

# Wojciech Stankiewicz

---

## Dyplomacja prewencyjna jako środek utrzymania ładu na kontynencie europejskim

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 16/1, 47-65

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH STANKIEWICZ

*Dyplomacja prewencyjna jako środek utrzymania ładu  
na kontynencie europejskim*

---

Preventive diplomacy as a solution of asserting international safety in Europe

1. WSTĘP

Dyplomacja prewencyjna od początku lat 90. XX w. stanowi jeden z najbardziej efektywnych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej i jest reakcją na zmiany zachodzące w powojennych stosunkach polityczno-militarnych między państwami<sup>1</sup>. Współcześnie dyplomacja prewencyjna jest najczęściej stosowanym środkiem, w kontekście działań podejmowanych w ramach systemu bezpieczeństwa ONZ, UE i innych organizacji międzynarodowych, w celu zapobieżenia konfliktom zbrojnym między państwami we wszystkich regionach geograficznych.

Niniejsza praca ma na celu analizę oraz przedstawienie istoty i efektywności analizowanego środka w działaniach podejmowanych przez międzynarodowe organizacje zajmujące się utrzymaniem pokoju i równowagi w Europie i na świecie. Nacisk położono na zaprezentowanie stanowiska, a także działalności Unii Europejskiej (UE) ze względu na jej wiodącą rolę we współczesnym świecie i szeroki wachlarz spraw, które reguluje, w szczególności problemów bezpieczeństwa. W ostatniej dekadzie UE przeszła znaczącą transformację i podjęła się nowych

---

<sup>1</sup> Por. *Preventive diplomacy: stopping wars before they start*, pod red. K. M. Cahill, New York: Basic books and the Center for International Health and Cooperation c1996; *Containing Conflict: cases in Preventive Diplomacy*, pod red. S. Hideo, Tokyo; New York: Japan Center for International Exchange: Washington, D. C. c2003; B. H. Steiner, *Collective Preventive Diplomacy: a Study in International Conflict Management*, Albany: State University of New York Press c2004; K. Rupesinghe, *Preventive Diplomacy*, Colombo: The Foundation for Co-Existence 2008.

wyzwań. Z racji analizowanego problemu praca została oparta na tezie Garetha Evansa, iż „działanie prewencyjne podjęte możliwie wcześniej, jest najmniej skomplikowaną, najbardziej humanitarną i najmniej kosztowną metodą rozwiązywania sporów, jaką może wybrać społeczność międzynarodowa”<sup>2</sup>, która jednakże nie oceni działalności Wspólnot, ale umożliwi sprecyzowanie ich roli jako gwaranta bezpieczeństwa.

W celu udowodnienia powyższej tezy postawiono następujące pytania;

1. Skąd pochodzi i jak powstał termin dyplomacja prewencyjna?
2. Jakie działania wchodzą w zakres pojęcia dyplomacji prewencyjnej i jak są rozumiane przez jej uczestników?
3. Jaki jest zakres możliwych przyczyn konfliktów międzynarodowych i jak ewoluują strategie ich rozwiązywania?
4. W jakich regionach świata ma zastosowanie i jest realizowany analizowany rodzaj dyplomacji?

W analizie zagadnienia wykorzystano kilka metod badawczych, z których najczęściej stosowanymi okazały się: metoda porównawcza, analiza i krytyka piśmiennictwa, metoda obserwacyjna bez interwencji<sup>3</sup>. Pracę oparto na piśmiennictwie polskim i angielskojęzycznym.

## 2. GENEZA I ZNACZENIE TERMINU „DYPLOMACJA PREWENCYJNA”

Poszukiwania europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa, obrony i zapobiegania konfliktom sięgają początków zimnej wojny w Europie. Podobnie jak w przypadku planu Marshalla w sferze ekonomicznej, także w sferze obronnej USA oczekiwały na konsolidację partnerów europejskich, by udzielić pomocy. Oczekiwania zostały zawarte w uchwale Kongresu w czerwcu 1948 r., nazwanej od nazwiska wnioskodawcy Uchwałą Vandenberga, w której mówi się o „stowarzyszeniu Stanów Zjednoczonych (...) z takimi regionalnymi i zbiorowymi porozumieniami, które oparte są o trwałą i skuteczną samopomoc i pomoc wzajemną, i które dotyczą ich narodowego bezpieczeństwa”<sup>4</sup>.

Za genezę pojęcia „dyplomacja prewencyjna” uważa się wypowiedź sekretarza generalnego ONZ, Daga Hammarskjöda, który w 1960 r. – w okresie dwublokowej rywalizacji Wschodu i Zachodu – zwrócił *uwagę na konieczność utrzymania na*

<sup>2</sup> G. Evans, *Współpraca dla Pokoju. Agenda na lata 90. i następne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s.76.

<sup>3</sup> A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 119–131.

<sup>4</sup> J. Nazarkin, *Nowe-stare zagrożenia: emocje i trzeźwa analiza*, [w:], *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, red. R. Kuźniar, Z. Lachowski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 145.

*małych obszarach minimalnych sporów międzynarodowych, tak by zapobiec ich przeobrażeniu w większe.*<sup>5</sup>

Podstawę dla dywagacji na temat istoty dyplomacji prewencyjnej stanowi art. 2 p.4 Karty Narodów Zjednoczonych, ustanawiający zakaz stosowania gróźb lub bezpośredniego użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub suwerenności któregokolwiek z państw. Społeczność międzynarodowa, świadoma destrukcyjnego wpływu konfliktów na szeroko rozumiany rozwój i bezpieczeństwo, zaakcentowała obligatoryjność szukania rozwiązania sporu wyłącznie na drodze konsensusu. Potwierdzono jednocześnie, iż rozstrzygnięcie antagonizmu w sposób pokojowy pozwala na wygenerowanie oraz utrwalenie poczucia stabilności całej wspólnoty ponadnarodowej.

W znaczeniu samodzielnym termin dyplomacja pochodzi od greckiego słowa *diploma*, co oznacza: arkusz złożony na pół<sup>6</sup>. Prewencja pochodzi od łacińskiego słowa *praeventio*, i oznacza zapobieganie, obronę, profilaktykę<sup>7</sup>. We wspólnym zestawieniu termin dyplomacja prewencyjna obejmuje działania państw, ich grup, organizacji międzyrządowych zmierzających do zapobieżenia występowaniu elementów zagrażających pokojowi, bezpieczeństwu międzynarodowemu, stabilności na świecie<sup>8</sup>. Kluczową pozycję zajmuje w wyrażeniu przymiotnik „prewencyjny”, który w rzeczywistości – w świetle terminologii z zakresu prawa międzynarodowego – nie ma punktów styczności z dyplomacją i wyrażeniami od niej pochodzącymi: misją dyplomatyczną, stosunkami dyplomatycznymi itd.<sup>9</sup> Przez dyplomację prewencyjną rozumie się też metody pokojowego regulowania sporów ujętych w art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych, wśród których wymienia się rokowania, badania, pośrednictwo, pojednanie. W chwili obecnej wciąż brakuje fachowej analizy problemu, zarówno w literaturze polskiej, jak i obcojęzycznej, w dostępnych opracowaniach można jednak znaleźć próby klasyfikacji analizowanej dyplomacji na „wczesną dyplomację prewencyjną” i „opóźnioną dyplomację prewencyjną”, z których pierwsza polega na dostarczaniu fachowej pomocy przy zastosowaniu pokojowych metod pozwalających rozwiązać spór na długo przed wybuchem konfliktu zbrojnego, a druga sprowadza się do prób wpłynięcia na zwaśnione strony, by zaniechały sporu<sup>10</sup>.

W założeniach największą instytucją na rzecz zapobiegania konfliktom i sporom międzynarodowym miała stać się Organizacja Narodów Zjednoczonych; za głów-

<sup>5</sup> B. W. Jentleson, *Preventive Diplomacy: A Conceptual and Analytic Framework*, [w:] B. W. Jentleson, *Opportunities Missed, Opportunities Sized, Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Carnegie Corporation of New York 2000, s. 9–10;

<sup>6</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Świat Książki, Warszawa 2000, s.135.

<sup>7</sup> *Ibid.*, s. 405.

<sup>8</sup> M. A. Macioszek, *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 13–14.

<sup>9</sup> Por. B. G. Ramcharan, *The International Law and Practice of Early-warning and Preventive Diplomacy: the Emerging Global Watch*, Dordrecht; Boston: Martinus Nijhof Publishers 1991.

<sup>10</sup> *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. naukowa, L. Łukaszk, Warszawa 1999, AON, s. 172–173.

ny powód ich powstania można uznać nieprzynoszące pożądaných efektów próby opanowania kwestii wojny. Problem ten, tytułem systemu międzynarodowego, do którego państwa aspirują, nie jest możliwy do rozwiązania – zobligowana wizją Karty ONZ jest w tej sytuacji „skazana” na stwarzanie oczekiwań, „których państwa nie pozwolą jej spełnić, choć często będą jej właśnie posądzać o niezdolność ich spełnienia”<sup>11</sup>. W ich ramach organizacja ta prowadzi badania także nad teoretyczną stroną dyplomacji prewencyjnej. Są one publikowane w formie raportów i innych dokumentów, wśród nich jako najistotniejsze dla analizowanego problemu można wymienić: raport Sekretarza Generalnego ONZ Butrosa Ghalego pt. „Program dla pokoju” i monografię ministra spraw zagranicznych Australii Garetha Evansa zatytułowaną „Współpraca dla Pokoju”.

Według Butrosa Ghalego najważniejszym i niezbędnym komponentem działań prewencyjnych są środki budowy zaufania. Obustronne zaufanie i kompromis są niezbędne do redukcji prawdopodobieństwa przyszłego konfliktu. Drugim istotnym czynnikiem jest posiadanie aktualnej wiedzy na temat stanu sytuacji i relacji między podmiotami. Ostatnim istotnym czynnikiem jest budowa efektywnego systemu ostrzegania, w którym kładzie się szczególny nacisk na ryzyko katastrofy nuklearnej, zagrożenia środowiskowe, prawdopodobieństwo klęski żywiołowej, masowe migracje, groźby głodu i klęsk żywiołowych.

Butros Ghali dyplomację prewencyjną definiuje jako działania przeciwdziałające przerażaniu się istniejących konfliktów w konflikty zbrojne, ograniczające zasięg tych konfliktów w przypadku ich powstania. Całościowy program budowy bezpieczeństwa powinien według niego składać się z czterech działań, z których pierwszym jest wymieniony rodzaj dyplomacji, następnymi: tworzenie pokoju (*peacemaking*), utrzymanie pokoju (*peace-keeping*), budowanie pokoju (*peace-building*)<sup>12</sup>. Niewiele jednak spośród wymienionych postulatów zawartych w „Agendzie dla Pokoju” zostało zrealizowanych. Ograniczeniami okazały się: stanowisko Rady Bezpieczeństwa i kwestie finansowe, które zmusiły Sekretarza do nowelizacji „Programu” w 1995 r.<sup>13</sup>

W monografii ministra spraw zagranicznych Australii – Evansa następuje kontynuacja linii reform ONZ w dziedzinie zapewnienia pokoju, zainicjowanej przez Ghalego. Koncepcja, jaką pragnie przeforsować Evans, oparta jest na rozbudowie strategii znanych działań pokojowych. Wszystkie możliwe według niego środki pokojowe dzieli na 4 grupy: budowanie pokoju (*peace building*), zachowanie pokoju (*peace maintenance*), przywrócenie pokoju (*peace restoratoin*), wymuszenie pokoju (*peace enforcement*). Każda kategoria zawiera sobie tylko właściwe metody, i są one zmodyfikowane w niewielkim stopniu w stosunku do założeń Sekretarza Generalnego – Ghalego.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, United Nations, New York 1992, s. 11.

<sup>13</sup> H. G. Erhart, *Bezpieczeństwo przez integrację? O roli UE i UZE w kształtowaniu nowej, europejskiej architektury bezpieczeństwa*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, J.M. Niepsuj, *NATO a Europa Wschodnia. Rozszerzenie NATO na Wschód*, Elipsa, Warszawa 1998, s. 34.

Pierwsza strategia – budowanie pokoju obejmuje kompleks działań mających na celu niedopuszczenie do powstania sporów, konfliktów zbrojnych ewentualnie poważnych kryzysów bezpieczeństwa. Działania są podzielone na dwie podgrupy: uregulowania międzynarodowe, globalne, regionalne i dwustronne, oparte na normach prawa międzynarodowego, oraz działania wewnątrz państw, na które składa się rozwój ekonomiczny, budowa instytucji i zrębów stabilnego państwa.

Tworzenie pokoju ma w wizji Evansa dwa wymiary: długoterminowy (przedkonfliktowy) i krótkookresowy – doraźny. Drugi wymiar – budowanie pokoju po konflikcie – łączy w sobie ogólną pomoc i wsparcie z realizacją konkretnych programów praktycznych. W tym momencie następuje pierwsza istotna różnica między programami Ghalego i Evansa. Ghali położył w „Agendzie” nacisk na budowanie pokoju, gdy konflikt jest już obecny, a Evans skoncentrował się na kwestii zapobiegania jego wystąpieniu<sup>14</sup>.

Na uwagę zasługują specyficzne, evansowskie strategie pokoju. Autor przyjmuje wiele ich form i dzieli je na następujące kategorie: dyplomację prewencyjną odnoszącą się do szeregu metod opisanych w artykule 33 Karty ONZ, rozmieszczenie prewencyjne sił wojskowych i policyjnych oraz osób cywilnych z zamiarem zapobieżenia narodzin konfliktu zbrojnego, strategię przywrócenia pokoju i pokonfliktową znajdującą zastosowanie w rozwiązywaniu konfliktu, gdy przeobraził się w zbrojny – operującą także środkami z artykułu 33 Karty ONZ, oraz strategię wymuszania pokoju, w momencie gdy reakcja na jakikolwiek kryzys nie rodzi szans porozumienia rządów którejkolwiek ze stron. Ostatnia zawiera w sobie dwie podkategorie: militarną, na którą składają się środki wymuszenia, czyli groźba użycia siły lub jej użycie oraz pozamilitarną – sanacyjną, z możliwością użycia środków restrykcyjnych, ekonomicznych, politycznych i społecznych.

Współcześnie dyplomacja prewencyjna znajduje najszersze zastosowanie w polityce Unii Europejskiej. Początkowo wszelkie próby budowy zachodnioeuropejskiego systemu obronnego nie wykraczały poza ściśle struktury NATO, o co szczególnie usilnie dbały Stany Zjednoczone i zawarły w art. IV Traktatu Brukselskiego, który przewidywał, że przy jego realizacji strony i powołane organy „będą ściśle współpracować z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego” i aby nie powtarzać czynności organów NATO, Rada i Agencja UZE „będą się zwracać do właściwych władz wojskowych NATO o wszelkie informacje i opinie w sprawach wojskowych”<sup>15</sup>. Zastrzeżenia stały się naturalnym hamulcem w prewencyjnej działalności UZE – zmiany w tej kwestii nastąpiły dopiero w latach 80., kiedy na nadzwyczajnej sesji Rady UZE, która odbyła się w październiku 1984 r. w Rzymie po raz pierwszy rozważano możliwości wzajemnej współpracy w kwestii budowy systemu bezpieczeństwa poza strukturami NATO. Uroczysta sesja zakończyła się przyjęciem dwóch istotnych dokumentów: Deklaracji Rzymskiej i Pro-

<sup>14</sup> G. Evans, *op. cit.*, s. 11–12.

