



## Przyszłość operacji reagowania kryzysowego NATO – wnioski z Kosowa

Filip Bryjka

Wrześniowe incydenty na granicy Kosowa z Serbią zakończone skuteczną reakcją NATO i UE pokazują, że rozwój współpracy z partnerami ma kluczowe znaczenie dla skuteczności zaangażowania Sojuszu w działania stabilizacyjne. Doświadczenia i wnioski z natowskiej misji KFOR powinny wpłynąć na dyskusję na temat roli operacji reagowania kryzysowego w przyszłej strategii Sojuszu. Chaotyczne zakończenie misji w Afganistanie podważyło wizerunek NATO jako organizacji zdolnej do efektywnego prowadzenia operacji spoza art. 5. KFOR zademonstrował jednak, że Sojusz może działać skutecznie, jeśli zacieśni współpracę z UE.

We wrześniu br. doszło do kryzysu na granicy serbsko-kosowskiej wokół wprowadzonych przez rząd Kosowa nowych przepisów dotyczących serbskich tablic rejestracyjnych. Doprowadziło to do protestów społeczności serbskiej na północy kraju. Protestujący (ok. 200 osób) zablokowali przejścia graniczne z Serbią i zaatakowali urzędy wydające tymczasowe oznaczenia. Władze Kosowa skierowały w regiony przygraniczne jednostki specjalne policji, na co Serbia odpowiedziała postawieniem w stan gotowości bojowej jednostek wojskowych na południu kraju oraz wysłaniem myśliwców, helikopterów i wozów opancerzonych do patrolowania granicy. Dalszą eskalację powstrzymały działania sił NATO i zaangażowanie unijnej dyplomacji. KFOR zwiększył liczbę i intensywność patroli oraz wzmocnił kontrolę granicy, a Specjalny Wysłannik UE ds. Bałkanów Zachodnich wynegocjował porozumienie, które pozwoliło tymczasowo zażegnać spór i uspokoić sytuację.

**Współpraca UE i NATO w Kosowie.** Ustanowiona w 1999 r. KFOR jest największą misją NATO – bierze w niej udział ok. 3,7 tys. żołnierzy (w tym 247 Polaków). Jej zadania koncentrują się na zapewnieniu bezpieczeństwa, monitorowaniu sytuacji i przeciwdziałaniu eskalacji napięć, a także na ochronie granicy, zwalczaniu kontrabandy i reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Siły KFOR prowadzą wspólne patrole z kosowską policją i wspierają lokalne władze w zapewnianiu porządku publicznego. Zespół łącznikowo-

Doradcy NATO przy kosowskim resorcie obrony odpowiada za reformę sektora bezpieczeństwa i nadzoruje proces profesjonalizacji Sił Bezpieczeństwa Kosowa (KSF). Od 2008 r. KFOR ściśle i skutecznie współpracuje z cywilną misją UE – EULEX, m.in. zabezpieczając działania jej funkcjonariuszy, wśród których jest 105 polskich policjantów.

Uruchomienie misji EULEX – która de facto przejęła rolę misji ONZ (UNMIK) – odciążało NATO w zakresie wspierania lokalnych władz w zapewnianiu porządku publicznego i pozwoliło zredukować liczebność sił KFOR (w 1999 wynosiła 50 tys., w 2003 r. – 17,5 tys., a w 2008 r. – 14 tys.). Współpraca między funkcjonariuszami EULEX a żołnierzami KFOR była jednak początkowo utrudniona, ponieważ UE i NATO nie posiadają formalnych (tj. funkcjonujących na poziomie politycznym) mechanizmów współpracy między swoimi misjami i operacjami, nawet jeśli działają na tym samym terenie. Szczególnie istotna dla koordynacji prac wymiana wrażliwych informacji (np. o zagrożeniach, planach itp.) jest utrudniona ze względu na tzw. podwójne weto. W NATO udostępnianiu informacji wywiadowczych członkom UE spoza Sojuszu sprzeciwia się Turcja, a w Unii – Cypr.

Z tego powodu rozwinęła się komunikacja i spotkania na poziomie nieformalnym (w tym na szczeblu szefa EULEX i dowódcy KFOR). Przedstawiciele struktur NATO biorą też udział w spotkaniach unijnego Komitetu Polityki i Bezpieczeństwa (PSC), a Szef Dyrektoriatu ds. Zarządzania

Kryzysowego i Planowania (CMPD) UE – w spotkaniach Rady Północnoatlantyckiej (NAC). Powszechną praktyką jest także wymiana informacji na poziomie resortów spraw zagranicznych i obrony państw zaangażowanych w misję, współpraca oficerów w dowództwach NATO (SHAPE, JFC Naples) z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ), a także codzienne kontakty personelu KFOR i EULEX.

Współpraca w terenie jest też określona w porozumieniach technicznych, które zostały zawarte na poziomie szefów misji EULEX i KFOR. Zgodnie z nimi KFOR jest trzecią siłą odpowiedzi po lokalnej policji i unijnych jednostkach policji. Komunikacja i koordynacja działań między nimi odbywa się za pośrednictwem oficerów łącznikowych i punktów kontaktowych oraz podczas regularnych spotkań. Okazją do wymiany informacji są także kontakty regionalnych doradców EULEX z Zespołami Łącznikowo-Monitorującymi KFOR. Lokalna policja i EULEX informują NATO np. o podejmowanych działaniach operacyjnych (np. patrolach, aresztowaniach czy akcjach policyjnych), jednak w drugą stronę ma to miejsce rzadko ze względu na ograniczenia polityczne.

