



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Polski/Polish

CZY UNIA EUROPEJSKA MOŻE ODBUDOWAĆ PODUPADAJĄCE KRAJE PRZEGLĄD EUROPEJSKIEGO POTENCJAŁU CYWILNEGO

STRESZCZENIE

Daniel Korski and Richard Gowan

**Can the EU Rebuild Failing States?
A Review of Europe's Civilian
Capacities**

Daniel Korski & Richard Gowan
Foreword by Jean-Marie Guéhenno



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Przedmowa autorstwa Jean-Marie Guéhenno

W ciągu nadchodzących dwóch dekad chroniczne słabości niektórych krajów i regionów mogą okazać się większym strategicznym wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej niż wyłonienie się nowych mocarstw, takich jak Chiny. Pomimo iż dowodzimy siłami pokojowymi ONZ od ośmiu lat, uważam, iż nie jesteśmy gotowi na to wyzwanie. Przyzwyczailiśmy się do równoważenia siły siłą, ale nie jesteśmy przystosowani, by radzić sobie ze słabościami: niestabilne kraje mogą wymagać interwencji sił pokojowych, jednakże wzmocnienie ich państwowości lub zarządzanie ich rozpadem wymaga znacznie bardziej złożonych strategii opartych na potencjale cywilnym.

Można by się spodziewać, że Unia Europejska, podobnież potęga cywilna par excellence, będzie przewodziła takim wysiłkom, a już na pewno pozostawi w tyle Stany Zjednoczone, często krytykowane za stosowanie polityki zdominowanej przez Pentagon. Amerykanie jednak szybko się uczą na swoich błędach popełnionych w Iraku i Afganistanie, energicznie budując swoje kompetencje cywilne. Pomimo postawienia sobie w roku 2004 ambitnych “celów cywilnych”, Europejczycy narażają się na pozostawienie w tyle.

Dziewięć lat temu w raporcie Brahimi przedstawiono mapę drogową przekształcenia sił pokojowych ONZ na podstawie doświadczeń niepowodzeń z lat 90-tych.. Obecnie, pomimo

swoich ograniczeń, ONZ jest znacznie lepiej przystosowana niż UE do stosowania swoich kompetencji zarówno cywilnych jak i wojskowych. UE musi teraz przejść podobną, szeroko zakrojoną reorganizację, a wspomniany raport jest dobrą podstawą.

Częścią problemu jest niesprawny podział pomiędzy Komisją Europejską i Sekretariatem Generalnym Rady UE w sytuacjach kryzysowych. Mogłem zaobserwować z pierwszej ręki - w Afganistanie, Demokratycznej Republice Kongo oraz w Kosowie - szkodliwe konsekwencje nadmiernie złożonych układów instytucjonalnych, oraz dogmatycznego, koncepcyjnego rozróżniania kwestii „bezpieczeństwa” i „rozwoju”, które nie ma sensu w sytuacjach kryzysowych stanowiących zagrożenie dla niestabilnych państw.

Traktat lizboński zapewnia ramy instytucjonalne, które powinny pozwolić UE wykroczyć poza szkodliwe podziały wewnętrzne. Raport ten jest istotny, ponieważ przedstawia plan działań przekształcenia wspomnianego nowego kierunku strategicznego w rzeczywistość operacyjną. Jak argumentują autorzy, konieczne są niecierpiące zwłoki działania na wielu frontach.

Po pierwsze, UE i państwa członkowskie muszą lepiej zdać sobie sprawę, co czyni wielopłaszczyznowe działania pokojowe bardziej efektywnymi: waga szybkości, czy to powstrzymania eskalacji wydarzeń do przemocy, czy też najlepszego wykorzystania szansy, która pojawia się tuż po zakończeniu konfliktu; potrzeba wszechstronnego przygotowania interwencji celem uzyskania najsilniejszego efektu, czyli czegoś, czego wyraźnie brakowało w wysiłkach społeczności międzynarodowej w Afganistanie; oraz, co najważniejsze, skoordynowania każdego aspektu działań - wojska, policji i organizacji cywilnych - z pojedynczą, całościową wizją polityczną.