<sup>15</sup> UZE a Europa Środkowa i Wschodnia, „Dokumenty”, marzec 1994, z. 1, s.13.

gramu Instytucjonalnych reform UZE<sup>16</sup>. Dopiero jednak Traktat z Maastricht uczynił z polityki bezpieczeństwa kolejną dziedzinę współpracy w ramach Unii Europejskiej.

Podstawy prawne działalności prewencyjnej Unii Europejskiej zawarte są współcześnie w trzech dokumentach: Traktat z Maastricht i zawarty w nim rozdział o „Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa”<sup>17</sup>, Traktat Amsterdamski, Traktat z Nicei. Problem ten poruszony jest także w uregulowaniach pozatraktatowych, tzn. w bieżących postanowieniach Prezydencji, deklaracjach, uchwałach odpowiednich organów – czyli tzw. *soft law* Unii dotyczących obronności Wspólnoty. Ponadto elementy z zakresu budowania światowego bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej zawarte są w dokumencie Rady Europejskiej z Salonik z 2003 r. „A secure Europe in a better world. European security strategy”, który został zatwierdzony 12 grudnia 2003 roku w Brukseli. W preambule określono działania UE na rzecz budowy pokoju międzynarodowego, rozwoju demokracji i kooperacji pomiędzy państwami. Wskazano na problem istniejących konfliktów we współczesnym świecie i potrzebę ich zapobiegania. Wskazano przykład Bałkanów. W części II dokumentu, „Strategic objectives” zaprezentowano trzy cele strategiczne UE:

1. przeciwdziałanie zagrożeniom. Zwrócono uwagę na dynamiczny charakter rozwijania się konfliktów w dobie globalizacji.

2. budowanie bezpieczeństwa w sąsiedztwie, z zaznaczeniem przeciwdziałania tworzeniu się nowych linii podziału pomiędzy państwami, w wyniku poszerzania Wspólnoty.

3. porządek międzynarodowy oparty na efektywnym systemie multilateralnym, wielostronnym.

Wyłomaczenie specyfiki UE jako mediatora znajduje się w teorii „trójkąta bezpieczeństwa europejskiego” Ole Wævera, zaprezentowanej w 1994 r. Wierzchołek trójkąta stanowią trzy nierozzerwalne systemy: stworzone przez NATO, UE i KBWE/OBWE. Każdy z wymienionych odpowiada za odrębną sferę działania, dlatego mają nadzwyczajną możliwość uzupełniania się i tworzenia systemu bezpieczeństwa. Unia odpowiada za stosunki polityczno-ekonomiczne, OBWE za przestrzeganie prawa międzynarodowego, a NATO jest gwarantem militarnym.

W teorii „trójkąta” Unia dysponuje najszerszym wachlarzem działań i środków. Przede wszystkim ekonomicznie, technicznie i społecznie umacnia państwa od wewnątrz, przeciwdziałając najbardziej powszechnym zagrożeniom, np. likwiduje najczęstsze podłoże konfliktów: niedostatek ekonomiczny wynikający z dysproporcji

---

<sup>16</sup> Deklaracja wyrażała postanowienie „lepszego wykorzystania UZE w celu pogłębienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie polityki bezpieczeństwa”, zapowiadano też uzgodnienie stanowisk w sprawie specyficznych warunków bezpieczeństwa europejskiego. Szerzej zob. *UZE a ...*, s. 45–46.

<sup>17</sup> Instrumenty dostępne w ramach WPZiB wymienione w artykule 12.: decydowanie o wspólnych stanowiskach, podejmowanie wspólnych działań, umacnianie regularnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w prowadzeniu polityki. Zobacz też dokument z Salonik z 2003 r. (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>)

w rozwoju gospodarczym. Następnie poprzez środki masowego przekazu i programy kulturalno-społeczne utrwala podstawy demokracji, czuwa nad przestrzeganiem praw człowieka i obywatela; współpracując z OBWE, kreuje nowe zasady i normy prawne korelujące ze wzrostem wzajemnego zaufania i bezpieczeństwa. Ostatecznie w sytuacjach nadzwyczajnych może występować w roli arbitra, pośrednicząc między stronami w sporze grożącym poważnym konfliktem. Unia Europejska dysponuje sankcjami, środkiem szczególnie istotnym w budowie zrębów bezpieczeństwa. Użycie środków militarnych natomiast nie leży w zakresie jej uprawnień; a ich ewentualnym zastosowaniem jest współdecydować wraz z NATO na szczycie trójkąta Waevera<sup>18</sup>.

Unia Europejska, hołdując idei bezpieczeństwa i pokoju na świecie, w Raporcie Rady Europejskiej zaprezentowanym 10–11 grudnia 1999 roku w Helsinkach potwierdziła pryncypalną rolę postanowień Karty Narodów Zjednoczonych. Zaakcentowano istotę kooperacji w zakresie promowania bezpieczeństwa, wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, rozwoju mechanizmów zarządzania kryzysowego oraz restytucji sytuacji przed konfliktem. Współdziałanie powinno opierać się na postanowieniach Karty NZ, Aktu Końcowego OBWE, statutu Rady Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych.

W konkluzjach Raportu z Helsinek podkreślono, iż fundamentem zbiorowej ochrony oraz tworzenia mechanizmów kryzysowego zarządzania był również Sojusz Północnoatlantycki. Przyjęto zatem za aksjomat konieczność pogłębiania kooperacji z instytucją, czemu służyć miały ustalone zasady. Paralelnie wyrażono gotowość do utworzenia dla Unii autonomicznych zdolności do kreowania nowych ram działania wojskowego, gdy NATO jako całość nie jest zaangażowana.

Rada Europejska, przyjmując w Raporcie dwa komplementarne wobec siebie sprawozdania z postępu prac Prezydencji na rzecz rozwoju wojskowych i niewojskowych zdolności zarządzania kryzysowego w ramach wzmocnionej wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>19</sup>, potwierdziła wytyczne przyjęte podczas szczytu w Kolonii (3–4 czerwiec 1999 roku). Na mocy postanowień Traktatu o Unii Europejskiej wszyscy członkowie powinni podejmować działania w celu zapobiegania konfliktom oraz tworzenia efektywnych mechanizmów zarządzania kryzysowego. Podkreślono konieczność generowania nowych trendów i struktur w polityce bezpieczeństwa i ochrony UE. Nowo utworzone polityczne i wojskowe organy / (struktury) – powinny być powołane w ramach Rady Europejskiej w celu zapewnienia skuteczności działań przy równorzędnym poszanowaniu jednolitych ram instytucjonalnych. Państwa członkowskie, dobrowolnie współpracujące w operacjach

---

<sup>18</sup> O. Waever, *The European security triangle*, „Working Papers” 1994, nr 8, cyt. za: J. Czuputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN: Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998, s. 85–86.

<sup>19</sup> Rozwój wspólnej polityki obrony i bezpieczeństwa powinien być zgodny z postanowieniami zawartymi w art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego oraz art. 5 Traktatu Brukselskiego, jak również z autonomicznie tworzoną polityką obrony każdego z członków Unii.



prowadzonych przez UE, powinny dysponować siłami zbrojnymi z odpowiednią liczbą dobrze wyszkolonych żołnierzy. Paralelnie wyeksponowano istotę tworzenia sekwencji niewojskowego zarządzania w celu koordynacji i zwiększenia skuteczności różnych cywilnych środków i zasobów. Ponadto generowanie cywilnych zasobów w zarządzaniu kryzysowym i obligatoryjność szybkiego reagowania w obliczu narastającego kryzysu zostały ustalone jako kluczowe dla ugruntowania stabilności w stosunkach międzynarodowych. W Raporcie Rady Europejskiej zaapelowano o skoncentrowanie się na instrumentach dyplomatycznych, pomocy humanitarnej, jak również narzędziach ekonomicznych jako instrumentach mogących skutecznie przyczynić się do niwelowania narastających antagonizmów<sup>20</sup>.

