunki ONZ–UE są dodatkowo komplikowane przez słabą łączność i brak wzajemnej znajomości struktur, metod pracy i kultur instytucjonalnych. Zważywszy złożoność instytucji i ilość informacji, które trzeba przeanalizować, wzajemna wiedza na poziomie roboczym nadal jest dość ograniczona.

Zakończenie

XXI w. charakteryzuje się wzrostem zapotrzebowania na narzędzia zarządzania kryzysowego, któremu towarzyszy ewolucja ONZ jako podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie międzynarodowego pokoju i wzrost znaczenia aktorów regionalnych współpracujących z ONZ w zarządzaniu kryzysami⁵⁰. Zjawiska te napędzają systematyczny rozwój kompetencji i zasobów zarządzania kryzysowego UE, dzięki któremu obie organizacje mogą stać się partnerami w operacjach pokojowych (*peace-keeping* i *peace-making*) i w wojskowym zarządzaniu kryzysami. Współpraca ta ma szansę stać się wzorcem dla współpracy ONZ z innymi organizacjami regionalnymi. Obie organizacje są też świadome własnych ograniczeń, gdyż doświadczyły bezsilności i braku potencjału militarnego podczas niektórych kryzysów (UE bez wsparcia militarnego ze strony USA nie była w stanie powstrzymać konfliktu na terenie byłej Jugosławii⁵¹, a ONZ ludobójstwa w Rwandzie). ONZ i UE nadal przechodzą transformację i adaptację do ewoluującego środowiska bezpieczeństwa. Obie organizacje zdołały rozwinąć i zinstytucjonalizować wzajemne relacje w sposób niespotykany w stosunkach ONZ z innymi organizacjami regionalnymi. Jednak ocena efektywności i rezultatów kooperacji Unii Europejskiej z ONZ nie jest jednoznaczna⁵². Mimo istnienia wielu zbieżności między

⁴⁹ Th. Tardy, *UN-EU Relations in...*, op. cit., s. 51.

⁵⁰ Ibidem, s. 47.

⁵¹ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, s. 1–22 (16).

⁵² Th. Tardy, *EU-UN Cooperation in Peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment*, w: *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism*, red. M. Ortega, „Chaillet Paper” 2005, nr 78, Paris: Institute for Security Studies, <http://www.egmontinstitute.be/papers/cc78-Text.pdf>, 29.12.2012.

oboma organizacjami w kwestii zarządzania bezpieczeństwem, ich stosunki w dziedzinie zarządzania kryzysowego są jednak ograniczane przez przeszkody polityczne, strukturalne, i kulturowe, które da się przezwyciężyć tylko do pewnego stopnia. Co więcej, nawet wypracowanie sprawnych struktur i mechanizmów koordynowania działań nie gwarantuje, że UE będzie wspierać ONZ w zarządzaniu kryzysami w sposób zgodny z jej oczekiwaniami, gdyż równie ważne (jeśli nie najważniejsze) są polityczne przesłanki decyzji UE o takim zaangażowaniu.

Na podstawie ilości dokumentów wypracowanych w ostatnich latach, które formalnie mają służyć sformalizowaniu współpracy ONZ i UE⁵³, można odnieść wrażenie, że kooperacja między ONZ i UE w zarządzaniu kryzysami jest oparta na solidnych podstawach, w rzeczywistości jednak częściej opiera się na działaniach ad hoc, które sprawdzają się lepiej niż inne modele interakcji międzyorganizacyjnych⁵⁴. Podpisanie 24 IX 2003 r. w Nowym Jorku Wspólnej Deklaracji UE i ONZ o współpracy w zarządzaniu kryzysowym nie wyciszyło obaw, czy rozwój zdolności UE nie wpłynie negatywnie na realizację zobowiązań wobec ONZ z uwagi na warunki, jakimi UE obwarowała swój udział w operacjach zarządzania kryzysowego ONZ. Choć obie organizacje doceniają korzyści wynikające ze wzmocnienia partnerstwa, to jego efektywność w większym stopniu zależy od politycznej woli państw członkowskich obu organizacji i dobrych relacji na poziomie operacyjnym niż skrupulatnych procedur, obowiązujących porozumień i instytucjonalizacji współpracy, choć niektóre jej aspekty wymagają dopracowania, np. wymiana informacji, wspólne podejmowanie decyzji, mechanizmy finansowania operacji (rządy rezygnują z wysyłania własnych oddziałów jeśli mają w całości ponieść związany z tym wysiłek finansowy – ponieważ nie istnieje uniwersalny mechanizm finansowania operacji zarządzania kryzysami, w rezultacie koszty są każdorazowo szacowane wg odrębnych kryteriów, w tym politycznych). Rozwijające się partnerstwo ONZ i UE w zarządzaniu kryzysami, mimo że nie wolne od wad, należy nadal umacniać jako przykład kooperacji ONZ z organizacjami regionalnymi. Zarządzanie kryzysami przez UE nie powinno jednak rozwijać się kosztem ONZ, a członkowie UE nie powinni traktować własnych wysiłków w tym zakresie jako alternatywy wobec działań ONZ. Dla obu organizacji niezwykle istotna jest troska o zachowanie wiarygodności jako aktorów zdolnych do działania z wykorzystaniem różnorodnego instrumentarium (w tym militarne-go). Obie organizacje odnoszą korzyści ze współpracy w zarządzaniu kryzysami – ONZ dzięki możliwości wykorzystania ilościowego i jakościowego potencjału UE, zwłaszcza w sytuacjach, gdy wymagana jest szybka reakcja, a UE dzięki rozszerzeniu i wzmocnieniu swojej obecności w skali międzynarodowej. Jak zauważa Richard Gowan⁵⁵, o ile ONZ jest osłabiana nadmiarem obowiązków i rozciągnięciem skromnych sił, to UE ma problem z rozszerzeniem zasięgu operacyjnego swoich sił⁵⁶ zważywszy, że ma do dyspozycji od-

⁵³ A. Novosseloff, *EU-United Nations Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*, IPA, International Peace Academy, New York, June 2004, http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/EU_UN_PARTNERSHIP.pdf, 20.10.2012.

⁵⁴ Council of the European Union, *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*, 2004, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUUN%20cooperation%20in%20Military%20Crisis%20Management%20Operations.pdf>, 23.11.2012.

⁵⁵ R. Gowan, *The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-2008*, „International Peacekeeping” 2008, vol. 15, nr 4/August, s. 453–469.

⁵⁶ K. Soder, *EU crisis management: an assessment of member states' contributions and positions*, April 2010, s. 2–3, www.reinhardmeyers.uni-muenster.de/.../Soder-EUCrisisManagement.pdf, 8.09.2012.

działy liczące łącznie ok. 10 tys. ludzi i nie zdołała osiągnąć poprawy jakości i zasięgu operacyjnego swoich sił⁵⁷.

Bibliografia

- Antczak A., *Unia Europejska. Bezpieczeństwo – Strategia – Interesy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2011.
- Regional-Global Security Partnership: Challenges and Opportunities*, Report of the Secretary-General, A/61/204, S/2006/590, 28 July 2006, www.securitycouncilreport.org/atf/.../UNRO%20S2006%20590.pdf.
- Abass A., *EU Crisis Management in Africa: Progress, Problems and Prospects*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, T.M.C. Asser Press, The Hague 2008.
- Blockmans S., *An introduction to the role of the EU in crisis management*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, T.M.C. Asser Press, The Hague 2008.
- Blockmans S., Wessel R. A., *The EU and crisis management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, „Cler Working Papers” 2009, nr 1, Centre for the Law of EU External Relations, www.doc.utwente.nl/77157/1/Blockmans09eu.pdf.
- Boin A., Ekengren M., Rhinard M., *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union*, Leiden University, April 2006.
- Boin R. A., 't Hart P., Stern E. K., Sundelius B., *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Brecher M., *Crisis: In World Politics Theory and Reality*, Pergamon, New York 1993.
- Buzan B., Waeber O., de Wilde J., *Security – A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Inc., London 1998.
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner, Boulder, CO 1991.
- Chivvis Ch. S., *EU Civilian Crisis Management. The Record So Far*, RAND, National Defense Research Institute 2010, <http://www.rand.org>.
- Council of the European Union, *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*, 2004, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUUN%20cooperation%20in%20Military%20Crisis%20Management%20Operations.pdf>.
- Declaration on the enhancement of Cooperation between the UN and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*, General Assembly, A/RES/49/57, 9 Dec. 1994, www.un.org/documents/ga/res/49/a49r057.htm.
- Duke S., *The EU and Crisis Management: Developments and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2002.
- Ekengren M., Groenleer M., *European Union crisis management: challenges for research and practice*, „Int. J. Emergency Management”, www.ec.europa.eu/echo/civil_protection/.../Research%20Programme.pdf.
- Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, red. M. Emerson, E. Gross, CEPS, Brussels 2007.
- Eriksson J., *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*, Ashgate, Aldershot 2001.
- Giegerich B., *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*, „Adelphi Paper” 2008, nr 397, IISS-Routledge, London.
- Gowan R., *The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006–2008*, „International Peacekeeping”, August 2008, vol. 15, nr 4.
- Gryz J., *Reagowanie kryzysowe w Unii Europejskiej*, w: *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura, charakter, obszary*, red. J. Gryz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Henrikson A., *The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations*, w: *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, red. L. Fawcett, A. Hurrell, New York 1995.

⁵⁷ W ramach NATO liczebność wojsk europejskich jest znacznie większa niż w przypadku tych oddanych do dyspozycji UE. B. Giegerich, *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*, „Adelphi Paper” 2008, nr 397, IISS-Routledge, London.

