

Marek Brylonek

Podejście zintegrowane w reagowaniu kryzysowym

Polityka i Społeczeństwo nr 4 (12), 5-23

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Brylonek*

PODEJŚCIE ZINTEGROWANE W REAGOWANIU KRYZYSOWYM

Wprowadzenie

Charakter misji i operacji na przestrzeni ostatnich lat uległ zasadniczym zmianom. Obecnie działań czysto wojskowych nie prowadzi się. Każda operacja wojskowa zawiera elementy cywilne. Misje cywilne ze względu na ich odmienny charakter i nieliczną obsadę etatową zasadniczo nie zawierają elementów wojskowych, niemniej jednak w ich strukturach mogą funkcjonować pojedynczy eksperci wojskowi. Misje cywilne to przede wszystkim misje policji, żandarmerii, straży granicznej, obserwacyjne, szkoleniowe, reformy sektora bezpieczeństwa i systemów prawnych.

Działania pokojowe i stabilizacyjne wymagają zupełnie nowego podejścia do wykorzystania zasobów cywilnych w operacjach. Użycie ich ma mieć na celu wywołanie przyjaznego stosunku ludności lokalnej do sił własnych oraz motywowanie do współpracy zapewniającej pozytywny efekt operacji.

Poszukiwanie nowych form działań cywilno-wojskowych jest niezbędne z dwóch zasadniczych powodów:

1. Ze względu na cel współczesnych operacji, które w swoim stanie końcowym (ang. *end state*) mają ambicje wprowadzać trwałe zmiany. Świat nie zadowala się chwilowym zażegnaniem konfliktu. Operacje mają wprowadzać trwałe, pożądane zmiany w regionach objętych kryzysem.
2. Nie można w sposób skuteczny i długotrwały rozwiązywać konfliktów i sytuacji kryzysowych tylko przy użyciu siły. Przywracanie równowagi jest sprawą nie tylko żołnierzy, lecz także elementów cywilnych, które mają coraz większe znaczenie.

Treść niniejszego opracowania dotyczy problematyki podejścia zintegrowanego (ang. *comprehensive approach*) w reagowaniu kryzyso-

* Pułkownik, doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o obronności, e-mail: markbry@wp.pl

wym, będącym jednym z trzech głównych rodzajów działań strategicznych. Istotą reagowania kryzysowego jest opanowanie zaistniałej sytuacji kryzysowej przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości jej odnowienia w przyszłości. Reagowanie kryzysowe, obok działań stabilizacyjnych, wysunęło się na czoło działań przewidzianych w strategiach bezpieczeństwa. Powodem takiego stanu rzeczy jest wzrost różnego rodzaju zagrożeń kryzysowych, w tym terroryzmem, piractwem międzynarodowym oraz niestabilnością regionalną, skutkującą roszczeniami terytorialnymi (Koziej 2010: 14).

Reagowanie na kryzysy bezpieczeństwa prowadzone jest zazwyczaj w formie zintegrowanych interwencji (operacji, misji) międzynarodowych. Podejście zintegrowane jest współczesną koncepcją prowadzenia wielowymiarowych, cywilno-wojskowych działań skutecznego reagowania kryzysowego. Poprzedzały ją koncepcje wielonarodowości i łączności misji i operacji stabilizacyjnych i pokojowych. Naukowe rozważania tego tematu prowadzone są w oparciu o podejścia stosowane przez wiodące organizacje międzynarodowe i bezpieczeństwa, jak Pakt Północnoatlantycki (NATO), Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Unia Europejska (UE). Wdrażanie tej koncepcji jest wymogiem współczesności, ale i wyzwaniem, gdyż od jej efektywności zależy powodzenie podejmowanych wysiłków rozwiązywania sytuacji kryzysowych.

Pierwsza z koncepcji poprzedzających podejście zintegrowane, wielonarodowość działań operacyjnych, jest bardzo stara i sięga aż starożytności, kiedy to wojownicy kilku plemion łączyli siły w celu odparcia agresji. Jednak pierwszą wielonarodową misją pokojową czasów współczesnych jest Organizacja Nadzorująca Rozejm Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations Truce Supervision Organization, UNTSO), która rozpoczęła się w 1948 r. i ma za cel obserwację zawieszenia broni w konflikcie izraelsko-palestyńskim. Misja początkowo składała się z żołnierzy amerykańskich, belgijskich i francuskich (Marszałek, Limanowski 2011: 31).

Druga koncepcja, która powstała przed podejściem zintegrowanym – łączoność operacji, oznacza użycie różnych rodzajów sił zbrojnych pod jednym dowództwem. Rozwój teorii działań połączonych rozpoczął się po rozpadzie świata dwubiegunowego. Powstanie wielu biegunów w polityce spowodowało zapotrzebowanie na odnalezienie innych sposobów rozwiązywania konfliktów, a jednym z wyzwań współczesności stało się umiejętne przeciwstawianie się zagrożeniom globalnym. „Wszystkie operacje są połączone ze względu na konieczność osiągania celu przy jak najmniejszych nakładach, a przede wszystkim ze względu na własne ograniczenia, co do możliwości efektywnego działania rodzajów sił zbrojnych lub państw” (Czupryński 2009: 199).

Skuteczne przeciwdziałanie eskalacji konfliktów osiągnąć można w wielonarodowym, połączonym i zintegrowanym działaniu. Działania zintegrowane mają szerszy kontekst niż wielonarodowe i połączone, gdyż łączą międzynarodowe wysiłki na poziomie globalnym, a nie tylko wojskowym (Koziej 2006: 23).

W zakresie wdrażania podejścia zintegrowanego występują pewne różnice między wiodącymi organizacjami międzynarodowymi i bezpieczeństwa. NATO jest przede wszystkim organizacją wojskową, w związku z czym misji cywilnych w dosłownym znaczeniu nie prowadzi. Jednakże coraz większą rolę nadaje funkcjom współpracy cywilno-wojskowej (ang. Civilian-Military Cooperation, CIMIC) i wykorzystuje narodowe instrumenty finansowe do inwestowania w infrastrukturę, rozwój edukacji, służbę zdrowia, itp. państwa, na którego terenie operują wojska.

Inaczej przedstawia się ten problem w przypadku ONZ i UE, które mają pełne zdolności cywilne i są w stanie prowadzić pełne spektrum działań tak cywilnych, jak i wojskowych. Ograniczone są jedynie poziomem ambicji decydentów. Okazuje się, że wyniki podejścia (planowania) zintegrowanego mogą być następujące:

1. Powołana zostanie misja zintegrowana, zawierająca w swojej strukturze komponenty cywilny i wojskowy.
2. Powołana zostanie misja wojskowa z elementami CIMIC.
3. Powołana zostanie misja cywilna.

Odrębną kwestią jest stworzenie modelu operacji cywilno-wojskowej. Organizacje międzynarodowe ciągle podejmują takie działania. Po wszechnie znane są trudności związane z utworzeniem misji cywilnych z udziałem jedynie komponentu policyjnego. Są one jak najbardziej wskazane i potrzebne, jednak aby osiągnąć większą ich skuteczność, a także zapewnić elementowi cywilnemu bezpieczeństwo na wypadek pogorszenia się sytuacji w rejonie misji, należałoby w niezbędnym zakresie wykorzystać zdolności wojska.

Specyficzne działania w trudnych warunkach, zagrożenia, brak odpowiedniego sprzętu i doświadczeń powodują, że nie jest łatwo cywilom i policjantom prowadzić misje. W dzisiejszych operacjach wojskowych z dużym powodzeniem wykorzystywani są eksperci cywilni. Stosunkowo rzadko jednak można spotkać ekspertów wojskowych przy planowaniu i realizacji operacji cywilnych.

Jednym z najbardziej złożonych, wielowymiarowych działań cywilno-wojskowych ostatnich lat, które posłuży jako pierwszy praktyczny przykład do zilustrowania złożoności problemu, jest prowadzona przez różnych aktorów obecność sił wielonarodowych oraz organizacji rządowych i pozarządowych w operacji Międzynarodowych Sił Wsparcia

Bezpieczeństwa (ang. International Security Force Assistance, ISAF) w Afganistanie, która zakończy się 1 stycznia 2015 r. W operacji tej uczestniczyły siły wojskowe różnych rodzajów wojsk oraz różnorodne cywilne formacje prawa i porządku.

Drugim przykładem praktycznym jest udział komponentu Europejskich Sił Żandarmerii (ang. European Gendarmerie Force, EURO-GENDFOR) w składzie operacji Unii Europejskiej (ang. Central African Republic, EUFOR CAR) w Republice Środkowoafrykańskiej.

Specjaliści z zakresu bezpieczeństwa dążą obecnie do rozwiązania następującego problemu badawczego, określonego tutaj w formie pytania: w jaki sposób można zmaksymalizować efektywność podejścia zintegrowanego? W celu udzielenia odpowiedzi na tak sformułowany problem badawczy należało przeprowadzić badania w istotnych obszarach składowych problemu, jak m.in. identyfikacja czynników efektywności *comprehensive approach*, czy analiza doświadczeń i wniosków z wdrażania podejścia zintegrowanego przez organizacje międzynarodowe i bezpieczeństwa, co autor czyni na dwóch odrębnych przykładach operacji NATO oraz operacji Unii Europejskiej.

Celem badawczym opracowania jest wskazanie możliwości poprawy skuteczności podejścia zintegrowanego. Dla jego realizacji przyjęty został zakres badawczy, który objął przeprowadzenie badań teoretycznych i empirycznych. Metoda badawcza bazowała na analizach wyników konsultacji, odpraw służbowych i wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami NATO i Unii Europejskiej, w tym z uczestnikami operacji ISAF, misji EUPOL Afganistan oraz operacji EUFOR CAR. Powyższe autor przeprowadził podczas pracy w strukturach zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej oraz w strukturach dowódczo-sztabowych Sił Zbrojnych RP. Materiał powstał także w oparciu o wnioski wynikające z analizy wyodrębnionej bibliografii.

Podejście zintegrowane na przykładzie operacji ISAF w Afganistanie

W odpowiedzi na ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) przyjęła Rezolucję 1373, w oparciu o którą jeszcze w tym samym roku rozpoczęła się pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych operacja pod kryptonimem Trwała Wolność EF (ang. Enduring Freedom) (*Rezolucja 1373*: 3).

ONZ przyjęła rolę wiodącą w zakresie odbudowy Afganistanu. W tym celu powołała misję UNAMA (ang. UN Assistance Mission to Afghani-

stan), integrującą piętnaście agencji ONZ – humanitarnych i odbudowy. NATO powołało operację ISAF, której jednym z zadań było szkolenie i wkład w rozwój afgańskich sił bezpieczeństwa. Jednocześnie wiele państw zaangażowało się indywidualnie w procesy odbudowy Afganistanu, poprzez utworzenie prowincjonalnych zespołów rekonstrukcji (ang. Provincial Reconstruction Team, PRT). W 2006 r. wszystkie te zespoły znalazły się w strukturze ISAF.

Państwa G8 przejęły różnorodne funkcje wiodące w Afganistanie: Niemcy – w zakresie reform i szkolenia policji, USA – w zakresie reform i szkolenia sił zbrojnych, Japonia – w zakresie rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji (ang. Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR), Wielka Brytania – w zakresie działań antynarkotykowych, a Włochy – w zakresie reformy systemu prawnego (Marszałek 2014: 163). W tym samym czasie Unia Europejska wybrała reformę policji afgańskiej, jako swój obszar wkładu w odbudowę Afganistanu.

W działania bezpieczeństwa w Afganistanie zaangażowało się NATO, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska oraz inne organizacje międzynarodowe, rządowe i pozarządowe. Wiodącą wśród nich rolę od 2001 r. do połowy 2003 r. pełniła ONZ, a od 11 sierpnia 2003 r. przejął ją Pakt Północnoatlantycki poprzez operację ISAF. Działania organizacji międzynarodowych nosiły znamiona podejścia zintegrowanego, ukierunkowanego na wykorzystanie wszystkich dostępnych narzędzi podczas rozwiązywania sytuacji kryzysowej. Od sierpnia 2003 r. wszyscy uczestnicy działań rozpoczęli realizację zadań w ścisłej koordynacji z NATO, a w rzeczywistości ich osiągnięcia stanowiły wkład do ogólnego wysiłku NATO.

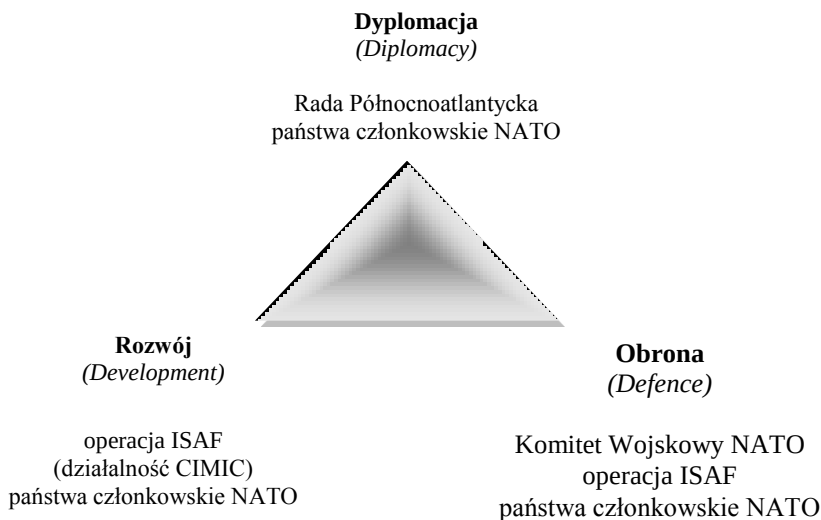
Pakt Północnoatlantycki przejął funkcje wiodącej organizacji działań bezpieczeństwa w Afganistanie z dwóch zasadniczych powodów (Górka-Winter 2004: 1177):

1. Konieczność wdrożenia zapisów koncepcji strategicznej sojuszu z 1999 r., w której państwa członkowskie uznały za stosowne podejmowanie operacji poza tzw. obszarem traktatowym po to, aby zapobiegać zagrożeniom, zanim te rozwiną się i dotrą do strefy euroatlantyckiej.
2. Europejskie państwa NATO obawiały się, że może nastąpić marginalizacja Sojuszu, między innymi ze względu na autonomiczną interwencję Stanów Zjednoczonych w Afganistanie w 2002 r.

Rada Północnoatlantycka ustaliła cel operacji NATO ISAF poprzez zdefiniowanie stanu końcowego, który w tym przypadku składał się z dwóch zasadniczych części, tj. (1) wsparcia rządu Afganistanu w sprawowaniu i rozszerzeniu władzy w kraju oraz (2) stworzenia warunków do odbudowy i rozwoju. W takim stanie rzeczy celem operacji ISAF nie

było, jak powszechnie sądzono, „pokonanie Talibów”, a wsparcie prawowitego afgańskiego rządu. Wsparcie to realizowane było na wielu płaszczyznach zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Obejmowało zapewnienie stabilizacji politycznej, odbudowę państwa, umacnianie i reformę sektora bezpieczeństwa, w tym transformację sił zbrojnych i formacji przestrzegania prawa i porządku (Łoś, Reginia-Zacharski 2010: 283).

Realizacja tak ambitnego celu z założenia wymagała nie tylko zaangażowania wojskowego, ale również cywilnego, w tym dyplomacji. Skuteczną operację o takiej skali i rozmachu jak ISAF trudno wyobrazić sobie bez zastosowania *comprehensive approach*. Efektywna realizacja podejścia zintegrowanego wpisuje się w tzw. trójkąt 3D NATO dla Afganistanu: Dyplomacja – Obrona – Rozwój (ang. Diplomacy-Defence-Development) (rys. 1). Kluczową rolę odegrała tu Rada Północnoatlantycka, państwa członkowskie NATO oraz państwa członkowskie Sojuszu ze swoimi instrumentami rozwojowymi, które objęły sektory, takie jak: administracja, edukacja, handel, klimat, ochrona środowiska, przemysł, przedsiębiorczość, rolnictwo, sprawiedliwość, zatrudnienie, itp.



Rys. 1. Trójkąt 3D NATO dla Afganistanu

Źródło: opracowanie własne.

W wielowymiarowych działaniach społeczności międzynarodowej w Afganistanie uczestniczyli przedstawiciele niemal wszystkich rodzajów sił zbrojnych oraz specjalności wojskowych a także prawie wszystkich formacji przestrzegania prawa i porządku, a wśród nich policjanci

cywilni i wojskowi, żandarmi, prokuratorzy, sędziowie, specjaliści do spraw penitencjarnych i inni. Funkcjonowali oni pod egidą NATO, ONZ, UE i wielu innych organizacji rządowych i pozarządowych. Trudno wyobrazić sobie skuteczność operacji ISAF bez ich obecności.

W realizacji celu obecności międzynarodowej w Afganistanie w zakresie działań formacji żandarmerii i policji wojskowych głównym zadaniem nie było prowadzenie autonomicznych działań policyjnych przez siły NATO. Było nim szkolenie Afgańskiej Policji Narodowej ANP (ang. Afghan National Police). Próba wymienienia wszystkich uczestników operacji posiadających wkład w realizację tego wysiłku jest sporym wyzwaniem. Niemniej jednak należą do nich:

1. NATO poprzez operację ISAF (zespoły doradczo-łącznikowe działań policyjnych (ang. Police Operational Mentor and Liaison Team, POMLT), centra szkoleniowe (ang. Training Centre, TC) oraz misję szkoleniową (ang. NATO Training Mission Afghanistan, NATO NTM-A).
2. ONZ poprzez misję UNAMA.
3. UE poprzez misję EUPOL Afganistan.
4. Europejskie Siły Żandarmerii EUROGENDFOR.
5. Niemcy, jako państwo ramowe szkolenia ANP.
6. Stany Zjednoczone poprzez zespoły doradczo-szkoleniowe policji (ang. Civilian Police Advisory-Training Team, CPATT).

W przypadku takiej liczby aktorów wnoszących wkład w realizację zbliżonych zadań (reformy i szkolenia ANP) zaistniała konieczność identyfikacji narzędzi do prowadzenia koordynacji międzyorganizacyjnej. W Afganistanie taką koordynację poprzez organizowanie planowych i doraźnych konferencji, narad i spotkań prowadziło NATO. Działania koordynacyjne były niezbędne w celu uniknięcia powielania wysiłków (ang. *duplication of efforts*) lub innymi słowy, w celu zapewnienia uzupełniania się działań (ang. *complementarity of efforts*).

UE rozpoczęła planowanie misji policyjnej EUPOL pod koniec 2006 r. W wyniku ustaleń między aktorami realizującymi transformację i szkolenie ANP, UE, jako polityczno-gospodarczy związek demokratycznych państw Europy, dysponujący pełną ekspertką wiedzą na temat zasad funkcjonowania i kierowania formacjami policyjnymi, poproszona została o realizację procesów doradczo-szkoleniowych na trzech poziomach: strategicznym – ministerstwa spraw wewnętrznych i dowództwa ANP, operacyjnym – w dowództwach regionalnych oraz taktycznym – na posterunkach policji.

Proces szczegółowego planowania misji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ang. Common Security and Defence Policy, CSDP) zakończył się w czerwcu 2007 r. powołaniem misji EUPOL

Afganistan, z następującymi zadaniami określonymi w mandacie (*Koncepcja...* 2007: 10).

1. Wsparcie budowy ANP, zdolnej do prowadzenia pełnego spektrum zadań policyjnych we właściwym współdziałaniu z prokuraturą i sądownictwem.
2. Wsparcie procesu reform ANP, zmierzającego do zapewnienia funkcjonowania policji w zgodzie z przyjętymi standardami międzynarodowymi oraz przestrzegania praw człowieka.

EUPOL Afganistan realizuje swój mandat poprzez doradztwo, monitorowanie i szkolenie. Szkolenie prowadzone jest na dwa sposoby: bezpośrednio i pośrednio, poprzez system *train-the-trainer*. Na prośbę ministra spraw wewnętrznych Afganistanu EUPOL szczególnie nacisk kładzie na pomoc policji w walce z korupcją, wywiad kryminalny oraz szkolenia z zakresu zabezpieczania wydarzeń masowych (np. wyborów). Ponadto EUPOL prowadzi koordynację pomocy międzynarodowej dla policji afgańskiej, a poprzez strukturę biur terenowych projekty kompleksowego zwiększenia bezpieczeństwa w sześciu dużych miastach afgańskich (Kabul, Herat, Mazari Sharif, Kandahar, Dżalalabad, Kunduz).

Liczebność misji dopuszczona mandatem to 200 osób personelu w 2007 r. Jednakże w maju 2008 r. państwa członkowskie UE ze względu na rolę misji i mnogość stojących przed nią zadań zdecydowały o podwojeniu liczebności (do 400 osób personelu). W rzeczywistości misja liczyła od około 230 osób w 2008 r. do blisko 340 osób w 2010 r. i około 380 obecnie. EUPOL rozmieszczony jest w piętnastu prowincjach afgańskich. Nie posiada zdolności wykonawczych (ang. *non-executive mission*) zastępowania (ang. *substitution*) lokalnej policji. Swoje działania prowadzi jako misja wzmacniająca lokalną policję (ang. *strengthening*) (*Misja policyjna...*: 1).

Szczegółowy zakres funkcjonowania misji EUPOL Afganistan opiera się na sześciu celach strategicznych (ang. *strategic objectives*), z których trzy dotyczą problematyki policyjnej, a trzy problematyki praworządności (*Europejska Polityka...* 2009: 328):

1. Dowodzenie, kontrola i łączność (policji) (ang. Police Command, Control and Communications, PC3).
2. Rozpoznanie kryminalne (ang. Intelligence-led Policing, ILP).
3. Budowanie zdolności do prowadzenia działalności dochodzeniowo-sledczej.
4. Zwalczanie korupcji.
5. Współdziałanie między elementami systemu przestrzegania prawa.
6. Przestrzeganie praw człowieka i zasad równości płci.

Organem sprawującym zwierzchnią funkcję nad planowaniem i realizacją polityki CSDP jest Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (ang. Political and Security Committee, PSC). W spotkaniach PSC oprócz przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadora uczestniczą także przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Rady UE i Komisji Europejskiej. Zapraszani są również dowódcy misji policyjnych wraz z cywilnym dowódcą operacji. Komitet pełni ważną funkcję łącznikową między Brukselą a stolicami państw członkowskich. Ambasadory państw członkowskich przy PSC mają dostęp do wszystkich informacji dotyczących polityki bezpieczeństwa i obrony, a dysponując narzędziami dystrybucji tych informacji do właściwych ministerstw w swoich państwach i przekazując informacje zwrotne na posiedzeniach komitetu, zapewniają sprawne i skuteczne funkcjonowanie systemu.

W innych, niższych komitetach i grupach roboczych uczestniczą przedstawiciele narodowi i unijni, odpowiednio niżsi rangą. PSC nadzoruje m.in. działalność Komitetu Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (ang. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM). CIVCOM sprawuje funkcję doradczą dla PSC oraz funkcje wykonawcze z zakresu zapobiegania konfliktom oraz planowania i realizacji misji reagowania kryzysowego, w tym misji policyjnych (Rehrl, Weisserth 2010: 39).

Misja EUPOL Afganistan, podobnie jak inne misje i operacje prowadzone w ramach CSDP, na poziomie strategicznym zaplanowana została przez Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania (ang. Crisis Management and Planning Department, CMPD). CMPD jest najwyższą instytucją planistyczną działań CSDP, a jej wartość dodana to posiadanie zdolności do prowadzenia zintegrowanego, cywilno-wojskowego planowania strategicznego. Wśród najważniejszych dokumentów wypracowywanych przez CMPD znajduje się koncepcja reagowania kryzysowego (ang. Crisis Management Concept, CMC), zestawienie opcji (ang. *options paper*) oraz przegląd strategiczny (ang. *strategic review*) (Rehrl, Weisserth 2010: 46).

Dowodzenie misjami cywilnymi UE realizuje Grupa Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych (ang. Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC), powołana w celu ich planowania na poziomie operacyjnym i dalszego prowadzenia. Na jej czele stoi cywilny dowódca operacji. CPCC jest strukturą o charakterze stałym, tzn. jest stale aktywna, ma stałego dowódcę i stały personel. W 2014 r. CPCC dowodziło dwunastoma cywilnymi misjami policyjnymi, straży granicznej, obserwacyjnymi i reformy systemów prawnych.

CPCC liczy około 70 osób, posiada strukturę trzech oddziałów (planowania, prowadzenia i wsparcia misji cywilnych). CPCC jest organizacją autonomiczną i samowystarczalną, mającą pełne zdolności dotyczące misji cywilnych. W przypadku braku określonych ekspertów w swoich strukturach CPCC może wystąpić do państw członkowskich z wnioskiem o ich wydzielenie.

Istnienie struktury dowództwa misji cywilnych o charakterze stałym ma wiele zalet, do których zalicza się posiadanie stałego dowódcy misji cywilnych, doświadczonego personelu wybieranego w drodze konkursów oraz fakt, że CPCC zlokalizowana jest w Brukseli w bezpośredniej bliskości organów i instytucji zaangażowanych w realizację procesu zarządzania kryzysowego, co w dużej mierze ułatwia współpracę i koordynację.