### 3. PRZYCZYNY I ZAKRES POTENCJALNYCH KONFLIKTÓW, STRATEGIE ICH ROZWIĄZYWANIA (INSTRUMENTY REALIZACJI DYPLOMACJI PREWENCYJNEJ)

Po zakończeniu Zimnej Wojny, wraz z załamaniem się potęgi mocarstwa radzieckiego i rozpadem bipolarnego porządku na świecie, zdecydowanie spadł poziom militarnego zagrożenia regionalną lub globalną wojną nuklearną. Pojawiło się jednak wiele nowych konfliktów regionalnych, lokalnych i wewnętrznych, tłumionych dotąd przez autorytarne struktury władzy państwowej bądź znajdujących ujście w rywalizacji prowadzonej między Wschodem a Zachodem<sup>21</sup>. Warto przytoczyć słowa Jeana Carlo, który napisał: „Wraz z końcem zimnej wojny zanikła elegancka prostota świata dwubiegunowego. Z ładu jałtańskiego wynurzył się nieład narodów (...). Reguły prawidłowości zanikły. Instytucje międzynarodowe dotknął kryzys i są zmuszone dostosować swoją rolę do nowej sytuacji (...). Historia rozpoczęła się na nowo”<sup>22</sup>.

Konflikty regionalne obejmują prawie wszystkie możliwe sfery stosunków międzynarodowych i w związku z tym podzielone są na:

1. konflikty terytorialne – wynikające z niemożności wypracowania kompromisowych rozwiązań w sprawie podziału terenów spornych,
2. konflikty na tle ekonomicznym – wywołane dysproporcją w rozwoju gospodarczym poszczególnych narodów,
3. religijne – będące skutkiem różnic w doktrynie poszczególnych wyznań, które nie mogą koegzystować w bliskim sąsiedztwie lub na wspólnym terytorium,
4. etniczne – wywołane dyskryminacją mniejszości narodowych, ich działaniami na rzecz utworzenia własnego państwa itp.

<sup>20</sup> Opracowane na podstawie Raportu Rady Europejskiej z 10–11 grudnia 1999 roku w Helsinkach dostępnego na stronie internetowej: [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm) [22.04.2009].

<sup>21</sup> K. Kubiak, *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie. Informator 2005*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005, s.11.

<sup>22</sup> J. Carlo, *Geopolityka*, tłum. T. Orłowski, J. Pawłowska, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa-Wrocław-Kraków 2003.

W związku z różnorodnością przyczyn konfliktów, strategii dyplomacji prewencyjnej nie powinno ograniczać się do środków ogólnie dostępnych<sup>23</sup>, ale wciąż należy szukać nowych rozwiązań, „sięgać o wiele głębiej – tak by dotrzeć i poznać najgłębsze korzenie konfliktu”<sup>24</sup>. Dlatego o powodzeniu działań prewencyjnych decyduje odpowiedni dobór zastosowanych w danym momencie i sytuacji instrumentów, nie wykluczając środków militarnych.

Współczesne media są zdania, że rozwój zjawiska dyplomacji prewencyjnej jest dowodem dostosowywania się Unii do zmieniającego się oblicza Europy. W momencie powstawania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, jej założyciele nawet nie przewidzieli, że organizacja w tak znacznym stopniu poszerzy zakres działalności, od instrumentu restrukturyzacji kopalń węgla i hut po gwaranta współpracy i ładu. UE przeszła głęboką ewolucję i w równym stopniu wpłynęły na to procesy industrializacji, demokratyzacji i wzrostu poparcia przez społeczeństwa zainteresowane rozwojem Wspólnoty.

W procesie realizacji dyplomacji prewencyjnej UE wykorzystuje WPZiB oraz instrumenty należące do pierwszego filaru (wspólna polityka handlowa, stowarzyszeniowa, współpracy na rzecz rozwoju). Działalność Wspólnot jest ściśle skoordynowana z pracą UZE, NATO, OBWE. Do końca lat 90. XX w. UE brakowało niesłuchanie ważnego instrumentu polityki zagranicznej i odgrywania poważnej, na miarę potencjału i ambicji, roli międzynarodowej – wymiaru wojskowego. Wymienione czynniki powodowały, że UE nie była w stanie sprostać oczekiwaniom społeczności międzynarodowej, szczególnie w kwestii reakcji na poważne kryzysy lub wydarzenia międzynarodowe<sup>25</sup>. Dopiero porażka na Bałkanach spowodowała, że państwa Wspólnoty podjęły próby integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Katalizatorem działań stały się konflikty w Bośni i Hercegowinie. Zdaniem Petera van Hama: „można zaryzykować stwierdzenie, że kryzys w Kosowie dokonał więcej dla rozwoju WPZiB niż cała dekada rozważań zapoczątkowanych przez Konferencję Międzyrządową o unii politycznej w 1991 r.”<sup>26</sup>.

WPZiB określa zasady i ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zasady decydowania o wspólnych strategiach, podejmowania wspólnych działań, przyjmowania wspólnych stanowisk, umacniania regularnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w prowadzeniu polityki. Istotne znaczenie dla ewolucji WPZiB miały decyzje, jakie zapadły w 1999 r. podczas posiedzeń Rady Europejskiej w Kolonii i Helsinkach<sup>27</sup>. Pierwsza w historii WPZiB strategia była

<sup>23</sup> Por. M. L. Lund, *Preventing violent conflict: a strategy for preventive diplomacy*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press 1996.

<sup>24</sup> B. W. Jentleson, *op. cit.*, s.10.

<sup>25</sup> J. Zajączkowski, *Wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Zeszyty Akademii Dyplomatycznej” Warszawa 2004, s. 24–25.

<sup>26</sup> P. Van Ham, *Europe's Common Defence Policy: Implications for the Trans-Atlantic Relationship*, „Security Dialogue” 2000, nr 2, s. 216.

<sup>27</sup> W Kolonii państwa członkowskie zaakceptowały ideę Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w Kolonii zapadła decyzja o przekształceniu Eurokorpusu w europejskie siły szybkiego reagowania udostępniane NATO i UE.

skierowana do Rosji, a ogłoszona podczas szczytu w Kolonii 4 czerwca 1999 r. w Kolonii. 11 grudnia 1999 r. przyjęto strategię wobec Ukrainy, a 20 czerwca 2000 r. na szczycie w Feira wypracowano strategię w stosunku do regionu śródziemnomorskiego<sup>28</sup>. Wszystkie dokumenty mają podobną strukturę, ich realizacja przewidywana była na okres 4 lat z możliwością przedłużenia lub/i zmiany na wniosek Rady UE.

Istotnym instrumentem dostępnym w ramach II Filaru są wspólne działania, w sytuacjach, w których są uważane za niezbędne; decyzje o nich podejmuje Rada Unii. Pierwszym państwem, wobec którego zastosowano ten instrument, jest – podobnie jak w przypadku innych – Rosja, na której tereny z mocy decyzji Rady UE 9 listopada 1993 r. zostały wysłane jednostki obserwacyjne w celu monitorowania wyznaczonych na 12 XII 1993 r. wyborów parlamentarnych. Wspólnymi działaniami są także takie przedsięwzięcia, jak: poparcie dla procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie i pomoc humanitarna dla byłej Jugosławii. Wspólne działania objęły zasięgiem tereny Bośni-Hercegowiny, Bliskiego Wschodu i Afryki. Najważniejszym przykładem wspólnego działania są tzw. Pakty Stabilności, traktowane przez dyplomatów Wspólnot Europejskich jako pierwsze „ćwiczenie z dyplomacji prewencyjnej”. W Pakcie zobowiązywano sygnatariuszy do przestrzegania nienaruszalności granic, utrzymania dobrosąsiedzkich stosunków i respektowania praw mniejszości. Wśród kolejnych dokonań UE w ramach dyplomacji prewencyjnej należy wyróżnić przeciwdziałanie terroryzmowi odnoszące się do niszczenia źródeł finansowania organizacji terrorystycznych. Wskazano na wykreowanie środków mających na celu walkę z przestępczością zorganizowaną oraz kontrolę i walkę z rozpowszechnianiem broni masowego rażenia. Odnotowano zaostrenie kontroli eksportu i kroki przeciwdziałające przemytowi. Kontynuację układu stanowi „Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej”, przedstawiony w Kolonii 10 czerwca 1999 r. w dniu zakończenia wojny NATO przeciwko Jugosławii. Pakt obejmuje państwa członkowskie UE i samą UE, państwa regionu oraz Kanadę, Japonię, Rosję, USA, Węgry i Turcję. Stanowi on pole wspólnego działania ONZ, NATO, UZE, OBWE, EBOR – organizacje postawiły sobie za priorytetowy cel demokratyzację systemów politycznych i kwestię przestrzegania praw człowieka, odbudowę ekonomiczną, gospodarczy rozwój regionu, promowanie współpracy międzynarodowej i stworzenie choć minimalnych podstaw bezpieczeństwa w regionie<sup>29</sup>.

Instrumentem, którego rola jest nagłońska przez media, i który rzeczywiście zwiększa swą rolę, jest wypracowywanie wspólnych stanowisk przez Radę Unii Europejskiej. Przykłady zastosowania są liczne, m.in.: w sprawie celów i priorytetów współpracy z Ukrainą w 1994 r., w kwestii stosunków gospodarczych i finansowych

---

<sup>28</sup> [www.diplomacy.pl/dokumenty/Geneza\\_Wspolnej\\_Polityki\\_Zagranicznej\\_i\\_Bezpieczenstwa\\_UE.pdf](http://www.diplomacy.pl/dokumenty/Geneza_Wspolnej_Polityki_Zagranicznej_i_Bezpieczenstwa_UE.pdf) 20.05.2007; *Confidence building and partnership in the western Mediterranean: tasks for preventive diplomacy and conflict avoidance*, pod red. A. Marquina and H. G. Brauch, Mosbach: AFES-PRESS 1994.

<sup>29</sup> J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 577–580.

z Bośnią-Hercegowiną w 1995 r., w odniesieniu do sytuacji na Bliskim Wschodzie, rejonie śródziemnomorskim, Irlandii Północnej.

Najstarszym środkiem stosowanym w ramach WPZiB jest współpraca między państwami członkowskimi polegająca na umacnianiu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ze względu na nieokreślony formalnie zakres środka istotną rolę odgrywa wola polityczna poszczególnych państw i praktykuje się go w formie: spotkań na szczycie, nieformalnych kontaktów przywódców wspólnych deklaracji, oświadczeń na forum międzynarodowym np. Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>30</sup>. Przykładem takiej deklaracji była uchwalona w grudniu 1999 r. w Helsinkach „Deklaracja w sprawie Czeczeni”, w której wyraźnie potępiono bombardowanie miast czeczeńskich przez Rosję i sposób traktowania przez nią wysiedlonych ludzi – działania sprzeczne z podstawowymi zasadami humanitaryzmu i postanowieniami wielostronnych umów międzynarodowych. Wzrost zastosowania analizowanego instrumentu datowany jest od ataków terrorystycznych we wrześniu 2001 r. w Nowym Jorku. Problem fanatyzmu islamskiego jest jednym z najbardziej złożonych zagadnień współczesnych stosunków międzynarodowych i dlatego stanowi najlepsze pole do praktykowania wszystkich metod dyplomacji prewencyjnej.

Spośród wymienionych instrumentów, biorąc pod uwagę gospodarczą potęgę Unii, na szerszą analizę zasługuje szeroki zestaw środków ekonomicznych i pomocowych, jakimi ona dysponuje. Przede wszystkim poprzez popieranie rozwoju gospodarczego i społecznego państw oraz ustanowienie ścisłych podstaw ich regulacji zapewnia stabilność tej podstawowej sfery kontaktów międzynarodowych. Możliwość udzielenia pomocy finansowej i handlowej, zawierania umów handlowych i celnych z państwami stowarzyszonymi i trzecimi jest konsekwencją posiadania przez Wspólnotę osobowości prawnej, zapisanej w artykule 281 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zakres współpracy regulowanej tymi umowami wykracza poza kwestie czysto handlowe i obejmuje np. dostosowanie systemów polityczno-prawnych poszczególnych państw, pomoc techniczną.

Magdalena Macoszek, przewodnicząca Koła Naukowego Europeistów przy Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu wyróżnia trzy rodzaje umów Unii zawieranych z państwami europejskimi po zakończeniu zimnej wojny. Pierwszy rodzaj stanowią układy specjalne z roku 1994 o współpracy z Rosją i Ukrainą, w których przewidziano liberalizację handlu i otwarty dialog polityczny. Drugi rodzaj umów obejmuje porozumienia preferencyjne w zakresie handlu, i stanowiące jeden z elementów realizacji polityki śródziemnomorskiej. Dotychczas podpisano układy z Algierią, Tunezją, Marokiem, Egiptem, Libanem, Izraelem, Jordanią, Syrią, Cyprzem, Malcią, Turcją, Jugosławią. Do trzeciej grupy należą zwykłe umowy handlowe (w szczególności umowy o handlu i współpracy gospodarczej), zawarte m. in. w roku 1989 z Polską i ZSRR, także w 1990 z Bułgarią, Rumunią, Czechosłowacją i NRD, w 1992 z Litwą,

---

<sup>30</sup> B. G. Ramcharan, *Preventive Diplomacy at the UN*, Bloomington, IN: Indiana University Press c2008.

Łotwą i Estonią. Umowy z roku 1992 różnią się od pozostałych obecnością w nich uregulowań politycznych. Najważniejszym warunkiem ich realizacji jest przestrzeganie przez państwa zasad demokratycznych i praw człowieka, w sposób określony w Akcie Końcowym z Helsinek i Nowej Karcie Europy z Paryża<sup>31</sup>.

Wśród znacznej liczby programów pomocowych, których inicjatorem bądź organizatorem stała się Unia, najszerszy zasięg miały programy skierowane do państw Europy Środkowej i Wschodniej. Stanowią one odpowiedź na nieustanne zmiany w tym regionie, ich celem jest ugruntowanie zmian. Programy zyskały nowy wymiar, bowiem skorelowane są bezpośrednio z celami politycznymi Unii. Wśród wszystkich programów największe znaczenie ma PHARE – „Pomoc dla restrukturyzacji Gospodarek Polski i Węgier”. PHARE stanowi program bezzwrotnej pomocy ekonomicznej dla wymienionych państw i działa od 1990 roku. Za podstawę prawną posłużyła decyzja Rady Unii Europejskiej nr 3906/89, która widząc jego efektywność, postanowiła rozszerzyć zasięg programu na kolejne państwa, łącznie obejmując programem pomocy 17 państw Europy.

Podstawowym warunkiem otrzymywania pomocy jest wdrożenie wymaganych przez Unię reform ekonomicznych i politycznych, mających skutkować w przyszłości zwiększeniem efektywności gospodarki wolnorynkowej i umocnieniem podstaw demokratycznych (system wielopartyjny, wolne wybory). Szacuje się, że Polska jest państwem, które osiągnęło najwięcej korzyści z tego programu; w jego ramach realizowane są programy wielonarodowe pogłębiające współpracę pomiędzy państwami i pragnącymi przystąpić do Unii oraz programy transgraniczne takie, jak: „Phare Cross-Border Cooperation” – „Program współpracy transgranicznej Phare”, „Interreg” – „Program Popierania Regionów i Współpracy Regionalnej”, „TACIS”, „MEDA” – i jego odmiany, „PHARE II”, „ISPA”, „SAPARD”<sup>32</sup>.