- Hermann C. F., *International Crisis: Insights From Behavioral Research*, The Free Press, New York 1972.
- Hill C., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 3.
- Hoffmeister F., *Inter-Pillar Coherence in the EU's Civilian Crisis Management*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, T.M.C. Asser Press, The Hague 2008.
- Hynek N., *EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil–military coordination and the future of the EU OHQ*, „European Security”, March 2011, vol. 20, nr 1, s. 81–102 (87–88), <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2011.556622>.
- Khol R., *EU Civilian Crisis Management in Early 2010. The Beginning of a New Chapter Fraught with Complex Tasks*, Friedrich-Ebert-Stiftung International Policy Analysis, September 2010.
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, IV.
- Kuhn M., *The System of EU Crisis Management – From Bringing Peace to Establishing Democracy?*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2009, red. A. von Bogdandy, R. Wolfrun, vol. 13.
- Larsson S., Olsson E.-K., Ramberg B., *Crisis Management and the European Union Crisis Management*, w: *Crisis Decision Making in the European Union*, red. S. Larsson, E.-K. Olsson, B. Ramberg, Stockholm 2005.
- Lebow R. N., *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, John Hopkins University Press, Baltimore 1981.
- Leonard M., *Why Europe Will Run the 21st Century*, London–New York–Fourth Estate 2005.
- Lindborg Ch., *European Approaches to Civilian Crisis Management*, British American Security Information Council Special Report 2002.1, March 2002, www.operationspaix.net/.../5994~v~European_Approaches_to_Civili.
- Major C., Molling Ch., *More than wishful thinking? The EU, UN, NATO and the Comprehensive Approach to Military Crisis Management*, „Studia Diplomatica. The Brussels Journal of International Relations” 2009, vol. LXII, nr 3.
- Naert F., *Accountability for Violations of Human Rights Law by EU Forces*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, T.M.C. Asser Press, The Hague 2008.
- Novosseloff A., *EU-United Nations Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*, IPA, International Peace Academy, New York, June 2004, http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/EU_UN_PARTNERSHIP.pdf.
- Raube K., *European Parliamentary Oversight of Crisis Management*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, T.M.C. Asser Press, The Hague 2008.
- Rosenthal U., Boin A., Comfort L. K., *Managing Crisis – Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois 2001.
- Rosenthal U., ‘t Hart P., *Experts and Decision Makers in Crisis Situations*, „Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization” 1991, nr 12 (4), s. 350–372, www.politicsir.cass.anu.edu.au/.../hart/.../35%20Rosenthal%20&%20t%20.
- Schmidt J., *European crisis management missions and human rights*, Paper prepared for the European Consortium for Political Research's Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, June 2010, s. 3–4, www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/050.pdf.
- Snyder G., Diesing P., *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton University Press, Princeton 1977.
- Soder K., *EU crisis management: an assessment of member states' contributions and positions*, April 2010, www.reinhardmeyers.uni-muenster.de/.../Soder-EUCrisisManagement.pdf.
- Stern E. K., *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Political Science Dept., Stockholm University, Stockholm 1999.
- Strona Rady UE, operacje w ramach EPBiO, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g.
- Tałasiewicz M., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, www.zpsb.szczecin.pl.
- Tardy Th., *EU-UN Cooperation in Peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment*, w: *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism*, red. M. Ortega, „Chaillot Paper” 2005, nr 78, Institute for Security Studies, Paris, <http://www.egmontinstitute.be/papers/cc78-Text.pdf>.

- Tardy Th., *UN-EU Relations in Military Crisis Management: Institutionalisation and Key Constraints*, „Studia Diplomatica. The Brussels Journal of International Relations” 2009, vol. LXII, nr 3.
- The enlarging European Union at the United Nations: Making multilateralism matter*, May 2004, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1005_en.htm.
- The Partnership between the UN and the EU. The UN and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*, UN, 2006, s. 6, www.unric.org/html/english/pdf/UN-EC%20Report.pdf.
- Vanhoonaeker V., *The European Security and Defence Policy and Coherence Challenges in the Council*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, T.M.C. Asser Press, The Hague 2008.
- Zięba R., *System bezpieczeństwa międzynarodowego ONZ – akcje w razie zagrożenia i naruszenia pokoju, Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006.
- Zwanenburg M., *Toward a more Mature ESDP: Responsibility for Violations of International Humanitarian Law by EU Crisis Management Operations*, w: *The European Union and crisis management: policy and legal aspects*, red. S. Blockmans, T.M.C. Asser Press, The Hague 2008.

The European Union's crisis management system – its significance for international security

Summary

The rapid evolution of numerous contemporary threats and the development of multilateralism constitute two significant driving forces for the intensified cooperation between the European Union and the United Nations as regards crisis management. Responding to crises (threats), both natural and man-induced, in an efficient manner requires effective crisis management in order to take steps as early as possible when a threat emerges. Given the increasing external expectations in this field addressed at the EU, it has gradually been developing relevant civil as well as military instruments of crisis management and response. The EU has also been developing collaboration with the UN which calls for increased commitment of regional organizations in bearing the costs of maintaining international peace and security. Although this cooperation is mutually beneficial, it is not free from weaknesses and limitations on various levels of operation.