Pod drugie, państwa członkowskie nie mogą traktować mobilizacji kompetencji cywilnych jako refleksji. Muszą one określić właściwą wiedzę i doświadczenie, potrzebne do przeprowadzenia szkolenia oraz stworzenia odpowiednich bodźców, które przyciągną najlepszych ludzi. Muszą wdrożyć systematyczne procedury sprawozdawcze oraz przekształcić obecnie doraźne i rozdzielne wysiłki poszczególnych państw w bardziej systematyczny projekt europejski.

Po trzecie, instytucjonalna machina w Brukseli oraz w poszczególnych misjach musi odzwierciedlać nowe rozumienie, jak działania pokojowe uczynić bardziej efektywnymi: Żadna struktura biurokratyczna ani komisja - bez względu na to, jak wybitni są jej członkowie - nie może mikrozarządzać złożonością wielopłaszczyznowego zaangażowania na odległość. Istnieje potrzeba, aby Bruksela zapewniła strategiczny nadzór i kierunek, a także jasno zdefiniowane kryteria dla Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w terenie, który otrzyma wszelkie konieczne uprawnienia w zakresie wszystkich elementów reprezentujących UE i możliwość podejmowania prawdziwych decyzji.

Konkretną kwestią wymagającą rozważenia jest integralność wojskowego łańcucha dowodzenia, należy jednak zauważyć, iż zbyt duży rozdział między aspektami wojskowymi i cywilnymi działań nie zdaje egzaminu, co Stany Zjednoczone odkryły w Iraku, a NATO - w Afganistanie. Większa integracja wysiłków UE w terenie musi być jednocześnie odzwierciedlona w Brukseli. Traktat lizboński oraz utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych stanowi szansę na poprawę wydajności maszyny europejskiej: wydajność operacyjna wymaga więcej zintegrowanego planowania oraz więcej skonsolidowanej informacji i ukierunkowania. Misje w terenie wymagają natomiast praktycznego wsparcia i może być konieczne zbudowanie nowego potencjału od podstaw. UE, podobnie jak ONZ, nie została skonstruowana do prowadzenia działań, zatem musi teraz zbudować odpowiedni potencjał do tego zadania i idąc w ślady ONZ powinna potrafić uniknąć popełnienia tych samych błędów

Raport ten krytycznie odnosi się do osiągnięć UE jako „potęgi cywilnej”. Być może jest to „trudna miłość”, ale dobra wieść jest taka, że żadna inna grupa krajów na świecie nie ma większego potencjału cywilnego niż UE, a badania opinii przeprowadzone w ponad 50 krajach wskazują na rosnące poparcie dla zwiększenia globalnych wpływów UE niż ma to miejsce w przypadku jakiegokolwiek innej światowej potęgi. Jest to nadzwyczajne wotum zaufania. Czy Europa potrafi spełnić pokładane w niej nadzieje?

Streszczenie

Unia Europejska dumna jest ze swojej tak zwanej „potęgi cywilnej”.¹ UE ma teoretycznie zdolność rozmieszczenia prawie 10 000 funkcjonariuszy policji w odległych teatrach działań, wykorzystania praktycznej wiedzy ponad 40 000 dyplomatów, zapewnienia finansowania z największego na świecie budżetu na rozwój oraz sprawienia, by zaangażowane siły cywilne działały w harmonii z siłami wojskowymi. Jest to podstawowy element potęgi w świecie, w którym stabilność Afganistanu, Jemenu lub Somalii postrzega się jako klucz do bezpieczeństwa na ulicach Hamburga, Marsylii i Manchesteru.

Taprzypuszczalna potęga cywilna jest jednak w dużym stopniu iluzoryczna. UE a trudem znajduje cywilów, by obsadzić misje w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), a rezultaty przeprowadzonych interwencji są często mierne. Na przykład: międzynarodowe organizacje przestępcze ciągle postrzegają „krajem możliwości”² pomimo tego, że europejskie siły policyjne szkoleniowe działają w regionie od niemalże dekady. Dziesięć lat po ustanowieniu EPBiO większość misji europejskich pozostaje niewielka, pozbawiona ambicji i bez większego znaczenia strategicznego.

Wzór bośniacki

Europejska misja szkolenia policji w Bośni z 2003 stała się

wzorem dla kolejnych misji: "budowanie potencjału" poprzez długofalową reformę sił policyjnych i bezpieczeństwa zwykle w formie małych zespołów europejskich ekspertów szkolących i prowadzących miejscowych urzędników egzekwowania prawa.

"Bośniacki wzór" mógł sprawdzić się na Bałkanach, regionie ze spuścizną autorytarnego nadzoru policyjnego wywodzącego się z ery komunistycznej,³ jednakże w innych miejscach model ten okazał się a się nieskuteczny. UE skupiła się na reformie wymiaru sprawiedliwości w miejscach, w których nie ustanowiono jeszcze podstaw bezpieczeństwa, takich jak Irak, Afganistan i Kongo lub w teatrach, w których ludność miejscowa nie ma żadnych bodźców, by współpracować politycznie, jak np. terytoria Palestyny.

Miejsca, w których UE będzie w przyszłości rozmieszczać swoje siły, najprawdopodobniej nie będą przypominać Bałkanów. Kolejna generacja wyzwań związanych z bezpieczeństwem będzie wymagać znacznie większego skupienia się na umiejętności zarządzania kryzysowego. Doświadczenia zdobyte przez UE w ciągu sześciu lat misji EPBiO mogą nie być wystarczające, aby umożliwić sprawne radzenie sobie z tymi wyzwaniami. Gdy UE rozmieszczała swoje siły na wrogich terytoriach, jej personel chroniły zwykle oddziały wojskowe ONZ, Stanów Zjednoczonych lub NATO, kiedy jednak siły udało się rozmieścić szybko bez ochrony, jak np. w Aceh i Gruzji, potencjał cywilny UE znalazł się pod ogromną presją. Misje cywilne UE są niezwykle słabo przygotowane, by radzić sobie z zagrożeniem własnego bezpieczeństwa, a UE z trudnością koordynuje działania sił cywilnych i wojskowych - nawet własnych sił pokojowych.

Problem państw członkowskich

UE nie ma własnych sił cywilnych, zatem uzależniona jest od państw członkowskich, które zapewniają personel dla jej misji. Większości rządów nie udaje się wykonać tego zadania.

Zatwierdzony w 2004 roku proces tak zwanego Cywilnego Celu Operacyjnego (CHG), był rygorystyczną próbą zachęcenia państw członkowskich, by zaangażowały cywilów w potencjalne scenariusze rozmieszczenia sił. Każde państwo członkowskie zobowiązało się do udostępnienia pewnej liczby cywilów, a pomimo tego proces CHG nie pozwolił UE stanąć twardo na nogach. Większość czołowych misji EPBiO prowadzonych w ostatnich latach – w Kosowie i Afganistanie – nigdy nie osiągnęło pełnej sprawności operacyjnej; samej tylko misji w Afganistanie brakuje 130 pracowników.

Niektóre trudności w rekrutacji występują we wszystkich państwach członkowskich. Członkowie personelu cywilnego zwykle pracują w dzień w sądach lub na posterunkach policji i wielu z nich nie będzie miała chęci spędzić pół roku z dala od rodziny. Nie ma zbyt wielu zachęt dla kadry kierowniczej, aby udostępnić pracowników; kiedy pracodawca otrzymuje zapotrzebowanie na pracowników, najczęściej oznacza to

po prostu problemy finansowe i osobowe. Nawet cywile, którzy wcześniej zobowiązują się wziąć udział w misji zagranicznej, wycofują się, gdy mają w perspektywie pół roku w Helmand.

Jednakże pomimo tych powszechnych problemów, poszczególne państwa członkowskie muszą wziąć na siebie większość winy za opłakany stan rekrutacji EPBiO. Nasze całociowe badanie potencjału cywilnego wszystkich 27 państw członkowskich ujawniło różnorodność metodologii szkolenia, planowania, sprawozdawczości i rekrutacji – oraz, oczywiście, liczby cywilów wysyłanych na misje. Niektóre państwa zdają się niezwykle poważnie podchodzić do swoich zobowiązań EPBiO, podczas gdy inne podejmują minimalny wysiłek.⁴