#### 4. OBSZARY REALIZACJI I DOSKONALENIA DYPLOMACJI PREWENCYJNEJ

Główną tendencją w stosunkach międzynarodowych zapoczątkowaną w latach 90. ubiegłego wieku jest odchodzenie od bezpieczeństwa globalnego na rzecz regionalnego<sup>33</sup>. Zagadnienie regionalizmu obejmuje nie tylko interakcje w ramach sąsiedztwa geograficznego, ale też różnice ideologiczne, społeczne, powiązania wielopłaszczyznowe. Środki dyplomacji prewencyjnej skierowane są na tereny zagrożone konfliktem zbrojnym, tereny objęte konfliktem i obszary, z którymi związane są nadzieje współpracy i partnerstwa w zakresie budowania bezpieczeństwa. Warto

<sup>31</sup> M. A. Macioszek, *op. cit.*, s. 71–81.

<sup>32</sup> Sondaż Eurobarometru z 1999 r. wykazał, że aż 95% uczestników takich programów było zdania, że wnoszą one wkład do integracji europejskiej („Dialog Europejski” 1999, nr 2, s. 22).

<sup>33</sup> E. A. Kołodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod red. D. B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Scholar, Warszawa 1997, s. 59–76.

więc zobaczyć ich zastosowanie i efektywność w poszczególnych regionach świata i sytuacjach. Podział terytorialny zagadnienia pokrywa się z klasyfikacją regionów kuli ziemskiej określanych jako szczególnie zapalne.

Wśród państw, które zajmują szczególne miejsce w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE, znajdują się: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia i Słowenia<sup>34</sup>. Najważniejszym powodem zainteresowania Zachodu stały się wydarzenia polityczne: doskonale zdawano sobie sprawę, w jak dużym stopniu od tego regionu będą zależeć losy całej Europy. Obawiano się napływu emigrantów z Europy Wschodniej i nowych konfliktów domowych. Ponadto istotne zagrożenia wiązały się ze skażeniem środowiska, pozostałością ideologicznej mentalności społeczeństw, różnicami ekonomicznymi.

Jak się okazało w perspektywie czasu, UE przyjęła korzystną – dwutorową strategię postępowania. Po pierwsze stworzyła nową formułę integracji Zachodu z nowo powstałymi państwami na arenie międzynarodowej, po drugie odpowiedziała programami pomocy skierowanymi do najbardziej potrzebujących i zainteresowanych: Polski i Węgier, oraz pozostałych państw. Ramy współpracy UE z państwami Europy Środkowej i Wschodniej stworzyły Układy Europejskie. Na ich podstawie zintensyfikowano współpracę w dziedzinach: ekonomicznej, handlowej, zainicjowano dialog polityczny w sprawie WPZiB. Perspektywa przyszłego członkostwa i związane z nią korzyści wpłynęły stabilizująco na sytuację zewnętrzną i wewnętrzną państw analizowanego regionu, stabilizując też sytuację obszarów sąsiadujących z UE. Ważnym czynnikiem sprawczym był pakt stabilności, na skutek którego znacznie przyspieszono przygotowania dwustronnych traktatów o stosunkach dobrosąsiedzkich i łagodzących spory o prawa mniejszości narodowych w tym regionie. Działania prewencyjne podejmowane na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej oparto od początku na założeniu o nieuchronnym procesie akcesyjnym, który odwrócił uwagę od kwestii konfliktogennych.

Wyrazem znaczenia, jakie Wspólnoty Europejskie po rozpadzie ZSRR przywiązywały do rozwoju stosunków z krajami Europy Wschodniej, były m. in. wnioski Rady Europejskiej przedstawione w czerwcu 1992 r. podczas szczytu Wspólnot w Lizbonie. W raporcie Rady UE znalazł się zapis o priorytetowym kierunku realizacji WPZiB w analizowanym regionie Europy<sup>35</sup>.

Dyplomacja prewencyjna jest skierowana do państw WNP: Rosji, Ukrainy, Białorusi. Od początku rozpadu ZSRR stanowi forum aktywnej działalności prewencyjnej wielu organizacji europejskich. Wyżej wymienione państwa byłego bloku Wschodniego stały się partnerem strategicznym w dziedzinie gospodarki, polityki

---

<sup>34</sup> Słowenia znajduje się w tej grupie gdyż mimo odmiennej sytuacji politycznej szybko weszła na drogę reform wolnorynkowych i jest konsekwentna w ich realizacji.

<sup>35</sup> Ch. Hillion, *Partnership and Cooperation Agreements between the UE and the New Independent States of the Ex-Soviet Union*. "European Foreign Affairs Review" 1998, nr 3, s. 399–420, cyt. Za: J. Zajączkowski, *Wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Akademia Dyplomatyczna Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2004, s. 8–12.

i tworzenia podstaw bezpieczeństwa. Według Joszki Fischera, wicekanclerza Republiki Federalnej Niemiec oraz ministra spraw zagranicznych w czerwono-zielonej koalicji rządowej kanclerza Gerharda Schrödera: „Po zakończeniu zimnej wojny Rosja nie jest już wrogiem, ale destabilizacja sytuacji w Rosji stanowi poważne zagrożenie dla UE. Wspólnota nie może patrzeć przez palce na rozwój sytuacji w Rosji. Dlatego musi wspierać procesy demokratyczne i reformy gospodarcze w Rosji”<sup>36</sup>. Wzajemne powiązania, a wprost nieodzowność koegzystowania pozostaje determinantą współpracy. Dowodem tego jest wydanie przez państwa członkowskie 23 grudnia 1991 r. oświadczenia, w którym pozytywnie przyjęto decyzję o utworzeniu przez byłe republiki ZSRR Wspólnoty Niepodległych Państw. Zaledwie w tydzień później Wspólnota uznała państwowość Białorusi, Azerbejdżanu, Mołdawii, Turkmenistanu, Ukrainy, Uzbekistanu i Kazachstanu.

Wraz z rozpadem potężnego imperium radzieckiego prócz korzyści zrodziło się w opinii Zachodu wiele obaw, między innymi powiązanych ze sposobem kontroli nad bronią nuklearną, transferem technologii o znaczeniu militarnym, a także losem i kierunkiem rozwoju potencjału atomowego byłych republik. Jednym z pierwszych posunięć regulujących zagadnienie była decyzja z 17 lutego 1992 r. o powołaniu w Moskwie Międzynarodowego Centrum Nauki i Technologii, które w założeniu miało integrować kraje Wspólnoty w badaniach atomistycznych. Kolejne porozumienie nastąpiło 24 czerwca 1994 r. Nazwano je „Porozumieniem o Partnerstwie i Współpracy”. W ramach postanowień zawiązano dialog polityczny na wszystkich poziomach oraz współpracę gospodarczą i handlową między stronami (Federacją Rosyjską a UE).

13 maja 1996 r. Rada UE przyjęła „Plan działania wobec Rosji”, kontynuujący nakreśloną uprzednio linię polityczną w stosunku do Federacji, by trzy lata później – w 1999 r. – na szczycie w Kolonii zatwierdzić przewidzianą na cztery lata – pierwszą w historii – wspólną strategię państw Europy Zachodniej wobec Rosji. W pierwszej części zdefiniowano główne cele strategicznego partnerstwa z tym krajem, instrumenty i środki ich realizacji, następnie określono obszar współpracy między UE a Rosją, zapowiedziano z jednej strony zacieśnienie, z drugiej poszerzenie instytucjonalnych form dialogu politycznego w sprawach bezpieczeństwa.

Sprawy bezpieczeństwa i prewencji konfliktom zdominowały także szczyty UE – Rosja, w 2000 r. w Paryżu, i kolejny w roku 2002. Współcześnie największy problem w stosunkach UE – Rosja stanowi kwestia Kaliningradu i konflikt czeczeński. W tym przypadku można mówić o nieskuteczności dyplomacji i braku jakichkolwiek efektywnych działań ze strony Zachodu<sup>37</sup>. Po pierwsze, kiedy w lutym 2001 r. odkryto masowe groby pod Chankałą w pobliżu Groznego, większość organizacji między-

<sup>36</sup> „Helsingen Samomat z 16 grudnia 1999 r., cyt. za: *UE w przełomowej fazie rozwoju*, „Rocznik Strategiczny 1998/99”, s.150.

<sup>37</sup> A. Kuryłowicz-Rodzoń M. Zawistowska, *Rozwój współpracy państw UR w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 2, s. 166.

narodowych zachowała się biernie, a nawet wprost zignorowała problem. Po drugie groźby UE o nałożeniu na Rosję sankcji gospodarczych nie zostały spełnione; także misje humanitarne docierające na Kaukaz nie przyniosły spodziewanych efektów i znacząco nie polepszyły położenia ludności czeczeńskiej. Ostatecznie wielokrotnie deklaracje państw i organów organizacji w kwestii poddania terenu pod specjalny nadzór i obserwację, miały charakter czysto propagandowy – skierowany głównie do ludności własnych krajów. Relacje UE – Rosja ukazują drugą stronę dyplomacji prewencyjnej – niekonsekwentnej i ostatecznie nieefektywnej.

Wielostronnie można zaprezentować działalność Zachodu w kwestii budowy bezpieczeństwa w relacjach z Ukrainą. Należy zaznaczyć, że ugruntowanie niepodległości Republiki leży wyraźnie w interesie Zachodu, tak politycznym, jak i ekonomicznym, dlatego podkreślając istotną rolę państwa w dialogu na temat bezpieczeństwa, zawarto kilka istotnych deklaracji i porozumień, odbyło się kilka spotkań na szczycie regulujących kwestię: marzec 1998 r. Porozumienie o partnerstwie, grudzień 1999 r. – przyjęcie „Wspólnej Strategii” wobec Ukrainy.

Zdecydowanie niekorzystnie prezentują się relacje Białorusi z zachodnimi sąsiadami. Stosunki UE z Mińskiem są praktycznie zamrożone i odżywają jedynie w momencie, gdy prezydent Łukaszenko dostrzega konieczność podjęcia dialogu. Mimo że na terytorium Białorusi działa wiele akcji humanitarnych, strzegących procesów demokratyzacji, jakiegokolwiek próby deklaratywnego ułożenia wzajemnych stosunków nie przynoszą efektów i trudno przewidzieć, jak będzie wyglądała w przyszłości sytuacja w tym regionie Europy<sup>38</sup>.

Dość odległym problemem jest działalność prewencyjna wobec państw Europy Południowo-Wschodniej obejmująca: Jugosławię, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Macedonię, Albanie, Rumunię, Bułgarię. Teren Półwyspu Bałkańskiego można uznać za obszar wyjątkowo atrakcyjny pod względem dużych możliwości rozwoju metod i środków dyplomacji prewencyjnej<sup>39</sup>. Od samego początku tzn. od chwili wybuchu działań wojennych w Jugosławii okazało się, że mimo istnienia UE, OBWE, UZE, NATO, ONZ – mechanizmy zapobiegania i rozwiązywania konfliktów wypracowane podczas okresu zimnej wojny okazały się w tym przypadku niepraktyczne i niemające podstaw zastosowania. Dodatkowym problemem był fakt, że w chwili rozpoczęcia wojny w Jugosławii UE we współczesnym kształcie jeszcze nie istniała, dlatego nie istniał drugi filar czyli WPZiB<sup>40</sup>. Wspólnota nie posiadała odpowiednich instrumentów zapobiegania kryzysom i ich rozwiązywania. Dopiero tzw. „formuła z Brioni” – podczas sławnej misji „trójki” w Jugosławii przyniosła zmianę sytuacji: w ramach ustępstw i popierania państwowotwórczej działalności narodów UE zgodziła się na samodzielne decydowanie Jugosławii o przyszłości, zaproponowała systematyczny

<sup>38</sup> *Dyplomacja współczesna ...*, s. 172–173.

<sup>39</sup> C. Mojsiewicz, *Leksykon problemów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych*, Atla 2, Wrocław 1999.

<sup>40</sup> P. Piątkowski, A. Dąca, *Konflikty zbrojne w otoczeniu Polski: była Jugosławia*, Toruń 1996, s. 11–12.



monitoring i pomoc negocjacyjną między stronami, wyznaczyła ściśle terminy rozpoczęcia negocjacji, opracowała możliwie najbardziej ugodowy sposób wyborów, by na koniec czynności wojenne oraz początkowe etapy procesów narodotwórczych zakończyć klauzulą o zaprzestaniu działań i wzajemnych aktów przemocy.

Sukcesem UE w regionie było wynegocjowanie 4 maja 1995 r. zgody Chorwatów i Serbów na podjęcie rokowań pokojowych w Genewie, które skutkowały rozpoczęciem rokowań pokojowych pod egidą USA między Serbią, Chorwacją i Bośnią-1 listopada 1995 r. w amerykańskiej bazie lotniczej w Dayton, następnie 14 grudnia 1995 r. w Paryżu. W następnych latach UE aktywnie występowała w roli stabilizatora dyplomatycznego i finansowego w zniszczonym walkami regionie. Końcowym wynikiem akcji dyplomatycznej było wypracowanie układu zbiorowego bezpieczeństwa zwanego „Paktem Stabilizacji Europy Południowo-Wschodniej” w 1999 r., łącznie z którym zaczęto realizować program wsparcia finansowego i pomocy humanitarnej dla uchodźców. Pakt Stabilizacji pozwolił m. in. Bułgarii rozwiązać problem tzw. Drugiego mostu na Dunaju, po 10 latach bezskutecznych, samodzielnych negocjacji z Rumunią.

Działalność prewencyjna dyplomatów Europy Zachodniej i Środkowej nie przyniosła spodziewanych efektów w Kosowie, jednak dwie największe organizacje na rzecz pokoju i współpracy – ONZ, UE zajmują się polityczną i gospodarczą odbudową tych terenów. Nieustannie kładzie się nacisk na odróżnianie przez polityków elementów składowych Federacji i indywidualne podejście do każdej jej narodowości. Także pod egidą ONZ i UE odbyły się negocjacje z Macedonią na temat problemu mniejszości albańskiej. W rzeczywistości wszelkie działania obu organizacji miały ożywić jedynie proces polityczny, nie miały więc charakteru aktywnego, ale w przyszłości okazały się konieczne<sup>41</sup>.

Wielokrotne inicjatywy na Bliskim Wschodzie do czasów współczesnych nie przyniosły efektu. Ustanowienie pokoju na Bałkanach wymaga koncentracji wszystkich dostępnych środków, w które wyposażone są podmioty prawa międzynarodowego, w szczególności cywilnych, gdyż „od wysiłków strony cywilnej będzie zależało czy uda się osiągnąć trwałą pokój” np. w Bośni<sup>42</sup>.

Działania zapobiegające konfliktom koncentrują się także w basenie Morza Śródziemnego, ponieważ coraz częściej pojawiają się symptomy konfliktów w strefie, pomiędzy Północą i Południem. Poszczególne państwa różnią się systemami społeczno-politycznymi, religiami, przebiegiem szlaków komunikacyjnych w Europie. Najistotniejszym wydaje się jednak współcześnie regularny wzrost regionalnej współzależności spowodowany coraz bardziej widocznym zatarciem granic między bezpieczeństwem tego obszaru a peryferiami basenu Morza Śródziemnego oraz

<sup>41</sup> Por. H. J. Sokalski, *An Ounce of Prevention: Macedonia and the UN experience in Preventive Diplomacy*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press 2003.

<sup>42</sup> *Sojusz Północnoatlantycki: reforma czy poszerzenie?*, „Rocznik Strategiczny 1997/98”, s. 107.

kwestie islamskiego fundamentalizmu i nacjonalizmu. Basen Morza Śródziemnego jest regionem nieustających zatargów.

Z ogromnego znaczenia polityki śródziemnomorskiej UE zaczęły zdawać sobie sprawę od początku lat 90. ubiegłego wieku i inne organizacje. Od 27–29 listopada 1995 r. w Barcelonie odbyła się historyczna konferencja ministrów spraw zagranicznych 15 państw UE i 12 państw śródziemnomorskich, niebędących jej członkami. Spotkanie zakończono przyjęciem tzw. Deklaracji Barcelońskiej opartej na trzech filarach: partnerstwie politycznym, partnerstwie ekonomicznym i finansowym, współpracy w dziedzinie społecznej, kulturalnej i humanitarnej<sup>43</sup>.

W czerwcu 2000 r. wypracowano i przyjęto wspólną strategię wobec regionu śródziemnomorskiego. Znaczenie obu dokumentów polega na przystąpieniu do szerszej współpracy wszystkich stron w sprawach politycznych i bezpieczeństwa, jednym z największych osiągnięć do tej pory wydaje się wypracowanie Eurośródziemnomorskiej Karty Pokoju i Stabilności. Wytyczne koncentrują się na promowaniu wspólnych wartości i zasad, demokratyzacji, respektowania praw człowieka. Według samych zainteresowanych podmiotów konfliktów potrzebna jest bezpośrednia pomoc dyplomatyczna (i inna) w uregulowaniu granic poszczególnych państw, i w wyrównaniu równowagi strategicznej, gdyż w opinii arabskiej Zachód wyraźnie opowiada się po stronie Izraela. Ostatnie próby dialogu zostały przerwane w związku z atakami terrorystycznymi w USA z września 2001 r. oraz akcją wojskową Izraela na terenach palestyńskich. Obecnie kolejne zamachy na państwa Europy Zachodniej, takie jak Hiszpania, Wielka Brytania, mogą utrudnić proces mediacyjny.

## 5. WNIOSKI

Analiza decyzji i działań podjętych w ramach dyplomacji prewencyjnej prowadzi do wniosku, że stanie się ona w przyszłości głównym celem współpracy państw członkowskich UE, ONZ i innych organizacji międzynarodowych zajmujących się kwestią budowy podstaw bezpieczeństwa. Dążenie ludów do bezpieczeństwa i pokoju stanowi jeden z najmocniejszych i najbardziej uprawnionych fundamentów umowy społecznej, wiążącej obywatela z władzą publiczną. UE przyjęła wyzwanie przemocy nie tylko przez uczynienie z pokojowego rozwiązywania konfliktów interesów podstawowej zasady traktatów, ale także przez przenoszenie poza swoje granice dynamiki pokoju i bezpieczeństwa, któremu służy aktywna dyplomacja prewencyjna. Dyplomacja prewencyjna opiera się na środkach finansowych, pomocy ekonomicznej i na sprawdzonej wiedzy w kwestii rozwiązywania konfliktów<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> *Unia Europejska: otwarcie na wschód i wspólna waluta*, „Rocznik Strategiczny 1997/98”, s. 114.

<sup>44</sup> P. Fontaine, *Nowa idea dla Europy. Deklaracja Schumana – 1950–2000*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce [Eficom], Warszawa 2004, s. 28–29.

Interwencja zbrojna jest *ultima ratio*, którą dysponują demokracje, kiedy wszystkie zabiegi dyplomacji i negocjacje okazują się próżne. W okresie pozimnowojennym dąży się jednak do wykształcenia modelu polityki zagranicznej opartego na: poszukiwaniu wspólnego interesu, poszanowaniu prawa, rozstrzyganiu kwestii spornych w łonie instytucji, odrzuceniu dyskryminacji i ducha wyższości<sup>45</sup>. Powyższe zasady są podstawą WPZiB, ich efektem jest Pakt Stabilności dla Europy Środkowo-Wschodniej zawarty 21 marca 1995 r. w Paryżu, w którym zapewniono umocnienie granic i poszanowanie praw mniejszości w Europie Środkowej i w krajach bałtyckich. Dynamiczny dialog przy regionalnych okrągłych stołach i reformy gospodarczo-społeczne umożliwiły rozwiązanie wielu konfliktów w tym regionie Europy. Słabsze efekty przyniósł Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, który powstał w czerwcu 1999 r. w Kolonii, po wyciągnięciu wniosków z wojny w Kosowie<sup>46</sup>. Sytuacja w tym regionie wymaga nie tylko interwencji wojskowej, ale również zainicjowania budowy struktur życia politycznego, odbudowy gospodarki kraju, oczyszczenia pól minowych. Generał George Joulwan, były główny dowódca sił NATO w Europie twierdzi, „że to od wysiłków strony cywilnej będzie zależało, czy uda się osiągnąć trwały pokój w Bośni”<sup>47</sup>.

Rozwój II filaru UE jest nieunikniony i stanowi o nieuchronności konfliktu między organizacjami, mimo wypowiedzi Jeana Monneta w Strasburgu 30 listopada 1954 r. na temat przesłanek integracji Europy: „Wśród podzielonych państw, korzyść każdego z nich ogranicza się do wyników jego samotnego trudu, do przewagi, jaką uzyskuje nad swoim sąsiadem, do trudności, które uda mu się sąsiadowi przekazać. W naszej Wspólnocie korzyść każdego kraju (...) jest wynikiem pomyślności wszystkich”<sup>48</sup>. Należy przypuszczać, że od przebiegu debaty między NATO a UE oraz ich wzajemnych relacji będzie uzależniony dalszy postęp współpracy państw w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Działania prewencyjne są zróżnicowane, w zależności od regionu, którego dotyczą. Spośród wszystkich organizacji międzynarodowych UE dysponuje najszerszym wachlarzem możliwości rozwiązywania konfliktów w sposób pokojowy: od handlu po dyplomację, od gospodarki po obronę, od działań wojskowych po humanitarne. Ocena efektywności dyplomacji prewencyjnej jest trudna ze względu na „zakulisowość” i brak nagłośnienia, jednak podstawowym czynnikiem, który zadecyduje o sukcesie będzie wola politycznej współpracy przez podmioty prawa międzynarodowego i ich determinacja.

---

<sup>45</sup> *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, pod red. B. Jentleson, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict Series, Lanham, Md: Rowman and Littlefield 2000.

<sup>46</sup> Por. W. Stankiewicz, *Interwencja zbrojna NATO w Kosowie – próba oceny*, „Przegląd Polityczny” 2001, nr 3–4, s. 21–32.

<sup>47</sup> *Sojusz Północnoatlantycki...*, s. 112.

<sup>48</sup> *Ibid.*, s.31.

Słowo kluczowe: Dyplomacja prewencyjna, Unia Europejska, Europa po 1989 r., Wspólna polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB)

Key words: Preventive diplomacy, European Union, Europe after 1989, Common Foreign and Security Policy (CFSP)

## SUMMARY

From the beginning of 1990, preventive diplomacy has been considered as one of the most essential solutions of asserting international safety issues and it might be the exact reaction to post war changes in both political and military way, in the whole modern world.

The United Nations were supposed to be the main institution of preventing conflicts.

According to Butros Ghaleg, trust between nations is the most important component of those; however, Evans idea of strategy is strongly supported by actions of making peace rather than trust in such, therefore, in his theory, he has spitted it into four sections: Peace building, Keeping the peace, Bringing back the peace, Enforcement of peace

It is possible to say that the theory has two dimensions; the first is of rather of long duration, the second – the opposite – short termed. In the world of today, the most commonly use of theory of prevention can be easily found in the European Union politics, e.g. The Maastricht Treaty, the Amsterdam Treaty, Nice Treaty)

‘The Waever Triangle’ moreover, is also the explanation to the distinctive way of UE role as the main mediator.

After the ending of the Cold War in Europe, many conflicts arisen widely - which are, to be specific – regional conflicts, local conflicts as well as internal conflicts. Due to enormous variety of sources of those, strategies of prevention shall not be just about to commonly known solutions of those problems – the oldest applied one in CFSP one is cooperation between particular countries.

Case of safety and conflict prevention had dominated relation between UE and Russia (Russia- UE summit in Paris) as well as preventions at the Balkans.