Współdziałanie z policją Kosowa i misją EULEX wymusiło na KFOR dostosowanie szkolenia żołnierzy do wykonywania zadań o charakterze policyjnym (np. w zakresie kontrolowania tłumu i zamieszek). Współpraca ta doprowadziła do zwiększenia cywilno-wojskowej interoperacyjności i wypracowania rozwiązań ułatwiających współdziałanie na poziomie operacyjnym i taktycznym, np. w zakresie odpowiedzi na zamieszki, wojskowego wsparcia operacji policyjnych czy ewakuacji personelu. Ze względu na polityczne ograniczenia UE i NATO nie prowadzą jednak wspólnego planowania operacyjnego dla misji EULEX i KFOR ani też wspólnej oceny zagrożeń.

**Wpływ misji w Kosowie na przyszłą strategię NATO.** Wnioski z Kosowa mają zasadnicze znaczenie dla współpracy NATO–UE w obszarze zarządzania kryzysowego i mogą mieć wpływ na debatę o przyszłej strategii Sojuszu. Od aneksji Krymu adaptacja NATO koncentruje się na [przywróceniu jego zdolności do odstraszenia i obrony przed Rosją](#) oraz na dostosowaniu się do nowych zagrożeń (np. innowacyjnych technologii) i wyzwań ze strony Chin. Przyszłość misji spoza art. 5., które są istotnymi zadaniami NATO, będzie niechętnie omawiana i może zostać zdominowana przez krytyczną ocenę efektów [20-letniego zaangażowania w Afganistanie](#). Część państw podkreśla jednak konieczność utrzymania, a nawet rozwijania zdolności do stabilizowania sąsiedztwa Sojuszu i budowania zdolności partnerów do samodzielnego zapewniania bezpieczeństwa. Wynika to z różnej percepcji zagrożeń państw członkowskich – jest to priorytet dla państw

południowej flanki, narażonych na skutki konfliktów i niestabilności w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Dlatego, aby utrzymać zdolności do reagowania kryzysowego, NATO będzie zacieśniało współpracę z partnerami regionalnymi (zwłaszcza z UE).

Zaangażowanie NATO i UE w deeskalację kolejnego już kryzysu na północy Kosowa (poprzednie miały miejsce w latach 2004, 2008, 2011–2013) potwierdziło skuteczność wypracowanych technicznych mechanizmów współpracy, które mają charakter sektorowy i uzupełniający. Dzięki odstraszącej obecności wojskowej NATO ryzyko wystąpienia w Kosowie zagrożeń militarnych jest niskie. EULEX wspiera z kolei lokalne władze w utrzymywaniu bezpieczeństwa publicznego i praworządności, zdejmując z NATO tego rodzaju ciężar. UE odpowiada także za proces polityczny, tj. działa na rzecz normalizacji stosunków Kosowa z Serbią.

Dzięki współpracy z UE NATO zredukowało liczebność personelu, a tym samym obniżyło koszty zaangażowania w stabilizację Kosowa. Doświadczenia zdobyte w ramach misji KFOR obrazują jednak systemowe słabości współpracy NATO–UE (zwłaszcza w kwestii utrudnionej wymiany informacji spowodowanej „podwójnym wetem”). Polityczne ograniczenia przełamano dzięki doraźnym i nieformalnym rozwiązaniom na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym, które mogą być zastosowane w przyszłych misjach. Mogą one wskazywać kierunki dalszego zacieśniania współpracy UE–NATO w kontekście opracowywanej obecnie trzeciej wspólnej deklaracji obu organizacji, która ma zostać przyjęta na początku 2022 r. (poprzednie – z 2016 r. i 2018 r. – określiły listę 74 wspólnych działań w obszarze bezpieczeństwa i obrony). Zapowiadane jest zwłaszcza wzmocnienie politycznego dialogu między NAC a PSC, formalnych i nieformalnych kontaktów personelu NATO i UE oraz współpracy operacyjnej i wymiany informacji. Narastające spory między [Turcją a Cyprem](#), [Grecją i Francją](#) mogą jednak utrudniać prace w tym zakresie.

**Wnioski dla Polski.** Zacieśnienie współpracy NATO–UE w dziedzinie misji zarządzania kryzysowego jest dla Polski korzystne, ponieważ może przyczynić się do skoncentrowania prac Sojuszu na obronie kolektywnej. Polska może wykorzystać doświadczenia NATO (i UE) z Kosowa zarówno w debacie o przyszłej strategii NATO, jak i w pracach nad [unijnym Kompasem strategicznym](#). W szczególnym interesie Polski jest, aby uwzględnione w obu dokumentach instrumenty zarządzania kryzysowego nie były zorientowane wyłącznie na zwalczanie zagrożeń na południu obszaru transatlantyckiego, ale w równym stopniu uwzględniały specyfikę Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich.