

OPERACJE POKOJOWE I DYPLOMACJA PREWENCYJNA ORAZ ICH PODSTAWY W POLITYCE ZEWNĘTRZNEJ UE W XXI WIEKU

W celu przedstawienia bezpośredniego zaangażowania Unii Europejskiej na świecie w XXI wieku niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia operacji pokojowych i ich poszczególnych typów oraz przybliżenie założeń dyplomacji prewencyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Unia Europejska jak i inne organizacje regionalne mimo istnienia własnych struktur organizacyjno-prawnych wzorują się na Narodach Zjednoczonych w kwestii operacji pokojowych i dyplomacji prewencyjnej. Współcześnie ONZ podejmuje szereg działań w sytuacjach kryzysowych między innymi misje mediacyjne, misje obserwacyjne oraz operacje pokojowe. Na potrzeby niniejszej pracy skoncentrowano się na misjach i operacjach pokojowych oraz próbie ich sklasyfikowania. W dalszej części przedstawiono unijne założenia w zakresie misji i operacji pokojowych oraz dyplomacji prewencyjnej.

Słowa kluczowe: operacje pokojowe, dyplomacja prewencyjna, ONZ, UE, bezpieczeństwo, regionalizacja

1. OPERACJE POKOJOWE ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH JAKO PODSTAWA DZIAŁAŃ ORGANIZACJI REGIONALNYCH

Operacje pokojowe podejmowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych zostały zapoczątkowane za kadencji Sekretarza Generalnego ONZ Daga Hammarskjölda¹. Pierwszą misją pokojową o charakterze militarnym była misja UNEF przeprowadzona w roku 1956 podczas kryzysu sueskiego. Mimo pojawienia się nowej formy zaangażowania w postaci operacji pokojowych, w okresie zimnej wojny ONZ zajmowała się jedynie „wyciszaniem konfliktów”. Termin ten został wprowadzony przez Sekretarza Generalnego ONZ Daga Hammarskjölda. Odnosił się nie tylko do konsultacji czy dyplomacji konferencyjnej, ale także do misji pokojowych².

¹ J. Ciechański, I. Wyciechowska, *Teoria pokoju a Organizacja Narodów Zjednoczonych*, Sprawy Międzynarodowe, Akademia Dyplomatyczna, nr 6, Warszawa 1990, s. 51.

² W. Malendowski, *Rola ONZ w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004, s. 403.

Wydatki na operacje pokojowe stanowią jedną z kategorii wydatków ONZ³. O zasadach finansowania misji pokojowej decyduje Rada Bezpieczeństwa na podstawie raportu Sekretarza Generalnego⁴. Jednak nie ma jakichkolwiek postanowień w Karcie NZ, które stanowiłyby podstawę dla podejmowanych przez nią operacji⁵. Decyzje o ustanowieniu misji pokojowych wynikają z ogólnego mandatu Rady Bezpieczeństwa w dziedzinie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim z artykułu 39 Karty NZ⁶. Prawo międzynarodowe nie reguluje także w sposób formalny i precyzyjny tego, jaki powinien być charakter misji i ich rola. Dlatego też wiele jest definicji operacji pokojowych, które zrodziły się na skutek powszechnego stosowania. Praktyka pokazuje jednak, że misje pokojowe podejmowane były w określonych sytuacjach albo uchwałą Zgromadzenia Ogólnego, albo uchwałą Rady Bezpieczeństwa, bądź też w innych przypadkach decyzją Sekretarza Generalnego. Co ważne, operacje pokojowe ONZ nie są zaliczane do kategorii sankcji na podstawie rozdziału VII Karty NZ. Niezbędnym warunkiem rozlokowania sił ONZ jest uzyskanie zgody państwa, na terytorium którego siły te będą rozlokowane lub na pośrednictwo w konflikcie (dobre usługi lub mediacje)⁷. Każda misja Narodów Zjednoczonych jak i jej zakres są ściśle określone w mandacie, który jest udzielany przez państwa członkowskie.

Siły pokojowe ONZ rozmieszczone w rejonie konfliktu spełniają funkcje militarne jak i cywilne. W odniesieniu do funkcji militarynych wyróżnia się przede wszystkim: rozdzielanie stron uwikłanych w konflikt, rozminowanie terytorium państwa pogrążonego w kryzysie, kontrolę respektowania sankcji i rozbrojenia. Natomiast wśród funkcji cywilnych wyodrębnić można: sprawowanie kontroli nad wdrażaniem i realizacją postanowień pokojowych, zapewnienie ochrony zagrożonej ludności oraz organizowanie i nadzorowanie wyborów⁸.

1.1. Typy operacji pokojowych ONZ

Do operacji pokojowych ONZ należą operacje tworzenia pokoju, operacje utrzymania pokoju, operacje budowania pokoju, operacje wymuszania pokoju, operacje pokojowe nowej generacji.

Operacja tworzenia pokoju (ang. *peacemaking operation*) podejmowana jest przez ONZ wówczas, gdy dyplomacja przewencyjna zakończy się fiaskiem. Jest to operacja dyplomatyczna, której celem jest monitorowanie oraz rozpoznanie w sposób precyzyjny sytuacji kryzysowej oraz przeprowadzenie starannych przygotowań dla wypracowania

³ E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 73.

⁴ M. Kowalewski, *Kryzys i rozwój operacji pokojowych*, Sprawy Międzynarodowe, nr 1, PISM, Warszawa 1995, s. 100.

⁵ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 314.

⁶ E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 363.

⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 314.

⁸ Ibidem, s. 315.

porozumienia pokojowego pomiędzy walczącymi stronami⁹. Działania te polegają na zastosowaniu środków przewidzianych w rozdziale VI oraz gdy to konieczne w rozdziale VII Karty Narodów Zjednoczonych. Do zakończenia operacji tworzenia pokoju dochodzi wówczas, gdy zostaną wstrzymane działania zbrojne oraz powiedzie się próba zawarcia porozumienia o przerwaniu ognia¹⁰.

Operacja utrzymania pokoju (ang. *peacekeeping operation*) ma charakter wyłącznie militarny. Termin ten po dzień dzisiejszy nie ma charakteru jednoznacznego. Sytuacja ta powoduje, że za misję utrzymania pokoju uważa się interwencję militarną w Korei (1950 r.) oraz w Kuwejcie (1991 r.), jak i zadania, które wykonywane są przez kontyngenty wojskowe, a mianowicie monitorowanie przerwania ognia bądź obserwacja wyborów przeprowadzanych w sposób demokratyczny¹¹. Jednak w praktyce przyjęło się, że operacja ta polega na zmobilizowaniu oraz rozmieszczeniu kontyngentów sił wojskowych, policyjnych oraz cywilnych państw członkowskich ONZ w rejonie kryzysu pod kierownictwem Sekretarza Generalnego. Operacja utrzymania pokoju ustanawiana jest z inicjatywy grupy państw członkowskich ONZ bądź bezpośrednio przez Sekretarza Generalnego. Musi być także zaproponowana przez wszystkie strony uwikłane w konflikt.

Operacja budowania pokoju (ang. *peace building operation*) polega na zaangażowaniu sił ONZ w celu uniemożliwienia ponownej eskalacji konfliktu. Przejawia się w rozdzielaniu walczących stron, udzielaniu pomocy humanitarnej zagrożonej ludności, przygotowaniu kraju do wyborów oraz zapewnieniu pomocy w celu odbudowy zrujnowanej konfliktem gospodarki¹².

Operacja wymuszania pokoju (ang. *peace enforcement operation*) definiowana jest jako interwencja militarna, której celem jest rozdzielenie walczących stron. Przyjmuje się, że operacja wymuszania pokoju przeprowadzana jest za zgodą jednej ze stron pogrążonych w konflikcie¹³. Operacja ta polega na podjęciu działań zgodnie z rozdziałem VII Karty Narodów Zjednoczonych w sytuacji, gdy przestały działać instytucje państwowe bądź też z zamiarem przywrócenia bezpieczeństwa zagrożonej ludności.

Na początku lat dziewięćdziesiątych pojawiły się **operacje pokojowe nowej generacji**. Pierwszą operacją tego typu była operacja UNTAG w Namibii (marzec 1989 r. – kwiecień 1990 r.). Siły pokojowe ONZ były wówczas odpowiedzialne nie tylko za utrzymanie pokoju, ale także monitorowały polityczny proces odzyskiwania przez Namibię niepodległości¹⁴. Natomiast operacja pokojowa w Kambodży UNTAC (październik 1991 r. – połowa 1993 r.) była pierwszą misją, podczas której ONZ spełniała funkcje cywilne. Wojska Narodów Zjednoczonych nie tylko nadzorowały zawieszenie broni lub kontrolowały sytuację wewnętrzną państwa, ale także uczestniczyły w procesie odbudowy państwowej administracji, odpowiedzialne były za organizację wyborów demokratycznych

⁹ M. Kowalewski, op. cit., s. 98.

¹⁰ Ibidem, s. 99.

¹¹ Ibidem, s. 99.

¹² E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001, s. 530.

¹³ M. Kowalewski, op. cit., s. 106.

¹⁴ Ibidem, s. 102.

oraz za przeprowadzenie repatriacji 350 tys. uchodźców¹⁵. Do zadań operacji pokojowych nowej generacji należy również przywrócenie jedności upadłym państwom przez rozbrojenie walczących sił, integrowanie podzielonych armii i policji, przywracanie funkcji instytucjom rządowym i opieki społecznej, nadzorowanie wyborów oraz udzielanie pomocy humanitarnej¹⁶.

„Stan skomplikowania politycznego i militarne współczesnych konfliktów pozwala twierdzić, że współczesna operacja pokojowa jest, w mniejszym lub w większym stopniu, konglomeratem różnego rodzaju form i metod doprowadzenia do stanu pokoju, zarówno tych, które teoretycy uznają za tradycyjne, jak i tych, które są pomysłem ostatnich lat”¹⁷.

„Doświadczenia zebrane podczas przeprowadzanych operacji pokojowych ONZ pozwoliły określić podstawowe warunki podejmowania decyzji o ich rozpoczęciu. Według Garetha Evansa są to następujące warunki:

- wszystkie strony konfliktu zgadzają się na udział ONZ i są przygotowane do pełnej współpracy;
- operacja cieszy się aprobatą społeczności międzynarodowej, wyrażoną w poparciu Rady Bezpieczeństwa i gotowości państw członkowskich do wniesienia wkładu w postaci kontyngentów wojskowych oraz jej finansowania;
- siły znajdują się pod dowództwem ONZ, kontrolę nad nimi sprawuje Sekretarz Generalny działający na mocy pełnomocnictwa Rady Bezpieczeństwa;
- siły mają charakter wielonarodowy, określony w konsultacji z Radą Bezpieczeństwa i stronami konfliktu (tradycyjnie stali członkowie Rady Bezpieczeństwa bardzo rzadko udostępniali swoje kontyngenty do operacji utrzymania pokoju);
- żołnierze błękitnych hełmów nie używają siły (z wyjątkiem sytuacji samoobrony) i są wyposażeni w broń lekką;
- żołnierze błękitnych hełmów pozostają całkowicie bezstronni”¹⁸.

Problemem podstawowym ONZ w okresie zimnej wojny w zakresie rozstrzygnięcia sporów było to, że spory w większości przypadków nie były rozstrzygane trwale¹⁹. W czasie konfliktu w Somalii w roku 1992 ONZ została uwikłana w spór. Ponadto po dzień dzisiejszy nie wypracowano trwałych, skutecznych mechanizmów budowania pokoju po kryzysie oraz niedopuszczenia do wybuchu dopiero co zażegnanego konfliktu. Niska skuteczność prowadzonych przez ONZ operacji wynika także z zakazu użycia siły, doraźnego charakteru militarnej struktury ustanowionej na czas misji (brak spójności w działaniu sztabu dowodzenia) oraz niedostatecznego wyszkolenia i przygotowania żołnierzy²⁰. Co więcej, państwa członkowskie ONZ nie są skłonne, by przekazać kontrolę

¹⁵ Ibidem, s. 102.

¹⁶ J. Ciechański, *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w świetle układu z Dayton*, Sprawy Międzynarodowe, nr 2, Warszawa 1996, s. 75.

¹⁷ M. Kowalewski, op. cit., s. 108.

¹⁸ W. Malendowski, op. cit., s. 395.

¹⁹ J. Ciechański, I. Wyciechowska, op. cit., s. 52.

²⁰ M. Kowalewski, op. cit., s. 110.

nad swoimi kontyngentami zbrojnymi na rzecz międzynarodowego organu oraz są przeciwnie poszerzaniu przez Radę Bezpieczeństwa mandatów misji w trakcie ich trwania²¹.

Współcześnie pojawia się wiele koncepcji, których celem jest podniesienie skuteczności ONZ w zakresie reagowania i przywracania porządku na arenie międzynarodowej. Jedną z nich jest holenderska koncepcja powołania sił szybkiego reagowania ONZ w liczbie 5-10 tys. żołnierzy zdolnych do natychmiastowego przemieszczenia się w rejon konfliktu²². Jednak ze względu na wysokie koszty koncepcja ta może nie doczekać się realizacji. W roku 1992 Sekretarz Generalny ONZ Boutros Boutros Ghali przedstawił projekt reformy ONZ w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w postaci „Programu dla Pokoju”²³. W projekcie zaproponowano między innymi wzrost aktywności operacji pokojowych poprzez przeprowadzanie operacji za zgodą tylko jednej ze stron uwikłanych w spór, utworzenie stref zdemilitaryzowanych oraz zapewnienie militarnej ochrony operacjom humanitarnym. Opowiedziano się także za powołaniem sił szybkiego reagowania na podstawie artykułu 43 Karty Narodów Zjednoczonych. Istotnym elementem projektu była również reforma systemu finansowania operacji pokojowych oraz wzmocnienie roli Sekretarza Generalnego.

2. DYPLOMACJA PREWENCYJNA ONZ

Zadaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych w zasadzie od jej powstania jest zapewnienie pokoju, w tym celu ONZ podejmuje szereg przedsięwzięć organizacyjnych i co istotne dyplomatycznych²⁴. Niezmiernie ważne pozostaje zatem zdefiniowanie pojęcia dyplomacji prewencyjnej zarówno w praktyce Organizacji Narodów Zjednoczonych, która w dalszym ciągu stanowi punkt odniesienia dla organizacji regionalnych, w tym Unii Europejskiej. Następnie ważne jest przedstawienie istoty unijnej dyplomacji prewencyjnej, której znaczenie na świecie stopniowo wzrasta. W okresie zimnej wojny za kadencji Sekretarza Generalnego Daga Hammarskjölda Organizacja Narodów Zjednoczonych prowadziła dyplomację zapobiegawczą²⁵. Ten specyficzny rodzaj dyplomacji polegał na uprzedzaniu przez siły ONZ wojsk supermocarstw (USA i ZSRR) i niedopuszczaniu ich w rejon konfliktu w okresie zimnej wojny. Zainicjowane wówczas działania dały początek dyplomacji prewencyjnej.

Dyplomacja prewencyjna (ang. *preventive diplomacy*) realizowana jest na arenie międzynarodowej przez strony trzecie, grupy państw albo przez organizacje międzynarodowe takie jak ONZ, Unia Europejska czy Unia Afrykańska (tłum. własne)²⁶. Natomiast

²¹ J. Ciechański, op. cit., s. 85.

²² W. Malendowski, op. cit., s. 404.

²³ J. Ciechański, op. cit., s. 82-83.

²⁴ J. Ciechański, I. Wyciechowska, op. cit., s. 50.

²⁵ H. J. Sokalski, *Odrobina prewencji: dorobek dyplomacji prewencyjnej ONZ w Macedonii*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 31.

²⁶ M. Labadi, *Preventive diplomacy*, International Task Force on Preventive Diplomacy, East West Institute, EWI Brussels Center, ewipreventivediplomacy.org/MLabadi_PreventiveDiplomacy_paper17Sept07.pdf.

w przypadku ONZ podejmowana jest w czasie pokoju osobiście przez Sekretarza Generalnego ONZ, Radę Bezpieczeństwa bądź Zgromadzenie Ogólne lub w innych przypadkach przez regionalne organizacje we współpracy z ONZ²⁷. Dyplomacja prewencyjna polega na łagodzeniu wszelkich napięć i na podejmowaniu działań dyplomatycznych w celu znalezienia rozwiązań, które zapobiegłyby konfliktowi²⁸. „Metodą i formą postępowania w tego rodzaju sytuacjach jest podejmowanie prób doprowadzenia do pojednania poprzez prowadzenie rokowań lub podjęcie arbitrażu, a w sytuacjach koniecznych skierowanie sprawy do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – zgodnie z postanowieniami jego statutu. W każdym stadium sporu Rada Bezpieczeństwa może zalecić odpowiednią procedurę lub sposób jego załatwienia”²⁹. Celem dyplomacji prewencyjnej jest także niedopuszczenie, by istniejące spory przerodziły się w konflikty zbrojne oraz ograniczanie zasięgu konfliktów już istniejących. „Coraz większego znaczenia nabierać będzie dyplomacja prewencyjna polegająca na łagodzeniu napięć zanim jeszcze przerodzą się w konflikt lub po jego wybuchu na szybkim działaniu w celu powstrzymania go i usuwania”³⁰.

Współcześnie wyodrębnia się dwa typy dyplomacji prewencyjnej³¹:

- **wczesna dyplomacja prewencyjna:** zapewnienie fachowej pomocy z zastosowaniem pokojowych metod przewidzianych w artykule 33 Karty Narodów Zjednoczonych (m.in. rokowania, pośrednictwo, badania, pojednanie). Celem jest rozwiązanie sporu przed wybuchem konfliktu zbrojnego;
- **opóźniona dyplomacja prewencyjna:** podejmowanie prób, których celem jest uczynienie wszystkiego, aby strony zwaśnione zaniechały sporu.

„Dyplomacja prewencyjna wymaga zastosowania: środków budowy zaufania, rozwiniętego systemu wczesnego ostrzegania, wysyłania misji wyjaśniających i obserwacyjnych”³². Najistotniejszym elementem działań prewencyjnych są środki budowy zaufania, których celem jest niedopuszczenie do wybuchu konfliktu pomiędzy stronami³³. Przykładem środków budowy zaufania jest między innymi wymiana informacji. W celu uzyskania wszelkich niezbędnych informacji i aktualnej wiedzy na temat sporu przeprowadza się misje wyjaśniające i obserwacyjne. System wczesnego ostrzegania ukierunkowany jest przede wszystkim na przeciwdziałanie takim zagrożeniom jak: ryzyko katastrofy nuklearnej, klęski naturalne, głód, choroby, migracje³⁴.

²⁷ B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, 17 June 1992.

²⁸ M. Kowalewski, op. cit., s. 98.

²⁹ Ibidem, s. 98.

³⁰ W. Malendowski, op. cit., s. 410.

³¹ M. Macioszek, *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 15-16.

³² Ibidem, s. 16.

³³ Ibidem, s. 16-17.

³⁴ Ibidem, s. 16-17.

Słabością dyplomacji prewencyjnej ONZ jest często brak konsensu co do jej podejmowania. Ponadto same państwa członkowskie w czasie kryzysu nie kwapią się by z niej skorzystać. Podczas wojny o Falklandy – Malwiny w 1982 r. Wielka Brytania odrzuciła możliwość skorzystania z usług dyplomatycznych ONZ.

3. MECHANIZMY OPERACJI POKOJOWYCH UE

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych za realizację misji pokojowych oraz za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa w Europie odpowiedzialna była Unia Zachodnioeuropejska (uzależniona od zasobów i zdolności operacyjnych NATO). Sytuacja uległa zmianie wraz z proklamowaniem Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w 1999 roku i dzięki wyraźnej ewolucji stanowisk państw UE w tym przede wszystkim Wielkiej Brytanii.

Podstawami prawnymi prowadzonych przez Unię Europejską cywilnych oraz wojskowych operacji pokojowych są przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej wspólne działania (ang. *joint actions*) oraz decyzje. Bardzo istotną rolę spełniają także decyzje Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (mianowanie dowódców operacji pokojowych na wniosek Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) oraz uwagi i komentarze Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ponadto obowiązuje zasada jednomyślności w procesie podejmowania decyzji w sprawach związanych z obronnością³⁵.

Wśród unijnych operacji pokojowych wyodrębnia się operacje wojskowe, cywilno-wojskowe oraz cywilne. W przypadku każdej misji wojskowej UE występuje termin EUFOR (ang. *European Union Forces* – Siły Unii Europejskiej). Unia Europejska angażuje swoje siły w prowadzone już operacje pokojowe (np. współpraca z ONZ, OBWE lub NATO) bądź przejmuje misje pokojowe realizowane do tej pory przez inne organizacje. Stosunkowo niewielki jest unijny dorobek w zakresie rozlokowania własnych sił pokojowych i jednocześnie rozpoczynania operacji pokojowych, w tym przede wszystkim militarnych od podstaw ze względu na obecny stan rozwoju militarnych jak i cywilnych zdolności operacyjnych. Wiąże się to przede wszystkim z wyraźnymi brakami ilościowymi oraz jakościowymi w zakresie dowodzenia, rozpoznania strategicznego, wsparcia bojowego³⁶. UE ma także możliwość podejmowania operacji wymuszania pokoju (ang. *peace enforcement*), które są jednak obecnie realizowane na mniejszą skalę³⁷. W unijnych założeniach zapobiegania konfliktom wyróżnia się: promocję pokoju i stabilności, koor-

³⁵ R. Zięba, *Unia Europejska jak aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003, s. 72.

³⁶ I. Wróbel, *Siły szybkiego reagowania Unii Europejskiej*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubki (red.), *Unia Europejska. Leksykon Integracji*, Wydawnictwo EUROPA, Wrocław 2003, s. 537.

³⁷ R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 156.

dynację unijnych instrumentów, identyfikowanie i zwalczanie przyczyn konfliktu oraz polepszenie zdolności przeciwdziałania nagłym konfliktom³⁸.

16 grudnia 2002 roku Sojusz Północnoatlantycki podpisał z Unią Europejską porozumienie zwane Berlin Plus. Na jego mocy UE uzyskała możliwość korzystania z zasobów planistycznych, satelitarnych oraz logistycznych NATO³⁹. Ponadto obie organizacje zapowiedziały współpracę w ramach prowadzonych operacji pokojowych. Porozumienie Berlin Plus stało się formalną podstawą dla strategicznego partnerstwa pomiędzy NATO i UE w zakresie operacji reagowania kryzysowego i zapobiegania konfliktom.

1 kwietnia 2003 roku Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego przekazała Unii Europejskiej prowadzenie operacji w Macedonii⁴⁰. Była to pierwsza unijna operacja militarna prowadzona pod kryptonimem „Concordia”, która miała za cel stabilizację kraju oraz zapewnienie demokratycznego rozwoju. W czerwcu 2003 roku rozpoczęła się druga operacja militarna UE pod kryptonimem „Artemida”, tym razem na kontynencie afrykańskim w Kongo⁴¹. Rada Bezpieczeństwa ONZ zaapelowała do UE z prośbą o pomoc w kryzysie kongijskim, głównym powodem była nieskuteczność sił ONZ w opanowywaniu sytuacji w tym kraju. Misja w Kongo była pierwszym przypadkiem, gdy Unia Europejska zastosowała siłę poza kontynentem europejskim⁴².

Podstawowe założenia unijnej polityki w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz zasady prowadzenia misji pokojowych zostały zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej, Deklaracji Petersberskiej, Traktacie Amsterdamskim oraz Traktacie Nicejskim. Natomiast kolejne szczyty oraz spotkania stanowiły rozwinięcie przyjętych wcześniej postanowień traktatowych, co zaowocowało proklamowaniem Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

„W Traktacie z Maastricht zostało dokonane wyraźne rozróżnienie między sprawami bezpieczeństwa i obrony: obronę rozumiano jako dziedzinę obejmującą planowanie i użycie siły wojskowej, podczas gdy bezpieczeństwo odniesiono do spraw ‘miękkich’, takich jak zaopatrzenie w broń i rozbrojenie. Bezpieczeństwo uczyniono przedmiotem drugiego filaru UE, obronę zaś na razie zatrzymano do kompetencji Unii Zachodnioeuropejskiej [...]”⁴³.

Deklaracja Petersberska została przyjęta 19 czerwca 1992 roku przez Radę Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE)⁴⁴. Wprowadziła katalog operacji pokojowych, które będą podejmowane przez Unię Europejską w Europie jak i na świecie. Do misji (zadań)

³⁸ Ch. Hill, M. Smith, *International Relations and the European Union*, The New European Union Series, OXFORD University Press, New York 2005, s. 169-170.

³⁹ R. Zięba, op. cit., s. 127.

⁴⁰ P. Turczyński, *Unia Zachodnioeuropejska (UZE)*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 330.

⁴¹ Ibidem, s. 332.

⁴² J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 473.

⁴³ R. Zięba, op. cit., s. 72.

⁴⁴ P. Turczyński, op. cit., s. 319.

petersberskich zalicza się misje humanitarne, misje ratownicze, operacje utrzymania pokoju (ang. *peacekeeping operations*), operacje zarządzania kryzysowego (ang. *crisis management*) wliczając w to operacje przywracania pokoju (ang. *peacemaking operations*)⁴⁵.

Unijne operacje pokojowe można także podzielić na cztery zasadnicze grupy (tłum. własne)⁴⁶:

- operacje humanitarne (ang. *humanitarian operations*): pomoc humanitarna, wsparcie w razie katastrof, zadania ratownicze, podejmowane wówczas, gdy sytuacja jest niestabilna i zagraża ludności;
- operacje zapobiegania konfliktom (ang. *conflict prevention operations*): dyplomacja prewencyjna, inicjatywy gospodarcze, wojskowe wsparcie dla władz lokalnych w postaci prewencyjnego rozmieszczenia sił pokojowych;
- operacje utrzymania pokoju (ang. *peacekeeping operations*) i operacje budowania pokoju (ang. *peace building operations*): monitorowanie zawieszenia ognia i respektowania porozumienia pokojowego bez użycia siły oraz operacje zaprowadzania pokoju z użyciem siły;
- operacje wymuszania pokoju (ang. *peace enforcement operations*)/przywracania pokoju (ang. *peacemaking operations*): rozdzielenie walczących stron z użyciem siły, ochrona lokalnej ludności, przywracanie rządów prawa i porządku, zakończenie konfliktu, ustanowienie stref bezpieczeństwa, interwencje humanitarne.

Wreszcie można wyodrębnić także następujące typy operacji pokojowych Unii Europejskiej (tłum. własne)⁴⁷:

- **operacje stabilizacyjne:** unijne siły pokojowe są rozlokowane w celu rozdzielenia walczących stron lub zapewnienia utrzymania pokoju w rejonie konfliktu (np. operacje Althea w Bośni i Hercegowinie czy Artemis w Demokratycznej Republice Konga);
- **operacje zastępujące:** unijne kontyngenty przejmują odpowiedzialność i zarządzają sektorem bezpieczeństwa (np. policją, wojskiem), wymiarem sprawiedliwości lub administracją cywilną, które w normalnych warunkach są wyłącznie pod kontrolą władz lokalnych i państwowych;
- **operacje wzmacniające lub reformujące:** unijne siły monitorują, nadzorują i zalecają reformy i kierunki odbudowy obszarów działalności państwowej; dotyczy to obrony, policji, wymiaru sprawiedliwości czy administracji cywilnej (np. misje policyjne: EUPM w Bośni i Hercegowinie czy PROXIMA w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, misje rządu prawa: EUJUST Themis w Gruzji czy EUJUST LEX w Iraku oraz unijna misja policyjna wspierająca reformy tego sektora EUPOL COPPS na Terytoriach Palestyńskich);

⁴⁵ R. Zięba, op. cit., s. 74.

⁴⁶ K. Vlachos-Dengler, *Getting there: building strategic mobility into ESDP*, Occasional Papers, The European Union Institute for Security Studies, Paris, November 2002, n° 38, s. 14.

⁴⁷ P. Serrano, *A strategic approach to the European Security and Defence Policy, The main types of ESDP missions*, [w:] A. Nowak (red.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Papers n° 90, The European Union Institute for Security Studies, Paris, June 2006, s. 41-43.

- **operacje obserwacyjne:** polegają na nadzorowaniu procesu wprowadzania założeń porozumienia pokojowego, bądź na uczestniczeniu w działaniach zmierzających do rozstrzygnięcia konfliktu na życzenie stron (np. Misja Monitorująca w Aceh w Indonezji – ang. *Aceh Monitoring Mission* – AMM czy Misja do spraw Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah na Terytoriach Palestyńskich – ang. *The EU Border Assistance Mission* – EUBAM Rafah);
- **operacje zapewniające wsparcie misjom zarządzania kryzysowego innych organizacji międzynarodowych;** dotyczy to m.in. ONZ, OBWE czy UA; wsparcie takie może przybierać różne formy, m.in. niezależnej, lecz komplementarnej operacji pokojowej UE, np. Artemis w Demokratycznej Republice Konga albo bezpośredniej integracji z misją pokojową innej organizacji międzynarodowej, np. unijne wsparcie dla Misji Unii Afrykańskiej w Darfurze (ang. *the African Union Mission in Darfur* – AMIS).

Wyszczególniona powyżej kategoryzacja operacji pokojowych jak i ich nazewnictwo są najczęściej stosowane w Unii Europejskiej.

Natomiast unijne misje zarządzania kryzysowego (ang. *crisis management operations*) dzielą się na⁴⁸:

- operacje cywilne, takie jak udzielanie pomocy humanitarnej, pomocy żywnościowej, zapewnienie bezpieczeństwa uchodźcom, odbudowa, rozwój infrastruktury, rozmianowanie, pomoc gospodarcza, umacnianie demokracji i rządów prawa, tworzenie instytucji, respektowanie praw człowieka; podstawą prawną operacji cywilnych jest I filar UE i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską;
- cywilne zadania petersberskie, które nie leżą w kompetencjach Wspólnoty to nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia, rozbrojenie, monitorowanie bezpieczeństwa, niektóre wykonawcze misje policyjne; podstawą prawną cywilnych zadań petersberskich jest II filar UE i Tytuł V (CFSP) Traktatu o Unii Europejskiej;
- operacje wojskowe to wojskowe zadania petersburskie, takie jak misje utrzymania pokoju, zadania sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym oraz misje przywracania pokoju; podstawą prawną jest II filar UE i Tytuł V (ESDP w ramach CFSP) Traktatu o Unii Europejskiej.

Traktat Amsterdamski poszerzył kompetencje Unii Europejskiej o możliwość prowadzenia misji petersberskich (art. 13 ex J 3) i stworzył dla nich podstawę traktatową⁴⁹.

Natomiast od momentu wejścia w życie Traktatu Nicejskiego 1 lutego 2003 roku Unia Europejska pod kierownictwem Rady Europejskiej odpowiedzialna jest w sposób wyłączny za ich realizację. Ponadto zgodnie z postanowieniami Traktatu przestały istnieć jakiegokolwiek więzi między Unią Europejską a Unią Zachodnioeuropejską⁵⁰. W 2000 roku Unia Zachodnioeuropejska przyjęła decyzję o przekazaniu Unii Europejskiej swoich

⁴⁸ Financing of crisis management operations, Annex II, Brussels, 28.11.2001, COM (2001) 647 final, *Financing of civilian crisis management operations*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, s. 12.

⁴⁹ J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, op. cit., s. 472.

⁵⁰ R. Zięba, op. cit., s. 74.

operacyjnych funkcji w zakresie zadań petersberskich oraz wszystkich struktur niezbędnych do ich wykonywania. Obecnie rola Unii Zachodnioeuropejskiej ograniczona jest do dwóch kwestii, a mianowicie do wspólnej obrony (art. V Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego) oraz do kontroli zbrojeń (art. IX Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego)⁵¹.

Unijne operacje pokojowe w postaci misji petersberskich podejmowane są po uzyskaniu upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ. Przyjmuje się w praktyce, że zgoda odnosi się tylko do sankcji militarnych. „Na spotkaniu ministrów obrony Unii w Sintrze 28 lutego 2000 r. uzgodniono, że misje petersberskie o większej skali mają być prowadzone w Europie i na jej obrzeżach. Przewidziano także możliwość reagowania na kryzysy na całym świecie, jednak z udziałem mniejszych sił”⁵². W 2003 roku Unia Europejska uzyskała zdolność cywilną oraz wojskową realizowania operacji humanitarnych i ratowniczych oraz w ograniczonym zakresie operacji wymuszania pokoju⁵³.

W zakresie cywilnych operacji pokojowych determinujący wkład wniosły postanowienia szczytu w Santa Maria da Feira. „Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira (19-20.06.2000) zapadła decyzja o stworzeniu do 2003 r. sił cywilnych ds. utrzymania pokoju w celu ułatwienia zarządzania sytuacjami kryzysowymi o charakterze lokalnym i regionalnym oraz zapobiegania konfliktom w państwach trzecich”⁵⁴. Siły cywilne do spraw utrzymania pokoju Unii Europejskiej (ang. *EU civilian peacekeeping force*) mają w założeniu liczyć 5 tys. funkcjonariuszy policyjnych krajów Unii Europejskiej⁵⁵. Państwa członkowskie podjęły zobowiązanie, by uczynić wszystko, aby możliwe było postawienie w stan gotowości w ciągu 30 dni 1 tys. policjantów⁵⁶. Za szkolenia unijnych oddziałów policyjnych zgodnie ze standardami Organizacji Narodów Zjednoczonych odpowiedzialna jest Europejska Akademia Policyjna⁵⁷. Pierwszą samodzielną misją policyjną i jednocześnie pierwszą misją cywilną Unii Europejskiej w ramach CESDP była operacja w Bośni i Hercegowinie (ang. *EU Police Mission – EUPM*). Misja ta rozpoczęła się 1 stycznia 2003 roku i była następstwem połączenia sił UE oraz ONZ. Ponadto na szczycie w Santa Maria da Feira określono cztery kluczowe obszary prowadzenia cywilnych operacji pokojowych⁵⁸:

- policja (współpraca i szkolenia, ponad 5 tys. policjantów);
- umacnianie rządów prawa (reforma wymiaru sprawiedliwości i systemu karnego, ponad 200 sędziów, prokuratorów i innych ekspertów);

⁵¹ Ibidem, s. 74.

⁵² Ibidem, s. 112.

⁵³ Ibidem, s. 124.

⁵⁴ I. Wróbel, op. cit., s. 538.

⁵⁵ Ibidem, s. 538.

⁵⁶ Ibidem, s. 538.

⁵⁷ Ibidem, s. 538.

⁵⁸ M. Rutten, From St-Malo to Nice, *European Defence: core documents*, European Council Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000, Chaillot Papers n° 47, Institute for Security Studies of Western European Union, Paris, May 2001, s. 134.

- wzmacnianie administracji cywilnej (odbudowa administracji, wsparcie w transformacji i szkolenie urzędników, ustanowienie i zapewnienie wyborów, systemu podatkowego, edukacji, dostaw wody);
- ochrona ludności (zapewnienie wsparcia działaniom humanitarnym w drodze operacji kryzysowych, udzielanie pomocy w sytuacji katastrof naturalnych).

W odniesieniu do cywilnych zdolności operacyjnych największą rolę odgrywają unijne misje policyjne. Dlatego na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu, który odbył się w czerwcu 2001 roku, przyjęto Plan działania policji⁵⁹. Za wszelkie niezbędne przygotowania do realizacji unijnych misji policyjnych odpowiedzialna jest Komórka Policyjna działająca przy Sekretariacie Rady Unii Europejskiej. „Natomiast przygotowania Unii do angażowania się w pozostałych cywilnych obszarach reagowania kryzysowego są prowadzone z pomocą Wspólnotowego Mechanizmu Ochrony Cywilnej, a więc z udziałem Komisji Europejskiej”⁶⁰.

Realizacja misji militarnych jak i cywilnych oraz podejmowanie działań z zakresu dyplomacji prewencyjnej wpisuje się w szerszą unijną strategię pełnienia roli kompleksowego aktora stosunków międzynarodowych. „ESDP zatem, wbrew swojej nazwie, sugerującej wyłączny związek z tradycyjnym zmilitaryzowanym pojmowaniem bezpieczeństwa, łączy środki prewencyjne oraz wojskowe środki reagowania kryzysowego z cywilnymi (w tym ekonomicznymi z I filaru Unii); dzięki temu ma szansę stać się nowym i wielostronnym przedsięwzięciem potwierdzającym tożsamość Unii Europejskiej jako kompleksowego aktora sceny międzynarodowej”⁶¹.

DYPLOMACJA PREWENCYJNA JAKO INSTRUMENT POLITYKI ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat Rzymski o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) z 1957 roku nie tworzy żadnych ram instytucjonalno-prawnych dla wspólnotowej dyplomacji odnoszącej się do problemów zagranicznej polityki. Wprowadza jedynie możliwość konsultowania spraw polityki zagranicznej takich jak wojna, które mogłyby wpłynąć na funkcjonowanie Wspólnoty Europejskiej⁶².

Przez dłuższy czas od powstania Wspólnot Europejskich toczyły się debaty czy włączyć komponent obronny do integracji europejskiej. Państwa WE zrezygnowały z tej idei na rzecz w gruncie rzeczy nieskutecznej Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Europejska Współpraca Polityczna powstała w 1970 roku, żeby ułatwić dyskusje i na ile to możliwe wspólne działania w ramach wspólnotowej polityki zagranicznej. „Był to system międzyrządowej koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich Wspólnot Europejskich”⁶³. Europejska Współpraca Polityczna polegała na informowaniu, konsul-

⁵⁹ R. Zięba, op. cit., s. 117.

⁶⁰ Ibidem, s. 117.

⁶¹ Ibidem, s. 117.

⁶² Ch. Hill, M. Smith, op. cit., s. 162.

⁶³ Z. Czachór, Cz. Mojsiewicz, *Leksykon Unii Europejskiej*, Wydawnictwo ATLA, Wrocław 2002, s. 41.

towaniu oraz harmonizowaniu stanowisk państw WE wobec międzynarodowej polityki⁶⁴. EWP uzyskała podstawę prawną dopiero w roku 1986 wraz z podpisaniem Jednolitego Aktu Europejskiego. W ramach EWP państwa UE uzgodniły kilka obszarów znajdujących się w centrum zainteresowania unijnej dyplomacji. W odniesieniu do kontynentu azjatyckiego obszarem priorytetowym był konflikt arabsko-izraelski, który do dzisiaj jest wyzwaniem dla państw członkowskich Unii Europejskiej⁶⁵.

Europejska Współpraca Polityczna została zastąpiona przez **Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa** na mocy Traktatu z Maastricht (znowelizowany kolejno przez Traktaty Amsterdamski oraz Nicejski). Do dotychczasowych instrumentów unijnej dyplomacji takich jak deklaracje i *démarches* dołączyły wspólne stanowiska i wspólne działania⁶⁶. Tym samym podstawy unijnej dyplomacji prewencyjnej mieszczą się w II filarze Unii Europejskiej. „Podstaw prawnych dla dyplomacji prewencyjnej UE nie należy szukać jednak wyłącznie w uregulowaniach traktatowych. Ze względu na specyfikę problemu oraz jego ciągłą aktualność, szereg prawnych uregulowań mieści się w wydawanych niejako ‘na bieżąco’ pozatraktatowych postanowieniach takich, jak: wnioski Prezydencji, deklaracje, uchwały odpowiednich organów – *soft law* Unii Europejskiej oraz postanowieniach Unii Zachodnioeuropejskich mające implikacje dla obronności UE [...]”⁶⁷.

UE ma możliwość nakładania sankcji dyplomatycznych takich jak odwołanie własnych dyplomatów czy też uniemożliwienie wjazdu na swoje terytorium urzędnikom lub przedstawicielom państw trzecich. Takie sankcje wymagają koordynacji ze strony wszystkich trzech filarów UE. Jednak wpływ sankcji dyplomatycznych na państwa trzecie jest stosunkowo niewielki. Sankcje te są często jedyną możliwością zasygnalizowania niezadowolenia, gdy unijne państwa nie są w stanie osiągnąć porozumienia do zastosowania innych środków⁶⁸.

„Aktywność Unii Europejskiej jako stabilizatora pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego realizuje się przede wszystkim w formie instrumentów traktatowych (wspólne stanowiska i wspólne działania) i zwykłych oświadczeń i deklaracji w sprawach powstających zagrożeń, toczących się konfliktów oraz problemów wymagających współpracy i pomocy międzynarodowej po wygaszonych konfliktach”⁶⁹.

Wśród pozawojskowych instrumentów podejmowanych działań prewencyjnych wyodrębnia się przede wszystkim instrumenty zewnętrznej polityki ekonomicznej, takie jak polityka stowarzyszeniowa, umowy handlowe, programy pomocowe (PHARE, MEDA, TACIS i inne) oraz pomoc humanitarną.

Do najważniejszych organów, które wpływają na kształt unijnych działań prewencyjnych, należą: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Urząd Przewodniczącego, Komii-

⁶⁴ Ibidem, s. 41.

⁶⁵ Ch. Hill, M. Smith, op. cit., s. 162.

⁶⁶ Ibidem, s. 162.

⁶⁷ M. Macioszek, op. cit., s. 20.

⁶⁸ Ch. Hill, M. Smith, op. cit., s. 162.

⁶⁹ R. Zięba, op. cit., s. 260.

sja Europejska, Parlament Europejski oraz Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej (Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) ⁷⁰.

Rada Europejska odpowiedzialna jest za definiowanie zasad i ogólnych wytycznych dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podejmuje decyzje w kwestiach, które mają związek z obronnością⁷¹. Zajmuje się także sprawami w sytuacjach, gdy Unia Europejska posługuje się Unią Zachodnioeuropejską (UZE). Do Rady Europejskiej należy decyzja o ewentualnym włączeniu UZE do Unii Europejskiej.

Rada Unii Europejskiej zapewnia, by działania Unii Europejskiej były jednolite, skuteczne oraz spójne. Ma kompetencje podejmowania decyzji w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa na podstawie przyjętych przez Radę Europejską ogólnych wytycznych⁷². Rada Unii Europejskiej jest odpowiedzialna za przyjmowanie wspólnych stanowisk oraz wspólnych działań⁷³. Te ostatnie mają przede wszystkim implikacje w zakresie unijnych operacji pokojowych. Przedstawia Radzie Europejskiej wspólne strategie i odpowiada za ich realizację⁷⁴.

Przewodniczący Rady Unii Europejskiej odpowiedzialny jest za reprezentowanie Unii Europejskiej, jej stanowisk w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych oraz za realizację decyzji przyjętych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁷⁵. Dla usprawnienia koordynacji działań na forum Unii Europejskiej powołano „Trójkę”, w skład której wchodzi minister spraw zagranicznych, który pełni funkcję przewodniczącego Rady Unii Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarz do spraw polityki zagranicznej Komisji Europejskiej⁷⁶. Ponadto Urząd Przewodniczącego konsultuje się z Parlamentem Europejskim w kwestiach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Komisja Europejska także reprezentuje Unię Europejską w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz angażuje się w cywilne zarządzanie kryzysami zgodnie z postanowieniami szczytu Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira⁷⁷. Uczestniczy w pracach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁷⁸.

Parlament Europejski posiada niewielkie kompetencje w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Może wystosowywać pytania do Rady Unii Europejskiej oraz formułuje pod jej adresem zalecenia⁷⁹. Urząd Przewodniczącego i Komisja Europejska zobowiązane są do regularnego informowania Parlamentu Europejskiego o rozwoju

⁷⁰ M. Macioszek, op. cit., s. 33.

⁷¹ Ibidem, s. 33.

⁷² Ibidem, s. 33.

⁷³ J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 103.

⁷⁴ Ibidem, s. 103.

⁷⁵ M. Macioszek, op. cit., s. 33.

⁷⁶ Ibidem, s. 35.

⁷⁷ Ibidem, s. 36-37.

⁷⁸ J. Barcz, op. cit., s. 104.

⁷⁹ Ibidem, s. 104.

Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁸⁰. Corocznie odbywa się debata w Parlamencie Europejskim dotycząca postępów z realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁸¹.

Na konferencji międzyrządowej w latach 1996-1997 Francja wyszła z inicjatywą powołania funkcji Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej⁸². Była to reakcja w odpowiedzi na coraz częstsze zarzuty dotyczącego tego, kto reprezentuje unijną dyplomację i do kogo w razie kryzysu bezpośrednio się kierować. Postanowieniami Traktatu z Amsterdamu z 1997 roku ustanowiono istotną dla unijnej dyplomacji funkcję **Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa**, który jest jednocześnie Sekretarzem Generalnym Rady Unii Europejskiej⁸³. Do jego kompetencji należy zapewnienie wsparcia przewodniczącemu Rady Unii Europejskiej w działaniach, które polegają na reprezentowaniu Unii Europejskiej na zewnątrz oraz na formułowaniu i realizacji decyzji politycznych⁸⁴. Poza tym rola ta zakłada prowadzenie dialogu politycznego z państwami trzecimi. Składa on także wizyty w zapalnych rejonach oraz w miejscach, gdzie rozlokowane zostały już unijne siły pokojowe. Wreszcie odpowiedzialny jest za podejmowanie decyzji politycznych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz za wykorzystywanie zasobów Unii Zachodnioeuropejskiej. Od 18 października 1999 roku funkcję tę pełni były Sekretarz Generalny NATO Javier Solana⁸⁵. Zgodnie z postanowieniami nowego traktatu rewizyjnego Unii Europejskiej – Traktatu z Lizbony, który został podpisany 13 grudnia 2007 r. powołano do życia stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który jest wybierany przez Radę Europejską⁸⁶. Skupia on funkcje obecnego Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza do spraw stosunków zewnętrznych. W działaniach wspomagany będzie przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, niezależną od służb dyplomatycznych unijnych państw członkowskich⁸⁷.

„Największe zaangażowanie na rzecz bezpieczeństwa i budowania pokoju UE wykazywała na Bałkanach, Bliskim Wschodzie i w Afryce subsaharyjskiej. We wszystkich tych regionach UE ściśle współpracuje z innymi organizacjami i instytucjami międzynarodowymi w prowadzonej dyplomacji prewencyjnej i działaniach na rzecz rozwiązywania kryzysów”. Bliski Wschód i Afganistan znajdują się obecnie w centrum zainteresowania

⁸⁰ Ibidem, s. 104.

⁸¹ Ibidem, s. 104.

⁸² B. Irondelle, *Haut Représentant pour la PESC*, [w:] J. L. Quermonne (red.), *Mots de l' Europe. Lexique de l' intégration européenne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Fondation Robert Schuman, Paris 2001, s. 152-153.

⁸³ J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, op. cit., s. 477.

⁸⁴ Ibidem, s. 477.

⁸⁵ Ibidem, s. 477.

⁸⁶ K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, Sprawy Międzynarodowe, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 116.

⁸⁷ Ibidem, s. 116-117.

unijnej dyplomacji i stanowią również przejaw unijnego bezpośredniego zaangażowania w utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa w Azji.

Istotnym utrudnieniem dla rozwoju unijnej dyplomacji jest fakt, że Wspólnoty Europejskie dopiero co wkroczyły na pole międzynarodowej polityki i zbierają doświadczenie w zakresie stabilizowania sytuacji w Europie i na świecie. Jednak rola Unii Europejskiej jako ponadnarodowej organizacji regionalnej w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa stopniowo wzrasta od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W dużej mierze przyczyniło się do tego powstanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (pojawienie się nowych instrumentów, takich jak wspólne stanowiska czy wspólne działania) oraz utworzenie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako integralnego elementu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

W dalszym ciągu podstawową słabością unijnej dyplomacji pozostaje brak wspólnego, spójnego stanowiska. Bardzo często występują rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi, które dotyczą coraz większej gamy spraw międzynarodowej polityki⁸⁸.

4. PODSUMOWANIE

Formy zaangażowania Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane od zakrojonych na szeroką skalę działań prewencyjnych (irański kryzys nuklearny, konflikt na Półwyspie Koreańskim, bliskowschodni proces pokojowy), własne cywilne misje pokojowe (Indonezja, Irak, Gruzja, Palestyna) po udział i wsparcie operacji militarnych innych organizacji międzynarodowych, tak jak to jest w przypadku operacji wojskowej NATO ISAF w Afganistanie czy ONZ UNIFIL w Libanie. Podejmowane samodzielnie przez Unię Europejską cywilne misje pokojowe są bardzo często pierwszymi tego typu przedsięwzięciami w ramach Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony realizowanymi poza kontynentem europejskim, w tym przede wszystkim w Azji. Dotyczy to zwłaszcza misji, które zostały już zakończone. Dlatego zebrane doświadczenia mogą przydać się unijnym krajom w przyszłych przedsięwzięciach realizowanych w najbardziej zapalnych regionach świata. I tak na przykład misja pokojowa AMM w Aceh w Indonezji była jedną z najszybciej rozmieszczonych cywilnych misji pokojowych Unii Europejskiej. Dlatego konieczne jest na przyszłość skrócenie wszelkich procedur przygotowawczych tego typu przedsięwzięć. Misja EUJUST THEMIS była pierwszą tego typu operacją w obszarze państwa prawa, której celem była reforma gruzińskiego systemu karnego. Pozostałe misje nadal trwają w Iraku, na Terytoriach Palestyńskich, czy najnowsza w Afganistanie. Unijne kontyngenty muszą poradzić sobie w tych przypadkach z trudnymi warunkami, takimi jak destabilizacja w Iraku, zamachy terrorystyczne w Autonomii Palestyńskiej czy wojna domowa w Afganistanie. Misje te stanowią bardzo poważne wyzwanie dla unijnego bezpośredniego zaangażowania. Dlatego misje pokojowe Unii Europejskiej EUPOL w Afganistanie i na Terytoriach Palestyńskich odznaczają się długością trwania manda-

⁸⁸ Ch. Hill, M. Smith, op. cit., s. 162.

tu, gdyż zostały ustanowione na 3 lata. Generalnie misje UE ustanawiane są na 12 miesięcy, lecz mogą zostać przedłużone.

Unijne cywilne misje pokojowe podejmowane są na zaproszenie zainteresowanych stron, tak jak było to w przypadku m.in. Gruzji, Iraku, Autonomii Palestyńskiej. W sytuacji braku woli stron Unia Europejska może jedynie ograniczyć się do nawoływania do dialogu. Jest to szczególnie widoczne w przypadku konfliktu Indii i Pakistanu o Kaszmir. Unia Europejska stosunkowo od niedawna rozwija własną politykę obronną i angażuje się w utrzymanie pokoju w postaci misji pokojowych. Natomiast działania prewencyjne podejmowane były od powstania Europejskiej Współpracy Politycznej, która została ustanowiona w latach siedemdziesiątych. Przykładem takich działań są podejmowane od początku lat siedemdziesiątych wysiłki na rzecz rozwiązania konfliktu na Bliskim Wschodzie. W unijnych działaniach prewencyjnych dość istotnym instrumentem są sankcje i środki ograniczające przyjmowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W odniesieniu do krajów azjatyckich takie kroki zostały podjęte w stosunku do Birmy/Myanmaru, Chińskiej Republiki Ludowej (embargo na broń – 1989 r.), Iranu, Iraku, Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, Libanu, Syrii (zamrożenie funduszy, restrykcje na osoby uwikłane w zabójstwo premiera Libanu) i Uzbekistanu. UE nałożyła sankcje także na organizacje i grupy terrorystyczne, takie jak Al-Kaida czy Talibanowie (embargo na broń, zamrożenie funduszy). Trzeba także zaznaczyć, że formułowane polityki, strategie, partnerstwa, zawierane umowy handlowe wobec poszczególnych regionów świata, w tym przede wszystkim wobec regionów kontynentu azjatyckiego stanowią także integralny element realizowanej unijnej dyplomacji prewencyjnej, której celem jest zapewnienie pokoju na świecie.

W większości przypadków unijne dokumenty ponawiają treść wyrażonych już wcześniej apeli i deklaracji. Dokumenty unijnych działań prewencyjnych w postaci deklaracji i wspólnych stanowisk odnoszą się przede wszystkim do takich kwestii jak demokracja, rządy prawa, respektowanie praw człowieka, *good governance* czy stabilność i bezpieczeństwo. Stanowią jedną z istotnych możliwości natychmiastowej i zdecydowanej reakcji wobec kryzysów, zagrożeń i konfliktów na świecie, w szczególności na kontynencie azjatyckim.

Obecnie praktyką staje się, że Unia Europejska jako wiarygodne ugrupowanie, posiadające znaczne doświadczenie w tym zakresie angażuje się w utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa oraz stabilizację Azji za pomocą wzmacniania reformy sektora wymiaru sprawiedliwości, rozwijania demokratycznych rządów prawa i administracji cywilnej oraz szkolenia sił policyjnych. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki cywilnym zdolnościom do prowadzenia tego typu misji pokojowych. Unia Europejska realizuje tego typu przedsięwzięcia w Azji na większą skalę niż militarne operacje pokojowe. Unijne siły pokojowe w misjach cywilnych nie dysponują mandatem wykonawczym, czyli działania mają charakter wyłącznie wspierający, kontrolny i doradczy, w niczym nie naruszają suwerenności lokalnych i centralnych władz w tym zakresie.

Podstawowym powodem podejmowanych unijnych działań w postaci dyplomacji prewencyjnej i misji pokojowych jest słabość systemu zbiorowego bezpieczeństwa, którego podporą jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. W ostatnich latach wobec wielu

sytuacji kryzysowych ONZ była bezradna bądź podejmowała nieudane próby zaprowadzenia trwałego porządku na świecie. Współcześnie praktyką jest przekazywanie przez ONZ organizacjom regionalnym między innymi Unii Europejskiej zadań utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w najbardziej zapalnych rejonach świata.

Unia Europejska może uchodzić za wzorzec ugrupowania, które stopniowo w sposób ewolucyjny przeradza się ze wspólnoty ściśle gospodarczej w strukturę polityczną i bezpieczeństwa zarazem. Dlatego stosunki z tym ugrupowaniem mają tak wielkie znaczenia dla pozostałych regionów. Doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej i odbudowa Europy po zniszczeniach spowodowanych kataklizmem drugiej wojny światowej sprawiają, że Wspólnoty Europejskie postrzegane są jako wiarygodny partner. Forum Regionalne ASEAN jest doskonałym przykładem unijno-azjatyckiego dialogu oraz stwarza właśnie możliwość czerpania z bogatych doświadczeń tworzenia struktur bezpieczeństwa na kontynencie europejskim, które mogą być wykorzystane przez kraje azjatyckie. Unijne działania wpisują się także w szerszy kontekst zachodzących we współczesnym świecie procesów nowego regionalizmu. Co więcej, udział organizacji czy też państwa w stabilizacji poszczególnych regionów, np. UE i unijnych krajów w Azji, staje się nowym wyznacznikiem pozycji na arenie międzynarodowej oraz nowym polem rywalizacji o wpływy w stosunkach międzynarodowych. Świadczą o tym w ostatnich kilku latach między innymi spory na forum Wspólnot Europejskich dotyczące zniesienia embarga na broń dla Chińskiej Republiki Ludowej.

Unia Europejska angażuje się w utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, gdyż dominuje także przeświadczenie, że konflikty lokalne często prowadzą do destabilizacji, rujną gospodarki regionów oraz zmniejszają możliwości zamieszkujących je populacji. Unijne kraje zdają sobie doskonale sprawę z faktu, że kryzys na Półwyspie Koreańskim, ciągle napięta sytuacja w Kaszmirze, konflikt bliskowschodni oddziałują na bezpieczeństwo międzynarodowe, w tym na bezpieczeństwo w Europie. I tak na przykład północnokoreański program nuklearny prowadzi do rozkładu NPT i przeświadczenia, że broń nuklearna może być jedyną odpowiedzią na ewentualny atak ze strony Korei Północnej, a tym samym przyczynić się do zbrojeń nuklearnych Japonii i Korei Południowej. Północnokoreańskie starania o broń jądrową mogą również stanowić impuls i zachętę dla innych państw stanowiących poważne zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim dla władz irańskich.

Bibliografia

- Barcz J., *II filar Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.

- Boutros-Ghali B., *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, 17 June 1992.
- Ciechański J., *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w świetle układu z Dayton*, Sprawy Międzynarodowe, nr 2, Warszawa 1996.
- Ciechański J., Wyciechowska I., *Teoria pokoju a Organizacja Narodów Zjednoczonych*, Sprawy Międzynarodowe, Akademia Dyplomatyczna, nr 6, Warszawa 1990.
- Czachór Z., Mojsiewicz Cz., *Leksykon Unii Europejskiej*, Wydawnictwo ATLA, Wrocław 2002.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L. W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Financing of crisis management operations, Annex II, Brussels, 28.11.2001, COM (2001) 647 final, *Financing of civilian crisis management operations*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.
- Haliżak E., Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Hill Ch., Smith M., *International Relations and the European Union*, The New European Union Series, OXFORD University Press, New York 2005.
- Irondele B., *Haut Représentant pour la PESC*, [w:] J. L. Quermonne (red.), *Mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Fondation Robert Schuman: Paris, 2001.
- Kowalewski M., *Kryzys i rozwój operacji pokojowych*, Sprawy Międzynarodowe, nr 1, PISM, Warszawa 1995.
- Kuźniar R., *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Labadi M., *Preventive diplomacy*, International Task Force on Preventive Diplomacy, East West Institute, EWI Brussels Center, ewipreventivediplomacy.org/MLabadi_PreventiveDiplomacy_paper17Sept07.pdf.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001.
- Macioszek M., *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Malendowski W., *Rola ONZ w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.
- Miszczak K., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, Sprawy Międzynarodowe, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Rutten M., From St-Malo to Nice, *European Defence: core documents*, European Council Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000, Chaillot Papers no 47, Institute for Security Studies of Western European Union, Paris May 2001.
- Serrano P., *A strategic approach to the European Security and Defence Policy, The main types of ESDP missions*, [w:] A. Nowak (red.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Papers no 90, The European Union Institute for Security Studies, Paris June 2006.
- Sokalski H. J., *Odrobina prewencji: dorobek dyplomacji prewencyjnej ONZ w Macedonii*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Turczyński P., *Unia Zachodnioeuropejska (UZE)*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Wróbel I., *Sily szybkiego reagowania Unii Europejskiej*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubki (red.), *Unia Europejska. Leksykon Integracji*, Wydawnictwo EUROPA, Wrocław 2003.

Vlachos-Dengler K., *Getting there: building strategic mobility into ESDP*, Occasional Papers, The European Union Institute for Security Studies, Paris November 2002, no 38.

Zięba R., *Unia Europejska jak aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.

PEACEKEEPING OPERATIONS AND PREVENTIVE DIPLOMACY AND THEIR BASIS IN THE EU'S EXTERNAL POLICY IN THE 21ST CENTURY

In order to demonstrate the direct involvement of the European Union in the world in the 21st century, it is necessary to define the concept of peacekeeping operations and their various types and to describe assumptions of preventive diplomacy of the United Nations. The European Union and other regional organizations despite their organizational and legal structures inspired by the United Nations in the peacekeeping operations and preventive diplomacy. Today, the United Nations has undertaken a number of actions in emergency situations including mediation missions, observer missions and peacekeeping operations. For the purpose of this study, the author focuses on missions and peacekeeping operations and makes an attempt to classify them. This project gives a foundation for the EU missions and peacekeeping operations and for preventive diplomacy.

Key words: peacekeeping operations, preventive diplomacy, external policy