Profesjoniści

Dania, Finlandia, Niemcy, Holandia, Szwecja oraz Wielka Brytania

Kraje UE najlepiej radzące sobie w tej kwestii stosują obszerne i często obligatoryjne szkolenia dla cywilów, opracowały międzyrządowe procesy planowania oraz starają się uzyskać informację zwrotną od całego rozesłanego personelu, aby uczyć się na błędach. Finlandia i Niemcy opracowały plany ukierunkowane na zwiększenie potencjału cywilnego, natomiast inne rządy zobowiązały się do uczynienia tego samego w tej kategorii. Rekrutacja w tych krajach przeprowadzana jest ostrożnie i całociowo, często z jednostkami międzydepartamentalnymi, i wszystkie sześć bardzo poważnie podchodzi do integracji cywilno-wojskowej.

Podejmujący wysiłki

Austria, Belgia, Francja, Irlandia, Włochy oraz Rumunia

Kraje te wykazują chęć budowania swojego potencjału cywilnego, jednakże muszą jeszcze włożyć w to wiele koniecznej ciężkiej pracy. Chociaż Francja, Włochy i Rumunia wnoszą znaczący wkład w cywilne misje EPBiO w aspekcie liczby rozmieszczonych osób, to ich wkład jest niewystarczający w innych aspektach. Żaden z tych krajów nie przemyślał nazbyt dogłębnie rekrutacji i procedury sprawozdawczości we Francji i Włoszech są niezwykle niejednorodne. Procedury rekrutacyjne są we wszystkich tych krajach - za wyjątkiem Belgii - słabe i niewiele z nich stosuje kompleksowe podejście do szkoleń. Są jednak oznaki podejmowania wysiłków: Włochy, Belgia i Francja mają stałe jednostki planowania EPBiO i w większości tych krajów szkolenie jest przymusowe.

Agnostycy

Czechy, Węgry, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Hiszpania

Tych siedem krajów nie jest przekonanych co do korzyści płynących z misji cywilnych. Planowanie stanowi problem dla wszystkich siedmiu; każdy kraj zgłasza słabą współpracę

między ministerstwami i przyznaje, że cywilne zarządzanie kryzysowe nie cieszy się zainteresowaniem polityków. Sprawozdawczość w większości tych krajów jest nieformalna i nie powiązana z jakimkolwiek systemem uczenia się na błędach. Hiszpania jest ciekawym przypadkiem aspirującej potęgi cywilnej, która udostępnia zaledwie 2,8% zobowiązania Cywilnego Celu Operacyjnego (CHG), stając się w ten sposób krajem, który w największym stopniu nie dotrzymuje swoich zobowiązań w UE.

Obojętni

Bulgaria, Cypr, Estonia, Grecja, Łotwa, Litwa, Luksemburg i Malta

Oprócz Litwy, która podejmuje próby poprawy, żaden z krajów w tej kategorii nie traktuje poważnie zdania budowy potencjału cywilnego. Jedynie Grecja i Malta mają przymusowe szkolenia dla policji; na Litwie, Łotwie i w Estonii szkoli się wyłącznie personel rozmieszczony w Afganistanie. Również bardzo słabe są w tych krajach procedury planowania i sprawozdawczości.

Problem Brukseli

Chociaż większość winy za niepowodzenie cywilnego EPBiO można złożyć na barkach państw członkowskich, to jednak brukselskie instytucje nie powinny uciec krytyce. Szczególnie szkodliwe okazały się wojny o zakres kompetencji pomiędzy Komisją a Radą. Komisja Europejska ma długą historię pracy na rzecz pomocy i rozwoju, a kierowane przez Radę misje EPBiO mają za zadanie skupić się na sytuacjach awaryjnych, wymagających szybkiej reakcji. Podejście zakładające przeciwstawienie rozwoju i bezpieczeństwa mogłoby teoretycznie pozwolić tym dwóm instytucjom wyraźnie określić swoje "strefy wpływów", dzięki czemu Komisja skupiłaby się na budowaniu potencjału, natomiast Rada - na organizowaniu misji w ramach EPBiO w sytuacjach kryzysowych. W praktyce jednak sprawy okazały się być w znacznie większym nieładzie i ciągle kłótnie pomiędzy dwoma organizacjami utrudniły zdolność UE reagowania w spójny sposób w czasie tzw. "cyklu konfliktu".