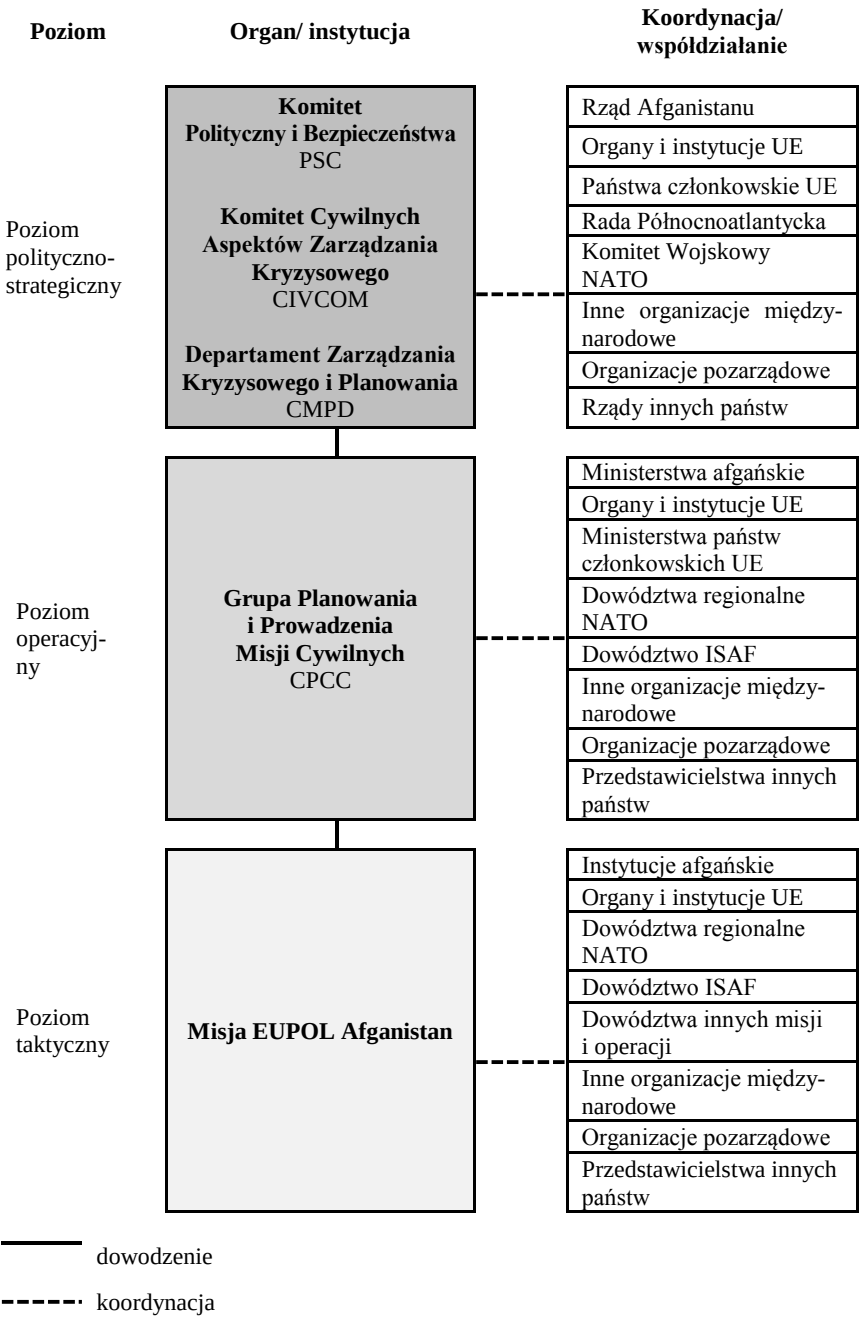
Wymienione w podrozdziale organy i instytucje, tj. PSC, CIVCOM, CMPD i CPCC, realizują również ważne zadanie stałej polityczno-strategicznej koordynacji działań z innymi organizacjami i państwami obecnymi w obszarze działań. W szczególności koordynacja z NATO na poziomie polityczno-strategicznym jest ułatwiona, gdyż kwatera główna Sojuszu, podobnie jak wiodące organy i instytucje UE, jest również umiejscowiona w Brukseli (Rehrl, Weisserth 2010: 48).

Na uwagę zasługuje mnogość uczestników, z którymi konieczne jest prowadzenie szczegółowej koordynacji i współdziałania procesów planistycznych, a następnie wykonawczych misji UE na każdym z poziomów (rys. 2). Ogólnie przyjęto, że istnieje sześć grup aktorów do koordynacji: (1) rząd (ministerstwa, instytucje) państwa gospodarza, (2) organy i instytucje UE, (3) państwa członkowskie UE, (4) organizacje międzynarodowe, (5) organizacje pozarządowe i (6) inne państwa (zainteresowane lub obecne w teatrze działań).

Misja EUPOL Afganistan składa się z kierownictwa, zasadniczych komponentów oraz biur terenowych. W skład kierownictwa wchodzi dowódca misji (ang. Head of Mission, HoM) wraz z zastępcą (ang. Deputy Head of Mission, DHoM) oraz grupa dowódcy misji, składająca się z doradców, specjalistów i administracji (rys. 3). Zadania realizują cztery zasadnicze komponenty (Ciupiński 2013: 347):

1. Komponent policyjny.
2. Komponent praworządności.
3. Komponent szkoleniowy.
4. Komponent terenowy.

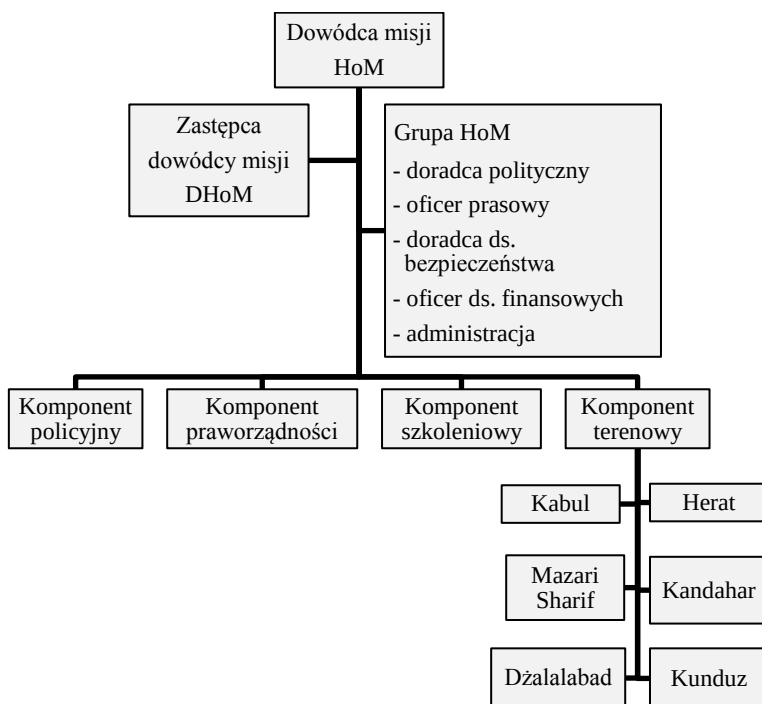
Biura terenowe misji, których działalność koordynuje komponent terenowy, zlokalizowane zostały w sześciu największych miastach afgańskich.



Rys. 2. Struktura dowodzenia i koordynacji misji policyjnej EUPOL Afganistan
Źródło: opracowanie własne.

Warto bliżej przyjrzeć się działalności zasadniczych komponentów misji, gdyż to one spełniają funkcje wykonawcze realizowanego mandatu (*Koncepcja...* 2007: 15).

Komponent policyjny: Głównym zadaniem tego komponentu jest udzielenie pomocy rządowi afgańskiemu w utworzeniu wieloetnicznej policji. Konieczność taka wynika między innymi z uwarunkowań demograficznych państwa, którego obywatele wywodzą się z co najmniej dziesięciu różnych grup etnicznych. Zgodnie z przyjętymi założeniami, przedstawiciele każdej z tych grup mają równe szanse przyjęcia i służby w ANP.



Rys. 3. Struktura misji EUPOL Afganistan

Źródło: opracowanie własne.

W realizacji zadań komponent policyjny kieruje się zasadą własności afgańskiej, ograniczając się do funkcji doradczo-mentorskich. W tym celu policjanci komponentu zestawieni są ze swymi afgańskimi odpowiednikami, którym w codziennej służbie doradzają, jak najlepiej realizować zadania policyjne. Komponent policyjny umiejscowiony jest w dowództwie misji EUPOL w Kabulu.

Komponent praworządności: Zasadniczym celem funkcjonowania tego komponentu jest budowa funkcjonalnych powiązań i systemu interakcji pomiędzy ANP i szerszym środowiskiem praworządności. Działalność doradczo-szkoleniowa skupiona jest na trzech celach strategicznych misji, tj. zwalczaniu korupcji, przestrzeganiu praw człowieka i równości płci oraz funkcjonowaniu systemu sprawiedliwości. Funkcje szkoleniowe realizowane są w oparciu o przyjęte standardy międzynarodowe, które pozwalają na nadzór i rozliczanie działalności formacji policyjnej.

Komponent praworządności umiejscowiony jest w Kabulu.

Komponent szkoleniowy: Metodyka i tematyka prowadzonych szkoleń są dwoma zasadniczymi obszarami, za które odpowiada komponent szkoleniowy. Szkolenia są przede wszystkim prowadzone w oparciu o dwie szkoły policyjne utworzone przez misję EUPOL Afganistan i mieszczące się w Kabulu:

1. Szkoła Policji.
2. Szkoła Zwalczania Przestępczości.

Kursy szkoleniowe w Szkole Policji (ang. Police Staff College) przeznaczone są dla wyższej kadry kierowniczej ANP. Obejmują szkolenia z zakresu zarządzania formacjami policyjnymi, przywództwa, zdolności komunikacyjnych, etyki, psychologii, pedagogiki, finansów i spraw kadrowych. Przy wykorzystaniu specjalnie rozwiniętego przez misję EUPOL narzędzia do Rozwoju Wysokiego Potencjału (ang. High Potential Development Scheme, HPDS), prowadzone są zajęcia z zakresu sposobów naboru, rekrutacji i samorozwoju, m.in. w celu wyłonienia potencjalnych kandydatów do zajęcia stanowisk kierowniczych w ANP.

Zajęcia w Szkole Zwalczania Przestępczości (ang. Crime Management College) przeznaczone są głównie dla oficerów dochodzeniowo-śledczych i techników kryminalistyki. Szkoła oferuje różnego rodzaju kursy i szkolenia, na czele z ramowym 5-tygodniowym kursem dochodzeniowo-śledczym, składającym się z modułów obejmujących postępowanie na miejscu zdarzenia, metodykę zabezpieczania dowodów, zasady prowadzenia rozpytań i przesłuchań, wywiadu kryminalnego oraz praktyki zawodowej.

Komponent terenowy: Zgodnie z przyjętą praktyką komponent terenowy wdraża w afgańskich prowincjach rozwiązania wcześniej przetestowane i wdrożone w stolicy Afganistanu, Kabulu. Na obecnym etapie trwają prace w piętnastu prowincjach. Równolegle wdrażane są mechanizmy dowodzenia, kontroli i koordynacji między dowództwem generalnym i dowództwami regionalnymi ANP.

Dotychczasowe dokonania misji EUPOL są oceniane jako niewątpliwy sukces, mimo wielu piętrzących się trudności, takich jak rozbieżne opinie wśród państw członkowskich UE na temat kolejnych przedłużeń

mandatu misji, problemy z generacją sił, czy wymagający i trudny do zrealizowania mandat misji. Misja wykazała jednak sporą elastyczność i dostosowała się do trudnych afgańskich realiów.

Misja EUPOL Afganistan stanowi część długookresowego zaangażowania UE oraz jest ważnym elementem unijnego wkładu w reformę i odbudowę Afganistanu. Mimo że mandat misji miał zakończyć się 31 grudnia 2014 r., na wniosek rządu Afganistanu, w związku z potrzebą kontynuowania realizacji zadań misji, została podjęta decyzja o przedłużeniu czasu jej trwania o kolejne 24 miesiące, tj. do 31 grudnia 2016 r.

Podjęcie zintegrowane na przykładzie operacji EUFOR CAR

Od 1 kwietnia 2014 r. trwa nowa operacja Unii Europejskiej w Afryce, w Republice Środkowoafrykańskiej – EUFOR CAR (ang. Central African Republic). Jedną z przyczyn jej powołania były skutki konfliktu religijnego w tym państwie między chrześcijanami i muzułmanami. Zbrodnie na ludności cywilnej, bezprawie i walki na tle wyznaniowym stanowiły zagrożenie nie tylko dla Republiki Środkowoafrykańskiej, ale również dla całego regionu Afryki centralnej. W związku z tłem konfliktu zaistniało zagrożenie eskalacji i rozprzestrzeniania walk na państwa ościenne (*Raport...* 2013: 4–5). Eskalacja konfliktu była wnikliwie monitorowana przez UE, która na początku 2014 r. podjęła intensywne działania zmierzające do skierowania w rejon konfliktu operacji EUFOR.

Mandat operacji EUFOR został nadany Rezolucją nr 2134 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 28 stycznia 2014 r. Zgodnie z zapisami tej rezolucji „UE zostaje upoważniona do podjęcia wszelkich działań, które uzna za stosowne przez okres 6 miesięcy od ogłoszenia pełnych zdolności operacyjnych” (*Rezolucja 2134* : 11).

Strategiczne cele UE w Republice Środkowoafrykańskiej zostały określone jako (*Koncepcja reagowania...* 2014: 15):

1. Przeciwdziałanie zagrożeniom dla ludności cywilnej, stwarzanym przez grupy zbrojne.
2. Wsparcie powrotu porządku konstytucyjnego.
3. Wkład w rozwiązanie sytuacji kryzysowej i zmniejszenie jej wpływu na społeczeństwo.
4. Utworzenie warunków do funkcjonowania właściwych sił pokojowych.

Istotne są kryteria sukcesu operacji, z których do najważniejszych należy osiągnięcie pełnych zdolności operacyjnych przez misję właściwych sił pokojowych i umożliwienie jej przejścia odpowiedzialno-

ści za prowadzenie działań stabilizacyjnych (*Koncepcja reagowania...* 2014: 16).

Operacja EUFOR CAR prowadzona jest w czterech fazach (*Koncepcja reagowania...* 2014: 16):

Faza I – Przemieszczenie i rozmieszczenie sił w rejonie odpowiedzialności.

Faza II – Realizacja zadań operacyjnych.

Faza III – Zapewnienie bezpiecznego otoczenia. Zakończenie działań operacyjnych. Przekazanie odpowiedzialności.

Faza IV – Wycofanie sił.

Czas trwania operacji EUFOR CAR planowany był wstępnie na 9 miesięcy, w tym 3 miesiące na przygotowanie pełnych zdolności operacyjnych, a następnie 6 miesięcy trwania operacji w pełnym składzie. EUFOR CAR zaplanowana została jako operacja pomostowa (ang. *bridging operation*), z zamiarem przekazania odpowiedzialności misji ONZ 15 grudnia 2014 r. Jednak misja ONZ nie uzyskała pełnych zdolności operacyjnych w zakładanym terminie, w związku z czym Rada Bezpieczeństwa ONZ w porozumieniu z UE, poprzez swoją Rezolucję nr 2181 z dnia 21 października 2014 r. przedłużyła unijną misję do 15 marca 2015 r. (*Rezolucja 2181*: 1).

Operacja liczy około 1000 osób personelu, jej budżet to około 26 mln euro. Siły własne operacji na obszarze działań składają się z (*Koncepcja operacji...* 2014: 20):

1. Batalionu manewrowego (4 kompanie manewrowe).
2. Zintegrowanego pododdziału policji IPU (ang. Integrated Police Unit).
3. Pododdziału sił specjalnych.
4. Pododdziału logistycznego.

Po dokonaniu identyfikacji potrzeb okazało się, że do składu operacji należy włączyć pododdział policji, czyniąc z operacji wojskowej interwencję zintegrowaną. Unijni planiści przystąpili do poszukiwania właściwego pododdziału, który sprawdziłby się w wojskowym łańcuchu dowodzenia. W wyniku negocjacji przeprowadzonych z Europejskimi Siłami Żandarmerii EUROGENDFOR organizacja ta zgodziła się wydzielić pododdział IPU do struktur operacji.

EUROGENDFOR powstał w ramach wcielania w życie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ang. European Security and Defence Policy, ESDP). W październiku 2003 r. podczas nieformalnego spotkania ministrów obrony państw UE w Rzymie, w wyniku wcześniejszych uzgodnień politycznych z innymi państwami, francuska minister obrony Michele Alliot-Marie zaproponowała utworzenie europejskiej organizacji sił żandarmerii. Francja, Włochy, Holandia, Portugalia i Hiszpania, wszystkie posiadające siły policyjne o statusie wojskowym, zdolne do reali-

zacji pełnych spektrów zadań policyjnych, wychodząc naprzeciw potrzebom UE w zakresie realizacji cywilnych misji reagowania kryzysowego, przystąpiły do realizacji tej inicjatywy. W tym celu, kierując się zamiarem wykorzystania posiadanych zdolności policyjnych, wyżej wymienione państwa zdecydowały się utworzyć wielonarodowe siły żandarmerii zdolne do operacyjnego użycia i szybkiego przerzutu w rejon misji w celu realizacji pełnego spektrum zadań policyjnych (Rozmus 2014: 22).

W dniu 17 września 2004 r. w Noordwijk w Holandii, w wyniku ustaleń spotkania w Rzymie, zostało podpisane porozumienie ustanawiające EUROGENDFOR. Dowództwo EUROGENDFOR umiejscowiono w Vicenzie we Włoszech. Pełnoprawnymi członkami organizacji jest siedem państw UE posiadających siły policyjne o statusie wojskowym: Francja, Hiszpania, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia i Włochy. Ponadto status partnera ma Litwa, a status obserwatora – Turcja (*Europejskie Siły Żandarmerii* 2012: 1).

EUROGENDFOR przeznaczony jest głównie do realizacji działań pod egidą UE, ale także może być oddany do dyspozycji NATO, ONZ, OBWE albo innej organizacji międzynarodowej lub koalicji państw. Jest unikatowym instrumentem, mogącym być wykorzystanym w pełnym spektrum kryzysu i dostępnym dla międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa. EUROGENDFOR posiada zdolność szybkiego reagowania siłami ok. 800 ludzi w ciągu 30 dni. Każde państwo ma pełną autonomię w zakresie decydowania o swoim udziale (*Traktat ustanawiający Europejskie Siły Żandarmerii* 2007: 4–6).

Szereg wyżej przedstawionych uwarunkowań zdecydował, że pododdział EUROGENDFOR znalazł się w strukturze operacji EUFOR CAR. Ze względu na zależności polityczne wiodącą rolę pododdziału przyjęła Francja. Francuska Żandarmeria Narodowa wniosła największy wkład do IPU. Oprócz Francji swoje siły do IPU skierowały Hiszpania i Polska. Pododdział EUROGENDFOR ma w tej operacji mandat wykonawczy (ang. *executive*), zastępowania policji lokalnej (ang. *substitution*) w rejonie odpowiedzialności.

Ogółem w skład 120-osobowego pododdziału EUROGENDFOR wchodzi (*Koncepcja operacji* 2014: 25):

1. Dowództwo.
2. 4 plutony żandarmerii (2 plutony francuskie, pluton polski i pluton hiszpański).
3. Sekcja dochodzeniowo-śledcza.
4. Sekcja rozpoznania kryminalnego.
5. Sekcja kryminalistyki.

Pododdział IPU EUROGENDFOR w operacji EUFOR CAR realizuje następujące zadania ze swojego katalogu działań (*Traktat ustanawiający Europejskie Siły Żandarmerii* 2007: 4):

1. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.
2. Funkcje doradcze dla lokalnej policji w jej rutynowych działaniach.
3. Prowadzenie rozpoznania kryminalnego.
4. Realizacja czynności dochodzeniowo-śledczych w zakresie wykrywania przestępstw, ścigania i aresztowania przestępców oraz przekazywania ich właściwym władzom.

O roli, jaką EUROGENDFOR odgrywa w operacji, świadczą słowa listu skierowanego przez dowódcę operacji do dowódcy EUROGENDFOR, których zacytowana część podkreśla znaczenie pododdziału policji: „Odnosnie użycia zintegrowanego pododdziału policji IPU EUROGENDFOR, stwierdzam, że jego obecność posiada kluczowe znaczenie dla efektywnego przebiegu operacji. W rzeczywistości z każdym dniem staje się ona coraz bardziej operacją typu policji/żandarmerii. Z tego też powodu zwracam się z prośbą o zachowanie obecnej liczebności personelu do końca operacji”¹.

Podsumowanie

Cel naukowy niniejszego opracowania określony został jako wskazanie możliwości poprawy skuteczności podejścia zintegrowanego w reagowaniu kryzysowym. Znacząco przyczynia się do tego wykorzystanie zdolności cywilnych w zintegrowanych interwencjach międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem formacji policji i żandarmerii.

Zwiększenie efektywności podejścia zintegrowanego odnotowano w obu przedstawionych w treści artykułu przykładach, to jest zarówno w operacji ISAF w Afganistanie, w której misja EUPOL funkcjonowała w charakterze wzmacniającego lokalną policję (ang. *strengthening*), jak również w operacji EUFOR w Republice Środkowoafrykańskiej, w której komponent EUROGENDFOR funkcjonował w charakterze zastępowania lokalnej policji (ang. *substitution*).

Interesujące z naukowego punktu widzenia są także sposoby integrowania misji i komponentów cywilnych w szersze, wielowymiarowe interwencje międzynarodowe oraz stosowane rozwiązania koordynacji

¹ W oryginale fragment brzmiał: “With regard to the deployed EUROGENDFOR IPU, I consider them paramount to successfully continuing the operation. That is why, as a matter of fact, the operation is becoming every day more “a police/gendarmerie-supportive” one. For that reason, I kindly require this IPU remaining at the same level of strength as today until the end of the operation” (przyp. autora).

międzyorganizacyjnej. Wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że bez zastosowania podejścia zintegrowanego złożonych sytuacji kryzysowych nie dałoby się rozwiązać w skuteczny sposób. Zdolności cywilne uważane są za niezbędne elementy operacji międzynarodowych, a ich dotychczasowa skuteczność zapewniła im zasłużone miejsce w katalogach możliwych działań organizacji międzynarodowych.

Bibliografia

- Ciupiński A., 2013, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*. GENEZA. Rozwój. Funkcjonowanie, Warszawa.
- Czupryński A., 2009, *Współczesna sztuka operacyjna*, Warszawa.
- Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Pierwsze 10 lat (1999–2009) (European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999–2009), Instytut Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (EUISS), Paryż 2009.
- Europejskie Siły Żandarmerii: Poza potencjał (The European Gendarmerie Force: Beyond potential), Policy brief. Clingendael Conflict Research Unit, Haga 2012.
- Górka-Winter B., 2004, *Operacja NATO w Afganistanie*, Warszawa.
- Koncepcja operacji EUFOR CAR (EUFOR CAR Concept of operations), Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Bruksela 2014.
- Koncepcja reagowania kryzysowego EUFOR CAR (EUFOR CAR Crisis Management Concept), Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Bruksela 2014.
- Koncepcja reagowania kryzysowego EUPOL Afganistan (EUPOL Afghanistan Crisis Management Concept), Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2007.
- Koziej S., 2006, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń.
- Koziej S., 2010, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa.
- Łoś R., Reginia-Zacharski J., 2010, *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa.
- Marszałek M., 2014, *Operacje utrzymania i wymuszania pokoju w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*. GENEZA – stan obecny – perspektywy, Warszawa.
- Marszałek M., Limanowski T., 2011, *Operacje pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych*. GENEZA – struktura – planowanie, Warszawa.
- Misja policyjna EUPOL w Afganistanie, Broszura, Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Unia Europejska, Bruksela 2014.
- Raport Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczący sytuacji w Republice Środkowoafrykańskiej. S/2013/470, Rada Bezpieczeństwa ONZ, Nowy Jork 2013.
- Rehrl J., Weisserth H-B., 2010, *Podręcznik Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (Handbook on CSDP)*, Wiedeń.
- Rezolucja 1373, Rada Bezpieczeństwa ONZ, Nowy Jork 2001.
- Rezolucja 2134, Rada Bezpieczeństwa ONZ, Nowy Jork 2014.
- Rezolucja 2181, Rada Bezpieczeństwa ONZ, Nowy Jork 2014.
- Rozmus M., 2014, *W europejskich strukturach*, Przegląd Sił Zbrojnych, nr 3/2014, Warszawa.
- Traktat ustanawiający Europejskie Siły Żandarmerii (Treaty establishing the European Gendarmerie Force), EUROGENDFOR, Velsen 2007.

COMPREHENSIVE APPROACH – THEORY AND PRACTICE**Abstract**

Implementation of comprehensive approach in solving crisis situations is one of the challenges of the contemporary times. Experiences of the last two decades proved in multiple cases that crises' counteraction can only be effective if both military and civilian capabilities have been employed, including diplomacy and various aid instruments. International organizations expect tangible results of conduct and engagement in peace-keeping and stabilization missions and operations, ensuring amelioration of the situation.

A special role among civilian capabilities has been assigned to law and order forces, including police, gendarmerie and military police, more often constituting integral elements of military-civilian operations or functioning in close cooperation with them. These formations can be deployed in many different ways, although they are most frequently used as executive, strengthening or substituting local police, or non-executive, conducting training and mentoring for the benefit of local law and order formations.

As one of the most complex and multidimensional theatres of recent years, Afghanistan is evolving, it is worth examining the subject matter of the implementation and execution of the comprehensive approach, as well as the missions and operations composed into the integrated effort of the international society for creation of safe and secure environment for the benefit of Afghan citizens.

Key words: operation, mission, security, comprehensive approach, Afghanistan