



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 52 (1402), 10 sierpnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel • Zuzanna Nowak
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Ustalenia szczytu NATO w Warszawie dotyczące Libii

Patrycja Sasnal

Na szczycie w Warszawie NATO zdecydowało o umocnieniu południowej flanki, m.in. przez gotowość do działań na rzecz wewnętrznej stabilizacji Libii oraz zintensyfikowanie antyprzemycniczej operacji u libijskich wybrzeży. W komunikacie wyraźnie wybrzmiały dwa korzystne ustalenia: poparcie dla nowego rządu Libii oraz konieczność koordynacji działań NATO i UE. Deklaracje Sojuszu wymagają jednak formalnej prośby libijskiego rządu oraz doprecyzowania zakresu operacji morskiej Sea Guardian. O pomoc w realizacji pilniejszych, wojskowych zadań władze Libii będą zwracać się do konkretnych krajów, o czym świadczą amerykańskie naloty na Syrtę, rozpoczęte w sierpniu na prośbę libijskiego rządu.

Libia to drugie po Syrii najbardziej zdestabilizowane państwo sąsiedztwa Europy i obszaru transatlantyckiego. Jednakże od początku wojny domowej (2011) nie było lepszego momentu dla zaangażowania NATO niż obecny. Niespodziewane sukcesy nowego Rządu Porozumienia Narodowego (RPN) stwarzają szansę na stabilizację, lecz wymagają pilnego wsparcia. Znaczenie sytuacji w Libii dla bezpieczeństwa państw członkowskich NATO znalazło odbicie w komunikacie po warszawskim szczycie. Libii dotyczą zarówno postanowienia o zwalczaniu terroryzmu (w tym tzw. Państwa Islamskiego, PI), proliferacji broni i przemytu (zob. pkt 5, 7, 25 komunikatu), jak i szczegółowe decyzje o uznaniu RPN za jedyny prawowity rząd, potrzebie zjednoczenia sił libijskich pod jego kierownictwem, woli wspierania tego rządu w budowie instytucji bezpieczeństwa i obrony, także o gotowości do długotrwałego partnerstwa z Libią oraz uzupełnienia lub wspierania unijnej operacji Sophia u libijskich wybrzeży (pkt 30, 93, 97 komunikatu).

Sytuacja w Libii. Zapaść w Libii ma dwa powiązane ze sobą wymiary: wewnętrzny (obejmujący kryzysy: bezpieczeństwa, polityczny, humanitarny i gospodarczy) oraz międzynarodowy (polegający na proliferacji zagrożeń – w tym przemytu ludzi, broni i terroryzmu – poza granice państwa i na Morze Śródziemne).

Kryzysy bezpieczeństwa i polityczny wynikają ze słabości władz centralnych w Trypolisie, z istnienia wielu ośrodków władzy, skłócenia i nierównomiernego rozwoju terytoriów plemiennych i historycznych (Cyrenajki, Trypolitanii i Fezzanu), funkcjonowania ok. 2000 skonfliktowanych lokalnych bojówek, siły ugrupowań skrajnie islamistycznych i dżihadystycznych (jak PI i Al-Kaida), a także proliferacji broni i siatek przemycniczych. Niewielkie, choć istotne złagodzenie politycznego wymiaru kryzysu w Libii nastąpiło po sformowaniu popieranego przez ONZ i UE Rządu Porozumienia Narodowego (RPN) i objęciu przezeń kluczowych ministerstw w kwietniu br. Kryzysy humanitarny i gospodarczy związane są z niemożnością zapewnienia podstawowych usług siedmiomilionowej ludności przy obecnym poziomie wydobycia i produkcji ropy naftowej: ponad 60% szpitali nie działa, wiele miejscowości dotyka brak elektryczności, ponad milion osób zostało wewnętrznie przemieszczonych.