Dodatkowe problemy zidentyfikowano wewnątrz struktur biurokratycznych realizujących misje EPBiO. Niewłaściwe zarządzanie biurokratyczne doprowadziło do tego, że UE mogła być reprezentowana przez aż pięć instytucji w niektórych teatrach zdarzeń, czego oczywistą konsekwencją była konkurencja wewnętrzna i niespójna polityka. Kultura mikrozarządzania z Brukseli oznacza, że urzędnicy UE w terenie często obawiają się zajmowania stanowczego stanowiska, aby nie okazało się ono sprzeczne z kolejną wiadomością e-mail z centrali. Problem ten pogłębia tendencja Brukseli do skupiania się na sprawach trywialnych w zastępstwie konstruktywnej dyskusji. Przedstawiciele państw członkowskich potrafią spędzić całe godziny dyskutując o tłumaczach i wozach opancerzonych, ale stroną od zajęcia się faktycznymi problemami. Jakby tego było mało, konflikty wewnątrz Sekretariatu Generalnego

Rady UE utrudniają próby doprowadzenia do efektywnej współpracy cywilnych i wojskowych komponentów EPBiO, ponieważ różne odpowiedzialne ciała pogrążone są w konfrontacji i braku zaufania.

Nowa koncepcja misji

Jeżeli UE ma realizować swój potencjał, konieczne będzie całościowe przemyślenie podejścia do interwencji zagranicznych – począwszy od charakteru misji EPBiO.

Chociaż wzór bośniacki mógł okazać się dość skuteczny na Bałkanach, nie nadaje się on do wielu sytuacji zarządzania kryzysowego, których UE może spodziewać się w nadchodzących latach. Kolejne generacje misji EPBiO mogą być raczej podobne do konfliktów w Gazie, Afganistanie i Somalii: dynamicznie zmienne, pełne przemocy z niewieloma jasno zdefiniowanymi postaciami pozytywnymi i negatywnymi. Aby skutecznie reagować na takie scenariusze, UE musi przystosować swoje mechanizmy i personel do skupienia się na trzech czynnikach: prędkość, bezpieczeństwo i samowystarczalność.

Prędkość. Sukces misji często zależy od liczby pracowników, których można wysłać w ciągu pierwszych trzech do sześciu miesięcy. Chociaż zasadniczo UE od dawna zdaje sobie z tego sprawę, to w praktyce rzadko potrafi sprostać zadaniu.

Bezpieczeństwo. Zagrożenia misji EPBiO mnożą się. Cywile nie zawsze będą mogli polegać na oddziałach wojskowych w kwestiach bezpieczeństwa.

Samowystarczalność. Cywile będą musieli nauczyć się lepiej przejmować inicjatywę, a ich przełożeni w Brukseli - odciąć ich z uwięzi. Jest to szczególnie istotne w sytuacjach, gdy UE chce wprowadzić cywilów na duże, niebezpieczne obszary o słabej infrastrukturze, takie jak Afganistan i środkowa Afryka.

Skalowalne partnerstwo w niesieniu pomocy

Dążąc do tego, by przyszłe interwencje charakteryzowały się szybkością, bezpieczeństwem i samowystarczalnością, UE musi zapomnieć o idei, zgodnie z którą misje cywilne najlepiej organizują dyplomaci i urzędnicy Rady Europejskiej w Brukseli. Odpowiedzialność należy przenieść na jednostki cywilne w terenie, które UE powinna rozmieścić na wczesnym etapie, aby wypracować skalowalne partnerstwa w niesieniu pomocy z niestabilnymi Państwami.

UE już ma użyteczny model na taką ewentualność w postaci Specjalnego Przedstawiciela UE (EUSR). UE powinna mianować Specjalnych Przedstawicieli UE w każdym z 20 krajów, które uznano za najbardziej zagrożone destabilizacją, a każdy z nich powinien kierować biurem obsadzonym ekspertami z różnych dziedzin. Przy pierwszych oznakach niebezpieczeństwa UE powinna

zawrzeć w misji Specjalnego Przedstawiciela UE zespoły ds. oceny i zapobiegania konfliktom celem zdiagnozowania źródeł napięć, rozpoczęcia dialogu pomiędzy potencjalnymi stronami konfliktu i informować miejscowych urzędników UE. Gdy dojdzie do wybuchu poważnego konfliktu i do uruchomienia pełnej misji EPBiO, planiści z Sekretariatu Generalnego Rady UE, Komisji oraz rządów UE powinni rozbudować zespoły.

Delegacja jest kluczowa: Specjalni Przedstawiciele UE będą kierować wszystkimi aspektami interwencji UE i zwracać się do rezydentnych ambasadorów UE, a nie do Brukseli. Jeżeli konieczne będzie zwiększenie skali misji, Specjalny Przedstawiciel UE powinien nadal koordynować wszystkich funkcjonariuszy UE, w tym - jeżeli to możliwe - oddziały wojskowe.

Plany misji powinny być opracowywane pod nadzorem Specjalnego Przedstawiciela UE, z udziałem wszystkich odpowiednich instytucji UE i państw członkowskich. Opracowywanie planu w terenie zamiast w Brukseli tworzy właściwe warunki dla prawdziwej współpracy pomiędzy przedstawicielami UE i rządami pełniącymi rolę gospodarzy, a co najważniejsze, miejscowa ludność powinna w większym stopniu akceptować legalność misji UE.

Rewitalizacja brukselskich instytucji

Nowa koncepcja misji będzie efektywna wyłącznie wtedy, gdy będzie wspomagana rozwojem w Brukseli. Po pierwsze: przyjmując, że dojdzie do ratyfikacji traktatu lizbońskiego, nowy przedstawiciel ds. polityki zagranicznej powinien powołać wysokiego rangą zastępcę do nadzorowania polityki UE w stosunku do niestabilnych i rozpadających się państw. Po drugie: Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinna mieć strukturę wspierającą integrację w terenie. Traktat lizboński stanowi, że wszystkie delegacje Komisji zostaną przekształcone w ambasady UE – pojedyncze jednostki reprezentujące wszystkie instytucje UE. Takie ambasady mogą okazać się szczególnie efektywne w 20 państwach na liście obserwowanych państw, gdyby były kierowane przez Specjalnych Przedstawicieli UE i zostały zintegrowane z opisaną powyżej, proponowaną strukturą misji.

Jednakże integracja strukturalna będzie niewystarczająca. Aby wszelkie problemy z interwencjami były zawsze eliminowane w zarodku, mieszane zespoły złożone z członków Rady, Komisji oraz Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (wewnętrzny, europejski zespół doradców w dziedzinie bezpieczeństwa) powinny co pół roku dokonywać stosownych przeglądów. W każdej misji udział wziąć powinni urzędnicy ds. „najlepszych praktyk”, którzy opracowywaliby sprawozdania, jak uniknąć błędów popełnianych w przeszłości. Każda jednostka „nauki na błędach” powinna ponadto być zorganizowana w Sekretariacie Generalnym Rady UE celem opracowywania raportów z działań terenowych. I na koniec: należy poddać ocenie sprawność każdej interwencji oraz regularnie

monitorować jej postęp.

Przemysłane powinny również zostać powiązania pomiędzy działaniami cywilnymi i wojskowymi. UE powinna rozważyć przekształcenie swoich „grup bitewnych” – oddziałów wielkości batalionu (1 500 żołnierzy) do rozmieszczenia w ciągu 15 dni – w cywilno-wojskowe „pakiety siłowe”. Powinny one składać się nie tylko z personelu wojskowego z umiejętnościami cywilnymi, ale także cywilnych ekspertów przeniesionych na kluczowe stanowiska.

Zdobywanie odpowiednich pracowników

Rządy UE muszą zainwestować w lepszych pracowników. Jako pierwszy krok w kierunku ostatecznego celu uzyskania 20 Specjalnych Przedstawicieli UE, nowy wysoki rangą przedstawiciel może zaproponować wstępne powołanie pięciu przedstawicieli o pewnych specjalnościach, jak na przykład mediacja, i być może z doświadczeniem w kwestiach regionalnych. Specjalni Przedstawiciele UE wraz ze swoimi zespołami przechodziliby coroczne szkolenia, odwiedzali trwające misje i otrzymywali regularne raporty dotyczące Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Poza personelem najwyższego szczebla, jednym z głównych problemów trwających rekrutację do misji cywilnych jest brak pełnej ścieżki kariery w ramach EPBiO. Najlogiczniejszą na to reakcją byłoby ustanowienie europejskiej rezerwy cywilnej, ale nieliczne państwa członkowskie skłonne są zaangażować się w to. 6 UE powinna zatem przyjąć w ramach kompromisu model trójpoziomowy:

- **Poziom 1:** specjaliści w danej dziedzinie w całej UE, związani umowami i oczekujący w rezerwie
- **Poziom 2:** mniejsza grupa urzędników rządowych średniego szczebla, zaoferowanych przez państwa członkowskie i podzielona na nisze odpowiadające specjalnościom
- **Poziom 3:** grupa pracowników administracyjnych, zatrudnionych bezpośrednio przez Komisję Europejską, funkcjonująca jako niezależna kadra lub rozmieszczona w regionalnych UE.

Taki model pozwoli UE zatrudnić potrzebnych zawodowców i pracowników administracyjnych, jednocześnie pozwalając państwom członkowskim zachować kontrolę nad misjami poprzez stanowiska wyższego i średniego szczebla. Gdy personel będzie już wstępnie wybrany i UE podejmie decyzję o rozpoczęciu misji, UE powinna mieć prawo do bezpośredniego powoływania pracowników.

Na wdrożenie takiego trójpoziomego modelu potrzeba czasu. Należy powołać - jako środek tymczasowy - „kolegium EPBiO”, aby stworzyć zaczątek kadry specjalizującej się w konfliktach. Co dwa lata należy rozpiścić konkurs na wolne miejsca w kolegium, z których część będzie zarezerwowana

dla personelu Komisji, Sekretariatu Generalnego Rady UE oraz państw członkowskich. Trzydziestu członków kolegium zaferowanoby „mini karierę” obejmującą przydział do misji EPBiO, przeniesienie do innych instytucji UE, jeden rok w akademii wojskowej, a następnie pracę w Sekretariacie Generalnym Rady UE.

Poprawa szkolenia

Aby poprawić jakość szkolenia, UE powinna ustanowić Europejski Instytut Pokoju. Państwa członkowskie będą chciały nadal prowadzić kursy dla swojego własnego personelu, zatem celem byłoby stworzenie systemu centrali z gałęziami, w którym nowy instytut stałby się główną jednostką świadcząca szkolenia w kluczowych obszarach. Aby zapewnić przestrzeganie wspólnych norm w całej UE, należy ustanowić inspektorat szkoleń przy Sekretariacie Generalnym Rady UE, który przeprowadzałby inspekcje obiektów i programów szkoleniowych w państwach członkowskich.

Najlepszym sposobem jednakże na usprawnienie procesu decyzyjnego pracowników UE postawionych przed trudnymi sytuacjami w terenie jest zapewnienie im przejrzystej doktryny operacyjnej. Co jeszcze byłoby przedmiotem szkoleń różnych instytutów i inspekcji inspektoratu? W tej kwestii należałoby ustanowić grupę roboczą celem nadzorowania prac nad doktryną operacyjną, które faktycznie prowadzone by były przez zewnętrznych ekspertów.

Zaopatrzenie nowych misji

Nowa koncepcja misji nie rozwiąże wielu problemów zaplecza, z którymi boryka się UE w kwestiach zaopatrzenia i finansowania. Aby jak najbardziej zbliżyć ze sobą służby wsparcia i stronę polityczną, UE powinna stworzyć biuro wspierania rozlokowywania misji w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Należy głębiej zastanowić się na integracją logistyki cywilnej i wojskowej oraz zaopatrzenia. Należy także poszerzyć kompetencje Europejskiej Agencji Obrony w kwestii sprzętu cywilnego, być może poprzez utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora, którego zadaniem byłoby nadzorowanie kwestii cywilnych oraz wykorzystania zasobów wojskowych.

