

Magdalena Macioszek

Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 10, 7-23

2003

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.

ANNALS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. X

SECTIO K

2003

Wydział Politologii UMCS

MAGDALENA MACIOSZEK

*Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej
w pozimnowojennej Europie*

European union's preventive diplomacy in post-cold war Europe

Unia Europejska postawiła sobie długoterminowe zadanie, polegające na tym, że stanie się ona nadzieją stabilności Europy. UE przeprowadza swój szeroki plan bezpieczeństwa, którego najważniejszym punktem jest prewencyjne opanowywanie konfliktów środkami politycznymi, gospodarczymi i finansowymi. Do tego należy również przyjmowanie nowych członków

Hans Georg Ehrhart¹

Dyplomacja prewencyjna jest pojęciem, które jest uważane za swoisty „znak naszych czasów”. Zimna wojna zahamowała rozwój kooperacyjnych środków i sposobów reakcji w sferze bezpieczeństwa, a dyplomacja prewencyjna była w pewnym sensie jedną z „ofiar” zimnej wojny. Rozwojowi tych środków poświęcono zbyt mało uwagi i funduszy, co wyraźnie widać w stanie badań z ówczesnego okresu. Era pozimnowojenna charakteryzuje się rozwojem tego obszaru stosunków międzynarodowych. Zmieniona sytuacja stworzyła nowe możliwości działania w sferze zapobiegania konfliktom i ograniczania sporów. Widoczną tendencją ery pozimnowojennej jest również rosnące znaczenie Unii Europejskiej w sprawach bezpieczeństwa. W ostatniej dekadzie Unia dokonała znaczącej transformacji, nie tylko na płaszczyźnie gospodarczej, ale również politycznej. Stojąc w obliczu nowych wyzwań i rodzących się kryzysów, musiała

¹ H. G. Ehrhart, *Bezpieczeństwo przez integrację? O roli UE i UZE w kształtowaniu nowej, europejskiej architektury bezpieczeństwa*, [w:] K. A. Wojtaszyk, J. M. Niepsuj, *NATO a Europa Wschodnia. Rozszerzenie NATO na Wschód*, DW ELIPSA, Warszawa 1998, s. 30.

jasno określić swoją rolę gwaranta bezpieczeństwa – i w tym wymiarze, w ramach UE wzrosło znaczenie dyplomacji prewencyjnej. Tym bardziej, że specyfika Unii warunkuje szerokie możliwości działania – jak powiedział H.G. Ehrhart: „Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE najskuteczniej przyczynia się do zachowania bezpieczeństwa europejskiego poprzez swój wkład w postaci działań stabilizacyjnych: politycznych, technicznych i finansowych w sąsiednich regionach”.²

ZJAWISKO DYPLOMACJI PREWENCYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

POJĘCIE DYPLOMACJI PREWENCYJNEJ

Jak twierdzi Michael Lund, termin *dyplomacja prewencyjna* „wymyślił” w 1960 r. Sekretarz Generalny ONZ Dag Hammarskjöld, gdy w kontekście dwublokowej rywalizacji ery zimnowojennej, zwrócił uwagę na konieczność starań NZ o utrzymywanie na stosunkowo małych obszarach lokalnych sporów międzynarodowych, tak aby nie doprowadziły one do większej i poważniejszej konfrontacji pomiędzy supermocarstwami.³ W słowach tych zawarty jest niewątpliwie sens działań prewencyjnych. Jaka jest jednak etymologia tego pojęcia? Termin *dyplomacja* pochodzi od greckiego słowa *diploma* (gr. *diploos* – podwójny), co oznaczało ‘arkusz złożony na pół’.⁴ Natomiast *prewencja* pochodzi od łacińskiego słowa *praeventio* (oznaczającego ‘zapobieganie’) wywodzącego się od łacińskiego czasownika *praevenire* (wyprzedzić, zapobiec).⁵ Definiując to pojęcie, należy pamiętać, że słowem kluczowym jest tu niewątpliwie prewencja. Jak podaje *Słownik synonimów*, prewencyjny to inaczej „profilaktyczny, zaradczy, zapobiegawczy, obronny, zabezpieczający”.⁶ I w takim mniej więcej sensie pojęcie to funkcjonuje w potocznym rozumieniu.

Uwzględniając powyższe, pod pojęciem *dyplomacji prewencyjnej* rozumiemy działania mające zapobiegać przeradzaniu się sporów w konflikty, a w razie ich zaistnienia ograniczać ich zasięg. Odnosi się ona do metod pokojowego regulowania sporów ujętych w art. 33 Karty NZ, tj. m.in. rokowań, badań, pośrednictwa, pojednania. Można wyróżnić dwa rodzaje dyplomacji prewen-

² *Ibid.*, s. 26–27.

³ B. W. Jentleson, *Preventive diplomacy: A conceptual and analytic framework*, [w:] B. W. Jentleson (ed.), *Opportunities Missed, Opportunities Seized. Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Carnegie Corporation of New York 2000, s. 9–10.

⁴ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Bertelsmann Media Sp. z o.o., Warszawa 2000, s. 135.

⁵ *Ibid.*, s. 405.

⁶ A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Wyd. „Świat Książki”, Warszawa 1993, s. 76.

cyjnej: „wczesną” polegającą m.in. na dostarczaniu fachowej pomocy pozwalającej rozwiązać spór na długo przed przypuszczalnym wybuchem konfliktu zbrojnego oraz tzw. „opóźnioną” sprowadzającą się do prób wpłynięcia na zwaśnione strony, aby zaniechały sporu.⁷

PODSTAWY PRAWNE DYPLOMACJI PREWENCYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Należy wyraźnie podkreślić, iż podstaw prawnych dyplomacji prewencyjnej UE nie należy szukać wyłącznie w uregulowaniach traktatowych. Ze względu na specyfikę problemu wiele uregulowań mieści się w wydawanych niejako „na bieżąco” pozatraktatowych postanowieniach, takich jak: wnioski Prezydencji, deklaracje, uchwały – czyli *soft law* Unii Europejskiej.

Fundament pod przyszłe działania prewencyjne położył *Traktat o Unii Europejskiej* z Maastricht (7 II 1992 r.)⁸, który przekształcił Europejską Współpracę Polityczną (EWP) we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej i państw członkowskich.⁹ Dalszego postępu w precyzowaniu zasad WPZiB, jak również zapowiedź wypracowania wspólnej polityki obronnej, dokonano w nowym *Traktacie o Unii Europejskiej* (Amsterdam, 2 X 1997 r.)¹⁰ Cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii zostały zawarte w art. 11 (Tytuł V) ujednoliconego tekstu *Traktatu o UE*.¹¹ I choć nie pojawia się w nich sformułowanie „dyplomacja prewencyjna”, to czym, jak nie dyplomacją prewencyjną, jest zachowanie pokoju oraz umacnianie bezpieczeństwa, i to zarówno międzynarodowego, jak i Unii? I czyż do działań prewencyjnych nie zalicza się rozwijanie i utrwalanie demokracji, rządów prawa oraz poszanowanie praw człowieka? Tak więc art. 11 uznać możemy za podstawę prawną działań prewencyjnych UE. Tym bardziej, że cel zachowania pokoju i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego wzbogacono o stwierdzenie, że dotyczy on m.in. wyraźnie wymienionego obszaru znajdującego się bezpośrednio poza granicami zewnętrznymi Unii.¹²

Istotne znaczenie dla rozwoju dyplomacji prewencyjnej UE ma artykuł 17. W myśl ustępu 2. do kompetencji UE w dziedzinie bezpieczeństwa włączono

⁷ L. Łukaszuk, *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, AON, Warszawa 1999, s. 172–173.

⁸ Tekst Traktatu o UE, [w:] *Dokumenty Europejskie*, t. I, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Wyd. Morpol, Lublin 1996, s. 316–334.

⁹ Szerzej zob. Z. J. Pietraś, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa po Traktacie Amsterdamskim*, [w:] M. Chorośnicki, E. Cziomer (red.), *Unia Europejska. Transformacja i integracja w Europie*, Wyd. Korona, Kraków 1999, s. 131–133.

¹⁰ *The Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide. An effective and coherent external policy*, <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a19000.htm>>

¹¹ Tekst traktatu w wersji polsko- i angielskojęzycznej [w:] *Dokumenty Europejskie*, t. III, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Wyd. Morpol, Lublin 1999, s. 45–98.

¹² Por. Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 123.

misje petersberskie.¹³ W ich realizacji mają uczestniczyć wszystkie państwa członkowskie UE, a więc również te, które nie są członkami UZE, ale mają status obserwatora (dotyczy to Danii, Irlandii, Austrii, Finlandii i Szwecji).¹⁴

Koncepcja prewencyjnego rozwiązywania konfliktów doczekała się wyraźnego sformułowania w decyzjach Rady Europejskiej z Kolonii i Helsinek. W Helsinkach (10–11 XII 1999 r.) oficjalnie proklamowano ustanowienie *Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, WEPBiO (ang. *Common European Security and Defence Policy*, CESDP), jako narzędzia WPZiB. Oświadczone, że celem UE jest posiadanie autonomicznej zdolności do podejmowania decyzji, gdy NATO jako całość nie będzie zaangażowane, do podejmowania i prowadzenia kierowanych przez Unię operacji wojskowych w razie kryzysów międzynarodowych. Stwierdzono, że „Unia będzie współpracować z [...] innymi organizacjami międzynarodowymi na rzecz promowania stabilności, wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, postępowania w razie kryzysów i w odbudowie po zakończeniu konfliktów”. Jest to wyraźna podstawa do dyplomacji prewencyjnej UE, tym bardziej, że jak stwierdził J. Solana, w Helsinkach dyskutowano nie tylko o wojskowych środkach bezpieczeństwa, ale również o środkach niewojskowych, takich jak cywilna policja, pomoc humanitarna, nadzorowanie wyborów i przestrzeganie praw człowieka.¹⁵

W trakcie obrad Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira 20 czerwca 2000 r. położono nacisk na cywilne aspekty reagowania kryzysowego, ustanawiając obszerny katalog działań, jakie mogłaby w przyszłości podejmować Unia w tej dziedzinie – od działań w zakresie sądownictwa do różnego rodzaju misji policyjnych.¹⁶

Postanowienia te umożliwią Unii odgrywanie bardziej aktywnej roli na scenie międzynarodowej w zakresie działań dyplomacji prewencyjnej.

¹³ Istotne znaczenie dla rozwoju dyplomacji prewencyjnej UE miała *Deklaracja petersberska* Rady Ministerialnej UZE (19 czerwca 1992 r.), w myśl której jednostki wojskowe UZE obok zadań związanych z zapewnieniem wspólnej obrony mogły być wykorzystane do trzech rodzajów zadań: operacji humanitarnych i ratowniczych, przeprowadzania misji pokojowych, zadań bojowych przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracaniu pokoju (są to tzw. misje petersberskie).

¹⁴ A. Kuryłowicz-Rodzoch, M. Zawistowska, *Rozwój współpracy państw UE w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 2, s. 166.

¹⁵ J. Solana, *The Development of a Common European Security and Defence Policy – The Integration Project of the Next Decade*, Berlin, 17 grudnia 1999 (źródło: DUE MSZ).

¹⁶ *Rozwój CESDP oraz relacji NATO-UE w świetle ostatnich decyzji Rady Europejskiej (Santa Maria da Feira, czerwiec 2000 r.)*, opr. P. Dzwonek, M. Kosiura, DPBE MSZ, 18.07.2000 r.

STRUKTURA INSTRUMENTÓW DYPLOMACJI PREWENCYJNEJ
UNII EUROPEJSKIEJ

„Całościowa”, wszechstronna strategia prewencyjna (*comprehensive preventive strategy*) musi brać pod uwagę szeroki zakres możliwych przyczyn konfliktu. Dlatego też nie powinna ona ograniczać się jedynie do tego, co widoczne jest niejako „na pierwszy rzut oka”, ale musi sięgać o wiele głębiej, tak by poznać najgłębsze korzenie konfliktu.¹⁷ Dyplomacja prewencyjna jest efektywna wówczas, gdy – jak uważa L. Łukaszuk – „włącza możliwie bogate środki ukierunkowane na problemy występujące w różnej skali. Stąd też środki z dziedziny wojskowej, politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturalnej powinny być raczej zespolone niż odizolowane od siebie, tak aby zapewnić ich współzależność dla osiągnięcia wspólnego bezpieczeństwa. Powinna być stosowana zasada działań nieformalnych i konsensusu, zbliżania *step-by-step* do współpracy w danym regionie, uwzględniając jego bogate zróżnicowanie”.¹⁸

Dlatego też w procesie realizacji dyplomacji prewencyjnej Unia Europejska wykorzystuje nie tylko WPZiB/WEPBiO, ale także instrumenty polityki wspólnotowej należące do pierwszego filaru oraz koordynuje swoje działania z pracami innych organizacji bezpieczeństwa europejskiego, jak UZE, NATO czy OBWE. Instrumenty stosowane przez UE ulegały, i ulegają w dalszym ciągu, zmianie: wraz ze zmianami w środowisku międzynarodowym, wraz z ewolucją samej Unii oraz wzrostem jej kompetencji poszerza się zakres środków będących do jej dyspozycji.

INSTRUMENTY POZAWOJSKOWE

Instrumenty zewnętrznej polityki ekonomicznej. Kompetencje UE w zakresie zewnętrznych stosunków gospodarczych są rezultatem posiadania przez Wspólnotę osobowości prawnej zapisanej w art. 281 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*.¹⁹ Wspólnota może zawierać na mocy art. 133 umowy handlowe i celne oraz zgodnie z art. 310 układy stowarzyszeniowe z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Polityka stowarzyszeniowa. Polityka stowarzyszeniowa zyskała na znaczeniu jako instrument prewencyjny, gdyż układy te łączone są ściśle z poszanowaniem praw człowieka i demokratycznym porządkiem społecznym. Jak stwierdzono na Konferencji Międzyrządowej w 1996 r.: „byłoby egoizmem i ślepotą, gdybyśmy chcieli narodom Europy Środkowo-Wschodniej odmówić urzeczywistnienia

¹⁷ B. W. Jentleson, *op. cit.*, s. 10.

¹⁸ L. Łukaszuk, *Dyplomacja współczesna a problemy prawa...*, s. 174.

¹⁹ Tekst Traktatu (wersja skonsolidowana) [w:] *Dokumenty Europejskie*, t. III, s. 99–337.

ich uprawnionych dążeń, które są także naszymi dążeniami, do dzielenia naszego dobrobytu i bezpieczeństwa”.²⁰

Umowy tego typu zawarły: Polska, Czecho-Słowacja i Węgry w 1991 r., Bułgaria, Rumunia w 1993 r., Litwa, Łotwa, Estonia w 1995 r., oraz Słowenia w 1996 r.²¹ O wyraźnym prewencyjnym charakterze umów stowarzyszeniowych świadczy podpisanie 9 kwietnia 2001 r. takiego porozumienia z Macedonią. Szef europejskiej dyplomacji J. Solana nazwał je „szansą osiągnięcia rzeczywistego postępu w procesie dialogu”²² na Bałkanach, gdyż Unia chce w ten sposób ułatwić trudny dialog pomiędzy macedońskim rządem i albańską mniejszością domagającą się większych praw (m.in. w dziedzinie języka i edukacji).

Umowy handlowe. Zakres współpracy regulowanej tymi umowami wykracza zwykle poza kwestie czysto handlowe i obejmuje na przykład dostosowanie systemów prawnych, pomoc techniczną i finansową.²³ W tym sensie mają one niewątpliwie charakter prewencyjny, gdyż pomagają UE tworzyć stabilną sytuację gospodarczo-społeczną w państwach, co rzutuje na ich stabilność polityczną, a tym samym na bezpieczeństwo UE.

Przykładowo – w umowach zawartych z państwami bałtyckimi w 1992 r. wyraźnie stwierdzono, że istotnym ich elementem jest przestrzeganie zasad demokratycznych i ochrona praw człowieka.²⁴ Klauzule takie zawierała również umowa o handlu i współpracy gospodarczej podpisana w 1993 r. ze Słowenią.²⁵ Było to pierwsze porozumienie zawarte z państwem powstałym w wyniku dezintegracji Jugosławii. W tym samym niemal czasie UE wzmocniła posunięcia restrykcyjne wobec Serbii i Czarnogóry, co było dowodem, że ocena politycznego zachowania danego państwa jest podstawowym czynnikiem wpływającym na gospodarcze zaangażowanie UE w stosunku do poszczególnych państw.

Programy pomocowe. Głównym celem tych programów jest pomoc w przeprowadzeniu niezbędnych reform mających zapewnić stabilność polityczną i gospodarczą. W tym rozumieniu jest to doskonały wręcz instrument dyplomacji prewencyjnej.

²⁰ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 29 marca 1996 r. Cyt. za: *Zachód – zmiany na horyzoncie*, „Rocznik Strategiczny” 1996/97, s. 119.

²¹ Z. M. Doliwa-Klepcki, *Integracja europejska*, Wyd. Temida 2, Białystok 2000, s. 88–106; L. Ciamaga (red.), *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 376–434.

²² „Gazeta Wyborcza” z 10 kwietnia 2001 r.

²³ A. A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Podstawy prawne stosunków handlowych Wspólnoty Europejskiej*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, IKC, Warszawa 1997, s. 138.

²⁴ A. Podraza, *UE a Europa Środkowa i Wschodnia*, RW KUL, Lublin 1997.

²⁵ „27 th General Report” 1993, punkt 731, „Bull. EC” 4–1993, punkt 1.3.27, cyt. za: A. Podraza, *UE a...*, s. 39.

UE rozwinęła wiele programów pomocowych. Bez wątpienia największym programem jest PHARE²⁶, który obecnie udziela pomocy 10 państwom kandydującym oraz 3 przechodzącym reformy gospodarcze (Albania, Macedonia, Bośnia-Hercegowina). Warunkiem jej otrzymania jest realizacja reform ekonomicznych i politycznych umacniających gospodarkę wolnorynkową oraz demokratyczne rządy prawa (system wielopartyjny, wolne wybory) – jest to więc wyraźny instrument dyplomacji prewencyjnej. W ramach programu Phare finansowane są również takie programy transgraniczne, jak: Phare Cross-Border Cooperation, Phare CBC Baltic Sea a także Interreg.²⁷

W stosunku do innych regionów takimi programami są: program TACIS skierowany do państw byłego ZSRR i program MEDA, którego beneficjentami są państwa Basenu Morza Śródziemnego. W latach 1990–1995 z programu TACIS udzielono pomocy finansowej w wysokości 2248 mld ecu, a z pomocy tej skorzystały²⁸: Rosja, Ukraina, Kazachstan, Białoruś, Uzbekistan, Azerbejdżan, Armenia, Mołdawia, Kirgistan, Turkmenistan i Mongolia. W ramach programu MEDA na pomoc ubogim państwom śródziemnomorskim w latach 1996–1999 przeznaczono 4850 mld ecu. Współpraca Unii z państwami basenu Morza Śródziemnego jest rozwijana również poprzez następujące programy: Med-Campus, Med-Invest, Med-Urbs, Avicenna.²⁹ Państwa objęte tymi programami to: Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Jordania, Izrael, Autonomia Palestyńska, Liban, Syria, Turcja, Malta i Cypr.

Państwa kandydujące do Unii od 2000 r. otrzymują pomoc finansową w ramach trzech programów przedakcesyjnych: PHARE 2, ISPA – program pomocy dla transportu i ochrony środowiska, oraz SAPARD – Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Pomocą tą objęte są: Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Bułgaria i Rumunia. Rocznie na realizację tej pomocy UE ma przeznaczyć 3120 mln euro.³⁰ Co istotne, w zreformowanym systemie pomocy PHARE 2 utrzymany będzie podział finansowy, według którego 30% przeznaczonych jest na wsparcie rozwoju instytucjonalnego (stabilizacja instytucji demokratycznych, przestrzeganie praw człowieka i zasad państwa prawa).³¹

²⁶ Informacje dotyczące programu Phare pochodzą z materiałów informacyjnych dostępnych w Centrum Informacji Europejskiej: *What is Phare? i How to work with Phare*, European Commission – Directorate General External Relations: Europe and the New Independent States, Common Foreign and Security Policy and External Missions (DG IA).

²⁷ J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 93–94, 146.

²⁸ Z. M. Doliwa-Klepcki, *op. cit.*, s. 112

²⁹ J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, s. 20, 126–127.

³⁰ *Unia Europejska – informator o programach pomocowych*, KIE-CIE. Warszawa, maj 2000, s. 11–27.

³¹ Raporty tematyczne EURO.PAP, *Phare*, <<http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=3&ID=25>>.

Unia rozwinęła również kilka **programów edukacyjnych**. Są one istotnym instrumentem dyplomacji prewencyjnej, gdyż w ten sposób Unia propaguje idee europejskiej integracji i pokoju³², uczy młodzież, że warto żyć w bezpiecznym i stabilnym świecie. Tym samym ogranicza się takie zjawiska, jak rasizm i nietolerancja. Z biegiem lat powstało szereg indywidualnych działań, które w 1995 r. połączono w trzy główne programy: Sokrates, Leonardo da Vinci i Youth For Europe.³³ Z kolei globalny charakter problemów ekologicznych, które stały się realnym zagrożeniem bezpieczeństwa Europy i świata, niejako „wymusił” na UE konieczność stworzenia skutecznych **programów pomocy ekologicznej**.³⁴ Programami o charakterze *stricte* ekologicznym są Life i Green. Problematykę tę uwzględnia ponadto wiele innych programów, takich jak: Avicenna, Copernicus, Med-Urbs, PHARE oraz SAPARD, TACIS i ISPA.

Pomoc humanitarna. Pomoc ta obejmuje pomoc żywnościową, dostawy leków, pomoc udzielaną uchodźcom oraz przedsięwzięcia rehabilitacyjne po kryzysach. Podstawy prawne takiej pomocy dają art. 37 oraz art. 177–181 Traktatu Amsterdamskiego. Począwszy od 1990 r. UE pomnaża środki przeznaczone na ten cel: w latach 1990–1994 wzrosły one z 114 mln ecu do 763 mln ecu.³⁵ W Europie pomoc tego typu dostarczana jest zwłaszcza do byłych republik jugosłowiańskich i państw WNP.

Dla usprawnienia strony technicznej powołano w 1992 r. **Biuro ds. Humanitarnych Wspólnoty Europejskiej** (ang. *European Community Humanitarian Office* – ECHO). W 1997 r. ECHO realizowało 2 tysiące projektów w ponad 80 państwach na 4 kontynentach.³⁶ W odróżnieniu od pomocy gospodarczej, pomoc żywnościowa jest przyznawana przez Wspólnotę bezwarunkowo. Zdarza się nawet, że pomimo zamrożenia stosunków gospodarczych i politycznych z danym państwem Wspólnota kontynuuje bezpłatne dostawy produktów żywnościowych. Pomoc żywnościowa dostarczana była np. państwu EŚW w okresie, gdy przechodziły one transformację systemową. Przykładowo, w 1989 r. wysłano do Polski żywność wartości 125 mln ecu, a w roku następnym również do Bułgarii i Rumunii³⁷, zdecydowano także o przeznaczeniu 750 mln ecu na pomoc żywnościową dla Związku Radzieckiego.³⁸ W 1999 r. ECHO

³² 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).

³³ *Unia Europejska – informator dla młodzieży*, KIE-CIE, Warszawa, maj 2000, s. 12, 16.

³⁴ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000, s. 315; szerzej na temat polityki ekologicznej UE zob. *ibid.*, s. 312–326, 298–300.

³⁵ O. Schhuck, *Polityka wobec państw rozwijających się*, [w:] W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z – podręcznik integracji europejskiej*, Wyd. „Wokół nas”, Gliwice, s. 230.

³⁶ *European Community Humanitarian Office*, [w:] *Encyclopedia of the EU*, s. 187.

³⁷ A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, RW KUL, Lublin 1997, s. 316.

³⁸ *Ibid.*, s. 322–323.

wyasygnowało na pomoc humanitarną dla regionu Bałkanów 392 mln euro.³⁹ Dla uchodźców czeczeńskich natomiast UE przeznaczyła już w sumie ok. 25 mln euro.⁴⁰

Działalność EBI/EBOR. Europejski Bank Inwestycyjny – EBI (*European Investment Bank* – EIB) powstał w 1958 r. na mocy art. 129 traktatu o ustanowieniu EWG i jest autonomiczną instytucją finansową niezależną od budżetu Unii. Od 1990 r. pomaga on gospodarkom Europy Środkowej i Wschodniej oraz nienależącym do Unii krajom śródziemnomorskim, np. razem z Bankiem Światowym opracowano program ochrony środowiska dla Basenu Morza Śródziemnego. Corocznie EBI udziela pożyczek na sumę około 20 mld ecu.⁴¹ Udzielając pożyczek krajom Europy Środkowej (obecnie 10 państw uzyskało taką możliwość), EBI stara się wspierać realizację strategii określonej na szczycie w Essen (w grudniu 1994 r.), mającej służyć przygotowaniu tych krajów do przyszłego członkostwa w UE.

Celem **Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju** – EBOR (*European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD) jest – obok stymulowania rozwoju gospodarczego – promowanie instytucji demokratycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Pomysł ustanowienia tego banku został wysunięty przez prezydenta Francji F. Mitteranda, który analizując sytuację w tym regionie, zaapelował w 1989 r.: „Co może zrobić Europa? Może zrobić o wiele więcej! Dlaczego by nie ustanowić banku dla Europy, który, podobnie jak EBI, mógłby finansować duże projekty?”.⁴² EBOR uzyskał w swoim mandacie wyraźną orientację polityczną i gospodarczą. W artykule I porozumienia o utworzeniu EBOR (Paryż, 29 V 1990) stwierdzono bowiem, iż „celem Banku będzie sprzyjanie przejściu ku otwartym gospodarkom zorientowanym rynkowo [...] w państwach Europy Środkowej i Wschodniej zaangażowanych na rzecz i stosujących zasady demokracji wielopartyjnej, pluralizmu i gospodarki rynkowej”.⁴³ W tym też znaczeniu działalność tego Banku możemy uznać za instrument dyplomacji prewencyjnej.

Sankcje gospodarcze. Stosunkowo rzadko Unia stosowała negatywne instrumenty gospodarcze, które dotychczas sprowadzały się do nakładania ograniczonego embarga gospodarczego. Dotychczas było ich dziewięć, a w pozimnowojennej Europie dotyczyły one: Serbii i Czarnogóry w 1991 r. w związku z naruszeniem praw człowieka w walkach w Chorwacji i Bośni-Hercegowinie oraz Serbii w 1998 r. za naruszanie praw człowieka w Kosowie.⁴⁴

³⁹ „Dialog Europejski” 1999, nr 6, s. 5.

⁴⁰ Raporty tematyczne EURO.PAP, UE pomaga Czeczenii, <<http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=11&dep=4410&lista=2>>.

⁴¹ A. Noble, *Przewodnik po Unii Europejskiej. Od Rzymu do Maastricht i Amsterdamu*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1998, s. 110.

⁴² F. Mitterand, *Speech of President-in-Office of the European Council before the EP*, 25 October 1989, Strasbourg, Bull. EC 10–1989, punkt 2.7.14, cyt. za: A. Podraza, *Stosunki...*, s. 318.

⁴³ OJ L 372, 31.12.1990, cyt. za: *ibid.*, s. 322.

⁴⁴ Z. M. Doliwa-Klepacki, *op. cit.*, s. 292–293.

Instrumenty WPZiB. Instrumenty dostępne w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zostały wymienione w artykule 12.

Wspólne stanowiska (*common positions*). Do przykładów *wspólnych stanowisk* można zaliczyć m.in.: ograniczenie stosunków gospodarczych i finansowych z częściami Bośni-Hercegowiny znajdującymi się pod kontrolą sił bośniackich Serbów w 1995 r.⁴⁵ czy wspólne stanowisko Unii w sprawie celów i priorytetów współpracy z Ukrainą (XI 1994 r.), w którym wyrażono swe poparcie dla demokratycznego rozwoju Ukrainy, oferując doradztwo i pomoc w budowie instytucji demokratycznych i gospodarki rynkowej.⁴⁶ Wiosną 1998 r., wraz z zaostreniem konfliktu etnicznego w Kosowie, Rada UE uzgodniła *wspólne stanowiska* o wprowadzeniu restrykcji ekonomicznych wobec Federalnej Republiki Jugosławii (zamrożenie aktywów rządu jugosłowiańskiego za granicą, zakaz nowych inwestycji w Serbii, zawieszenie komunikacji lotniczej między FR Jugosławii a UE, zakaz eksportu broni do krajów byłej Jugosławii). W grudniu Rada podjęła decyzję o powołaniu specjalnego przedstawiciela UE dla FR Jugosławii.⁴⁷

Wspólne działania (*joint actions*). Państwem, wobec którego podjęte zostało pierwsze *wspólne działanie*, jest Rosja. Na mocy decyzji Rady UE wysłani tam zostali obserwatorzy w celu monitorowania wyborów parlamentarnych wyznaczonych na 12 XII 1993 r.⁴⁸

Za *wspólne działania* możemy uznać ponadto następujące przedsięwzięcia: pomoc humanitarną dla byłej Jugosławii, administrację Mostaru, poparcie dla procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Najważniejszym przykładem *wspólnego działania* są tzw. Pakty Stabilności. **Pakt Stabilności dla Europy** był akcją wobec państw Europy Środkowej, a jednocześnie – jak powiedział A. Jupp – pierwszym „ćwiczeniem Unii Europejskiej z dyplomacji prewencyjnej”.⁴⁹ Koncepcję paktu, wysuniętą przez premiera Francji É. Balladura, zaaprobowano w czerwcu 1993 r. jako podstawę do działania w ramach WPZiB.⁵⁰ Pakt zobowiązywał sygnatariuszy do przestrzegania nienaruszalności granic, utrzymania dobrosąsiedzkich stosunków i respektowania praw mniejszości. W założeniu zmierzał bowiem do zapobiegania i likwidowania konfliktów między państwami byłego bloku wschodniego na tle kwestii mniejszości narodowych i przebiegu granic. Jako narzędzie dyplomacji prewencyjnej służyć on miał

⁴⁵ J. Ruzzkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁶ „Official Journal” z 6 grudnia 1994 r., cyt. za: J. Starzyk, *Zakres realizacji WPZiB UE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 2, s. 173–174.

⁴⁷ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000, s. 182.

⁴⁸ „Official Journal” z 20 listopada 1993 r. cyt. za: J. Starzyk, *op. cit.*, s. 173.

⁴⁹ J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–1996*, Wyd. Scholar, Warszawa 1998, s. 576.

⁵⁰ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998, s. 121.

„oczyszczeniu przedpola dla poszerzania Unii Europejskiej, zapobiegając wnoszeniu przez kandydatów do struktur zachodnich bagażu spraw nieuregulowanych w ich wzajemnych stosunkach”.⁵¹ Drugim jest **Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej**. Z propozycją paktu wystąpili w czerwcu 1999 r. ministrowie spraw zagranicznych UE.⁵² Inicjatywa ta doprowadziła do wypracowania w dniach 29–30 lipca 1999 r., na spotkaniu szefów państw i rządów 39 krajów tzw. „Deklaracji sarajewskiej”. W dokumencie tym nakreślono program współpracy międzynarodowej mającej dopomóc krajom bałkańskim w budowaniu demokratycznych ustrojów oraz zapewnieniu stabilności w całym regionie. Główne założenia paktu przewidują m.in.: promowanie reform politycznych i gospodarczych; wspieranie UNMIK i KFOR w ich wysiłkach na rzecz zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa mieszkańcom Kosowa; wspieranie współpracy regionalnej. Wśród celów Paktu wymieniono także zwalczanie przestępczości, korupcji i terroryzmu oraz zapewnienie powrotu uchodźców i umożliwienie integracji państw regionu.⁵³ Pakt obejmuje państwa członkowskie UE i samą UE, państwa regionu (Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Macedonię, Rumunię i Słowenię) oraz Kanadę, Japonię, Rosję, Stany Zjednoczone, Węgry i Turcję.

Wspólne strategie (*common strategies*). Pierwszą w historii WPZiB wspólną strategię UE adresowała do Rosji, a została ona ogłoszona podczas szczytu w Kolonii 4 VI 1999 r.⁵⁴ W Helsinkach, 11 XII 1999 r., przyjęto wspólną strategię wobec Ukrainy.⁵⁵ Natomiast na szczycie w Feira 20 VI 2000 r. wypracowano wspólną strategię wobec regionu śródziemnomorskiego.⁵⁶

Instrumenty polityczno-dyplomatyczne. Instrumenty te były już stosowane w ramach EWP. Ich zakres nie jest określony formalnie, wobec czego niezmiernie ważną rolę odgrywa wola polityczna poszczególnych państw członkowskich. Do najważniejszych instrumentów polityczno-dyplomatycznych można zaliczyć⁵⁷: spotkania na szczycie czy inne nieformalne kontakty przywódców, wspólne deklaracje i oświadczenia, *démarches* czy też poparcie lub odrzucenie propozycji na forum międzynarodowym, np. w ZO ONZ.

⁵¹ J. Kukułka, *Historia...*, s. 576.

⁵² *Stability Pact for South Eastern Europe (June 10, 1999)*, <<http://www.his.com/~dlevy/stability.html>>.

⁵³ *Stability Pact for South Eastern Europe, Cologne, 10 June 1999*, <<http://www.summit-sarajevo-99.ba/documents.htm>>.

⁵⁴ *Common Strategy of the European Union on Russia of 4 June 1999*, [w:] *Cologne European Council: Presidency Conclusions, 3 and 4 June 1999, Annex II* (źródło: DUE, MSZ).

⁵⁵ *European Council Common Strategy 1999 CFSP on Ukraine*, [w:] *Helsinki European Council: Presidency Conclusions* (źródło: DUE MSZ).

⁵⁶ *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region*, [w:] *Santa Maria da Feira European Council: Presidency Conclusions, 19 and 20 June 2000* (źródło: DUE, MSZ).

⁵⁷ A. Podraza, *Stosunki...*, s. 63-65.

Aby oficjalne **deklaracje** lub inne oświadczenia publiczne miały znaczenie, poza funkcją polityczną bądź nawet moralną, muszą być stosowane wraz z innymi instrumentami o charakterze operacyjnym. Przykładowo, w grudniu 1999 r., uchwalono w Helsinkach „Deklarację w sprawie Czeczenii”⁵⁸, w której Rada Europejska potępiła bombardowanie miast czeczeńskich i sposób traktowania wysiedlonych ludzi. Podkreślono, że konflikt ten jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa i stabilizacji całego regionu, grozi zwłaszcza rozprzestrzenieniem na teren Gruzji. W związku z tym RE podjęła decyzję o wyciągnięciu ewentualnych konsekwencji wobec Rosji: zawieszono niektóre przepisy „Umowy o partnerstwie i współpracy”, a środki finansowe programu TACIS ograniczono do kluczowych obszarów (ochrona praw człowieka, wspieranie społeczeństwa obywatelskiego).

INSTRUMENTY WOJSKOWE

Instrumenty wojskowe również odgrywają istotną rolę w realizacji dyplomacji prewencyjnej Unii. Istnienie potencjału militarnego samo w sobie ma wartość odstraszącą i w tym sensie jest prewencją. Posiadanie efektywnych i skutecznych sił militarnych jest ponadto użyteczne w pokonfliktowym budowaniu pokoju, gdyż pomaga w zaprowadzeniu porządku i nie pozwala na odrodzenie dopiero co uśpionych nienawiści. W tym sensie istnienie potencjału operacyjnego okazuje się konieczne. Decydujący wpływ na powstanie i rozwój zdolności wojskowych Unii miała wojna w Kosowie. Tony Blair w październiku 1998 r. zauważył: „W mojej ocenie, Kosowo pokazało, że Europa i świat działały za wolno. Sądzę, że gdy dysponowalibyśmy bardziej rozwiniętą europejską polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, byłoby nam łatwiej”.⁵⁹ Tak więc w tym momencie celem stało się zapewnienie unijnej dyplomacji wiarygodności poprzez wyposażenie jej w realną możliwość użycia siły.

Zasadnicze decyzje w sprawie budowy wojskowego filaru UE podjęła Rada Europejska na posiedzeniu w Helsinkach w dn. 10–11 grudnia 1999 r.⁶⁰ Wykluczając potrzebę tworzenia armii europejskiej, Rada zobowiązała państwa członkowskie UE do gotowości wystawienia, począwszy od 2003 r., w ciągu 60 dni i utrzymania przez co najmniej rok sił wojskowych o liczebności od 50 do 60 tys. żołnierzy, zdolnych do podjęcia wszystkich misji petersberskich; oznajmiła, że siły takie będą mieć własne dowództwo, wywiad, zabezpieczenie logistyczne i służby wsparcia.

⁵⁸ *Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Załącznik II – deklaracja w sprawie Czeczenii, Helsinki, 10–11.12.1999*, „Studia Europejskie” 2000, nr 1, s. 126–127.

⁵⁹ K. Longhurst, M. Zaborowski, *Kosowski Rubikon*, [w:] A. Magdziak-Miszewska (red.), *Świat po Kosowie*, Wyd. Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2000, s. 20.

⁶⁰ *Helsinki European Council: Presidency Conclusions, 10–11 December 1999* (źródło: DUE MSZ).

Ostateczna wersja raportu nt. Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony została zaaprobowana na posiedzeniu Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira w dn. 19–20.06.2000 r. Podjęto wówczas również decyzje dotyczące tworzenia sił policyjnych. Państwa członkowskie dobrowolnie zobowiązały się, że do 2003 r. będą w stanie udostępnić 5000 policjantów na potrzeby międzynarodowych misji w dziedzinie zapobiegania konfliktom i opanowywania sytuacji kryzysowych, oraz że będą w stanie w ciągu 30 dni wyznaczyć i wysłać w teren siły w liczbie do 1000 policjantów.⁶¹

Na spotkaniu ministrów obrony i spraw zagranicznych UE, które odbyło się 20 listopada 2000 r. w Brukseli, państwa członkowskie Unii obiecały dostarczyć 100 tys. żołnierzy, około 400 samolotów i 100 okrętów wojennych na rzecz tworzonych wspólnych sił szybkiego reagowania.⁶² Poszczególne państwa członkowskie wyraziły gotowość dostarczenia: 13,5 tys. żołnierzy – Niemcy, po 12,5 tys. – Wielka Brytania i Francja, po 6 tys. – Włochy i Hiszpania, 5 tys. – Holandia, 3,5 tys. – Grecja, po 2 tys. – Austria i Finlandia, 1,5 tys. – Szwecja, po 1 tys. – Belgia, Irlandia i Portugalia oraz 100 – Luksemburg (we wspólnych siłach nie weźmie udziału Dania, która korzysta z uczynionego dla niej w Traktacie Amsterdamskim wyjątku w dziedzinie obrony). W sumie jest to 68 tys. żołnierzy, ale wyłącznie wojsk lądowych. Pozostałe 30 tys. zostanie dostarczonych przez kraje UE w ramach sił powietrznych i morskich oddanych do dyspozycji UE.⁶³ Utrzymanie sił w terenie przez rok będzie wymagało rotacji, dlatego też liczbę żołnierzy piechoty oddawanych do dyspozycji Unii ocenia się na 100–120 tys. Prócz tego do 40 tysięcy będą liczyły oddziały logistyczne.⁶⁴

W Nicei w grudniu 2000 r. podpisano aneks do traktatu, powołujący Europejskie Siły Szybkiego Reagowania (*Rapid Reaction Force*, RRF).⁶⁵

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że WEPBiO nie jest wspólną obroną europejską, jeśli przez wspólną obronę rozumie się sojusz wojskowy. Jest tylko działaniem europejskim na rzecz opanowywania kryzysów. Jak powiedział 20.11.2000 r. minister obrony Francji Alain Richard: „Nie tworzymy zintegrowanej armii europejskiej, lecz kontyngenty pozostające pod kontrolą narodową”.⁶⁶

⁶¹ *Santa Maria da Feira European Council: Presidency Conclusions, 19 and 20 June 2000* (źródło: DUE MSZ).

⁶² Raporty tematyczne EURO.PAP, <<http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=10&dep=4342&lista=1>>.

⁶³ Ponadto około 2,7 tys. żołnierzy, wraz z ok. 700 z Ukrainy, dostarczy Polska.

⁶⁴ Raporty tematyczne, <<http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=10&dep=4349&lista=1>>.

⁶⁵ „Gazeta Wyborcza” z 27 lutego 2001 r.

⁶⁶ „The Financial Times”, 9 lutego 1996. cyt. za: P. Świeboda, *Wspólna Europejska Polityka Zagraniczna*, [w:] J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo europejskie – koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, Wyd. Ararat, Warszawa 1997, s. 171.

WSPÓLPRACA Z INSTYTUCJAMI BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Aby działalność prewencyjna Unii Europejskiej była skuteczna i efektywna, powinna opierać się na współpracy z innymi organizacjami zapewniającymi bezpieczeństwo. W realizacji działań prewencyjnych zdecydowanie najbardziej efektywna będzie właśnie koncepcja „zazębiających się instytucji”, zgodnie z którą organizacje międzynarodowe powinny się uzupełniać, specjalizując się w tych dziedzinach, w których mają względną przewagę i są predestynowane do odegrania określonych zadań.⁶⁷

Koncepcją przydatną z tego punktu widzenia jest synergiczny model bezpieczeństwa europejskiego, który przedstawił Ole Waever, tzw. trójkąt bezpieczeństwa europejskiego.⁶⁸ Na wierzchołkach trójkąta znajdują się odpowiednio: NATO, UE i OBWE, przy czym każda z tych organizacji odpowiada za inną sferę działalności: NATO za sprawy militarne, UE – za porządek polityczno-ekonomiczny, OBWE natomiast – za formułowanie norm i przestrzeganie prawa międzynarodowego. Należy jednak zaznaczyć, że UE przejawia tendencje do podejmowania działań na innych, dotąd dla niej niespecyficznych obszarach. Widoczne to jest w rozbudowie zdolności militarnych UE w ostatnich latach. UE w swoich działaniach prewencyjnych potrzebuje ponadto wsparcia „instytucji pośrednich”, za jakie uważa się w tym wypadku: UZE, Pakt Stabilności w Europie, EBOR oraz Układy Stowarzyszeniowe.

Współpraca z UZE. Zgodnie z układem z Maastricht UZE powinna stanowić militarne oparcie (ramię) UE.⁶⁹ Na posiedzeniu w Kolonii w 1999 r., Rada Europejska zapowiedziała podjęcie do końca 2000 r. decyzji o włączeniu do UE funkcji UZE w zakresie realizacji zadań petersberskich. Oznacza to, że UZE wypełniła już swój cel jako organizacja, natomiast dotychczas zróżnicowany status państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie gwarancji kolektywnej obrony zostanie ujednoczony, a podstawą tej obrony będzie Sojuz Północnoatlantycki.⁷⁰ Przykładami współdziałania UE z UZE w organizowaniu misji pokojowych w terenie są: administracja i kontyngent policyjny w Mostarze, operacja rozminowywania Chorwacji, Wielonarodowa Doradcza Jednostka Policyjna w Albanii.

⁶⁷ J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, s. 112.

⁶⁸ O. Waever przedstawił to ujęcie najpierw w *Europe's three empires. A Watsonian interpretation of post-wall European security*, „Working Papers” 1994, nr 8, s. 16. Pełniejsze rozwinięcie tej koncepcji zob. także: W. Kostecki, *Europe After Cold War. The Security Complex Theory*, Warszawa 1996, s. 173–205, cyt. za: J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, s. 85–87.

⁶⁹ Szerzej zob. J. Gryz, *UZE a NATO, UE i OBWE*, Wyd. A. Marszałek, Warszawa 1996, s. 5–27; P. van Ham, *The EU and WEU: From cooperation to common defence?*, [w:] G. Edwards, A. Pijpers (ed.), *The Politics of European Treaty Reform*, Pinter, London and Washington 1997, s. 306–325.

⁷⁰ *Cologne European Council: Presidency Conclusions, 3 and 4 June 1999* (źródło: DUE MSZ).

Współpraca z NATO. Jak zapisano w deklaracji Sojuszu Północnoatlantyckiego ze stycznia 1994 r., Unia Europejska i NATO mają wspólne interesy strategiczne.⁷¹ Współpraca pomiędzy NATO i UE jest faktem, o czym świadczą chociażby odbyte na początku 2000 r. wspólne ćwiczenia z zakresu radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych.⁷² Aby uniknąć tego, co M. Albright nazwała trzema D (*decoupling, duplication, discrimination*), Unia zamierza ustalić wspólnie z Sojuszem Atlantyckim ich wzajemne sfery odpowiedzialności. Będą wykorzystywane niektóre struktury dzielone z NATO i stworzona sieć związków z państwami europejskimi należącymi do Sojuszu, niebędącymi członkami Unii.⁷³ W czerwcu 2000 r. na szczycie w Santa Maria da Feira Rada Europejska postanowiła utworzyć cztery grupy robocze *ad hoc* UE-NATO, które zajmą się: wypracowaniem porozumienia ws. bezpiecznego obiegu informacji oraz dokumentów; problematyką realizacji celów przyjętych w Helsinkach (*Headline Goal*) i wykorzystania w tym celu sojuszniczego procesu planowania; identyfikacją sił i środków NATO oraz wypracowania zasad ich użycia w operacjach UE; opracowaniem stałego mechanizmu współpracy obu organizacji.

Współpraca z OBWE. Choć UE nie jest członkiem OBWE, to ma ściśle powiązania z jej działalnością (od 1990 r. jako obserwator bierze udział m.in. w spotkaniach ekspertów). Przewodniczący Rady WE podpisał Akt Końcowy z Helsinek. Również Karta Paryska została podpisana przez przewodniczącego Komisji Europejskiej.⁷⁴ W traktatach z Maastricht i Amsterdamu państwa członkowskie zobowiązują się do przestrzegania i wspierania postanowień Aktu Końcowego i Karty Paryskiej. Unia regularnie zajmuje stanowiska wobec procesu OBWE, wykorzystując go jako sferę wzajemnych kontaktów. Wspólną akcją są w obu przypadkach Pakty Stabilizacyjne, wspólny jest także proces implementacji: rolę organizatora i kontrolera przestrzegania zasad stabilności powierzono OBWE, a UE przyjęła zobowiązanie do finansowego wspierania jego realizacji. Unia współpracuje z OBWE w wielu inicjatywach pokojowych, np. Misja Obserwacyjna Wspólnoty Europejskiej (ECMM) na Bałkanach ściśle współpracuje z OBWE w obserwowaniu wyborów w regionie.⁷⁵

⁷¹ Zob. *Deklaracja szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej*, [w:] *NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995, s. 307–314.

⁷² „Gazeta Wyborcza” z 6 marca 2000 r.

⁷³ *Materiał informacyjny na Naradę Ambasadorów (Warszawa, 27–28 lipca 2000)*, Ambasada RP w Rzymie, Rzym, 7 czerwca 2000 r. (źródło: DUE MSZ).

⁷⁴ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z – podręcznik integracji europejskiej*, Wyd. „Wokół nas”, Gliwice 1996, s. 137.

⁷⁵ R. Zięba, *Europejska tożsamość...*, s. 176.



O UE myślimy zwykle w kategoriach wolnego rynku i rozwoju gospodarczego, nie pamiętając, że dla jej założycieli równie ważny był rozwój społeczny i polityczny. Nie możemy zapominać, że cały proces integracji gospodarczej miał tak naprawdę podłoże ściśle polityczne. Droga do dobrobytu – to droga do pokoju. Hasło Roberta Schumanna: „Nigdy więcej wojny domowej w Europie” wyraźnie pokazuje, że Unia w ten sposób dążyła do zapewnienia sobie stabilności i bezpieczeństwa. Na etapie ówczesnej świadomości możliwe to było jedynie poprzez stworzenie licznych współzależności i wzajemnych powiązań ekonomicznych. Co istotne Wspólnota okazała się nie tylko systemem bezpieczeństwa *per se*, ale również oddziaływała stabilizująco na inne, przyległe regiony europejskie. W ten sposób idea „ładu pokojowego przez integrację” Roberta Schumanna i Jeana Monneta potwierdziła swoją wartość.

Jak możemy ocenić realizację dyplomacji prewencyjnej Unii? Niewątpliwie jest to trudne ze względu na jej specyfikę – są to przecież działania „zakulisowe”, tzw. „cicha dyplomacja”, której opinia publiczna nie zawsze jest świadoma. Przy ocenie należy również pamiętać, że Unia nie ma ani tak wyraźnie określonych prewencyjnych celów, jak chociażby OBWE, ani takich możliwości wysyłania misji interwencyjnych, jak ONZ. Kryzys w Bośni udowodnił ponadto, że żadna z organizacji nie jest w stanie samodzielnie rozstrzygnąć poważnego konfliktu międzynarodowego i konieczne okazuje się współdziałanie. Jednocześnie jednak należy wyraźnie podkreślić, że Unia dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów: od handlu po dyplomację, od gospodarki po obronę, od działań humanitarnych po wojskowe. Wykorzystuje nie tylko instrumenty przynależne WPZiB/WEPBiO, ale także instrumenty polityki wspólnotowej należące do pierwszego filaru – w ten sposób stowarzyszenie i umowy handlowe zyskują na znaczeniu jako ważny instrument prewencyjny.

Działalność prewencyjna Unii na pewno nie jest doskonała. Ale należy docenić to, że UE wyraża chęć podejmowania wysiłku zapobiegania konfliktom. Utrzymanie pokoju nie jest procesem statycznym – instytucje służące pokojowi muszą być stale aktywne. Unia niewątpliwie przejawia taką dynamikę, dostosowuje się do zmieniającego się środowiska międzynarodowego i ewoluuje w kierunku coraz bardziej efektywnej działalności prewencyjnej. Dylemat, przed jakim stanęła Unia w pozimnowojennej Europie, nie polegał na tym „czy” i „dlaczego” powinna stosować mechanizmy dyplomacji prewencyjnej, ale „jak” i „co” powinna robić. Wydaje się, że unijni politycy znaleźli już odpowiedź na to pytanie, i Unia zrozumiała – jak powiedział Jacques Delors – że „jeśli ma być godna europejskiego ideału, musi przyjąć wyzwanie historii i wziąć na swe barki udział w odpowiedzialności politycznej i militarnej naszych starych narodów”.⁷⁶

⁷⁶ J. Delors, *European integration and security*, „Survival” 1991, nr 2, s. 100. Cyt. za: S. Croft, *Bezpieczeństwo czy jego brak w pozimnowojennej Europie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1993, nr 1, s. 122.

SUMMARY

In the last decade of the twentieth century the European Union made a considerable transformation, not only on the economic but also on political planes. It thereby entered the new realms of activity connected with a security and conflict prevention policy. The creation of a Common European Security and Defence Policy will permit the European Union to respond more rapidly in the future to crisis situations, both with military and civilian measures.

The European Union has special possibilities of taking preventive action before a conflict breaks out because it can make use of a whole range of non-military measures. Economic, social and technical assistance rendered by the European Union strengthens a country from within, thus counteracting possible threats. It is especially economic assistance realized in the form of various assistance programmes (PHARE, TACIS, MEDA) that is conducive to the elimination of the principal source of conflict, which is poverty. Through cultural and social programmes the European Union contributes to the development of democracy. The highest degree of the European Union's policy of transformation and stability is its gradual opening to accept new members. In cooperation with the OSCE the EU can formulate standards and principles that increase mutual confidence and security (Stability Pacts: for Eastern Europe and for South-Eastern Europe). The European Union can also assume the role of arbiter as a mediator between parties to a conflict. In order to compel a party to a conflict to stop its actions, the European Union can impose sanctions. In cooperation with OSCE or the WEU it is possible to send various military or policing missions, whose objective will be especially to ensure observance of human rights, organize elections, or to assist in exercising administrative functions during a transition period until independence or democracy is attained.

The specific character of preventive diplomacy of the European Union lies in that it can utilize a whole range of instruments – from trade to diplomacy, from economy to defence, and from humanitarian to military actions.