Międzynarodowy wymiar konfliktu w Libii polega na intensywnym przemyśle broni i ludzi przez granice lądowe i morską, co skutkuje eksportem terroryzmu do sąsiedniej Tunezji (w Libii trenowali sprawcy zamachów na muzeum Bardo i na turystów w Souzie w 2015 r.), a potencjalnie także do Europy. Przez Libię wiodą do Europy dwa duże szlaki migracyjne z Afryki Subsaharyjskiej łączące się w Centralny Szlak Śródziemnomorski, którego przepustowość obecnie przewyższa ruch na szlaku z Turcji do Grecji. Czarnoskóra ludność, która migruje przez Libię, jest narażona na nieludzkie traktowanie przemytników – tylko w tym roku zginęło na morzu 2500 Afrykanów. Międzynarodowy wymiar kryzysu w Libii obejmuje także interwencję państw trzecich na korzyść walczących stron. Turcja i Katar popierają islamistyczny Generalny Kongres Narodowy na zachodzie, a Egipt i Arabia Saudyjska gen. Chalifę Haftara – antyislamskiego autorytarnego byłego współpracownika Muammara Kaddafiego – przywódcę najsilniejszego libijskiego ugrupowania zbrojnego na wschodzie, choć rezydującego najpewniej w Egipcie. Te i inne walczące siły zjednoczyć ma RPN.

Do marca br. państwa członkowskie NATO rozważały możliwość bezpośredniej operacji w Libii. Ekspansja organizacji terrorystycznych (PI przyciągało wówczas więcej rekrutów do Libii niż do Syrii i kontrolowało ponad 250 km wybrzeża) oraz przebiegające przez Libię szlaki migracyjne bezpośrednio zagrażały bezpieczeństwu Europy, leżącej zaledwie 450 km od jej brzegów. Jednakże RPN z sukcesem zaczął zwalczać PI i koordynować przejmowanie władzy w kraju.

Szczyt NATO a Libia. Komunikat po szczycie NATO w Warszawie dotyczy obu wymiarów kryzysu w Libii – wewnętrznego i międzynarodowego – choć rozwiązania w tym drugim zależą od decyzji libijskich władz. Jest to krok słuszny, ponieważ uznając RPN za przedstawiciela Libijczyków, NATO może działać w Libii tylko na jego prośbę. W komunikacie państwa Sojuszu wyraźnie poparty starania Fajeza as-Sarradża, premiera RPN i szefa Rady Prezydenckiej (RP, o prerogatywach głowy państwa) o inkluzyjny proces polityczny, pojednanie narodowe i w sprawie tworzenia struktur państwowych (pkt 30). Zjednoczenie sił libijskich pod przewodnictwem RP słusznie uznano za klucz do skuteczności Libii w walce z terroryzmem, co świadczy o zrozumieniu, że nie czynniki zewnętrzne, tylko silniejsze władze centralne mogą w dłuższym okresie zapewnić jej stabilizację. W Warszawie zapowiedziano także członkostwo Libii w Dialogu Śródziemnomorskim (formacie współpracy między NATO a Algierą, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Mauretanią i Marokiem) oraz zadeklarowano chęć doradzania RPN i wspierania go w reformowaniu sektora bezpieczeństwa (*SSR, security sector reform*; pkt 97).

Uzgodnienia dotyczące międzynarodowego aspektu kryzysu w Libii obejmują przede wszystkim przekształcenie operacji Active Endeavor z 2001 r., mającej na celu kontrolę ruchu na Morzu Śródziemnym pod kątem zwalczania terroryzmu, w szerszą operację Sea Guardian. NATO bowiem ma na prośbę UE wspomagać europejską operację Sophia przez zapewnienie: wywiadu, nadzoru, rozpoznania oraz wparcia logistycznego. Na prośbę władz Libii i/lub UE NATO ma także przyczynić się do zwiększania zdolności libijskiej straży wybrzeża i marynarki (pkt 93). Ramy prawne dla tych działań daje rezolucja RB ONZ 2292 zezwalająca na kontrolę łodzi podejrzanych o łamanie nałożonego na Libię embarga na dostawy broni. Rozszerzenie możliwości operacji Sea Guardian nie zostało jednak sprecyzowane. Sekretarz Jens Stoltenberg zasugerował jedynie, że jej celem będzie przerwanie morskich szlaków przemytu ludzi, najpewniej z pomocą okrętów wojennych oraz bezałogowców. Dla dokładniejszego rozpoznania sytuacji w Libii i kontroli granic z pewnością korzystne będzie zapowiedziane na szczycie utworzenie wywiadowczego „centrum łącznikowego” (*fusion center*) państw NATO w sąsiedniej Tunezji.

Jak skutecznie wdrożyć postanowienia szczytu? Zwiększenie zainteresowania Libią odzwierciedlone w komunikacie warszawskim należy ocenić pozytywnie, lecz wydarzenia w krajach członkowskich po szczycie – zamachy terrorystyczne we Francji i próba puczu w Turcji – powodują, że deklaracje z Warszawy mogą nie zostać wykonane. RPN jest jedyną nadzieją na stabilniejszą Libię, w dodatku udowodnił, że jest efektywny, z sukcesem walcząc z PI w Syrcie. Jednakże, jeśli w krótkim czasie nie zdoła zapewnić ludności Libii podstawowego bezpieczeństwa i usług, może upaść. By utrzymać tempo działań i zapewnić sobie pomoc, RPN powinien jak najszybciej zwrócić się o nią do NATO, dając mu formalne ramy i impuls do dalszych kroków. Nowy rząd libijski dotychczas wołał zwracać się o pomoc do UE. Dlatego też to UE i Misja Wsparcia ONZ dla Libii powinny go przekonać, że NATO jest stosowniejszym partnerem w dostarczeniu takich form pomocy, jak SSR czy kontrola granic.

Choć nie zostało to wspomniane w komunikacie, najkorzystniejszym działaniem w Libii byłoby równoległe budowanie długofalowych zdolności nowych władz w zakresie SSR i DDR (*disarmament, demobilization, reintegration* – rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji), łącznie z rozwijaniem potencjału Ministerstwa Obrony czy szkoleniem oficerów w NATO Defence College we Włoszech lub szkole NATO w Oberammergau w Niemczech. Szkolenia bojowników w Libii pozostają taktyką wysokiego ryzyka, ponieważ mogą objąć niewłaściwe osoby, a broń i zdolności wojskowe mogą wpaść w niepowołane ręce.

Ponadto, NATO – jako główny światowy sojusz bezpieczeństwa – będzie musiało zademonstrować przywództwo w regionie śródziemnomorskim i zapewnić współpracę innych państw na rzecz najkorzystniejszego dla siebie, Libii i UE rozwiązania, czyli przejścia kontroli nad całym terytorium kraju przez RPN. Poszanowanie terytorialnej integralności Libii i zapobieganie wojskowym interwencjom państw sąsiednich i regionalnych będzie tu najpoważniejszym dyplomatycznym wyzwaniem dla Sojuszu.

Fundamentalnym problemem po interwencji z 2011 r. pozostaje zły wizerunek NATO w Libii. Zarówno ugrupowania, które skorzystały na operacji Unified Protector, jak i te, które utraciły wówczas władzę, są niechętne siłom reprezentującym „Zachód”. Widać tę tendencję w negatywnej reakcji zwaśnionych frakcji libijskich na naloty amerykańskie na Syrtę, które USA prowadzą na prośbę RPN, by wesprzeć go w walce z PI. NATO nie powinno angażować się w działania zbrojne i też RPN nie do Sojuszu zwrócił się o pilną pomoc wojskową, a do Stanów Zjednoczonych.

Długofalowa polityczna akceptacja Sojuszu może nastąpić tylko w rezultacie jednoznacznie prolibijskich niewojskowych kroków, jak: przeciwdziałanie wywozowi ropy i wwozowi broni, uniemożliwienie dostępu do zagranicznych aktywów libijskiego państwa osobom prywatnym czy dołożenie starań, by sprzedaż broni państwom trzecim była odpowiednio monitorowana, a broń ta ostatecznie nie trafiała – mimo embarga – do Libii. Stan i preferencje ludności cywilnej rzutują na skuteczność stron walczących w konflikcie i zdolności władz centralnych. Sojusz – by potwierdzić zrozumienie tych powiązań oraz odeprzeć zarzuty sekurytyzacji kryzysu humanitarnego – reformułując Active Endeavour w Sea Guardian i zwiększając swą obecność u brzegów Libii, musi zadbać o znaczniejszą pomoc humanitarną dla Libijczyków.