Przygotowanie państw UE do zadania

Bez stopniowej zmiany podejścia państw członkowskich do zaangażowania w potencjał cywilny, brak jest wielkiej nadziei na interwencje w ramach EPBiO. Sekretariat Generalny Rady UE powinien wyraźnie poprosić każde państwo członkowskie wykonanie następujących zadań:

- *Uaktualniać* regularnie listę pracowników cywilnych i funkcjonariuszy policji
- *Ustanowić* jednostkę międzyrządową, której zadaniem będzie realizacja planowania dla wszystkich misji

- *Stworzyć* międzyrządowe rezerwy finansowe na misje cywilne
- *Wyszkolić* kadrę planistów w ministerstwie spraw zagranicznych
- *Zapewnić* regularne szkolenia dla wszystkich uczestniczących w misjach pracowników, w tym cywilów i funkcjonariuszy policji
- *Opracować* systematyczny proces odbierania informacji zwrotnej i sprawozdań od pracowników misji
- *Wysłać* funkcjonariuszy policji i pracowników cywilnych na ćwiczenia wojskowe

UE powinna również ustanowić centralny fundusz odszkodowawczy dla uczestniczących w misjach departamentów/organizacji, z odszkodowaniami ustalonymi na poziomie, powiedzmy, około 150% łącznego kosztu związanego z pracownikiem misji – model, który sprawdził się w Kanadzie.

Można zastosować dodatkowe środki, aby popchnąć państwa członkowskie we właściwym kierunku. Każdy kraj z grupy Profesjonalistów należy poprosić o “zaadoptowanie” dwóch krajów z grupy Agnostyków w celu wyszkolenia urzędników, przekazania najlepszych praktyk, i tak dalej. Parlament Europejski powinien rozważyć powiązanie finansowania misji z wysiłkami poszczególnych krajów ukierunkowanymi na realizację Narodowych Planów Działania. Personel cywilny z krajów udostępniających - powiedzmy - 25% swoich zobowiązań Cywilnego Celu Operacyjnego nie powinien być brany pod uwagę przy obsadzaniu wyższych rangą stanowisk w misjach w ramach EPBiO. Aby upewnić się, że państwa członkowskie wywiązują się ze swoich zobowiązań, każdy Narodowy Plan Działania powinien co cztery lata być poddany sprawdzeniu przez rówieśnicze państwo członkowskie. Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem mogłaby opracować coroczną kartę wyników “identyfikującą i piętnującą” kraje najslabiej wywiązujące się ze swoich zobowiązań.

Poprawa zasadności demokratycznej

Ostatecznie, przy pomocy Parlamentu Europejskiego oraz ustawodawstwa narodowego, UE powinna co pięć lat dokonać przeglądu swojego potencjału cywilno-wojskowego. Komisja mieszana EPBiO, złożona z ustawodawców europejskich i narodowych, mogłaby organizować w poszczególnych krajach posiedzenia ze Specjalnymi Przedstawicielami UE w kwestiach określonych misji. Aby zwiększyć nadzór ustawodawczy, po zatwierdzeniu działań w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, Parlament Europejski powinien poprosić Sekretariat Generalny Rady UE o przedstawienie analizy sytuacji, uzasadnienie przesłanek podjętego kierunku działań, a także wyjaśnienie, jak propozycja odnosi się do innych działań europejskich i międzynarodowych. Należy również po każdej misji poprosić Radę o przedstawienie analizy końcowej działań, obejmującej sprawozdanie, jak uniknąć popełnionych błędów.

Dziesięć lat po utworzeniu EPBiO nadszedł czas, by europejscy przywódcy oraz instytucje zaufały osobom, które poświęciły swoje kariery niesieniu pomocy – w niektórych przypadkach z narażeniem życia – ludziom oddalonym o setki i tysiące kilometrów. UE musi znaleźć dobrych ludzi, wspierać ich – a następnie pozwolić im pójść swoją drogą. Jeżeli znajdzie się wola, by tego dokonać, i jeżeli państwa członkowskie podejmą cywilne wysiłki, których wymaga EPBiO, Europa będzie dobrze przygotowana, by reagować na światowe kryzysy, które są przed nami.

The full report 'Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's Civilian Capacities' by Daniel Korski and Richard Gowan may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR October 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu