AKADEMIA
OBRONY NARODOWEJ

Ppłk dypl. Andrzej MAKOWSKI

ROLA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH W PRZECIWDZIAŁANIU WSPÓŁCZESNYM KONFLIKTOM ZBROJNYM W EUROPIE

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid.
Akademii Obrony Narodowej
5602

WARSZAWA 2003

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

Ppłk Andrzej MAKOWSKI

ROLA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH W PRZECIWDZIAŁANIU WSPÓŁCZESNYM KONFLIKTOM ZBROJNYM W EUROPIE

Rozprawa doktorska



Kierownictwo naukowe

prof. dr hab. Leonard ŁUKASZUK

Warszawa 2003

SPIS TREŚCI

WSTĘP 6

1. Uzasadnienie wyboru tematu badawczego 8

2. Cel pracy, problem i pytania badawcze 11

2.1. Problemy badawcze 11

2.2. Hipoteza robocza 12

2.3. Zastosowane metody i techniki badawcze 12

3. Założenia i ograniczenia 13

Rozdział 1. ELEMENTY TEORII I METODOLOGII PRZECIWDZIAŁANIA KONFLIKTOM 15

1.1.Treść i zakres pojęcia konfliktu 15

1.2. Zapobieganie konfliktom w świetle koncepcji bezpieczeństwa kooperacyjnego 19

1.3. Metodologia przeciwdziałania konfliktom 21

1.4. Pokojowe załatwianie sporów 24

1.5. Kompetencje głównych organów ONZ w dziedzinie pokojowego załatwiania sporów 25

1.6. Operacje pokojowe jako elementy strategii pokojowych 28

1.6.1. Typy operacji pokojowych 32

1.7. Operacje reagowania kryzysowego 38

1.8. Interwencja w stosunkach międzynarodowych 39

1.9. Dyplomacja prewencyjna i prewencyjne rozmieszczenie wojsk 40

Rozdział 2. EWOLUCJA ROLI ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W PRZECIWDZIAŁANIU KONFLIKTOM 46

2.1. Zakres odpowiedzialności organów ONZ za bezpieczeństwo międzynarodowe 48

2.1.1. Rada Bezpieczeństwa 48

2.1.2. Sekretarz Generalny ONZ 50

2.1.3. Zgromadzenie Ogólne ONZ 51

2.1.4. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości 52

2.2. Modele Operacji Pokojowych ONZ 52

2.2.1. Klasyczny wariant operacji pokojowych ONZ 52

2.2.2. Operacje pokojowe drugiej generacji 53

2.3. Operacje „trzeciej generacji" 57

2.4. Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych 58

2.4.1. UNPROFOR 61

2.4.2. Przyczyny niepowodzenia operacji 62
2.5. Próby reformy systemu przeciwdziałania konfliktom 65
2.5.1. Kryzys uniwersalnej koncepcji bezpieczeństwa 65
2.5.2. Pogram dla Pokoju 67
2.5.3. Program dla Rozwoju 69
2.6. System Szybkiego Reagowania ONZ (*UN Standby Arragements System*) . 72
2.7. Wnioski 76
Rozdział 3. ROLA OBWE W BUDOWANIU SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA KOOPERACYJNEGO 78
3.1. Problemy bezpieczeństwa międzynarodowego na obszarze OBWE 80
3.2. Instytucjonalizacja OBWE 81
3.3. Ewolucja funkcji OBWE 84
3.3.1. Karta Narodów Zjednoczonych 87
3.4. Wczesne ostrzeganie i działania zapobiegawcze 89
3.4.1. Mechanizm berliński 96
3.4.2. Mechanizm wiedeński 97
3.4.3. Mechanizm moskiewski 101
3.4.4. Koncyliacja i arbitraż w systemie OBWE 102
3.5. Operacje pokojowe OBWE 104
3.6. Misje OBWE/KBWE 105
3.7. Wnioski 108
Rozdział 4. POLITYCZNE I WOJSKOWE INSTRUMENTY SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO (NATO) 112
4.1. Problematyka przeciwdziałania konfliktom w zasadniczych dokumentach NATO 112
4.2. Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom w NATO 125
4.3. Rada Współpracy Północnoatlantyckiej i Program Partnerstwo dla Pokoju 132
4.4. Doświadczenia bałkańskie NATO 144
4.5. Walka z terroryzmem jako element przeciwdziałania konfliktom 156
4.6. Rola szczytu w Pradze dla rozwoju *conflict prevention* w ramach NATO 161
4.7. Wnioski 166
Rozdział 5. UNIA EUROPEJSKA 171
5.1. Budowanie zdolności operacyjnych Unii Europejskiej 171
5.2. Europejski cel operacyjny 175
5.3. Kompetencje organów UE w zakresie przeciwdziałania konfliktom 178
5.4. Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej 181

5.5. Polityczne i ekonomiczne instrumenty dyplomacji prewencyjnej 182
5.6. Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom w polityce Unii Europejskiej 185
5.7. Wnioski 189
ZAKOŃCZENIE 192
Bibliografia 197
Wykaz aneksów 203

WSTĘP

W wyniku rozpadu dwubiegunowego układu sił ukształtowanego po zakończeniu II wojny światowej społeczność międzynarodowa stanęła w obliczu konieczności wyboru nowego systemu bezpieczeństwa. Doświadczenia wojen światowych, przyspieszony postęp naukowo-techniczny oraz postępujące procesy globalizacyjne spowodowały i nadal powodują wzrost współzależności międzynarodowych. Dotyczy to także zakresu bezpieczeństwa.

W ostatnim okresie dynamika zjawisk w stosunkach międzynarodowych była tak duża, że naukowcy z instytutów politologicznych niezbyt trafnie przewidzieli kierunek, a przede wszystkim tempo rozwoju najistotniejszych wydarzeń politycznych na przełomie wieków: rozpadu systemu sowieckiego, wycofania wojsk radzieckich z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, połączenia Niemiec, rozpadu Związku Radzieckiego oraz konsekwencji tych wydarzeń. Przede wszystkim nie przewidziano wzrostu rangi i liczby konfliktów oraz poważnych kryzysów w sferze bezpieczeństwa, które ogarnęły swoim zasięgiem również kontynent europejski. Z nieoczekiwaną siłą ujawniły się konflikty, „zamrożone" w epoce zimnowojennej.

W okresie powojennym studia nad bezpieczeństwem były zdominowane przez kwestie militarne i polityczne rozpatrywane przez pryzmat układu dwubiegunowego. Istniejące wówczas tendencje i kierunki badań nie doprowadziły do wypracowania i wdrożenia do praktyki międzynarodowej zasad przeciwdziałania nowym zagrożeniom. Wśród tych zagrożeń na pierwszym planie znajduje się nacjonalizm, który często jest źródłem napięć oraz konfliktów wewnętrznych i międzynarodowych. Jego agresywna forma w postaci konfliktów etnicznych i lokalnych konfliktów zbrojnych niebezpiecznych dla środowiska międzynarodowego zagraża szczególnie państwom wielonarodowym. Po pojawieniu się nowych możliwości wyrażania tożsamości narodowej kryzysy wewnętrzne w Rwandzie, Somalii a przede wszystkim na terenie byłej Jugosławii pokazały, że ze względu na skalę i skutki, ich likwidacja wymaga długotrwałej i zsynchronizowanej akcji międzynarodowej.

Równie dynamiczne zmiany zachodzą w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego obejmując zarówno elementy tego systemu jak i wzajemne relacje pomiędzy nimi.

Obecnie problematyka przeciwdziałania konfliktom, mechanizmów antykryzysowych i pokojowego załatwiania sporów wypiera jako temat badawczy zaczyna dominować w zakresie badań nad bezpieczeństwem.

Przegląd literatury z ostatnich lat pozwala zidentyfikować aktualne tendencje w studiach nad bezpieczeństwem. na świecie:

1. Pojawiło się nowe podejście do postulatów badawczych uwzględniające w analizie bezpieczeństwa aspekty obiektywne (wyzwania i zagrożenia) i subiektywne (percepcja tych zjawisk oraz koncepcje ich eliminowania).
2. Poczesne miejsce w katalogach tematycznych zajęły zagadnienia bezpieczeństwa zbiorowego, regionalnych systemów bezpieczeństwa i ich zdolność do przeciwdziałania nowym typom zagrożeń, w tym konfliktom zbrojnym nowej generacji.
3. Sprecyzowano nowy katalog zagrożeń konfliktami obejmujący:
   - zagrożenia potencjalne (jako zawierające w sobie ryzyko kryzysu);
   - spory (wystarczająco poważne by stać się zagrożeniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego);
   - konflikty zbrojne (w tym wojny domowe mające pewien wymiar zewnętrzny);
   - inne poważne kryzysy bezpieczeństwa (problemy bezpośrednio lub potencjalnie zagrażające międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu).

Wyraźnie akcentuje się obecnie zmienność intensywności i dynamiki rozwoju procesu umacniania bezpieczeństwa oraz jego ewolucję, w której obok tendencji do uniwersalizacji występują silne tendencje do regionalizacji. Równocześnie, zaczęła kształtować się praktyczna współpraca pomiędzy Narodami Zjednoczonymi a organizacjami regionalnymi. Obecnie przejawia się ona w formie konsultacji na temat konfliktów i sposobów ich rozwiązania, wzajemnego lub jednostronnego wsparcia dyplomatycznego, wsparcia operacyjnego, wspólnego rozmieszczania

operacji pokojowych w terenie, gdzie operacja ONZ wspiera i nadzoruje operację regionalną oraz prowadzenia wspólnych operacji.

Metoda budowania wspólnego bezpieczeństwa poprzez współpracę ukształtowała się w Europie w latach siedemdziesiątych w wyniku działań KBWE. Organizacja ta wprowadziła do praktyki międzynarodowej koncepcję budowania wspólnego bezpieczeństwa w wyniku szerokiej, w większości pozamilitarnej współpracy. Koncepcja ta w wyniku upowszechnienia przerodziła się w strategię bezpieczeństwa kooperatywnego.

Lata dziewięćdziesiąte charakteryzuje proces rozwój instytucjonalizacji bezpieczeństwa europejskiego w postaci adaptacji istniejących instytucji (NATO, UE, UZE, OBWE) oraz tworzeniem nowych (ugrupowania subregionalne) w ramach systemu komplementarnych instytucji bezpieczeństwa.

Dostrzeżono także, że o skuteczności nowego modelu bezpieczeństwa może zadecydować efektywność jego instrumentów przezwyciężania kryzysów i rozwiązywania spornych kwestii. W związku z tym winien on dysponować sprawnymi mechanizmami uprzedzającymi, monitorowaniem napięć i zagrożeń niezależnie od ich źródeł pochodzenia. Coraz częściej formułowana jest też teza, że siła wojskowa nie jest ani dobrym, ani skutecznym, a ponad wszelką wątpliwość nie powinna być jedynym instrumentem polityki bezpieczeństwa[1].

Wspomniane zjawiska i tendencje nie mają jeszcze wystarczających podstaw naukowych, a ich badanie wymaga wypracowania interdyscyplinarnej metodologii.

1. Uzasadnienie wyboru tematu badawczego

W Europie, na kontynencie na którym zapoczątkowane zostały obie wojny światowe rozgrywa się konflikt będący wyzwaniem dla organizacji międzynarodowych działających na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz przestrzegania praw człowieka. Tutaj też, ujawniła się słaba zdolność reakcji i niska skuteczność tych instytucji.

---

[1] K-H. Kamp, *L'OTAN après le Kosovo, angle de paix ou gendarme du monde?*, Politique étrangere 1999, nr 2, s. 245-256.

Paradoksalnie ta niezdolność do działania była najbardziej widoczna w regionie, gdzie występuje największe na świecie nasycenie różnego rodzaju organizacjami zajmującymi się bezpieczeństwem regionalnym.

W obliczu tego konfliktu, któremu towarzyszyły akty gwałtu i agresji na niespotykaną skalę, okazało się że społeczność międzynarodowa nie dysponuje odpowiednimi środkami i mechanizmami do zapobiegania i likwidacji tego typu zagrożeń oraz nie jest przygotowana do tego pod względem koncepcyjnym.

Na terenie byłej Jugosławii, po czterech latach wojny, dopiero bezpośrednie włączenie się USA w rozwiązanie konfliktu zapoczątkowało proces pokojowy. Do jego implementacji włączono także instytucje międzynarodowe (UE, NATO, OBWE, Radę Europy i ONZ). Osiągnięte rezultaty okazały się jednak dalekie od oczekiwań a podjęte działania nie zawsze były zgodne z dotychczas obowiązującymi regułami. Tymczasem społeczność międzynarodowa systematycznie ponosi ogromne koszty związane z przeciwdziałaniem konfliktom a narody nimi dotknięte doświadczają ich skutków.

Na przykładzie tych wydarzeń widać, że mimo rozwoju nowych koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego, Europa nie dysponuje jeszcze w pełni skutecznym systemem przeciwdziałania i eliminowania nowego typu zagrożeń w sferze bezpieczeństwa.

Minister Spraw Zagranicznych RP W. Cimoszewicz 12 listopada 2001 na 56 Sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ stwierdził, iż ich obliczu istnieje potrzeba nowego podejścia do współpracy międzynarodowej, roli instytucji wielostronnych, przywrócenie prymatu odważnych decyzji politycznych i międzynarodowych uzgodnień

Badanie procesów rządzących konfliktami, uchwycenie ich przyczyn, skutków i prawidłowości rozwoju powinno zaowocować wnioskami pozwalającymi przyczynić się do skuteczniejszego zapobiegania i przeciwdziałania konfliktom zbrojnym we wszystkich fazach ich rozwoju. W szczególności zaś, do przewidywania roli jaką mogą odegrać w tych procesach poszczególne organizacje międzynarodowe działające w sferze bezpieczeństwa.

Wydaje się iż zrealizowanie zamiaru badawczego może być użyteczne dla nauk wojskowych oraz posiadać dla naszego kraju aspekt praktyczny związany z działalnością w organizacjach zajmujących się utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz aktywnym uczestnictwem w misjach pokojowych.

Niniejsza rozprawa ma postać studium analityczno – empirycznego i składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych.

Rozdział pierwszy poświęcony jest elementom teorii badań i metodologii konfliktów. Zawiera analizę dotychczasowych badań oraz ustalenia w zakresie pojęcia konfliktu, jego ewolucji i metodologii przeciwdziałania konfliktom z uwzględnieniem pokojowego załatwiania sporów, dyplomacji prewencyjnej i operacji (misji) pokojowych. Zawiera również elementy analizy koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego w aspekcie jej przydatności w przeciwdziałaniu konfliktom.

Rozdział drugi w całości poświęcony jest roli Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w przeciwdziałaniu konfliktom. Zawiera wyniki badań ewolucji roli organizacji w światowym systemie przeciwdziałania konfliktom zbrojnym. Wychodząc z założeń zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych analizie poddano zostaną modele operacji pokojowych realizowanych przez ONZ oraz ich skuteczność w przeciwdziałaniu konfliktom.

Rozdziały od trzeciego do piątego poświęcone są założeniom i funkcjonowaniu elementów europejskiego systemu przeciwdziałania konfliktom z punktu widzenia koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego z uwzględnieniem funkcjonowania różnych rodzajów mechanizmów.

W rozdziale trzecim badaniu pod tym kątem poddana została Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w tym jej mechanizmy przeciwdziałania konfliktom.

Rozdział czwarty poświęcony został badaniom politycznych i wojskowych instrumentów przeciwdziałania konfliktom funkcjonujących w NATO na przykładzie doświadczeń bałkańskich. W rozważaniach uwzględniono również organizacje grupujące państwa aspirujące do członkostwa w Sojuszu oraz organizacje współdziałające.

Rozdział piąty zawiera analizę funkcjonowania mechanizmów antykryzysowych Unii Europejskiej (UE), z nawiązaniem do Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). W badaniach uwzględnione zostały elementy prognostyczne dotyczące perspektyw i możliwości dalszego rozwoju elementów Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

2. Cel pracy, problem i pytania badawcze

Za cel rozprawy przyjęto **zbadanie aktualnych możliwości ONZ, NATO oraz europejskich organizacji bezpieczeństwa zbiorowego w zakresie przeciwdziałania współczesnym konfliktom zbrojnym w Europie; uzupełnienie dotychczasowego stanu badań oraz wyprowadzenie wniosków dotyczących funkcjonowania instrumentów i mechanizmów przeciwdziałania konfliktom zbrojnym w ramach koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego.**

2.1. Problemy badawcze

W oparciu o nakreśloną w uzasadnieniu sytuację problemową oraz cel rozprawy główny problem badawczy ujęto następująco: **Jak funkcjonuje współczesny system bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie; jakie wnioski i zadania z doświadczeń w sferze zapobiegania konfliktom zbrojnym wynikają dla społeczności międzynarodowej i Rzeczpospolitej Polskiej?**

Tak sformułowany problem wymaga rozwiązania problemów szczegółowych:

1. W jakim stopniu aktualne uwarunkowania prawne i potencjał organizacji międzynarodowych umożliwiają skuteczne przeciwdziałanie konfliktom zbrojnym;
2. Jakie czynniki wywołują zmiany w europejskim systemie zapobiegania i rozwiązywania konfliktów zbrojnych;
3. Jakie są przyczyny dotychczasowych niepowodzeń organizacji międzynarodowych w przeciwdziałaniu konfliktom zbrojnym;

4. Jakie możliwości stwarza koncepcja bezpieczeństwa kooperatywnego w zakresie przeciwdziałania konfliktom;
5. W jakim stopniu wola polityczna państw i chęć współpracy wpływa na funkcjonowanie systemu przeciwdziałania konfliktom zbrojnym w Europie.

2.2. Hipoteza robocza

W oparciu o założenie, że współczesne konflikty zbrojne w większości wypadków przybierają formę konfliktów wewnętrznych, z tendencją do przeradzania się w międzynarodowe, które w konsekwencji mogą prowadzić do rozpadu struktur państwowych oraz masowych zbrodni wojennych przyjąłem następującą hipotezę roboczą: **ze względu na gwałtowność i skalę współczesnych konfliktów oraz stopień destrukcji obszarów nimi objętych tylko sprawnie działający system organizacji międzynarodowych może im skutecznie przeciwdziałać. Efektywność tego przeciwdziałania zależeć będzie od zaangażowanego potencjału, współdziałania między nimi, skuteczności działań prewencyjnych oraz możliwości interwencji we wczesnej fazie konfliktu.**

2.3. Zastosowane metody i techniki badawcze

Badania wstępne, w oparciu o które sformułowałem problem naukowy obejmowały:

- analizę konfliktów zbrojnych oraz kierunku ich rozwoju;
- analizę głównych elementów europejskiego systemu przeciwdziałania konfliktom zbrojnym:
- analizę elementów koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego;
- analizę literatury przedmiotu.

Główny cel pracy i sformułowany problem badawczy wskazały na formę studium analityczno-empirycznego jako najodpowiedniejszą do ich realizacji.

Zważywszy na wielodyscyplinarny charakter tematu zawierający elementy politologii, nauk wojskowych oraz elementy prawa międzynarodowego zastosowano metody swoiste dla tych nauk.

Na wszystkich etapach pracy było to opracowanie i interpretacja materiałów w formie ich analizy prowadzonej na dwóch płaszczyznach.

W ujęciu strukturalnym analizie poddano organizacje międzynarodowe działające na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. natomiast w ujęciu funkcjonalnym analizie poddano mechanizmy (procedury) stosowane w procesach zapobiegania i przeciwdziałania konfliktom.

W procesie badawczym organizacje międzynarodowe zajmujące się działaniami na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa potraktowano jako elementy systemu (średniego rzędu) w wyniku czego możliwe było zastosowanie do ich badania elementów analizy systemowej.

Uzupełnieniem tych metod były :

- obserwacja stosowana na wszystkich etapach pracy a szczególnie w odniesieniu do zjawisk związanych ze współczesnymi konfliktami;
- elementy analizy instytucjonalno-prawnej w zakresie badania aktów prawa międzynarodowego stanowiących podstawę funkcjonowania elementów systemu przeciwdziałania konfliktom;
- elementy metody porównawczej w zakresie badania funkcjonowania instrumentów i procedur wojskowych poszczególnych organizacji;
- elementy metody refleksyjnej w zakresie prognozowania.

W końcowej fazie dokonano syntezy badanego problemu.

3. Założenia i ograniczenia

Przedmiotem badawczym w pracy jest zbiór organizacji międzynarodowych, współdziałających w ramach koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego, obejmujący ONZ, KBWE/OBWE, UE oraz NATO wraz ze strukturami zrzeszającymi członków paktu, kraje aspirujące do członkostwa i kraje współdziałające.

W zakresie strukturalnym obejmuje on będzie piony funkcjonalne tych organizacji zajmujące się bezpośrednio lub pośrednio przeciwdziałaniem konfliktom zbrojnym. W ramach przeciwdziałania uwzględniono działalność prewencyjną oraz aspekty polityczne, ekonomiczne i militarne tego procesu.

W zakresie funkcjonalnym przedmiotem są procedury stosowane w procesie przeciwdziałania konfliktom i ich funkcjonowanie.

Zakres przestrzenny odnosi się do terytorium Europy i określony jest przez jej granice geograficzne.

W dokumentach programowych wszystkich organizacji międzynarodowych realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa europejskiego (NATO, OBWE, UE) sformułowano założenie, że bezpieczeństwo obszarów przyległych wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo i dobrobyt Europy. Za te obszary zgodnie uznano: WNP (ze szczególnym uwzględnieniem rejonu Kaukazu), region śródziemnomorski i Bliski Wschód. Znajduje to odzwierciedlenie w części dokonanych analiz. Szczególną uwagę poświęcono Europie Południowej, która według analiz amerykańskich stanie się poniekąd „linią frontu" w XXI wieku.

Ramy chronologiczne rozprawy stanowić będzie głównie dekada lat dziewięćdziesiątych z niezbędnymi odniesieniami do lat 2001–2002, oraz okresu powojennego. Ze względu na moment zakończenia badań, w niewielkim stopniu uwzględniono problemy amerykańskiej interwencji w Iraku oraz jej następstwa dla spójności politycznej i wojskowej obszaru euroatlantyckiego.

Rozdział 1

ELEMENTY TEORII I METODOLOGII PRZECIWDZIAŁANIA KONFLIKTOM

1.1.Treść i zakres pojęcia konfliktu

Pojęcie konfliktu należy do uniwersalnych kategorii socjologicznych. Źródłosłów tego pojęcia stanowi łaciński czasownik *confligere*, co oznacza „bić się", „zderzać się". Georg Simmel zajmujący się teorią konfliktów w ramach socjologii twierdzi, iż konflikt zaczyna się zawsze tam, gdzie kończy się socjalna inercja, to znaczy gdzie działają wszystkie siły napędowe, potrzebne społeczeństwu aby istnieć. Jednocześnie konflikt może być przedstawiony jako rodzaj współzawodnictwa lub starcie się interesów dwóch stron[2].

Tak rozumiane konflikty, których stronami są określone zorganizowane grupy realizujące określoną politykę, są konfliktami politycznymi. Według Bouldinga są one uwarunkowane historycznie. Znajomość takiego kontekstu jest niezbędna do ich poznania i zrozumienia, jak też do znalezienia skutecznego sposobu przeciwdziałania.

Jarosław Rudzieński postrzega konflikt jako element szeroko rozumianej tzw. „walki niezbrojnej", która jest według niego jednym z elementów uprawiania polityki[3]. Znaczącym jej elementem jest walka polityczna, rozumiana jako forma zmuszania innych podmiotów tej walki do określonych zachowań[4]. Odnosząc ten sposób rozumowania do określenia walki zbrojnej można otrzymać klasyczną jej definicję sformułowaną przez Clausewitza, iż walka zbrojna, to „zastosowanie przemocy mające na celu zmuszenie przeciwnika do spełnienia naszej woli".

Rozpatrując współczesne konflikty, celowe wydaje się odwołanie do relacji politycznych, które mogą przybierać postać pokoju, konfliktu niezbrojnego lub

---

[2] Szerzej zob.: Borkowski R. (redakcja), *Konflikty współczesnego świata*, AGH, Kraków 2001.
[3] Szerzej zob.: J. Rudzieński *Prakseologia*, 1980, nr 1, s. 51-53.
[4] Szerzej zob.: F. Ryszka, *Nauka o polityce. Elementy metodologiczne*, s. 428.

wojny[5]. A. Beaufre wyróżnia cztery stany tych relacji: pokój, zimna (pokojowa) wojna, wojna klasyczna i wojna jądrowa[6]. We wszystkich klasyfikacjach, pod postacią konfliktu, występuje stan pośredni pomiędzy wojną a pokojem, mogący przybierać postać „konfliktu niezbrojnego" lub „konfliktu wojennego". Pojęcie konfliktu wojennego w szerszym znaczeniu można odnieść do wszystkich wojen, w węższym natomiast używane bywa do określania starć zbrojnych o ograniczonych celach, rozmachu i użyciu sił i środków[7].

W prawie międzynarodowym publicznym pojęcie konfliktu zbrojnego jest szersze od pojęcia wojny. W jego zakres wchodzą bowiem wszelkie przejawy walki zbrojnej. Jeszcze szersze jest pojęcie użycia siły, którym posługuje się Karta Narodów Zjednoczonych. Obejmuje ono konflikty zbrojne oraz akcje zbrojne, które nie napotykają na opór zbrojny[8]. Konflikty zbrojne objęte unormowaniami prawa międzynarodowego mieszczą się w szerszym pojęciu konfliktów społecznych, których są najostrzejszym przejawem. W zakresie cech charakteryzujących konflikty zbrojne wymienia się następujące wyróżniki:

- istnienie co najmniej dwóch podmiotów wojujących;
- używanie przez podmioty wojujące zorganizowanych sił zbrojnych przeciwko siłom zbrojnym przeciwnika;
- stosowanie środków i metod walki zbrojnej[9].

Pomimo istnienia tych wyróżników można zauważyć stopniowe zastępowanie pojęcia wojny pojęciem konfliktu zbrojnego[10].

W literaturze przedmiotu, szczególnie anglojęzycznej, dominuje połączenie terminu „konflikt" z pojęciem wojny. Wśród różnych typów wojen, występuje konflikt o obniżonej intensywności (*low-intensity conflict*), określony jako: zbrojne działanie w

---

[5] Takie stany relacji politycznych przytacza S. Koziej, zob.: *Przyczynek do typologii wojen*, „Myśl Wojskowa", 1987, nr 6.

[6] A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1986, s.144-146.

[7] S. Koziej, wyd. cyt.

[8] Karta Narodów Zjednoczonych (aneks 4).

[9] Por.: T. Leśko, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*, Warszawa 1984, s. 13.

[10] L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 211.

terenie między pokojem i otwartą wojną przy użyciu ściśle ograniczonych sił i metod[11].

Ze względu na podmioty uczestniczące wyróżnia się: konflikty międzypaństwowe, zwane międzynarodowymi, oraz konflikty niepaństwowe, czyli niemiędzynarodowe (wewnętrzne).

Konflikty narodowowyzwoleńcze (wojny kolonialne) na podstawie Protokołu dodatkowego do konwencji genewskiej z dnia 10 czerwca 1977 roku (art. 1, pkt 4) oraz Karty NZ kwalifikowane są jako konflikty międzynarodowe[12].

Do konfliktów zbrojnych o charakterze międzynarodowym należy zaliczyć akcję zbrojną, jaką Rada Bezpieczeństwa może podjąć przeciwko państwu lub państwom, które dopuściły się agresji przeciwko innym państwom[13].

Wewnątrzpaństwowy konflikt zbrojny według Protokołu dodatkowego do konwencji genewskiej (protokół II) rozgrywa się na terytorium jednego państwa pomiędzy siłami zbrojnymi lub zorganizowanymi siłami zbrojnymi, pozostającymi pod odpowiednim dowództwem prowadzącymi skoordynowane działania zbrojne. Na tej podstawie nie można do niego zaliczyć zamieszek wewnętrznych, rozruchów lub sporadycznych aktów przemocy.

Po rozpadzie systemu dwubiegunowego na arenie międzynarodowej uaktywnił się nowy rodzaj konfliktów tzw. *„State Formation Conflicts"*, w których to rząd konfrontowany jest ze zorganizowaną i uzbrojoną opozycją, żąda w terytorialnej i konstytucyjnej formule danego państwa autonomii lub utworzenia nowego państwa[14].

Pojęciem politycznym, kwestionowanym z nieprawnego punktu widzenia, jest wojna prewencyjna rozumiana jako wojna wszczęta w celu zapobieżenia przyszłemu niebezpieczeństwu. Prewencyjny charakter takiej wojny niczym nie usprawiedliwia jej z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

Z punktu widzenia stosunków międzynarodowych podstawowe znaczenie ma podział konfliktów zbrojnych według kryterium ich zasięgu i wpływu na sytuację

---

[11] T. N. Dupuy, *International Military and Defence Encyclopedia*, Washington 1993, vol. 6, s. 2886.

[12] M. Flemming, *Międzynarodowe prawo wojenne. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1978, s. 215.

[13] L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego...*, wyd.cyt., s. 212.

[14] Szerzej zob.: A. Prystrom, *Zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie w systemie KBWE*, Studia i Materiały, PISM, Warszawa 1993, s.17.

międzynarodową[15]. W tym znaczeniu można wyróżnić konflikty zbrojne o charakterze:

- globalnym, jeśli biorą w nim udział duże supermocarstwa, wywołując napięcie w skali światowej;
- regionalnym, jeżeli biorą w nim udział największe państwa regionu, używając znaczących sił zbrojnych, co wywołuje napięcie o dużym znaczeniu strategicznym;
- lokalnym, w którym zaangażowane są małe i słabo uzbrojone siły zbrojne państw o niewielkim znaczeniu międzynarodowym, co nie wywołuje większych skutków międzynarodowych.

Powyższa klasyfikacja ma jednak charakter modelowy. W świetle doświadczeń historycznych należy stwierdzić, że granice pomiędzy poszczególnymi rodzajami konfliktów zbrojnych są płynne. Na przykład konflikt wewnętrzny na skutek interwencji z zewnątrz, niekoniecznie w formie wysyłania oddziałów wojskowych, ale chociażby poprzez pomoc doradców, czy dostawy broni, może nabrać charakteru międzynarodowego. Również konflikt lokalny może w chwili zaistnienia sprzyjających okoliczności, przerodzić się w konflikt regionalny, a nawet globalny. W takich przypadkach mamy do czynienia ze zjawiskiem „umiędzynarodawiania konfliktów wewnętrznych"[16].

Ostatnio prowadzone analizy konfliktów wskazują na zawodność wykorzystywania starych pojęć i kategorii do diagnozy i analizy konfliktów nowego typu jako jakościowo nowych zjawisk w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego. Na tym tle amerykański ekspert wojskowy gen. Atkeson charakteryzuje współczesny konflikt jako nową formę walki, zaznaczając jednocześnie, że klasyczne myślenie wojskowe dostarcza słabych instrumentów do ich rozpatrywania[17] .

---

[15] Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2000, s. 79.

[16] R. Bierzanek stwierdza, że: *„udział sił zbrojnych ONZ w konflikcie wewnętrznym przekształca ten konflikt w konflikt międzynarodowy, świadczy bowiem, że został zagrożony pokój międzynarodowy"*. Zob.: *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982.

[17] E.B. Atkeson, *The Death of Strategy?*, [za:] S. Koziej, *Operacja Bałkańska*, „Myśl Wojskowa", nr 2/1999, s. 120.

1.2. Zapobieganie konfliktom w świetle koncepcji bezpieczeństwa kooperacyjnego

Koncepcja bezpieczeństwa kooperatywnego stała się popularna na początku lat 90. na fali optymizmu związanego z rysującymi się nowymi możliwościami, jakie pojawiły się w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego po załamaniu się systemu dwubiegunowego. Pojawiła się ona jako wyraz liberalno-idealistycznego podejścia do problemów światowego bezpieczeństwa. Analitycy z Centrum Marshalla uważają, że obecnie odpowiada na współczesne zapotrzebowanie. Konieczne jest jednak bardziej pragmatyczne podejście do tej koncepcji. Zapewnić ma to nadanie systemowi cech (zdolności) operacyjnych, tzn. wyposażenie go w odpowiednie instytucje i mechanizmy oraz jego uzupełnienie.

Według amerykańskich strategów A. Cartera, W. Perry'ego, J. Steinburgera bezpieczeństwo kooperatywne jest najbardziej odpowiednią zasadą do uregulowania problemów międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w pozimnowojennym świecie[18]. Pojęcie to rozumieli bardzo ogólnie, jako dążenie do światowego pokoju poprzez odpowiednie działania obejmujące zorganizowanie wiarygodnego systemu odstraszania, zapewnienie stabilności nuklearnej oraz wyeliminowanie dążenia do stosowania rozstrzygnięć militarnych w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych. Na inną cechę tej koncepcji zwraca uwagę J.E. Nolan, według którego „bezpieczeństwo kooperatywne jest modelem stosunków między państwami, w których spory mogą powstawać, lecz przebiegać one będą w ramach uzgodnionych limitów i procedur"[19].

---

[18] R. Cohen, M. Mihalka, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers, No 3, April 2001, s. 4.

[19] J.E. Nolan, *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21 th Century*, [za:] W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997, s. 199.

W podobnym duchu, na temat bezpieczeństwa kooperatywnego, jego elementów składowych oraz ewolucji wypowiada się J. Czaputowicz zwracając uwagę na centralną rolę NATO w tym systemie[20]

G. Evans w 1994 roku opisał bezpieczeństwo kooperatywne jako „szerokie rozumienie problematyki bezpieczeństwa, wielowymiarowe w treści i stopniowe w charakterze; akcentujące wzajemne gwarancje, nie zaś odstraszanie; otwarte a nie ekskluzywne; nie ograniczone pod względem członkostwa; faworyzujące rozwiązania wielostronne kosztem dwustronnych; nie przedkładające środków militarnych nad pozamilitarne; zakładające, że państwa są głównymi podmiotami systemu bezpieczeństwa, ale dopuszczające, że podmioty nie będące państwami mogą odgrywać istotną rolę; nie wymagające utworzenia formalnych instytucji bezpieczeństwa, ale również ich nie odrzucające; przede wszystkim zaś – podkreślające wartość wyrobienia „nawyków dialogu" w ujęciu wielostronnym[21]. Zaletę tak opisanego bezpieczeństwa kooperacyjnego stanowi to, że obejmuje w całości zarówno koncepcję „wspólnego bezpieczeństwa" jak i „bezpieczeństwa zbiorowego", a ponadto posiada cechy „wszechstronnego bezpieczeństwa"[22].

Obecnie, analitycy zachodni rozumieją bezpieczeństwo kooperatywne jako strategiczny system, którego elementy stanowią państwa liberalno–demokratyczne połączone siecią sojuszy i związków formalnych i nieformalnych. Podstawą tych związków pomiędzy państwami są wspólne wartości, oraz sieć współzależności ukształtowana w wyniku intensywnej współpracy ekonomicznej, politycznej i militarnej[23].

Model tego systemu bezpieczeństwa przedstawia się w postaci kręgów reprezentujących wzajemnie oddziaływujące na siebie obszary:

- krąg pierwszy – przedstawia obszar „bezpieczeństwa indywidualnego";
- krąg drugi – przedstawia obszar wspólnego bezpieczeństwa:

---

[20] Por.: J. Czaputowicz, *Teoretyczne założenia i elementy składowe kooperatywnego systemu bezpieczeństwa*, [w:] *NATO W systemie bezpieczeństwa europejskiego*, E. Cziomer (red.), Fundacja MCRD, Kraków 1999, s. 61-79.

[21] G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*, PISM, Warszawa 1994, s.19-20.

[22] Por.: W. Multan, Wizje *bezpieczeństwa europejskiego*, s. 199-200.

[23] R. Cohen, M. Mihalka, *Cooperative...*, s. 10.

- krąg trzeci – przedstawia obszar wspólnej obrony;
- krąg czwarty – to promowanie stabilności i stabilizowanie obszarów zewnętrznych.

Powiększenie obszaru systemu poprzez dodanie nowych kręgów wynika z ostatnich doświadczeń i jest wyrazem realizmu w jej ocenie. Dotyczy to obszarów bezpieczeństwa osobistego i promowania stabilności[24].

Bardzo istotny obszar obejmujący bezpieczeństwo indywidualne, często kojarzony z przestrzeganiem praw człowieka (L. Axworth), opiera się na wspólnych wartościach demokratycznych stanowiących podstawę integracji państw w ramach bezpieczeństwa kooperatywnego. Odgrywa ono także istotną rolę jako wartość chroniona na obszarze czwartego kręgu. Według poglądów amerykańskich kooperatywnej koncepcji bezpieczeństwa winna odpowiadać właściwa doktryna militarna oraz konsekwencja i determinacja w jej stosowaniu (do użycia siły włącznie).

Niemal klasycznym i ciągle przydaje się ujęcie zaproponowane przez prof. Wacvera zwane trójkątem bezpieczeństwa europejskiego.

Według prof. R. Cohena, który poddał badaniu funkcjonowanie ONZ, OBWE, UE i NATO w zakresie skuteczności wypełniania zadań z zakresu każdego kręgu, to NATO jest praktycznym przykładem wypełniania założeń tak skonstruowanej koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego. Unia Europejska, aby osiągnąć podobną efektywność musi wyposażyć się w możliwości operacyjne w zakresie wspólnej obrony oraz możliwości reagowania kryzysowego poza swoim obszarem (krąg promowania stabilności)[25].

1.3. Metodologia przeciwdziałania konfliktom

Współczesne konflikty zbrojne należą do zjawisk dynamicznych, które cechuje dojrzewanie w czasie oraz przebieg według określonych zasad, wśród których można wyróżnić trzy charakterystyczne fazy:

---

[24] Graficzną prezentację systemu zawiera *Figure 1, Cooperative Security, The „Four Rings"*, R. Cohen, wyd. cyt.., s.10.

[25] R. Cohen, *Cooperative Security: From Indyvidual Security to to inernational Stability, Figure 2*, s. 15.

- faza I (przedkonfliktowa) charakteryzuje się pogarszającymi się stanami zachowań stron, od normalnego stanu stosunków do momentu wybuchu konfliktu zbrojnego;
- faza II (trwania - emisji konfliktu zbrojnego) rozpoczyna się z chwilą wybuchu konfliktu i trwa, aż do jego rozwiązania;
- faza III (pokonfliktowa) rozpoczyna się z chwilą rozwiązania konfliktu i trwa dopóki istnieje zagrożenie ponownego jego wybuchu, czyli aż do osiągnięcia stanu trwałego pokoju.

Faza przedkonfliktowa obejmuje: normalny stan stosunków, zaostrzony stan stosunków oraz stan kryzysu.

Normalny stan stosunków to stan, w którym strony utrzymują, mniej lub bardziej, ożywione kontakty na polu gospodarczym, politycznym i społecznym, a istniejące zagrożenia dla tych stosunków są na tyle błahe, że nie zagrażają stronom, które czują się bezpieczne.

Zaostrzony stan stosunków poprzedza stan kryzysu pomiędzy stronami. Widać wtedy oznaki, które powinny wzbudzić czujność analityków, ponieważ mogą zapowiadać zagrożenia dla stosunków wzajemnych stron, których dążenia zaczynają zmierzać w przeciwnych kierunkach.

Stan kryzysu (kryzys) oznacza w naukach politycznych sytuację wewnętrzną lub międzynarodową, która niesie w sobie zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów lub celów strategicznych uwikłanych stron. Towarzyszą temu trudności w porozumiewaniu się stron, w wyniku czego mogą one stracić kontrolę nad przebiegiem wydarzeń[26]. Niektóre źródła traktują kryzys jako część konfliktu zbrojnego, inne zaś jako stan bezpośrednio go poprzedzający. Z punktu widzenia metod statystycznych wykorzystywanych przy badaniu konfliktów zbrojnych kryzys definiuje się jako zmian sytuacji pomiędzy dwoma lub więcej przeciwstawnymi stronami, charakteryzujących się wzrostem intensywności negatywnych oddziaływań

---

[26] G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, WSiP, Warszawa 1999, s. 106.

z dużym prawdopodobieństwem przekształcenia się w konflikt zbrojny[27]. Obecnie głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego stały się kryzysy polityczno-militarne, których źródła mogą mieć podłoże polityczne, społeczne, ekonomiczne, etniczne lub religijne, przy czym najczęściej występuje nie jeden, lecz kilka czynników jednocześnie. Ich oddziaływanie na bezpieczeństwo międzynarodowe może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Bezpośrednie zagrożenia mogą wynikać z sytuacji spowodowanych przez ukrytą lub jawną groźbę zastosowania przemocy przeciwko danemu państwu. Celem takiej groźby może być dążenie do wymuszenia pożądanych, przez zagrażającego, zachowań politycznych i ustępstw (np. rewizji granic, zmian terytorialnych, zaspokojenia celowo wygórowanych żądań grup etnicznych i wyznaniowych). Może się to wyrażać między innymi rozmieszczeniem na danym obszarze sił zbrojnych w skali wykraczającej poza limity dopuszczone umowami międzynarodowymi lub przesunięciami wojsk niezgodnymi z prawem międzynarodowym w ramach przedsięwzięć konfliktów zbrojnych. Działania takie mogą prowokować zbrojne wystąpienia państw, w obronie szeroko pojmowanych interesów narodowych. Niekontrolowany stan kryzysu cechują m.in.: zaskoczenie, niedostatek informacyjny, lawinowy ciąg zdarzeń, utrata kontroli nad sytuacją, występowanie przejawów paniki, zakłócenie procesów decyzyjnych oraz krótkoterminowe planowanie działań.

Przebieg kryzysu zależy w dużej mierze od tego, jakie środki zastosują strony dla osiągnięcia celu. Mogą do nich należeć: oskarżenia, groźby, żądania, ostrzeżenia, stosowanie wrogiej propagandy, wojna psychologiczna, ograniczenie lub zerwanie całości lub części stosunków gospodarczych, dyplomatycznych lub innych, mobilizacja, niezapowiedziane ruchy wojsk, blokada, jednostkowe akty sabotażu i terroru, jak również pojedyncze incydenty zbrojne.

W wyniku podjętych działań zapobiegawczych kryzys może zostać zażegnany, lub gdy działania podjęte w ramach reagowania kryzysowego są niewystarczające może osiągnąć fazę konfliktu zbrojnego.

---

[27] Por.: P. Sienkiewicz (red.), *Projekt koncepcyjny systemu informatycznego wspomagania strategii przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, AON, Warszawa 1996.

Z pojęciem kryzysu związane są działania zwane „reagowaniem kryzysowym", „przeciwdziałaniem kryzysom", „opanowywaniem kryzysów" (*crisis management*). Pojęciem tym określa się całokształt działań (organizacje, procedury, przedsięwzięcia) mających na celu opanowywanie i wygaszanie kryzysów zagrażających bezpieczeństwu państwa. Obejmuje on reakcje na wszystkie rodzaje kryzysów; zarówno cywilne kryzysy czasu pokojowego, jak i kryzysy polityczno-militarne. Na te ostatnie składa się szerokie spektrum zagrożeń bezpieczeństwa, poczynając od pośrednich zagrożeń, poza obszarem traktatowym, do groźby bezpośredniej agresji zbrojnej[28].

1.4. Pokojowe załatwianie sporów

Spory międzynarodowe są nieodłączną częścią składową stosunków międzynarodowych. Prawo międzynarodowe pozostawia państwom całkowitą swobodę w zakresie wyboru sposobu ich załatwienia, zakazując jedynie użycia siły lub groźby jej użycia. Zasady pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych i niestosowania siły w stosunkach międzynarodowych stanowią oddzielne, nierozłączne, kompatybilne elementy współczesnych systemów bezpieczeństwa. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od stopnia zdecydowania państw w zakresie ich wykorzystania, w razie powstania sporu.

Procedury pokojowego załatwiania sporów w postaci systemu pojawiły się w Konwencjach uzgodnionych na konferencjach pokojowych w Hadze w 1899 i 1907 roku. System ten opierał się na postanowieniach Konwencji o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych (tzw. I Konwencja Haska). Zawarte w niej definicje poszczególnych instytucji i określone tam procedury pozostały w znacznej mierze aktualne po dzień dzisiejszy.

Współczesny system pokojowego załatwiania sporów przewidziany w rozdziale VI Karty NZ (pokojowe środki bazujące na zasadzie dobrowolności i suwerennej równości stron) opiera się na trzech podstawowych elementach:

---

[28] S. Koziej, *Kierowanie reagowaniem kryzysowym*, „Myśl Wojskowa", nr 1(606)/2000, s. 7-15.

- zasadzie ustanawiającej obowiązek pokojowego ich załatwiania;
- stworzeniu zestawu służących temu środków i procedur;
- jednoznacznym określeniu kompetencji w tym zakresie głównych organów ONZ[29].

i obejmuje suwerenne prawo każdego państwa do wyboru środka załatwienia sporów w razie ich powstania. Artykuł 33 KNZ wymienia wśród tych środków: rokowania, badania, pośrednictwo, postępowanie pojednawcze (koncyliację), rozjemstwo (arbitraż) i postępowanie sądowe, dla którego został powołany Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Karta przewiduje również możliwość odwołania się państw do „organów i układów regionalnych" lub zastosowania „innych środków pokojowych". W razie niemożliwości osiągnięcia porozumienia każda ze stron sporu ma prawo do przekazania go do rozstrzygnięcia Radzie Bezpieczeństwa.

1.5. Kompetencje głównych organów ONZ w dziedzinie pokojowego załatwiania sporów

Głównym organem odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa. W razie przekazania jej sporu przez strony RB może zalecić im takie warunki jego rozstrzygnięcia, jakie uzna za stosowne, jeżeli trwanie sporu może zagrozić utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 37, ustęp 2 KNZ). Może też wkroczyć, w celu pokojowego załatwienia sporu bez względu na to czy strony tego zażądają, czy też nie, a w związku z tym ma prawo:

- badać każdy spór lub sytuację w celu ustalenia, czy nie zagrażają one utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- wezwać strony, jeżeli uzna to za stosowne, do załatwienia sporu przy pomocy środków wymienionych w artykule 33;

---

[29] Por. L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze*, AON, Warszawa 1999, s. 103.

- zalecić odpowiednie sposoby załatwienia sporu, w każdym jego stadium, jeżeli uzna, że może on zagrozić utrzymaniu międzynarodowego pokoju.

Podobne kompetencje ma Zgromadzenie Ogólne, lecz tylko wtedy gdy danym sporem nie zajmuje się Rada Bezpieczeństwa[30].

Obowiązek pokojowego załatwiania sporów na podstawie artykułu 52 (rozdz. VIII) KNZ nałożony został na organizacje regionalne w postaci wymogu „starań w celu pokojowego rozstrzygania sporów lokalnych na poziomie tych układów i przy pomocy tych organizacji"[31]. Uwzględniając fakt, iż artykuł 52 zawiera zachętę do załatwiania sporów lokalnych przez organizacje regionalne, zanim przedstawią je R.B. można je uznać za pierwszą instancję pokojowego załatwiania sporów[32].

Stosownie do tego wymogu w Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie państwa uczestniczące zobowiązały się do załatwiania sporów środkami pokojowymi[33]. Zasada ta znajduje się w bezpośrednim związku z zakazem stosowania siły lub jej użycia przeciwko integralności terytorialnej któregokolwiek państwa. Norma powyższa w Akcie Końcowym KBWE została zinterpretowana rozszerzająco, zobowiązując uczestników do powstrzymania się od „demonstrowania siły" oraz „jakichkolwiek aktów odwetu przy użyciu siły"[34].

W świetle powszechnego prawa międzynarodowego strony nie są zobowiązane do zastosowania konkretnego sposobu jego załatwienia. Wybór tego sposobu zależy tylko od ich woli.

System ONZ posługuje się pojęciami sytuacji i sporu. Sytuacja jest pojęciem szerszym niż spór. Może być źródłem zagadnień spornych i w konsekwencji przerodzić się w spór. W tym znaczeniu pod pojęciem sytuacji rozumieć należy określony co do czasu i miejsca układ stosunków międzynarodowych. Natomiast spór

---

[30] L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze,* AON, Warszawa 2000, s. 44-45.

[31] Tamże, s. 117.

[32] Szerzej zob.: I. Popiuk-Rysińska, *Porozumienia regionalne w systemie bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych,*, „Stosunki Międzynarodowe", nr 3-4/2000.

[33] *Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy,* r. I, pkt V [w:] A. Rotfeld (red.), *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE,* PISM, s.114-117.

[34] Szerzej zob.: J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych,* Ossolineum, Wrocław 1979, s. 66-68.

jest sytuacją, w której państwa występują ze skonkretyzowanymi, sprecyzowanymi stanowiskami i roszczeniami[35].

Wszystkie sposoby załatwienia sporów dla celów badawczych można podzielić na dyplomatyczne i sądowe. Cechą wyróżniającą sposobów dyplomatycznych jest to, że w dowolnej fazie załatwiania sporu, strona może wycofać się bądź zaproponować inny sposób jego załatwienia.

Spory międzynarodowe posiadają różnorodny charakter oraz niosą ze sobą różnorodne zagrożenia. Prawo ich kwalifikowania przekazuje Kara NZ Radzie Bezpieczeństwa. W przypadku stwierdzenia, że chodzi o spór kwalifikowany RB może przedstawić w postaci zalecenia odpowiednią procedurę lub sposób jego załatwienia. Zalecenie to nie jest jednak wiążące dla stron sporu.

Biorąc pod uwagę kryterium zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa Julian Sutor dzieli spory na cztery kategorie:

- spory, których pojawienie się i dalsze trwanie nie stanowi zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- spory, które mogą prowadzić do naruszenia międzynarodowego pokoju lub napięcia między państwami;
- spory stanowiące zagrożenie pokoju, które doprowadziły już do ostrego kryzysu o charakterze politycznym lub sytuacje, które poprzedzają wybuch działań wojennych;
- spory, które przybrały formę stanowiącą naruszenie pokoju, a więc zazwyczaj formę konfliktu zbrojnego[36].

Klasyfikacje powyższe mają charakter poznawczy i formalny, mogą być jednak przydatne przy wyborze określonego pokojowego środka ich załatwienia. Klasyfikacje prawne zawiera Statut MTS.

Współczesne prawo międzynarodowe formułuje podstawowe zasady obowiązujące w procesie pokojowego załatwiania sporu. Należą do nich:

---

[35] W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 347. MTS sformułował następującą definicję: spór oznacza sytuację, w której stanowiska stron są wyraźnie przeciwstawne. Inne określenia zob.: J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych...*, wyd. cyt. s. 45.

[36] J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych...*, wyd.cyt., s. 53-54.

- bezwzględny obowiązek załatwiania wszystkich sporów środkami pokojowymi;
- poszanowanie suwerenności i suwerennej równości państw;
- powstrzymanie się od mieszania się w sprawy wewnętrzne innych państw;
- obowiązek wykonywania w dobrej wierze zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z normami prawa międzynarodowego;
- poddanie sporu jakiejkolwiek procedurze pokojowej musi się odbyć za zgodą stron niezależnie od jej formy;
- zastosowanie określonego środka nie może prowadzić do osłabienia bezpieczeństwa żadnej ze stron (zasada równego bezpieczeństwa);
- osiągnięte porozumienie nie może być wymierzone przeciwko państwom trzecim ani ich interesom[37].

Wśród sposobów załatwienia sporów, ze względu na charakter rozwiązania można wydzielić dwie kategorie:[38]

- sposoby nie prowadzące do wiążącego dla stron rozwiązania:
- sposoby kończące się wiążącym rozwiązaniem.

Do pierwszej kategorii należą: rokowania, dobre usługi, pośrednictwo, badania i koncyliacja. Pierwsze trzy należą do postępowania dyplomatycznego realizowanego bez udziału organu międzynarodowego. Przy dobrych usługach i pośrednictwie uczestniczy państwo trzecie. Natomiast badania i koncyliacja to postępowanie z udziałem organu międzynarodowego. Organy te (komisje koncyliacyjne lub śledcze) nie są jednak uprawnione do wydawania wiążących orzeczeń. Gdy strony przyjmą proponowane rozwiązanie spór uznaje się za załatwiony.

1.6. Operacje pokojowe jako elementy strategii pokojowych

Określenie „misje pokojowe", podobnie jak „operacje pokojowe" przyjęło się w literaturze naukowej, zwłaszcza anglojęzycznej (*peace-keeping operations)* jako

---

[37] Określenie zasad pokojowego załatwiania sporów zawiera Deklaracja w sprawie zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami przyjęta na XXV sesji ZO, tekst zob.: J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych...*, wyd.cyt., s. 65-66.

[38] Podział według W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie...*, wyd.cyt, s. 349.

nazwa pewnego typu działań ONZ na rzecz utrzymania pokoju[39]. Do dzisiaj pojęcie to nie doczekało się jednak jednoznacznego sprecyzowania.

R. Higgins za równoprawne uważa użycie tego pojęcia zarówno w znaczeniu obejmującym wyłącznie siły zbrojne ONZ, jak i w znaczeniu rozszerzonym obejmującym nie tylko siły zbrojne ONZ, lecz również komisje śledcze, specjalnych przedstawicieli oraz działania dyplomatyczne przy użyciu systemu ONZ[40]. W polskiej literaturze przedmiotu przeważa pogląd pośredni (R. Bieżanek, J. Sawicki, T. Leśko, T. Mulicki), w myśl którego termin „operacje pokojowe" obejmuje działania sił zbrojnych oraz misji obserwacyjnych. Spotkać można także znaczenie rozszerzone (A. Towpik) obejmujące: misje badawcze i wizytacyjne, misje obserwacyjne, operacje sił zbrojnych oraz misje mediacyjne, koncyliacyjne i dobrych usług[41]. W. Morawiecki termin „operacje dla utrzymania pokoju" ogranicza jedynie do „użycia międzynarodowych sił zbrojnych dla bezpośredniego przeciwdziałania zaostrzeniu form konfliktów zagrażających pokojowi"[42].

Pojęcie „operacja dla utrzymania pokoju" (operacja pokojowa) bywa używane zamiennie z pojęciem „misja pokojowa". Według R. Ostrihanskyego nie są to pojęcia równoznaczne. Jako „misję" traktuje on wszelkie działania ONZ czynione przy użyciu specjalnego personelu i wydzielonych środków materialnych. Innymi wyróżnikami są: administrowanie personelem misji przez ONZ oraz jego wyznaczanie przez odpowiednie organy ONZ. W myśl tego poglądu „operacje pokojowe" są zakresowo węższe i obejmują tylko te misje, które realizowane są poprzez działanie sił zbrojnych (tzn. działanie operacyjne ONZ). Nie jest w tym przypadku istotne czy funkcje te mają charakter represyjny czy prewencyjny. Powszechnie ze względu na zbliżony zakres działania do „operacji" zalicza się misje obserwatorów wojskowych[43].

---

[39] Por.: R. Ostrihansky, *Misje pokojowe ONZ - próba klasyfikacji*, „Sprawy Międzynarodowe" 1984, nr 3, PISM, Warszawa, s. 91-106.

[40] R. Higgins, *United Nations Peace-Keeping 1946-1967*, Londyn 1967-1970.

[41] Zob.: A. Towpik, *Operacje pokojowe ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe" 1973, nr 12, PISM, s. 192-199.

[42] R. Ostrihansky, *Misje pokojowe ONZ* ..., wyd.cyt., s. 94.

[43] R. Higgins, *United Nations Peace-Keeping Legal Essays*, Leyden 1976, D.W. Bowett, *United Nations Forces – A Legal Study of United Nations Practice*, London 1964, S.W. Siemionow, *Woorużonnyje siły OON, praktika primienienija*, Moskwa 1976, s. 45-66.

Analiza pojęcia „operacje pokojowe" sugeruje, iż wskazuje ono zarówno cel działań jak i sposób ich realizacji. Uzyskanie przymiotu pokojowości uwarunkowane jest także posiadaniem następujących cech:

- podejmowane muszą być wyłącznie za zgodą państw w sporze. Jej brak może spowodować określenie operacji jako przymusowej;
- realizowane przez nią funkcje muszą podlegać ograniczeniu. Dotyczy to sfery zakazu: zakaz używania broni (z wyjątkiem samoobrony), jak też nakazu: ścisłe określenie zadań realizowanych w ramach operacji.

Słownik ONZ definiuje operacje pokojowe jako: „użycie wielonarodowych sił wojskowych i cywilnych pod nadzorem ONZ w celu rozwiązania konfliktów wewnętrznych lub między państwami[44]. B. Butros Ghali w *Agendzie dla Pokoju* definiuje operacje pokojowe jako „powstrzymywanie, zahamowanie lub spowodowanie zaprzestania działań wojennych toczonych między państwami lub w granicach państwa drogą bezstronnej interwencji strony trzeciej. Celem operacji pokojowej jest nakłonienie stron konfliktu do jego rozwiązania przez zastosowanie środków przewidzianych w rozdziale VI i VII KNZ".

Zadania realizowane w ramach operacji mogą polegać na nadzorowaniu rozejmu, wykonywaniu czynności administracyjnych lub realizowanych zazwyczaj przez siły porządkowe, nadzorowaniu plebiscytów lub wyborów, rozdzieleniu wrogich stron, utworzeniu stref buforowych, nadzorze nad ewakuacją wojsk, zapobieganiu zbrodniom prawa narodów, pomocy w zwalczaniu klęsk żywiołowych[45]. Siły zbrojne biorące udział w operacjach pokojowych noszą miano sił porządkowych, policji międzynarodowej lub pokojowych sił zbrojnych[46]. Do cech konstytutywnych misji należy bezstronność. W przypadku operacji pokojowej cecha ta powinna być wyraźnie uregulowana mandatem Rady Bezpieczeństwa i dotyczyć realizacji określonego

---

[44] J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 2000, s. 142.

[45] R. Ostrihansky, *Misje pokojowe ONZ...*, wyd.cyt., s. 97. *Słownik ONZ* wymienia następujące funkcje operacji pokojowych uaktualnione o najnowsze doświadczenia: utrzymanie zawieszenia broni, rozbrajanie walczących stron, demobilizacja i reintegracja, usuwanie min, pomoc humanitarna, pomoc przy organizacji wyborów, promocja praw człowieka, pomoc policyjna i współpraca z organizacjami regionalnymi, J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych...*, wyd.cyt., s. 54-55.

[46] Zob.: J. Rzymanek, *Funkcje doraźnych sił zbrojnych ONZ a władza terytorialna państwa przyjmującego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy", 1979, nr 2.

mandatu[47]. Uwzględniając powyższe założenia misję pokojową ONZ można określić, jako działalność ONZ prowadzoną przez specjalnie powołany dla załatwienia danego sporu personel przy użyciu wydzielonych środków materialnych, mającą na celu utrzymanie lub przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa bądź zapobieganie jego naruszeniom, nie używająca do tego celu przemocy[48].

Na podstawie postanowień Karty NZ misję może powołać:

- Rada Bezpieczeństwa;
- Zgromadzenie Ogólne NZ;
- Sekretarz Generalny NZ.

Uprawnienia Rady Bezpieczeństwa ustalają: artykuł 33 (dot. określonych misji, tylko w sytuacji zgody obu stron w sporze), artykuł 34 (dot. komisji śledczych i misji obserwacyjnych), artykuł 24 i artykuły 36-40.

Uprawnienia Zgromadzenia Ogólnego wypływają z artykułu 35, natomiast Sekretarz Generalny może tworzyć misje pokojowe w drodze zaleceń na podstawie artykułu 99 Karty NZ.

Praktyka Organizacji dodała jeszcze jedno źródło tworzenia misji pokojowych. Były one powoływane formalnie przez organy główne ONZ, lecz praktycznie powoływały je organy pomocnicze, przy których następnie funkcjonowały[49].

Instrumenty prawne wykorzystywane przy tworzeniu misji stanowią zalecenia oraz środki tymczasowe. Operacje pokojowe powoływane są w ramach środków tymczasowych.

Prawne podstawy powoływania misji pokojowych stanowią postanowienia zawarte w rozdziale VI bądź VII Karty. Jeśli Rada Bezpieczeństwa określa zaistniałą sytuację jako zagrożenie lub naruszenie pokoju albo też akt agresji wszelkie jej działania wypływają z kompetencji nadanych jej w rozdziale VII.(art. 39 lub 40). Uprawnienia mieszczące się w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wynikają z postanowień rozdziału VI.

---

[47] Zbyt rygorystyczne przestrzeganie zasady neutralności może doprowadzić do zjawisk patologicznych obserwowanych podczas realizacji operacji *ONUC* i *UNPROFOR*.

[48] R. Ostihansky, *Misje pokojowe ONZ*..., wyd.cyt., s. 98.

[49] Na przykład dowódców *UNTSO* mianował Mediator ONZ, który nadzorował działalność misji.

Dokonując analizy w oparciu o kryteria funkcjonalne oraz uwzględniając służebną jej rolę wobec stron konfliktu i głównych organów ONZ można stwierdzić, iż działalność misji jest ukierunkowana na wypełnianie poleceń organu ONZ powołującego daną misję.

Specyficzną grupą misji są misje proponujące sposób rozstrzygnięcia sporu. Ich specyfika wypływa z podobieństwa do klasycznych metod załatwiania sporów a funkcjonowanie polega na nakłanianiu stron w sporze do respektowania uchwał ONZ. Nie mają one z reguły charakteru operacji oraz wyróżniają się występowaniem instytucji przedstawiciela Organizacji[50]. Pozostał rodzaje misji posiadają w zasadzie charakter operacji pokojowych. Należą do nich operacje nadzorujące przestrzeganie rozstrzygnięcia sporu oraz najliczniejsza grupa operacji, których celem jest rozstrzygnięcie sporu. Ich istotną cechą jest sprawowanie efektywnej administracji na terenie objętym konfliktem. Zdefiniowanie misji i operacji pokojowych w oparciu o postanowienia Karty NZ nie oznacza, że wyodrębnione cechy mają charakter trwały. W tym wypadku decyduje praktyka, której celem jest możliwie skuteczne wypełnianie podstawowego celu ONZ – utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa.

1.6.1. Typy operacji pokojowych

Karta Narodów Zjednoczonych nie precyzuje pojęcia operacji pokojowej a tym bardziej nie wprowadza ich rozróżnienia. Niemniej pojęcie *Peace Keeping* znalazło się w powszechnym użyciu, dla określenia pewnego typu działań mających na celu utrzymanie pokoju. W wyniku przeobrażeń środowiska, w którym prowadzone są operacje pokojowe a następnie samych operacji szczególnie w zakresie celów i metod działania wykształcił się cały zestaw działań pokojowych określany mianem różnych typów operacji. Określano nim działania podejmowane na podstawie rozdziału VI Karty NZ lub też zawierające elementy wymuszenia pokoju podejmowane na tej podstawie rozdziału VII.

---

[50] Ze względu na specyfikę często zamiast terminu „*peace-keeping*" używano w stosunku do nich określenia"*peaceful settlement of disputes*" (np.*UNTSO* i *UNDOF*).

Najbardziej usystematyzowane poglądy z zakresu strategii pokojowych oraz realizujących je działań znalazły się w raporcie Sekretarza Generalnego ONZ Butrosa Ghalego pt. *An Agenda for Peace (Agenda dla Pokoju).* Raport ten został zaprezentowany, a następnie zaakceptowany przez Zgromadzenie Ogólne w 1992 roku. Rozwinięcie tez tego raportu, w sferze utrzymania pokoju, zawiera książka Garetha Evansa *Cooperating for Peace (Współpraca dla Pokoju)* [51]. W myśl raportu działalność pokojowa stała się skomplikowana i wielowątkowa i aby zapewnić jej odpowiednią skuteczność na nowo sprecyzowano jej cele, zakres oraz strategie ich realizacji.

Całą sferę działalności pokojowej określają cztery kategorie działań pokojowych:

- budowanie pokoju (*peace building*);
- tworzenie pokoju (*peace making*);
- utrzymanie pokoju (*peace keeping*);
- wymuszanie pokoju(*peace enforcement*)[52].

NATO oraz inne organizacje zainteresowane utrzymaniem pokoju przyjęły podobną terminologię obowiązującą w NATO. W dokumentach NATO dla określenia operacji utrzymania bądź przywrócenia pokoju oraz prowadzenia akcji humanitarnych używa się pojęcia operacji wsparcia pokoju (*Peace Support Operations – PSO*)[53]. Zgodnie z dyrektywą do użycia sił wojskowych w ramach operacji *PSO* w NATO używa się kompatybilnych z ONZ kategorii pojęć tworzenia pokoju, utrzymania pokoju, wymuszania pokoju i budowania pokoju[54]. Jest to szczególnie istotne z racji współdziałania NATO i ONZ w prowadzeniu operacji pokojowych.

Budowanie pokoju to działalność mająca na celu rozwiązanie ukrytych sporów, kryzysów i konfliktów aby nie dopuścić do ich nawrotu. W Agendzie dla Pokoju ten

---

[51] Zob.: B. Butros Ghali, *Program dla Pokoju* oraz Załącznik do *Programu dla Pokoju 1995*, PISM, Warszawa 1995; G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd.cyt.

[52] G. Evans rozróżnia: budowanie pokoju, zachowanie pokoju (*peace maintenance*), przywrócenie pokoju (*peace restoration*) oraz wymuszanie pokoju, G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd.cyt., s. 10.

[53] *Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations*, SHAPE, Bruksela 1995, s. 4.

[54] *Directive NATO for Peace Support Operations*, SHAPE, Bruksela 1995, s. 5.

typ działalności określono jako „pokonfliktowe budowanie pokoju" (*post-conflict peace* building)[55]. Budowanie pokoju może mieć także charakter prewencyjny[56].

Strategie budowania pokoju tworzą dwie duże grupy przedsięwzięć realizowanych w ramach współpracy międzynarodowej oraz w sferze wewnętrznej posiadające jednocześnie charakter prewencyjny i postkonfliktowy. Uregulowania międzynarodowe mieszczą się, pod względem zakresu, w ramach zapobiegania konfliktom realizowanego w wymiarze globalnym i regionalnym. Strategia budowania pokoju, w wymiarze prewencyjnym, realizowana jest w systemie ciągłym, przy udziale organów ONZ oraz organizacji regionalnych. Jest to sfera dynamicznie rozwijająca się szczególnie w zakresie rozwoju systemów wczesnego ostrzegania o możliwych kryzysach (w tym humanitarnych), mechanizmów załatwiania sporów i porozumień o kontroli zbrojeń i rozbrojeniu.

Sytuacja pokonfliktowa, oprócz działań przydatnych w budowaniu pokoju przed konfliktem, wymaga podjęcia dodatkowych zadań, szczególnie dotyczących odbudowy rozbitych społeczeństw, takich jak:

- zbudowanie demokracji i przestrzegania praw człowieka;
- zbudowanie sprawnie działającego systemu sądownictwa;
- zapewnienie pomocy ekonomicznej;
- rozminowania;
- zorganizowania repatriacji uchodźców i osób przesiedlonych;
- demilitaryzacji i rozbrojenia;
- ścigania zbrodni wojennych.

Tworzenie pokoju jest blisko związane z dyplomacją prewencyjną. Obejmuje taki sam zakres metod przedstawionych w artykule 33 KNZ (rokowania, badania, pośrednictwo, pojednanie, arbitraż, postępowanie sądowe, odwołanie się do organów lub układów regionalnych). Najistotniejszą różnicą jest czas uruchomienia tych przedsięwzięć. Tworzenie pokoju obejmuje bowiem zastosowanie pokojowych środków rozwiązywania sporów po przekształceniu się sporu w działania zbrojne.

---

[55] Por.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd cyt., s. 47, 64-72.

[56] Część autorów określa *peace building* jako kategorię działań pokojowych o charakterze wyłącznie postkonfliktowym.

Zasadniczym celem jest zawarcie porozumienia oraz ograniczenie intensywności konfliktu, rozdzielenie walczących stron, doprowadzenie do wstrzymania ognia i uruchomienia procedur umożliwiających rozwiązanie sporu na drodze pokojowej[57].

Zasadniczo proces tworzenia pokoju przebiega w dwóch etapach. W etapie pierwszym stosuje się środki mające zakończyć działania zbrojne (negocjacje, rozdzielenie walczących stron, misje obserwacyjne, monitorowanie przestrzegania zawieszenia broni, pomoc humanitarna).

W etapie drugim, skierowanym na osiągnięcie trwałego porozumienia stosuje się prawie wyłącznie negocjacje wspomagane środkami dyplomacji prewencyjnej. Strategie tworzenia pokoju mogą być realizowane za pośrednictwem ONZ, organizacji regionalnych oraz poszczególnych państw, w szczególności wielkich mocarstw przy wykorzystaniu środków pokojowych.

Procesy utrzymania i tworzenia pokoju są ze sobą ściśle związane. Oba mieszczą się w ramach tradycyjnie pojmowanego procesu *peace-keeping* mają jednak, różne cele. Celem tworzenia pokoju jest doprowadzenie do zawarcia porozumienia, zaś celem utrzymania pokoju jest zagwarantowanie jego realizacji.

Utrzymanie pokoju stanowi zasadniczą część działalności pokojowej ONZ[58]. Polega ono na rozmieszczeniu sił między walczącymi stronami lub wśród nich, w celu monitorowania, nadzorowania i weryfikacji zawieszenia broni. Głównym celem jest zatem opanowanie konfliktu i nie dopuszczenie do jego rozprzestrzenienia. Operacje ustanawiane są przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie postanowień rozdziału VI Karty NZ za zgodą stron konfliktu i prowadzone przy użyciu sił wielonarodowych („błękitne hełmy"), z zachowaniem zasady bezstronności. Żołnierze sił pokojowych, z zasady nie używają broni (z wyjątkiem przypadków samoobrony).

Sposób realizacji procesu utrzymania pokoju nie jest sprecyzowany w Karcie NZ. Można tam znaleźć jedynie zestaw środków dyplomatycznych przewidzianych

---

[57] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 110.

[58] Zestawienie operacji utrzymania pokoju zob.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd.cyt., s. 124-127, zestawienie operacji. Zob.: *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, s. 144-147, wykaz operacji pokojowych według charakteru, zadań i generacji. Zob.: A. Jóźwiak, Cz. Marcinkowski, *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, AON, Warszawa 2002, zał. 2, 3, 5, 6, 9.

w rozdziale VI lub militarnych przewidzianych w rozdziale VII. Z tego powodu, często można spotkać twierdzenie, iż utrzymanie pokoju powinno zostać umieszczone w osobnym rozdziale: „VI i pół".

W ostatnich latach operacje utrzymania pokoju ulegały dynamicznym przekształceniom, w wyniku których przybrały postać wielofunkcyjną, mandaty ich uległy znacznemu rozszerzeniu a ich prowadzenie stało się bardzo kosztowne. Ich mandaty zaczęły zawierać elementy wymuszania pokoju, wprowadzane na podstawie rozdziału VII Karty NZ. W czasie ich realizacji pojawiły się problemy związane z prawem do interwencji (problem bezstronności sił pokojowych) i zagadnieniami humanitarnymi. W znacznej mierze stało się tak w wyniku ewolucji środowiska operacji pokojowych, jak też zwiększonego zapotrzebowania na działalność operacji pokojowych.

W tradycyjnej postaci, operacje te często przybierały postać misji obserwacyjnych. Obecnie są to przeważnie operacje wielofunkcyjne prowadzone przez rozbudowane komponenty wojskowy i cywilny.

W wyniku wieloletnich doświadczeń określono warunki skutecznego utrzymania pokoju, są to:

- jasno sprecyzowane i osiągalne cele;
- zgromadzenie odpowiednich zasobów;
- ścisła koordynacja w zakresie tworzenia i utrzymania pokoju;
- zachowanie zasady bezstronności;
- uzyskanie i utrzymanie poparcia lokalnego;
- zapewnienie ciągłego poparcia zewnętrznego;
- określenie terminu i sposobu zakończenia operacji[59]

Najbardziej drastyczną formą reakcji Narodów Zjednoczonych na sytuację zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub akt agresji jest wymuszanie pokoju. Postanowienia rozdziału VII Karty NZ dotyczące wymuszenia pokoju dopuszczają stosowanie dotkliwych środków naruszających zasadę nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw. Jako ostateczna forma reakcji nie wymaga akceptacji wszystkich

---

[59] Por.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju*..., wyd.cyt., s. 134.

stron konfliktu. Ponadto, oprócz pasywnych środków jakimi są sankcje, dopuszcza zastosowanie siły wojskowej[60]. Postanowienia rozdziału VII skonstruowane są w sposób umożliwiający stopniowanie środków wymuszających. Począwszy od „zarządzeń tymczasowych"[61] przewidzianych w artykule 40, które mogą pełnić rolę ostrzeżenia przed nałożeniem sankcji, poprzez sankcje „nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej" przewidziane w artykule 41, do użycia sił zbrojnych w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przewidzianego artykułem 42. Okoliczności, w których zastosowanie wymuszenia pokoju byłyby bezsporne są bardzo trudne do zdefiniowania. Szczególnie w sytuacji gwałtownych zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym. Analiza praktyki w zakresie stosowania tego typu działań pozwala jednak sformułować okoliczności, w których wymuszanie pokoju może być reakcją właściwą. Pomimo, iż każda z tych okoliczności budzi mniej lub bardziej uzasadnione wątpliwości, można do nich zaliczyć:

- agresję graniczną jednego państwa przeciwko drugiemu;
- wsparcie (udzielenie pomocy) operacji utrzymania pokoju;
- interwencję z powodów humanitarnych.

Na tej podstawie można określić typy operacji pokojowych, w których wojskowe siły pokojowe mogą posiadać uprawnienia do stosowania siły:

- operacje utrzymania pokoju (uprawnienia w zakresie obrony własnej i w obronie zadań misji (np. *ONUC, UNOSOM I, UNPROFOR*);
- operacje wymuszenia pokoju prowadzone (kontrolowane) przez ONZ (uprawnienia do prowadzenia działań wymuszających przestrzeganie zawartych porozumień lub postanowień rezolucji RB (np. *UNOSOM II*);

---

[60] Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 163-164.

[61] Środki te mogą obejmować: wezwanie do wycofania sił zbrojnych i zawarcia zawieszenia broni, wezwanie do przestrzegania zawartego wcześniej porozumienia, żądanie zawieszenia decyzji do czasu otrzymania opinii MTS, wezwanie do uchylenia niektórych środków zastosowanych na okupowanym terytorium.

- operacje wymuszenia pokoju autoryzowane przez ONZ (wymuszanie przestrzegania prawa międzynarodowego lub rezolucji RB (np. *UNITAF, IFOR, SFOR, KFOR*).

W myśl postanowień Karty NZ Rada Bezpieczeństwa może wykorzystać w swych działaniach organizacje regionalne, lub też mogą one samodzielnie podjąć się rozwiązania sytuacji kryzysowej przy czym do użycia siły potrzebna jest zgoda RB[62].

Na tle wniosków z akcji NATO w Kosowie wskazujących na jakościową odmienność ostatniej operacji bałkańskiej od klasycznego modelu operacji wojennej pojawiło się nowe pojęcie – dyplomacja wymuszająca (*coercive diplomacy*). Jest ono raczej próbą interpretacji interwencji NATO na Bałkanach, jako przedłużenia działań dyplomatycznych wspartych siłą a nie działań wojennych[63]. J.M. Nowak działania takie nazywa „kooperatywną interwencją"[64]

1.7. Operacje reagowania kryzysowego

Operacje reagowania kryzysowego (*crisis response operations*) wyeksponowane zostały w Koncepcji Strategicznej NATO przyjętej na jubileuszowym szczycie[65]. Podlegają one nie regułom działań wojennych lecz regułom reagowania kryzysowego. Zakładając, że kryzys jest zjawiskiem pośrednim pomiędzy pokojem i wojną, należy poszukiwać dla jego interpretacji nowych zasad. Próbę ich określenia na podstawie wniosków z operacji bałkańskiej NATO, którą uważa za pierwszą operację reagowania kryzysowego podjął gen. S. Koziej.

Pierwszą charakterystyczną cechą jest transnarodowość celów operacji. W jej trakcie siła zbrojna powinna być użyta w interesie nadrzędnych wartości ogólnoludzkich w sposób uniemożliwiający jej identyfikowanie jako strony konfliktu.

---

[62] „Żadna akcja wymuszania nie może być podjęta przez organizację regionalną lub regionalne porozumienie państw bez zgody (autoryzacji) RB ONZ", [w:] *Agenda dla Pokoju.*

[63] S. Koziej, *Operacja Bałkańska..*, wyd.cyt., s. 119-120.

[64] Wystąpienie na Spotkaniach Atlantyckich I Europejskich w sejmie RP 8 lipca 1999 r., Za: S. Koziej, *Operacja Bałkańska..*, wyd.cyt., s. 122.

[65] Zob.: „NATO Review" nr 2/1999.

Druga cecha, to wielopodmiotowość strony interweniującej wyrażająca się w zaangażowaniu wielonarodowych sił zbrojnych, współdziałaniu wielu organizacji międzynarodowych i zaangażowaniu organizacji pozarządowych.

Istotną cechą jest silne sprzężenie działań zbrojnych z akcją polityczną. W zasadzie każda akcja odbywa się pod kontrolą polityczną (może być to kontrola polityczna narodowa lub ze strony lidera koalicji). Wiąże się z tym precyzyjne określenie celu politycznego operacji oraz ogólnikowość i bieżące korygowanie celów militarnych.

Cechą charakterystyczną są też zmiany w zasadach użycia sił zbrojnych mających na celu minimalizację strat własnych oraz strat i zniszczeń w rejonach wykonywania zadań. Obserwuje się też ograniczanie operacji tylko do działań powietrznych.

Jedną z cech ubocznych prowadzenia działań w myśl „doktryny minimalizacji strat", co stało się możliwe dzięki zastosowaniu broni precyzyjnej jest wykorzystanie ludzi jako żywych tarcz przed atakami.

Inna cechą operacji reagowania kryzysowego jest płynne jej przekształcenie w pokojową operację stabilizacyjną, w której dominującą rolę odgrywają cele cywilne[66].

Pod względem zasad i sposobów prowadzenie są to operacje zbliżone, a w wielu punktach tożsame z operacjami wymuszania pokoju (operacjami pokojowymi III generacji).

1.8. Interwencja w stosunkach międzynarodowych

Interwencja w stosunkach międzynarodowych jest raczej realnie występującym zjawiskiem niż instytucją prawną[67].

Rozumiana jako stanowcze mieszanie się państwa, lub grupy państw w wewnętrzne lub zagraniczne sprawy innego państwa, jest współcześnie w nauce prawa uważana za bezprawną jeżeli obejmuje groźbę siły lub rzeczywiste jej użycie. Stanowi o tym wiele podstawowych dokumentów mających podstawowe znaczenie

---

[66] S. Koziej, *Operacja Bałkańska*, s.121-125.

[67] M. Fleming, *Interwencje w prawie i stosunkach międzynarodowych*, Wojskowy Przegląd Prawniczy, s. 17

dla stosunków międzynarodowych[68]. Na tle współczesnych konfliktów wewnętrznych upowszechnia się teza, że dopuszczalna jest interwencja w przypadku jaskrawych, powtarzających się i masowych naruszeń praw człowieka. W związku z tym D. Senghaas sformułował przypadki, w których interwencja winna być uważana za legalną zastrzegając jednak, że do takiej interwencji upoważnić może jedynie postanowienie organizacji ponadnarodowej[69].

Ponadto, przyszłą podstawą interwencji może stać się zasada, w myśl której prawo międzynarodowe musi uwzględniać praktykę interwencji realizowanych przez, lub w imieniu ONZ albo organizacji regionalnych, zwłaszcza gdy stanie się ona stałą i powszechną. Musi być ona jednak obwarowana wieloma warunkami. Ta sama zasada może dotyczyć także problematyki braku mandatu Rady Bezpieczeństwa, upoważniającego do podjęcia interwencji. Powstaje możliwość zastosowania procedury tzw. pierwszego błędu (*initial error*), który może zapoczątkować zmianę KNZ w wyniku zastosowania prawa zwyczajowego[70].

1.9. Dyplomacja prewencyjna i prewencyjne rozmieszczenie wojsk

Koncepcję dyplomacji prewencyjnej jako dziedziny działalności ONZ przedstawił Sekretarz Generalny Boutros Boutros Ghali w dokumencie „Program dla pokoju. Dyplomacja prewencyjna, tworzenie pokoju i utrzymanie pokoju" z 17 czerwca 1995 roku. W myśl tego dokumentu oznacza ona „działanie mające zapobiegać powstawaniu sporów między stronami, przeciwdziałać przerodzeniu się istniejących sporów w konflikty oraz ograniczyć zasięg tych ostatnich, gdy powstaną"[71].

Do prowadzenia dyplomacji prewencyjnej potrzebne są środki tworzenia zaufania, wczesne ostrzeganie oparte na zbieraniu informacji oraz na nieformalnym i formalnym ustalaniu faktów. Może ona również wymagać rozmieszczenia prewencyjnego a w niektórych sytuacjach - ustanowienia stref zdemilitaryzowanych.

---

[68] Karta NZ – art.2, ust.4,7, Akt Końcowy KBWE – Dział I i VI.
[69] M. Fleming, *Interwencje w prawie i stosunkach*..., wyd.cyt., s. 9.
[70] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, s. 506
[71] Zob.: L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze*, AON 1999, s. 95.

Do środków budowy zaufania funkcjonujących w ramach dyplomacji prewencyjnej „Program dla pokoju....” zaliczył: systematyczną wymianę misji wojskowych, tworzenie regionalnych i subregionalnych ośrodków zmniejszenia ryzyka, porozumienia w sprawie swobodnego przepływu informacji, nadzorowanie regionalnych układów dotyczących kontroli zbrojeń[72]. Ze względu na to, iż działania prewencyjne powinny opierać się na dokładnej znajomości aktualnej sytuacji oraz na trafnej analizie bieżących wydarzeń i ogólnych tendencji, ustalanie faktów powinno dotyczyć szerokiego zakresu zagadnień mogących stanowić korzenie potencjalnych konfliktów. Analiza źródeł współczesnych konfliktów wskazuje na szerokie spektrum zagadnień o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym a nawet kulturowym. Dlatego szczególnie istotne jest wykorzystanie w działalności prewencyjnej szerokiego zakresu środków, od gospodarczych typu „plan Marshalla” począwszy a na wykorzystaniu działalności charyzmatycznych polityków skończywszy.

Dyplomacja prewencyjna może być prowadzona osobiście przez Sekretarza Generalnego, jego przedstawicieli albo za pośrednictwem wyższych urzędników lub wyspecjalizowanych agencji i programów, przez Radę Bezpieczeństwa lub Zgromadzenie Ogólne oraz przez organizacje regionalne we współpracy z ONZ. Rada Bezpieczeństwa lub Zgromadzenie Ogólne, na prośbę zainteresowanego państwa powinny bezzwłocznie uruchomić misję ustalania faktów, pod swoim bezpośrednim kierownictwem. Sekretarz Generalny w tym zakresie może wysyłać misje konsultacyjne w celu zintensyfikowania własnych kontaktów z poszczególnymi państwami, a także podejmować zadania zlecone przez RB, do uruchomienia specjalnego wysłannika włącznie[73].

Dyplomacja prewencyjna obejmuje różne strategie, które opierają się na metodach dyplomatycznych oraz podobnych wyszczególnionych w art. 33 Karty NZ tj.: rokowaniach, badaniach, pośrednictwie, pojednaniu, arbitrażu, postępowaniu sądowym, odwołaniu się do organów i układów regionalnych oraz innych środkach

---

[72] Koncepcję Zespołów Dyplomacji Prewencyjnej oraz Regionalnych Ośrodków Pokoju i Bezpieczeństwa sformułował G. Evans pod wpływem raportu SG ONZ, zob.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd.cyt., s. 88-92

[73] *Program dla pokoju*, pkt 25a, b, c. Zob.: L. Łukaszuk, A. Skowroński, wyd.cyt,s. 95-96

pokojowych. Strategie te stosowane osobno lub w zestawie z innymi środkami, mają na celu nie dopuszczenie do przerodzenia się sporów w konflikty zbrojne. Strategie te, w ramach działań pokojowych, należą do tych, które cechują się wysoką skutecznością. Wpływają na to przede wszystkim:

- stosunkowo niskie nakłady w porównaniu do operacji pokojowych, które należałoby uruchomić, po ewentualnym przerodzeniu się sporu w konflikt zbrojny;
- niski poziom intensywności sporu, przy którym można zastosować środki dyplomacji prewencyjnej. W konsekwencji ogranicza to skutki działań w postaci ofiar ludzkich i strat materialnych.

W zależności od zakładanych celów G. Evans wyróżnia dwa rodzaje dyplomacji prewencyjnej: „wczesne zapobieganie" i „późne zapobieganie"[74].

„Późne zapobiegania" pomimo wysokiej teoretycznej sprawności w dzisiejszej rzeczywistości nie ma warunków do skutecznego funkcjonowania. Moment, w którym spór może przerodzić się w konflikt trudny jest do zidentyfikowania, ze względu na dużą dynamikę rozwoju sytuacji w tej fazie[75]. Jego prawidłowa identyfikacja wymaga posiadania sprawnego i skutecznego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz systemu bieżącego monitorowania sytuacji w rejonie konfliktu[76]. Stworzenie takiego systemu, który obejmowałby między innymi, zbieranie informacji wywiadowczych za pomocą różnych technik (w tym wywiadu satelitarnego) i pozyskiwanie informacji z ośrodków narodowych na podstawie umów dwustronnych z ONZ jest obecnie niemożliwe ze względów politycznych i ekonomicznych. Niemożliwe jest również stworzenie sprawnego ośrodka do przechowywania i analizy takich informacji.

---

[74] G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd.cyt., s. 80-81

[75] Praktycznym przykładem niepowodzenia zastosowania tego rodzaju dyplomacji prewencyjnej jest niemożliwość zapobieżenia inwazji Iraku na Kuwejt w sierpniu 1990 roku.

[76] W ostatnich latach system NZ rozwinął sieć systemów wczesnego ostrzegania, dotyczących zagrożeń dla środowiska naturalnego, ryzyka katastrofy jądrowej, klęsk żywiołowych, masowych ruchów ludności, groźby głodu i rozprzestrzeniania się chorób. Potrzebne jest jednak umocnienie porozumień w taki sposób, by informacje z tych źródeł, łącznie ze wskaźnikami politycznymi, pozwalały ustalić, czy istnieje zagrożenie dla pokoju, oraz zbadać, jakie działania mogłyby być podjęte przez ONZ w celu jego osłabienia, pkt 25 *Program dla pokoju.*

Bardziej obiecującym wydaje się „wczesne zapobieganie", które polega na świadczeniu państwom usług z zakresu pokojowego rozwiązywania sporów. Ten rodzaj dyplomacji oferuje możliwość zaangażowania w rozwiązanie sporu trzeciej strony w możliwie najwcześniejszym stadium sporu, kiedy istnieją jeszcze duże szanse jego rozwiązania[77].

Stworzona w Karcie NZ możliwość bezpośredniego zaangażowania Rady Bezpieczeństwa we wczesnym stadium sporu (art. 35, 99) nie cieszy się popularnością wśród państw członkowskich ONZ, ze względu na obawy dotyczące możliwości upublicznienia sporu oraz jego upolitycznienia i umiędzynarodowienia. Z racji bezstronności i profesjonalizmu podejmowanych działań bardziej nadają się do tej roli elementy mechanizmu usytuowanego w Sekretariacie Sekretarza Generalnego spełniające rolę uzupełniającą działania Rady Bezpieczeństwa.

Możliwość podjęcia szybkich i skutecznych działań w zakresie dyplomacji prewencyjnej uwarunkowana jest prawidłowym funkcjonowaniem „wczesnego ostrzegania" stanowiącego jej pierwsze ogniwo. Strumienie informacji zbiegające się obecnie w Biurze Badań i Gromadzenia Informacji ONZ (*Office of Research and Collection of Information – ORCI*) wymagają istotnego wzmocnienia w zakresie zdolności do ich analizy, ukierunkowanej na zrozumienie przyczyn toczących się i potencjalnych sporów, które mogą przerodzić się w konflikt zbrojny oraz potencjalnych zagrożeń, które mogą, jeżeli nie podejmie się wobec nich działań, przerodzić się w spory.

Skuteczność przedsięwzięć dyplomacji prewencyjnej opiera się na trzech głównych podstawach[78]:

- mechanizmy dyplomacji prewencyjnej muszą być uruchamiane natychmiast w obliczu możliwości wybuchu konfliktu. W tym zakresie wskazuje się na istnienie problemów dotyczących ograniczeń kanałów informacyjnych, możliwych błędów w analizie sytuacji i wreszcie czasu, który upływa pomiędzy wystąpieniem zagrożenia a prewencyjną odpowiedzią;;

---

[77] Zob.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd.cyt., s. 84-86

[78] Zob.: Ch-P. David, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris 2000, s. 351-354

- podstawą uruchomienia przedsięwzięć dyplomacji prewencyjnej jest wola polityczna. Musi ona znaleźć wyraz w natychmiastowych decyzjach oraz na bieżąco dostosowywać się do zmian sytuacji, gdyż konflikt nie musi rozwijać się zgodnie ze scenariuszem dyplomatycznym;
- zagrożenia wobec dyplomacji prewencyjnej nie mogą podważyć faktu, iż jest ona najskuteczniejszą metodą zapobiegania kryzysom.

Podstawę prawną rozmieszczenia prewencyjnego, jeżeli nie zachodzi użycie siły, stanowi rozdział VI Karty NZ. Upoważnienia do tego typu działań udziela Rada Bezpieczeństwa. Rozmieszczenie prewencyjne wymaga zgody zainteresowanych państw. Możliwe jest też, zaproponowane przez Sekretarza Generalnego rozmieszczenie oddziałów wewnątrz państw, za zgodą zainteresowanych stron. Głównym celem takich oddziałów jest pełnienie funkcji odstraszającej[79]. Sygnalizują one jednocześnie, iż spór stał się przedmiotem międzynarodowego zainteresowania i wspólnota gotowa jest do działania w celu niedopuszczenia do jego przerodzenia się w konflikt zbrojny.

W *Agendzie dla pokoju*, dla oddziałów prewencyjnych przewidziano dodatkowo zadania niesienia pomocy humanitarnej oraz budowę warunków bezpieczeństwa[80]. G. Evans proponuje dla nich zadania o charakterze obserwacyjno-informacyjnym, niesienie pomocy władzom lokalnym w zakresie: utrzymania porządku, zapewnieniu podstawowych usług komunalnych, ochrony mniejszości narodowych oraz pomoc agencjom ONZ i organizacjom pozarządowym w udzielaniu pomocy humanitarnej[81].

W przypadku rozmieszczenia prewencyjnego szczególnie istotne jest zapewnienie jego skuteczności. Powinno ono stanowić część kompleksowego procesu dyplomatycznego oraz spełniać następujące kryteria wynikające z dotychczasowej praktyki działalności pokojowej:

- jasno sformułowane cele oparte na wysokim prawdopodobieństwie ich realizacji;
- zadania ustalone w precyzyjnie sformułowanym mandacie;

---

[79] Por.: CF, *Les conflits dans le monde. Quel rôle pour l'ONU?*, Cahiers français, nr 290, s.33
[80] Zob.: *Program dla pokoju 1995*,Warszawa 1995, pkt 29
[81] G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd.cyt., s.103

- rozmieszczenie prewencyjne nie jest w zasadzie operacją z użyciem siły. Reguły jej użycia powinny ograniczać się do obrony własnej;
- ścisłe współdziałanie z organizacjami regionalnymi w przypadku przewidywania konieczności użycia siły w ramach realizacji mandatu w przypadku niepowodzenia akcji prewencyjnej. W tej sytuacji oddziały zdolne do użycia siły mogłyby udostępnić NATO lub UE z upoważnienia OBWE lub Rady Bezpieczeństwa
- gotowość do wycofania oddziałów rozmieszczenia prewencyjnego w przypadku, gdyby ich misja nie zakończyła się sukcesem[82].

Wielu praktyków i badaczy zwraca uwagę na potrzebę ścisłej koordynacji działań politycznych i militarnych w zależności od rodzaju sporu, jego podłoża i rejonu, na którym występuje[83]. Panuje także przekonanie, iż środki prewencyjne odpowiednio uruchomione i wykorzystane stanowią alternatywę dla działań w ramach operacji pokojowych. Dotyczy to zarówno sfery ponoszonych nakładów jak i ewentualnych strat[84]

---

[82] Por. tamże, s.104-105

[83] Zob.: P-I de Saint-Germain, *Les opérations de paix: Prévenir, imposer, reconstruire*, Les Cahiers de Mars.

[84] Za cenę jednego bombowca B-2 (2,3 mld USD) biorącego udział w nalotach na byłą Jugosławię możnaby uruchomić „plan Marshalla" dla Bałkanów. Zob.: M. Bertrand, *L'ONU et la sécurité à l'échelle planétaire*, Politique Étrangére 2/2000, s. 384.

Rozdział 2

EWOLUCJA ROLI ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W PRZECIWDZIAŁANIU KONFLIKTOM

Ze względu na cele oraz środki przewidziane do ich realizacji w Karcie NZ organizacja o charakterze uniwersalnym jest szczególnie predestynowana do rozstrzygania problemów szeroko rozumianego bezpieczeństwa międzynarodowego. Układ zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych tworzą zasady postępowania państw zawarte w art. 2 KNZ obejmujące:

- suwerenną równość wszystkich członków;
- dobrowolne zobowiązanie do respektowania postanowień Karty;
- powstrzymanie się od groźby użycia siły we wzajemnych stosunkach oraz zobowiązanie do załatwiania sporów środkami pokojowymi;
- respektowanie postanowień Organizacji oraz udzielanie jej pomocy w akcji podjętej przeciwko jakiemukolwiek państwu;
- nieingerencję w sprawy wewnętrzne któregokolwiek państwa.

Z funkcjonowaniem ONZ w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wiąże się uniwersalistyczna koncepcja bezpieczeństwa. U podstaw kształtowania się tej koncepcji legło przekonanie, że pokój jest niepodzielny i powinien być zapewniony na zasadzie uniwersalnych rozstrzygnięć. Aktualnie w ramach tej koncepcji funkcjonuje model bezpieczeństwa zbiorowego ONZ.

Obecnie uniwersalistyczna koncepcja bezpieczeństwa przeżywa wyraźny kryzys. Nadzieje pokładane w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, funkcjonującego w ramach ONZ, w znacznej mierze nie sprawdziły się. Organizacja nie radzi sobie ze znalezieniem formuły skutecznej w rozwiązywaniu konfliktów akceptowanej jednocześnie przez wszystkie państwa członkowskie. Przyczyn tego zjawiska należy szukać wewnątrz organizacji oraz w jej środowisku.

Po pierwsze, okazało się, że cechą okresu pozimnowojennego stał się brak nadrzędnego, wspólnego interesu wymuszającego dyscyplinę i gotowość do działania w ramach instytucji wielostronnych.

Po drugie, na arenie międzynarodowej pojawiło się szereg nowych państw na skutek czego sytuacja w ONZ oraz innych organizacjach międzynarodowych uległa zmianie. Zachodni system wartości, który legł u podstawy założeń większości z nich przestał być dominującym. Po ustaniu tradycyjnego zagrożenia w centrum zainteresowania znalazły się interesy narodowe poszczególnych państw. Jednocześnie nieznaną dotychczas siłę pokazał nacjonalizm.

Po trzecie, w praktyce funkcjonowania ONZ pojawiły się zjawiska, które spowodowały obawy części państw dotyczące przestrzegania zasady suwerenności i nie mieszania się w sprawy wewnętrzne innych państw[85].

Ponadto, okazało się, iż współcześnie źródła słabości stanowią także podstawowe założenia ONZ tzn. zajmowanie się problemami międzynarodowymi oraz system zbiorowego bezpieczeństwa a praktyka pokazała, że skuteczna reakcja systemu bezpieczeństwa międzynarodowego na spory i zjawiska kryzysowe jest bardziej możliwa w sytuacji gdy w grę wchodzą interesy krajów uznawanych za mocarstwa.

W tej sytuacji powstały warunki dla ożywienia dyplomacji bilateralnej i regionalnej. Doprowadziło to, między innymi do powstania warunków by organizacje regionalne za przyzwoleniem ONZ samodzielnie interweniowały w różne kryzysy i konflikty[86]. Do realizacji zadań z zakresu humanitarnego włączono organizacje ponadnarodowe. Pomimo iż dysponują skromnymi środkami i funduszami wykonują takie zadania sprawnie i efektywnie.

Pomimo powszechnej krytyki funkcjonowania mechanizmów zapobiegania i rozwiązywania konfliktów opartych na mechanizmach zawartych w Karcie NZ ,przeważa pogląd, iż niezbędne jest istnienie uniwersalnej organizacji,

---

[85] Zob.: Dokument końcowy X Konferencji Szefów Państw i Rządów Krajów Niezaangażowanych. Jakarta 1-6.10.1992 r.

[86] Pierwszym aktem uznania istotnej roli takiej organizacji przez ONZ była decyzja RB przekazująca OJA kontrolę nad realizacją rezolucji dotyczącej wycofania obcych wojsk z Konga. Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych1945-1994*, Wyd. SCHOLAR, s. 176. Kształtowanie się stosunków pomiędzy uniwersalizmem a regionalizmem zob.: I. Popiuk-Rysińska, *Porozumienia regionalne w systemie bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych*, „Stosunki Międzynarodowe", Nr 3-4/2000.

odpowiedzialnej za pokój i zbiorowe bezpieczeństwo oraz forum rozwiązywania konfliktów i uzgadniania sprzecznych interesów.

2.1. Zakres odpowiedzialności organów ONZ za bezpieczeństwo międzynarodowe

2.1.1. Rada Bezpieczeństwa

Zgodnie z Kartą NZ, pierwszym i najważniejszym celem ONZ jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art.1 KNZ). Zasadniczym organem odpowiedzialnym za realizację tego zadania jest Rada Bezpieczeństwa. Składa się ona z pięciu członków stałych: Chińskiej Republiki Ludowej, Francji, Federacji Rosyjskiej, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki Płn. oraz z dziesięciu członków niestałych, wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne według rozdzielnika rotacyjnego dla poszczególnych kontynentów: Afryka - 3, Azja - 2, Ameryka Łacińska - 2, Europa Środkowo-Wschodnia - 1, Europa Zachodnia oraz reszta świata zachodniego - 1.

Nakładając na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 24) Karta przyznaje jej jednocześnie szczególne kompetencje umożliwiające:

- pokojowe rozstrzyganie sporów (rdz.VI, art.33-38);
- podejmowanie akcji w razie zagrożenia lub naruszenia pokoju i aktów agresji (rdz.VII, art.35-51).

Zasadnicze decyzje (w sprawach innych niż proceduralne) RB podejmuje większością 9 głosów, włączając w to zgodność swoich stałych członków (art.27). Wynika z tego, iż aby rezolucja RB została uchwalona musi się na nią zgodzić (a przynajmniej jej nie odrzucić) wszystkich pięciu stałych członków. Powoduje to w konsekwencji sytuację, w której nie można zastosować siły wobec żadnego ze stałych członków Rady, jak też nałożyć sankcji wbrew woli jednego z tych państw.

W celu wykonywania swych mandatowych obowiązków, w zakresie pokojowego rozstrzygania sporów oraz reagowania na sytuacje zagrożenia pokoju Rada

Bezpieczeństwa dysponuje szeregiem szczegółowych kompetencji, umożliwiających podejmowanie zróżnicowanych działań, w zależności od wagi i charakteru zagrożenia. W szczególności RB może podejmować działania:

a) w zakresie dysponowania środkami pokojowymi;

- wzywać strony sporu, by regulowały go wskazanymi w art. 33 KNZ środkami do których należą rokowania, badania, pośrednictwo, pojednanie, arbitraż, postępowanie sądowe, odwołanie się do organów lub układów regionalnych lub inne środki pokojowe wedle wyboru stron;
- samodzielnie badać każdy spór lub każdą sytuację w celu ustalenia czy ich dalsze trwanie nie zagraża utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- potępiać akty użycia siły, połączone z wezwaniem do przerwania działań, zastosowaniem środków zmniejszających napięcie lub apelem o rozpoczęcie (kontynuację) negocjacji;
- kierować wnioski do Sekretarza Generalnego ONZ o podjęcie misji świadczenia dobrych usług, wyznaczenie specjalnego przedstawiciela do poszukiwania rozwiązań sporów i konfliktów;
- podejmować misje wyjaśniając i badawcze;
- ustanawiać misje obserwacyjne i upoważniać oddziały pokojowe do określania stopnia przestrzegania uzgodnionych rozejmów oraz działania jako środek zmniejszający ryzyko wznowienia lub rozszerzenia się konfliktów[87].

b) w zakresie wymuszania sytuacji pokojowych:

- określać środki karne (bez użycia sił zbrojnych) wykonania przymusu, między innymi ustanowienie sankcji (ekonomicznych, komunikacyjnych i dyplomatycznych);

---

[87] *Karta Narodów Zjednoczonych*. Ośrodek Informacji ONZ. Warszawa 1998. Rozdział VI - Pokojowe rozstrzyganie sporów.

- podejmować akcje przy użyciu sił zbrojnych *„jaką uważa za konieczną dla utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”*[88];
- podejmować, z rekomendacji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, bezpośrednie środki karne wobec państw łamiących prawo międzynarodowe przez wykluczenie ich z ONZ, bądź z określonego rodzaju działalności tej organizacji.

W celu doradzania Radzie Bezpieczeństwa w zakresie wojskowych aspektów utrzymania pokoju, użycia oddanych do jej rozporządzenia sił zbrojnych, rozbrojenia i kontroli zbrojeń utworzono Wojskowy Komitet Sztabowy[89]. Po nie przyjęciu raportu komitetu o zasadach organizacji sił zbrojnych oddanych do dyspozycji RB[90] przestał on praktycznie funkcjonować.

Istotną rolę w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w Systemie Narodów Zjednoczonych obok Rady Bezpieczeństwa odgrywają pozostałe organy statutowe ONZ: Zgromadzenie Ogólne, Sekretariat, na którego czele stoi Sekretarz Generalny wraz z podległymi organami wykonawczymi oraz Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

2.1.2. Sekretarz Generalny ONZ

Będąc najwyższym funkcjonariuszem administracyjnym ONZ Sekretarz Generalny posiada szeroki (chociaż nieprecyzyjnie określony) zakres odpowiedzialności i kompetencji politycznych, także w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[91]. Zasadniczo Sekretarz współdziała w tym zakresie z RB. Jest jednak wiele przykładów zaangażowania Sekretarza Generalnego w rozstrzyganie sporów, bez mandatu ze strony Rady Bezpieczeństwa[92]. W szczególności, na mocy postanowień KNZ, SG: zwraca uwagę Rady

---

[88] Art. 42 KNZ.
[89] Art. 47 KNZ.
[90] Art. 43 KNZ.
[91] Art. 97 KNZ.
[92] Zob.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd. cyt., s. 30.

Bezpieczeństwa na każdą sprawę, która może zagrażać utrzymaniu pokoju. Poprzez specjalnych lub osobistych przedstawicieli może wpływać na rozwój sytuacji zagrażających utrzymaniu pokoju oraz uczestniczyć w procesie świadczenia misji dobrych usług i mediacji.

2.1.3. Zgromadzenie Ogólne ONZ

Zgromadzenie Ogólne (ZO) skupia przesłanki wszystkich państw członkowskich jest upoważnione do omawiania wszelkich spraw wchodzących w zakres KNZ, łącznie z tymi, które należą do kompetencji RB. Jako najwyższy ogólnoświatowy organ przedstawicielski ustala zasady, na których opiera się międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo. Może udzielać zaleceń państwom członkowskim i RB[93]. Zgromadzenie Ogólne pełni więc rolę kanału transmisyjnego, poprzez który przechodzi większość sporów, o dużym znaczeniu międzynarodowym. Praktycznie, w prawie każdym przypadku publiczna dyskusja na forum Zgromadzenia Ogólnego przebiega równolegle z bezpośrednimi lub regionalnymi rokowaniami pokojowymi.

Zgromadzenie w obliczu sytuacji, która może stanowić potencjalne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa może reagować, zalecając stosowanie środków pokojowego rozwiązywania sporów[94]. Jednak, dopóki RB wykonuje swoje funkcje w sprawie, ZO nie może udzielać, w jej zakresie żadnych zaleceń, chyba że RB wystąpi z takim postulatem. ZO wkraczało niekiedy w ograniczonym zakresie w kompetencje RB, nawet w przypadku zastosowania przez nią prawa weta[95].

Realizację zadań statutowych ZO wspomagają Komitety Zgromadzenia Ogólnego, spośród których sprawami szeroko rozumianego pokoju i bezpieczeństwa zajmują się:

- Pierwszy Komitet (sprawy polityczne i bezpieczeństwa);
- Specjalny komitet Polityczny;

a ponadto w kwestiach szczegółowych:

- Biuro Zastępcy Sekretarza Generalnego do Spraw Operacji Pokojowych;

---

[93] Art. 10 KNZ.
[94] Art. 14 KNZ.
[95] Zob.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, wyd. cyt.,s. 31.

- Departament Operacji Pokojowych Sekretariatu ONZ[96];
- Biuro Badań i Gromadzenia Informacji (zagadnienia dyplomacji prewencyjnej).

2.1.4. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

MTS jest głównym organem sądowym systemu NZ. Jego istotna rola wynika z faktu, że udzielając zaleceń w sprawie pokojowego sposobu regulowania sporów RB powinna brać pod uwagę zasadę, że generalnie strony powinny oddawać spory prawne do MTS.

2.2. Modele Operacji Pokojowych ONZ

2.2.1. Klasyczny wariant operacji pokojowych ONZ

Na klasyczny ONZ - owski scenariusz rozwiązywania sytuacji konfliktowych wynikający z praktyki dotychczasowych działań składają się przedsięwzięcia z zakresu dyplomacji prewencyjnej (*preventive diplomacy*), operacji tworzenia (*peace-making*) i utrzymania pokoju (*peace-keeping*). Tworzą one trzyetapowy scenariusz doprowadzenia do stanu pokoju[97].

Pierwszy etap polega na prowadzeniu stałego rozpoznania sytuacji i napięć zagrażających pokojowi. Działania dyplomatyczne prowadzone na tym etapie ukierunkowane są na ograniczenie eskalacji konfliktu i mają na celu zapobieganie wybuchowi konfliktu zbrojnego.

W etapie drugim, po porażce operacji zapobiegania wybuchowi konfliktu, ONZ podejmuje akcję dyplomatyczną w celu doprowadzenia do wygaśnięcia walk. Działaniom dyplomatycznym towarzyszą z reguły, środki nacisku politycznego

---

[96] Tamże, s.152-153.

[97] Zob.: M. Kowalewski, *Kryzys i rozwój operacji pokojowych*, "Sprawy Międzynarodowe" 1995, nr 2, s. 97-100

i dyplomatycznego. Etap drugi zamyka podpisanie porozumienia o zaprzestaniu działań wojennych.

W etapie trzecim - do działania przystępują siły ONZ, z zadaniem nadzorowania przerwania ognia oraz realizacji zawartego porozumienia pokojowego.

W klasycznym wariancie operacji pokojowej obowiązuje zasada obecności, a nie aktywności militarnej. W zasadzie, niemal w każdej operacji żołnierzy ONZ obowiązywał zakaz użycia broni, a sama obecność „błękitnych hełmów" budziła respekt i wystarczała do utrzymania pokoju[98].

Operacje utrzymania pokoju, nie przewidziane w Karcie NZ, prowadzone w latach 50. były stosunkowo proste. Oparte na postanowieniach rozdziału VI Karty stanowiły zestaw tradycyjnych środków *peacekeeping* stosowanych równolegle z politycznymi środkami rozwiązywania konfliktów. Podstawowe zasady operacji pokojowych tego typu sformułował Sekretarz Generalny Dag Hammarskjöld. Przewidywały one, iż operacje nie mogą, w żadnej mierze, o przesądzać prawach stron konfliktu. Państwa, na których obszarze były one przeprowadzane, musiały wyrazić na to zgodę, oraz siły zbrojne, które w nich uczestniczyły, mogły używać broni jedynie w obronie własnej[99].

Trzynaście operacji pokojowych ONZ do1988 r. prowadzonych zgodnie z tymi zasadami zakończyło się sukcesem[100]. Organizacja zdobyła uznanie w oczach świata. Zaowocowało to przyznaniem jej w 1988 r. pokojowej nagrody Nobla za osiągnięcia w promowaniu pokoju.

2.2.2. Operacje pokojowe drugiej generacji

Tradycyjne formy operacji pokojowych, z biegiem czasu, przestały być wystarczające dla osiągnięcia trwałego rozwiązania pokojowego. W latach 90. zostały

---

[98] Por. G. Evans, *Współpraca dla pokoju...*, s.75-133

[99] L. Dembiński, *ONZ-wyzwania i możliwości*, „Sprawy Międzynarodowe" 1995, nr 1, s.16-17, por. zbiór zasad rządzących operacjami ONZ utrzymania pokoju: G. Evans, *Współpraca dla pokoju. ...* s. 128.

[100] Zob.: L. Dembiński, *ONZ-wyzwania i możliwości...*, wyd.cyt., s. 22-23.

one zastąpione przez operacje pokojowe drugiej generacji[101]. Ich zasadniczą cechą stał się wielofunkcyjny charakter. Operacje tego typu stały się główną metodą interwencji ONZ, po zimnej wojnie. Jednocześnie, w praktyce działalności pokojowej nie zaprzestano równoległego stosowania tradycyjnych form utrzymania pokoju, zaliczanych do pierwszej generacji[102]. Zakres funkcji realizowanych za pomocą operacji drugiej generacji był bardzo szeroki i obejmował przedsięwzięcia wchodzące w zakres dyplomacji prewencyjnej, tradycyjnie rozumianego utrzymania pokoju (*peace keeping)*, pomocy humanitarnej, wymuszania pokoju (*peace enforcement)*, przeprowadzania i nadzorowania wyborów, budowania pokoju (*peace building)* stanowiąc jednocześnie integralną część wysiłków politycznych mających na celu uregulowanie konfliktu[103]. O ich złożoności świadczy zestawienie przedstawione w raporcie Komisji Spraw Zagranicznych brytyjskiej Izby Gmin obejmujące ponad trzydzieści różnych przedsięwzięć z zakresu:

- działalności wojskowej;
- działalności policyjnej;
- działalności w zakresie praw człowieka;
- działalności informacyjnej;
- odbudowy i rekonstrukcji państwa (*national building*);
- działalności repatriacyjnej;

---

[101] W literaturze występują one często jako operacje „nowego typu" lub „nowej generacji". G. Evans przedstawia je jako operacje „rozszerzonego utrzymania pokoju". Zob.: *Współpraca dla pokoju...* wyd.cyt., s. 128-133. Spotykane jest również określenie „operacje nowego typu". Pierwszą operacją tego typu była operacja w Namibii prowadzona pomiędzy kwietniem 1989 a marcem 1990. Jako drugiej generacji klasyfikowane są operacje w Angoli, Salwadorze, Saharze Zach., Kambodży, Somalii, Mozambiku i Rwandzie. Zob.: T. Tardy, *Le bilan de dix années d'operations de maintien de la paix*, Politique étrangère 2000/2. Można spotkać również poglądy stwierdzające, iż nie są to operacje nowej generacji lecz tradycyjny scenariusz ze zwiększonym zakresem zadań wymagający użycia zwiększonego potencjału. Zob.: O. Forcade, *Les nouvelles missions sont-elles aussi nouvelles qu'on le dit?*, Metamorphose des missions...,Centre d'études en sciences sociales de la défense, 2000, M. Kowalewski, *Kryzys i rozwój operacji pokojowych* ."Sprawy Międzynarodowe" 1995, nr 2, s. 102-103.

[102] UNGOMAP (Afganistan i Pakistan), GOMNUH (Iran i Irak), UNAVEM (Angola), ONUCA (Ameryka Centralna), MONUK (Irak i Kuwejt), FORPRONU (Chorwacja).

[103] Zob.: W. J. Durch (red), *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin's Press, New York, 1993, s.4-7, J. Chopra, J. Mackinlay, *Second Generation Multinational Operations*, The Washington Quarterly, vol. 15, nr 3, 1992, s. 113-131, T. Tardy, *Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix*, Politique Étrangère, 2/2000.

- działalności administracyjnej i informacyjnej[104].

Analizując operacje tego typu wszyscy eksperci zwracają uwagę na znajomość kontekstu lokalnego, lokalnych struktur administracyjnych, tradycji lokalnych itp. Kryzysy często kierują się logiką regionalną i z tego powodu ich rozwiązywanie powinno być na niej oparte[105]

Podstawy prawne operacji drugiej generacji nie są tak jednoznaczne, jak w przypadku poprzednich. W licznych przypadkach, w odróżnieniu od zasad tradycyjnego *peacekeepingu* powołano się na postanowienia rozdziału VII KNZ. Równolegle, pojawiło się zagadnienie prawa do interwencji zbrojnej z powodów humanitarnych[106]. W doktrynie prawa międzynarodowego podkreśla się, że interwencja zbrojna w sprawy drugiego państwa bez jego zgody jest zakazana. Wypływa to bezpośrednio z zasady suwerennej równości państw oraz ich suwerenności terytorialnej. Obowiązywanie zakazu wielokrotnie potwierdzał Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości[107]. W zasadę suwerenności państw godzi również praktyka niektórych interwencji z powodów humanitarnych[108].

Za cechy charakterystyczne operacji zaliczanych do drugiej generacji uważa się:

- rozszerzenie podstaw prawnych do interwencji o niesienie pomocy humanitarnej;
- użycie siły wraz z wynikającym stąd ryzykiem dotyczącym możliwości instrumentalizacji sił ONZ przez strony konfliktu,
- konieczność utrzymywania pokoju w konfliktach wewnętrznych, pomiędzy niepaństwowymi uczestnikami konfliktów lub kombinacją rządów i takich

---

[104] Zob.: G. Evans, *Współpraca dla pokoju*..., s. 128-129.

[105] Por.: P-I. De Saint Germain, *Le maintien de la paix: des opérations d'un* nouveau *type*, série «Paix et sécurité»

[106] W raporcie z 1999 roku National Inteligence Council ocenila, że 23 państwa potrzebują natychmiastowej pomocy humanitarnej, a 10 dalszych znajduje się na granicy katastrofy o takim charakterze, zob.: Hirsh M., *Calling All Regio-Cops*, Foreign Affairs, XI-XII, 2000, s.7.

[107] Por.: Orzeczenie MTS w sprawie Nikaragui z 1986 roku, *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, redakcja i opracowanie J. Pawłowski, A. Ciupiński, Warszawa 2002, s. 135.

[108] Legalność interwencji, w tym interwencji humanitarnej na gruncie prawa międzynarodowego zob.: M. Fleming, *Interwencje w prawie i stosunkach międzynarodowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy", 1993, nr 2, I. McLeer, *L'intervention des forces militaires de l'OTAN au Kosovo au regard du droit international*, Stratégique.

uczestników co wiąże się często z brakiem poczucia obowiązku przestrzegania zasad Karty NZ, rezolucji RB oraz uznawania roli ONZ;

- równoległe funkcjonowanie na obszarze konfliktu sił ONZ oraz wielu podmiotów w postaci organizacji pozarządowych wykonujących zadania humanitarne;
- wielofunkcyjność operacji wyrażająca się w równoległym lub kolejnym występowaniu elementów zaliczanych do kategorii utrzymania pokoju (*peace-keeping*), tworzenia pokoju (*peace-making*), budowania pokoju (*peace-building*) oraz wymuszania pokoju (*peace-enforcement*).

Zaangażowanie militarne, charakterystyczne dla tych operacji bywa przyczyną zarzutów dotyczących narażenia misji na straty i spowodowanie niebezpieczeństw z różnych względów:

- po pierwsze, z powodu dewaluacji pokojowego charakteru misji;
- po drugie, z powodu nieuniknionego, subiektywnego charakteru zaangażowania militarnego;
- po trzecie, możliwości przekształcenia się operacji prowadzonej przez koalicję pod flagą ONZ w konflikt o szerszym charakterze.

Bilans operacji jest zdecydowanie korzystny w przypadku tych, w których nie używano siły. Natomiast operacje, których mandaty zawierały elementy wymuszenia pokoju okazały się mniej udane. Wpłynęły one na spadek autorytetu ONZ oraz zniechęciły część państw do uczestnictwa w operacjach pokojowych[109].

Bez względu na to, jakimi argumentami posługują się zwolennicy lub przeciwnicy stosowania elementów siły (w tym operacji wymuszania pokoju) ich praktyczne stosowanie stało się faktem.

---

[109] Dyrektywa Prezydenta USA nr 25 (*Presidential Decision Directive 25-PDD 25*) z 3 maja 1994 roku znacznie ograniczyła prowadzenie *Peace Operations* przez siły zbrojne Sanów Zjednoczonych.

2.3. Operacje „trzeciej generacji"

Od 1994 roku, w praktyce prowadzenia operacji pokojowych, pojawiły się elementy wskazujące na kształtowanie się kolejnej ich generacji[110]. Operacje te nie są bezpośrednio przewidziane w Karcie NZ, powołują się jednak na jej postanowienia zawarte w rozdziale VII jako na fundament swego funkcjonowania i użycia siły. Wystąpiły dwa zasadnicze typy takich działań:

1. Operacje pod dowództwem ONZ nie zakładające początkowo elementów wymuszenia pokoju, które pod wpływem rozwoju sytuacji musiały otrzymać takie uprawnienia na podstawie dodatkowego mandatu (przeważnie w celu ochrony konwojów humanitarnych lub/i ludności cywilnej). Oddziały pokojowe rozmieszczane były początkowo jako typowe „błękitne hełmy" (*UNPROFOR* w początkowym okresie konfliktu w Bośni, *ONUSOM II* w Somalii). Następnie wspierane przez lądowe i powietrzne kontyngenty narodowe (*Korpus Szybkiego Reagowania* w Bośni). Wreszcie zastępowane przez siły paktów wojskowych lub organizacji regionalnych (*NATO* w Bośni).
2. Operacje ustanowione na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa lecz nie kierowane bezpośrednio przez ONZ. W tym przypadku, oddziały występujące „pod flagą" ONZ są złożone z kontyngentów narodowych, i stanowią koalicję międzynarodową powoływaną *ad hoc* lub przez organizacje regionalne. Operacje te posiadają charakter wymuszający i są upoważnione do użycia siły wynikające z mandatu przyznanego przez RB i prowadzone są według wojskowych procedur narodowych. Do tego typu należały między innymi operacje pod dowództwem amerykańskim w Somalii i na Haiti, pod dowództwem francuskim w Rwandzie, australijskim w Timorze Wschodnim, rosyjskim w Gruzji, nigeryjskim w Sierra Leone oraz działania sił NATO w Bośni i Kosowie.

Analiza tych działań wskazuje na istnienie prawidłowości, charakterystycznych dla tego typu operacji pokojowych. Zalicza się do nich:

---

[110] Ogólna charakterystyka operacji tego typu zob.: *La guerre et la paix*..., wyd. cyt, s. 378-379, *Dictionaire pratique*, s. 241-243

- rozszerzenie mandatu humanitarnego ONZ w wyniku zaliczenia kryzysów humanitarnych do kategorii poważnych zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, przy jednoczesnym odwołaniu się do postanowień rozdziału VII Karty NZ, dla zabezpieczenia realizacji celów humanitarnych;
- pojawienie się wymiaru wymuszenia, w operacjach z tytułu rozdziału VII, prowadzi do legalizacji użycia siły, wykraczającej poza granice legalnej samoobrony;
- delegowanie przez ONZ uprawnień do użycia siły na rzecz koalicji tworzonych *ad hoc* do realizacji poszczególnych operacji, organizacji regionalnych lub kontyngentów narodowych;
- wprowadzanie sił międzynarodowych do rejonu konfliktu odbywa się bez uzgodnienia z władzami narodowymi lub wbrew ich woli. Dotyczy to także ograniczeń kompetencji władz państwowych, u podłoża których leżą cele humanitarne (ustanowienie stref zakazu na terenie Iraku, w celu ochrony ludności kurdyjskiej, w kwietniu 1991 roku).

2.4. Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych

Lata dziewięćdziesiąte to z jednej strony okres intensyfikacji konfliktów o różnorakim charakterze a jednocześnie okres stosowania przez ONZ mechanizmów „operacji nowej generacji". Przyniosły one zarówno spektakularne sukcesy jak i przykre porażki.

Prowadzone w tym okresie operacje pokojowe charakteryzowały się szerokim wachlarzem stosowanych form:

- operacja wymuszająca pokój w odpowiedzi na agresję graniczną (Irak - 1991);
- operacje utrzymania pokoju połączone z odbudową państw (Namibia, Kambodża, Ameryka Środkowa);
- rozszerzone operacje utrzymania pokoju (Somalia, była Jugosławia, Angola - 1994);
- operacje w celach humanitarnych (Rwanda).

- rozszerzaniem mandatu operacji;
- częstym stosowaniem przez RB upoważnienia do działania na podstawie rozdziału VII KNZ: operacje w Iraku (rez. RB nr 678 - upoważnienie koalicji kierowanej przez USA), operacja w Somalii (rez. RB nr 794, 814 - upoważnienie koalicji kierowanej przez USA *UNITAF*), operacja na Haiti (rez. RB nr 940-upoważnienie USA do interwencji w celu przywrócenia legalnego rządu), operacja w Rwandzie (rez. RB nr 929 - upoważnienie koalicji kierowanej przez Francję);
- bardzo wysokimi kosztami operacji.

Bezwzględna gotowość ONZ do reagowania na akty agresji jest niezwykle istotna, zarówno jako element zaufania państw członkowskich, jak i element powstrzymywania potencjalnych agresorów. Z tego względu, akcja wymuszenia pokoju przeciwko Irakowi jest uważana za spektakularny sukces. Koalicja państw została stworzona przez Stany Zjednoczone za pośrednictwem Rady Bezpieczeństwa, która upoważniła je do wyegzekwowania realizacji rezolucji dotyczącej bezwzględnego wycofania się z Kuwejtu[111]. Rada Bezpieczeństwa poza udzieleniem upoważnienia zobowiązała jedynie dowództwo koalicyjne do przekazywania regularnych informacji.

Sprawność z jaką przeprowadzono skomplikowaną operację pokazała operacyjną przewagę koalicji przez USA nad tradycyjnymi metodami przygotowania i prowadzenia operacji pokojowej ONZ. Skuteczność tej formy prowadzenia operacji dostarczyła sporo argumentów zwolennikom na taką formy kierowania skomplikowanymi misjami pokojowymi.

Dużym sukcesem zakończyły się pierwsze operacje kwalifikowane jako „operacje nowej generacji" w Namibii i Kambodży. Zadaniem UNTAG prowadzonej w Namibii od marca1989 do kwietnia 1990 była organizacja i obserwacja wyborów, ochrona praw człowieka oraz pomoc w wykonywaniu funkcji przez administrację cywilną, w okresie przejściowym do niepodległości. Klasyfikowana jako rozszerzona operacja

---

[111] Zob.: G.Evans. *Współpraca dla pokoju*.., wyd.cyt., s.181-183.

utrzymania pokoju zakończyła się sukcesem i - po demokratycznych wyborach - państwo to zostało przyjęte do ONZ.

Szczególnie ambitną i skomplikowaną była misja utrzymania pokoju w Kambodży w latach 1992-1993. Poza aspektami militarnymi obejmowała w istocie odtworzenie całkowicie zniszczonego, wojną domową systemu państwowego, a w tym między innymi:

- repatriację 380 tysięcy uchodźców;
- uwolnienie więźniów politycznych;
- odtworzenie partii politycznych;
- zorganizowanie wyborów.

Mimo osiągnięcia podstawowych celów operacja uwidoczniła ryzyko, na jakie narażone są operacje utrzymania pokoju, gdy jedna ze stron nie dotrzymuje zobowiązań (odmowa uczestnictwa Czerwonych Khmerów w rozbrojeniu i demobilizacji). Koszty przeprowadzenia operacji wyniosły ok.1.8 mld dol.

Najbardziej spektakularnym przykładem humanitarnego uzasadnienia dla misji wymuszenia pokoju była misja w Somalii. Jednocześnie, jest to jedno z największych niepowodzeń w przeciwdziałaniu konfliktom przez ONZ.

W grudniu 1992 r. RB podjęła decyzję o interwencji kierowanej przez USA koalicji („*Operacja Nadzieja*"), której mandat obejmował ustanowienie bezpiecznych warunków dla udzielenia pomocy humanitarnej, a następnie (1993) podjęcie dzieła odbudowy i pojednania.[112] Działo się to w warunkach całkowitego upadku państwa, klęski głodu i walki wewnętrznych licznych grup.

Operacja okazała się nieskuteczna, a ponadto wywołała krytykę metod stosowanych przez ONZ w realizacji celów humanitarnych metodami wojskowymi[113].

---

[112]Rez. 794 (1992) z 2.12.1992 oparta na rozdziale VII KNZ. Zob. G. Evans. *Współpraca dla pokoju*..., s.190-191.

[113] Warunki określające prawo do interwencji humanitarnej. Zob.: W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 572-575, G. Evans, *Współpraca dla pokoju*..., s.192-194; I. McLeer, *L'intervention de l'OTAN et le droit international*,..., s. 139-155.

2.4.1. UNPROFOR

Do bezprecedensowego upokorzenia Organizacji doszło podczas wymuszania pokoju w celu wsparcia operacji utrzymania pokoju na terenie byłej Jugosławii. Prowadzenie misji przez siły pokojowe UNPROFOR w warunkach bezpośredniego zagrożenia atakiem doprowadziło do wzięcia przez Serbów bośniackich kilkuset zakładników spośród żołnierzy ONZ, co zapewniło Serbom bezkarność działań m.in. masowe i drastyczne łamanie praw człowieka. Niemoc „błękitnych hełmów" szła w parze z bezradnością, działającej pod egidą ONZ, konferencji pokojowej[114].

Po blisko czteroletniej, mało skutecznej działalności Rady Bezpieczeństwa i sił UNPROFOR przełom przyniosła międzynarodowa interwencja na podstawie postanowień układu z Dayton (21.11.1995), która doprowadziła do opanowania sytuacji. W procesie interwencji wykorzystano dwa segmenty: wojskowy i cywilny, wykorzystujące struktury spoza ONZ. Segment wojskowy (*Porozumienie o militarnych aspektach ustanowienia pokoju*) realizowany jest przez NATO (*IFOR*), a segment cywilny (*Porozumienie o stabilizacji regionalnej*) przez OBWE[115]. Rola ONZ w tym systemie została sprowadzona do marginalnej. Organizacja została wspomniana w Układzie z Dayton w odniesieniu do czterech spraw. Po pierwsze, w sprawie upoważnienia państw do rozmieszczenia sił IFOR i przyznania im prawa stosowania siły. Po drugie, Układ ustanawia procedurę wycofania UNPROFOR. Po trzecie, w sprawie funkcjonowania Międzynarodowego Trybunału ds. Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii powołanego przez RB. Po czwarte, Układ daje RB prawo mianowania Wysokiego Przedstawiciela, pozbawiając go władzy nad siłami IFOR oraz jakiejkolwiek możliwości ingerencji w ich działanie.

---

[114] Zob. I. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa-Kraków 2000.

[115] Por.: Ogólny Układ Ramowy o Pokoju w Bośni–Hercegowinie zawiera 11 artykułów i 12 załączników. Zadania IFOR regulowane są w Aneksie 1-A, a zadania OBWE w Aneksie 1-B o aspektach stabilizacji regionalnej, Aneksie 3 o wyborach powszechnych i Aneksie 10 dotyczącym spraw cywilnych.

2.4.2. Przyczyny niepowodzenia operacji

Jako zasadnicze źródła niepowodzeń części operacji pokojowych wskazywane są najczęściej:

- niedowład procedur operacyjnych wynikający z przestarzałej struktury organizacyjnej. Powoduje to zwłokę w rozpoczęciu operacji oraz trudności w sprawnym jej prowadzeniu;
- niezbyt trafny dobór typu operacji pokojowej w zależności od fazy konfliktu;
- problem z określeniem mandatu operacji. Zbyt szerokie mandaty bądź ich nieprzestrzeganie a nawet modyfikacje w trakcie trwania operacji często stanowiły o niepowodzeniach;
- dla określenia poziomu bezpieczeństwa coraz istotniejsze stają się aspekty pozamilitarne a także zagrożenia nie wynikające z agresji. Problemem jest ich precyzyjne rozpoznanie a następnie określenie sposobu reakcji;
- w związku ze zmianą charakteru konfliktów na bardziej zagrażające ludziom niż bezpieczeństwu międzynarodowemu i pokojowi zbyt małą rolę w ich likwidacji przypisuje się organizacjom pozarządowym i regionalnym;
- proces decyzyjny w ONZ jest skomplikowany i rozciągnięty w czasie, ponadto rządy z trudnością przystają na podporządkowanie części sił zbrojnych decyzjom międzynarodowym (decyzje o delegowaniu żołnierzy trwają, od pół roku w przypadku Rwandy, do roku w przypadku Bośni i Hercegowiny);
- operacje pokojowe ze względu na ich rozmach i stopień komplikacji stają się coraz bardziej kosztowne a możliwości ich finansowania ze względu na kryzys finansowy Organizacji maleją. Ponadto nasilają się głosy części delegacji narodowych o potrzebie zmiany proporcji w zakresie finansowania operacji pokojowych i pomocy na rzecz krajów rozwijających się.

Przede wszystkim zaś, ograniczenia tkwiące w systemie bezpieczeństwa zbiorowego a przejawiające się w niechęci państw do obrony istniejącego porządku dopóki ich interesy nie zostaną bezpośrednio zagrożone[116].

W wyniku ich oddziaływania daje się zauważyć zjawisko sprowadzania ONZ do roli pomocniczej, w procesie rozwiązywania konfliktów o dużej intensywności, wymagających interwencji wojskowej na szeroką skalę, pozostawiając w tych przypadkach Radzie Bezpieczeństwa zadanie legitymizacji interwencji[117].

Nowością w działalności ONZ jest kształtująca się w ostatnim okresie praktyka dążenia do autoryzowania przez Radę Bezpieczeństwa, działającą na podstawie rozdziału VII, użycia siły przez państwa w przypadkach, w których byłoby to dozwolone na zasadzie ogólnego prawa międzynarodowego[118].

Kolejnym czynnikiem wskazującym na dążenie do zwiększenia roli ONZ w rozwiązywaniu konfliktów były działania Rady Bezpieczeństwa w kierunku rozszerzenia swoich uprawnień na okres po zakończeniu konfliktu. Dotyczy to zagadnień, które powinny być rozstrzygane w układach pokojowych lub rozejmowych, a regulowane były rezolucjami RB[119]. Proces ten zakończył się wraz z „realistycznym" przebudzeniem po klęsce operacji w Somalii i byłej Jugosławii.

Wydaje się, iż usunąć lub ograniczyć negatywny wpływ tych czynników może tylko postulowana od dawna reforma ONZ.

---

[116] Szerzej: J. Ciechański, *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w świetle Układu z Dayton*, [w:] B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 437.

[117] Tamże, s. 435-437.

[118] Upoważnienie do wyzwolenia przy użyciu siły Kuwejtu (1990), upoważnienie do użycia siły przez operacje NATO w Bośni – Hercegowinie (1993), IFOR (1995) pomimo wcześniejszej zgody w Dayton, upoważnienie koalicji kierowanej przez USA na Haiti (1994), upoważnienie UNITAF kierowanej przez USA w Somalii do użycia siły dla zapewnienia warunków do przeprowadzenia akcji pomocy humanitarnej, upoważnienie Francji w czasie interwencji w Rwandzie dla zapewnienia celów humanitarnych operacji (1994).

[119] Rezolucja nr 687 z 6 kwietnia 1991 faktycznie sformułowała układ pokojowy z Irakiem, rez. RB 827 z 25 maja 1993 powołano międzynarodowy trybunał do sądzenia zbrodni wojennych w b. Jugosławii i nadano mu statut, rez. RB 955 z 8 listopada 1994 powołano trybunał dla Rwandy, szerzej zob.: J. Ciechański, *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju...*, wyd.cyt., s. 440-445.

Wyzwania stojące przed nowymi misjami pokojowymi na tle doświadczeń z ostatnich konfliktów sformułował Sekretarz Generalny w raporcie *Renforcement of United Nations: A Programme For Reform.* Wymieniał w nim takie warunki, jak[120] :

- działania na rzecz pokoju wymagają systematycznej analizy sposobów wdrażania uprawnień mandatowych otrzymanych od Rady Bezpieczeństwa. Podstawowym warunkiem prowadzenia operacji pokojowych musi pozostać bezstronność, w wypełnianiu postanowień mandatowych, a nie jedynie bezmyślna neutralność wobec walczących stron;
- w warunkach wojen domowych i konfliktów etnicznych nowego zdefiniowania wymaga pojęcie stron konfliktu;
- należy dążyć do tego by misje pokojowe były na tyle wiarygodne i reprezentowały taką siłę, aby móc poprzez demonstrację nie dopuścić do jej użycia;
- należy poszukiwać optymalnego rozwiązania w zakresie określenia celów, sposobów i czasu trwania misji;
- zaprowadzony stan pokoju i bezpieczeństwa musi być trwale umocniony. Każdy aspekt odbudowy musi otrzymać wsparcie ze strony instytucji międzynarodowych – od instancji ONZ i agencji rozwoju aż po Bank Światowy;
- znalezienie trwałego rozwiązania w zakresie połączenia czynników dotyczących skuteczności misji oraz zgodności z prawem, gdy konieczne jest użycie siły. Jest to warunek niezbędny do odzyskania zaufania międzynarodowego dla działań pokojowych Organizacji;
- w świetle ostatnich doświadczeń, zapobieganie konfliktom jest tak samo ważne, jak utrzymanie pokoju.

Załamanie się „wydolności" systemu ONZ w zakresie prowadzenia operacji pokojowych, w początkach lat dziewięćdziesiątych, połączone z fiaskiem próby zasadniczej reformy systemu ONZ w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa

---

[120] Zob: *Sekretarz Generalny podkreśla niezwykłą rolę ONZ w procesie zapobiegania konfliktom i nawiązywania dialogu. Reforma ONZ-operacje pokojowe.* Press Release United Nations Information Centre. http://www.unic.un.org.pl/oper_pokojowe.php, por.: J. Woroniecki, *Reforma ONZ: szanse, kierunki, perspektywy*, „Sprawy Międzynarodowe" 1995, nr 1, s. 47-91.

spowodował odwrót od wykorzystania operacji pokojowych jako środków przymusowych. Były zastępca Sekretarza Generalnego ds. Politycznych Giandomenico Picco , wskazując na fakt, iż nieefektywność operacji wymuszania podkopuje reputacje operacji ONZ w ogóle, stanowczo odrzucił idee takich działań. Podobne stanowisko prezentował były zastępca Sekretarza Generalnego ds. Operacji Pokojowych Brian Urquhart wskazując na strukturalne nieprzystosowanie ONZ do stosowania przymusu[121].

2.5. Próby reformy systemu przeciwdziałania konfliktom

2.5.1. Kryzys uniwersalnej koncepcji bezpieczeństwa

U podstaw ukształtowania się uniwersalistycznej koncepcji bezpieczeństwa legło przekonanie, że pokój jest niepodzielny i powinien być zapewniony na drodze uniwersalnych rozstrzygnięć. Aktualnie w ramach tej koncepcji funkcjonuje model bezpieczeństwa zbiorowego oparty na bazie ONZ. Obecnie uniwersalistyczna koncepcja bezpieczeństwa przeżywa wyraźny kryzys. Nadzieje pokładane w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, funkcjonującego w ramach ONZ, w znacznej mierze nie sprawdziły się. Organizacja nie radzi sobie ze znalezieniem formuły skutecznej w rozwiązywaniu konfliktów a jednocześnie akceptowanej przez wszystkie państwa[122]. Wpłynęły na to następujące zjawiska.

Po pierwsze, okazało się, że cechą okresu pozimnowojennego stał się brak nadrzędnego, wspólnego interesu, wymuszającego dyscyplinę i gotowość do działania w ramach instytucji wielostronnych.

Po drugie, na arenie międzynarodowej pojawiło się szereg nowych państw, na skutek czego sytuacja w ONZ oraz innych organizacjach międzynarodowych uległa zmianie. Zachodni system wartości, który legł u podstawy założeń większości z nich

---

[121] J. Ciechański, *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju...*, wyd.cyt., s. 446-447.

[122] Zagrożenia wynikające z relacji pomiędzy poszczególnymi państwami a ONZ a szczególnie relacji USA-ONZ pozostających raczej w stanie ciągłego konfliktu za sobą niż harmonijnej współpracy, zob.: D. Moisi, *Les Nations unies entre paix incertaine et justice sélective*, Ramses 2002, s. 62-63.

przestał być dominującym. Po ustaniu tradycyjnego zagrożenia, w centrum zainteresowania znalazły się interesy narodowe poszczególnych państw. Jednocześnie nieznaną dotychczas siłę pokazał nacjonalizm.

Po trzecie, w praktyce prowadzenia operacji pokojowych pojawiły się zjawiska, które spowodowały obawy części państw, dotyczące przestrzegania zasady suwerenności i nie mieszania się w sprawy wewnętrzne[123].

Ponadto, praktyka pokazała, że skuteczna reakcja systemu bezpieczeństwa międzynarodowego na spory i zjawiska kryzysowe jest bardziej prawdopodobna w sytuacji, gdy w grę wchodzą interesy krajów uznawanych za mocarstwa.

W konsekwencji powstały warunki dla ożywienia dyplomacji bilateralnej i regionalnej. Doprowadziło to, między innymi do powstania sytuacji, w której organizacje regionalne za przyzwoleniem ONZ samodzielnie interweniowały w różne kryzysy i konflikty[124]. Pojawiły się także innowacje w technice operacji pokojowych w postaci nadzorczych operacji pokojowych, realizowanych przez ONZ w sytuacji zaangażowania organizacji regionalnych w procesy rozwiązywania konfliktów (Liberia, Gruzja). Do realizacji zadań z zakresu humanitarnego włączono organizacje pozarządowe. Pomimo, iż dysponują skromnymi środkami i funduszami wykonują tego typu zadania efektywnie, z zaskakującą sprawnością.

Pomimo powszechnej krytyki funkcjonowania mechanizmów zapobiegania i rozwiązywania konfliktów, opartych na mechanizmach zawartych w Karcie NZ przeważa pogląd, iż niezbędne jest istnienie uniwersalnej organizacji odpowiedzialnej za pokój i zbiorowe bezpieczeństwo oraz forum uzgadniania sprzecznych interesów. Pewnym zagrożeniem dla takiej pozycji Organizacji może okazać się ewolucja; od systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w kierunku międzynarodowych służb socjalnych i humanitarnych, mało skutecznych bo skrajnie upolitycznionych[125]. W ostatnim okresie coraz częściej wyrażany jest pogląd, iż ONZ pozbawiana jest części uprawnień w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego, na rzecz organizacji

---

[123] Zob. *Dokument końcowy X Konferencji Szefów Państw i Rządów Krajów Niezaangażowanych*. Jakarta 1-6.10.1992.

[124] Pierwszym aktem uznania istotnej roli takiej organizacji przez ONZ była decyzja RB przekazująca OJA kontrolę nad realizacją rezolucji dotyczącej wycofania obcych wojsk z Konga. Zob.: J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych1945-1994*, SCHOLAR, s. 176.

[125] Zob.: Cziomer, Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, wyd.cyt.

regionalnych (szczególnie NATO)[126]. Szczególnie wyraźnie pokazują to ostatnie dwie duże operacje w Kosowie (*MINUK*) i Timorze Wschodnim (*MINUTO*).

W latach 90. odpowiadając na wyzwania i potrzeby współczesności ONZ dokonała kilku prób reorganizacji operacji pokojowych. Pierwsza z nich, przeprowadzona w 1992 roku, oparta była na Raporcie Sekretarza Generalnego *Agenda dla Pokoju* i jego Suplemencie (1995), a druga, zapoczątkowana w roku 2001, na tzw. Raporcie Brahimiego[127]. O ile pierwsza próba nie bardzo się udała, o tyle drugi i kolejne raporty mają większe szanse gdyż opierają się na bardziej realnych założeniach[128].

2.5.2. Pogram dla Pokoju

Biorąc pod uwagę strukturę organizacyjną nie przystającą do wymogów aktualnej rzeczywistości, postępujący kryzys finansowy oraz oczekiwania społeczności międzynarodowej Sekretarz Generalny Butros Butros Ghali opublikował w 1992 r. raport zawierający podstawowe kierunki reformy ONZ pod nazwą „Program dla pokoju"[129]. Wśród zaproponowanych rozwiązań szczególnie interesującymi były:

- pomysł bardziej aktywnych operacji pokojowych;
- zwiększenie zdolności ONZ do prowadzenia akcji przymusowych na rzecz utrzymania pokoju;
- wzmocnienie pozycji Sekretarza Generalnego, włączając w to zwiększenie możliwości niezależnej oceny zagrożeń pokoju, wynikających z zagrożeń nowego typu: potencjalnych katastrof ekologicznych, nuklearnych, klęsk żywiołowych, masowych migracji, głodu, epidemii.

---

[126] Zob.: M. Bertrand, *L'ONU et la sécurité à l'échelle planétaire*, Politique Étrangére 2/2000, s. 376-377.

[127] Dokument nr A/55/305, S/2000/809 oraz raport o implementacji A/55/501, http://www.un.org/french/peace/reports/peace_operations/docs/part2,3,4,5.htm.

[128] Por. R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, ASKON, Warszawa 2002, s. 386-387.

[129] B.B. Ghali, *An Agenda for Peace*, New York 1992 (A/50/60/S), *A Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, New York 1995.

- reforma systemu finansowania Organizacji[130].

Program zawierał zestaw nowatorskich propozycji dotyczących regulowania współczesnych konfliktów w różnych ich fazach. Wyróżnił w tym zakresie cztery zasadnicze obszary działania:

- dyplomację prewencyjną, w tym wczesne ostrzeganie i prewencyjne rozmieszczenie sił ONZ[131];
- tworzenie pokoju (*peace-meking*, w tym także wymuszanie pokoju);
- utrzymanie pokoju (*peace-keeping*);
- budowanie pokoju po zakończeniu konfliktu (*post-conflikt peace-building*: odbudowa struktur państwowych, zapobieganie nawrotowi konfliktu), w tym proces rozminowania terenu.

W sferze działań ekonomicznych program przewidywał między innymi utworzenie zbiorczego budżetu operacji pokojowych, a ponadto pakiet nowatorskich propozycji przewidujących:

- upoważnienie Sekretarza Generalnego do zaciągania pożyczek komercyjnych;
- wprowadzenie podatku od sprzedaży broni konwencjonalnej objętej ONZ-owskim Rejestrem Transferu Broni i od międzynarodowych biletów lotniczych;
- zwolnienia podatkowe od prywatnych wpłat na rzecz ONZ[132].

Ponadto w sferze organizacyjno-funkcjonalnej propozycje przewidywały utworzenie: doraźnych sił ONZ uprawnionych do stosowania siły, instytucji spełniającej rolę Sztabu Generalnego ONZ oraz regionalnych ośrodków dyplomacji prewencyjnej i budowania pokoju przed i po konflikcie.

Rada Bezpieczeństwa nie uwzględniła sugestii powołania sił ONZ a Zgromadzenie Ogólne propozycji finansowych w następstwie czego SG w 1995 r. opublikował Suplement do Programu w którym zawarł mniej radykalne propozycje. W związku ze stwierdzeniem istotnych zmian w charakterze konfliktów (obecnie

---

[130] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 444.

[131] Por. G. Evans, *Współpraca dla pokoju* , wyd. cyt, s. 67.

[132] Tamże, s. 215.

większość stanowią konflikty o charakterze wewnętrznym) postuluje w nim odstąpienie od tradycyjnego modelu operacji pokojowej oraz rozszerzenie go o działania odbudowujące struktury gospodarcze, społeczne oraz przywracające skuteczne rządy. Utworzenie sił w pogotowiu (*peace enforcement units*) pozostających w dyspozycji RB, stacjonujących na własnym terenie i pozostających w gotowości do włączenia się na wezwanie w każdą operację (za zgodą rządów ich krajów), z gotowością do działania w rejonie konfliktu, do 48 godzin. Uwzględniono również szacowanie i podczas podejmowania decyzji, strat ponoszonych przez państwa, w wyniku stosowania różnorodnych sankcji

2.5.3. Program dla rozwoju

Próby realizacji misji o bardzo rozbudowanym mandacie doprowadziły do przykrych porażek (w Somalii i byłej Jugosławii). Zrodziły one postulaty poszukiwania poprawy efektywności oddziaływania ONZ, poprzez przemieszczenie wysiłków ze sfery militarnej (misje ONZ) na programy pomocowe w sferze budowania demokracji, rozwoju wolnego rynku i gospodarczej współzależności, które stanowią przychylniejszy grunt do rozwiązywania konfliktów dla instytucji. międzynarodowych. W połączeniu z niezbyt przychylnym przyjęciem stosunkowo radykalnych propozycji zawartych w Programie dla pokoju, Sekretarz Generalny w czerwcu 1994 r. przedstawił zestaw nowych propozycji pod hasłem Program dla rozwoju[133]. Ghali zaproponował zestaw przedsięwzięć obejmujący między przede wszystkim:

- dialog na rzecz rozwoju na forum Zgromadzenia Ogólnego;
- organizowanie specjalnych sesji ZO ONZ poświęconych tej problematyce;
- przegląd programów pomocowych na rzecz rozwoju dokonywany przez Radę Gospodarczo-Społeczną (*ECOSOC*).

---

[133] Zob.: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.*, wyd.cyt., s. 363-373.

Ponadto, w dokumencie został przedstawiony bliżej nie sprecyzowany projekt wprowadzenia „prewencyjnego i naprawczego rozwoju", do mechanizmów dyplomacji prewencyjnej i budowy pokoju.

Rekomendacje zawarte w raporcie panelu, który pracował pod przewodnictwem Lakharda Brahimiego obejmują szeroki zakres zagadnień dotyczących operacji pokojowych ONZ, odnoszących się do doktryny i strategii *peacekeepingowej*, zdolności ONZ do szybkiego ustanawiania i skutecznego kierowania operacjami pokojowymi, struktury etatowej i organizacyjnej Sekretariatu ONZ, zwłaszcza Departamentu Operacji pokojowych (*DPKO*), a także zabezpieczenia finansowego misji pokojowych.

Szczególnie istotną kwestią jest potwierdzenie, iż operacje pokojowe ONZ (*peace operations*) oznaczają trzy zasadnicze rodzaje działalności: zapobieganie konfliktom, utrzymanie pokoju i budowanie pokoju. Raport sugeruje konieczność wzmocnienia potencjału Organizacji i poprawę koordynacji działań w zakresie zapobiegania konfliktom i budowowania pokoju.

W zagadnieniach dotyczących utrzymania pokoju za ważną uznano konieczność umożliwienia „błękitnym hełmom" wypełniania zadań mandatowych, m.in. poprzez zapewnienie zdolności do samoobrony oraz obrony wszystkich komponentów misji, zgodnie z zaostrzonymi przepisami dotyczącymi zasad użycia siły (*robust rules of engagement*). Zwrócenie uwagi na elementy siłowe w operacjach pokojowych nie jest jednoznaczne ze zwrotem w kierunku wymuszania pokoju (*peace enforcement*). Pod tym pojęciem rozumiano niektóre formy działań, które nadal mieszczą się w szeroko zdefiniowanym pojęciu samoobrony w oparciu o postanowienia VI Rozdziału Karty NZ. Zasadność takiego podejścia potwierdziły wydarzenia w Sierra Leone (*UNAMSIL*). Raport nie zajął wyraźnego stanowiska w kwestii „wymuszania pokoju", ograniczając się do stwierdzenia, iż ta forma działań w dotychczasowej praktyce powierzana była organizacjom regionalnym.

W zagadnieniach dotyczących mandatów operacji pokojowych podkreślono konieczność ich jasności, jednoznaczności i realizmu. Wiąże się to z koniecznością odstąpienia przez Radę Bezpieczeństwa od przyjmowania mandatów zawiłych i mało

przejrzystych, które odzwierciedlają złożoność sytuacji w danym rejonie lecz nie gwarantują bezpiecznego wypełniania zadań mandatowych.

W kontekście realności i wiarygodności misji pokojowych znalazła się propozycja uwarunkowania przyjęcia przez Radę Bezpieczeństwa mandatu ustanawiającego operację pokojową, od uzyskania zapewnienia Sekretarza Generalnego o możliwości skompletowania wymaganych sił i środków.

Wiele uwagi poświęcono znaczeniu starannego opracowania mandatu oraz dokładnych konsultacji z państwami – kontrybutorami.

Za szczególnie ważną dla podniesienia skuteczności działań ONZ w zakresie zapobiegania konfliktom uznano konieczność zapewnienia szybszego i pełniejszego dostępu do informacji, dotyczących sytuacji kryzysowych.

W zakresie istotnej poprawy zdolności Organizacji do szybkiego rozmieszczenia wojsk w rejonie konfliktu (*rapid deployment*) za kluczową uznano zdolność do zapewnienia w możliwie krótkim czasie personelu wojskowego i cywilnego dla potrzeb misji. Związane jest to z koniecznością dalszego doskonalenia systemu „*stand-by arrangements*" (*UNSAS*).

Wszystkie te zalecenia wymagały poważnego wzmocnienia mechanizmu logistycznego operacji. W tym zakresie w bazie w Brindisi ma znajdować się w gotowości 5 zestawów logistycznych mających zabezpieczyć początkowe etapy rozwijania misji.

W celu usprawnienia procesu planowania i bieżącego kierowania operacjami pokojowymi zaproponowano utworzenie Zintegrowanych Zespołów Zadaniowych ds. Misji Pokojowych (*IMTT*)[134].

---

[134] Szerokie omówienie rekomendacji oraz stanowiska RP w tym zakresie zawiera: *Stanowisko St. Przedstawicielstwa RP przy ONZ w kwestii raportu panelu powołanego przez SG ONZ*, Nowy Jork 16.10.2000.

2.6. System Szybkiego Reagowania ONZ (*UN Standby Arragements System*)

Na początku 1993 r. Sekretarz Generalny ONZ powołał specjalny zespół studyjny z zadaniem wypracowania i wdrożenia koncepcji *Systemu Szybkiego Reagowania* (*UNSAS*). Po upływie roku, 16 kwietnia 1994 r. zespół przedstawił efekty swojej pracy reprezentantom państw członkowskich, rozpoczynając tym samym fazę konsultacyjną projektu. W toku konsultacji członkowie zespołu odwiedzili około 50 państw, a ze wszystkimi pozostałymi, zainteresowanymi krajami prowadzili rozmowy poprzez ich stałe przedstawicielstwa w Nowym Jorku[135].

Celem fazy konsultacyjnej było:

- rozwinięcie koncepcji *Stand-by arrangements*;
- uzyskanie poparcia organów decyzyjnych państw członkowskich;
- zbadanie możliwości udziału ze strony zainteresowanych państw.

Po zakończeniu prac studyjnych, część zespołu została przekształcona w komórkę, w ramach *Departamentu Operacji Pokojowych Sekretariatu ONZ* z zadaniem wdrożenia Systemu.

Pomimo początkowego sceptycyzmu państwa wyraziły polityczną wolę uczestnictwa w systemie *Stand-by arrangements*[136]. Wśród państw, które zgłosiły chęć uczestnictwa, znajdują się prawie wszyscy dotychczasowi uczestnicy operacji pokojowych. Pomimo, iż zadeklarowana liczba personelu wynosi w chwili obecnej około 105 400 żołnierzy nie pokrywa to jeszcze w pełni wszystkich potrzeb. Brak jest jeszcze jednostek zabezpieczenia, logistycznych, łączności, inżynieryjnych i medycznych oraz sił policyjnych. Osiągnięty czas gotowości, do uruchomienia sił waha się w przedziale od 7 do ponad 90 dni, a więc powyżej ustalonego limitu 30 dni (40% - 30 dni i poniżej; 16% - 60 dni; 3% - 90 dni; 41% - powyżej 90 dni).

---

[135] Zob.: http://www.org/pub/clw/un.unstand.html.

[136] Podstawy koncepcji Systemu Szybkiego Reagowania będącego w dyspozycji ONZ przedstawił Sekretarz Generalny, [w:] *Agenda for peace: Preventive diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (A/47/277-S/24111) i raporcie z dn. 14.03.1994 r. *Improving the UN for Peacekeeping* (A/48/403-S/26450). Szerokiej analizy tego systemu oraz porównania możliwości kontyngentów różnego rodzaju oraz ich szerokiej analizy finansowej dokonano w Kanadzie [w:] *Une capacité de réaction rapide pour l'ONU*.

Potrzebne siły i środki zostały przez zespół studyjny tak sklasyfikowane, aby nawet najmniejsze państwa miały możliwość partycypowania, w wybranej kategorii odpowiadającej ich potencjałowi i możliwościom wojskowym[137].

Uzgodnione w ten sposób siły pozostają w swych macierzystych miejscach dyslokacji w gotowości do wypełniania zadań lub funkcji wynikających z decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ.

W wyniku praktycznej realizacji założeń systemu *Stand-by arrangements* w dyspozycji Narodów Zjednoczonych znalazłyby się tzw. *Stand-by forces* (siły będące w gotowości do szybkiego wykorzystania /rozwinięcia/w operacjach pokojowych ONZ).

Zaproponowano następujące zasady funkcjonowania tych sił:

W razie konieczności Sekretarz Generalny zwracałby się z prośbą o wydzielenie zadeklarowanych sił i środków, które byłyby użyte, po uprzedniej zgodzie państwa-kontrybutora, jedynie przy rozwijaniu nowych misji lub wzmacnianiu już istniejących. Jednostki lub personel byłyby wymieniane po okresie 6 miesięcy, a państwa wystawiające kontyngenty nie miałyby obowiązku zabezpieczania zmienników. Oczekuje się, że jednostki wojskowe wydzielone do sił *Stand-by* pozostawałyby w gotowości operacyjnej, z pełnym wyposażeniem w sprzęt niezbędny do wykonywania ich funkcji.

W celu zagwarantowania wysokiej efektywności systemu zakładano konieczność posiadania dokładnych informacji o deklarowanych siłach i środkach. Informacje te byłyby przechowywane w systemie komputerowej bazy danych, zabezpieczając proces planowania operacji pokojowych, zapewniając jednocześnie sprawną organizację przemieszczenia sił i środków do rejonu misji.

Pododdziały powinny być wyszkolone według tych samych standardów, stosować te same procedury operacyjne oraz posiadać zunifikowany sprzęt. W celu doskonalenia współdziałania i osiągnięcia gotowości do przemieszczenia, w krótkim czasie od podania sygnału, muszą regularnie uczestniczyć we wspólnych ćwiczeniach.

---

[137] Udział w systemie Szybkiego Reagowania ONZ zadeklarowały 84 kraje, z tego 61 państw przekazało dane o zgłoszonych siłach i środkach.

Koszty użycia jednostek wojskowych oraz sprzętu w rejonie misji byłyby przedmiotem refundacji dokonywanych przez ONZ, natomiast koszt utrzymania i szkolenia tych sił i środków w okresie pobytu na terytorium państwa kontrybutora pokrywałoby to państwo.

Porozumienia między ONZ a krajami mogą być zawarte w formie *Memorandum of Understanding - MoU* (forma powszechnie używana w stosunkach pomiędzy krajami NATO). Zawierają one załączniki z wyszczególnionymi siłami i środkami, podanymi czasami ich gotowości do użycia oraz warunkami ich wykorzystania. Zakładano, że porozumienia *MoU* (*Memorandum of Understanding*) uaktualniane będą corocznie. Akceptowane są również inne formy porozumień, np. nota werbalna[138].

Według zasad zaproponowanych przez Sekretariat ONZ przyjęte zobowiązania nie mają charakteru obligatoryjnego i państwo - kontrybutor może nie przyjąć wezwania ONZ.

Z inicjatywy kanadyjskiej od początku 1996 r. odbyło się w Nowym Jorku kilka konferencji Grupy Roboczej „Przyjaciół Szybkiego Rozwinięcia". Na spotkaniach tych, z udziałem m.in. reprezentanta Stałego Przedstawicielstwa RP przy Narodach Zjednoczonych, ustalono, że istnieje potrzeba powołania Kwatery Głównej Szybkiego Rozwinięcia (*Rapidly Deployable Headquarters*).

W pierwszym etapie planowano utworzyć zespół wdrożeniowy (sztab) w Nowym Jorku. Jego członkowie pracowaliby na zasadach oddelegowania - na koszt kraju wysyłającego.

Zakładano, iż Komenda Główna docelowo będzie złożona ze sztabu liczącego ośmiu oficerów oddelegowanych na 2 lata i opłacanych przez państwa członkowskie - tworzących samodzielną jednostkę organizacyjną w ramach DPKO oraz kilkudziesięcioosobowej grupy oficerów, którzy na stałe pozostawać będą w swoich krajach, w gotowości do wykorzystania.

---

[138] *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, wyd.cyt.

W wypadku konfliktu - na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa (bez dodatkowej zgody państw delegujących oficerów) - Kwatera Główna rozmieszczana byłaby w trybie pilnym na okres do 6 miesięcy w rejonie przyszłej operacji pokojowej.

Podstawowym zadaniem Kwatery Głównej rozmieszczonej w rejonie konfliktu byłoby przygotowanie operacyjne i logistyczne działań właściwego Dowództwa misji pokojowej oraz, w okresie początkowym, kierowanie operacją.

W grudniu 1994 roku rozpoczęto prace nad utworzeniem Wielonarodowej Brygady Sił Szybkiego Rozwinięcia ONZ (*Multinational United Nations Stand-dy Forces High Readiness Brigade - SHIRBRIG*)[139].

Wykorzystanie brygady możliwe jest jedynie w oparciu o mandat Rady Bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami Rozdziału VI Karty NZ (bez użycia siły).

W pierwszym rzędzie *SHIRBRIG* przeznaczona jest do szybkiego rozwinięcia, w ramach operacji o ograniczonym czasie trwania. Głównym celem będzie zapobieganie i nadzorowanie (kontrolowanie) kryzysów i humanitarnych sytuacji wyjątkowych[140]. Planowane dla brygady rodzaje działań obejmują:

- rozmieszczenie prewencyjne, nadzorowanie przerwania ognia lub innych porozumień;
- rozdzielenie walczących stron;
- pomoc humanitarną i inne rodzaje działań typowych dla misji pokojowych, a w szczególności do ochrony sił własnych i innych agencji ONZ.

W ramach tych działań opracowano zestawienie typowych zadań, które obejmuje:

- utrzymywanie stałych kontaktów ze stronami konfliktu i instytucjami, łącznie z organizacjami pozarządowymi;
- prowadzenie negocjacji i mediacji pomiędzy stronami konfliktu na wszystkich szczeblach;
- nadzorowanie wprowadzania w życie oraz monitorowanie zawieszenia broni;

---

[139] Inicjatywę zgłosiła strona duńska w czasie spotkania ministrów obrony Danii, Niemiec i Polski w 1994 roku.

[140] Szczegółowe informacje dotyczące *SHIRBRIG* zob. http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/

- zorganizowanie warunków bezpieczeństwa w rejonie misji, łącznie z ochroną personelu i instalacji, rozminowaniem itp.;
- kontrola uchodźców, ludności wysiedlonej i wojsk stron konfliktu, łącznie z zadaniami dotyczącymi przejmowania i magazynowania broni;
- rozwinięcia i prowadzenia aktywnego systemu informacyjnego i rozwijanie stosunków ze społecznością lokalną.

Zakłada się całkowitą samodzielność brygady oraz 60 dniowy okres samowystarczalności.

2.7. Wnioski

Konflikty, bezmiarem zniszczeń i nieszczęść na obszarach nimi dotkniętych, ukazały słabości międzynarodowego prawa pokoju i bezpieczeństwa oraz uprawnień instytucji stojących na jego straży. Wypracowane z trudem kompetencje i procedury stosowane przez instytucje, strzegące międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa okazały się w wielu przypadkach bezradne, wobec agresywnych poczynań polityków i masowego terroru wobec ludności cywilnej.

Nowe warunki wskazały na sprzeczności pomiędzy prawem narodów do samostanowienia i ochroną praw człowieka, a zasadą poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej. Ukazały również dylemat pomiędzy zakazem użycia siły i obowiązków rozwiązywania problemów na drodze współpracy a odpowiedzialnością Rady Bezpieczeństwa za utrzymanie pokoju. Wszystkie te problemy ukazały słabość systemu ONZ oraz jego ograniczonej przydatności do rozwiązywania problemów pokoju i bezpieczeństwa. Postanowienia art. 51 Karty NZ zakładające istnienie konkretnego agresora oraz dokonanie agresji jako podstawy do uruchomienia zbiorowej samoobrony nie umożliwiały opanowania konfliktu a wprost przeciwnie, rygorystycznie rozumiane uniemożliwiłyby szybkie i skuteczne jego opanowanie.

Niezbyt pozytywnie natomiast oceniane są tzw. grupy kierownicze *ad hoc*. Dominuje opinia, iż: „Są one za duże, aby mogły efektywnie pomagać w zarządzaniu.

lch istnienie powoduje przy tym zbyt duży rozdźwięk między ich członkami a pozostałymi państwami pod względem stopnia poinformowania"[141].

[141] P. Świtalski, *Rola KBWE*..., wyd.cyt., s. 39.

Rozdział 3

ROLA OBWE W BUDOWANIU SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA KOOPERACYJNEGO

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (do 31 grudnia 1994 roku Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) w latach 1975-1992 funkcjonowała jako wielostronny dialog między państwami[142]. Początkowo, jego celem było zajmowanie się całokształtem spraw składających się na bezpieczeństwo europejskie, a więc zagadnieniami politycznymi, wojskowymi, gospodarczymi, naukowo–technicznymi, ekologicznymi i humanitarnymi. Istotną cechą funkcjonowania KBWE była metoda dochodzenia do uzgodnień przez dialog i współpracę polityczną. Powstałe w ich wyniku decyzje miały charakter zobowiązań politycznych nie pozbawionych jednak pewnego znaczenia prawnego[143].

Podobnie, jak i inne międzynarodowe organizacje i instytucje, Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) stanęła wobec nowych wyzwań wynikających ze zmian w środowisku międzynarodowym zupełnie nieprzygotowana. Jej cele i struktury związane były głównie z istnieniem systemu Wschód – Zachód. Tak więc o jej przyszłej roli i znaczeniu decydowało tempo i jakość procesów przystosowawczych do kierunków rozwoju wydarzeń na arenie międzynarodowej a szczególnie w Europie.

Niezależnie od skromnych początków i trudności adaptacyjnych, OBWE osiągnęła na tym polu znaczące sukcesy, pozwalające na stwierdzenie, iż przystosowała się do nowych potrzeb szybciej niż inne organizacje.

Po rozpadzie ZSRR i przeobrażeniach w Europie Środkowo – Wschodniej, rozpoczęła się debata nad nową "architekturą bezpieczeństwa". Pojawiło się poważne

---

[142] Decyzje o zmianie nazwy podjęto na Spotkaniu Szefów Państw lub Rządów Państw KBWE w Budapeszcie 6 grudnia 1994. Zmiana ta nie wpłynęła na charakter zobowiązań podjętych w ramach KBWE ani też na status organizacji i jej instytucji.

[143] Szerzej zob. A. D. Rotfeld. *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*. PISM, Warszawa 1990, s.46-50.

zagrożenie konfliktami lokalnymi. KBWE/OBWE próbowała odnaleźć swoje miejsce, w tej zmienionej rzeczywistości, wnosząc unikalny wkład w rozwiązywanie problemów w regionie. Dominujące dotychczas problemy: kontroli zbrojeń i uzbrojenia oraz towarzyszących im środków weryfikacji, a także stabilności konwencjonalnych i wojskowych środków budowy zaufania straciły relatywnie na wartości[144]. Jednym z priorytetów dla KBWE/OBWE stało się zapobieganie konfliktom zbrojnym[145]. Wykształciła ona szereg instytucji i mechanizmów, które regulują tę dziedzinę aktywności państw - uczestników.

Aktywność OBWE, w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym jest jednym z jej zasadniczych jej zadań i wynika z kilku powodów:

- po pierwsze, celem organizacji jest stabilny i bezpieczny region Europy, a przyjęcie w poczet członków państw postkomunistycznych, wymagało wspólnych działań, w których OBWE pragnęła być forum dla rozwiązywania związanych z tym problemów;
- po drugie, historyczny wkład w bezpieczeństwo regionu europejskiego, z wydzielonymi „trzema koszykami" aktywności powodowało, że organizacja czuła się odpowiedzialna za kontynuację dialogu politycznego, poszerzonego o kwestię zapobiegania konfliktom zbrojnym (funkcjonalnie, zapobieganie konfliktom związane jest z każdym z „koszyków": wymiarem politycznym, wymiarem ludzkim i ekonomicznym)[146];
- wreszcie, po trzecie, OBWE jest nietypową organizacją międzynarodową, która rządząc się zasadą konsensusu tworzy tzw. miękkie gwarancje bezpieczeństwa przez co staje się elastyczna wobec nowych wyzwań w sferze bezpieczeństwa oraz bardziej „atrakcyjna" dla uczestników[147].

---

[144] A. Prystrom, *Centrum Zapobiegania Konfliktom w Wiedniu jako element struktury bezpieczeństwa regionalnego*, [w:] *Polityczno prawne aspekty zapobiegania konfliktom i pokojowego rozstrzygania sporów w systemie KBWE*, Studia i Materiały PISM, Warszawa 1992 r., nr 49, s. 30.

[145] P. Świtalski, *Rola KBWE w rozwiązywaniu konfliktów*, „Sprawy Międzynarodowe", 1993, nr 4, s. 27.

[146] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1998.

[147] Szerzej na ten temat piszą: J. Menkes, *Ewolucja charakterystyki normatywnej tekstów międzynarodowych w procesie KBWE* oraz A. Towpik, *Polityczne uwarunkowania oraz możliwości zawarcia ogólnoeuropejskiego traktatu bezpieczeństwa*, [w:] *Polityczno prawne aspekty...*, wyd.cyt., s. 13-21.

3.1. Problemy bezpieczeństwa międzynarodowego na obszarze OBWE

Raport SIPRI *Przyszłe bezpieczeństwo Europy – katalog problemów* wskazuje na cztery główne kategorie zagrożeń dla pokoju i stabilności w Europie. Do najistotniejszych zaliczono:

- nawrót konfliktów etnicznych i religijnych;
- niestabilność polityczna;
- napięcia społeczne;
- zagrożenie ekologiczne.

Raport, podobnie jak szerokie grono współczesnych badaczy problematyki bezpieczeństwa, wyraźnie rozgranicza pojęcia wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego[148]. Do kategorii wyzwań rozumianych jako podstawowe zadania dla uczestników europejskiego systemu bezpieczeństwa raport zaliczył:

- groźbę renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa;
- problem sterowalności systemu międzynarodowego bezpieczeństwa, a w tym strategie i mechanizmy opanowywania kryzysów oraz zapobiegania konfliktom;
- problem skutecznego monitorowania narastania kryzysów wewnątrzpaństwowych (zespół środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz wypracowywanie mechanizmów wczesnego ostrzegania);
- regulację i kontrolę proliferacji broni.

Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego na terenie Europy, po załamaniu się systemu dwubiegunowego nabiera dynamiki. Początkowo największym zagrożeniom stała się destabilizacja ustrojowa, części byłych państw socjalistycznych. Zagrożenie to rychło ustąpiło palmę pierwszeństwa agresywnemu nacjonalizmowi, który szybko doprowadził do konfliktów etnicznych, wewnętrzpaństwowych a następnie międzynarodowych. Konflikty te, nawet opanowane, prowadzą do długotrwałych, szkodliwych następstw, których wynikiem są:

---

[148] Aktualną analizę wyzwań i zagrożeń zawiera Karta Bezpieczeństwa Europejskiego OBWE ze Stambułu (listopad 1999 r.). Zob.: „Przegląd NATO", nr 5/2000, s. 23.

- dążenia separatystyczne zwartych grup przejawiających się w zamiarach tworzenia własnych państw bądź w chęci przyłączenia do „macierzy" (Kosowo, Nadniestrze, Nagorny Karabach, Południowa Osetia);
- odżywanie dawnych sporów granicznych;
- problemy mniejszości narodowych będących niekiedy przedmiotem dyskusyjnej polityki władz państwowych, jak również ingerencji ze strony państw „macierzystych" sprawy wobec mniejszości węgierskiej w Rumunii, na Słowacji i w b. Jugosławii, sprawy mniejszości rosyjskiej w Estonii (tureckiej w Bułgarii, albańskiej w Macedonii);
- waśnie religijne wzmacniające nacjonalizm (Czeczenia, b. Jugosławia);
- wojny domowe w państwach wieloetnicznych (np. Bośnia i Hercegowina)[149].

3.2. Instytucjonalizacja OBWE

W deklaracji szczytu budapeszteńskiego z 6 grudnia 1994 r. zawarto określenie KBWE jako „struktury bezpieczeństwa", która powinna odgrywać podstawową rolę (...) w budowaniu bezpiecznej i stabilnej wspólnoty, niepodzielnej i wolnej"[150].

Realizacja tej zasady wymaga skuteczności, co wiąże się z posiadaniem przez nią statusu organizacji międzynarodowej oraz wynikających z niego kompetencji międzynarodowych. Funkcje ogólne, wynikające z prawa międzynarodowego, w tym przypadku należy uzupełnić, o funkcje będące wynikiem nowych wyzwań i potrzeb charakterystycznych dla regionalnej organizacji bezpieczeństwa w szczególności:

- ustanowienie takiej organizacji poprzez dobrowolne porozumienie państw;
- nadanie jej stałego charakteru;
- określenie jako instrumentów dobrowolnej współpracy;

---

[149] Zob.: S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm – konflikty narodowościowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 1995.

[150] KBWE. Dokument budapeszteński 1994 r. Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze, Warszawa 1995, s. 1.

- sformułowanie zadań mających na celu zapobieganie konfliktom, pokojowe rozstrzyganie sporów oraz *peace-keeping*[151].

OBWE praktycznie akcentuje wolę spełnienia tych tradycyjnych i współczesnych wymagań. W tym kierunku zmierzają przemiany i adaptacja tej organizacji.

Obecnie OBWE jest najliczniejszą organizacją regionalną na świecie (należy do niej 55 państw). Ponadto sporo państw poszukuje bliższych form stowarzyszenia i współpracy z OBWE („śródziemnomorskie państwa nieuczestniczące", Japonia i Republika Korei).

OBWE korzysta z czynnego i biernego prawa legacji. W Wiedniu (przy Sekretariacie OBWE) i w Hoburgu (stałym miejscu obrad) akredytowały się prawie wszystkie państwa, uczestniczące na szczeblu ambasadorów, określając swoje przedstawicielstwa jako „misje", „delegacje" lub „przedstawicielstwa". Organizacja jest reprezentowana przy ONZ, w Nowym Jorku oraz posiada tzw. misje OBWE w terenie w kilku państwach oraz specjalne przedstawicielstwa na Azję Środkową, z siedzibą w Taszkiencie.

OBWE od szczytu paryskiego (1990) stopniowo postępowała w kierunku instytucjonalizacji i rozbudowy struktur zdolnych do realizacji zadań i międzynarodowego współdziałania. Struktury OBWE nie mają zwartego i biurokratycznego charakteru i zatrudniają tylko około 110 osób. Organy tej struktury są zróżnicowane i można je sklasyfikować w kilku kategoriach:

- polityczne: Spotkania Szefów Państw lub Rządów, czyli „Szczyt", Rada Ministerialna, Urzędujący Przewodniczący, Wysoka Rada (Praga), Stała Rada (Wiedeń);
- specjalne i autonomiczne: Forum do spraw Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa;
- wyspecjalizowane: Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych (HCNM – Haga), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR – Warszawa);

---

[151] Szerzej zob.: A.D. Rodfeld, *Europejski system bezpieczeństwa, in statu nascendi*, Warszawa 1990. Funkcje wynikające z prawa międzynarodowego zob.: R. Bierzanek, J. Symonidas, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1985, s. 285.

- administracyjne: Sekretariat (Wiedeń, archiwum – Praga), Sekretarz Generalny;
- nieformalne, powoływane *ad hoc* (np. Grupa Mińska).

Niezależnie od struktur OBWE, ale „w ramach" Organizacji pracują w Wiedniu dwie ważne i aktywne instytucje: Wspólna Grupa Konsultacyjna (JCG) do spraw realizacji Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie oraz Komisja Konsultacyjna do spraw Traktatu o otwartych przestworzach (OSCC). Ponadto, w Genewie ustanowiono Trybunał OBWE do spraw Koncyliacji i Arbitrażu[152].

Przy klasyfikowaniu OBWE, jako organizacji międzynarodowej problemem jest interpretacja podstawy prawnej jej funkcjonowania. OBWE nie posiada statutu oraz nie funkcjonuje na podstawie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej przez państwa –członków organizacji.

Decyzje organizacji mają charakter politycznych i zobowiązania dotyczą w jednakowy sposób wszystkich członków. Decyzje te zobowiązują państwa do określonych zachowań i postaw, stanowią normy polityczne, rozszerzają, wyjaśniają i konkretyzują normy prawne uchwalone w systemie NZ lub Radzie Europy.

Normy OBWE, chociaż nie mają charakter obligatoryjnego, w praktyce uzyskują moc wiążącą, gdyż są wyrazem woli państw.

W związku z tym, iż struktury OBWE tworzono na podstawie rozproszonych w czasie aktów decyzyjnych, w 1994 roku podjęto decyzję o zebraniu tych aktów wraz z uzupełnieniami i korektami w jedną całość. W wyniku tego powstanie jeden dokument – substytut statutu – obejmujący katalog zobowiązań politycznych[153].

Powstał również nowatorski mechanizm nadzoru nad przestrzeganiem przyjętych postanowień (schemat 2).

W dotychczasowym funkcjonowaniu OBWE wyróżnić można dwa okresy:

- stadium dyplomacji konferencji i „dialogu helsińskiego" – do szczytu paryskiego w 1990 r.;
- okres instytucjonalizacji oraz podjęcia działalności operacyjnej organizacji.

---

[152] Podział organów za: J.M. Nowak, *OBWE – między oczekiwaniem a rzeczywistością*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 2/1994, s. 134-135.

[153] Zob. *KWBE. Dokument Budapeszteński 1999*, pkt 28, s. 23.

Jedną z podstawowych sfer działalności stało się dla OBWE zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów. Już w momencie zainicjowania KBWE określiła się jako „porozumienie regionalne w rozumieniu rozdziału VIII Karty NZ", a w Deklaracji budapeszteńskiej jako „struktura bezpieczeństwa obejmująca państwa od Vancouver do Władywostoku".

3.3. Ewolucja funkcji OBWE

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły wymierne osiągnięcie w dziedzinie stabilizowania sytuacji w Europie. Stworzono wówczas podstawy trzech reżimów funkcjonujących w OBWE:

1. CFE – Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie z 19 listopada 1990 r. wraz z Aktem zamykającym rokowania w sprawie stanów osobowych konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie (CFE-1A) z 10 lipca 1992 r. (*Treaty on Conventional Forces in Europe*);

2. CSBMs – postanowienie o środkach budowy zaufania, zawarte w dokumencie konferencji sztokholmskiej (1984-1986) oraz Dokumentach wiedeńskich (1992 i 1994);

3. OSCC – Traktat o otwartych przestworzach z 24 marca 1992 r.

Od czasu Spotkania Wiedeńskiego wszystkie państwa uczestniczące za kluczową, w zakresie umacniania pokoju i bezpieczeństwa w Europie, uznały problematykę praw człowieka i sprawy humanitarne[154]. Wiąże się to ze zwiększaniem zainteresowania problemami wewnętrznymi państw, gdyż właśnie w systemach wewnętrznych zaczęły powstawać największe zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego.

Nowy etap rozwoju organizacji zapoczątkowano na specjalnym spotkaniu szefów państw i rządów uczestników KBWE w Paryżu w 1990 roku. Postanowiono wzmocnić mało sformalizowany proces KBWE poprzez jego instytucjonalizację strukturalną oraz zwiększenie roli dyplomacji prewencyjnej. W rezultacie proces ten zaczął ewoluować w kierunku przekształcenia go w regionalną organizację międzynarodową. Proces ten

---

[154] Szerzej zob. I-V. Ghebali, *La diplomatie de la détente: la CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Éditions Émile Bruylant, Bruxelles 1989.

uwieńczony został oświadczeniem na szczycie Helsinki II (1992 r.) uznającym KBWE za „porozumienie regionalne w rozumieniu rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych" oraz zobowiązaniem do ścisłej współpracy z ONZ, szczególnie na polu zapobiegania i rozwiązywania konfliktów[155].

W 1994 roku podczas odbywającej się w Budapeszcie Konferencji Rewizyjnej, spotkania przeglądowego oraz Spotkania na Szczycie, przywódcy państw KBWE zadeklarowali, że nowa Organizacja (OBWE) stanie się przede wszystkim, podstawowym instrumentem wczesnego ostrzegania, zapobiegania sporom i opanowywania kryzysów w Europie. Decyzje tam podjęte dotyczyły przede wszystkim:

- odgrywania aktywniejszej roli w budowie nowego systemu bezpieczeństwa;
- przyjęcia *Kodeksu Postępowania w Polityczno-Militarnych Aspektach Bezpieczeństwa*;
- współpracy w zakresie umacniania bezpieczeństwa i kontroli zbrojeń;
- zadań w zakresie wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom oraz ich rozwiązywania. Podjęto jednocześnie decyzję o możliwości przeprowadzenia operacji pokojowej OBWE w Górnym Karabachu[156];
- zwiększenia zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów i sytuacji kryzysowych (Gruzja, Mołdowa, państwa bałtyckie).

Postanowiono zintensyfikować współpracę z ONZ, szczególnie w dziedzinie zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywaniu. Stwierdzono jednocześnie, iż OBWE powinna być pierwszą organizacją, która za zgodą państw członkowskich będzie podejmować się rozwiązywania konfliktów powstających na obszarze jej działania[157].

Treść przyjętego *Kodeksu postępowania w polityczno militarnych aspektach bezpieczeństwa* stanowiło 10 zasad postępowania, którymi powinny kierować się państwa we wzajemnych stosunkach pomiędzy sobą. Większość z nich dotyczy

---

[155] *KBWE. Dokument Helsiński 1992. Wyzwania czasu przemian*, PISM, Warszawa, s.11-20.
[156] Zob. Marcinkowski Cz., *Wojna o Górski Karabach*, „Wojsko i Wychowanie", nr 11/96.
[157] *KBWE. Dokument Budapeszteński 1994. Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, PISM, Warszawa 1995, s.11-65.

kwestii bezpieczeństwa a cztery z nich odnosi się bezpośrednio do kwestii przeciwdziałania napięciom międzynarodowym oraz rozwiązywania konfliktów[158].

Kolejny szczyt OBWE (2-3 grudzień 1996 r.) w Lizbonie zajmował się „modelem bezpieczeństwa XXI wieku", a w szczególności komponentami przyszłego modelu bezpieczeństwa. OBWE miała pełnić w tym modelu rolę wiodącą[159]. Istotnym jest, iż obiektywnie oceniono aktualne możliwości organizacji oraz założono zwiększenie operatywności, w zakresie zapobiegania konfliktom, ich kontrolowania oraz rozwiązywania.

W 1997 roku intensywnie pracował Komitet do spraw modelu bezpieczeństwa, a w trakcie prac nad tym modelem uzgodniono jego zasady:

- niepodzielność bezpieczeństwa;
- bezpieczeństwo wszechstronne;
- bezpieczeństwo kooperacyjne.

Uznano, iż OBWE może przypaść rola forum rozwiązywania problemów politycznych (w czym posiada największe doświadczenie) przy założeniu, że aspekty ekonomiczne i militarne pozostaną w innych strukturach (UE i NATO). W przewidywaniu takiego rozwoju sytuacji najistotniejszą rolę odgrywają motywy działań głównych potęg.

Stany Zjednoczone stoją na stanowisku, że priorytetem powinno być umacnianie pozycji NATO w europejskim systemie bezpieczeństwa i jego rozszerzeniu na wschód. USA zastrzega, że OBWE nie może występować w roli koordynatora działań innych organizacji. UE widzi zadania OBWE w wymiarze regionalnym ze szczególnym uwzględnieniem roli na Wschodzie, gdzie miałaby podejmować działania w zakresie dyplomacji, misji obserwacyjnych, operacji pokojowych, ochrony praw człowieka i tworzenia norm zachowania w sferze bezpieczeństwa.

Jeszcze inne jest stanowisko Rosji w tej kwestii. Według koncepcji rosyjskich, OBWE powinna stać się trzonem systemu bezpieczeństwa europejskiego, marginalizując rolę NATO i Stanów Zjednoczonych.

---

[158] Współpracy w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych poświęcone są punkty 18 i 19 w rozdziale VI. Szerzej zob.: *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, wyd. cyt.

[159] Rezultaty Szczytu w Lizbonie zob.: *SIPRI – zapobieganie konfliktom*, Bellona, Warszawa 2000, s. 187-188.

Różnica postaw USA, Rosji i UE bardzo wyraźnie pokazuje stosunek do paneuropejskiej działalności pokojowej.

USA widzą dla Organizacji rolę jednego z trzech filarów w ramach koncepcji „Triple Crown", uważając, iż jest ona dobrym narzędziem m.in. w zapobieganiu konfliktom, osiągając swoje cele na drodze kompromisu pomiędzy dyplomacją a siłą[160]. Stany Zjednoczone argumentują, że chociaż OBWE nie posiada militarnych zdolności zapewnienia pokoju, to ma jednak do odegrania ważną rolę polityczną, wspierając operacje podjęte przez inne organizacje (ONZ, NATO). Czołowym rzecznikiem wzmocnienia OBWE jest Rosja, która widziała dla niej centralną rolę w systemie instytucji działających w Europie. Rosja utrzymuje, że OBWE posiada uprawnienia do prowadzenia operacji pokojowych na podstawie rezolucji ONZ. UE zajęła pozycję pośrednią, nie uznając w pełni żadnego z tych stanowisk[161].

3.3.1. Karta Narodów Zjednoczonych

Szczególnie istotne dla określenia przyszłego funkcjonowania OBWE są zapisy Karty Bezpieczeństwa Europejskiego[162]. Karta jest jedynie porozumieniem politycznie wiążącym i sukces jej implementacji zależeć będzie od woli politycznej Państw-Sygnatariuszy, która w istotny sposób związana jest z problematyką paneuropejskiej działalności pokojowej.

NATO podzielając stanowisko wzmocnienia OBWE nie zgadza się na podporządkowanie jej swoich struktur bezpieczeństwa[163]. W tym zakresie Karta pozostawia działania otwarte, stwierdzając m.in., że: „OBWE może na zasadzie konsensusu i oddzielnie w każdym przypadku podjąć decyzję o odegraniu roli w operacji pokojowej, wliczając w to rolę przywódczą, jeśli państwa członkowskie

---

[160] Zob.: J. Schlosser, *Rola USA w europejskich strukturach bezpieczeństwa*, [w:] *Udział USA w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, ISS, Meritum, Kraków 2000, s. 16-17.

[161] B. Balcerowicz, *Pokój i nie-pokój*, Bellona, Warszawa 2002.

[162] *Charter for European Security*, Sum. Doc /1/99, 19 November 1999.

[163] Szerzej zob.: R. Zięba, *Rola OBWE w budowaniu systemu bezpieczeństwa kooperatywnego*, [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1999, s. 132-133.

zdecydują, że OBWE będzie najbardziej skuteczną i najbardziej efektywną organizacją".

Analiza całego dokumentu według prof. Ghebali z Instytutu Studiów Międzynarodowych w Genewie wskazuje na to, iż prymat w wojskowych operacjach w Europie utrzyma NATO[164].

Karta akcentuje jednocześnie funkcję OBWE odnoszącą się do operacji (usługi szkoleniowe, reforma oddziałów paramilitarnych, nadzór działalności policyjnych itp.). Pozostałe zdolności operacyjne OBWE: operacje polowe, a szczególnie koncepcja utworzenia systemu „szybkiego reagowania" w postaci Szybkiej Pomocy Eksperckiej i Zespołów Współpracy (*Rapid Expert and Co-operation Teams* - REACT)[165] służące wiedzą natury cywilnej lub policyjnej, wyraźnie potwierdzają rolę OBWE jako „cywilnego komponentu operacji pokojowych". Ugruntowuje to obraz OBWE jako organizacji specjalizującej się w budowaniu tzw. miękkich gwarancji bezpieczeństwa (takich jak wczesne ostrzeganie, zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów).

Karta w rozdziale VI zawiera *Dokument operacyjny w sprawie platformy kooperacyjnego bezpieczeństwa* zakładający rozwijanie kultury instytucjonalnej współpracy różnych organizacji w sferze bezpieczeństwa, dla uniknięcia powielania wysiłków[166].

Obecnie państwa uczestniczące w procesie helsińskim uznają, że konflikty powstające w Europie i na jej obrzeżach , zwłaszcza wojny domowe na tle etnicznym, są trudne do wyeliminowania tradycyjnymi środkami o charakterze doraźnym i interwencyjnym, a więc należy stosować kompleksową strategię budowania pokoju w dłuższej perspektywie[167].

Stanowisko zakładające rozwijanie wszechstronnego bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej oraz umacnianie jego kooperatywnego charakteru w pełni popiera polska dyplomacja bardzo aktywna na forum OBWE. Jako obszar specjalizacji

---

[164] V.Y. Ghebali, *Karta Bezpieczeństwa Europejskiego OBWE ze Stambułu*, „Przegląd NATO", nr 5/2000, s. 23-26.

[165] Gotowość operacyjna REACT osiągnął w połowie 2000 r. Koordynowaniem jego działalności zajmuje się Centrum Operacyjne w ramach struktury Centrum Zapobiegania Konfliktom OBWE.

[166] Cz. Marcinkowski, *Rola OBWE w przeciwdziałaniu konfliktom*, s. 19-22.

[167] Szerzej zob.: R. Zięba, *Rola OBWE*..., s.140-145.

Głównym organem odpowiedzialnym za tę sferę działalności jest Wysoka Rada. Informowana jest ona o sytuacji grożącej konfliktem poprzez organy statutowe, a ponadto przez:

- każde państwo objęte sporem lub grupę jedenastu państw, które nie są zaangażowane w spór;
- Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych w sytuacjach, które jego zdaniem przeradzają się w konflikt lub przekraczają zakres jego działań;
- Komitet Konsultacyjny CZK (po zastosowaniu mechanizmu wiedeńskiego lub na podstawie Dokumentu Praskiego);
- Urzędującego Przewodniczącego w wyniku zastosowania mechanizmu moskiewskiego lub procedury z La Valletta[171].

W związku z zaistniałą sytuacją Wysoka Rada może zdecydować o realizacji następujących przedsięwzięć:

- wspierać kroki pozwalające uniknąć pogorszenia sytuacji;
- zalecić i zainicjować procedury lub środki pokojowego załatwienia sporów;
- przydzielić odpowiednie zadanie instytucjom OBWE, a zwłaszcza Komitetowi Konsultacyjnemu CZK oraz Urzędującemu Przewodniczącemu, który działać może za pośrednictwem osobistego przedstawiciela lub przy pomocy tzw. grup *ad hoc*;
- korzystać z rad i opinii ekspertów, instytucji i organizacji międzynarodowych;
- wysyłać misje eksperckie i sprawozdawcze oraz zainicjować operację pokojową (w tym misję długoterminową)[172].

Tak sprecyzowane dość szerokie uprawnienia OBWE uszczuplone są wymogiem konsensusu przy podejmowaniu decyzji. Konsensus ten może być ograniczony w pięciu przypadkach (przy zachowaniu warunku nienaruszenia suwerenności państwa wyrażającego sprzeciw) w warunkach zastosowania:

- mechanizmu berlińskiego;

---

[171] P.Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa 2002, s. 235-230.

[172] L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze*, Warszawa 2000, s. 98-99.

- mechanizmu wiedeńskiego;
- mechanizmu moskiewskiego;
- koncyliacji kierowanej;
- mechanizmu „konsensusu minus jeden".

Szczególnie istotną rolę w praktyce wczesnego ostrzegania odgrywają: Urzędujący Przewodniczący oraz Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych. Ich funkcjonowanie w te sferze stanowi instrument „zapobiegania konfliktom w możliwie najwcześniejszym stadium".

Urzędujący Przewodniczący posiada rozległe uprawnienia umożliwiające uruchomienie procesu przeciwdziałania konfliktom, obejmujące działania od „cichej dyplomacji" do powołania grup kierujących[173].

Bierze on udział w okresowych konsultacjach politycznych, na forum wszystkich organów OBWE, ściśle współpracując z Trójką (poprzednim i następnym Urzędującym Przewodniczącym). Odgrywa kluczową rolę w inicjowaniu akcji, przygotowywaniu decyzji i prowadzeniu działań zaaprobowanych przez państwa uczestniczące. Ponadto, Przewodniczący współpracuje z Wysokim Komisarzem do spraw Mniejszości Narodowych, przekazuje zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Stałej Radzie.

Wobec powyższego, w dziedzinie wczesnego reagowania „głównym koordynatorem" procesu KBWE/OBWE jest Urzędujący Przewodniczący. Odpowiada on za uzgadnianie prac organizacji i konsultacji bieżących. Stanowi instytucję, która działa w kilku fazach zapobiegania konfliktom zbrojnym. Kompetencje Urzędującego Przewodniczącego w zakresie wczesnego ostrzegania (inicjowaniu akcji) zostały wzmocnione przez instrument tzw. Osobistych Przedstawicieli UP, którzy pełnią szczególną rolę na etapie rozpoznania możliwości zaangażowania OBWE w rozwiązanie konfliktu.

Urzędujący Przewodniczący jest także odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie misji HCMN, strzeże jego niezależności i jest jego łącznikiem ze „światem zewnętrznym" na przykład poprzez „upublicznianie" zaleceń Wysokiego

---

[173] Jest nim korzysta z pomocy prawnej ODIHR minister spraw zagranicznych lub wysoki przedstawiciel państwa – gospodarza ostatniego posiedzenia Rady Ministerialnej

Komisarza. Wysoki Komisarz (od 1 lipca 2001 r. - szwedzki dyplomata Rolf Ekéus) może zapewnić wczesne ostrzeganie funkcjonując na zasadzie niezależnej, trzeciej strony posiadając szerokie uprawnienia[174]. W razie zaistnienia realnego ryzyka konfliktu składa on Wysokiej Radzie „wczesne ostrzeżenie"[175].

Rola Wysokiego Komisarza w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym polega na dwóch zadaniach, zawartych w jego mandacie. Powinien on:

- starać się łagodzić napięcia związane z mniejszościami narodowymi,, które mogą doprowadzić do konfliktu zbrojnego a szczególnie do konfliktu międzypaństwowego;
- angażować pozostałe instytucje organizacji, jeżeli napięcia etniczne poważnie ewoluują w kierunku konfliktu.

Początek zaangażowania Komisarza zależy od jego inicjatywy własnej. Nie jest wymagana zgoda Stałej, czy Wysokiej Rady dla rozpoczęcia działań. Nie musi również uzyskać formalnej zgody państwa, na którego terytorium kieruje swoje działania. Sam podejmuje decyzje, czy sytuacja stała się na tyle napięta aby ostrzec o niej Wysoką Radę lub Stałą Radę. Wykonywanie funkcji ograniczone jest do zbierania informacji oraz współpracy z grupami mniejszości narodowych, które nie podejmują się działalności terrorystycznej.

Aktywność Komisarza charakteryzują trzy zasady („cnoty kardynalne"):

1. Niezależność i odpowiedzialność własna (*independence and accountability*) – Wysoki Komisarz posiada niezależność w rozpoczęciu akcji „na miejscu" jednak nie może skutecznie funkcjonować bez politycznego wsparcia ze strony innych państw OBWE. Dlatego zwykle konsultuje się z państwem przyjmującym na temat swojej misji. Jest to szczególnie ważne kiedy przyjmowany jest raport i zalecenia HCNM na posiedzeniu Stałej Rady (wyjątkowo Wysokiej Rady) oraz przez państwo przyjmujące.
2. Apolityczność (*impartiality*) – która w kontekście zapobiegania konfliktom, polega na tym, że Komisarz nie może opowiadać się po żadnej ze stron sporu.

---

[174] Zob.: M. van de Stoel, *Zapobieganie konfliktom w sytuacjach związanych z kwestiami mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 3/1998.

[175] Pierwsze „wczesne ostrzeżenie" wystosował Wysoki Komisarz 12 maja 1999 r. Zob.: P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa*..., wyd. cyt., s. 237-241.

Podkreśla się, że Komisarz nie stoi na straży praw mniejszości narodowych, nie spełnia roli ich adwokata. Propaguje przestrzeganie praw ze strony rządu w stosunku do mniejszości narodowej jak również przypomina członkom mniejszości narodowych o ich obowiązkach wynikających z przepisów państwa zamieszkania. Dlatego w nazwie instytucji Wysokiego Komisarza występuje „do spraw" a nie „dla" Mniejszości Narodowych.

3. Poufność (*confidentionality*) – wszystkie zalecenia i rekomendacje są tajne, ich opublikowanie wymaga zgody państwa przyjmującego. Działając w terenie Komisarz prowadzi cichą dyplomację ze stronami sporu, skłaniając je do pokojowego rozstrzygnięcia; promuje dialog i współpracę. Po odbytej wizycie, Komisarz sporządza całkowicie poufny raport i konkluzje, które przedstawia Urzędującemu Przewodniczącemu. Po miesiącu, od momentu otrzymania raportu Urzędujący Przewodniczący omawia raport z państwem zainteresowanym, przyjmującym Komisarza, może też go omówić w szerszym gronie państw.

Podczas posiedzeń Stałej Rady, Komisarz może omawiać rekomendacje dla zainteresowanego rządu dopiero po tym jak otrzyma od niego odpowiedź. Istnieją jednak zgromadzenia, na których Komisarz może zainteresować inne państwa badaną sytuacją w państwie przyjmującym. Zaproszenia do odczytów dają Rada Ministerialna i Zgromadzenie Parlamentarne. Także podczas spotkań implementacyjnych „ludzkiego wymiaru", organizowanych przez ODHIR bada się sytuacje mniejszości narodowych w państwach OBWE. W rocznym raporcie Sekretarza Generalnego znajduje się rozdział poświęcony aktywności Wysokiego Komisarz, także w *Newsletters OSCE* i kwartalniku ODHIR. Komisarz, w praktyce nie unika kontaktu z mediami, przedstawiając etapy konsultacji ze stronami sporu. Jednak, za każdym razem wymaga to uzgodnienia z państwem zainteresowanym.

W dziedzinie wczesnego ostrzegania i dyplomacji prewencyjnej Komisarz dysponuje szeregiem instrumentów, które wzmacniają jego rolę na tle pozostałych instytucji OBWE. Wśród najważniejszych należy wymienić: zbieranie informacji, wizytowanie państwa uczestniczącego, angażowanie ekspertów, sporządzanie raportów i rekomendacji (po fazie kontrolnej), angażowanie pozostałych organów

OBWE. Także współpraca z zainteresowanymi instytucjami międzynarodowymi tj. Radą Europy, Unią Europejska, Urzędem Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców (UNHCR) oraz organizacjami pozarządowymi wzmacnia jego znaczenie i efektywność. Instytucją przyjmującą zalecenia i rekomendacje Komisarza jest Stała Rada.

Urzędujący Przewodniczący, który jest odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie misji HCMN strzeże jego niezależności i jest jego łącznikiem ze "światem zewnętrznym" na przykład poprzez „upublicznianie" zaleceń Wysokiego Komisarza. Ważne są ponadto: Rada Ministerialna, która powołuje HCNM oraz ODHIR, które zapewnia informacyjne zaplecze dla prowadzonej misji oraz organizuje spotkania implementacyjne na temat przestrzegania praw człowieka, w czasie których omawia się prawa mniejszości narodowych[176].

Działając *in loco* Komisarz zauważa potrzebę informowania władz prowadzonej kontroli, w ten sposób zmniejsza ryzyko eskalacji niepokojów, związanych z jego obecnością. Dzięki poufności i cichej dyplomacji realizuje powierzone mu zadania między innymi, dlatego że stanowiska stron nie są „usztywnione" przez presję zewnętrzną na przykład ze strony mediów. Wysoki Komisarz posiada w swoim mandacie funkcję „wczesnego reagowania" na sytuacje kryzysowe.

W tym przypadku rozpoczyna się drugi etap zapobiegania konfliktom. W tej fazie potrzebuje szerszych kompetencji przekazywanych mu przez Stałą Radę, która może powierzyć mu zadanie „dalszych kontaktów i bliższych konsultacji ze stronami zainteresowanymi łącznie z przedstawieniem im możliwego rozwiązania sporu"[177].

Charakterystyczna dla OBWE jest taka konstrukcja mechanizmów dyplomacji prewencyjnej, która uniemożliwia ścisłe ich oddzielenie od dwóch pozostałych elementów składającego się na system zagwarantowania pokoju i bezpieczeństwa, czyli wczesnego ostrzegania oraz zapobiegania kryzysom. Taka konstrukcja daje szansę na zwiększeniu skuteczności całego mechanizmu. W tym duchu w OBWE

---

[176] Ostatnie odbyło się w Warszawie we 17-24 września 2001 roku.

[177] Z formalnego punktu widzenia aktywność HCNM we "wczesnym reagowaniu" nie miała dotąd miejsca. Jednak pozytywnie zakończyła się akcja w Estonii latem 1993 roku, kiedy zaangażowanie HCNM było poprzedzone udzieleniem mu mandatu przez Komitet Wysokich Przedstawicieli, w: *Role of High Commissioner*..., wyd.cyt., s. 31.

ukształtował się system regulowania sporów umożliwiając elastyczne i kompleksowe reagowanie całej struktury przeciwdziałania konfliktom.

W ramach tego systemu funkcjonują polityczne mechanizmy antykryzysowe. Ich istota polega na wywieraniu na państwa, które są odbierane jako zagrożenie dla pozostałych, powszechnej politycznej presji oraz ewentualnym wspólnym poszukiwaniu zadowalającego rozwiązania[178].

Misje ekspertów i sprawozdawców mogą, oprócz zbierania informacji na miejscu, proponować dobre usługi, mediację a także – za zgodą zainteresowanego państwa – inne funkcje np. *fact finding* czy doradztwo. W dokumencie Helsinki II określone są one jako „instrument zapobiegania konfliktom i postępowania na wypadek kryzysu"[179]. W skład misji wchodzą niezależni eksperci, których lista znajduje się w ODHIR, zajmujących się organizacją misji krótkoterminowych[180]. Zebrane informacje służą decydentom w ustanowieniu misji długoterminowych.[181]

W systemie regulowania sporów istotne miejsce zajmują polityczne mechanizmy antykryzysowe. Standardy postępowania na wypadek kryzysu określa: *Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa*. Ustanowiono je do regulowania kryzysów o różnym podłożu, których cechą wspólną jest wstępna faza rozwoju. Opierają się one na zasadzie wywierania zbiorowej presji na państwo, którego działania traktowane są jako zagrożenie dla pozostałych. Mechanizmy zawierają precyzyjnie sformułowane procedury ujęte w ściśle określone ramy czasowe. Ich praktyczne znaczenie ogranicza wymóg respektowania zasad Aktu Końcowego, a zwłaszcza zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne. W efekcie mogą być one traktowane, wyłącznie jako środek presji politycznej, a nie jako skuteczny instrument przymusu.

---

[178] Szerokie omówienie struktury i funkcjonowania mechanizmów politycznych w: P. Grudziński, wyd.cyt., s. 226-234.

[179] A. Prystrom, "Zapobieganie..., wyd.cyt., s. 11.

[180] Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, *OSCE Human Dimention Comitments*..., s. 132.

[181] *KBWE. Dokument helsiński 1992. Wyzwania*..., wyd.cyt., rozdz. III.

3.4.1. Mechanizm berliński

Rada Ministrów Spraw Zagranicznych państw KBWE na swym pierwszym posiedzeniu w Berlinie (19-21.06.1991 r.) przyjęła mechanizm konsultacji i współpracy w sytuacjach nadzwyczajnych (tzw. „mechanizm berliński"), który ustala procedury postępowania, stosowane przez państwa KBWE/OBWE, w tego typu okolicznościach w celu usunięcia pojawiającego się zagrożenia[182].

„Mechanizm berliński" może zostać uruchomiony w przypadku „poważnej sytuacji kryzysowej, która jest następstwem pogwałcenia jednego z postanowień Aktu Końcowego, lub wydarzeń zagrażających pokojowi, bezpieczeństwu i równowadze". Przewiduje on dwie fazy działania. Pierwsza, polega na domaganiu się wyjaśnień dotyczących pojawienia się groźnej sytuacji wynikłej na skutek naruszenia zasad Aktu Końcowego lub poważnych zaburzeń zagrażających pokojowi bezpieczeństwu i stabilności. W fazie tej zaangażowane są państwa, których bezpośrednio dotyczy dana sytuacja.

Wynikiem Uruchomienia drugiej fazy mechanizmu jest zwołanie za zgodą co najmniej 12 państw kryzysowego posiedzenia Wysokiej Rady. Powoływana w trybie pilnym, Rada Kryzysowa ma na celu przeprowadzanie konsultacji. W ich wyniku może uzgodnić „rekomendacje lub wnioski służące rozwiązaniu problemu", bądź podjąć decyzje o zwołaniu specjalnego posiedzenia Rady Ministerialnej.

W ramach procedury uzgodniono, rezygnację – z poprzednio traktowanej jako świętą – zasady jednomyślności i postanowiono, że *quorum* trzynastu państw KBWE (tj. jedno zgłaszające wniosek i dwanaście wspierających) jest wystarczającym do zwołania Rady Kryzysowej. W ten sposób uniknięto stosowania prawa veta.

„Mechanizm berliński" zastosowano po raz pierwszy w stosunku do Jugosławii[183]. W dniu 27 czerwca 1991 r. rząd Austrii w oparciu o pkt 17 Dokumentu Wiedeńskiego 1990r. wystosował do rządu SFR Jugosławii (oraz do Centrum Zapobiegania

---

[182] Zob. *Zbiór Dokumentów* 1992, nr 1, s. 206-209, Annex 2 to the Summary of Conclusions from the Berlin Council Meeting (1991).

[183] Zob. Zaagman R.W., *The CSCE and the Yugoslav Crisis*, Helsinki Monitor, 1/1992, Bojanowski W., Marcinkowski Cz., *Mechanizm KBWE wobec konfliktu jugosłowiańskiego*, Wojsko i Wychowania, 5/1992.

Konfliktom – Wiedeń), notę w sprawie wyjaśnienia nietypowej działalności wojskowej w Słowenii. Podobną formę zastosował rząd Włoch. Udzielona w dniu 29 czerwca 1991 roku odpowiedź nie była satysfakcjonująca i wniosek o zwołanie Rady Kryzysowej poparło siedemnaście innych państw.

Z „mechanizmu berlińskiego" korzystano niezwykle rzadko. Oprócz wspomnianych już wydarzeń w kryzysie jugosłowiańskim, ponownie uruchomiony został w październiku 1992 roku przez Węgry, w związku z konfliktem z Czechosłowacją o zaporę w Gabcikowie na Dunaju (na granicy węgiersko-słowackiej). Mechanizm zatrzymał się już w pierwszej fazie (tj. wyjaśnień), m.in. dlatego, że Węgrom nie udało się zdobyć poparcia dwunastu państw, niezbędnego do zwołania kryzysowego posiedzenia Komitetu Wysokich Przedstawicieli. Istotne znaczenie ma fakt, iż na każdym etapie stosowania mechanizmu, o stanie kryzysu i stanowisku stron informowani są wszyscy członkowie OBWE.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że chociaż „mechanizm berliński" trudno uznać za skuteczny instrument zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania[184], to jednak można z niego korzystać dla nagłośnienia samego problemu.

3.4.2. Mechanizm wiedeński

Znany pod nazwą „mechanizmu wiedeńskiego" sposób postępowania w przypadku zaistniałej sytuacji kryzysowej ma swoje umocowanie prawne i podstawę w idei środków budowy zaufania i bezpieczeństwa[185].

Rokowania wiedeńskie w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie rozpoczęły się 9 marca 1989r. (równolegle z rokowaniami na temat redukcji sił konwencjonalnych w Europie – CFE) i były prowadzone w dwóch etapach:

---

[184] Zob. np. Marcinkowski Cz., *KBWE wobec konfliktów europejskich*, Polska Zbrojna, nr 237 z dn.7.12.1994.

[185] Rozwój idei wojskowych środków budowy zaufania oraz jej implementację zob. Cz. Marcinkowski, *Wojskowe środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w procesie KBWE/OBWE*, adam marszałek, Warszawa – Toruń 1999.

- pierwszy (9.03.1989-17.11.1990), zakończono przyjęciem Dokumentu Wiedeńskiego 1990r. w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie;
- drugi (16.12.1990-4.03.1992) zakończony przyjęciem Dokumentu Wiedeńskiego 1992r. w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie.

Nadzwyczajne Spotkanie KBWE w Paryżu (tzw. „szczyt" paryski; 19-21 listopada 1990 r.) z udziałem 34 szefów państw miało szczególne znaczenie jako kolejny etap w kontynuacji procesu KBWE w sytuacji zachodzących w Europie przemian społeczno-politycznych. Podczas Spotkania stwierdzono, że ustalenia Dokumentu Wiedeńskiego 1990r. (podobnie, jak Dokumentu Konferencji Sztokholmskiej) są obligatoryjne i świadczą o ciągłości oraz żywotności procesu KBWE, w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego, a także o aktualności środków budowy zaufania w nowych realiach, zwłaszcza w kontekście – podpisanego również w Paryżu – Traktatu w sprawie Redukcji Konwencjonalnych Sił Zbrojnych w Europie.

Treść Dokumentu Wiedeńskiego 1990 r.[186], stanowi rozszerzenie obowiązującego od 1987 r. Dokumentu Konferencji Sztokholmskiej, a szczególnie istotną jego częścią są postanowienia dotyczące kilku zupełnie nowych środków budowy zaufania, a w tym zakresu wymiany informacji o siłach zbrojnych.

Informacje na temat wojsk lądowych, lotniczych, obrony powietrznej oraz lotnictwa morskiego stale bazującego na lądzie są przekazywane co roku, do 15 grudnia (z ważnością na 1 stycznia następnego roku) i zawierają dane o:

- organizacji sił zbrojnych;
- stanie osobowym;
- głównych systemach uzbrojenia i sprzętu będącego na wyposażeniu jednostek i formacji wojskowych,

---

[186] Vienna Document 1990 of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures Convened in Accordance with the Relevant Provisions of the Concluding Document of the Vienna Meeting of the Conference on Security and Co-operation in Europe.

- organizacji dowodzenia sił zbrojnych, z podaniem nazwy i podległości wszystkich formacji (armie, korpusy, dywizje i równorzędne) i jednostek wojskowych wszystkich szczebli dowodzenia (brygady, pułki i równorzędne).

Również, w corocznie wymienianych informacjach o planach wprowadzenia głównych systemów uzbrojenia i sprzętu do wyposażenia wojsk podaje się typy i nazwy systemów uzbrojenia i sprzętu planowanych w formacjach lub jednostkach, a także należy informować czy wprowadzany system zwiększa stan posiadania i czy zastępuje już istniejący. Wymiana informacji o budżetach wojskowych przekazywana jest corocznie i nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, po jego zatwierdzeniu przez kompetentne czynniki.

Środkami budowy zaufania i bezpieczeństwa przyjętymi w Dokumencie Wiedeńskim 1990 r. mającymi szczególne znaczenie dla dalszego procesu budowy zaufania militarnego są postanowienia dotyczące ograniczenia ryzyka konfrontacji militarnej obejmujące:

- konsultacje i współpracę w wypadku niezwyczajnej działalności wojskowej (pkt. 17);
- współpracę w razie niebezpiecznych incydentów o charakterze militarnym (pkt. 18)[187].

Istota „mechanizmu wiedeńskiego" polega na wzajemnych konsultacjach i współpracy państw, w przypadkach nadzwyczajnych i niezaplanowanych działań sił zbrojnych, poza normalnym miejscem dyslokacji w czasie pokoju, jeśli działania te mają znaczące rozmiary, odbywają się w strefie podlegającej środkom budowy zaufania i bezpieczeństwa i budzą zaniepokojenie jednego z państw uczestniczących[188].

Mechanizm konsultacji i współpracy w sytuacjach nadzwyczajnych, a tym samym zwoływania i działania Rady Kryzysowej przedstawia się następująco. Państwo „A" po zdefiniowaniu rodzaju i zasięgu zagrożenia bezpieczeństwa lub stabilizacji, jakie może wynikać z działań podjętych przez państwo „B" przedstawia swoje

---

[187] A. Prystrom, *Zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie w systemie KBWE*, „Studia i Materiały", nr 6, PISM, Warszawa 1993, s. 14.

[188] A. Bloed, *20 lat procesu KBWE: od konfrontacji do współpracy*, s. 31.

wątpliwości wszystkim państwom-uczestniczącym, a od państwa „B" żąda wyjaśnień, które musi otrzymać w ciągu 48 godzin. Państwo „B" nie może stosować prawa veta – czyli odmówić udzielenia odpowiedzi i współpracy dla zażegnania sytuacji konfliktowej. Jeżeli zarysowujący się kryzys nie zostanie w ten sposób rozwiązany to państwo „A" ma prawo w ciągu następnych 24 godzin wystąpić z wnioskiem do przewodniczącego Komitetu Wysokich Przedstawicieli (...) o zwołanie w trybie pilnym Rady Kryzysowej. Poparcie tego wniosku przez co najmniej 12 państw, w czasie następnych 48 godzin powoduje, że posiedzenie Rady Kryzysowej musi się odbyć w ciągu najbliższych trzech dni i nie powinno trwać dłużej niż dwa dni. Rada Kryzysowa może zgodzić się co do rekomendacji lub wniosków służących do rozwiązywania zaistniałej sytuacji nadzwyczajnej[189].

Z mechanizmem konsultacji i współpracy dotyczącej niezwyczajnej działalności wojskowej jest powiązane dobrowolne zapraszanie obserwatorów w celu wyjaśnienia wątpliwości, co do określonej działalności wojskowej (pkt.19 Dokumentu Wiedeńskiego). Środek ten umożliwia innym państwom uczestniczącym wysyłanie swojego personelu akredytowanego w danym państwie (lub innych obserwatorów) w rejon działalności wojskowej, która może budzić określone obawy na podstawie przypuszczeń lub innych informacji. Liczba zaproszonych osób i plan przebiegu takiej wizyty są uzależnione od państwa zapraszającego, które powinno mieć na względzie zapewnienie maksymalnej otwartości i bezpieczeństwa zaproszonych obserwatorów.

Mechanizm uruchomiono na wniosek Austrii i Włoch w czerwcu 1991 roku w związku z konfliktem jugosławiańskim. Nie doprowadziło to, poza apelem o zaprzestanie walk do jakichkolwiek praktycznych rozwiązań[190].

---

[189] „Mechanizm berliński" zastosowano po raz pierwszy w stosunku do Jugosławii. 27 czerwca 1991 roku rząd Austrii w oparciu o pkt. 17 *Dokumentu wiedeńskiego* w 1990 r. wystosował do rządu SRW Jugosławii (także do Centrum Zapobiegania Konfliktom - Wiedeń) notę w sprawie wyjaśnienia nietypowej działalności wojskowej w Słowenii. Podobną formę zastosował rząd Włoch. Udzielona w dniu 29 czerwca 1991 roku odpowiedź była nie satysfakcjonująca i wniosek o zwołanie Rady Kryzysowej poparło 17 innych państw.

[190] Zob.: W. Bojanowski, Cz. Marcinkowski, *Mechanizm KBWE wobec konfliktu jugosłowiańskiego*, „Wojsko i Wychowanie", nr 5/1992.

3.4.3. Mechanizm moskiewski

Trzecim typem mechanizmów składających się na system zapobieganie konfliktów OBWE jest tzw. mechanizm moskiewski. Dotyczy on ludzkiego wymiaru i obejmuje udzielenie informacji na temat przestrzegania praw człowieka, procedury uruchomienia i prowadzenia konsultacji między rządami dotyczących przestrzegania praw człowieka. Konsultacje te prowadzone mogą być w czterech etapach:

- udzielenie informacji jako odpowiedź na zapytanie;
- odbycie spotkania dwustronnego w celu analizy zagrożenia i próby znalezienia rozwiązania;
- poinformowanie o stwierdzonych faktach członków OBWE za pośrednictwem BIDPC;
- przekazanie zebranej wiedzy na posiedzeniu Wysokiej Rady lub podczas konferencji przeglądowej[191].

Podczas Konferencji nt. Wymiaru Ludzkiego w Moskwie 3 października 1991 roku państwa uczestniczące stwierdziły, że mechanizm „ w części dotyczącej ludzkiego wymiaru, jest podstawowym osiągnięciem procesu KBWE, efektywną metodą osiągania większego poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności, demokracji i praworządności w drodze dialogu i współpracy i pomocną w rozwiązywaniu odnośnych zagadnień szczegółowych"[192].

Mechanizm moskiewski uzupełniono wprowadzając możliwość wysyłania misji wyjaśniających i sprawozdawczych[193]. Misje te mają na celu : zbieranie informacji, przygotowanie rozwiązań zaistniałych problemów oraz świadczenie „dobrych usług" i mediacji. Procedura jest skomplikowana i obejmuje kilka możliwości:

- wysłanie misji ekspertów po uruchomieniu I i II etapu mechanizmu wiedeńskiego (udzielenie pisemnych wyjaśnień i spotkanie dwustronne);

---

[191] Terminy realizacji przedsięwzięć w pierwszym i drugim etapie ustalono na spotkaniu w Moskwie. Przewidują one: na pisemną odpowiedź z wyjaśnieniami-do 10 dni, drugi etap- do 7 dni od złożenia wniosku.

[192] *Zbiór Dokumentów*, 1992, nr 2, s. 108.

[193] A. Bloed, *Dwadzieścia lat*..., wyd.cyt., s. 38-39.

- wysyłanie misji ekspertów lub sprawozdawców po decyzji Wysokiej Rady lub Stałej Rady;
- wysłanie misji sprawozdawczej po odmowie przyjęcia misji ekspertów;
- wysłanie misji „kryzysowej", w szczególnym przypadku poważnego zagrożenia realizacji postanowień w ramach ludzkiego wymiaru na wniosek 10 państw.

Ponadto, każde państwo może samodzielnie zaprosić do siebie misję ekspertów[194]. Poważne, masowe łamanie praw człowieka stało się również podstawą dla czwartego odstępstwa od zasady consensusu, które określa się jako: "consensus - minus – jeden". Decyzja została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w Pradze w styczniu 1992 roku. OBWE może, w takich wypadkach zastosować wobec państwa, nawet wbrew jego woli, odpowiednie polityczne środki. Ograniczają się one jednak do „deklaracji politycznych lub poczynienia innych kroków politycznych"[195]. Został zastosowany, w 1992 roku, wobec byłej Jugosławii zawieszając ją w prawach uczestnictwa w KBWE. Było to wyrazem rozszerzenia stosowania zasady "consensus - minus – jeden" o sferę bezpieczeństwa i polityki, co jednak nie zmieniło polityki Belgradu i nie zakończyło konfliktu na Bałkanach.

3.4.4. Koncyliacja i arbitraż w systemie OBWE

Celem wysiłków koncyliacyjnych jest udzielenie stronom pomocy „w znalezieniu rozwiązania sporu na podstawie prawa międzynarodowego i zobowiązań OBWE". Wynika z tego, że we wskazanej procedurze uwzględnia się nie tylko wiążące wskazania prawne, lecz także niewiążące zagadnienia natury politycznej co może stanowić dodatkową zachętę do jej stosowania.

Istota koncyliacji kierowanej polega na umożliwieniu reakcji wspólnoty w przypadku opieszałych działań stron konfliktu, w wyniku których same nie są

---

[194] Moscow mechanism, *OSCE Human Dimention Comitments. A reference guide*, Warszawa 2001, s. 124-127.

[195] A. Blocd, *Dwadzieścia lat...*, wyd.cyt., s. 21.

w stanie go rozstrzygnąć w rozsądnym terminie. W procedurze obowiązują wyłączenia przewidziane w dokumencie z La Valletta oraz zasada „consensus minus dwa"[196].

Jeszcze w okresie zimnej wojny przedstawiano projekty konwencji pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, podczas spotkania ekspertów w Montereux w 1978 roku oraz w Atenach w 1984 roku.[197] Jednak dopiero przeobrażenia ustrojowe w Europie dały impuls dla wypracowania prawnie wiążącego dokumentu jakim jest Konwencja o koncyliacji i arbitrażu. Pierwsze kroki poczyniono w 1991 roku na spotkaniu w La Valletta, (stąd nazywa - procedura z La Valletta). Dokument ograniczał zastosowanie mechanizmu w przypadku "jeżeli zdaniem innej strony sporu, w związku z zaistniałym sporem pojawią się kwestie dotyczące jej integralności terytorialnej, obrony narodowej (...)"[198]. Procedura nigdy nie została uruchomiona. Stworzono skomplikowany, wielofazowy mechanizm polityczny, zbliżony do koncyliacji, mający niewielkie szanse na zastosowanie. Nie dziwi zatem fakt, że prawie natychmiast po przyjęciu dokumentu z La Valletta rozpoczęły się prace nad innymi sposobami rozstrzygania sporów w ramach KBWE"[199].

Zarysowane projekty miały na celu stworzenie prawnie wiążących zobowiązań między uczestnikami KBWE. Podczas spotkania Rady KBWE (dzisiejszej Rady Ministerialnej) w Sztokholmie w grudniu 1992 roku przyjęto tekst Konwencji o koncyliacji i arbitrażu, i przedłożono państwom do podpisu. Tym samym odstąpiono od dotychczasowej zasady "uniwersalności" zobowiązań KBWE, co wywołało sprzeciw USA, Anglii, Turcji i Holandii, które nie przystąpiły do traktatu (osłabiając jego znaczenie i funkcjonalność). Między innymi dlatego ustanowione wówczas: Komisja Koncyliacyjna i Trybunał Arbitrażowy nie doczekały się jeszcze praktycznego zastosowania.

---

[196] W przypadku braku możliwości rozwiązania sporu można go skierować do rozstrzygnięcia przez Komisję Koncyliacyjną, zob.: P. Grudziński, *KBWE OBWE*..., s. 298-299.

[197] Jeszcze przed podpisaniem Aktu Końcowego KBWE z 1975 roku projekt konwencji na ten temat przedłożyła Szwajcaria. Nowy impuls dało spotkanie w Wiedniu 19 stycznia 1989 roku, kiedy ZSRR zgodziła się aby rozstrzyganie sporów międzynarodowych łączyło się z pośrednictwem strony trzeciej. Zob. R. Szafarz, wyd.cyt., s. 96.

[198] Tekst dokumentu w: L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa, materiały i komentarze*, AON, Warszawa 2000 r., s. 100-108.

[199] R. Szafarz, *Ogólnoeuropejski traktat bezpieczeństwa – prawne aspekty procesu KBWE*, [w:] Studia i Materiały PISM, Warszawa 1992, nr 49, s. 24.

OBWE jako organizacja regionalna nie ma woli znacznego wzmocnienia a niechęć do instrumentów prawnego przymusu preferuje dotychczasowy jej charakter kształtowany przez dialog, równoważenie interesów oraz humanitaryzm.

Wynika z tego, że dotychczas zaakceptowane środki prawnego regulowania sporów będą prawdopodobnie mogły pełnić jedynie rolę ostrzegawczą sygnalizując np. niechęć do ujawnienia istniejącego sporu.

Konwencja o koncyliacji i arbitrażu KBWE[200] ustanowiła obowiązkową koncyliację i fakultatywny arbitraż. Co się tyczy koncyliacji w ramach konwencji, to ważny jest zarówno jej obowiązkowy charakter, jak i zniesienie wyłączeń. Obowiązku poddania sporu koncyliacji nie można uchylić powołaniem się na wyłączenia przewidziane w mechanizmie z La Valletta (przedmiotowy związek sporu z integracją terytorialną, obroną narodową lub tytułem do suwerenności nad określonym terytorium)[201]. Postępowanie koncyliacyjne oraz powstałe w jego wyniku propozycje załatwienia sporu nie mają mocy obowiązującej. Pomimo tego, państwa preferują procedury koncyliacyjne przed poddaniem się z góry wiążącym orzeczeniom niezależnej instancji międzynarodowej[202].

Konwencja wprowadza zasadę obowiązkowej koncyliacji, co oznacza, że każde państwo może w sposób wiążący dla drugiej strony przełożyć spór Komisji Koncyliacyjnej.

3.5. Operacje pokojowe OBWE

KBWE chcąc efektywnie działać jako organizacja regionalna w myśl VIII rozdziału KNZ w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym, powołała ważny instrument: operacje pokojowe.

W Dokumencie Helsińskim określono je jako „ważny element ogólnej zdolności KBWE w zapobieganiu konfliktom i postępowania na wypadek kryzysu mającego uzupełnić polityczny proces rozwiązywania sporów" (rozdział III). Pomocniczy

---

[200] Tekst Konwencji zob.: *Zbiór Dokumentów* 1992, nr 4.
[201] Mechanizm KBWE z La Valletta pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych zob.: *Zbiór Dokumentów 1992, nr 1*, s. 173-187.
[202] A. Bloed, *Dwadzieścia lat* ..., s. 20-21.

charakter tych operacji wzmocniono dyrektywą nakazującą, iż „operacje pokojowe muszą być ograniczone w czasie" i mają być uzupełnieniem politycznego procesu rozwiązywania sporów. Nie przewiduje się też operacji o charakterze prewencyjnym, wyprzedzających wybuch konfliktu zbrojnego. Ich prewencyjny charakter ogranicza się do przeciwdziałania eskalacji już istniejącego konfliktu. Wśród ustaleń, szczególnie istotne są dwie decyzje:

- KBWE może korzystać ze środków i doświadczeń istniejących organizacji;
- operacje nie mogą pociągać za sobą użycie siły.

KBWE/OBWE oprócz tego posiada jednocześnie możliwość zwracania się „z prośbą do innych instytucji i mechanizmów łącznie z mechanizmami pokojowymi WNP o pomoc w utrzymaniu pokoju w regionie"[203]. OBWE nie dysponuje własną infrastrukturą wojskową dlatego może zwrócić się o pomoc do innych organizacji tj. UE, NATO a także zwrócić się do WNP o pomoc w utrzymaniu pokoju w regionie[204].

Charakterystyczny dla KBWE/OBWE jest dobrowolny charakter operacji pokojowych; wymagają one zgody wszystkich zainteresowanych stron a decyzje podejmowane są jednogłośnie[205]. Dokument nie przewiduje ustanowienia operacji pokojowych, które wyprzedzałyby konflikt zbrojny (dlatego mieszczą się w trzeciej fazie zapobiegania konfliktom zbrojnym). Istotną innowacją jest stwierdzenie, że operacje pokojowe mogą odnosić się również do konfliktów wewnętrznych. Muszą jednak każdorazowo posiadać ściśle określony mandat, który (jak w ONZ) nie przewiduje prawa użycia siły.

3.6. Misje OBWE/KBWE

Misje OBWE wchodząca w zakres *conflict prevention* mogą przyjmować postać krótkoterminowych misji wyjaśniających i sprawozdawczych, powoływanych przez Wysoką Radę lub Komitet Konsultacyjny Centrum Zapobiegania Kryzysom oraz misji

---

[203] Tamże, s. 18-19.
[204] Art.52 rozdziału III, Dokument Helsinki 1992.
[205] A. Bloed, *Dwadzieścia lat* ..., wyd.cyt., s. 34.

długoterminowych. Podstawą ich powoływania są postanowienia III rozdziału Dokumentu Helsińskiego dotyczące powoływania operacji pokojowych[206].

Dokumenty OBWE nie formułują wprost pojęcia „misja długoterminowa". Można ją zdefiniować jako szczególną formę operacji pokojowej OBWE[207]. Ich charakter odbiega jednak od tradycyjnego rozumienia pojęcia „peace-keeping", polegającego w szczególności na rozmieszczeniu w rejonach konfliktów wojskowych kontyngentów pokojowych[208].

Warunki funkcjonowania takich misji sformułowane są ramowo i umożliwiają dużą elastyczność w zakresie określania sposobów działania. Ich podejmowanie wymaga zgody wszystkich państw uczestniczących.

Misje długoterminowe wymagają sformułowania założeń realizacyjnych obejmujących mandat operacji (misji), struktury dowodzenia i ustalenia finansowe[209]. Ponadto, zgodnie z warunkami sformułowanymi w punktach 22-25 Dokumentu Helsińskiego, misje musza spełniać następujące warunki:

- nie mogą pociągać za sobą stosowania siły;
- wymagają zgody stron bezpośrednio zainteresowanych;
- muszą być prowadzone bezstronnie;
- nie mogą zastępować negocjowanego porozumienia i z tego względu muszą być ograniczone w czasie.

Działalność misji długoterminowych wpisuje się w pełny cykl procesu zapobiegania konfliktom zbrojnym, od wczesnego ostrzegania do przywracania porządku po konflikcie – budowanie pokoju. Mandat obejmuje najczęściej: nadzorowanie przestrzegania przez strony porozumień pokojowych, obserwowanie wyborów, organizowanie seminariów. Misje spełniają funkcje informacyjne, analityczne i koncepcyjne. Mogą one również oferować swoje „dobre usługi" i doradztwo, za zgodą państwa przyjmującego.

---

[206] Rozdział III Dokumentu Helsińskiego 1992, pkt. 12-18.

[207] Szerzej na ten temat zob. A. Hałasiński, "Misje długoterminowe OBWE", *„Sprawy Międzynarodowe"*, 1995, nr 2, s. 162-188.

[208] A. Hałaciński, *Misje długoterminowe OBWE*. „„Sprawy Międzynarodowe"„ nr 2/1991, s. 166.

[209] Teksty mandatów misji długotermonowych oraz informacje o misjach zob.: *Survey of OSCE Long – Term Missions and Sanctions Assistense Missions*, CIPC, Vienna.

Koncepcje powołania misji długoterminowych datują się dość wcześnie, ich genezą były misje informacyjne wysyłane do państw, które ubiegały się o członkostwo w KBWE (Albania w 1991 roku). Następnie wysyłano misje do zbadania sytuacji etnicznej w Kosowie, Sandżaku i Wojwodinie, które zarekomendowały państwom potrzebę powołania misji długoterminowych. Pierwsza z takich misji skierowana została do Albanii w 1992 roku.

Misję długoterminową powołuje Stała Rada oraz wyjątkowo Rada Ministerialna, zgodnie z obowiązującą zasadą konsensusu. Szefów misji wyznacza Urzędujący Przewodniczący i jemu podlegają oni przez cały okres trwania misji[210]. Mandat misji jest więc wypadkową kompromisu do jakiego dochodzi w organach politycznych (zasada consensusu), w których reprezentowane są wszystkie państwa łącznie z tym do którego misja jest kierowana. Zwykle szczegóły mandatu negocjuje się z państwem przyjmującym co sprawia, że jest on bardziej ramowy i ogólny, a cele działania misji przedstawione w zarysie. Powoduje to często problemy z ustaleniem konkretnej strategii rozwiązania konfliktu w regionie. Mandat misji jest zależny od sytuacji i stopnia narastania konfliktu oraz często od osobistych predyspozycji jej członków.

Z powyższych względów same państwa przyjmujące występują z inicjatywą wysłania do nich misji długoterminowej. Chcą pokazać wolę współpracy, co zwykle nie pociąga za sobą rzeczywistej chęci uregulowania kryzysu w państwie. Drugi impuls ustanowienia misji zwykle pochodzi od Urzędującego Przewodniczącego, który prowadzi konsultacje na temat przyszłego mandatu misji (tak czynił Bronisław Geremek za polskiej prezydentury w OBWE, w 1998 roku; wynegocjował wtedy wysłanie do Kosowa Misji Weryfikacyjnej, która miała nadzorować wycofanie serbskich sił policyjnych i wojskowych).

Obecnie misje długoterminowe znajdują w: Albanii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Estonii, Gruzji, Łotwie, Mołdawii, Tadżykistanie, Macedonii. Stanowią jedną z najważniejszych form kontrolowania sytuacji zagrożeń oraz sprzyjania ich pokojowemu łagodzeniu.

---

[210] Listę kandytatów na szefów misji przedstawia Urzędującemu Przewodniczącemu Centrum Zapobiegania Konfliktom.

3.7. Wnioski

OBWE w oparciu o dotychczasowe doświadczenia pomogła wynegocjować Porozumienie Florenckie w 1996 r. dotyczące regionalnej kontroli zbrojeń w krajach byłej Jugosławii[211]. Największe osiągnięcia przyniosły OBWE funkcjonowanie mechanizmów stabilizujących sytuację w Europie: reżimów OCFE, CSBMs, OSCC.

Bardziej niepokojące sygnały nadchodzą z analizy funkcjonowania mechanizmów koncyliacyjnych, arbitrażowych oraz mechanizmów politycznych rozwiązywania konfliktów. Wypracowane w długoterminowych negocjacjach procedury są niewątpliwym osiągnięciem, ale wskazują równocześnie na brak politycznej woli państw zastosowania mechanizmów „twardego prawa" dotyczącego rozwiązywania konfliktów.

OBWE jest często krytykowana za niekiedy słabą wyrazistość, brak skuteczności, niemożność zapewnienia bezpieczeństwa jej członkom, powolność decyzyjną itp. Pomija się często obiektywne przyczyny takiej sytuacji. Wewnętrznymi przyczynami słabości Organizacji są między innymi:

- brak kompetencji do stosowania przymusu, tj. wymuszania, by szanowano wspólnie przyjęte postanowienia;
- system podejmowania decyzji, oparty na zasadzie konsensusu, wydłużającego znacznie proces podejmowania decyzji oraz podejmowanie ich na zasadzie najmniejszego wspólnego mianownika (możliwego do zaakceptowania przez wszystkie zainteresowane państwa);
- nieadekwatny do potrzeb zakres środków przy jednoczesnym braku politycznej woli do ich zwiększania[212];
- zawiłość, proceduralne wyłącznie zasadniczych problemów oraz nagminne stosowanie zasady konsensusu to zasadnicze przyczyny niskiej skuteczności mechanizmów KBWE. Dotychczasowe próby ich uruchomienia nie przyniosły zadowalających rezultatów.

---

[211] Zob. *SIPRI...*, wyd.cyt., s. 130.

[212] Budżet OBWE w 1995 r. wynosił ok. 345 mln USD. Dla porównania budżet Rady Europy w tym roku wyniósł ok. 160 mln USD bez uwzględnienia dotacji.

Wypracowane mechanizmy okazały się mało skuteczne. Mechanizm berliński próbowały uruchomić Węgry w celu uregulowania sporu ze Słowacją. Mechanizm utknął w pierwszej fazie konsultacji. Mechanizm wiedeński uruchomiono jeden raz (w 1991 r.) na wniosek Austrii i Włoch w związku z konfliktem jugosłowiańskim. Spotkania w CKZ przyniosły tylko apel o zaprzestaniu walk. Przykłady te pokazują, iż istniejące mechanizmy wykorzystywano w bardzo skromnym zakresie. Obecnie pełnią one raczej rolę sygnalizatorów istniejących napięć i problemów, niż procedur.

Przełomem w działalności organizacji miało być praktyczne wdrożenie do jej działalności koncyliacji i arbitrażu. Uchwalona z trudem Konwencja o koncyliacji i arbitrażu ujawniła jednak podstawową sprzeczność pomiędzy dążeniami do wzmocnienia operacyjnego i podniesienia skuteczności działania organizacji z jednej strony, a niechęcią jej członków do poddania się, w sprawach spornych, wiążącym rozstrzygnięciom prawnym lub zaakceptowania istotnego uczestnictwa strony trzeciej w rozwiązaniu sporu.

Zapisy Karty Bezpieczeństwa Europejskiego OBWE ze Stambułu a szczególnie wdrożenie koncepcji REACT zmierzają do specyficznej „specjalizacji" operacji OBWE, jako „cywilnego komponentu operacji pokojowej" lub operacji o przeważającym, cywilnym charakterze. OBWE, w myśl tych zapisów chce odgrywać rolę kluczowego instrumentu wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, opanowywania sytuacji kryzysowych oraz rehabilitacji po konflikcie ze szczególnym uwzględnieniem pokojowego rozstrzygania sporów.

Dotychczasowa ocena nowej formy operacji pokojowych, jakimi stały się misje długoterminowe prowadzi do stwierdzenia, iż sprawdzają się one jako narzędzie dyplomacji prewencyjnej. Wynika z tego, iż nie są one w stanie wnieść znaczącego wkładu w regulowania konfliktów (na terenie b. ZSRR i b. Jugosławii). Ograniczone efekty w tym zakresie, wiążą się z kilkoma czynnikami:

- państwa przyjmujące misje gotowe są przyznać im jedynie takie kompetencje, które służą realizacji ich własnych interesów;
- mandat misji jest z reguły dość ogólny a cele działania przedstawione w zarysie. Nie wpływa to korzystnie na działanie mające na celu rozwiązywania problemu;

- widać wyraźnie wolę stron konfliktu do przekonania misji do własnych racji;
- długa obecność misji na danym terenie powoduje obojętność stron konfliktu na oferowane koncepcje jego rozwiązania. Strony oczekują raczej „przełomu"[213].

Wiarygodność misji OBWE jest wystarczająca, aby promować dialog i łagodzić napięcie. Misje prowadzą do politycznego przełomu bez wsparcia głównych członków konfliktu oraz pozostałych państw.

Załącznikiem do Karty Bezpieczeństwa Europejskiego stała się Platforma dla Kooperatywnego Bezpieczeństwa. Jej fundamentalną podstawą jest założenie, że żadne pojedyncze państwo ani instytucja międzynarodowa nie ma zdolności, aby reagować na wyzwania i zagrożenia środowiska międzynarodowego, pozostając w zupełnej izolacji. Ostatecznym celem Platformy jest rozwijanie kultury, instytucjonalnej współpracy dla uniknięcia dublowania wysiłków i marnowania środków[214].

Osiąganie i egzekwowanie porozumień między stronami będzie prawdopodobnie domeną potężniejszych podmiotów międzynarodowych (NATO, UE, USA, Rosja), natomiast wczesne ostrzeganie, dyplomacja prewencyjna oraz koordynacja budowania pokoju pozostanie domeną misji OBWE współpracujących z wyspecjalizowanymi organami OBWE. W takim modelu OBWE będzie prawdopodobnie doskonalić się w dziedzinach bliskim „miękkim gwarancjom" bezpieczeństwa i w dyplomacji prewencyjnej, politycznych mechanizmach antykryzysowych i ogólnoeuropejskich debatach na najwyższym szczeblu w promowaniu demokracji przestrzegania praw człowieka oraz poszerzaniu militarnych otwartości i zaufania.

Jednocześnie nadal aktualną sferą funkcjonowania OBWE pozostaje regionalna kontrola zbrojeń.

Brak jasnego prawnomiędzynarodowego charakteru oraz polityczny charakter zobowiązań i decyzji OBWE będący spuścizną po okresie, w którym Organizacja powstała, nadały działalności OBWE elastyczność niezbędną do realizacji coraz bardziej złożonych zadań w zakresie stosunków międzynarodowych. Dzięki temu możliwe było uzyskanie specyficznych, unikalnych zdolności. Jedną z nich jest

---

[213] A. Hałaciński, *Misje długoterminowe OBWE*, wyd.cyt.,s. 186-188.
[214] V.Y. Ghebali, wyd.cyt.,s. 25-26.

funkcjonowanie jedynego w Europie organu w dziedzinie militarnych aspektów bezpieczeństwa (Forum do spraw Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa).

Rozdział 4

POLITYCZNE I WOJSKOWE INSTRUMENTY SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO (NATO)

4.1. Problematyka przeciwdziałania konfliktom w zasadniczych dokumentach NATO

Sojusz Północnoatlantycki (NATO) powołany został do życia 4 kwietnia 1949 r. Za główny jego cel uznano zabezpieczenie wolności i bezpieczeństwa państw członkowskich. Cel ten zgodnie z zapisami Traktatu Waszyngtońskiego realizowany jest bezpośrednio, w wyniku zbiorowej samoobrony członków Sojuszu (Art. 5) oraz w sposób pośredni.

Cechą sojuszy jest dążenie do utrzymania stabilności własnego obszaru odpowiedzialności. Utworzona w ten sposób „strefa bezpieczeństwa" oddziałuje stabilizująco na bliższe i dalsze otoczenie. W NATO funkcja ta została zdefiniowana następująco: „Sojusz zapewnia jedną z niezbędnych podstaw stabilnych warunków w Europie (...), w którym żaden kraj nie byłby zdolny ani zastraszyć, czy wywrzeć przymus na jakiekolwiek państwo europejskie, ani narzucić swojej hegemonii używając, lub grożąc użyciem siły"[215].

Traktat Waszyngtoński zawarty został z poszanowaniem zasad Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), a członkowie NATO uznają nadrzędność tych zasad, w zakresie utrzymania pokoju i rozwiązywania konfliktów (Art. 1).

Podstawy bieżącego funkcjonowania NATO zawarte są w koncepcjach strategicznych. Ich kolejne wersje zawierają reakcję na zmiany zachodzące w strategicznym otoczeniu Sojuszu i cechują się korelacją z aktualnymi amerykańskimi doktrynami strategicznymi.

---

[215] *Koncepcja strategiczna*, § 21 [w:] *NATO Vademecum*, s. 270.

Pierwszymi założeniami strategii NATO była Koncepcja Strategiczna Obrony Obszaru Północnoatlantyckiego. Ten tajny dokument, oznaczony sygnaturą DC6 przyjęto w grudniu 1949 roku. Był to dokument typowy dla organizacji, w fazie „preintegracyjnej" i zawierał zalecenia dotyczące przyszłych działań Sojuszu w zakresie wspólnej obrony[216].

W końcu lat pięćdziesiątych i na początku lat sześćdziesiątych w NATO obowiązywała strategia „zmasowanego odwetu" będąca transformacją doktryny obowiązującej w Stanach Zjednoczonych w latach 1945-1960.

W tym okresie, obowiązujące koncepcje strategiczne charakteryzowały się jednotorowością eksponując zagadnienia wspólnej obrony w warunkach odpowiadających konfliktowi globalnemu, z użyciem broni jądrowej. Wyjątkiem od tej reguły było działanie Rady NATO w grudniu 1956 r. W celu skutecznego likwidowania zjawisk kryzysowych, w stosunkach między partnerami paktu, wypracowała ona mechanizmy mediacji i usuwania napięć na własnym obszarze traktatowym. Nie wyeliminowano wszystkich napięć i kryzysów, ale mechanizmy okazały się na tyle skuteczne, by uczynić je wewnętrzną sprawą Sojuszu, nie dopuszczając do ich rozpatrywania innych gremiów międzynarodowych[217]. Mechanizm ten zawarto w postanowieniach drugiego załącznika do sprawozdania tzw. „Komisji Trzech" z 14 grudnia 1956 roku dotyczącego pozamilitarnych aspektów współpracy sojuszniczej[218].

W okresie zimnowojennym główny cel NATO realizowany był poprzez umacnianie wspólnej obrony obszaru traktatowego. Realizacja funkcji polegającej na utrzymaniu pokoju i stabilności w regionie była raczej wynikiem strategicznej równowagi sił niż stabilizującego oddziaływania Sojuszu. W świetle dokonanej wówczas analizy zagrożeń o charakterze militarnym, jedynym rozpatrywanym konfliktem była ewentualna konfrontacja pomiędzy blokami wojskowymi. Bardzo

---

[216] Dokument DC 6 w wyniku zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa był modyfikowany w 1950 r. - MC 14, w 1952 r. - MC 14/1. Zob. R.Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 1998, s. 44.

[217] Zob. działania Sekretarza Generalnego NATO w okresie kryzysu cypryjskiego czy brytyjsko-islandzkiej „wojny dorszowej".

[218] Zob. R. Dzialas, *Wesen und Instrumente der Bemühungen um die Bewältigung von Krisen durch die NATO*, Europäische Wehrkunde 5/1977, s. 223-228.

poważnie traktowano wówczas możliwość konfliktu globalnego z użyciem broni jądrowej.

Na warunki, w których Sojusz mógłby spełniać szersze funkcje o charakterze *conflict prevention* po raz pierwszy zwraca uwagę tzw. „Raport Harmela" z 1967 roku. Był on efektem pracy specjalnej grupy roboczej wysokiego szczebla, której zadaniem było przedstawienie politycznych wskazań dla przyszłej działalności Sojuszu, w tym również w kwestiach związanych z szerszym kontekstem bezpieczeństwa[219]. Raport, oprócz potwierdzenia konieczności prowadzenia skutecznej polityki odstraszania i obrony stwierdza, iż ukształtowana wówczas równowaga sił pomiędzy ZSRR i USA stwarza warunki, na których można oprzeć budowę stabilnych stosunków z państwami najbliższego otoczenia.

Opublikowanie jawnego Raportu Harmela zbiegło się w czasie z dyskusją w NATO dotyczącą realizacji wspólnej obrony. Jej efektem stało się przyjęcie obowiązującej w Stanach Zjednoczonych od 1961 roku doktryny „elastycznego reagowania" (*Flexible Response*) autorstwa gen. Maxwella Taylora. Jej elementy ujęte w dokumencie MC 14/3 z grudnia 1967 roku wraz z koncepcją strategiczną „wysuniętych rubieży" stały się podstawą strategii wojennej NATO.

Integralne połączenie dialogu zawartego w Raporcie Harmela i obrony ujętej w tajnej strategii „elastycznego reagowania" stało się początkiem dwutorowości zawartej w kolejnych strategiach Sojuszu.

W maju 1971 roku Komitet ds. Planowania Obrony NATO zaakceptował tę strategię jako obowiązującą w Sojuszu w dekadzie lat siedemdziesiątych[220].

Jej podstawą między innymi uczyniono: odstraszanie, obronę i odprężenie, które miało być realizowane w formie dialogu międzyblokowego[221].

„Raport Harmela" oraz uznanie dialogu odprężeniowego wyraźnie podkreśliły znaczenie drugiego filaru polityki bezpieczeństwa NATO. Taki sposób podejścia do polityki bezpieczeństwa ujawnił się także w Stanach Zjednoczonych. Sekretarz Obrony USA Robert Mc. Namara w przemówieniu wygłoszonym w Montrealu

---

[219] *The Future Tasks of the Alliance (Harmel Report)* za: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*, s. 46.

[220] *NATO Facts and Figures* 1971, s. 387.

[221] Szerzej zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*, s. 45–49.

w 1966 roku podważył tezę, iż zbrojenia i rozwój sił zbrojnych mogą zapewnić bezpieczeństwo państwowe na obecnym etapie. Za zasadniczy i decydujący czynnik zapewnienia bezpieczeństwa uznał współpracę i wzajemne zrozumienie pomiędzy państwami. Zwrócił jednocześnie uwagę na zależność konfliktów wewnętrznych od ich zaplecza ekonomicznego[222].

Koncepcja „elastycznego reagowania", nie wykluczając możliwości niespodziewanego uderzenia przeciwnika, dopuszczała możliwość poprzedzenia konfliktu zbrojnego okresem napięcia, umożliwiającym działanie w celu rozładowania sytuacji kryzysowej. Na tej podstawie powstała koncepcja i instrumenty opanowywania sytuacji kryzysowych przez NATO. System zawierał mechanizm konsultacyjny, wraz z niezbędnym zapleczem organizacyjno-technicznym[223].

Gdy w 1989 roku państwa NATO obchodziły czterdziestą rocznicę powstania Organizacji, w związku ze zmianami systemowymi dokonującymi się w państwach obozu socjalistycznego istotnym stał się problem weryfikacji celów Sojuszu oraz określenia jego działań w nowej, a ponadto ciągle zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Problematyce tej poświęcono cykl spotkań głównych organów Sojuszu.

W maju 1989 roku w Brukseli obradowała Rada Północnoatlantycka (*NAC - North Atlantic Council*). W efekcie powstała Deklaracja brukselska, która była pierwszym wyraźnym potwierdzeniem woli prowadzenia dwutorowej polityki Sojuszu. Wśród długofalowych celów, poza dotychczasowym - zachowanie bezpieczeństwa obszaru traktatowego, pojawił się nowy - ustanowienie nowego modelu relacji Wschód-Zachód. Uzgodniono poszerzenie funkcji NATO, poprzez prowadzenie działalności na rzecz umacniania rządów prawa, pokojowego rozwiązywania sporów i problemów globalnych, jako fundamentu rozwoju wspólnoty międzynarodowej w odniesieniu do artykułu 2 Traktatu Waszyngtońskiego[224]. Tendencje te znalazły potwierdzenie

---

[222] Przemówienie Mc Namary [w:] *Aktualne Problemy Polityczno-Strategiczne Głównych Państw NATO*, Dodatek Specjalny nr 1(21) do Wojskowego Przeglądu Zagranicznego, luty-1968, Warszawa.

[223] Szerzej, R. Działas, *Istota i instrumenty opanowywania kryzysów przez NATO* [w:] Wojskowy Przegląd Zagraniczny, Dodatek Specjalny 1(58), luty-1978 Warszawa.

[224] *Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels*, 29-30 May 1989, NATO Office of Information and Press, vol. IV 1989-1990, s. 32-39.

podczas obrad Komitetu Planowania Obrony (*Defence Planning Committee* - DPC) Rady Północnoatlantyckiej, stanowiąc podstawę do kompleksowej oceny sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego.

Konieczność zmian w NATO oparto na wiodącej jego roli, także w nowych demokracjach na wschodzie Europy. Ich kierunek wynikał jednak z odmiennego postrzegania przyszłej roli Sojuszu. W 1990 roku prezydent Havel widział konieczność kompleksowych zmian w NATO obejmujących zagadnienia od doktryny do nazwy. Jednocześnie powstawały propozycje organizacji bezpieczeństwa europejskiego na bazie OBWE bez udziału Sojuszu[225].

W takiej atmosferze przyjęto w Londynie w dniach 5-6 lipca 1990 roku program transformacji Sojuszu. Obejmował on między innymi:

- opracowanie nowej strategii polityczno-wojskowej,
- wzmocnienie politycznych funkcji Sojuszu, wynikających ze zmiany charakteru zagrożeń,
- rozwój współpracy wojskowej zorientowanej na stabilizowanie obszarów przyległych, do obszaru traktatowego oraz związane z tym przesunięcie części zasobów, na zabezpieczenie realizacji tych procesów, w wyniku czego otwarta została droga dla działalności antykryzysowej[226].

Zadanie opracowania projektu nowej strategii NATO powierzono specjalnej grupie roboczej (*Strategy Revision Group - SRG*). Wyniki jej prac prowadzonych od lipca 1990 r. do października 1991 r. stanowiły podstawę do przyjęcia, przez szefów państw i rządów NATO, „Koncepcji Strategicznej", która ogłoszona została w formie dokumentu politycznego C-M (91)88, na spotkaniu w Rzymie w dniach 7-8 listopada 1991 roku (wojskowe implementacje zawarto w dokumentach niejawnych, między innymi M/C 400). Stwierdzono, iż ustąpienie zagrożenia zmasowanym atakiem, przy jednoczesnym wzroście liczby konfliktów, rodzi potrzebę poszerzenia

---

[225] J. Dientsbier zaproponował utworzenie w oparciu o OBWE „Komisji Bezpieczeństwa Europejskiego", która miałaby zastąpić NATO i UW. Szerzej zob. R. Asmus, *NATO otwarcie drzwi*, Warszawa 2002, s. 55-56.

[226] Szerzej zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu* ..., s. 52-55. Tekst deklaracji [w:] *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in London on 5-6 July 1990, tamże, s. 41-44.

podczas obrad Komitetu Planowania Obrony (*Defence Planning Committee* - DPC) Rady Północnoatlantyckiej, stanowiąc podstawę do kompleksowej oceny sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego.

Konieczność zmian w NATO oparto na wiodącej jego roli, także w nowych demokracjach na wschodzie Europy. Ich kierunek wynikał jednak z odmiennego postrzegania przyszłej roli Sojuszu. W 1990 roku prezydent Havel widział konieczność kompleksowych zmian w NATO obejmujących zagadnienia od doktryny do nazwy. Jednocześnie powstawały propozycje organizacji bezpieczeństwa europejskiego na bazie OBWE bez udziału Sojuszu[225].

W takiej atmosferze przyjęto w Londynie w dniach 5-6 lipca 1990 roku program transformacji Sojuszu. Obejmował on między innymi:

- opracowanie nowej strategii polityczno-wojskowej,
- wzmocnienie politycznych funkcji Sojuszu, wynikających ze zmiany charakteru zagrożeń,
- rozwój współpracy wojskowej zorientowanej na stabilizowanie obszarów przyległych do obszaru traktatowego oraz związane z tym przesunięcie części zasobów, na zabezpieczenie realizacji tych procesów, w wyniku czego otwarta została droga dla działalności antykryzysowej[226].

Zadanie opracowania projektu nowej strategii NATO powierzono specjalnej grupie roboczej (*Strategy Revision Group - SRG*). Wyniki jej prac prowadzonych od lipca 1990 r. do października 1991 r. stanowiły podstawę do przyjęcia, przez szefów państw i rządów NATO, „Koncepcji Strategicznej", która ogłoszona została w formie dokumentu politycznego C-M (91)88, na spotkaniu w Rzymie w dniach 7-8 listopada 1991 roku (wojskowe implementacje zawarto w dokumentach niejawnych, między innymi M/C 400). Stwierdzono, iż ustąpienie zagrożenia zmasowanym atakiem, przy jednoczesnym wzroście liczby konfliktów, rodzi potrzebę poszerzenia

---

[225] J. Dientsbier zaproponował utworzenie w oparciu o OBWE „Komisji Bezpieczeństwa Europejskiego", która miałaby zastąpić NATO i UW. Szerzej zob. R. Asmus, *NATO otwarcie drzwi*, Warszawa 2002, s. 55-56.

[226] Szerzej zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu* ..., s. 52-55. Tekst deklaracji [w:] *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in London on 5-6 July 1990. Tamże, s. 41-44.

instrumentarium prewencji i obrony. Na tej podstawie funkcje sojuszu obronnego poszerzono o zadania dotyczące rozwiązywania konfliktów poza własnym obszarem traktatowym. Problematyka zapobiegania konfliktom *(conflict prevention)* oraz reagowanie w sytuacjach kryzysowych *(crisis management)* znalazły się wśród głównych obszarów aktywności NATO. Obszary te uznano za tak samo ważne jak zadanie wspólnej obrony *(collective defence)*. Koncepcja określa gotowość NATO do podejmowania działań ograniczających ryzyko wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz zapobiegającym konfliktom[227]. W dokumencie nie pojawiło się jeszcze pojęcie operacji pokojowych, zawierał on jednak sugestie dotyczące podjęcia wysiłków na rzecz umacniania bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom w skali ogólnoeuropejskiej[228]. Jednocześnie dopuszczono możliwość samodzielnego uczestnictwa kontyngentów narodowych państw NATO w misjach ONZ[229].

W „Koncepcji Strategicznej" z 1991 roku dwutorowość polityki Sojuszu zaproponowana w „Raporcie Harmela" znalazła nie tylko potwierdzenie, lecz po raz pierwszy doszło do zrównoważenia zadań w obszarach wspólnej obrony („twarde" gwarancje bezpieczeństwa dla swoich członków) oraz stabilizowania otoczenia obszaru traktatowego. Dodatkowo, do procesu dialogu, dodano jeszcze trzeci filar - proces współpracy.

Jednocześnie Sojusz akcentował konieczność powstania ośrodka, który podjąłby zadania skoordynowania wysiłków państw i organizacji na rzecz przeciwdziałania nowym zagrożeniom, oraz w dłuższej perspektywie stworzył rozwiązania systemowe w tym zakresie. NATO widziało się jako element takiego systemu.

Sekretarz Generalny Paktu M. Woerner na sesji Zgromadzenia Północnoatlantyckiego w grudniu 1990 roku stwierdził: „ze skomplikowanym zadaniem, jakim jest budowa pokoju nie upora się żadna superorganizacja"[230]. Oficjalnie w tej kwestii wypowiedzieli się szefowie państw oraz szefowie dyplomacji Sojuszu w końcu 1992 roku, formułując ideę *interlocking instytutions* czyli instytucji

---

[227] *Koncepcja Strategiczna Sojuszu*, cz. II, s. 20, 26, cz. III, s. 33, [w:] *NATO Vademecum. Partnerstwo i współpraca*, zał. IX, wyd. Bellona Warszawa 1995.

[228] Tamże, s. 281.

[229] Tamże, s. 42.

[230] Z przemówienia M. Woernera [za:] J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo w Europie lat dziewięćdziesiątych*, „Sprawy Międzynarodowe", zeszyt 5 (448), 1991.

wzajemnie się uzupełniających w zakresie przygotowania i prowadzenia misji pokojowych[231].

W zakresie problematyki przeciwdziałania konfliktom weryfikacja postanowień koncepcji strategicznej Sojuszu musiała nastąpić stosunkowo szybko. 1 kwietnia 1992 roku w wyniku eskalacji konfliktu w byłej Jugosławii, Komitet Wojskowy NATO podjął decyzję umożliwiającą udostępnienie swoich sił zbrojnych KBWE w celu prowadzenia operacji pokojowych. Następnie na spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Oslo (czerwiec 1992 r.) wystosowano do OBWE oficjalną ofertę udostępnienia sił zbrojnych NATO do prowadzenia misji pokojowych. W grudniu 1992 r., w odpowiedzi na list Sekretarza Generalnego ONZ do Rady Północnoatlantyckiej, podobną ofertę Rada NATO złożyła ONZ[232].

W podejściu do problematyki przeciwdziałania konfliktom w stanowisku NATO w tym okresie można wyodrębnić następujące cechy:

- konsekwencję w zakresie wdrażania wezwania zawartego w Deklaracji Londyńskiej aby Sojusz był „... czynnikiem zmian wspierających bezpieczeństwo i stabilność siłą wiary w demokrację i prawa jednostki ludzkiej"[233] tzn. otwarcia drogi dla działalności antykryzysowej;
- ostrożność we wprowadzaniu tej problematyki do praktycznej działalności Sojuszu. W kontekście operacji pokojowych Organizacja nie występuje jako samodzielny aktywny podmiot, występują tylko państwa członkowskie.

Odważniejsze poglądy formułowali w tej kwestii politycy. Manfred Woerner na londyńskiej sesji Zgromadzenia Północnoatlantyckiego w listopadzie 1990 roku wskazał na brak przeciwwskazań, co do udziału Sojuszu w akcjach poza jego tradycyjnie rozumianym terytorium[234]. Oficjalna ostrożność w tej kwestii

---

[231] R. Zięba *Instytucje międzynarodowe wobec kryzysów międzynarodowych*, [w:] *Świat po „zimnej wojnie"*, Instytut Problemów Bezpieczeństwa, Warszawa 2001, s. 103.

[232] *Communiqué final. Conseil de l'Atlantique Nord reuni en session ministerielle*, OTAN 17 décembre 1992, s. 2 (decyzja NAC dotyczyła misji zarządzanych przez RB ONZ), decyzja NAC z 4.06.1992 r. dotyczyła gotowości wsparcia misji pokojowych KBWE.

[233] *NATO Handbook Documentation*, NATO Office of Information and Press, s. 312, 330.

[234] Zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*, wyd. cyt., s. 59. Na możliwość grupowania sił i obrony własnych interesów poza obszarem paktu wynikającą z zapisów traktatowych zwracał uwagę Acheson już w marcu 1949 r. Zob. R. Asmus, *NATO otwarcie drzwi*, Warszawa 2002, s. 480.

spowodowana była brakiem jednolitego stanowiska państw członkowskich. W sprawie udziału NATO w operacjach pokojowych prezentowały one różne stanowiska:

- pierwsza grupa państw uznawała konieczność bezpośredniego udziału Sojuszu w operacjach pokojowych, w przypadku zagrożenia wspólnych interesów;
- druga grupa optowała za bardziej ograniczoną rolą Sojuszu, proponując koordynację przez NATO działań kontyngentów międzynarodowych oddanych do dyspozycji ONZ;
- trzecia grupa była najbardziej sceptyczna i niechętna angażowaniu się NATO w operacje pokojowe, wskazując raczej na konieczność większej aktywności w obszarze bezpieczeństwa europejskiego ze strony KBWE.

W tej sprawie podziały przebiegały nie tylko pomiędzy państwami, ale widoczne były wśród polityków każdego prawie państwa członkowskiego paktu. Według sekretarza obrony USA Williama Cohena sojusz ma prawo podejmować akcje poza obszarem traktatowym, w przypadku destabilizacji u jego granic, a wystarczającą postawą takiego działania mogłaby być Karta NATO. Bardziej ostrożnie do tego zagadnienia podchodzili pozostali partnerzy. Nawet największy sojusznik USA, Wielka Brytania nie chciała całkiem odejść od tradycyjnego pojmowania zasięgu działania NATO. Szef dyplomacji brytyjskiej, Robin Cook, powiedział, że większość członków Paktu nie chciałaby, ażeby „zbyt daleko" rozszerzać geograficzny zasięg NATO, „na nowo pisząc Traktat Waszyngtoński"[235].

Pierwsze rozstrzygnięcia w tym zakresie przyniosły posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej w Oslo i Brukseli w 1992 roku. Na podstawie podjętych tam decyzji udział NATO w operacjach pokojowych może oznaczać:

- przekazanie takich zasobów jak doświadczenie, informacje, szkolenie, infrastruktura, środki transportu i łączności, logistyki oraz wydzielonych jednostek wojskowych na rzecz operacji prowadzonych przez ONZ i KBWE;
- prowadzenie lub koordynację operacji wspomnianych instytucji.

---

[235] *Z mandatem czy bez*, „Rzeczpospolita" 23.06.1998

- wsparcie państwa członkowskiego lub grupy państw biorących udział w operacjach[236].

Wynika z tego, iż Sojusz uznając prymat polityczny ONZ i KBWE w kwestii mandatu dla operacji pokojowych pozostawił sobie ostateczną decyzję co do formy i charakteru ewentualnego w niej udziału. Było to stanowisko kompromisowe uwzględniające wszystkie stanowiska państw członkowskich i eliminujące automatyzm udziału w operacji pokojowej. Postanowienia szczytów NAC z 1992 roku mimo założonych ograniczeń wykazały polityczną gotowość Sojuszu do udziału w operacjach poza obszarem traktatowym (tzw. misje *„out of area"*).

Jednocześnie postanowienia zawarte w dokumentach z Oslo i Brukseli pozwoliły rozwiązać problem podstaw ewentualnego zaangażowania sił Sojuszu poza obszarem traktatowym ograniczając go do reakcji na prośbę ONZ lub KBWE.

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych po obu stronach Atlantyku nasiliły się dyskusje dotyczące zapewnienia Europie bezpieczeństwa połączonego z reformowaniem i odnowieniem NATO. Minister obrony RFN Volker Rhuehe i senator Lugar twierdzili, iż rozwiązywanie konfliktów w Europie i poza nią musi być połączone z procesem jednoczenia kontynentu i likwidowania starych linii podziałów. Wskazywali też na konieczność opracowania systemu bezpieczeństwa sięgającego poza granice NATO na obszary, które mogą stać się areną przyszłych konfliktów w Europie[237].

Równocześnie, od połowy 1992 roku w Komitecie Politycznym Wysokiego Szczebla oraz w Komitecie Wojskowym toczyły się prace w zakresie opracowania koncepcji misji *„out of area"*. W ich wyniku powstał dokument MC 327 „Planowanie wojskowe NATO na potrzeby operacji wspierania pokoju".

Szczyt rzymski powołując do życia Północnoatlantycką Radę Współpracy, która w zamyśle miała się stać forum strukturalnego dialogu i współpracy pomiędzy członkami NATO a krajami byłego Układu Warszawskiego dokonał wyraźnego wzmocnienia „drugiego toru" funkcjonowania strategii NATO. Dotychczasowy dialog

---

[236] R. Kupiecki, *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie. NATO a operacje pokojowe*, Warszawa-Toruń 1998, s. 156.

[237] Koncepcje nowych zadań strategicznych sformułowanych przez V. Rhuehe oraz równolegle w USA przez sen. Lugara opisuje R. Asmus, wyd. cyt., s. 90-93.

z partnerami uzupełniony został praktycznym współdziałaniem wskazanym w postanowieniach Koncepcji Strategicznej[238].

Na szczycie NATO w Brukseli w 1994 r. zapoczątkowano badania nad efektywnością wykorzystania struktur politycznych i wojskowych oraz aktualnie funkcjonujących procedur Sojuszu w operacjach pokojowych[239]. Na szczycie przyjęto formułę mającą zwiększyć zdolności NATO do podejmowania nowych misji. W tym celu przystąpiono do tworzenia Połączonych Wielozadaniowych Sił do Zadań Specjalnych, które miałyby przyjąć formę „wielonarodowej formacji złożonej z różnych rodzajów sił zbrojnych, stworzonych na potrzeby operacji pokojowych, w tym o charakterze humanitarnym i wymuszenia pokoju"[240].

Dynamiczny rozwój sytuacji polityczno-wojskowej w Europie spowodował, iż Sojusz zaangażował się militarnie poza swoim obszarem, praktycznie realizując nową rolę zapowiedzianą w „Koncepcji Strategicznej", przed ukończeniem tych analiz i bez niezbędnej adaptacji swoich struktur wojskowych do nowych zadań. Nic więc dziwnego, że hasło rewizji strategii pojawiło się w dyskusjach eksperckich już wkrótce po przyjęciu „Koncepcji Strategicznej". W oficjalnej działalności Sojuszu problem ten pojawił się w 1997 r., podczas spotkania ministerialnego Rady Północnoatlantyckiej w Sintrze. Przyjęto tam rekomendację dotyczącą przeglądu i adaptacji „Koncepcji Strategicznej". Podczas szczytu w Madrycie (8-9 lipiec 1997 r.) na podstawie tej rekomendacji podjęto decyzję o rozpoczęciu prac, które zakończyły się opracowaniem i przyjęciem nowej „Koncepcji Strategicznej" podczas jubileuszowego szczytu waszyngtońskiego 24 kwietnia 1999 roku.

Równolegle, w różnych kręgach toczyły się dyskusje dotyczące przyszłej strategii NATO. Przyjmując za punkt wyjścia zmieniający się charakter wyzwań i zagrożeń Stanisław Koziej wyodrębnił trzy podstawowe działy, które powinna zawierać strategia bezpieczeństwa koalicyjnego.

---

[238] NACC zebrała się po raz pierwszy w grudniu1991 r. W spotkaniu wzięło udział 16 krajów NATO i 9 państw partnerskich. W marcu 1992 r. Do NACC przystąpiło 10 państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Albania i Gruzja stały się członkami organizacji w czerwcu tego samego roku.

[239] *The NATO Handbook Documentation*, s. 328.

[240] R. Kupiecki, *NATO a operacje pokojowe*, s. 137.

- strategię prewencyjno-promocyjną obejmującą obszar zapobiegania konfliktom i promowania bezpieczeństwa środowiska NATO;
- strategię antykryzysową obejmującą reagowanie na kryzysy i problematykę osłony przed ich skutkami,
- strategię wojenną.

Rozwijając poszczególne działy w aspekcie zapobiegania konfliktom oraz reagowania kryzysowego autor wskazał między innymi na istotne znaczenie następujących elementów:

- eksponowanie współdziałania z ONZ, OBWE, UE i UZE w pracach koncepcyjnych nad tworzeniem efektywnych mechanizmów bezpieczeństwa oraz w ramach bieżącego reagowania na pojawiające się wyzwania i symptomy zagrożeń;
- monitorowanie otoczenia NATO w celu jak najwcześniejszego wykrycia rodzenia się przesłanek zagrożeń kryzysowych i wojennych;
- prowadzenia ekspedycyjnych operacji wojskowych[241].

Rozważania te prowadzą do wykazania wzrastającej roli problematyki przeciwdziałania konfliktom we współczesnych koncepcjach strategicznych.

Nowa strategia NATO powstawała powoli, a jej postanowienia formułowano bardzo ostrożnie. Robert Kupiecki na podstawie dyskusji o głównych problemach nowej strategii w 1998 roku za centralny jej problem uznał określenie politycznych i wojskowych zadań Sojuszu uwzględniających:

- pryncypia wspólnej obrony;
- nowe misje spoza artykułu 5;
- rozszerzenie Organizacji;
- stosunki z państwami nie będącymi jej członkami.

Prowadzone dyskusje miały na celu rozstrzygnięcie dylematu dotyczącego głównego celu Sojuszu w nowej sytuacji strategicznej. Należało dokonać wyboru pomiędzy „utrzymaniem równowagi strategicznej" o czym decydował stan Głównych Sił Obronnych (*Main Defence Force*) a „zachowaniem strategicznej stabilności"

---

[241] S. Koziej, *Rozważania o przyszłej strategii NATO oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1999, s. 19-31.

o czym decydował poziom sił szybkiego reagowania. Dyskusja dotyczyła więc dwóch modeli przyszłego NATO: sojuszu wojskowego, tj. instrumentu zbiorowej obrony, oraz instrumentu zbiorowego lub kooperatywnego bezpieczeństwa, tzn. przede wszystkim narzędzi rozwiązywania kryzysów. Największe kontrowersje budziły problemy podstawy prawnej operacji Sojuszu wykraczających poza dyspozycje art. 5, tzn. czy podstawą interwencji NATO powinno być ogólne upoważnienie Rady Bezpieczeństwa ONZ lub OBWE (stanowisko USA i Wielkiej Brytanii), czy też szczegółowy mandat dla każdej operacji (stanowisko Francji). Spór ten, na korzyść pierwszego stanowiska rozstrzygnięto praktycznie przeprowadzając bez upoważnienia RB bombardowanie Iraku, który odmówił współpracy z inspektorami ONZ (grudzień 1998 r.) oraz przeprowadzając operację bombardowania Federacyjnej Republiki Jugosławii po jej odmowie podpisania porozumienia pokojowego w Rambouillet (24.03-3.06.1999 r.)[242].

Nowa misja NATO uwzględniająca te zadania powinna była wynikać nie z obawy przed zewnętrznym atakiem, ale z szerszej definicji bezpieczeństwa i uwzględniać działania antykryzysowe mieszczące się w przedziale od wspólnej obrony do operacji pokojowych na obszarach przyległych[243]. Podstawę procesu przeciwdziałania konfliktom, w myśl tych koncepcji, powinna stanowić strefa bezpieczeństwa powstała w wyniku rozszerzenia Sojuszu[244].

Ostateczny kształt Koncepcji Strategicznej Sojuszu odzwierciedla te oczekiwania. Przyjęta przez Szefów Państw i Rządów w Waszyngtonie w dniach 23 i 24 kwietnia 1999 roku uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej, za główny i niezmieniony cel NATO uznała zabezpieczenie wolności i bezpieczeństwa członków paktu. Jednocześnie uznano iż osiągnięciu tego celu zagrozić może konflikt lub kryzys mający konsekwencje dla bezpieczeństwa rejonu północnoatlantyckiego[245].

---

[242] Zob.: R. Zięba, *Polska w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, s. 14-15.

[243] R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*..., wyd. cyt., s. 74 – 76.

[244] Stanowiska czołowych państw NATO zob.: R. Asmus, wyd. cyt., s. 179-180.

[245] Zob.: *The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D. C. on 23rd and 24th April 1999*, "Press Release NAC-S(99)65, *Koncepcja Strategiczna Sojuszu*, cz. I, s. 6 [w:] „Przegląd NATO" – Dokumentacja, lato 1999, D8.

Określając podstawowe zadania w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności obszaru euroatlantyckiego ustanowiono reagowanie kryzysowe, rozumiane jako utrzymanie gotowości, w zależności od sytuacji i na podstawie konsensusu, w zgodzie z Artykułem 7 Traktatu Waszyngtońskiego. Zadania uwzględniały zatem zapobieganie konfliktom oraz aktywne angażowanie się w zarządzanie kryzysowe[246]. Działania te postanowiono oprzeć na zasadzie pokojowego rozstrzygania sporów, zawartej w Karcie Narodów Zjednoczonych[247].

Koncepcja eksponuje konieczność uwzględnienia „globalnego kontekstu bezpieczeństwa" przy ocenie wyzwań i zagrożeń określając jako wysoce nieprawdopodobną możliwość agresji w pełnej skali przeciwko Sojuszowi[248].

W celu zachowania pokoju, zapobieganiu wojnie oraz umacniania bezpieczeństwa i stabilności uwzględniono w Koncepcji zapobieganie konfliktom i reagowanie kryzysowe, łącznie z możliwością prowadzenia operacji reagowania na kryzys, spoza Artykułu 5, nadając im taką samą rangę jak operacjom wspólnej obrony. Jednocześnie, ponowiono ofertę wspierania, indywidualnie w każdym przypadku i w zgodzie z własnymi procedurami, operacji pokojowych oraz innych operacji prowadzonych na podstawie uprawnień Rady Bezpieczeństwa ONZ lub decyzji podjętych przez OBWE[249].

Sojusz deklarował również gotowość do udzielania swoich zasobów i możliwości w celu wsparcia, podobnych w swojej istocie do natowskiego zarządzania kryzysowego tzw. operacji petersberskich prowadzonych przez UZE[250]. Nie poprzestano tylko na deklaracjach politycznych, w zakresie przeciwdziałania konfliktom. Stosownie do zadań określono wytyczne dla sił zbrojnych Sojuszu nakazując im uzyskanie gotowości do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, spoza Artykułu 5[251].

Wątpliwości badaczy budziła zwłaszcza zdolność przyszłego NATO do podejmowania nietypowych, dla tradycyjnego sojuszu, zadań jakim są operacje

---

[246] Tamże, cz. I, s. 10.
[247] Tamże, cz. I, s. 11.
[248] Tamże, cz. I, s. 20.
[249] Tamże, cz. III, s. 31.
[250] Tamże, cz. IV, s. 45.
[251] Tamże, cz. IV, s. 41, 61.

pokojowe. Jedni (np. D. Yost) zwracali uwagę na konieczność ich podjęcia, inni (np. J. Lepgold) akcentowali możliwe trudności związane z kosztami i ryzykiem takich działań[252].

4.2. Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom w NATO

Odpowiedzią na nowe postrzeganie zagrożeń w NATO była wielotorowość koncepcji strategicznej zawierająca mechanizmy dialogu i współpracy uzupełniające mechanizm wspólnej obrony. W ramach każdego z tych mechanizmów funkcjonują elementy tworzące system *conflict prevention*. Początkowo posiadał on formę wewnętrznego mechanizmu zapobiegania konfliktom funkcjonującego w ramach wspólnej obrony.

W Sojuszu, dążenie do zapewnienia skuteczności nowemu modelowi bezpieczeństwa spowodowało między innymi:

- powstanie i rozwój systemu wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom (*EWCP – Early Warning and Conflict Prevention*),
- udostępnienie wspomnianych mechanizmów państwom nie będącym członkami Paktu, w wyniku czego przybrały one formę zinstytucjonalizowaną (Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego, Partnerstwo dla Pokoju, Dialog Śródziemnomorski, Stała Wspólna Rada NATO-Rosja, Komisja NATO-Ukraina).

W NATO, system wczesnego ostrzegania jest częścią systemu zarządzania kryzysowego *crisis management*. Kierowanie operacyjne tego systemu odbywa się w oparciu o Centrum Sytuacyjne (*SITCEN*). Jego głównym zadaniem jest bieżący monitoring sytuacji międzynarodowej oraz własnych struktur. Monitoringu i analizy dokonuje Oddział Dozoru Bieżącego i Wsparcia Sztabowego (*Watch and Staff Support Branch*)[253].

---

[252] Szerzej zob. R. Zięba, *Polska w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, s. 15-17.

[253] Szerzej zob. S. Koziej, *Kierowanie reagowaniem kryzysowym*, „Myśl Wojskowa" 2000, nr 1(606), s. 14-15.

Według Wojciecha Multana o skuteczności nowego modelu bezpieczeństwa zadecyduje efektywność jego instrumentów przezwyciężania i rozwiązywania kwestii spornych. Winny one dysponować sprawnymi mechanizmami uprzedzającego monitorowania napięć i zagrożeń niezależnie od ich źródeł pochodzenia[254]. Istotne znaczenie problematyki sprawnego funkcjonowania systemu, w realizacji celów NATO potwierdzają zapisy aktualnej Koncepcji Strategicznej.

Budowa natowskiego systemu *EWCP* odpowiada dokładnie przyjętym w NATO modelowym fazom rozwoju sytuacji konfliktowej. Do funkcjonowania w fazie braku sytuacji konfliktowej *(non-crisis phase)* przeznaczono elementy wczesnego wykrywania kryzysów, inaczej - wczesnego ostrzegania *(Early Warning)*. W kolejnych fazach rozwoju uruchamiane są pozostałe elementy systemu *(Conflict Prevention)*.

Prace nad rozwojem systemu oraz poprawą jego efektywności nabrały przyspieszenia w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Przebiegały dwutorowo i polegały na:

- doskonaleniu istniejącego mechanizmu wewnętrznego opartego na narodowych systemach zbierania informacji,
- wykorzystaniu potencjału państw partnerskich oraz współdziałających z Sojuszem.

Ze względu na możliwość wystąpienia efektu synergii szczególnie obiecujący okazał się ten drugi kierunek.

Centrum prac nad problematyką zapobiegania konfliktom w NATO stała się grupa PMSC/AHG *(Politico-Military Steering Committee Ad Hoc Working Group on Cooperation in Peacekeeping)*, która uznała prace nad rozwojem EWCP za jedno ze swych głównych zadań. W dotychczasowych pracach rozstrzygnięto następujące problemy, które uznano za kluczowe:

- zakres pojęć „wczesne ostrzeganie" i „zapobieganie konfliktom";
- podstawowe zasady umożliwiające funkcjonowanie i stosowanie EWCP;

---

[254] W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, ELIPSA, Warszawa 1997.

- określenie metod i narzędzi możliwych do zastosowania w ramach systemu EWCP[255].

Aktualnie, jednym z istotnych obszarów prac są mechanizmy współpracy oraz zwiększenie możliwości EWCP a szczególnie relacje występujące pomiędzy polityczno-dyplomatycznymi i wojskowymi środkami zapobiegawczymi oraz rola wczesnego ostrzegania w przeciwdziałaniu nawrotowi konfliktu *(conflict recurrence prevention)*[256].

Przyjęto definicje wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom co umożliwiło ustalenie wzajemnych związków pomiędzy tymi procesami oraz określenie możliwych do stosowania środków zapobiegawczych. W pracach tych często sięgano do dorobku OBWE. W odniesieniu do wczesnego ostrzeganie przyjęto definicje Wysokiego Komisariatu OBWE ds. mniejszości Narodowych, według której „wczesne ostrzeganie może być rozumiane jako każda informacja pochodząca z każdego źródła, mówiąca o eskalacji konfliktu powolnej i stopniowej lub szybkiej i gwałtownej, która jest wystarczająco wyprzedzająca w stosunku do kolejnych zdarzeń i daje możliwość właściwej reakcji strukturom wewnętrznym (rządowym) lub organizacji międzynarodowej regionalnej, podjętej w celu zapobiegania dalszemu negatywnemu rozwojowi wypadków[257].

Definicja zapobiegania konfliktom, zaczerpnięta z raportu grupy z 1993 roku, mówi, iż stanowi ono zespół różnorodnych działań, przewidzianych w Artykule V Karty Narodów Zjednoczonych, od inicjatyw dyplomatycznych do prewencyjnego rozmieszczenia wojsk, stosowanych w celu niedopuszczenia do przerodzenia się kryzysu w konflikt zbrojny lub do eskalacji już istniejącego[258].

Z przyjętych definicji wynika, iż funkcją wczesnego ostrzegania jest dostarczanie informacji umożliwiających użycie odpowiednich środków z Zestawu Środków Zapobiegawczych *(Inventory of Preventive Measures)*, obejmujących środki natury militarnej, dyplomatycznej i ekonomicznej, które mogą być użyte w postaci

---

[255] M-NACC-1(93)40, Rapport of Ad Hoc Group to Ministers in Athens on 11 June 1993

[256] EAPC(PMSC-AHG)N(97)9, Seminar on conflict prevention in Skopje 15-17 October 1997 *Report by the Chairman*, s. 15

[257] EAPC(PMSC-AHG)N(99)24, *Principles, methods and experiences regarding Early Warning and Conflict Prevention*, Brussels 1999

[258] M-NACC-1(93), *Rapport*..., wyd. cyt.

zapobiegania operacyjnego *(operation prevention)* lub strukturalnego *(structural prevention)*.

Według większości teoretyków, system wczesnego rozpoznawania kryzysów nie powinien być utożsamiany ze strukturami służącymi do ich rozwiązywania. System powinien posiadać charakter elementu zabezpieczającego proces decyzyjny oraz stwarzać szerokie możliwości w zakresie poszukiwania najlepszych sposobów rozwiązywania kryzysów. Praktyka wykazała, iż stworzenie idealnego mechanizmu wczesnego wykrywania kryzysów jest niemożliwe. W związku z tym niezbędną cechą praktycznie tworzonych systemów wczesnego ostrzegania powinno być zachowanie określonej swobody i otwartości na nowopojawiające się zagrożenia, a tym samym obniżenie do minimum możliwego stopnia zaskoczenia[259].

System EWPC Sojuszu spełnia powyższe wymogi, zarówno z punktu widzenia strukturalnego jak i funkcjonalnego. Jego podstawę stanowią narodowe systemy zbierania i analizy informacji, które po przetworzeniu dostarczane są do Kwatery Głównej w Brukseli. Połączone grupy sztabowe, takie jak Stałe Grupy Wywiadowcze *(CIG-Current Intelligence Groups)* opracowujące zbiorcze raporty, które są z kolei wysyłane do poszczególnych stolic. W uzasadnionych przypadkach NATO-owski System Ostrzegawczy *(NATO Precautionary System)* uruchamia działania, które stanowią „pierwszy krok" procesu zarządzania kryzysowego[260]. Istotną niedoskonałością tego mechanizmu procedur antykryzysowych jest jedynie, koordynacyjna funkcja Sojuszu polegająca na standaryzacji działań. Praktyczne wdrażanie systemu leży w gestii państw członkowskich[261].

Stosunkowo najsłabszym ogniwem w tym systemie jest bieżąca wymiana informacji i współpraca służb specjalnych[262].

Zapobieganie konfliktom *(conflict prevention)* w systemie EWCP polega na stosowaniu środków zapobiegawczych. Można je podzielić na:

---

[259] A. K. Smutek-Riemer, wyd cyt.

[260] P. Piątkowski, *Międzynarodowy system zapobiegania konfliktom*, A. Marszałek, Warszawa-Toruń 1996, s. 26-29.

[261] *Rocznik Strategiczny 2001/2002*, s. 164.

[262] Tamże, s. 163.

- krótkoterminowe *(short-term conflict prevention)* – przewidziane do natychmiastowego zastosowania w celu niedopuszczenia do eskalacji. W działaniach tych kluczową rolę odgrywa wczesne ostrzeganie i dyplomacja prewencyjna;
- długoterminowe *(long-term conflict prevention)* – działania obliczone na tworzenie stabilnego systemu wewnętrznego opartego na zasadach demokracji i zaufania społecznego, z pełnym przestrzeganiem praw człowieka, w tym respektowaniem praw mniejszości narodowych. Ważnym elementem stabilizującym jest również prawidłowy rozwój ekonomiczny i poziom życia obywateli[263].

Ze względu na cel środki te znajdują zastosowanie w ramach zapobiegania strukturalnego polegającego na eliminacji źródeł konfliktów. Niezbędnym warunkiem ich skuteczności jest właściwe i terminowe wykorzystanie mechanizmu wczesnego ostrzegania.

Zapobieganie strukturalne powinno być z reguły długofalowe. Pakiet dostępnych w jego ramach środków tworzą:

- środki polityczne, na które składają się:
  - wspieranie programów rozwoju demokracji w celu eliminacji kluczowych przyczyn konfliktów,
  - promowanie budowania systemu partyjnego,
  - pomoc w rozwijaniu instytucji państwowych,
  - reformy systemu wyborczego i wspieranie porozumień dotyczących podziału władzy;
- środki ekonomiczne:
  - pomoc w zakresie wdrażania zasad gospodarki rynkowej,
  - reform gospodarczych,
  - bezpośrednia pomoc ekonomiczna, której wielkość uzależniona jest od zaangażowania stron konfliktu w realizację innych programów

---

[263] OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy*, Warsaw 19-21 January 1994

zapobiegawczych *(aid conditionality)*, a więc od ich rzeczywistego dążenia do rozwiązania kryzysu środkami pokojowymi;

- środki prawne polegające na:
  - wspieraniu rozwoju mechanizmów prawnych umożliwiających pokojowe rozwiązywanie konfliktów, dotyczy to w szczególności problematyki mniejszości narodowych, reform i edukacji;
- środki militarne:
  - w szczególności pomoc w opracowywaniu i wdrażaniu reform wojskowych,
  - wspieranie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi,
  - tworzenia przejrzystych struktur dowodzenia,
  - promowanie strategii obronnej,
  - rozwój wspólnych mechanizmów bezpieczeństwa.

Gdy długofalowa polityka zapobiegania rozwojowi konfliktu nie przynosi zakładanych efektów i grozi poważnym wybuchem stosuje się środki operacyjne, które przybierają bardziej zdecydowaną i bezpośrednią formę. Zawierają one:

- środki dyplomatyczne polegające na:
  - wspieraniu negocjacji i włączaniu się w mediacje,
  - inicjowaniu konferencji pokojowych,
  - stosowaniu sankcji dyplomatycznych,
  - wspieraniu ustanowienia „gorącej linii",
  - stosowaniu „dyplomacji wymuszenia";
- środki ekonomiczne:
  - sankcje gospodarcze,
  - zawieszenie lub wycofanie pomocy ekonomicznej,
  - zawieszenie porozumień handlowych,
  - pomoc humanitarna;
- środki militarne takie, jak:
  - prewencyjne rozmieszczenie wojsk,
  - tworzenie stref zdemilitaryzowanych.

- embargo na dostawy broni oraz blokady,
- wdrażanie porozumień dotyczących kontroli zbrojeń,
- ograniczona interwencja zbrojna.

W katalogu środków zapobiegawczych istotną rolę odgrywają środki stosowane w celu zapobiegania nawrotowi konfliktu. Mają one doprowadzić do utrwalenia pokoju oraz podjęcia dialogu w celu likwidacji przyczyn konfliktu i zawierają:

- środki dyplomatyczne:
  - wspieranie wysiłków na rzecz pojednania narodowego,
  - zachęcanie do dialogu pomiędzy partiami politycznymi i reprezentacjami grup etnicznych;
- środki polityczne:
  - popieranie wolnych i uczciwych wyborów oraz monitorowanie ich przebiegu,
  - wspieranie tworzenia instytucji społeczeństwa obywatelskiego,
  - pomoc w powrocie uchodźców,
  - pomoc w powstaniu i rozwoju niezależnych mediów;
- środki ekonomiczne, a w tym pomoc w:
  - odbudowaniu gospodarki,
  - rozwijaniu współpracy ekonomicznej,
  - tworzeniu instytucji wolnego handlu;
- środki prawne:
  - pomoc w tworzeniu systemu prawnego i instytucji sądowniczych;
- środki wojskowe:
  - utrzymywanie stref zdemilitaryzowanych,
  - pomoc w realizacji procesu demobilizacji i rozformowywaniu części jednostek,
  - tworzenie porozumień z zakresu kontroli zbrojeń i rozbrojenia[264].

Na podstawie dotychczasowych wyników prac Grupy Roboczej PMSC można stwierdzić iż omawiany system może wnosić istotny wkład w budowanie i utrzymanie

---

[264] EAPC (PMSC-AHG)N(2000)20, *Early warning and conflict prevention*, Brussels 2000

pokoju. Akceptowana jest opinia prof. Ghebali, iż podstawowymi środkami zapobiegania konfliktom powinny być środki polityczne, w tym dyplomacja prewencyjna. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od współdziałania pomiędzy organizacjami międzynarodowymi, rządowymi oraz pozarządowymi. Środki wojskowe powinny być stosowane w ostateczności tylko wtedy, gdy inne metody zapobiegania nie przynoszą oczekiwanych rezultatów[265].

4.3. Rada Współpracy Północnoatlantyckiej i Program Partnerstwo dla Pokoju

Do realizacji dialogu i współpracy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej zapowiedzianej w Raporcie Harmela i usankcjonowanej postanowieniami Nowej koncepcji strategicznej Sojusz Północnoatlantycki powołał odpowiednie struktury. Pierwszą była Rada Współpracy Północnoatlantyckiej *(North Atlantic Cooperation Council-* NACC). Polityczną decyzję o jej powołaniu podjęto na szczycie szefów państw i rządów NATO w Rzymie w listopadzie 1991 roku, a jej pierwsze inauguracyjne posiedzenie odbyło się 20 grudnia 1991 r. Za główny cel działania NACC przyjęto „przyczynianie się do umacniania bezpieczeństwa europejskiego przez działanie na rzecz stabilizacji w Europie Środkowej i Wschodniej". Głównymi formami działalności Rady stały się: konsultacje i współpraca w zakresie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa, takich jak: planowanie obronne, strategia wojskowa, struktura sił zbrojnych i dowodzenia, ćwiczenia wojskowe, demokratyczna kontrola nad wojskiem, konwersja produkcji wojskowej na cywilną itp...

Program praktycznego współdziałania w ramach NACC miał doprowadzić do:

- zagospodarowania według standardów NATO „szarej strefy" w zakresie bezpieczeństwa powstałej na styku z obszarem traktatowym Sojuszu na skutek rozwiązania Układu Warszawskiego i rozpadu Związku Radzieckiego;

---

[265] EAPC(PMSC-AHG)N(99)37, *Conflict prevention in Europe: potential and limits* by Prof. V-Y. Ghebali, Graduate Institute of International Studies, Geneva 1999.

- stopniowy rozwój zdolności politycznych i wojskowych państw uczestniczących (Partnerów) do czynnej współpracy z NATO.

W ślad za tym do „Planu pracy na rzecz dialogu partnerstwa i współpracy" włączono zagadnienia reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz udziału w operacjach pokojowych NATO, prowadzonych pod egidą ONZ i KBWE[266].

O wadze przykładanej przez Sojusz do współpracy w sferze doświadczeń dotyczących operacji pokojowych świadczy powołanie Grupy *Ad Hoc* NACC do Spraw Współpracy w Dziedzinie Operacji Pokojowych[267]. Stała się ona aktywną wspólną strukturą członków NATO i państw partnerskich.

Pierwsze znaczące efekty jej pracy zostały przyjęte przez Radę w czerwcu 1993 r. w postaci tak zwanego Raportu Ateńskiego, prezentującego „wspólne rozumienie koncepcji operacji pokojowych oraz program praktycznej współpracy w celu wymiany informacji i doświadczeń, podejmowania wspólnego szkolenia i kształcenia oraz możliwej realizacji wspólnych ćwiczeń". Na podstawie jego postanowień sformułowano następujące ogólne zasady wspólnych operacji pokojowych:

- operacje pokojowe mogą mieć miejsce tylko z mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ lub KBWE, a każde z państw uczestników biorących udział w operacji podejmuje decyzje na własną odpowiedzialność;
- operacje pokojowe mogą być podejmowane w ramach konfliktów między państwami, jak też wewnątrzpaństwowych wspierając wysiłki oparte na rozwiązaniach politycznych;
- wymiar wojskowy operacji pokojowych jest czynnikiem uzupełniającym polityczny proces rozwiązywania konfliktu;
- uruchomienie operacji wymaga wcześniej uzgodnionego, precyzyjnego mandatu oraz określenia jasno sprecyzowanego i możliwego do osiągnięcia celu[268].

---

[266] Szerzej zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, SCHOLAR, Warszawa 1999, s. 132-134.

[267] Informacje na temat jej działalności patrz: *Political - Military Steering Committee Ad Hoc on Cooperation in Peacekeeping*, NATO Basic Factsheet no. 14, April 1996.

[268] Szerzej zob. R. Kupiecki, *NATO a operacje pokojowe*..., s. 159-163.

Na marginesie Raportu Ateńskiego, warto zwrócić uwagę, iż ustalenie generalnych kryteriów, terminologii i zasad funkcjonowania operacji pokojowych jakiego dokonano w szerszym gronie NACC, nie było możliwe do wykonania w gronie członków NATO. Sukces Grupy *Ad Hoc* oraz teoretyczny dorobek NACC, w zakresie praktycznych aspektów i doświadczeń operacji pokojowych stał się podstawą wspólnych operacji NATO i państw partnerskich.

Mimo niewątpliwego sukcesu NACC funkcjonowanie Rady posiadało istotne ograniczenia. Zasadniczym był brak komponentu operacyjnego, mogącego przenieść współpracę na grunt praktyki. Ponadto, brakowało w działalności NACC możliwości rozwijania indywidualnych form współpracy NATO z poszczególnymi partnerami. Brak ten usunięto powołując do życia program Partnerstwa dla Pokoju *(Partnership for Peace-PfP)*. Początkowo miał on funkcjonować jako wojskowy wymiar NACC pod nazwą *„Partnership for Peace-Keeping"*, jednak wychodząc częściowo naprzeciw oczekiwaniom państw partnerskich rozszerzono jego formułę i nadano postać organu polityczno-wojskowego i przyporządkowano szersze spektrum zadań.

Mimo, iż program umożliwił Partnerom rozwijanie bilateralnych stosunków z NATO, w tempie dogodnym dla każdego z nich jego powołanie odbyło się w atmosferze niezadowolenia. Wynikało to przede wszystkim z jego kompromisowej formuły, dla każdej ze stron:

- dla państw Europy Środkowo-Wschodniej oczekujących na szybkie spełnienie aspiracji pełnego członkostwa w NATO;
- dla państw Sojuszu, które wówczas niechętnie odnosiły się do projektu jego rozszerzenia, ale ze względu na sytuację polityczną musiały w jakiś sposób pozytywnie odpowiedzieć na żądania państw aspirujących;
- dla USA, które budując priorytetowe stosunki z Rosją chciały jednocześnie utrzymać swoją pozycję w Europie i związki z krajami aspirującymi do członkostwa w NATO;
- dla Rosji, która w obawie przed samoizolacją zaakceptowała program, a nawet sama do niego przystąpiła[269].

---

[269] Szerzej zob. A. Karkoszka *Dylematy Partnerstwa dla Pokoju*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 2/1994, s. 12-13.

Dodatkowe kontrowersje budził problem cywilnej, politycznej kontroli w ramach PdP będący wyrazem opozycji przeciw przyznaniu Komitetowi Ministrów Obrony wiodącej roli w realizacji Programu. Rozwiązanie problemu przyniosło powołanie Polityczno-Wojskowego Komitetu Kierującego *(Political-Military Steering Committee on Partnership for Peace* - PMSC) pod przewodnictwem Zastępcy Sekretarza Generalnego NATO.

Zatwierdzony w styczniu 1994 r. Program zapoczątkował nowy wymiar współpracy z NACC. Jego istotą jest realizacja celów ujętych w Dokumencie Ramowym PdP na podstawie uzgodnionych, dwustronnych umów pomiędzy NATO a partnerami z grona państw należących do KBWE/OBWE. Przedsięwzięcia realizowane przez każde państwo są oparte na wspólnie opracowanych Programach Pracy Partnerstwa dla Pokoju *(Partnership Work Programme PFP - PWP).*

Warunki Programu nie dawały krajom środkowoeuropejskim gwarancji bezpieczeństwa, oddalając jednocześnie możliwość szybkiego uzyskania członkostwa w NATO. Program obejmował tylko prawo do konsultacji z Sojuszem, w sytuacjach poczucia zagrożenia politycznej niezależności, bezpieczeństwa lub integralności terytorialnej. Formułując określone oczekiwania uruchamiał mozolny proces współpracy wojskowej i dialogu politycznego prowadzącego do celu jakim było uzyskanie pełnego członkostwa w Sojuszu. Pozwalał jednocześnie dostosować sprzęt i procedury do obowiązujących w NATO. Główną jego zaletą była jednak możliwość wyboru takiego rodzaju współdziałania i tempa jego realizacji, który najpełniej będzie odpowiadał narodowym celom partnerów, sformułowanych w Indywidualnych Programach Partnerstwa *(Individual Partnership Programme PFP - IPP).*

Po uruchomieniu Programu PdP zakres działalności NACC znacznie się poszerzył obejmując:

- konsultacje w sprawach politycznych i zagadnieniach bezpieczeństwa, w tym dotyczących konfliktów regionalnych;
- zagadnienia gospodarcze (budżety obronne, rozwój gospodarczy, konwersja), podejmowane przez Komitet Ekonomiczny NATO we współpracy z krajami partnerskimi oraz omawiane na spotkaniach ekspertów, seminariach i spotkaniach roboczych;

- zagadnienia wymiany informacji podejmowane we współpracy z Komitetem NATO do Spraw Informacji i Kontaktów Kulturalnych;
- zagadnienia naukowe i ochrony środowiska podejmowane przez Komitet Naukowy NATO i Komitet do spraw Wyzwań Nowoczesnego Społeczeństwa (*Committee on the Challenges of Modern Society -CCMS*) we współpracy z krajami partnerskimi;
- zagadnienia zaplecza naukowego;
- koordynację działalności w przestrzeni powietrznej;
- planowanie cywilne w sytuacjach nadzwyczajnych;
- współpracę wojskową[270].

W ramach PdP również realizowane były zagadnienia współpracy wojskowej. Zasadniczo zmierzały one bezpośrednio, do przekształceń w sferze obronności oraz osiągania interoperacyjności z siłami Sojuszu, poprzez dążenie do poprawienia zdolności i możliwości prowadzenia operacji pokojowych a pośrednio do osiągania zdolności do współdziałania sił zbrojnych, państw partnerskich z wojskami NATO, w takich przedsięwzięciach jak: misje pokojowe, operacje poszukiwawcze i ratownicze oraz akcje humanitarne.

PdP zmierza do zwiększenia przejrzystości w planowaniu obronnego i w tworzeniu budżetów wojskowych oraz demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Zagadnienia te ujęto w formie celów do osiągnięcia, we współdziałaniu z państwami Sojuszu.

Zaproszenie do Programu Partnerstwa dla Pokoju zostało skierowane do wszystkich państw uczestniczących w pracach NACC i innych krajów zaangażowanych w działalność OBWE. W 2003 r. w programie uczestniczyło 44 kraje (19 państw członków NATO i 25 krajów nie będących członkami NATO).

Wśród uczestników programu doszło do nieformalnego podziału na trzy grupy państw:

- grupę pragnącą jak najszybciej uzyskać członkostwo w NATO,

---

[270] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego* ..., s. 133-134.

- grupę preferującą współpracę i dialog bez deklarowania członkostwa w Sojuszu (kraje wojskowo niezaangażowane);
- kraje bez oczekiwań w odniesieniu do współpracy z NATO i mające trudności z wykorzystaniem przedstawionej im oferty (np. pozaeuropejskie kraje WNP).

Szczególnym problemem był stosunek Rosji do PdP, gdyż w pierwszym etapie realizacji programu oczekiwała ona specjalnego traktowania, realizując cele przeciwstawne interesom krajów aspirujących do członkostwa.

Podsumowania 5-letniego dorobku NACC dokonano podczas sesji ministerialnej NAC w grudniu 1996 r. Pozytywna ocena działania w tym okresie, a szczególnie dynamicznego rozwoju PdP i realizowanego w jego ramach Procesu Planowania i Oceny (*Planning and Review Process*- PARP) umożliwiła przejście do kolejnego etapu partnerskiej współpracy.

Sygnałem do twórczego przeanalizowania dotychczasowej strategii Partnerstwa wytyczającym jednocześnie nowe kierunki współpracy było wystąpienie Sekretarza Stanu USA Christophera Warrena, 6 września 1996 r. w Stuttgarcie[271].

Dla krajów, które uzyskały zaproszenie do rozmów akcesyjnych w sprawie członkostwa (Polska, Czechy, Węgry) były to problemy związane z realizacją tak zwanych Przyszłych Celów Sił Zbrojnych (*Target Force Goals* - TFG). Dla pozostałych państw partnerskich, uczestniczących w PARP tak zmodyfikowano ten proces, aby przypominał planowanie obronne NATO, a jednocześnie w pełnym zakresie odzwierciedlał misje Sojuszu. Tak więc, decyzje podjęte na szczycie w Brukseli oznaczały otwarcie dwóch równoległych torów rozwijania współpracy z NATO. Pierwszy stanowił możliwość uzyskania członkostwa w Sojuszu, drugi stanowił bogatszą ofertę, opartą na dotychczasowych kanałach współpracy. Ta druga oferta musiała być na tyle atrakcyjna, aby utrzymać w orbicie wpływów państwa rozczarowane brakiem zaproszenia do członkostwa w NATO.

---

[271] W dużej mierze wpłynęła na to postawa państw partnerskich oraz ich wola uczestniczenia w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa poza swoim terytorium. Wojska z 14 państw partnerskich uczestniczyły wspólnie z Sojusznikami w Siłach Implementacyjnych (IFOR), pierwszej operacji pokojowej NATO wnosząc dodatkowy potencjał wojskowy oraz legitymizację misji.

Kolejna sesja ministerialna Rady Północnoatlantyckiej, która miała miejsce w Sintrze sformułowała nową ofertę Sojuszu w postaci Rady Partnerstwa Euro-Atlantyckiego *(Euro-Atlantic Partnership Council-EAPC)*[272], która zastąpiła NACC. Miała ona przejąć najbardziej wartościowe elementy dotychczasowej współpracy oraz uruchomić nowe formuły mające na celu zacieranie różnic pomiędzy statusem członka NATO a państwa partnerskiego. Członkostwo EAPC otrzymały automatycznie wszystkie państwa NACC, które wyraziły taką wolę. Organizacja pozostała jednocześnie otwarta dla innych krajów obszaru OBWE. EAPC zachowała zwyczaj poprzedniczki dotyczący konsultowania praktycznych aspektów spraw związanych z bezpieczeństwem. Rozszerzyła jednocześnie ich zakres o: zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, problemy regionalne, kontroli zbrojeń, proliferację broni masowego rażenia i zagadnienia walki z terroryzmem międzynarodowym. Przedmiotem konsultacji pozostały nadal sprawy obronne takie, jak: planowanie obronne i budżetowe, polityka obronna oraz przygotowanie do działań podczas kryzysów i klęsk żywiołowych, współpraca w dziedzinie uzbrojenia oraz problemy z pogranicza obronności i ochrony środowiska[273].

Poszerzając pierwotny zakres działania NACC, EAPC stworzyła partnerom podstawy pozwalające na zwiększenie udziału w planowaniu, realizacji oraz politycznym nadzorze nad przedsięwzięciami znanymi jako Operacje PdP pod dowództwem NATO. W tym zakresie EAPC spełnia rolę forum dyskusji o politycznych i praktycznych aspektach zaangażowania poszczególnych państw[274].

Uzupełnieniem nowej fazy dialogu stało się poszerzenie PdP pod nazwą Wzmocnionego Partnerstwa Operacyjnego. Jego nowa postać poza dotychczas realizowanymi przedsięwzięciami obejmowała:

- poszerzony zakres ćwiczeń;
- pełniejsze włączenie w proces decyzyjny PdP, wraz z poszerzeniem dostępnego zakresu współpracy;

---

[272] Z propozycją przekształcenia NACC i PMSC PFP w Radę Współpracy i Partnerstwa Euroatlantyckiego wystąpił w 1995 r. minister Kozyriew.

[273] *Plan d'action du Conseil de partenariat euro-atlantique pour 1998-2000*, Communique de Presse(98)2.

[274] Dokładną analizę tego zagadnienia na przykładzie działalności antykryzysowej prezentuje R. Weaver z Departamentu Spraw politycznych KG NATO.

- udział we wszystkich fazach planowania wspólnych przedsięwzięć;
- poszerzenie Procesu Planowania i Oceny i zbliżenie jego zakresu i formy do systemu obowiązującego w NATO.

Ponadto przedstawicielom państw partnerskich powierzono część stanowisk międzynarodowych w Komórce Planowania Partnerstwa oraz włączono personel tych krajów do prac dowództwa CJTF (*Combined Joint Task Force*)[275].

W ślad za tym wdrożono inicjatywy zwiększające operacyjny charakter współpracy:

- Proces Planowania i Oceny (*Planning and Review Process* - PARP);
- Koncepcję Możliwości Operacyjnych (*Operational Capabilities Concept* - OCC);
- Polityczno-Wojskowe Podstawy Operacji PdP pod Dowództwem NATO (*Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations* - PMF).

Jakość realizacji programów PARP i OCC stały się podstawą ewentualnej akceptacji przez NATO udziału partnerów w operacji. Jest to możliwe dzięki realizacji procesu dostosowawczego, w wyniku którego na skutek rosnących wymagań programy realizowane przez Partnerów coraz bardziej zaczęły przypominać procesy planowania operacyjnego obowiązujące w Sojuszu.

Realizacja PMF umożliwiła państwom partnerskim dostęp do prac w części organów roboczych Sojuszu: Komitecie Politycznym (*Political Committee* - PC), Grupie Koordynacji Polityki (*Policy Coordination Group* - PCG), Grupie Roboczej Komitetu Wojskowego (*Military Committee Working Group* - MCWG)[276].

Zasadniczym organem roboczym odpowiedzialnym za sprawy programu Partnerstwa dla Pokoju jest Polityczno - Wojskowy Komitet Kierujący Grupa *Ad Hoc* do spraw Operacji Pokojowych (*Political-Military Steering Committee Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping* - PMSC). Do jego głównych obowiązków należy:

- doradzanie EAPC w sprawach programu PdP;
- ogólna koordynacja Programu Pracy PdP (PWP).

---

[275] Szerzej zob. R. Kupiecki, *Od Londynu...*, s. 124-125.
[276] *Vademecum NATO*, wyd. cyt.

- opracowanie polityczno-wojskowych wytycznych dotyczących przygotowania indywidualnych Programów Partnerstwa i przedstawianie ich EAPC do zatwierdzenia;
- koordynowanie prac związanych z Procesem Planowania i Oceny *(Planning, Analise and Reporting Process-PARP)*.

Roboczym forum programu PdP zajmującymi się sprawami wojskowymi jest Grupa Robocza ds. Współpracy Wojskowej, która stanowi organ doradczy dla Komitetu Wojskowego.

Do koordynacji przedsięwzięć programu Sojusz utworzył Komórkę Koordynacji Partnerstwa *(Partnership Coordination Cell* - PCC), która rozpoczęła działalność 10 czerwca 1994 r. Jest to instytucja usytuowana poza zintegrowaną strukturą Sojuszu, w związku z tym nie podlega żadnemu dowództwu NATO. Jej dyrektor podporządkowany jest Radzie Północnoatlantyckiej poprzez Komitet Wojskowy. PCC jest organem wspomagającym, w zakresie planowania i realizacji przedsięwzięć wojskowych. Ponadto PCC współpracuje z dowództwami i innymi instytucjami NATO, w zakresie oceny i sprawozdawczości dotyczącej zrealizowanych przedsięwzięć wojskowych.

Najważniejszym elementem struktury PCC są Partnerskie Zespoły Łącznikowe *(Partnership Liaison Team* - PLT). Kraje sojusznicze w PCC reprezentowane są przez Natowskie Zespoły Łącznikowe *(NATO Liaison Team* - NLT) oraz przedstawicielstwo Naczelnego Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO.

W takcie funkcjonowania PdP wprowadzono szereg usprawnień w celu zwiększenia jego zdolności operacyjnych. Do najbardziej znaczących należą:

- możliwość wspólnego uczestniczenia krajów partnerskich i państw NATO, w operacjach pokojowych programu PdP zatwierdzonych przez NAC;
- rozszerzony zakres ćwiczeń NATO/PdP obejmujący wszystkie rodzaje nowych zadań Sojuszu;
- zaangażowanie państw partnerskich w planowanie i realizację przedsięwzięć programu PdP z ćwiczeniami NATO/PdP włącznie. Tym celu w dowództwach NATO utworzono Elementy Sztabowe Partnerstwa *(Partnership Staff Element* - PSE).

- możliwość uczestniczenia oficerów PSF w pracach planistycznych dotyczących koncepcji i doktryny oraz planowania działalności CJTF, w tym planowania i uczestniczenia w ćwiczeniach;
- możliwość włączenia personelu wojskowego krajów partnerskich do obsady dowództw i sztabów sił CJTF;
- rozwinięcie procesu PARP w wyniku upodobnienia go do procesu planowania obronnego NATO
- rozszerzenie natowskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności poprzez uwzględnienie przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa.

W swojej istocie cele wojskowe PdP ukierunkowane są na osiągnięcie interoperacyjności, czyli zdolności do wspólnego prowadzenia działań bojowych przez siły Sojuszu i Partnerów w ramach operacji wsparcia pokoju poza obszarem odpowiedzialności NATO.

Stosunkowo nowym zjawiskiem, które może wpłynąć na budowę bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim jest jego regionalizacja. Doświadczenia NATO wskazują, iż współpraca regionalna nie zastępuje innych wysiłków lecz znakomicie je uzupełnia. Praktyka EAPC pokazuje możliwość mnożenia swoich powiązań w zakresie bezpieczeństwa, bez szkody dla innych indywidualnych powiązań. Współpraca regionalna może wykorzystywać zasady i mechanizmy współpracy rozbudowane w ramach EAPC i programu PdP. Obecnie ta forma współpracy realizowana jest przede wszystkim w postaci działalności Grup Roboczych Ad Hoc w rejonach Bałkanów, Kaukazu i w rejonie Bałtyku.[27]

Wydaje się, iż EAPC mogłaby osiągnąć więcej. Podstawową przeszkodą jest i pozostanie brak uprawnień decyzyjnych, zarezerwowanych dla Rady Północnoatlantyckiej. Mimo to uważa się iż posiada ona jeszcze spory potencjał do wykorzystania. R. Hunter z Korporacji RAND uważa, że najważniejszym przyszłym zadaniem EAPC będzie zapewnienie krajom, pominiętym w zaproszeniu do członkostwa w Sojuszu, trwałego poczucia, że należą do licznej rodziny NATO.

---

[27] Szerzej J. Appathurai, *Popieranie bezpieczeństwa regionalnego*, „Przegląd NATO", Jesień 2001, s. 13-15

Ponadto, część krajów, głównie z rejonu Kaukazu i Azji Środkowej najprawdopodobniej nigdy nie wstąpi do NATO. EAPC może im pomóc w uzyskaniu poczucia bezpieczeństwa[278]. Wiąże się to jednak ze sprawą rozszerzenia kompetencji EAPC, a właściwie ponownego rozpatrzenia problemu wyposażenia jej w uprawnienia decyzyjne[279]. Mimo to, przy obecnym stanie kompetencji istnieją możliwości aktywizacji integracji Partnerów z Sojuszem:

- po pierwsze, zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Ze względu na to, iż NAC nie posiada kompetencji suwerennego ośrodka zarządzającego, a wielu członków EAPC posiada w tej dziedzinie cenne doświadczenia, to być może EAPC powinna przekształcić się w zasadnicze forum podejmowania decyzji dotyczących kryzysów;
- po drugie, EAPC jest obecnie bardzo aktywna w sprawach Europy Południowo-Wschodniej przez co w przyszłości może spełnić wiodącą rolę w pomocy Republice Serbii i Czarnogóry w transformacji i reintegracji ze społecznością międzynarodową;
- po trzecie, rozwinięcie mechanizmów pomocnych w rozwiązywaniu napięć i konfliktów pomiędzy członkami EAPC z rejonu Kaukazu i Azji Środkowej;
- po czwarte, poszerzenie i przeniesienie konsultacji NATO-UE także na forum EAPC-PSC (Komitet Polityki i bezpieczeństwa Unii Europejskiej).

Systematycznej ocenie funkcjonowania EAPC PfP poświęcone są seminaria poświęcone kryzysom konfliktów i sposobom ich zapobiegania. Podczas seminarium „Polityczno-wojskowe narzędzia zapobiegania konfliktom"[280] w Ljubljanie dokonano oceny działań zapobiegawczych. W odróżnieniu od bardzo wysokiej skuteczności długofalowych środków zapobiegawczych realizowanych przez EAPC PfP zwrócono uwagę na nikłą rolę odgrywaną przez EAPC w działaniach krótkoterminowych.

---

[278] R. E. Hunter, *Zabierając Kopernika na bal*, Przegląd NATO, Jesień 2001, s. 11.

[279] Obecnie EAPC może jedynie pomagać w sformułowaniu decyzji NAC a w zakresie dotyczącym kryzysów jest jedynie przez nią informowana o podjętych decyzjach.

[280] EAPC(PMSC-AHG)N(2000)31, *Seminar on politico-military tools for conflict prevention within EAPC/PfP organized by Slovenia in co-operation with the FYROM*, Ljubljana, 12-15 OCT 200, Brussels 2000.

Uznano, iż możliwości Rady nie są w tej dziedzinie w pełni wykorzystane. Znaczne rezerwy tkwią w sferach, do których nie była ona dotychczas dopuszczana:

- prewencyjne rozmieszczenie wojsk;
- wsparcie wojskowe oraz ochrona instytucji cywilnych;
- wsparcie policyjnych struktur cywilnych przez policję wojskową państw partnerskich;
- kontrola granic oraz nadzorowanie zawieszenia broni.

Wśród partnerów Sojuszu, dominuje opinia o konieczności rozwoju potencjału EAPC. Oprócz szeregu postulatów natury technicznej dotyczącej funkcjonowania pojawiły się postulaty rozszerzenia obszaru działalności Rady. Na trzeciej sesji wspomnianego seminarium zgłoszono postulat rozważenia możliwości udziału EAPC/PfP we współpracy z innymi organizacjami tworzącymi system bezpieczeństwa międzynarodowego, na zasadach zbliżonych do współpracy pomiędzy nimi a NATO. Jest to wyrazem dotychczasowego sukcesu programu oraz jego ewolucji od organizacji będącej forum konsultacji i dialogu, poprzez ograniczoną praktyczną współpracę z Sojuszem w kierunku organizacji mającej ambicje samodzielnego, aktywnego uczestniczenia w tworzeniu architektury bezpieczeństwa. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż Rosja od początku i niezmiennie nie podzielała stanowiska pozostałych państw. W jej ocenie EAPC w europejskiej architekturze bezpieczeństwa, próbuje zająć miejsce należne OBWE.

Zarysowane kierunki przekształceń są zbieżne z optymistyczną wizją NATO w 2011roku nakreśloną przez Michaela Rühle. Według jego scenariusza EAPC stanie się paneuropejskim organem kierowania zwalczaniem katastrof i klęsk żywiołowych oraz uzyska pozycję ośrodka współpracy w sprawach Kaukazu i Azji Środkowej. Rada uzyska także rangę środka utrzymania bliskiej współpracy z NATO przez państwa nie będące członkami Sojuszu, ani Unii.

Natomiast Partnerstwo dla Pokoju będzie kołem napędowym współpracy wojskowej w Europie obejmując pełen jej zakres, w tym planowanie obronne

i reformy obronne. Będzie się ono koncentrować na współpracy regionalnej i zapobieganiu kryzysom[281].

4.4. Doświadczenia bałkańskie NATO

Równolegle z rozwojem i doskonaleniem prac koncepcyjnych na forum PMSC/AHG Sojusz poddany został praktycznemu sprawdzianowi w zakresie działalności antykryzysowej. Na przebieg i skuteczność jego działań w sposób istotny wpłynęły: wysoce niesprzyjające środowisko oraz brak przygotowania do prowadzenia tego typu misji przez siły Sojuszu.

Konflikt bałkański charakteryzowały dynamiczne zmiany politycznego i wojskowego otoczenia oraz brak trwałej zgody jego stron. Z drugiej strony NATO, mimo posiadanych zasobów nie była jeszcze przygotowana do podjęcia szerszych zadań, związanych z operacjami pokojowymi. Braki w tym zakresie występowały zarówno w aspekcie politycznym jak i operacyjnym[282].

Stany Zjednoczone, jak wskazuje Shlomo Shpiro wielokrotnie stawały wobec swych europejskich sojuszników w pozycji wyczekującej, na ich zaangażowanie poza własnym terytorium[283]. Ze swojej strony, europejscy członkowie NATO niechętnie podchodzili do tego typu operacji, obawiając się wciągnięcia w odległe konflikty, przy udziale w których musieliby być uzależnieni od strategicznych zasobów wojskowych USA. Obawy te związane były również z możliwością zmniejszenia zaangażowania Stanów Zjednoczonych, na rzecz europejskiego teatru działań Sojuszu oraz pojawieniem się odmiennych koncepcji politycznych i wojskowych wpływających na dystrybucję materialnych zasobów Sojuszu. Problemem ilustrującym skalę i skutki

---

[281] Zob. M. Ruhle, *Wizja NATO w 2011 roku*, Przegląd NATO, Jesień 2001, s. 18-21.

[282] PMSC/AHG do aspektów politycznych (strategicznych) zalicza kwestie dotyczące: mandatów, użycia siły i jego warunków, kontroli politycznej operacji i stosunków cywilno-wojskowych, koordynacji pomiędzy strukturą odpowiedzialną za prowadzenie operacji a państwami w niej uczestniczącymi, współpracy sił pokojowych z lokalnymi władzami a także kontaktów z mediami. Aspekty operacyjne obejmują procesy planowania, dowodzenia i kontroli, łączności, misje łącznikowe z innymi instytucjami międzynarodowymi aktywnymi na teatrze działań, aspekty logistyczne operacji, jej finansowanie oraz przygotowanie personelu cywilnego i wojskowego.

[283] S. J. Shpiro, *NATO and Future Peace-Keeping Operations*, Research Institute for European Studies, Research Paper no. 5, Athens, September 1994, s. 7.

tego zjawiska była reakcja NATO na konflikt bałkański, wobec którego przez kilka lat Sojusz nie był w stanie wypracować spójnej, konsekwentnej i skutecznej polityki[284]. Zaowocowało to pasywną postawą Sojuszu w początkowym okresie konfliktu bałkańskiego (do 16 lipca 1992 r.). W okresie tym, w oficjalnych dokumentach NATO wyrażano zaniepokojenie, potępiano przemoc i wzywano do zawieszenia broni popierając werbalnie pokojowe wysiłki innych podmiotów międzynarodowych[285].

Zmiana stanowiska oznaczająca praktyczne działania na obszarze konfliktu rozpoczyna okres ograniczonej aktywności Sojuszu. W jej wyniku NATO organizuje i przystępuje do:

- operacji morskiej i lotniczej na Morzu Adriatyckim (*Maritime Monitor*), od 15 czerwca 1993 roku „Ostra Straż"[286], na podstawie sankcji międzynarodowych nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (rezolucje nr 713, 757, 820, 943),
- operacji nadzorowania przestrzeni powietrznej Bośni i Hercegowiny (*Sky Monitor*) na podstawie rezolucji RB nr 781 od 16 października 1992 r.,
- wymuszenia respektowania strefy zakazu lotów nad Bośnią (*Deny Flight*) na podstawie rezolucji RB nr 816 od 12 kwietnia 1993 r.[287],
- ochrony powietrznej jednostek UNPROFOR,
- operacji zwalczania sił serbskich prowadzących ostrzał Sarajewa oraz zapewnienia swobody działań siłom pokojowym (*Deliberate Force*) 30 sierpnia 1995 roku[288].

Jednocześnie, NAC wyraziła zgodę na wykorzystanie elementów sztabowych Północnej Grupy Armijnej NATO (NORTHAG) w ramach dowództwa UNPROFOR.

Zmianę podejścia Sojuszu do kwestii konfliktu bałkańskiego można zaobserwować od grudnia 1992 roku, kiedy to NATO uznała, że „wojna w byłej

---

[284] Szerzej zob. R. Kupiecki, *NATO a operacje pokojowe*..., s. 149-153; *Od Londynu do Waszyngtonu*..., s. 184-187.

[285] Szerzej zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*..., s. 186-187.

[286] Wykaz sił uczestniczących oraz efekty operacji patrz: NATO Fact Sheet, Operation Sharp Guard, 19 June 1996.

[287] Rezultaty operacji *Deny Flight* zob. Final Fact Sheet, Operation Deny Flight, 21 December 1995.

[288] Operację *Rozważna Siła* rozpoczęto dwa dni po masakrze w Srebrenicy. Obejmowała ona 3515 akcji zaczepnych w ciągu dwóch tygodni prowadzonych przez jednostki z ośmiu państw NATO.

Jugosławii jest najostrzejszym kryzysem". Ponadto, w ramach działań lotniczych doszło do pierwszych przypadków użycia broni przez siły NATO[289].

Jednocześnie, od września 1995 roku rozpoczęto przygotowania planów wojskowej akcji zabezpieczenia przyszłego planu pokojowego dla Bośni, w postaci własnej jednolitej operacji autoryzowanej przez Radę Bezpieczeństwa, w oparciu o postanowienia rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

Zdecydowana akcja wojskowa NATO w połączeniu z zabiegami dyplomatycznymi zmusiła walczące strony do zawieszenia broni oraz rozpoczęcia rozmów pokojowych, w bazie lotniczej Wright-Patterson w Dayton, zakończonych parafowaniem porozumienia pokojowego w dniu 21 listopada 1995 roku.

Dla Sojuszu uczestnictwo w operacji pokojowej w Bośni i Hercegowinie, zamknięte w 1995 roku, miało charakter pierwszego doświadczenia w zakresie reagowania kryzysowego. Działania te były także pierwszą operacją bojową od czasu utworzenia Organizacji, po raz pierwszy użyto w niej środków ofensywnych. Po raz pierwszy też Sojusz działał na obszarze „pozatraktatowym".

Zaangażowanie NATO w czasie czteroletniej operacji przeszło ewolucję od misji obserwacyjnych poprzez morskie i lotnicze akcje o charakterze wymuszenia zachowania zgodnego z decyzjami międzynarodowymi, groźby użycia siły przeciwko stronom naruszającym zakazy, po rzeczywiste użycie siły wojskowej.

W okresie tym, Sojusz oskarżany był o aktywność nieadekwatną do posiadanych możliwości. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy spada po części na państwa członkowskie NATO jak i na ONZ. Podstawowym problemem był system podwójnej autoryzacji działań. NATO mogło podejmować tylko te zadania, które były akceptowane przez ONZ. W efekcie działania operacyjne wymagające natychmiastowej realizacji często uruchamiane były z dużą zwłoką[290]. Wzbudzało to nieufność w kontaktach pomiędzy NATO i ONZ. Źródłem dodatkowych kontrowersji, w tym zakresie, stały się pierwsze bardziej zdecydowane działania Sojuszu. Wzmogły one, jak się później okazało nie bezpodstawnie, obawy dotyczące bezpieczeństwa sił

---

[289] 28 lutego 1994 r. lotnictwo NATO zestrzeliło cztery serbskie samoloty MiG-29 naruszające strefę zakazu lotów.

[290] Szerzej zob.: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*..., s. 195.

Narodów Zjednoczonych narażonych bezpośrednio na akcje odwetowe walczących stron[291]. Ponadto, okazało się, iż organy NATO nie potrafiły jeszcze skutecznie współdziałać z organizacjami pozarządowymi, w realizacji humanitarnych celów operacji.

Mimo popełnionych błędów, w zakresie oceny konfliktu oraz przeciwdziałania, skuteczność NATO zmusiła walczące strony do podpisania zawieszenia broni.

Nadzór nad wprowadzaniem w życie założeń Porozumienia z Dayton był dla Sojuszu fundamentalną lekcją polityki i wojskowości i oznaczał jednocześnie konieczność pełnego zaangażowania swoich sił w konflikcie bałkańskim. Gen. George Joulwan podkreślając wagę zadania stwierdził, iż od tego czy ta misja się powiedzie zależeć będzie przyszłość Europy i Sojusz Północnoatlantyckiego.

NATO przyjmując obowiązek implementacji postanowień pokojowych starało się zapewnić sobie jak najlepsze warunki jego realizacji. Wiązało się to z wprowadzeniem istotnych zmian w procesie przygotowania i prowadzenia operacji. Za podstawę prawną funkcjonowania misji przyjęto ramy wyznaczone przez rozdział VII Karty NZ. Jednak funkcjonowanie misji zaplanowano w oparciu o własne (NATO) zasady i procedury.

Układ Pokojowy w sprawie Bośni i Hercegowiny[292] oraz Rezolucja nr 1031 z 15 grudnia przyjęta przez RB, upoważniły NATO do realizacji operacji wprowadzenia w życie postanowień wojskowych tego porozumienia. Ich zakres określono w Aneksie 1A do dokumentu porozumienia paryskiego.

Ogólne założenia planu operacyjnego (OPLAN 10405) NAC zatwierdziła 16 grudnia 1995 r. Oficjalne przejęcie kierownictwa operacji pokojowej z rąk ONZ przez Naczelnego Dowódcę PSZ NATO w Europie nastąpiło 20 grudnia a dyslokację 60-tysięcznego kontyngentu IFOR zakończono 18 lutego 1996 roku[293].

---

[291] Serbowie wykorzystali zakładników z sił pokojowych ONZ w charakterze „żywych tarcz" do zabezpieczenia obiektów o charakterze militarnym przed uderzeniami powietrznymi NATO.

[292] Tekst zob. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Hercegowina. Dayton, 21 November-Paris, 14 December 1995, review of International Affairs, vol. XLVII, February 1996.

[293] *IFOR Basic Fact Sheet*, 25 February 1996.

Kluczowe dla sprawności przygotowania i przebiegu operacji w Bośni nazwanej Wspólny Wysiłek" okazały się uprawnienia przyznane Sojuszowi w Aneksie 1A. Zawierały one między innymi:

- prawo doboru innych państw do udziału w Siłach Implementacyjnych;
- sprawowanie przez NAC politycznej kontroli nad przebiegiem operacji oraz wiążące się z tym, uprawnienia umożliwiające przekazywanie dodatkowych obowiązków siłom IFOR;
- możliwość wymuszania określonych działań stron konfliktu
- prowadzenie działań w oparciu o własne reguły postępowania (*rules of engagement*).

Szczególnie istotne okazały się zapisy dające NATO mozliwość wyegzekwowania swoich postanowień. Obejmowały one między innymi: postanowienia znane pod nazwą klauzuli „srebrny pocisk", sankcjonującą niezbędność nadzoru IFOR nad siłami militarnymi stron konfliktu[294].

Prawo ostatecznej interpretacji zapisów postanowień, wojskowej części porozumienia pokojowego, przekazano dowódcy IFOR czyniąc go jednocześnie zwornikiem wszystkich procesów natury politycznej, wojskowej i akcji humanitarnych na obszarze konfliktu.

Siły IFOR miały wykonywać swoje zadania w ramach struktur wojskowych Sojuszu wyposażone w ciężki sprzęt i uzbrojenie. Czas trwania operacji określono na rok[295].

W oparciu o przyznane uprawnienia bezkolizyjnie wymieniono kontyngenty wojskowe krajów nie będących członkami NATO wchodzące w skład UNPROFOR. Ich miejsce zajął 20-tysięczny kontyngent wojsk amerykańskich[296]. Ponadto, NATO

---

[294] Zob. D. Lightburn, *Wnioski i doświadczenia* ..., „Przegląd NATO", nr 49, s. 13.

[295] Skład, zadania sił IFOR oraz ich rozmieszczenie zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu* ..., s. 199-203. Bilans ich działalności zob. Tamże, s. 204-296.

[296] Senat USA wyraził zgodę na udział wojsk amerykańskich w operacji na Bałkanach 13 grudnia 1995 roku, ze względu na naciski Kongresu siły ograniczono do 20 tys. żołnierzy oraz określono limit czasowy udziału w operacji.

względniło udział w misji 10-tysięcznego kontyngentu sprawdzonego przygotowanego do współdziałania z wojskami NATO w ramach programu PdP[297].

Realizacja zadań przez IFOR przebiegła w zasadzie sprawnie. Dotyczy to zczególnie wojskowej części porozumienia. Przede wszystkim, doprowadzono do rzerwania walk, które na większą skalę nie zostały wznowione przez cały czas rwania operacji. Z podobną sprawnością zrealizowano pozostałe zadania części wojskowej. Skoszarowano lub doprowadzono do demobilizacji ponad 700 lokalnych ednostek wojskowych, zmagazynowano ciężkie uzbrojenie, zniszczono znaczne ilości sprzętu i amunicji oraz umożliwiono powrót ponad 200 tysięcy uchodźców.

Jednak od początku działalności Sił Implementacyjnych pojawiły się różnice pomiędzy osiągnięciami wojskowymi a zbyt powolnym tempem implementacji politycznych części porozumienia pokojowego.

Pomimo niewątpliwego sukcesu, roczny mandat IFOR okazał się zbyt krótki dla uzyskania pełnej stabilizacji. Wizja zmarnowania dotychczasowych wysiłków oraz kwoty 5 miliardów dolarów, przeznaczonych na funkcjonowanie IFOR spowodowała powołanie nowej operacji pod kryptonimem „Wspólna Straż" oraz wyznaczenie do jej realizacji Sił Stabilizacyjnych (SFOR), liczących około 32 tysiące żołnierzy[298]. Mandat, na podstawie rezolucji RB nr 1088 z dnia 12 grudnia 1996 r., wyznaczono na 18 miesięcy, do czerwca 1998 r. Plan operacyjny NATO nr10406, jako cel wojskowy operacji określił stabilizację pokoju[299]. Na podstawie decyzji NAC z 20 lutego 1998 r. siły SFOR kontynuują swoją misję po upływie tego mandatu. Decyzja ta zmieniła jednocześnie obszary zainteresowania SFOR kierując ich główny wysiłek na współdziałanie, w tworzeniu stabilnego i bezpiecznego środowiska, dla odbudowy kraju oraz promowanie bezpieczeństwa publicznego we współdziałaniu z innymi

---

[297] W skład IFOR weszły jednostki z 14 państw uczestniczących w programie PdP. Jednostki z państw partnerskich traktowane były na równych prawach z jednostkami NATO.

[298] Sekretarz Generalny NATO Javier Solana nazwał możliwość załamania się procesu pokojowego w Bośni „najdroższym w historii zawieszeniem broni". Cyt. Za F.-J. Meiers, [w:] R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*..., wyd.cyt., s. 208

[299] Decyzja o kontynuowaniu misji w Bośni ma ścisły związek z 2-letnim planem odbudowy

ganizacjami międzynarodowymi. Jednocześnie zachowało aktualność zadanie zeciwdziałania odrodzeniu się przemocy[300].

Operacja w Bośni jednoznacznie potwierdziła możliwość prowadzenia amodzielnych operacji przez NATO. Dotyczy to również operacji określanych ianem operacji wysokiego ryzyka, jak określono mandaty IFOR i SFOR. Jednak oświadczenia Sojuszu w tych operacjach wyraźnie wskazują na jego rolę jako ednego z elementów kompleksu wysiłków międzynarodowych na rzecz utrwalenia pokoju oraz stworzenia warunków do powojennej odbudowy.

Z perspektywy czasu należy stwierdzić, iż sukces militarny w Bośni nie przełożył się jednak na sukces polityczny. Misja pokojowa napotykała na niewielki opór, dopóki społeczność międzynarodowa finansowała odbudowę kraju. W miarę jak jej wysiłki przesuwały się w kierunku stworzenia jednolitego państwa spotkała się ona z przybierającym na sile oporem politycznym. Powojenna Bośnia, to w rzeczywistości nadal trzy strefy terytorialne cieszące się niezależności polityczną i ekonomiczną, rządzone przez oddzielne, wypaczone przez wojnę struktury władz, przeciwstawiające się jakimkolwiek zmianom. Często mają one niejasne powiązania ze strukturami przestępczości zorganizowanej i przemytu. Na powolność zmian w tym zakresie zwracają uwagę analitycy i przedstawiciele międzynarodowych kręgów gospodarczych[301].

Przyczyny takiego stanu upatruje się między innymi w niedostatkach politycznych funkcji NATO, szczególnie istotnych w wypełnianiu roli koordynatora całości wysiłków pokojowych. Na te ograniczenia zwraca uwagę, między innymi gen. sir Rupert Smith (DSACEUR) stwierdzając, iż pokojowe operacje NATO mogą przynieść sukcesy w bardzo ograniczonej skali, zaś NATO może jedynie stworzyć warunki sprzyjające ich sukcesowi[302].

W następstwie udanego wprowadzenia militarnych aspektów porozumienia możliwe jest wdrożenie jego cywilnych aspektów, gwarantujących pełny sukces operacji. Wymaga to jednak zharmonizowania celów, koncepcji i planów wszystkich

---

[300] „Przegląd NATO", nr 3(45) 1998, s. D4.

[301] Obszerna analiza aktualnej sytuacji w Bośni zob.: G. Knaus, M. Cox, *Dokąd zmierza Bośnia?* „Przegląd NATO", nr 48, s. 24-25.

[302] „Przegląd NATO", nr 49, s. 24-25.

czestników misji. Warunek ten nie został spełniony podczas operacji w Bośni. rganizacje – potencjalni uczestnicy misji nie byli uczestnikami rozmów pokojowych. ie znali ich ustaleń i w konsekwencji nie byli gotowi do realizacji zadań, zarówno eśli chodzi o termin rozpoczęcia misji, jak i stawiane im wymagania[303]. W efekcie, ystąpił brak koordynacji, a często także brak możliwości efektywnego sprawowania unkcji przez cywilne komponenty misji, zmuszając tym samym wojskowych do ajmowania się dodatkowo tą sferą działalności[304]. Wpływa to między innymi na szczególnie istotny dla „klimatu" operacji problem zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, na poziomie lokalnym w warunkach braku lokalnej policji, rozkładu sądownictwa oraz lokalnych struktur władzy.

Istotny problem dla działań NATO stanowi kwestia ich utrzymania w ramach mandatu Rady Bezpieczeństwa. W wielu wypadkach okazuje się on, ze względów praktycznych, zbyt ograniczony dla skutecznej realizacji celów procesu pokojowego. W działalności SFOR uwidoczniło się to szczególnie w kwestiach dotyczących ścigania zbrodniarzy wojennych, konieczności usuwania ze stanowisk w lokalnych władzach przeciwników procesu pokojowego oraz przejmowania kontroli nad nadajnikami Serbskiej Radio-Telewizji (SRT) w październiku 1997 roku[305].

Gdy konflikt serbsko-albański zaognił się, w stopniu nie do przyjęcia dla rządów i zachodniej opinii publicznej, pojawił się problem statusu ewentualnej interwencji międzynarodowej. Status Kosowa w odróżnieniu od Bośni i Hercegowiny , które uznano za niepodległe państwo, nie pozwalał na interwencję w oparciu o zasadę zbiorowej samoobrony. Karta NZ dopuszczała w tej sytuacji tylko jedną drogę do interwencji wojskowej: zamiast zbiorowej obrony-zbiorowe bezpieczeństwo. Mechanizm ten wymagał przegłosowania w Radzie Bezpieczeństwa z niewątpliwym wetem ze strony Rosji i Chin. W efekcie operację „Sojusznicza Siła" (*Allied Force*) podjęto na podstawie jednostronnej decyzji NAC, bez próby uzyskania autoryzacji ze

---

[303] Szerzej zob. *Wnioski i doświadczenia*, „Przegląd NATO", nr 49(2001), s. 12-15.

[304] Akcentuje to B. Nash, dowódca amerykańskiej 1Dpanc, która w całości uczestniczyła w operacji w Bośni, zob. „Przegląd NATO", nr 49(2001), s. 18-19; Problematykę wzmocnienia wymiaru politycznego misji oraz współdziałania z organizacjami pozarządowymi omawia prof. Ch. Bellamy akcentując szczególnie różnice kulturowe, wzajemną nieufność oraz odmienne procedury, tamże, s. 9-11.

[305] Szerzej zob. *SFOR robi porządki*, „Rzeczpospolita", 21 sierpnia 1997 r., D. Deluce, *Medialne wojny*, „Przegląd NATO", nr 48, s. 16-21.

rony ONZ, w oparciu o uznawane w państwach zachodnich prawo do interwencji umanitarnej. Część polityków zachodnich oraz środki masowego przekazu uznało peracje „Sojusznicza Siła" za pierwszą w dziejach wojnę o prawa człowieka.

Ostrzejsze i bardziej ostrożne w tym względzie były oceny politologów i znawców rawa międzynarodowego. Z ich punktu widzenia podjęte na podstawie decyzji wewnętrznej NATO bombardowania terytorium oraz blokada ekonomiczna FRJ były bezprawne w świetle obowiązujących norm prawa międzynarodowego[306]. Uznając polityczne i humanitarne powody interwencji zwraca się uwagę na brak autoryzacji akcji ze strony RB. Przy uwzględnieniu zasady, iż suwerenność państwa jest nadrzędną w stosunkach międzynarodowych NATO może jawić się, w tej fazie konfliktu w byłej Jugosławii, jako agresor[307].

Operacja w Kosowie w zakresie jednostronnej autoryzacji okazała się natychmiast zarzuconym „eksperymentem politycznym". W zakresie wojskowym źródłem kontrowersji stała się skuteczność wykorzystania zaangażowanych sił i środków. W efekcie pokojowe rozstrzygnięcie kwestii kosowskiej odbywa się już na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ[308].

Na niezbyt trafne decyzje polityczne NATO niosące skutki militarne zwracał uwagę specjalny wysłannik ONZ ds. praw człowieka w byłej Jugosławii Jirzi Dienstbier. Początkowa niechęć do określenia jasnych celów politycznych dla Kosowa, powstrzymania się przed użyciem sił lądowych Sojuszu i ograniczenie się do operacji powietrznej stało się według niego przyczyną a nie skutkiem czystek etnicznych w Kosowie[309].

---

[306] Raport SIPRI z października 1996 r. postuluje w takiej sytuacji potrzebę sformułowania zasady opartej na solidarności międzynarodowej uprawniającej do zbiorowej „kooperatywnej interwencji" w przypadkach gdy rządy stosują w masowej skali gwałty i przemoc wobec własnych społeczeństw, zob. *Przyszłe bezpieczeństwo Europy-katalog problemów*, SM 1(L) 1997, s. 109-126.

[307] Dyskusja na temat legalności akcji NATO zob.: S. Sawicki, *Suwerenność państwa jest wartością nadrzędną*, „Rzeczpospolita", 6.05.1999, E. Piontek, *Akcja NATO jest legalna*, „Rzeczpospolita", 9.04.1999, Z. Garlicki, T. Mazowiecki, „Rzeczpospolita", 29.03.1999.

[308] Szerzej zob.: G. Kostrzewa-Zorbas, *Początek czy koniec epoki? Wojna o Kosowo, tany Zjednoczone i bezpieczeństwo europejskie*, [w:] *Świat po Kosowie*, Warszawa 2000, s. 17-18.

[309] Zob. *Nie mogę inaczej*, „Gazeta Wyborcza", nr 132, 2000-06-07, s. 11.

Niejednoznaczna jest ocena skuteczności militarnej „modelu kosowskiego" i jego olitycznej przydatności w przypadkach rozwiązywania konfliktów lokalnych[310]. wraca się uwagę na niemożliwość osiągnięcia celów strategicznych operacji jedynie a pomocą uderzeń powietrznych. Pomimo zastosowania najnowszych technologii najnowocześniejszych środków rażenia, na niespotykaną dotychczas skalę nie siągnięto zakładanych celów. Zagwarantowano co prawda, bardzo niskie straty własne (strata trzech samolotów), lecz osiągnięto bardzo niską skuteczność uderzeń na cele militarne (5-20%). Jednocześnie, skutki uderzeń odczuwane przez ludność cywilną były bardzo duże (5-6 tys. ofiar i znaczne zniszczenia w zakresie infrastruktury)[311].

Pod względem militarnym, operacja „Sojusznicza Siła" wskazała na istotne różnice w możliwościach wojskowych Stanów Zjednoczonych oraz europejskich członków Sojuszu i Kanady wynikające z różnicy w potencjałach bojowych oraz pogłębiającej się luki technologicznej, w zakresie militarnym, pomiędzy USA a pozostałymi członkami Paktu[312]. W efekcie Europa i Kanada nie były w stanie wnieść istotnego wkładu, zarówno w operację powietrzną w Serbii i Kosowie jak i w późniejszą operację lądową *Joint Guardian*. Jednym ze skutków operacji kosowskiej stało się też utrwalenie najnowszej, wprowadzonej w latach dziewięćdziesiątych amerykańskiej zasady prowadzenia działań na dystans z maksymalnym unikaniem strat własnych („doktryna zero strat")[313]. Jej konsekwencją jest dążenie do ograniczenia działań tylko do operacji powietrznej i uchylanie się od prowadzenia działań lądowych.

---

[310] Możliwe modele reagowania militarnego wg klasyfikacji przytoczonej przez gen. S. Kozieja w artykule *Wojna z cieniem* w „Polsce Zbrojnej". Poza modelem kosowskim występuje tam jeszcze wariant kuwejcki i rajdy komandosów.

[311] Szerzej: D. David, *Kosovo: de vraies et de fausses leçons stratégiques*. Défense Nationale 1999, ocenia się, że w całej 79-dniowej operacji zniszczono ok. 1000 celów wojskowych (93 czołgi, 153 transportery opancerzone, 339 pojazdów wojskowych, 389 dział samobieżnych i innego sprzętu artyleryjskiego), S. Koziej, *Wstępne wnioski z operacji bałkańskiej NATO*, „Myśl Wojskowa", 2000, nr 2, s. 125.

[312] Podczas operacji „Sojusznicza Siła" 70% siły ognia należało do strony amerykańskiej. Analiza stanu i przyczyn tego zjawiska zob. E. Sloan, *DCI: reakcja na amerykańską rewolucję w kwestiach wojskowych*, „Przegląd NATO", nr 5(48)/2000.

[313] G. Kostrzewa-Zorba, wyd. cyt.

Pod koniec 1999 roku Komitet Rady ds. Ćwiczeń i Operacji przygotował dla Rady Północnoatlantyckiej raport pt. *Wnioski dotyczące procedur konsultacyjnych i decyzyjnych Sojuszu wykorzystywanych podczas operacji w Kosowie*. Na treść raportu składają się opinie zarówno Rady jak i dowództwa SHAPE[314].

Raport ten jako jeden z najistotniejszych obszarów wymagających doskonalenia wymienia polityczno-wojskowe procesy decyzyjne oraz procedury i środki wykorzystywane w czasie reagowania na sytuacje kryzysowe. W myśl raportu należą do nich:

- rozwój politycznych wytycznych do planowania wojskowego. Powinny one zapewniać właściwą kontrolę polityczną nad operacją, nie zakłócając bieżącego funkcjonowania dowództw;
- koordynacja działań polityczno-wojskowych, ze szczególnym uwzględnieniem sprawności przepływu informacji;
- rozwijanie możliwości państw partnerskich w zakresie udziału w zapobieganiu konfliktom oraz operacjach pokojowych Sojuszu;
- rozszerzenie i usprawnienie mechanizmów konsultacyjnych pomiędzy strukturami działającymi w obszarze zapobiegania konfliktom, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy cywilno-wojskowej (*Civil-Military Cooperation* CIMIC) oraz reforma systemu polityki informacyjnej Sojuszu.

W 2000 roku oceny te zostały uzupełnione doświadczeniami SHAPE[315] w następujących obszarach:

- pomoc prawna w czasie przygotowania i prowadzenia operacji (*legal support*), poprzez wzmocnienie zespołów sztabowych specjalistami z zakresu prawa posiadającymi doświadczenie praktyczne;
- wdrożenie reformy planowania cywilnego w sytuacjach nadzwyczajnych (*Civil Emergency Planning* - CEP);
- wydzielenie i utrzymanie sił na potrzeby operacji pokojowych.

---

[314] COEC, *Lessons learned concerning alliance consultation and decision-making procedures for operations related to Kosovo*, Brussels-December 1999.

[315] COEC, *Kosovo lessons learned: Implementation rapport*, 10 NOV 2000.

Badania na uniwersytecie Cranfield wykazały, że lokalne społeczności darzą iększym respektem tych uczestników misji, którzy są pewni swoich racji, ofesjonalnie przygotowani, zdecydowani w działaniu i dobrze wyposażeni. Jeżeli ojska są nieudolne, zbyt skoncentrowane na sobie, nie przywiązują dużej wagi do chrony miejscowej ludności, natychmiast tracą autorytet, a co za tym idzie kuteczność[316].

Problem właściwego przygotowania wojsk do udziału w misjach pokojowych jest stotny dla sojuszu łączącego zadania militarne wynikające z zakresu wspólnej obrony oraz zbiorowego bezpieczeństwa. Prof. Charles Moskos ujął problem następująco: „operacja pokojowa nie jest zajęciem żołnierzy, ale tylko żołnierz może ją wykonać". Obecnie stało się to źródłem sprzecznych opinii i doświadczeń. Zwraca się uwagę na

- możliwą degradację wartości bojowej jednostek i żołnierzy uczestniczących zbyt długo w misjach pokojowych;
- trudności ze strony wojskowych w zakresie adaptacji do odmiennych sposobów działania typowych dla zadań występujących w toku misji;
- trudności w zakresie integracji wojska z cywilnymi komponentami misji.

Doświadczenia w tym zakresie są między innymi podstawą do formułowania sądów o konieczności podziału ról w zakresie operacji pokojowych. Stany Zjednoczone zachowałyby zdolność do prowadzenia operacji na dużą skalę traktując operacje pokojowe jako specjalność drugorzędną. Odpowiedzialność za nie przejęliby europejscy członkowie NATO[317].

W raporcie, Komitetu szczególną uwagę poświęcono współdziałaniu z organizacjami międzynarodowymi[318]. Stosunkowo najlepiej oceniono współdziałanie z ONZ, OBWE, UNHCR, ICRC na szczeblu centralnym. Słabością wzajemnych kontaktów jest szczebel terenowy oraz ich niesystematyczność. Istotnym postępem w tym zakresie stało się powołanie Humanitarnego Centrum Koordynacji Informacji (HCIC). O skali problemu świadczy fakt, iż obecnie na terenie Kosowa działa ponad

---

[316] Ch. Bellamy, *Łącząc współczucie z gotowością bojową*, wyd. cyt., s. 9-11.

[317] Por.: wypowiedź J. Hillena b. konsultanta G. Busha, C., vice-doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego, „Przegląd NATO", nr 49(2001).

[318] Brak w tym zakresie sprawnych procedur. Dotychczasowa praktyka polega jedynie na stosowaniu Zaleceń z Oslo (1994) zawierających ogólne wytyczne użycia środków militarnych i cywilnych w przypadku pomocy udzielanej w wyniku katastrofy.

0 organizacji pozarządowych a każda z nich ma swój specyficzny obszar interesowań i specjalizację[319]. Istotnym problemem bieżącej współpracy stały się riery komunikacyjne. Dotyczą one z jednej strony języka i terminologii, a z drugiej, ożliwości spełnienia wysokich standardów NATO dotyczących bezpieczeństwa formacji.

W ocenie bałkańskiej działalności NATO zwraca uwagę prowadzona na bieżąco cena skuteczności stosowanych metod działania oraz ich adaptowanie do mieniających się warunków. Proces ten funkcjonował coraz sprawniej, w miarę ozwoju operacji. Po faktach spóźnionej i nieadekwatnej do sytuacji reakcji, w początkowej fazie konfliktu, zaczęto osiągać coraz lepsze rezultaty. Umożliwiło to stabilizację konfliktu i nie dopuszczenie do destabilizacji kolejnych rejonów Bałkanów – Albanii i Macedonii[320]. W tym przypadku skuteczna okazała się „miękka" demonstracja siły, w formie wykorzystania ćwiczeń w ramach PdP jako środka nacisku w celu uspokojenia sytuacji i zamknięcia konfliktu w jego ramach geograficznych uzupełniona przeprowadzonymi przez NATO operacjami „Istotne Żniwo" *(Essential Harvest)* i „Rudy Lis" *(Amber Fox)*[321].

4.5. Walka z terroryzmem jako element przeciwdziałania konfliktom

Kolejnym wydarzeniem, które nadało nowy impuls pracom nad dalszymi przekształceniami w sferze *conflict prevention* były zamachy terrorystyczne z 11 września 2001r. Był to impuls szczególny, gdyż po raz pierwszy w historii Sojuszu spowodował uruchomienie procedury artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego.

Bezpośrednie porównania sytuacji i skutków, jakie zaistniały w wyniku ataku terrorystycznego, z potencjalną sytuacją zagrożenia dla międzynarodowego pokoju

---

[319] Są to organizacje zrzeszone w Międzynarodowej Radzie Agencji Woluntarystycznych (*International Council of Voluntary Agencies* – ICVA).

[320] W ramach operacji „Alba" 5,5 tys. żołnierzy sił AFOR przywróciło w Albanii ogólne zręby prawa i porządku. W Macedonii przeprowadzono prewencyjne rozmieszczenie wojsk NATO i Partnerów w celu pomocy Misji Weryfikacyjnej OBWE i udzielenia pomocy uchodźcom, stabilizując jednocześnie sytuację w regionie zamieszkałym przez liczną mniejszość albańską.

[321] *Statement on Kosovo, Issued at the Ministerial Meeting of the NAC*, Luxemburg 28 May 1998, „NATO Review", vol. 46, no. 3, s. D4. Cele i rezultaty operacji NATO w Macedonii zob.: *Rocznik Strategiczny 2001/2002*, s. 162-163.

bezpieczeństwa w wyniku konfliktu zbrojnego jest ryzykowne. Wynika to chociażby różnic w dynamice, zasięgu i skutkach regionalnych lub ponadregionalnych onfliktów zbrojnych oraz aktów terrorystycznych. Jednak skuteczność uderzenia skala poniesionych strat spowodowała stwierdzenie G. Busha: „jesteśmy w stanie ojny".

Terroryzm jako potencjalne zagrożenie pojawił się w Koncepcji Strategicznej Sojuszu z 1991 r[322]. W ślad za tym zagrożenia tego typu rozpatrywane były na forum EAPC oraz w ramach programu PdP[323]. Identyfikowano je w szerszym kontekście niemilitarnych zagrożeń pochodzących spoza obszaru północnoatlantyckiego, które nie podlegały planowaniu aktywnych działań, na wypadek naruszenia bezpieczeństwa któregokolwiek z członków Sojuszu lecz mogły stać się jedynie przedmiotem oceny i konsultacji międzysojuszniczych z upoważnienia art.4 Traktatu Waszyngtońskiego. Za istotne uznano je dopiero w Koncepcji Strategicznej z 1999 roku. W wyniku tego, połączono proces politycznych konsultacji z koordynacją wysiłków i reakcją na tego typu zagrożenia[324].

Razem ze współczesnymi konfliktami zbrojnymi sklasyfikowano je w grupie „zagrożeń asymetrycznych". Ich źródłem mogą być państwa i podmioty niepaństwowe, które formalnie niepodległe i suwerenne nie są w stanie spełniać swoich podstawowych funkcji, stając się jednocześnie azylem dla organizacji kryminalnych i terrorystycznych, pozostając jednocześnie poza porządkiem międzynarodowym. Osiągnięcie zdolności do przeciwdziałania zagrożeniom tego typu nadano w Koncepcji Strategicznej miano priorytetu[325]. Tym większym zaskoczeniem dla Sojuszu była łatwość z jaką terroryści przeniknęli na obszar euroatlantycki oraz osiągnięty przez nich bardzo wysoki stopień koordynacji działań.

Oba rodzaje zagrożeń, współczesne konflikty i terroryzm posiadają w większości wspólne korzenie. Należą do nich: niechęć lub nienawiść do instytucji

---

[322] www.nato.int/docu/ basic/ b911108a.html.

[323] Zob.: *Dokument Podstawowy Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa*, Sintra 29 maja 1997 r. (www. Int/docu/pr/1997/p97-067e.html) oraz posiedzenie Specjalnego Komitetu NATO z państwami PdP, październik 1997.

[324] Zob. pkt 24 *Nowej Koncepcji Strategicznej z kwietnia 1999 roku.*

[325] Szerzej zob.: R. Kupiecki, *NATO a terroryzm. Nowy etap transformacji Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 3(LIV)2001, s.7.

mokratycznych, kontrasty w poziomie rozwoju ekonomicznego regionów, zacofanie wilizacyjne połączone z nienawiścią o podłożu etnicznym lub religijnym. Na skutek go rozkład geograficzny obu zjawisk w zasadzie się pokrywa. Ponadto akty rorystyczne coraz częściej towarzyszą zjawiskom konfliktowym. W związku z tym róby ich likwidacji zawsze związane są z szerokim spektrum działań realizowanych a obszarach niestabilnych i w rejonach konfliktowych.

Terroryzm wskazał ponadto na nową cechę współczesnych zagrożeń. Okazało się, ż nie muszą być one utożsamiane z zagrożeniem całego obszaru ółnocnoatlantyckiego, NATO lub poszczególnych jego członków, lecz mogą stanowić zagrożenie dla wybranych ich segmentów a przede wszystkim dla elementów stanowiących podstawę funkcjonowania społeczeństw oraz instytucji demokratycznych.

Interpretacja sposobu w jaki zastosowano art. 5 oraz reakcji sojuszników ma istotne znaczenie dla przyszłości NATO, jako sojuszu obronnego[326]. Oprócz istotnego znaczenia politycznego i wojskowego (gwarancje na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i trwałość więzi transatlantyckiej), był on zawsze wyrazem więzi łączącej wszystkich sojuszników, której przejawem była zasada „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego". Dla sojuszników europejskich art. 5 i związana z nim zasada zbiorowej obrony stanowi ponadto, fundament ich polityki obronnej.

Wiele wskazuje na to, iż Stany Zjednoczone podchodzą do tego problemu odmiennie. Art.5, w obecnej postaci, przedstawia dla nich coraz mniejszą wartość polityczną i wojskową. Złożyły się na to procesy związane ze zmianą charakteru współczesnych wyzwań i zagrożeń, w powiązaniu ze szczególnym podejściem do polityki zagranicznej ekipy prezydenta Busha, określane mianem „superkonserwatywnej realpolitik"[327].

Procesy te ujawniły się jako:

---

[326] W ciągu 28 godzin z 11 na 12 września uruchomione zostały gwarancje zawarte w art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Jednocześnie z ofertą współdziałania wystąpili jednomyślnie wszyscy członkowie EAPC, Dialogu Śródziemnomorskiego, Rosja i Ukraina.

[327] S. Talbot nazwał w ten sposób stanowisko oceny krajów poprzez uwzględnianie ich zachowania na arenie międzynarodowej bez uwzględniania ich wydarzeń wewnętrznych, zob. wywiad dla „Gazety Wyborczej", *Powinniście wiedzieć więcej*, 2002.05.11-12.

- przesunięcie centrum napięć międzynarodowych z Europy w kierunku Azji. W wyniku tego, w budowie systemu bezpieczeństwa międzynarodowego zyskują na znaczeniu kraje uznawane dotychczas za „peryferyjne". Równocześnie, pole rywalizacji z Rosją przeniosło się z Europy do Azji Centralnej i w rejon Kaukazu. Zagrożonymi obiektami stały się segmenty organizmów państwowych, a celem dezorganizacja podstaw funkcjonowania społeczeństw oraz instytucji demokratycznych[328];
- w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych zyskują na znaczeniu kraje spoza Sojuszu. Przydatność współdziałania z nimi potwierdziły doświadczenia operacji pokojowych. W zwalczaniu terroryzmu, przy doborze sojuszników, priorytetem stała się ich przydatność, skuteczność i użyteczność, choćby z racji położenia geograficznego;
- niepełne przygotowanie sojuszników z NATO do podejmowania misji poza terytorium traktatowym oraz pogłębiająca się przepaść w wydatkach obronnych pomiędzy Ameryką a Europą. Wynikająca z tego luka technologiczna spowodowała dysproporcje, w zakresie zdolności militarnych nie tyko pomiędzy USA i Europą, ale również pomiędzy sojusznikami europejskimi. Zjawisko to nasila się wraz z przyjmowaniem nowych państw do NATO tworząc trzecią lub nawet czwartą kategorię sojuszników[329];
- problem wydolności struktur organizacyjnych Sojuszu, a w szczególności trudności w zakresie jednomyślności podejmowania decyzji w sytuacji, gdy liczba członków wyniesie 24 lub więcej. Będą one szczególnie istotne w sytuacjach wymagających szybkiej i zdecydowanej reakcji.

W konsekwencji odwołanie się do art.5 nie pociągnęło za sobą automatycznego uruchomienia zasobów i zdolności Sojuszu a administracja amerykańska postanowiła o samodzielnym przeprowadzeniu operacji w Afganistanie, tylko przy brytyjskim wsparciu.

---

[328] Por. A. D. Rotfeld, *Czy Rosja będzie z nami w NATO?*, „Gazeta Wyborcza", 2002.05.11-12.
[329] Zob. J. Onyszkiewicz, O. Osica, *W stronę nowego NATO*, Raporty i Analizy nr 3/02, CSM, Warszawa 2002.

Wielu komentatorów politycznych odczytało to jako marginalizację Sojuszu, który
e względów nie tylko militarnych ale i politycznych nie cieszy się już zaufaniem
wojego największego członka[330]. Wskazane procesy i zjawiska sprzyjają ujawnianiu
ię rozbieżności w ramach Paktu. Zasadnicza linia podziału nie przebiega już tylko
pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a państwami europejskimi. Istotne rozbieżności
wynikające z priorytetów politycznych pojawiły się w łonie europejskich członków
Sojuszu. Najpoważniejsze z nich dotyczą oceny źródeł terroryzmu i wynikających
z tego metod walki z tym zjawiskiem. Odmiennie niż USA, część europejskich
członków Sojuszu uważa, iż zagrożenie ze strony „państw zbójeckich" nie jest
poważne i można się przed nim bronić metodami dyplomatycznymi. Poważne jest
natomiast zagrożenie ze strony terroryzmu zrodzonego z nędzy, niestabilności
i ekstremizmu w państwach Trzeciego Świata[331].

Tradycyjnie rozumianej spójności NATO zagraża także budowa przez USA systemu obrony przeciwrakietowej (*Ballistic Missile Defence* - BMD) oraz tworzenie przez Unię Europejską własnych sił szybkiego reagowania dla operacji zarządzania kryzysami, w najbliższym sąsiedztwie Europy. W USA jest to odbierane z nieufnością, jako nieuzasadnione próby dublowania struktur NATO[332].

W takiej sytuacji podejmowanie decyzji o wspólnym prowadzeniu w przyszłości operacji wojskowych przez wszystkich członków Sojuszu może być utrudnione. A gdy taka decyzja już zapadnie, na przeszkodzie jej sprawnej realizacji mogą stanąć różnice w zakresie zdolności wojskowych oraz odmienne strategie prowadzenia działań[333]. Wydarzenia będące następstwem prośby Turcji o udzielenie pomocy wojskowej w obliczu możliwego zagrożenia ze strony Iraku w przypadku wojny amerykańsko–irackiej zablokowanej przez Francję, Niemcy i Belgię, zdają się potwierdzać takie zagrożenie.

---

[330] Dyrektor Centum Polityki Bezpieczeństwa F. Heisbourg stwierdził iż *„NATO nie jest już organizacją obronną, lecz instytucją świadczącą usługi w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony"*, zob. Raporty i Analizy CSM 3/02, s. 2.

[331] Szerzej: A. Hamilton, *The Independent*, 22 listopad 2002 r.

[332] Ostatni protest miał miejsce podczas sesji ministrów spraw zagranicznych w maju 2001, *Communiqué de presse, M-NAC-! (2001)077*, pkt. 79.

[333] Szerzej zob. *Raporty i Analizy CSM nr 3/02*, s. 6.

Konieczna okazała się więc dalsza transformacja Sojuszu. Sekretarz Generalny NATO, lord Robertson, stwierdził, iż na „szczycie" Sojuszu w Pradze przedstawiona zostanie „nowa wizja i architektura bezpieczeństwa światowego". Na głębokość przewidywanych zmian w tym zakresie wskazywała jego wypowiedź: *Normalne koncepcje bezpieczeństwa legły w gruzach, tradycyjne sposoby współdziałania już nie dają egzaminu i żeby zachować nasze zbiorowe bezpieczeństwo, instytucje muszą się także przekształcić*[334].

Nowa faza procesu transformacji zapoczątkowana decyzją o uruchomieniu gwarancji art. 5 zapoczątkowała długotrwały proces zmian których konsekwencje ujawnią się dopiero w dłuższej perspektywie. Zwrócenie się przeciwko zagrożeniom nowego typu (tzw. asymetrycznym) musi spowodować nie tylko adaptację definicji bezpieczeństwa NATO, lecz również przebudowę jego instrumentarium antykryzysowego oraz służących mu zasobów[335]

4.6. Rola szczytu w Pradze dla rozwoju *conflict prevention* w ramach NATO

Zamachy terrorystyczne z 11 września uwypukliły znaczenie istnienia obszaru stabilności oraz konsolidacji państw, które łączy system wartości, zbliżona ocena problemów międzynarodowych oraz gotowość do wspólnego działania. Z jej poszerzaniem łączy się kontynuacja procesu rozszerzania NATO.

Zgodnie z oczekiwaniami na szczycie NATO w Pradze (19–21 listopad 2002 roku), do członkostwa w Sojuszu zaproszono siedem nowych państw. Na podstawie przyjętego harmonogramu Protokoły Akcesyjne z Litwą, Łotwą, Estonią, Rumunią, Bułgarią, Słowacją i Słowenią zostały podpisane do końca marca 2003 roku. Państwa te mogą stać się członkami sojuszu atlantyckiego, najpóźniej w czasie kolejnego szczytu NATO, planowanego na maj 2004 roku.

Porównanie dotychczasowych etapów rozszerzenia Sojuszu (I tura-1999 r., II tura-2002 r.) pozwala na wskazanie wspólnych cech tego procesu:

---

[334] Por. *Prawdziwy koniec „zimnowojennego myślenia"*, PAP, ms / 2002-05-14.
[335] *Rocznik Strategiczny 2001/2002*, s. 151-152.

- dominacja czynnika politycznego nad militarnym;
- możliwość poszerzenia strefy euroatlantyckiej, która stałaby się strefą stabilizacji i bezpieczeństwa, przy jednoczesnym rozwoju współpracy z Rosją.

Nowi członkowie pomimo dotychczasowych doświadczeń w zakresie działalności ntykryzysowej (7 państw kandydujących czynnie uczestniczyło w operacji / Kosowie, 8 – w Bośni, a Rumunia i Bułgaria wydzieliły kontyngenty do składu sił SAF w Afganistanie) nie są w stanie wnieść do Sojuszu istotnych zdolności. Co więcej, wymagać będą znaczącego wsparcia ze strony dotychczasowych jego członków (w tym finansowego). Decydująca okazała się więc „chęć" lub „gotowość" do podjęcia współodpowiedzialności politycznej za nowe działania sprzymierzonych, w tym operacje poza obszarem traktatowym.

Analizy amerykańskie wskazują na wzrost znaczenia południowej flanki NATO, która może stać się „linią frontu" XXI w. Kierunek ten może ulec istotnemu wzmocnieniu w wyniku przyjęcia w poczet członków Sojuszu Rumunii i Bułgarii. Może mieć to istotne znaczenie wobec konieczności skierowania wysiłku politycznego i militarnego, na rozwiązywanie coraz groźniejszych konfliktów, poza strefą euroatlantycką (Bliski Wschód, Kaukaz, Azja).

Pomimo optymizmu Sekretarza Generalnego George'a Robertsona dotyczącego przyszłości NATO nie brakuje ekspertów wskazujących na narastające rozbieżności polityczne w łonie członków Sojuszu oraz negatywne skutki jego rozszerzenia[336]. Akcentuje się możliwe problemy z podejmowaniem decyzji, w warunkach ciągłego obowiązywania zasady konsensusu oraz możliwe problemy budżetowe.

Szczyt w Pradze poświęcony był przede wszystkim adaptacji wojskowej, swego rodzaju transformacji militarnej Sojuszu. Nie doszło na nim do zmiany Koncepcji Strategicznej przyjętej podczas szczytu w Waszyngtonie w 1999 roku. Przeciwnie, podkreślono aktualność jej zasadniczych zapisów. Jednocześnie, usankcjonowano przygotowania do działań poza obszarem mandatowym oraz do operacji o trudnym

---

[336] Peter van Ham, z londyńskiego CER twierdzi, iż poszerzenie zwiększy liczbę sojuszników, którym brak jakichkolwiek poważnych zdolności obronnych oraz skomplikuje proces decyzyjny (*Jaka przyszłość NATO*). Jeszcze dalej poszedł politolog amerykański Charles Kupchan twierdząc, iż są to „ostatnie dni Sojuszu Atlantyckiego".

olenie do sprecyzowania charakterze będących odpowiedzią na nowe zagrożenia (takie jak: ataki terrorystyczne organizowane i kierowane z zagranicy, zagrożenia nuklearne, chemiczne i biologiczne). W ramach takiej transformacji zdecydowano:

- do października 2004 roku utworzyć Siły Odpowiedzi (*NATO Responce Force*)[337];
- przebudować i zracjonalizować system dowodzenia wojskowego (planuje się zachować dwa dowództwa strategiczne zmieniając ich funkcje oraz ograniczyć ilość pozostałych dowództw);
- wzmocnić zdolności wojskowe (*Prague Capabilities Commitment* - PCC)[338];
- doskonalić zdolności w zakresie zwalczania terroryzmu. Powinny one uzyskać formę wieloaspektową oraz globalny zasięg;
- stworzyć wspólny system rozpoznania skażeń oraz Centrum Doskonalenia Obrony przed BMR;
- zwiększyć zdolności obrony przed potencjalnymi atakami cybernetycznymi;
- zwiększyć zdolności w zakresie obrony przeciwrakietowej terytorium krajów Sojuszu oraz ich sił zbrojnych.

W deklaracji końcowej podkreślono również wolę zacieśnienia równoprawnej współpracy z Unią Europejską oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie szczególnie w zakresie przeciwdziałania konfliktom, rozwiązywania kryzysów oraz rehabilitacji obszarów po konfliktach.

Podkreślono wolę dalszego odgrywania przez Sojusz zasadniczej roli w zakresie obrony pokoju, demokracji i bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej.

---

[337] Siły te mają być zdolne do szybkiego (7 do 30 dni) podjęcia działań w dowolnym rejonie na mocy decyzji Rady Północnoatlantyckiej. W ich skład mają wchodzić komponenty: lądowy, morski i powietrzny w sile ok. 20 tys. żołnierzy. Pełną gotowość operacyjną mają one osiągnąć do października 2006 roku. Zapowiedziano ich współpracę z siłami reagowania Unii Europejskiej.

[338] W ramach Praskich Zobowiązań w zakresie Zdolności (Wojskowych)każde z państw zadeklarowało wzmocnienie swoich zdolności w kilku obszarach. Są to m.in. obrona przed bronią masowego rażenia, wywiad, rozpoznanie i wskazywanie celów, dowodzenie kontrola i łączność (C3), strategiczny transport lotniczy i morski, tankowanie w powietrzu,, rozwój jednostek wsparcia i zabezpieczenia bojowego. Przewidziano również możliwość specjalizacji w tzw. zdolnościach niszowych dla mniejszych państw.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż często wymuszona praktyczna działalność ąuszu musiała stanowić podstawę dla formułowania kierunku jego ewolucji. /darzenia po praskim szczycie związane z tworzeniem przez USA koalicji tyirackiej oraz roli Sojuszu, w tym zakresie, zdają się potwierdzać taką ąwidłowość.

Wynikający z tego najbardziej prawdopodobny kierunek ewolucji NATO, to eroka koalicja państw, oparta bardziej na politycznej współpracy, w imię wspólnych artości, niż na potrzebie i możliwościach działania za pomocą wspólnych środków. ATO jako całość nie będzie najprawdopodobniej w przyszłości skutecznym istrumentem w prowadzeniu operacji na wzór wojny w Afganistanie oraz współczesnych operacji zarządzania kryzysowego. Możliwym scenariuszem, w tych rzypadkach, będzie powstawanie „koalicji chętnych i zdolnych" (*willing and apable*) do działania państw[339]. Taki scenariusz posiada bardzo istotną zaletę z punktu widzenia Amerykanów. Operacje prowadzone przez USA nie będą podporządkowane dowództwu i nadzorowane przez sztaby NATO.

W sytuacji bardzo zróżnicowanych zdolności militarnych może prowadzić to również do powstawania odmiennych koalicji np. „chętnych lecz niezdolnych" (*willing and uncapable*). W określonej sytuacji politycznej poparcie takiej grupy może okazać się niemniej przydatne niż zdolności militarne. W takiej sytuacji niezbędna wydaje się dyskusja nad sprecyzowaniem interpretacji art.5 w obecnej rzeczywistości. Trudność takiej dyskusji polega na tym, iż jego interpretacja stanowi podstawę koncepcji strategicznej Sojuszu. Dla wielu członków (szczególnie nowych) art. 5 stanowi podstawowy jego walor. W obecnym brzmieniu, pomimo niejednoznaczności zapisu (brak automatyzmu reakcji i precyzyjnego wskazania jej form) miał stanowić podstawę reakcji w przypadku bezpośredniej agresji naruszającej integralność terytorialną państw NATO. W Nowej Koncepcji Strategicznej uwzględniono nowe uwarunkowania pozostawiając stary mechanizm reagowania. Jednym z możliwych

[339] Szerzej zob. wyd.cyt., s. 7-9.

związań tego problemu może być proponowane przez gen. Kozieja rozróżnienie eracji sojuszniczych na podstawie art. 5 na kryzysowe i obronne[340].

Przeważają jednak opinie, iż kolejna nowelizacja Koncepcji Strategicznej nie dzie ani konieczna, ani możliwa. Rozpoczęcie dyskusji na ten temat uwikłałoby juszników w spór, który rozwiązano kompromisowo w 1999 roku. Ponadto, ktualna koncepcja zawiera wszystkie elementy niezbędne do przeciwdziałania agrożeniom nowego typu.

Nakreślony kierunek transformacji Sojuszu może umożliwić realizację tradycyjnej asady „jeden za wszystkich – wszyscy za jednego" oraz poszerzyć możliwości dzielenia szybkiego i skutecznego wsparcia jednemu z państw członkowskich lub ich grupie na nowych zasadach, bez angażowania całego Sojuszu. W wyniku tego może ukształtować się nowa rola NATO, jako czynnika wzmacniającego potencjał wybranego sojusznika, przy jednoczesnym zachowaniu podstaw działania koalicyjnego w razie zaistnienia takiej potrzeby[341].

Wskazany kierunek transformacji prowadzi do powstania w Sojuszu „twardego rdzenia" złożonego z kilku państw, które będą wyznaczać kierunek rozwoju organizacji. Do tej grupy już teraz należą USA, i trzy państwa europejskie Wielka Brytania, Francja i Niemcy. W niedalekiej przyszłości może do nich w rezultacie prac nowej Rady NATO–Rosja, w pewnym zakresie, dołączyć Rosja. Wynika to z poszerzenia zakresu tematyki wspólnych obrad oraz możliwości wypracowywania w czasie obrad wspólnych decyzji, które następnie miały by być solidarnie wprowadzane w życie (bez prawa weta)[342]. Zasady te mają obowiązywać w zakresie:

---

[340] S. Koziej., *Rewolucji w NATO nie będzie*, „Rzeczpospolita", 30. 01. 2002. Skrajne poglądy w tym zakresie-teoria „przesunięcia art.5 do tylnej kieszeni" - wyrażane były m.in. przez S. R. Sloan'a a całkowite jego odrzucenie związane z oparciem bezpieczeństwa na systemie regionalnym proponował A. Hamilton, *The Independent*, 22.11.2002.

[341] Szerzej zob. R. Kupiecki, *NATO a terroryzm. Nowy etap transformacji Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 3/2001, s. 14-19.

[342] Możliwość objęcia Rosji systemem atlantyckim (pod pewnymi warunkami) dopuszcza prof. Z. Brzeziński, zob. *Atlantycka wspólnota wartości*, „Rzeczpospolita", 1999.03.10. Nową ocenę roli zbliżenia z Rosją przedstawił G. Robertson w czasie wykładu wygłoszonego na Zamku Królewskim w Warszawie w lutym 2002 r. stwierdzając, iż ułożenie stosunków z Rosją będzie największym osiągnięciem Sojuszu od czasu zakończenia „zimnej wojny". Do tej pory wyrażany był pogląd, że największym sukcesem było rozszerzenie Sojuszu na wschód. Szerzej o prognozie stosunków NATO-Rosja zob. Raporty i Analizy nr 3/02, s. 9-13 oraz *Rocznik Strategiczny 2001/2002*, s. 159.

- zwiększenia skuteczności operacji pokojowych i rozwiązywania sytuacji kryzysowych;
- przeciwdziałania światowemu terroryzmowi;
- przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości;
- przeciwdziałania proliferacji BMR.

Finalizacja prac nad nowym porozumieniem NATO-Rosja (tzw. formuła „20") astąpiła 28 maja 2002 r. w Rzymie na szczycie przywódców 19 państw NATO udziałem prezydenta Putina. Możliwe jest też powstanie w ramach Sojuszu „rdzenia" uropejskiego (Francja, Niemcy) będącego w „opozycji" do Stanów Zjednoczonych, ynikającej z odmiennych koncepcji bezpieczeństwa oraz strategii likwidowania agrożeń. Nie wpłynie to prawdopodobnie na wzmocnienie Sojuszu ale równocześnie ie będzie stanowić istotnego zagrożenia dla jego dalszego (prawdopodobnie modyfikowanego) funkcjonowania.

4.7. Wnioski

Ewolucja charakteru współczesnych wyzwań i zagrożeń, w zakresie bezpieczeństwa oraz doświadczenia bałkańskie NATO, w istotny sposób wpłynęły na kształt najnowszej Koncepcji Strategicznej Sojuszu wprowadzając do niej problematykę antykryzysową, w tym operacje realizowane poza terytorium traktatowym.

W latach dziewięćdziesiątych Sojusz w różnym stopniu angażował się w proces zapobiegania i rozwiązywania konfliktów zbrojnych. W procesie tym można wyróżnić trzy okresy, w których Sojusz pełnił kolejno rolę:

- obserwująco-wspierającą (lata 1991-1995);
- aktywnego uczestnika (lata 1995-1999);
- wymuszającą (interwencja w Kosowie).

W stosunkowo krótkim okresie czasu, Sojusz przeszedł długą drogę od udziału i wspierania operacji pokojowych prowadzonych przez ONZ, poprzez kierowanie klasyczną działalnością pokojową wzbogaconą przez użycie siły w sytuacjach krytycznych, do udziału w wieloaspektowej operacji pokojowej. IFOR i SFOR

dostarczały pomocy humanitarnej ale używały także siły. SFOR nadzorował wprowadzanie cywilnych aspektów porozumienia pokojowego a obecnie kontroluje przebieg tego procesu dążąc do zapewnienia długofalowej stabilizacji. W Kosowie Sojusz zaangażowany był początkowo w zapobieganie konfliktowi, następnie w dostarczanie pomocy humanitarnej, w końcu w narzucanie porozumienia pokojowego, wymuszanie jego wprowadzenia oraz popieranie wdrażania jego cywilnych aspektów.

Doświadczenia Sojuszu pokazują, iż przeciwdziałanie współczesnym konfliktom powinno następować w jak najwcześniejszej fazie oraz obejmować zaangażowanie we wszystkich etapach konfliktu. Podejmując tego typu działania należy liczyć się z wieloletnim zaangażowaniem, przy często niechętnej postawie części miejscowego środowiska. Ponadto, powrót do sytuacji politycznej i społecznej jaka miała miejsce przed konfliktem może okazać się niemożliwy, a co za tym idzie nie może stanowić podstawy procesów pokojowych.

Daje się zauważyć osłabienie zainteresowania państw udziałem w misjach pokojowych, które coraz częściej wiążą się z ryzykiem wystąpienia strat wśród ich uczestników. Jednak próby częściowego lub nieskutecznego zaangażowania w rozwiązanie konfliktu prowadzą do ośmielania agresorów oraz obniżania autorytetu organizacji międzynarodowych. Z tym problemem spotkały się nie tylko siły ONZ (UNPROFOR) w Bośni, ale także siły NATO, w pierwszym etapie swojego udziału w konflikcie na Bałkanach. Sprawnie zaplanowane i skuteczne przeprowadzone akcje morskie i lotnicze Sojuszu na korzyść sił ONZ miały jednak w konsekwencji marginalne znaczenie. Pomimo użycia znacznego potencjału dyskusyjne okazały się rezultaty akcji lotniczej NATO przeciwko FRJ i siłom serbskim w Kosowie.

Sojusz wypracował swoisty sposób autoryzacji operacji pokojowych. Po nieudanym eksperymencie z jednostronną autoryzacją ze strony NAC, Koncepcja Waszyngtońska podporządkowała nowe misje Sojuszu sprawdzonemu mechanizmowi prawno-instytucjonalnemu KNZ potwierdzając tym samym główną odpowiedzialność (*primery responsibility*) Rady Bezpieczeństwa za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednocześnie Sojusz wprowadził zasadę użycia sił i środków według własnych planów i w oparciu o własne procedury zachowując tym samym

autonomię oraz nową jakość osiągniętą w zakresie sprawności i efektywności prowadzenia operacji.

Jednym z czynników gwarantujących skuteczność misji jest ścisły związek pomiędzy mandatem, zadaniami oraz możliwościami użytych sił. Z inicjatywy Sojuszu mandaty operacji zaczęły odpowiadać wymogom trudnego środowiska, w którym miały być realizowane a nie odzwierciedlać kompromis osiągnięty przez członków RB. Dowódca operacji zyskiwał możliwość wymuszenia odpowiedniej postawy stron konfliktu. Nie udało się jednak uzyskać większego realizmu w zakresie czasu trwania mandatu operacji.

Doświadczenia bałkańskie pokazują, że głównym wyzwaniem, związanym z utrzymaniem pokoju jest pomoc w długoterminowych przekształceniach. Procesy pokojowe muszą obejmować nie tylko naglące militarne lub humanitarne potrzeby, ale również czasochłonne przedsięwzięcia dotyczące przebudowy państwa i ponownej integracji społecznej. Dowodzą też, iż trwały pokój opiera się na rozwiązaniach politycznych. Pokazuje to ograniczoność roli czynnika wojskowego, zarówno pod względem funkcji jak i etapu wykorzystania a jednocześnie niedocenianie roli komponentu cywilnego misji. Społeczność międzynarodowa w zakresie operacji pokojowych potrzebuje autorytetu i wiarygodności. Nie można tego osiągnąć przez samodzielne działanie wojska, ponieważ organizacje pozarządowe mogą osiągnąć ten cel skuteczniej i efektywniej.

Ze względu na rozciągłość w czasie, realizacja współczesnych operacji wymaga wielu doskonale przygotowanych sił przygotowanych do współdziałania z innymi kontyngentami w trudnych kryzysowych warunkach. NATO poświęciło wiele uwagi przygotowaniu oraz ocenie zdolności do współdziałania krajów nie będących członkami Sojuszu dążąc do integracji kontyngentów partnerskich, uczestniczących w misjach zarówno na etapie planowania jak i realizacji decyzji.

Często potrzeba praktycznych działań wyprzedzała oficjalną strategię NATO. Sojusz podjął działania antykryzysowe równolegle z rozwojem własnego instrumentarium w tym zakresie. O jego początkowej bezczynności zdecydowała błędna ocena sytuacji na Bałkanach a ponadto:

- brak przygotowania do podejmowania zadań poza obszarem traktatowym;

- początkowa opinia USA, iż konflikt na peryferiach obszaru traktatowego powinien być rozwiązany siłami europejskimi;
- spory wewnętrzne w łonie sojuszników dotyczące oceny konfliktu;
- obawa przed wciągnięciem w długotrwały konflikt.

W toku trwania operacji, stosunkowo szybko nastąpiła adaptacja do nowych warunków i „proces samokształcenia" NATO. W toku wzajemnego współdziałania podobne procesy adaptacyjne wystąpiły w organizacjach pozarządowych współuczestniczących w procesach likwidacji skutków konfliktów. Związane jest to z postępującym zrozumieniem dla idei jednolitego zarządu wojskowego dla całości zadań realizowanych na obszarze konfliktu, w tym zadań postrzeganych jako cywilne.

Jednocześnie, postępuje stopniowa europeizacja misji pokojowych NATO podejmowanych w Europie. W siłach IFOR ponad 30% kontyngentu stanowiły siły amerykańskie. Ostatnie lata przynoszą stały spadek tej wartości. W siłach KFOR wynosi ona już około 20%. Ponadto, dowódcami sił KFOR są już Europejczycy.

Na sprawność procesu adaptacji Sojuszu istotny wpływ będzie miało rozwiązanie problemów dotyczących prawa do międzynarodowej interwencji, warunkowości mandatów oraz problemu bezstronności w trakcie operacji.

NATO podlegające transformacji i rozszerzeniu o dużą liczbę państw może przerodzić się w organizację mniej spójną z „miękkimi" gwarancjami bezpieczeństwa. Dodatkowym niebezpieczeństwem może być wyodrębnienie się kategorii państw mających możliwość realizowania wielkich projektów technologiczno – militarnych oraz państw wyrażających gotowość ponoszenia współodpowiedzialności politycznej w operacjach sprzymierzeńców.

Prawdopodobnie NATO jako całość nie będzie w przyszłości skutecznym instrumentem do prowadzenia operacji na wzór operacji w Afganistanie. Nie będzie bowiem możliwe osiągnięcie zgody w szeregach sojuszników, co do kształtu misji i sposobu jej prowadzenia. Podobne zjawiska mogą dotyczyć przyszłych wieloaspektowych operacji pokojowych Sojuszu, powiązanych z operacjami antyterrorystycznymi. W tych warunkach możliwymi scenariuszami może być powstawanie koalicji *ad hoc* na potrzeby kolejnych misji, przy poparciu politycznym całości Sojuszu oraz możliwości korzystania z jego zasobów. Efektywność takiego

działania wymaga jednak zwiększenia wysiłków wszystkich członków Sojuszu w zakresie rozwoju wspólnych możliwości wojskowych w celu realizacji pełnego spektrum przyszłych misji NATO.

W przeciwdziałaniu konfliktom coraz istotniejszą rolę odgrywać będzie działalność na rzecz umacniania procesów demokratyzacji, wykorzeniania motywów nienawiści etnicznej i religijnej oraz politycznego ekstremizmu będącego pożywką dla zjawisk patologicznych (w tym terroryzmu).

Europa nie musi dążyć do osiągnięcia potencjału zbrojnego i możliwości militarnych USA, lecz do posiadania możliwości komplementarnych, szczególnie w zakresie: przygotowania wojsk do działań w ramach operacji pokojowych, gotowości do działań poza rejonem Sojuszu, uczestnictwa w RMA (*Revolution in Military Affers*) i przeciwdziałania proliferacji bmr. Wiązać się to będzie z nowym podziałem obciążeń i odpowiedzialności.

Rozdział 5

UNIA EUROPEJSKA

5.1. Budowanie zdolności operacyjnych Unii Europejskiej

Szczególnie istotną rolę w procesie budowania zdolności operacyjnych Unii Europejskiej odegrała Unia Zachodnioeuropejska (UZE). W myśl postanowień wynikających z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego i art. V Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego jednostki wojskowe państw członków UZE mogą być użyte do realizacji zadań w zakresie wspólnej obrony oraz do zadań reagowania kryzysowego. Ten drugi zakres uznano za istotny w latach 90-tych i uregulowano w deklaracji Rady Ministrów UZE przyjętej w Petersbergu 19 czerwca 1992 roku. Zaliczono do niego trzy rodzaje operacji – tzw. *misje petersberskie*:

- misje humanitarne i ratownicze;
- operacje utrzymania pokoju;
- reagowanie kryzysowe, w tym operacje przywracania pokoju[343].

Realizacją tych zadań miały zająć się *Siły Podległe UZE* (*Forces Answerable to Western European Union* - FAWEU)[344].

Pomimo istnienia formalnych podstaw do funkcjonowania, UZE do czasu traktatu z Maastricht nie była aktywna[345]. Na skutek zapisów tego traktatu UZE zaczęła być postrzegana jako wzmocnienie europejskiego filaru NATO. Rozpoczął się okres aktywnego budowania stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim.

---

[343] *Petersberg Declaration*, WEU Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, rdz II, pkt 4.

[344] Tamże, rdz II, pkt 7, szerzej zob.: R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Scholar, Warszawa 2000, s. 115-119, J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska*, Wyd. Adam marszałek, Warszawa-Toruń 1997, s. 61-72. FAWEU tworzyło ponad 2000 jednostek, w tym: Eurokorpus, Eurofor, Euromarfor, Dywizja Wielonarodowa (Centralna), 1 Korpus (N, H), Wielonarodowe Siły Lądowe (MLF), Wielonarodowe Siły Amfibijne.

[345] Art. V traktatu brukselskiego ustalał operacyjny prymat NATO nad UZE „w celu uniknięcia zbędnego powtarzania czynności Sztabów NATO", zob.: L. Łukaszuk, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 2000.

Podstawą nowej roli stała się europejska tożsamość w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (*European Security and Defence Identity* - ESDI)[346].

Na szczycie Sojuszu w Brukseli (styczeń 1994 r.) idea ESDI uzyskała pełne poparcie jako forma przyjęcia przez europejskich członków Sojuszu zwiększonej odpowiedzialności za wspólną obronę oraz wspólne bezpieczeństwo.

Na spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Berlinie (3 czerwca 1996 r.)[347] uznano ESDI za realizację praktycznej współpracy pomiędzy członkami sojuszu zgodnie z art.2 Traktatu Waszyngtońskiego wskazując na konieczność jej rozwoju w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego jako europejskiego filaru NATO. W ślad za tym poparto umocnienie UZE już jako obronnego komponentu UE. W celu uniknięcia dublowania wysiłków umożliwiono wykorzystanie potencjału NATO przez UZE dla realizacji operacji podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – WPZiB (*Common Foreign and Security Policy* - CESP)[348].

W Traktacie Amsterdamskim (podpisanym 2 października 1997 r.), nie rozstrzygając ostatecznie kwestii integracji UZE ze strukturami UE postanowiono o udostępnieniu zdolności operacyjnych UZE w zakresie realizacji misji petersberskich. Zdecydowanie wzmocniono efektywność WPZiB, poprzez jej uelastycznienie, w wyniku wprowadzenia instytucji „konstruktywnego" wstrzymania się od głosu.

Kolejne istotne kroki w kierunku budowy podstaw europejskiej obrony podejmowane były w ramach kontaktów pomiędzy głównymi uczestnikami polityki obronnej Unii: Francją, Niemcami i Wielką Brytanią. Doprowadziły one do uzgodnień dotyczących rozwoju autonomicznych zdolności wojskowych, które w zamyśle miały umożliwić UE podejmowanie i prowadzenie takich operacji wojskowych, w które NATO jako całość nie będzie się angażować[349]. W toku tych kontaktów potwierdzono

---

[346] R. Zięba, *Europejska tożsamość*..., wyd cyt.

[347] Final Communique, Ministerial Meeting North Atlantic Council, Berlin, 3 June 1996.

[348] Celem WPZiB - zgodnie z art. J.1 pkt 2 jest: 1) ochrona wspólnych wartości, interesów, i niezależności Unii, 2) umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich, 3) zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, 4) popieranie współpracy międzynarodowej, 5) rozwijanie demokracji i rządów prawa oraz poszanowania praw członka i podstawowych wartości, *Rocznik Strategiczny 2000/2001*, Scholar, s. 382.

[349] Szczyt francusko- niemiecki miał miejsce w Poczdamie 2 grudnia 1998 r., a szczyt brytyjsko-francuski w Londynie, 25 listopada 1999 r.

również zamiar włączenia UZE do Unii Europejskiej. W tym zakresie uwidoczniły się największe różnice pomiędzy Francją i Niemcami z jednej strony, a Wielką Brytanią z drugiej. Koncepcja francusko – niemiecka zakładała likwidację UZE, przekazanie jej kompetencji do UE oraz jednoczesny rozwój autonomicznych europejskich zdolności antykryzysowych. Rząd brytyjski proponował aby UZE przekazała kompetencje wojskowe do NATO natomiast kompetencje cywilne miała przejąć UE[350]. Zbliżenie nastąpiło w wyniku przełomu w stanowisku brytyjskim co zaowocowało szczytem francusko–brytyjskim w St. Malo, podczas którego prezydent J. Chirac i premier T. Blair uzgodnili *Deklarację o Europejskiej Obronie*, w której uznali potrzebę zwiększenia roli UE na scenie międzynarodowej przez rozwój WPZiB, w tym samodzielności w decydowaniu o podjęciu działań w sytuacjach kryzysowych oraz budowę polityki obronnej, w oparciu o autonomiczne europejskie siły zbrojne[351].

UZE w okresie aktywności w latach dziewięćdziesiątych odgrywała podwójną rolę „europejskiego filaru NATO" oraz „zbrojnego ramienia" Unii Europejskiej co miało istotny wpływ na przyspieszenie politycznej integracji Europy Zachodniej. Ponadto, UZE odegrała znaczącą rolę w wypracowaniu procedur Wielonarodowych Sił Zadaniowych CJTF[352] i była głównym elementem rozwoju ESDI.

UZE przestała działać od 1 lipca 2001 roku przekazując do UE podstawy prawne i środki materialne Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Zachował się jedynie Stały Sekretariat jako tzw. „strażnik art. V"[353].

---

[350] Ewolucja stanowiska brytyjskiego zob. J. Starzyk, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. OW ASPRA-JR, s. 276-282.

[351] *Franco British Summit. Joint Declaration on European Defence*, December 4, 1998, St. Malo, France. S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*. „Sprawy Międzynarodowe" 1999, nr 2, s. 37-38; *Rocznik Strategiczny 2000/2001*, s. 384. Wnioski z deklaracji zob.: J. Stażyk, wyd.cyt., s. 281-282.

[352] Powołanie wspólnych sojuszniczych jednostek pod nazwą CJTF stało się praktycznym elementem koncepcji ESDI. Uruchomiło to proces zmierzający do stworzenia europejskich zdolności wojskowych w wyniku umożliwienia wykorzystania zasobów i środków NATO w ramach operacji prowadzonych przez UZE. Stworzenie „wydzielonych ale nie odrębnych" potencjałów wojskowych dało możliwość wykorzystania tychże sił zarówno przez Sojusz jak i przez UZE w ramach wykonywania zadań petersberskich.

[353] Zob.: A. Ciupiński, *Rozwój wspólnej polityki zagranicznej* [w:] *Integracja Europejska*, „Wojsko i Wychowanie", Dodatek specjalny, Warszawa 2002, s. 74-80.

Następny etap budowy i rozwoju autonomicznych zdolności wojskowych miał miejsce już w ramach drugiego filaru Unii Europejskiej[354]. Poważne wątpliwości dotyczące sensu budowy II filaru UE – WPZiB powstały na tle ujawnionych dysproporcji potencjałów militarnych oraz przewagi technologicznej USA nad europejskimi sojusznikami[355]. Odpowiedzią na zaistniałą sytuację była konsolidacja Europejczyków.

Postanowiono rozpocząć budowę autonomicznych zdolności wojskowych określając to mianem Europejskiego Celu Zasadniczego (*European Headline Goal* - EHG). Decyzje polityczne w tym zakresie podjęto na szczycie w Kolonii (3-4 czerwiec 1999 r.) a w Helsinkach (10-11 grudzień 1999 r.) nakreślono program jego realizacji pod nazwą Wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (*common European security and defence policy* - CESDP)[356].

Aktualnie ESDP nie stanowi jeszcze kompletnej i spójnej koncepcji. Nie wypracowano europejskiej koncepcji strategicznej oraz doktryny obronnej. W toku spotkań poświęconych tej problematyce, przewidując problemy z uzgodnieniem wspólnych interesów poszczególnych państw w formie zwartej doktryny bezpieczeństwa UE, zdecydowano skoncentrować się na sferze mniej kontrowersyjnej tzn. działaniach antykryzysowych. Założono, iż Unia może w swoich działaniach wykraczać poza zakres aktywności NATO i podejmować działania antykryzysowe w sferze cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem fazy przed i pokryzysowej[357]. Podstawą takiego kierunku działań stały się wspólne wnioski NATO i UE dotyczące podstawowych problemów bezpieczeństwa w nadchodzącym okresie. Zgodnie uznano, iż są nimi i pozostaną w najbliższej przyszłości kryzysy mogące przerodzić

---

[354] Koncepcja UE opartej na trzech filarach wywodzi się z Traktatu z Maastricht. Zgodnie z nią filar gospodarczy (I) obejmujący Unię Gospodarczo-Walutową uzupełniony, został filarem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II) oraz filarem spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (III).

[355] Szerzej zob.: A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] Integracja Europejska, „Wojsko i Wychowanie". Dodatek specjalny, Warszawa 2002, s. 92-93.

[356] Od czasu szczytu w Nicei nazwę zmodyfikowano do postaci Europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (*European Security and Defence Policy - ESDP*), zob.: *La déclration du Conseil européen de Cologne et le rapport de la présidence allemande*, document SN 150/99 annexe III.

[357] A. Ciupiński, wyd.cyt., s. 83.

się w konflikty. W związku z tym, priorytetem w najbliższych latach będzie zapobieganie konfliktom.

Jednak intensywne próby wzmacniania europejskich zdolności obronnych, zwłaszcza w zakresie nowych misji powodowały obawy w Waszyngtonie związane z możliwością osłabienia NATO. M. Albright sformułowała w 1998 roku kryteria, według których USA oceniają rezultaty działań sojuszników w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Pod nazwą „3D" zawierały zawarte było:

- *no duplication* - unikanie dublowania,
- *no decoupling* nierozdzielanie europejskich i natowskich działań,
- *no discrimination* niedyskryminowanie państw członkowskich NATO, które nie są członkami UE.

Lord Robertson, określając zasady europejskiej polityki obronnej zastąpił amerykańskie „3D" – europejskimi „3I":

- *inclusivenses of all NATO Allies,*
- *indivisibility of the transatlantic line,*
- *improvement of capabilities.*

5.2. Europejski cel operacyjny

Proces tworzenia autonomicznych zdolności wojskowych UE rozpoczął się w 1999 roku wraz z propozycją przekształcenia Eurokorpusu w europejskie siły szybkiego reagowania, które mogłyby być udostępniane również NATO[358]. Nowe zadania korpusu, zatwierdzone w tzw. Raporcie Luksemburskim, przewidują możliwość jego wykorzystania w ramach realizacji zadań obronnych (NATO) i reagowania kryzysowego (UE). Kierunek zmian w tej dziedzinie ostatecznie określono w Helsinkach w wyniku przyjęcia programu EHG.

Na szczycie w Helsinkach postanowiono do 2003 roku zorganizować Europejski Korpus Szybkiego Reagowania, określając jego zasadnicze parametry:

---

[358] Aktualnie w skład Eurokorpusu wchodzą: Brygada Francusko – Niemiecka, 1 DPanc (F), 10DPanc (D), 1 DZ (B), BZ (E), kz (L). Zob.: *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, wyd.cyt., s. 79.

- skład – 60 tys. żołnierzy trzech komponentów: lądowego, morskiego i powietrznego;
- gotowość do działań w rejonie odległym do ok. 6 tys. km w ciągu 60 dni od momentu podjęcia decyzji politycznej;
- zdolność do funkcjonowania w tym rejonie przez okres do jednego roku;
- największy udział w tych siłach (ok. 80%) będą miały tzw. wielkie państwa UE: Francja, RFN, Wielka Brytania, Włochy[359].

W wyniku tych założeń mają powstać siły o potencjale i możliwościach porównywalnych do sił KFOR.

W Nicei w grudniu 2000 roku podpisano aneks do traktatu, powołujący Europejskie Siły Szybkiego Reagowania (*Rapid Reaction Force* - RRF) oraz wprowadzający tzw. wzmocnioną współpracę w zakres II filaru UE (z wyłączeniem spraw mających implikacje wojskowe lub charakter obronny)[360].

W związku z systematycznymi uwagami Amerykanów, iż zwiększenie europejskich zdolności powinno służyć wzmocnieniu NATO, pojawiła się potrzeba podjęcia ścisłej współpracy pomiędzy NATO i UE w tym zakresie. Ze strony amerykańskiej widać dążenie do wprowadzenia podziału odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa światowego według poglądów H. Kissingera: odpowiedzialność za interesy Zachodu w skali globalnej (w tym interwencje zbrojne) – dla Amerykanów, odpowiedzialność regionalna i operacje pokojowe autoryzowane przez ONZ – dla Europejczyków[361] Stanowisko to znalazło potwierdzenie w „Nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu" gdzie uznano Europejską tożsamość bezpieczeństwa i obrony za nieodłączną część Sojuszu, a następnie w „Nowym Programie

---

[359] Deklarowany skład sił antykryzysowych zob.: A. Ciupiński, wyd.cyt., s. 84. Serwis euro. pap-raporty tematyczne: *Wspólna polityka obronna*, 20.11.2000, *UE zbiera siły do szybkiego reagowania*, http://euro.pap.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=10, *Rocznik Strategiczny 2000/2001*, s. 384.

[360] *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nim akty prawne*, MSZ, Warszawa 15 lutego 2001, http://www.msz.gov.pl, por.: J. Starzyk, wyd.cyt., s. 318.

[361] E. Remacle, *Défense Européenne: entre "New frontier" et Sainte Allance*, s. 201.

Transatlantyckim" (*New Transatlantic Agenda* – NTA) i jego rozwinięciu „*Joint EU US Action Plan*)[362].

Szczególną rolę przyznano tam stosunkom ekonomicznym, ustalając jednocześnie „mechanizm wczesnego ostrzegania" służący rozwiązywaniu potencjalnych sporów handlowych i zapobieganiu im we wczesnym stadium. Ustanowiono specjalny organ zajmujący się tymi problemami – Grupę Sterującą (*TEP Steering Group*).

Nakreślony program współpracy przewiduje podejmowanie wspólnych działań między innymi w zakresie wspólnej reakcji na globalne wyzwania, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa[363].

Unia Europejska, ze swej strony, na szczycie w Santa Maria de Feira (czerwiec 2000 r.) przystąpiła do dialogu tworząc cztery grupy robocze *ad hoc*, którym powierzono następujące zadania:

- wypracowanie ram ogólnych porozumienia NATO i UE w dziedzinie utrzymania bezpieczeństwa informacyjnego;
- wymiana informacji dotyczących zdolności obu organizacji do realizacji sojuszniczego planowania w dziedzinie bezpieczeństwa (realizacji zadań *EHG*);
- wypracowanie ramowego porozumienia określającego warunki i mechanizmy udostępnienia środków NATO siłom antykryzysowym UE;
- ustalenie zasad współpracy oraz stałego mechanizmu współpracy w czasie pokoju oraz na wypadek kryzysu[364].

Prace nad nadaniem Unii zdolności operacyjnej do działań cywilnych i wojskowych, mimo stwierdzenia, iż „Unia jest zdolna do prowadzenia operacji opanowywania kryzysów" (posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001 r.), pomimo niewątpliwych osiągnięć napotykają na ciągłe trudności z powodu odmowy Grecji zaakceptowania kompromisu z Turcją. Do czasu zawarcia takiego kompromisu deklaracje o operacyjności ESDP pozostaną mało wiarygodne[365].

---

[362] Zob.: The new Transatlantic Agenda. A New Quality of Partnership, http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/new_transatlantic_agenda/index.

[363] Szerzej zob.: M. Grącik, *stany Zjednoczone – Unia Europejska: rywalizacja czy współpraca?*, „Studia i materiały", PISM, Warszawa 2003, s. 9-17.

[364] Zob.: A. Ciupiński, wyd.cyt.,s. 88, Document C/1720, 15 Novembre 2000, s. 15.

[365] Por.: S. Parzymies, *Unia Europejska po Laeken*, „Sprawy Międzynarodowe" 2001, nr 4.

Jednocześnie trwają prace nad sformalizowaniem ścisłej problematyki obronnej w Unii Europejskiej. Pomimo potwierdzanych w kolejnych edycjach Traktatu o Unii Europejskiej zastrzeżeniach wyłączających obronę narodową spod kompetencji wspólnotowej w ramach Konwentu Europejskiego pracuje grupa robocza nr 8 „Obrona". Ma ona przyczynić się, między innymi, do rozwiązania następujących problemów[366]:

- jakie zadania, oprócz tzw. zadań petersberskich, może realizować UE?
- jakie są warunki wiarygodności polityki obronnej Unii ze strony państw członkowskich i jakie kryteria zastosować wobec stosownego porozumienia?
- czy politykę obronną powinna być objęta kategorią wzmocnionej współpracy?
- jak poprawić sprawność podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych?

5.3. Kompetencje organów UE w zakresie przeciwdziałania konfliktom

Całość problematyki dotyczącej WPZiB reguluje Tytuł V Traktatu Amsterdamskiego. Instrumenty, za pomocą których realizowana jest wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa zawarte są w artykule12 tego traktatu. Należą do nich: wspólne strategie, wspólne stanowiska, wspólne działania i współpraca między państwami członkowskimi[367]. Organami odpowiedzialnymi za kształtowanie i prowadzenie działań antykryzysowych są : Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Urząd Przewodniczącego, Sekretarz Generalny Rady (Wysoki Przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Parlament Europejski i Komitet Polityczny.

Rada Europejska zajmuje się tymi zagadnieniami na poziomie strategicznym. Definiuje zasady i ogólne wytyczne. Określa „cele, czas trwania oraz środki pozostające do dyspozycji Unii i Państw Członkowskich".

---

[366] *Monitor Integracji Europejskiej*, nr 56, 2002, s. 5.

[367] M. Macioszek, *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 32-42.

Na podstawie wytycznych Rady, decyzje niezbędne do ich wprowadzenia podejmuje **Rada Unii Europejskiej**[368]. Jest to naczelny organ realizujący wspólne strategie, w wyniku podejmowania wspólnych działań oraz określając wspólne stanowiska. Rada posiada uprawnienia powoływania specjalnych przedstawicieli, którzy zajmowaliby się problemami szczegółowymi.

Urząd Przewodniczącego jest urzędem kadencyjnym. **Przewodniczący Rady** reprezentuje Unię w sprawach wchodzących w zakres wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Urząd Przewodniczącego może być wspierany przez następne państwo członkowskie, które obejmie ten Urząd. W ten sposób ustalona w Maastricht „Trójka" została zastąpiona przez „Dwójkę".

Sekretarz Generalny Rady UE piastuje jednocześnie urząd **Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa**.

Struktury polityczno-wojskowe związane z funkcjonowaniem WEPBiO zostały powołane, jako tymczasowe, podczas szczytu w Helsinkach. Ostatecznie 22 stycznia 2001 roku rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o utworzeniu trzech stałych struktur: Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego i Sztabu UE[369].

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (***Political and Security Committee*** **- PSC**) jest instytucją zajmującą się zarówno problemami wchodzącymi w zakres wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jak i wspólnej obrony. Stanowi nadrzędną strukturę nad Komitetem Wojskowym, do którego ma prawo kierować dyrektywy i rekomendacje.

W sytuacjach kryzysowych uzyskuje pozycję instancji Rady UE i zajmuje się przygotowaniem propozycji na poziomie formułowania celów politycznych oraz rekomendacji uregulowania kryzysu. Funkcje kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego spełnia także w zakresie akcji wojskowych określając koncepcję i plan operacji, którą przedkłada do rozpatrzenia Radzie UE.

---

[368] Rada Europejska zatwierdziła zasadnicze decyzje dotyczące ESDP zawarte w następujących dokumentach: 1) raporcie prezydencji francuskiej na temat ESDP i aneksach do raportu dotyczących: rozwoju wojskowych zdolności opanowywania kryzysów i wzmocnienia cywilnych zdolności w tym zakresie; ustanowienia stałych struktur politycznych i wojskowych; zasad konsultacji z członkami NATO nie należącymi do UE; zasad współpracy NATO-UE; roli UE w zapobieganiu konfliktom. *Rocznik Strategiczny 2000 2001*, s. 382-385.

[369] *Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Goeteborg*, 15-16 czerwca 2001, Studia Europejskie, 2001, nr 3, s. 149-150.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (*Military Committee of European Union* – MCEU) składa się z szefów sztabów państw członkowskich reprezentowanych przez przedstawicieli wojskowych (*représent militaire* – REPMIL). Jest najwyższym organem Unii Europejskiej o kompetencjach wojskowych, w tym w dziedzinie przeciwdziałania konfliktom i opanowywania kryzysów.

Dostarcza opinii i rekomendacji dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz wydaje dyrektywy dla Sztabu Wojskowego. Opinie i rekomendacje wypracowywane są na podstawie konsensusu i mogą dotyczyć:

- rozwoju ogólnej koncepcji wojskowych elementów zarządzania kryzysowego;
- wojskowych aspektów związanych z kontrolą polityczną i kierownictwem strategicznym operacjami i sytuacjami kryzysowymi;
- oceny ryzyka, które mogą nieść ze sobą potencjalne kryzysy;
- wojskowego zakresu sytuacji kryzysowych ocenianego na podstawie dokumentacji przygotowanej przez Centrum Sytuacyjne;
- wypracowania celów wojskowych i oceny posiadanych możliwości;
- stosunków wojskowych UE z członkami NATO nie będących członkami UE, kandydatami do członkostwa w UE, jak również innymi organizacjami międzynarodowymi[370].

Podstawową strukturę Sztabu wojskowego tworzą departamenty, a podstawowe komórki realizujące zarządzanie kryzysowe (Zarządzanie Kryzysowe / Oddział Bieżących Operacji, Oddział Operacyjny / Współpraca Cywilno–Wojskowa) znajdują się w składzie Departamentu Operacyjnego i Ćwiczeń. Ze składu sztabu, w sytuacjach kryzysowych lub dla celów szkoleniowych powoływane są **Zespoły Działania Kryzysowego (***Crisis Action Teams* - CAT).

Przygotowanie operacji wojskowej przebiega według następującego schematu:

- w etapie pierwszym Komitet Wojskowy na żądanie KPiB przygotowuje dyrektywę inicjującą, która zawiera możliwe opcje wojskowe i przekazuje ją do Sztabu wojskowego UE;

---

[370] A. Ciupiński, *Integracja Europejska*, s. 86.

- w etapie drugim dokonuje oceny opcji opracowanych przez Sztab Wojskowy i przekazuje je do KPiB;
- na podstawie opcji wskazanej przez Radę Unii, Komitet Wojskowy zatwierdza dyrektywę inicjującą. Następnie wypracowuje i kieruje do KPiB rekomendację dotyczącą koncepcji operacji (CONOPS) oraz projekt planu operacji (OPLAN) wypracowany przez jej dowódcę.

Po uruchomieniu operacji Komitet Wojskowy sprawuje nadzór nad jej przebiegiem[371].

Sztab wojskowy UE (*Military Staff of European Union* – EUMS) wraz z podległym **Centrum Sytuacyjnym** (*Situation Centre* – SC) pracuje pod wojskowym kierownictwem Komitetu Wojskowego. Pod względem organizacyjnym podporządkowany jest Sekretarzowi Generalnemu, a jego pracami kieruje Dyrektor Generalny. Sztab uczestniczy w ocenie sytuacji kryzysowych oraz procesie planowania wojskowego w zakresie misji petersberskich. Czynnie uczestniczy w koordynacji działalności antykryzysowej oraz planowania obronnego. Ponadto, odpowiada za rekomendacje dotyczące sił i środków narodowych przekazanych do dyspozycji Unii Europejskiej, w zakresie poziomu wyszkolenia i interoperacyjności.

22 maja 2000 r. Rada UE uzupełniła zestaw instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem konfliktom powoła **Komitet ds. Cywilnych Aspektów Opanowywania Sytuacji kryzysowych,** którego zadaniem jest formułowanie zaleceń i opinii dotyczących cywilnych aspektów opanowywania sytuacji kryzysowych na potrzeby KPiB.

5.4. Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej

Wszechstronne strategie prewencyjne (*comprehensive prventive strategy*) starają się uwzględnić możliwie najszerszy zakres możliwych konfliktów. Uwzględniając te wymogi w UE, w procesie dyplomacji prewencyjnej, wykorzystuje się pełny zakres możliwych oddziaływań: instrumenty WPZiB, EPBiO, instrumenty polityki

---

[371] Tamże, s. 87.

wspólnotowej należące do pierwszego filaru oraz współdziałanie z innymi organizacjami bezpieczeństwa europejskiego, takich jak OBWE czy NATO.

5.5. Polityczne i ekonomiczne instrumenty dyplomacji prewencyjnej

Ze względu na swoją pozycję gospodarczą UE posiada ogromne możliwości udzielania pomocy gospodarczej. Jest to istotny instrument dyplomacji prewencyjnej. Do zestawu środków wspierających wzrost stabilności politycznej i gospodarczej państw i regionów należą programy pomocowe i polityka stowarzyszeniowa.

Znaczenie polityki stowarzyszeniowej jako instrumentu prewencyjnego wynika z faktu, iż układy stowarzyszeniowe łączone są ściśle z poszanowaniem praw człowieka, demokratycznym porządkiem społecznym, wymogami państwa prawnego oraz cywilną kontrolą nad siłami zbrojnymi, w tym pełnej jawności budżetów wojskowych.

UE podpisała umowy stowarzyszeniowe, zwane Układami Europejskimi z państwami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z częścią państw regionu śródziemnomorskiego. Pomimo, iż porozumienia stowarzyszeniowe podpisywane z różnymi państwami nie różnią się, część z nich posiada dodatkowe klauzule bezpośrednio odnoszące się do przestrzegania zasad demokratycznych i praw człowieka (umowy z Bułgarią, Rumunią, Macedonią)[372]. W zamyśle, mają one na celu tworzenie klimatu stabilności i zaufania oraz takim ukierunkowaniem procesu transformacji, aby nie dopuścić do pojawienia się konfliktów.

Unia Europejska rozwinęła szereg programów pomocowych, zwłaszcza w stosunku do państw europejskich. Były one odpowiedzią na zachodzące zmiany polityczne i miały pomóc państwom Europy Środkowej i Wschodniej w procesie przechodzenia do systemu demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej. Warunkiem uczestniczenia w tych programach była realizacja programu reform politycznych i ekonomicznych[373].

---

[372] Szerzej zob.: M. Macioszek, *Dyplomacja prewencyjna...*, s.71-73.

[373] Szerzej na temat programów pomocowych zob.: I. Hamulecka, *Polityka pomocowa Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe"... 2001, nr 3.

Największymi z tych programów były programy pomocy ekonomicznej:

- PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*), kierowany początkowo do Polski i Węgier, objął swoim zasięgiem 17 państw, które otrzymały pomoc bezzwrotną;
- TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*), skierowany do państw WNP;
- MEDA (*Mesures d'Accompagnement*) przeznaczony na pomoc ubogim państwom śródziemnomorskim.

Osobnym programem pomocowym objęta jest pomoc humanitarna, która obejmuje pomoc żywnościową, dostawy leków, pomoc udzielaną uchodźcom oraz przedsięwzięci rehabilitacyjne po kryzysach. Do kierowania stroną techniczną tej pomocy UE powołała **Biuro ds. Humanitarnych Wspólnoty Europejskiej** (*European Community Humanitarian Office* ECHO). Działania ECHO nie ograniczają się tylko do pomocy humanitarnej ale obejmują szeroko rozumianą dyplomację prewencyjną: badanie możliwości prowadzenia akcji humanitarnych, monitorowaniem pomocy oraz promowanie i koordynowanie działań zaradczych, organizowanie programów szkoleniowych i technicznego wsparcia[374]. Ogółem w 2000 roku na pomoc humanitarną i żywnościową UE przeznaczyła ok. 936 mln. euro oraz ok. 95 mln. euro na wspieranie demokracji i obronę praw człowieka. ECHO wykorzystywane jest w ramach długofalowej działalności prewencyjnej.

Europejska Agencja Odbudowy (*European Agency for Reconstruction* EAR) jest następnym instrumentem antykryzysowym wykorzystywanym przez UE. W dziedzinie *crisis management* spełnia dwa zadania:

- uruchamia natychmiastową pomoc ekonomiczną w zakresie rekonstrukcji kraju;
- wspiera różnorodne wysiłki dotyczące demokratyzacji, przestrzegania praw człowieka i pobudzających lokalną administrację.

---

[374] M. Macioszek, wyd.cyt., s. 86-87.

W przeciwdziałaniu konfliktom Unia Europejska stosuje też negatywne instrumenty gospodarcze w postaci sankcji gospodarczych np. ograniczonego embarga gospodarczego.

Najważniejszymi przykładami stosowania instrumentów WPZiB są Pakty Stabilności należące do grupy środków określanych jako *wspólne działania*. Pierwszym był **Pakt Stabilności w Europie** (plan Balladura). Kierowany był do państw Europy Środkowej i według A. Juppé miał być pierwszym „ćwiczeniem Unii Europejskiej z dyplomacji prewencyjnej"[375].

Podpisany 21 marca 1995 roku Pakt jako narzędzie dyplomacji prewencyjnej miał za zadanie zapobieganie i likwidowanie konfliktów między państwami regionu, na tle kwestii mniejszości narodowych.

Nad przestrzeganiem postanowień Paktu czuwa OBWE, a UE przyjęła zobowiązanie do finansowego wspierania jego realizacji (przez program PHARE)[376].

Drugim jest **Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej** (*Stability Pact for South Eastern Europe*)[377]. Powstał w Kolonii 10 czerwca 1999 roku po zakończeniu działań NATO przeciwko Jugosławii i miał na celu pomoc krajom bałkańskim w budowaniu trwałego pokoju oraz działanie na rzecz stabilizacji całego regionu. Pakt obejmuje państwa członkowskie UE, państwa regionu (Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Macedonię, Rumunię, Słowenię) oraz Kanadę, Japonię, Rosję, Stany Zjednoczone, Węgry i Turcję. Udział w realizacji paktu mają również ONZ, NATO, OBWE i liczne międzynarodowe organizacje finansowe (BŚ, EBOR)[378].

Przykładem innego typu *wspólnego działania* WPZiB było sprawowanie tymczasowej administracji w Mostarze (Bośnia i Hercegowina) podzielonym między Chorwatów i Muzułmanów w celu niedopuszczenia do ponownego wybuchu konfliktu. UE wyznaczyła Specjalnego Wysłannika (Hansa Koschnika), a państwa UZE skierowały tam kontyngent policyjny mający doprowadzić do unifikacji lokalnej

---

[375] Zob.: J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945-96*. Scholar. Warszawa 1998, s. 576.

[376] M. Macioszek, wyd.cyt., s. 94.

[377] Zob.: http://www.his.com/dlevy/stability.html.

[378] M. Macioszek, wyd.cyt., s. 95.

policji chorwackiej i muzułmańskiej. Mandat Administracji UE zakończył się w lipcu1996 roku, a Specjalny Wysłannik i kontyngent policyjny przekazali swoje uprawnienia władzom lokalnym 15 października 1996 r. UZE na wniosek UE przeprowadziła:

- Misję Wspierającą Rozminowanie w Chorwacji WEUDAM, od maja 1999 r. do maja 2001 r.;
- Rozmieszczenie Wielonarodowej Doradczej Jednostki Policyjnej (*Multinational Advisory Police Element* - MAPE) w celu niesienia pomocy cywilnej ogarniętej chaosem Albanii. W związku z wybuchem konfliktu w Kosowie mandat MAPE został rozszerzony (MAPEX).

5.6. Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom w polityce Unii Europejskiej

Problematyką wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom (WOiZK) w UE zajmuje się wyspecjalizowana jednostka usytuowana przy Sekretariacie Ogólnym Rady UE – **Zespół Planowania Politycznego oraz Wczesnego Ostrzegania – ZPPWO** (*Policy Planning and Early Warning Unit* - EWPPU) podległy Sekretarzowi Generalnemu[379]. Jego pracami kieruje **Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa** (*Secretary General High Representative* - SG/HR).

Pełni on funkcje planistyczną, prognoz i analiz oraz wczesnego ostrzegania. Do jego zadań należy:

- monitorowanie i analiza obszarów wchodzących w zakres WPZiB;
- opracowywanie ocen i identyfikacja przyszłych obszarów zainteresowania WPZiB;
- wczesne ostrzeganie przed kryzysami mogącymi mieć poważne reperkusje dla Unii;

---

[379] Pełnienie funkcji Wysokiego Przedstawiciela przez Sekretarza Generalnego przewiduje Artykuł J8 Zmodyfikowanego Traktatu o Unii Europejskiej.

- przygotowywanie analiz, propozycji i zaleceń dotyczących obszaru WPZiB[380].

Autonomiczny system wczesnego ostrzegania UE, uruchomiony 31 grudnia 2001 roku, aktualnie znajduje się w fazie zdobywania doświadczeń. Parlament Europejski zainicjował jego powstanie rezolucją z 1997 roku. Ostatecznie przybrał on postać sprzężonej i zarządzanej informatycznie **Sieci Zapobiegania Konfliktom – SZK** (*European Union Conflict Prevention Network* - EUCPN). Cechą systemu jest wielofunkcyjność oraz szeroki zakres monitoringu, a w jego pracach bierze udział wiele różnorodnych podmiotów:

- ośrodki naukowe i akademickie;
- organizacje rządowe i pozarządowe;
- niezależni eksperci w dziedzinie zapobiegania konfliktom.

Obecnie w skład CPN wchodzi około 40 różnych instytucji rządowych i pozarządowych ze wszystkich państw Unii Europejskiej oraz dodatkowo instytucje ze Stanów Zjednoczonych, Europy Wschodniej, Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji. Za całokształt problematyki związanej z administrowaniem siecią oraz proponowaniem środków zapobiegawczych Komisji Europejskiej, Parlamentowi oraz Radzie Unii Europejskiej odpowiada **Komórka Zarządzająca** (*Management Unit* - MU), której centrala znajduje się w Berlinie (SWP-CPN)[381]

Ponadto w jego skład ma zostać włączony, znajdujący się w fazie inicjatywy **System Globalnego Monitoringu Środowiskowego i Bezpieczeństwa** (*The Global Monitoring for Environmentand Security* - GMES). Raporty SZK publikuje w cyklu rocznym Komisja Europejska.

Aby uzyskać możliwości monitorowania rozwoju sytuacji w rejonach kryzysów Rada Unii Europejskiej zdecydowała o przejęciu infrastruktury Centrum Satelitarnego

---

[380] M. Macioszek, wyd.cyt., s. 36. EWPPU składa się z zespołów zadaniowych do spraw: europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, Zachodnich Bałkanów/Europy Środkowej, basenu Morza Śródziemnego/procesu barcelońskiego/Bliskiego Wschodu/Afryki, Rosji/Ukrainy/stosunków transatlantyckich/rejonu Bałtyku/Azji oraz Centrum Sytuacyjnego ds. Kryzysowych (*Situation Centre Crisis Cell* - SCCC).

[381] Szerzej: R. Białoskórski, *Sieć zapobiegania konfliktom*, „Wojsko i Wychowanie", 3/2002, s. 106-108.

UZE i utworzeniu na jej bazie **Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej** z siedzibą w Torrejón de Ardoz w Hiszpanii[382].

Zgodnie z najnowszymi doświadczeniami SKZ współpracuje i korzysta z doświadczeń narodowych, międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa (szczególnie NATO i OBWE) oraz instytucji międzynarodowych (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Czerwony Krzyż i in.).

Kierunki działania w zakresie wczesnego zapobiegania konfliktom w UE określiła Komisja Europejska w *Komunikacie w sprawie zapobiegania konfliktom*[383]. Wyróżnia się w nim dwa rodzaje wczesnego zapobiegania konfliktom: długoterminowe oraz krótkoterminowe. Oba rodzaje dotyczą wszystkich faz trwania konfliktu:

- przedkonfliktowej (dojrzewanie konfliktu);
- emisyjnej (trwanie konfliktu);
- pokonfliktowej.

Długoterminowe wczesne zapobieganie, z racji rozciągłości w czasie, polega na szeroko rozumianym promowaniu stabilności w rejonach potencjalnego ryzyka. Realizowane jest przede wszystkim za pomocą mechanizmów zewnętrznej polityki ekonomicznej. Ponadto zawiera:

- zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami, bronią i zasobami naturalnymi;
- zapobieganie niekontrolowanym migracjom ludności;
- kontrolowanie dostępu oraz dystrybucji zasobów wodnych w rejonach ich dotkliwego braku;
- zapobieganie postępującej degradacji środowiska naturalnego.

Zapobieganie krótkoterminowe wymaga stosowania natychmiastowych działań zapobiegawczych o dużym natężeniu, takich jak:

- dyplomacja prewencyjna;
- misje wyjaśniające (*fact-finding mission*), które należą do najwcześniej uruchamianych instrumentów zarządzania kryzysowego;

---

[382] Szerzej: *Centrum Satelitarne UE*, „Wojsko i Wychowanie", 4/2002, s. 109-111.

[383] *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, Brussels 11.04.2001, COM(2001) 211 final.

- organizowania *ad hoc* misji obserwacyjnych lub udzielanie pomocy gospodarczej w trybie nadzwyczajnym. Środki takie znajdują się w dyspozycji Mechanizmu Szybkiego Reagowania (*Rapid-Reaction Mechanism*)[384].
- Mechanizm Reagowania Kryzysowego przeznaczony do prowadzenia operacji pokojowych na terenach objętych konfliktem zbrojnym lub bezpośrednio po jego zakończeniu, mający na celu przywrócenie oraz utrzymanie pokoju (operacje misji petersberskich)[385].

Pierwszym poważnym testem zdolności do realizacji misji petersberskich (drugiego rodzaju) będzie misja obserwatorów Unii Europejskiej w Macedonii, obejmująca zagadnienia stabilizacji wewnętrznej państwa w związku z aktywnością separatystów albańskich. Realizację zadań ma przejąć od obserwatorów NATO funkcjonujących w terenie od września 2001 roku. Misja będzie tylko częściowo samodzielna. Będzie funkcjonować w sytuacji względnie stabilnej. W przypadku zaostrzenia konfliktu należy przygotować „misję ratunkową" przy wykorzystaniu pomocy ze strony NATO[386].

Porażka wysiłków w zakresie zapobiegania konfliktom powoduje konieczność uruchomienia operacji zarządzania kryzysowego, których celem jest przejęcie kontroli nad rozwojem sytuacji konfliktowej oraz nie dopuszczenie do rozlania się konfliktu na sąsiednie terytoria.

Termin jej rozpoczęcia ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia całej akcji.

Można spotkać pogląd, iż w przeciwieństwie do prewencji, zapobieganie konfliktom nie jest częścią zarządzania kryzysowego. W ramach takich koncepcji zapobieganie konfliktom ma na celu eliminacje źródeł konfliktu. Natomiast prewencja może być stosowana podczas operacji opanowywania kryzysu „z celem zapobiegania jego eskalacji[387].

---

[384] *Council Regulation (EC) N° 381 2001 of 26 February2001creating a rapid - reaction mechanism*, http://www.eurunion.org/legislat/Defence/RapReactFact.pdf.

[385] R. Białoskórski, *Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom w polityce Unii Europejskiej* maszynopis, s. 4.

[386] „Gazeta Wyborcza", 12.03. 2003.

[387] M-A. Ryter, *Managing Contemporary Crises for the European Union*, Research Reports no. 18, Department of Strategic and Defence Studies 2002, pkt 27-28.

Pierwsza misja zarządzania kryzysowego zaczęła działać 1 stycznia 2003 roku w Bośni i Hercegowinie. Policyjna misja Unii Europejskiej (EUPM) przejęła obowiązki od Międzynarodowej Policji Narodów Zjednoczonych (IPTF)[388].

5.7. Wnioski

O determinacji w potrzebie uzupełnienia integracji europejskiej o sferę bezpieczeństwa i obrony świadczą wyjątkowe elementy:

- zgodne i jednolite w treści wystąpienia trzech wielkich państw UE: Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii w sprawie „autonomicznych zdolności obronnych";
- jednoznaczne poparcie dla interwencji NATO w obronie praw człowieka w b. Jugosławii;
- generalny consensus w zakresie budowy europejskich sił reagowania kryzysowego[389].

Sprawy polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony nie zostały w pełni włączone w proces integracji i nadal pozostają domeną strategii kooperacyjnej, czyli międzyrządowej. Państwa członkowskie Unii Europejskiej nie zrezygnowały z atrybutów suwerenności i nadal chcą pozostawać równoprawnymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Oznacza to, że w najważniejszych sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, korzystając z zasady jednomyślności, będą mogły dążyć do wyeliminowania niekorzystnych dla siebie decyzji.

Pomimo licznych niepowodzeń i różnic poglądów, trzy kolejne traktaty oraz decyzje Rady Europejskiej sprawiły, iż europejska polityka bezpieczeństwa i obrony wyodrębniła się jako samodzielna sfera aktywności i będzie podlegać dalszej ewolucji.

Decyzje z Kolonii i Helsinek zmieniły strukturę europejskiego systemu bezpieczeństwa, zainicjowały badania nad doktryną bezpieczeństwa Unii. Nie zdołano jednak uzgodnić jej ostatecznego kształtu. W rezultacie powołano tylko kilka nowych organów a UE przejęła środki i zasoby UZE. Siły antykryzysowe Unii są w stanie

---

[388] Wielkość misji ok. 900 członków (w tym 500 oficerów policji), tamże: pkt 47–48.

[389] *Ramses 2000*. Dunod. Paris 1999, s. 219; A. Ciupiński, *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*. AON, Warszawa 2001, s. 8.

w pełni realizować jedynie pierwszy typ misji petersberskich. Podejmowane są próby przeprowadzenia misji drugiego typu, tzn. misji utrzymania pokoju.

W dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa UE wypracowała instrumenty ekonomiczne, a w sferze politycznej tzw. „miękkie środki" oddziaływania. Obecnie jesteśmy świadkami prac nad wyposażeniem Unii w „twarde", czyli wojskowe instrumenty bezpieczeństwa.

Tak zwana „europejska obrona" jest w chwili obecnej perspektywicznym postulatem, ambitnym celem formułowanym przez część kręgów politycznych Unii Europejskiej. Nie powstanie jednolita armia europejska, nie będzie dwóch NATO, czyli obok sił zintegrowanych Sojuszu Północnoatlantyckiego, równolegle nie powstaną siły zbrojne Unii Europejskiej. Brytyjski minister ds. europejskich D. Mc Shane uważa, że kryzys iracki udowodnił, że: „jedna polityka zagraniczna całej Europy jest niemożliwa. Każdy kraj ma sprawy, o których chce decydować sam". Uznaje jednak, że istnieją dziedziny, w których UE: „powinna występować jednolicie, mówić jednym głosem (...) Europa musi w większym stopniu dzielić z USA odpowiedzialność za bezpieczeństwo na świecie"[390].

W funkcjonowaniu UE występują znaczne dysproporcje w zakresie rozwoju jej aspektów gospodarczych, politycznych i militarnych. Na względną słabość aspektów militarnych wpływają: spory pomiędzy Francją i Niemcami a Wielką Brytanią oraz znaczne zróżnicowanie stanowisk poszczególnych państw w sferze polityki obronnej. Dotyczy to w szczególności tradycyjnie neutralnych Szwecji i Austrii oraz Danii z procedurą *opt out*. Rozbieżności te mogą pogłębić się wraz z dalszym rozszerzeniem Unii Europejskiej.

Uważa się, iż obecnie UE samodzielnie, nie jest w stanie przeprowadzić kompleksowej misji zarządzania kryzysowego. Dlatego podstawowym celem jest stworzenie płaszczyzny współpracy w tej dziedzinie z wieloma partnerami (ONZ, OBWE, NATO).

W terminologii UE pod pojęciem zarządzanie kryzysowe (*crisis management*) kryje się najczęściej określenie krótkoterminowego EWCP, natomiast zapobieganie

---

[390] „Gazeta Wyborcza", 12.03.2003.

konfliktom (*conflict prevention*) oznacza raczej prewencyjne działania długoterminowe[391].

Zgodnie z decyzjami podjętymi na szczytach NATO w Waszyngtonie i UE w Kolonii, realizacja WEPBiO polegać będzie przede wszystkim na podejmowaniu misji petersberskich tzn. tych „nowych misji Sojuszu", w których całe NATO nie chciałoby uczestniczyć. Sojusz pozostaje nadal jedynym gwarantem zobowiązań państw członkowskich w dziedzinie zbiorowej obrony.

Unia Europejska dysponuje doświadczeniem w sferze ekonomicznej pomocy w odbudowie krajów po konflikcie i teoretycznie mogłaby stać się czołowym organizatorem operacji zarządzania kryzysowego. Musi tylko jeszcze stworzyć skuteczne mechanizmy podejmowania decyzji.

W sferze bezpieczeństwa Unia Europejska stara się wpisać się w system bezpieczeństwa zbiorowego uznając prymat ONZ i - do pewnego stopnia – KBWE[392].

Konsekwencją wydarzeń z 11 września 2001 roku było uczynienie walki z terroryzmem jednym z priorytetów WPZiB oraz ESDP. Jednak, w odróżnieniu od stanowiska USA, terroryzm postrzegany jest jako jedno z wielu współczesnych zagrożeń. Drogami prowadzącymi do zwiększenia europejskiego bezpieczeństwa są: zapobiegania konfliktom, zarządzanie kryzysami i dążenie do trwałego rozwoju[393].

---

[391] A. Missiroli, *Coherence for European Security Policy: Debates-Cases-Assessments*, ISSWEU, Paris, June 2001, s. 8.

[392] Por.: C. Mik, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa Unii Europejskiej a system bezpieczeństwa ONZ*, „Przegląd Zachodni", nr 2/1996, s. 26-33.

[393] Zob.: Wywiad H. Solany dla *Financial Times*, „Gazeta Wyborcza", 9.01.2003.

ZAKOŃCZENIE

W okresie pozimnowojennym jednym z zasadniczych motywów działalności państw demokratycznych oraz organizacji międzynarodowych było zapobieganie konfliktom zbrojnym zarówno tych o charakterze międzypaństwowym, jak i wewnętrznym.

Po zburzeniu muru berlińskiego i rozwiązaniu Układu Warszawskiego wydawało się, że główne mocarstwa będą zgodnie współdziałać w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa bazując na podstawach prawnych chroniących suwerenność państw i porządek międzynarodowy.

Przesłanką do budowania takich nadziei było zgodne wystąpienie społeczności międzynarodowej w przypadku agresji Iraku na Kuwejt w 1990 r. Członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz większość państw świata potępiły agresora i przeprowadziły skuteczne działanie mające na celu przywrócenie stanu prawnego. Były to działania podejmowane na trzech płaszczyznach:

- prawnej, rezolucje Rady Bezpieczeństwa nr 660-678;

- politycznej, zbudowanie koalicji 28 państw, które brały udział w wojnie przeciwko Saddamowi Husejnowi;

- wojskowej, przeprowadzenie skutecznej operacji „Pustynna Burza", która doprowadziła do uwolnienia Kuwejtu od okupacyjnych wojsk Iraku.

Wojna w Zatoce Perskiej miała charakter przełomowy i inspirujący w zakresie rozstrzygania konfliktowych spraw w stosunkach międzynarodowych. Wpłynęło też w znaczący sposób na powierzenie ONZ wiodącej roli w sferze zapobiegania i rozwiązywania konfliktów. Członkowie ONZ zainwestowali w tą działalność ogromne środki finansowe. W różnych instytucjach podległych i współpracujących z ONZ wypracowano podstawy teoretyczne i metodologię *conflict prevention*.

Przez pierwsze pięciolecie lat dziewięćdziesiątych to właśnie Organizacja Narodów Zjednoczonych i „błękitne hełmy" były centralnym elementem działań międzynarodowych w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Trzeba przyznać, że odniesiono w tym zakresie wiele sukcesów, głównie poprzez powstrzymanie

otwartych konfliktów zbrojnych, ale także w stabilizowaniu sytuacji w konfliktowych regionach np. Indochinach. Ale, oprócz tych sukcesów ONZ odnotowała szereg porażek na Bałkanach (była Jugosławia) i Afryce Równikowej (Rwanda, Kongo).

Można wskazać wiele przyczyn porażek w sferze *conflict prevention*, a do najważniejszych należą:

- różnice interesów między mocarstwami;
- brak źródeł finansowania operacji pokojowych;
- mała skuteczność zbiurokratyzowanych struktur organizacyjnych ONZ;
- niewystarczająca legitymizacja prawna w zakresie użycia siły przez oddziały „błękitnych hełmów".

Kryzys imperialistycznej koncepcji bezpieczeństwa był jedną z przyczyn rozwoju teorii regionalistycznych.

W ich świetle to właśnie regionalne organizacje bezpieczeństwa mają do odegrania podstawową rolę w zakresie zapobiegania lokalnych konfliktów, o charakterze międzynarodowym oraz wewnętrznym. Kontynent europejski stał się swoistym „laboratiorium", w którym prowadzono sprawdziany skuteczności poszczególnych organizacji regionalnych. Kluczowy charakter odegrały: Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) od stycznia 1995 r. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Unia Zachodnioeuropejska (UZE) oraz Unia Europejska (UE).

W myśl teorii bezpieczeństwa kooperacyjnego wszystkie te organizacje miały ze sobą współpracować w zakresie zapobiegania konfliktom na wielu płaszczyźnach, a głównie: gospodarczej, politycznej i wojskowej (*interlooking institutions*).

Poważne nadzieje wiązano z KBWE (OBWE) ze względu na fakt, że była to organizacja o charakterze paneuropejskim i normotwórczy. W zakresie podstaw prawnych wynikających z rozdziału VIII Karty NZ ta właśnie organizacja mogła spełniać główną rolę w zakresie *conflict prevention*. Trzeba też przyznać, że KBWE (OBWE) odegrała ważną rolę w stabilizowaniu sytuacji politycznej i w organizowaniu dyplomacji wielostronnej. Tymi ograniczeniami były np. Paryska Karta Nowej Europy, liczne traktaty wchodzące w zakres wojskowych środków budowy zaufania,

a szczególnie Kodeks Postępowania w sprawach polityczno-wojskowych, czy wreszcie Karta Bezpieczeństwa Europejskiego.

Jednakże normotwórczej aktywności KBWE/OBWE nie towarzyszyły praktyczne działania w zapalnych punktach Europy. Owszem, organizacja kierowała tam swoich obserwatorów i podejmowała próby mediacji, ale była pozbawiona wystarczających środków materialnych i realnej siły wojskowej.

Dlatego też bilans działalności KBWE/OBWE jest dosyć dwuznaczny. Odniosła niewątpliwie sukcesy w stabilizowaniu regionu Kaukazu i porażki w przeciwdziałaniu konfliktom na Półwyspie Bałkańskim.

Każda organizacja międzynarodowa jest taka jakiej życzą sobie jej członkowie. W przypadku OBWE z tendencją paneuropejską zderzyła się opcja euroatlantycka. Stany Zjednoczone, a także większość członków NATO uznały, że głównym gwarantem bezpieczeństwa kontynentu europejskiego może być Sojusz Północnoatlantycki. Przyjęta w 1990 r. formuła rozszerzonego bezpieczeństwa otworzyła możliwości aktywnych działań politycznych w sferze zapobiegania konfliktów. W dekadzie lat dziewięćdziesiątych obserwowaliśmy stopniową ewolucję NATO. Sojusz zachowując podstawowe zadania w dziedzinie zbiorowej obrony (art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego) zaczął coraz częściej stosować polityczno-militarne instrumenty zapobiegania konfliktom. Wykazał dużą skuteczność w przypadku konfliktów w byłej Jugosławii. Siły NATO doprowadziły do przerwania działań wojennych w Bośni i Hercegowinie (IFOR), a także były i nadal są głównym gwarantem stabilności w tym regionie (SFOR).

Wobec nieskuteczności ONZ i OBWE Rada Sojuszu Północnoatlantyckiego podpisała decyzję o zastosowaniu siły wojskowej wobec dyktatury Miloszewicza.

Kompania wojenna Sojuszu przeprowadzona w Kosowie w pierwszej połowie 1999 r. wykazała, ze państwa demokratyczne są gotowe na zdecydowane działania w obronie podstawowych wartości pokoju i bezpieczeństwa oraz praw człowieka. Społeczności międzynarodowej udało się przezwyciężyć kontrowersje wobec tej akcji prowadzonej początkowo bez mandatu ONZ. W czerwcu 1999 r. do Kosowa wkroczyły wielonarodowe siły mające na celu utrzymanie pokoju (KFOR); działają

one na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Stanowią one główny instrument zapobiegania odradzaniu się konfliktów pomiędzy ludnością albańską i serbską.

W latach dziewięćdziesiątych nowym elementem europejskiego układu politycznego stała się Unia Europejska, która w Traktacie z Maastricht przyjęła na siebie zadania w zakresie prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar). Centralne miejsce w tej sferze aktywności odgrywa *conflict prevention*. Unia Europejska przeznaczyła ogromne środki finansowe na stabilizację sytuacji gospodarczej w zapalnych regionach oraz odbudowę regionów dotkniętych konfliktami zbrojnymi.

Państwa „Piętnastki" są najpoważniejszymi dostarczycielami pomocy humanitarnej w skali globalnej. Promocja stabilności stanowiła i nadal stanowi ogromne pole aktywności UE w zakresie zapobiegania konfliktom. Jednakże, podczas kolejnych konferencji międzyrządowych i w dyskusji na szczytach Unii Europejskiej uznano, że środki ekonomiczne i dyplomatyczne, bez wsparcia siłami wojskowymi, nie wystarczają.

Doświadczenia konfliktów lokalnych w Europie, Afryce i Azji skłoniły przywódców państw UE do sformowania zasadniczych kierunków Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jednym z tych kierunków jest rozwój tzw. Europejskiego Celu Operacyjnego, który wyraża się w rozwoju sił antykryzysowych Unii Europejskiej. Cel ten ma zostać realizowany do końca 2003 r.

Na aktywności społeczności międzynarodowej w dziedzinie zapobiegania konfliktom poważny wpływ wywarły zamachy terrorystyczne przeprowadzone w Nowym Jorku i Waszyngtonie 11 września 2001 r.

Wstrząsające skutki tych zamachów sprawiły, że wszystkie z omawianych organizacji międzynarodowych wystąpiły jednolicie przeciwko globterroryzmowi. Otworzyła się całkiem nowa płaszczyzna *conflict prevention* mająca wymiar cywilizacyjny i obejmująca wiele sfer życia: kulturę, gospodarkę, edukację, współpracę polityczną i pokojową. Zgodne potępienie zamachów i solidarność z napadniętym narodem amerykańskim zaowocowała zbudowaniem koalicji antyterrorystycznej, która wykracza poza tradycyjne powiązania międzynarodowe.

Możemy stwierdzić, że znajdziemy się na etapie przełomowym w zakresie określenia instrumentów zapobiegania konfliktom.

Wojna w Iraku przeprowadzona przez koalicję pod przywództwem USA w pierwszej połowie 2003 r. udowodniła, że społeczność międzynarodowa jest bardzo przywiązana do tradycyjnych metod dyplomacji wielostronnej.

Wszyscy są zgodni, że te instrumenty są niewystarczające i mało skuteczne, jednakże pomimo tej zgodności występuje opór wobec użycia siły wobec suwerennych państw, nawet w sytuacji, gdy te państwa stanowią poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa światowego.

Przed Polską stoi wiele poważnych wyzwań w sferze wyboru kierunków naszej polityki wchodzącej w zakres zapobiegania konfliktom. Polska będzie bardzo aktywna w misjach pokojowych ONZ; właśnie będziemy obchodzić 50-lecie udziału polskich żołnierzy w tych misjach. Dorobek i doświadczenie w tej dziedzinie stawia nasze państwo w światowej czołówce państw zaangażowanych w *conflict prevention.*

Przystąpienie do NATO otworzyło nowe pole aktywności dla dyplomacji i sił zbrojnych w sferze zapobiegania konfliktom i budowaniu pokoju. Nasze zaangażowanie jest widoczne nie tylko w Europie, ale także w Azji i na Bliskim Wschodzie.

Jako członek koalicji przeciwko Saddamowi Husejnowi Polska przejęła na siebie część odpowiedzialności za stabilizację sytuacji w Iraku.

W zakres działalności polskiego kontyngentu wojskowego skierowanego w ten rejon będzie wchodził szeroki wachlarz działań w sferze zapobiegania odradzaniu się konfliktów etnicznych, religijnych i kulturowych.

Reasumując, warto przytoczyć słynną wypowiedź byłego Sekretarza ONZ Daga Hammarskojölda, który stwierdził: ***Peacekeeping is not job for soldiers but only soldiers can do it*** *(Utrzymanie pokoju nie jest pracą dla żołnierzy, ale tylko oni mogą ją wykonać)*[394].

---

[394] *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, wyd.cyt., s. 3.

Bibliografia

1. Asmus R., *NATO otwarcie drzwi*, MUZA S.A., Warszawa 2002.
2. Balcerowicz B., *Pokój i „nie-pokój" na progu XXI wieku*, DW Bellona, Warszawa 2002.
3. Bieleń S. (opracowanie), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1996.
4. Bloed A., *20 lat procesu KBWE: od konfrontacji do konstruktywnej współpracy*, Warszawa 1995.
5. Borkowski R. (redakcja), *Konflikty współczesnego świata*, AGH, Kraków 2001.
6. Bussière R., *L'Europe et la prévention des crises et des conflits. Le long chemin de la théorie à la pratique*, L'Hartmattan, Paris-Montreal 2000.
7. Cahiers français 302, *La crise des organisations internationales*, Mai-juin 2001.
8. Calvocoressi P., *Polityka międzynarodowa 1945 2000*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.
9. Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
10. Czaputowicz J., *Model bezpieczeństwa XXI w.*, PISM, Warszawa 1995.
11. Cziomer E. (red.), *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji", Kraków 1999.
12. Cziomer E. (red.), *NATO u progu XXI wieku. Wobec nowych wyzwań i problemów bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000.
13. Cziomer E. (red.), *Udział USA w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000.

14. Cziomer E. (red.), *Reforma NATO*, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji", Kraków 1998.

15. Cziomer E., Zyblikiewicz L., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa-Kraków 2000.

16. Cohen R., Mihalka M., *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers, No.3, April 2001.

17. David Ch. P., *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Sciences Po., Paris 2000.

18. *La défense en Europe. Nouvelles réalités, novelles ambitions*. Édition 2001, Notes et études documentaires, N 5136-5137 juillet 2001.

19. Evans G., *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994.

20. Fiszer J.(red.), *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, Komitet Nauk Politycznych PAN, Poznań–Warszawa 1996.

21. Francart L., *Maitriser la violence. Une option stratégique*,Bibliothèque stratégique, Institut de Stratégie Comparée, ECONOMICA, 1999.

22. Fries F., *Spór o Europę*, PWN, Warszawa 1998.

23. Fukuyama F., *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

24. Gałganek A., *Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym. Supercykle i wojna hegemoniczna*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1992.

25. Gągor L., Paszkowski K., *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie RP*, Toruń 1999.

26. Goulding M.,*The Use of Force by the United Nations*, International Peacekeeping, vol.3, nr 1, 1996.

27. Grudziński P., *KBWE OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa 2002.

28. Gryz J., *Unia Zachodnioeuropejska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1997.

29. Haliżak E., Parzymies S., *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Warszawa 2002.

30. Heisbourg F., *Prognozy XXI wieku. Wojny*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1998.

31. Jett D. C., *Why Peacekeeping Fails*, St. Martin's Prees, Nowy York 1999.

32. Joffe J., *Prognozy XXI wieku. Wielkie mocarstwa*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.

33. Jóźwiak A., Marcinkowski Cz., *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, AON, Warszawa 2002.

34. Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2003.

35. Kaczmarek J., *NATO w systemie bezpieczeństwa świata*, alta 2, Wrocław 1998.

36. Kłódka P.(red.), *Polska NATO. Materiały i dokumenty*, „Czasopisma Wojskowe", Warszawa 1997.

37. Kobieracki A., Lachowski Z., Nowak J., *Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1999.

38. Koziej S., *Rozważania o przyszłej strategii NATO oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Departament Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1999.

39. Kuczyński M., Ray-Ciemięga M, *Bałkański syndrom 1991-1999*, Warszawa 2000.

40. Kukułka J.(red.), *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 1988.

41. Kupiecki R., *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach dziewięćdziesiątych*, ASKON, Warszawa 1998.

42. Kupiecki R., *NATO a operacje pokojowe. Studium Sojuszu w transformacji*. Wyd. Adam Marszałek, Warszawa-Toruń 1998.

43. Kupiecki R., *NATO u progu XXI wieku*, ASKON, Warszawa 2000.

44. Lebiediewa M.M., *Politiczeskoje uriegulirowanie konfliktow, Podchody, reszenia, technologii*, Izdanie wtoroje, Aspekt Press, Moskwa, 1999.

45. Lellouche P.,*Le nouveau monde. De l'ordre de Yalta au désordre des nations*, Éditions Grasset & Fsquelle, 1992.

46. Lellouche P., *Légitime défense. Vers une Europe en sécurite au XXI siécle*, Editions PATRICK BANON, Paris 1996.

47. Macioszek M. *Dyplomacja prwencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie*, wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

48. Malendowski W., *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000.

49. *Métamorphose des missions? Le soldat et les armées dans les nouveaux contextes d'interventions*, Centre d'etudes en sciences sociales de la défense, décembre 2000.

50. Multan W., *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Wyd. ELIPSA, Warszawa 1997.

51. *NATO Handbook 2001*, NATO Office of Information and Press, 1110 Brussels – Belgium.

52. *NATO Vademecum, Partnerstwo i współpraca*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1995.

53. *Le nouveau modèle européen* (édite par P. Magette et E. Remacle), IEE, Editions de l'Université de Bruxelles 2000.

54. Onyszkiewicz J., Osica O., *W stronę nowego NATO*, Raporty i Analizy 3 / 02, Centrum Stosunków Międzynarodowych.

55. Osica O., *Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (CESDP) w perspektywie Polski*, Raporty i analizy nr 5/01, CSM, Warszawa 2001.

56. Paulmier T., *L'armée française et les opérations de maintien de la paix*, Université Panthéon-Assas (Paris II), L.G.D.J., E.J.A. Paris, 1997.

57. Piątkowski P., *Międzynarodowy system zapobiegania konfliktom*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1996.

58. Prystrom A., *Zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie w systemie KBWE*, PISM, Warszawa 1993.

59. *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2002*, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2002.

60. *Rocznik Strategiczny 2001 2002*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002.

61. Rotfeld A.D., *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990.

62. Ryszka F., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, PWN, Warszawa 1984.

63. *Zapobieganie konfliktom*, Bellona, Warszawa 2000.

64. Stadtmüller E. (red.), *Współpraca i konflikty we współczesnej Europie*, Wrocław 2000.

65. Starzyk J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, OW ASPRA-JR, Warszawa 2001.

66. Stiepanow E.I. *Konfliktołogia pieriechodnogo pieriioda: Mietdologiczieskije, tieorieticzieskije, tiechnołogiczieskje probliemy*. Cientr konfliktołogii, Institut socjołogii RAN, 1996.

67. *Studium o rozszerzeniu NATO*, Studia i materiały nr 30, PISM, Warszawa 1995.

68. *Świat po zimnej wojnie*, Instytut Problemów Bezpieczeństwa, Studium Stosunków Międzynarodowych 1999/2000, Warszawa 2001.

69. Urquhart B., Childers E., *Świat w poszukiwaniu przywództwa: ONZ jutra*, PISM, Warszawa 1991.

70. Weidenfld W., Wessels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 2002.

71. *Vademecum NATO, Wydanie jubileuszowe*, Bellona, Warszawa 1999.

72. Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Scholar, Warszawa 2000.

73. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego, koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, SCHOLAR, Warszawa 1999.

74. Ziółkowski A., *NATO u progu XX w. Transatlantyckie zależności*, Bellona, Warszawa 2002.

Wykaz aneksów

1. Nowy Program Transatlantycki Madryt, 3 grudnia 1995 r.
2. Inicjatywa Zdolności Obronnych Waszyngton, 23-24 kwietnia 1999 r.
3. George Robertson. Nowa misja NATO. Poszczególne rządy muszą usprawnić swoje systemy obrony, Rzeczpospolita, 2002.07.03
4. Karta Bezpieczeństwa Europejskiego, Istambuł, listopad 1999
5. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Kolonia 3-4 czerwca 1999 r.
6. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Helsinki 10-11 grudnia 1999 r.
7. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Nicea 7-9 grudnia 2000 r.

Aneks 1

Nowy Program Transatlantycki Madryt, 3 grudnia 1995 r.

My, Stany Zjednoczone Ameryki i Unia Europejska, dajemy wyraz przekonaniu, że więzy łączące naszych obywateli są dzisiaj tak samo silne jak przez pół wieku. Przez ponad pięćdziesiąt lat transatlantyckie partnerstwo było najważniejszą siłą zapewniającą pokój i dobrobyt nam i światu. Razem pomagaliśmy przekształcać przeciwników w sojuszników, a dyktatury w demokracje. Razem budowaliśmy instytucje i wzory współpracy, które zagwarantowały nam bezpieczeństwo i siłę gospodarczą. Są to osiągnięcia epokowe.

Dzisiaj stajemy w obliczu nowych wyzwań zarówno na arenie wewnętrznej, jak i zagranicą. Aby temu sprostać, musimy wzmocnić i zmodyfikować nasze partnerstwo, które służyło nam tak dobrze. Wyzwania wewnętrzne nie usprawiedliwiają zamykania się w sobie; możemy korzystać wzajemnie z naszych doświadczeń, a także budować nowe, transatlantyckie mosty. Musimy przede wszystkim wykorzystać okoliczność, jaką jest historyczna transformacja Europy, aby wzmocnić demokrację i gospodarkę wolnorynkową na całym kontynencie.

Mamy wspólną, strategiczną wizję przyszłego bezpieczeństwa europejskiego. Razem określiliśmy kierunek zapewniający Europie trwały pokój w nadchodzącym stuleciu. Jesteśmy zaangażowani w budowę nowej architektury europejskiego bezpieczeństwa, w której Sojusz Atlantycki, Unia Europejska i Unia Zachodnioeuropejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Rada Europy mają do spełnienia role uzupełniające się i nawzajem wzmacniające.

Potwierdzamy niepodzielność transatlantyckiego bezpieczeństwa. Dla swych członków NATO pozostaje ośrodkiem transatlantyckiego bezpieczeństwa, zapewniającym nierozerwalną więź między Ameryką Północną i Europą. Dalsza adaptacja politycznych i wojskowych struktur Sojuszu, odzwierciedlająca zarówno pełen zakres ich ról, jak i rozwój wyłaniającej się europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, umocni europejski filar Sojuszu.

Co się tyczy przyjęcia nowych członków do NATO i UE, to procesy te, autonomiczne ale komplementarne, powinny wnieść znaczący wkład w rozszerzenie bezpieczeństwa, stabilizacji i dobrobytu w całej Europie. Wzmocnienie działalności Partnerstwa dla Pokoju i Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, a także ustanowienie między NATO a Rosją partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz między NATO a Ukrainą doprowadzą do bezprecedensowej współpracy w sprawach bezpieczeństwa.

Umacniamy OBWE, aby mogła wykorzystać swój potencjał na rzecz zapobiegania destabilizującym konfliktom regionalnym i poprawić widoki na pokój, bezpieczeństwo i dobrobyt dla wszystkich.

Nasze wspólne bezpieczeństwo jest coraz silniejsze dzięki umocnieniu i potwierdzeniu więzów między UE a USA w ramach łączącej nas struktury stosunków.

Stosunki ekonomiczne podtrzymują nasze bezpieczeństwo i zwiększają nasz dobrobyt. Mamy największy na świecie dwustronny handel i inwestycje. Ponosimy szczególną odpowiedzialność przewodząc wielostronnym wysiłkom na rzecz bardziej otwartego światowego systemu w handlu i inwestycjach. Nasza współpraca uczyniła możliwymi wszystkie światowe porozumienia handlowe od Rundy Kennedy'ego do Rundy Urugwajskiej. Za pośrednictwem G-7 pracujemy na rzecz pobudzenia globalnego wzrostu. Opracowywane w OECD strategie, mają pomóc w przezwyciężeniu strukturalnego bezrobocia i w dostosowaniu się do zmian demograficznych.

Jesteśmy zdecydowani utworzyć Nowy Rynek Transatlantycki, dzięki któremu zwiększą się możliwości ekspansji handlu i inwestycji, a liczba miejsca pracy po obu stronach Atlantyku ulegnie zwielokrotnieniu. Inicjatywa ta przyczyni się także do zdynamizowania światowej gospodarki.

U progu nowego stulecia trzeba ukształtować nowy świat - pełen możliwości, ale i wyzwań nie mniej poważnych od tych, które stały przed poprzednimi pokoleniami. Tylko dzięki wspólnej pracy całej społeczności międzynarodowej można wyjść naprzeciw tym wyzwaniom i w pełni wykorzystać możliwości. Będziemy pracować z innymi na zasadach bilateralnych, w Narodach Zjednoczonych i w innych wielostronnych gremiach.

Jesteśmy zdecydowani wzmocnić nasze polityczne i gospodarcze partnerstwo, które jest potężną siłą, dla dobra świata. W tym celu podejmiemy wspólne działania i szeroko zakrojone konsultacje, realizowane na podstawie Deklaracji Transatlantyckiej z 1990 r. i wyników naszego szczytu w czerwcu 1995 r.

Dzisiaj przyjmujemy Nowy Program Transatlantycki oparty na Schemacie Działania z czterema głównymi celami:

Wspieranie pokoju i stabilizacji, demokracji i rozwoju na świecie. Razem będziemy pracować na rzecz coraz bardziej stabilnej i pomyślnie rozwijającej się Europy; umocnienia demokracji i reform gospodarczych zarówno w Europie Środkowej i Wschodniej, jak i w Rosji, na Ukrainie i w innych nowych niepodległych państwach; zapewnienia pokoju na Bliskim Wschodzie; przestrzegania praw człowieka, wspierania nieproliferacji oraz współpracy w dziedzinie pomocy humanitarnej i rozwojowej.

Odpowiedź na wyzwania globalne. Razem będziemy zwalczać międzynarodową przestępczość, handel narkotykami i terroryzm; zwracać większą uwagę na potrzeby uchodźców i osób wysiedlonych; chronić środowisko naturalne i zwalczać choroby.

Przyczynianie się do ekspansji światowego handlu i zacieśniania międzynarodowych stosunków gospodarczych. Razem będziemy umacniać wielostronny system handlowy i podejmować konkretne, praktyczne kroki w celu zacieśnienia stosunków gospodarczych między nami.

Budowa mostów przez Atlantyk. Razem będziemy pracować z naszymi biznesmenami, naukowcami, wychowawcami i innymi osobami, aby poprawić komunikowanie się oraz upewnienie się, że przyszłe pokolenia pozostaną tak samo jak my zaangażowane w rozwój pełnego i równego partnerstwa.

W ramach tego Schematu przygotowaliśmy obszerny Wspólny Plan Działania USA-UE. W okresie między obecnym a następnym szczytem szczególny priorytet przyznajemy następującym działaniom:

I. Wspieranie pokoju i stabilizacji, demokracji i rozwoju na świecie

Zobowiązujemy się pracować z rozmachem i szybko, razem i z innymi partnerami przy wprowadzaniu w życie pokoju, udzielaniu pomocy w odbudowie spustoszonych przez wojnę regionów byłej Jugosławii, a także wspieraniu reform politycznych i gospodarczych oraz nowych instytucji demokratycznych. Będziemy współpracować w celu zapewnienia: 1) przestrzegania praw człowieka, praw mniejszości, praw uchodźców i osób wysiedlonych, a zwłaszcza prawa powrotu; 2) poszanowania dla pracy Międzynarodowego Trybunału do spraw byłej Jugosławii, utworzonego przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w celu zagwarantowania ponoszenia międzynarodowej odpowiedzialności za zbrodnie; 3) ustanowienia tak szybko, jak na to pozwolą warunki, ram dla wolnych i uczciwych wyborów w Republice Bośni i Hercegowiny; 4) implementacji uzgodnionego procesu kontroli zbrojeń, rozbrojenia i środków budowy zaufania. Kontynuując dostarczanie pomocy humanitarnej przyczynimy się do odbudowy pod warunkiem realizacji postanowień planu

pokojowego, możliwie najszerszego podziału ciężarów także między pozostałych ofiarodawców oraz wykorzystania w mechanizmie koordynacyjnym doświadczeń instytucji międzynarodowych, Komisji Europejskiej i wszystkich związanych z tą sprawą ofiarodawców bilateralnych.

Będziemy popierać kraje Europy Środkowej i Wschodniej w ich dążeniach do zrestrukturyzowania gospodarek oraz umocnienia instytucji demokratycznych i wolnorynkowych. Ich zaangażowanie na rzecz demokratycznego systemu rządów, poszanowania praw mniejszości, praw człowieka, gospodarki rynkowej i dobrych stosunków z sąsiadami ułatwi im integrację z naszymi instytucjami. Poczynimy kroki zmierzające do zintensyfikowania współpracy w celu wymiany informacji, koordynowania programów pomocowych i rozwijania wspólnych akcji, ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa elektrowni jądrowych.

Jesteśmy zdecydowani zacieśnić naszą współpracę w celu utrwalenia demokracji i ustabilizowania sytuacji w Rosji, na Ukrainie i w innych nowych, niepodległych państwach. Jesteśmy zaangażowani we współpracę z nimi w umacnianiu instytucji demokratycznych, reform rynkowych, w dziedzinie ochrony środowiska, w zapewnianiu bezpieczeństwa ich elektrowni jądrowych i wspieraniu ich integracji z międzynarodową gospodarką. Trwała i stabilna struktura Europy musi obejmować te narody. Chcemy kontynuować budowę ścisłego partnerstwa z demokratyczną Rosją. Niepodległa, demokratyczna, stabilna i wolna od broni nuklearnej Ukraina wniesie wkład w bezpieczeństwo i stabilizację Europy; będziemy współpracować przy wspieraniu demokratycznych i gospodarczych reform na Ukrainie.

Będziemy wspierać wysiłki rządu tureckiego na rzecz umocnienia demokracji i przyspieszenia reform gospodarczych w celu popierania dalszej integracji Turcji ze wspólnotą transatlantycką.

Będziemy pracować nad rozwiązaniem kwestii cypryjskiej mając na uwadze zapowiedziane przystąpienie Cypru do Unii Europejskiej. Będziemy wspierać Misję Dobrej Woli Sekretarza Generalnego NZ, a społeczności cypryjskie zachęcać do dialogu.

Potwierdzamy nasze zaangażowanie w osiągnięcie sprawiedliwego, trwałego i kompleksowego pokoju na Bliskim Wschodzie. Będziemy go opierać na ostatnich osiągnięciach procesu pokojowego, włączając w to śmiałe kroki poczynione przez Jordanię i Izrael w postaci zgodnych wysiłków, umacniających już osiągnięte porozumienia rozszerzających krąg pokoju. Odnotowując ważne przełomowe momenty, które nastąpiły dzięki podpisaniu Tymczasowego Porozumienia Izraelsko-Palestyńskiego, będziemy aktywnie uczestniczyć w Konferencji na rzecz Pomocy Ekonomicznej dla Palestyńczyków, udzielimy poparcia palestyńskim wyborom i będziemy ambitnie pracować nad poprawą dostępu, jaki przyznaliśmy towarom zarówno z Zachodniego Brzegu, jak i ze Strefy Gazy. Będziemy zachęcać i popierać regionalne strony we wprowadzaniu w życie rezultatów szczytu w Ammanie. Będziemy kontynuować wysiłki wspierające pokój między Izraelem, Libanem i Syrią. Będziemy aktywnie działać na rzecz zakończenia arabskiego bojkotu Izraela.

Zobowiązujemy się do zacieśnienia współpracy w dyplomacji prewencyjnej i w zapobieganiu kryzysom; do skutecznego reagowania na nadzwyczajne sytuacje humanitarne; do wspierania ekorozwoju i budowy demokratycznych społeczeństw; oraz do wspierania praw człowieka.

Uzgodniliśmy koordynację, współpracę i wspólne działania w pomocy humanitarnej i rozwojowej. W tym celu tworzymy Grupę Konsultacyjną Wyższego Szczebla do dokonania oceny postępu dotychczasowych działań, oceny polityki i priorytetów, do wytypowania projektów i regionów w celu umocnienia współpracy.

Zacieśnimy współpracę przy opracowywaniu projektów społecznej i gospodarczej reformy NZ. Będziemy współpracować w celu szybkiego znalezienia rozwiązania kryzysu

finansowego systemu NZ. Jesteśmy zdecydowani utrzymać nasze zaangażowanie, w tym również zobowiązania finansowe. Jednocześnie ONZ musi skierować swe środki na realizację najważniejszych zadań i zreformować się, aby wyjść naprzeciw podstawowym celom.

Udzielimy poparcia Organizacji do spraw Rozwoju Energetyki na Półwyspie Koreańskim (KEDO), dając wyraz naszemu wspólnemu dążeniu do rozwiązania poważnych problemów, jakie stwarza proliferacja w skali światowej.

II. Odpowiedź na wyzwania globalne

Jesteśmy zdecydowani poczynić nowe kroki w naszej wspólnej walce przeciw plagom międzynarodowej przestępczości, handlowi narkotykami i terroryzmowi. Zobowiązujemy się do aktywnego i praktycznego współdziałania między USA a przyszłą Policją Europejską (EUROPOL). Razem będziemy wspierać i uczestniczyć w stałych programach szkolenia i w instytucjach dla przedstawicieli organów ścigania z Europy Środkowej i Wschodniej, z Rosji, Ukrainy i z innych nowych, niepodległych państw oraz z pozostałych części świata.

Będziemy razem pracować nad umocnieniem wielostronnych wysiłków na rzecz ochrony środowiska naturalnego i rozwoju strategii polityki ekologicznej dla trwałego wzrostu na świecie. Będziemy uzgadniać nasze stanowiska negocjacyjne w ważnych kwestiach dotyczących ochrony środowiska w skali światowej, takich jak zmiany klimatyczne, zmniejszanie się warstwy ozonowej, występowanie uporczywych zanieczyszczeń organicznych, pustynnienie, erozja i zanieczyszczenie gleb. Podejmiemy skoordynowane inicjatywy w celu upowszechnienia technologii ekologicznych i zmniejszenia zagrożenia dla zdrowia społecznego ze strony niebezpiecznych substancji, a w szczególności zagrożenia ołowiem. Będziemy umacniać współpracę bilateralną w dziedzinie chemikaliów, biotechnologii i problemów zanieczyszczenia powietrza.

Jesteśmy zaangażowani w rozwój i wdrażanie skutecznego systemu wczesnego ostrzegania w skali globalnej, w tworzenie odpowiednich struktur w związku z nowymi i pojawiającymi się ponownie chorobami zakaźnymi takimi jak AIDS i wirus Ebola, a także w zwiększenie liczby szkoleń i wymiany specjalistów w tej dziedzinie. Wspólnie wzywamy inne narody do przyłączenia się do nas w celu skuteczniejszego zwalczania tych chorób.

III. Działania na rzecz ekspansji światowego handlu i zacieśniania międzynarodowych stosunków gospodarczych

Ponosimy szczególną odpowiedzialność za umocnienie wielostronnego systemu handlowego, udzielenie poparcia Światowej Organizacji Handlu i przewodzenie w otwieraniu rynków dla handlu i inwestycji.

Przyczynimy się do ekspansji światowego handlu wypełniając w całości nasze zobowiązania wynikające z Rundy Urugwajskiej, pracując nad ukończeniem dzięki uzgodnieniu harmonogramu spraw nie dopracowanych i udzielając poparcia pomyślnym i ważkim rezultatom spotkania ministrów WTO w Singapurze w grudniu 1996 r. W związku z tym zbadamy możliwości uzgodnienia wzajemnie zadowalającego pakietu redukcji taryf celnych na produkty przemysłowe i rozważymy, czy - jeśli w ogóle zobowiązania Rundy Urugwajskiej dotyczące ceł mogą być realizowane w sposób rozszerzający. Mając na względzie znaczenie społeczeństwa informacyjnego, podejmiemy określone działania próbując doprowadzić do zawarcia porozumienia o technologii informacyjnej.

Będziemy razem pracować nad pomyślnym zakończeniem Wielostronnego Porozumienia w sprawie Inwestycji w OECD, które wiąże silne reguły liberalizacji międzynarodowych inwestycji i protekcjonizmu. Jednocześnie będziemy rozszerzać dyskusję w tej sprawie z naszymi partnerami w WTO. W odpowiednich gremiach przedstawimy problemy, w których

handel zazębia się o problemy ochrony środowiska, o uznane przez społeczność międzynarodową standardy pracy i polityczną rywalizację. Będziemy współpracować w celu stworzenia dodatkowych możliwości handlowych - bilateralnych i w skali świata, zgodnie z naszymi zobowiązaniami w WTO.

Nie umniejszając znaczenia naszej współpracy w gremiach wielostronnych, będziemy tworzyć Nowy Rynek Transatlantycki, stopniowo zmniejszając lub eliminując bariery, które utrudniają przepływ towarów, usług i kapitału między nami. Podejmiemy wspólne studium nad sposobami ułatwienia handlu towarami i usługami oraz dalszej redukcji lub eliminacji barier taryfowych i pozataryfowych.

Zacieśnimy współpracę w dziedzinie regulacji, w szczególności dzięki zachęceniu agencji regulacyjnych zarówno do przyznania szczególnego priorytetu współpracy z ich odpowiednikami transatlantyckimi, jak i do zwrócenia uwagi na techniczne i pozataryfowe utrudnienia w handlu, spowodowane odmiennymi procesami regulacyjnymi. Naszym celem jest zawarcie tak szybko, jak to możliwe, porozumienia w sprawie wzajemnego uznawania standardów (obejmującego także certyfikaty i procedury wyjaśniające) w niektórych sektorach. Będziemy kontynuować prace prowadzone w kilku sektorach i wytypujemy następne do dalszej pracy.

Będziemy się starać o zawarcie do końca 1996 r. porozumienia między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską o współpracy i wzajemnej pomocy celnej.

Aby stworzyć naszym społeczeństwom możliwości pełnego wykorzystania rozwijających się ostatnio technologii i usług informacyjnych, będziemy pracować nad utworzeniem Transatlantyckiego Towarzystwa Informacyjnego.

Przywiązując szczególną wagę do tworzenia miejsc pracy, zobowiązujemy się współpracować realizując postanowienia zorganizowanej w Detroit konferencji do spraw zatrudnienia oraz inicjatywy szczytu G-7. Liczymy na zacieśnienie współpracy podczas przygotowań do konferencji w sprawie zatrudnienia, która odbędzie się latem 1996 r. na następnym szczycie G-7 we Francji i w innych gremiach, takich jak OECD. Utworzymy wspólną grupę roboczą do spraw zatrudnienia i problemów związanych z pracą.

IV. Budowa mostów przez Atlantyk

Dostrzegamy potrzebę umacniania i rozszerzania społecznego poparcia naszego partnerstwa. W tym celu będziemy dążyć do pogłębienia łączących nasze społeczeństwa więzi handlowych, społecznych, kulturalnych, naukowych i oświatowych. Zobowiązujemy się rozwijać w obecnym i w przyszłych pokoleniach wzajemne zrozumienie i poczucie wspólnoty celów, które cechowało okres powojenny.

Nie będziemy mogli osiągnąć tych ambitnych celów bez poparcia wszystkich naszych grup biznesu. Będziemy popierać i zachęcać do rozwijania transatlantyckich stosunków biznesu, jako integralnej części naszych szerszych wysiłków na rzecz umocnienia dialogu bilateralnego. Ważnym krokiem w tym kierunku była uwieńczona sukcesem konferencja liderów biznesu USA i UE, która odbyła się w Sewilli 10-11 listopada 1995 r. Część jej rekomendacji już włączono do naszego Planu Działania, a w stosunku do pozostałych rozważamy podjęcie konkretnych działań.

Będziemy usilnie pracować nad zawarciem do 1997 r. nowego, kompleksowego porozumienia o współpracy naukowej i technologicznej między USA i UE.

Uważamy, że niedawne Porozumienie między USA i Wspólnotami Europejskimi o współpracy w dziedzinie oświaty i szkolnictwa zawodowego może stać się katalizatorem szerokiego zakresu nowatorskiej współpracy z bezpośrednią korzyścią dla studentów i nauczycieli. Będziemy badać możliwości zwiększenia prywatnego wsparcia wymiany oświatowej, włączając w to stypendia i staże. Będziemy pracować nad wprowadzaniem

nowych technologii do sal szkolnych, łącząc środowisko nauczycielskie w USA z jego odpowiednikami w UE, i będziemy popierać wzajemne uczenie się języków, historii i kultury poszczególnych krajów.

Więzi międzyparlamentarne. Bardzo duże znaczenie przykładamy do umocnienia więzi międzyparlamentarnych. Będziemy konsultować się z przywódcami parlamentarnymi po obu stronach Atlantyku wykorzystując mechanizmy konsultacyjne, łącznie z tymi, które ukształtowano w istniejących instytucjach, do dyskutowania spraw związanych z naszym transatlantyckim partnerstwem.

Realizacja naszego programu. Nowy Program Transatlantycki jest kompleksową deklaracją określającą wiele dziedzin naszych wspólnych działań i współpracy. Grupie Wyższego Szczebla powierzamy nadzór nad realizacją Programu, zwłaszcza działań, które określiliśmy jako priorytetowe. Nasze regularne spotkania na szczycie poświęcimy ocenie postępu w tej dziedzinie, aktualizacji i rewizji zadań priorytetowych.

Przez ostatnie pięćdziesiąt lat transatlantyckie partnerstwo miało podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i dobrobytu naszych narodów. Nasze aspiracje na przyszłość powinny być większe niż osiągnięcia w przeszłości.

Aneks 2

Inicjatywa Zdolności Obronnych Waszyngton, 23-24 kwietnia 1999 r.

Przekład

Wstęp

W Waszyngtonie Szefowie Państw i Rządów krajów NATO podjęli decyzję o rozpoczęciu Inicjatywy Zdolności Obronnych. Jej zadaniem jest zwiększenie zdolności obronnych w celu zapewnienia skuteczności przyszłym operacjom wielonarodowym w zakresie pełnego spektrum misji Sojuszu w obecnym, jak i w przyszłym, przewidywalnym środowisku bezpieczeństwa, ze szczególnym ukierunkowaniem na zwiększenie interoperacyjności sił Sojuszu oraz, gdy jest to właściwe, między sitami Sojuszu oraz państw partnerskich.

Zgodnie z nową Koncepcją Strategiczną Sojuszu, NATO musi utrzymywać zdolności obronne niezbędne do stawienia czoła agresji na dużą skalę, skierowanej przeciwko jednemu lub więcej członkom Sojuszu, chociaż prawdopodobieństwo takiego zdarzenia w przewidywalnej przyszłości jest małe. Ostrzeżenie o pojawieniu się takiego zagrożenia nastąpi prawdopodobnie z dużym wyprzedzeniem. Potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa Sojuszu będą w większym stopniu konsekwencją konfliktów regionalnych, walk o podłożu etnicznym lub innych kryzysów poza terytorium Sojuszu oraz proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia.

Prawdopodobnie przyszłe operacje wojskowe Sojuszu, w tym operacje spoza Artykułu 5 w zakresie reagowania kryzysowego, będą miały mniejszą skalę aniżeli te, które stanowiły podstawę planowania NATO podczas zimnej wojny. Mogą być również od nich dłuższe, rozszerzać współpracę wielonarodową na niższe szczeble oraz odbywać się równolegle do innych operacji Sojuszu. W wielu przypadkach operacje spoza Artykułu 5 będą się odbywały przy udziale państw partnerskich i, co jest możliwe, innych państw spoza NATO. Może zaistnieć sytuacja, że operacje poza obszarem NATO będą musiały być podjęte bez lub tylko z ograniczonym dostępem do istniejącej infrastruktury Sojuszu. Może okazać się niemożliwe wykorzystanie istniejącego w poszczególnych państwach prawodawstwa w celu zapewnienia cywilnych środków transportu dla rozmieszczenia sił zbrojnych lub mobilizacji rezerwy. Trendy te postawią w zakresie zdolności obronnych wymaganych od sił NATO nowe wymogi, w szczególności w sferze interoperacyjności. Istotne jest, aby wszystkie państwa byty w stanie wnieść odpowiedni wkład w zakresie pełnego spektrum misji Sojuszu, bez względu na różnice w narodowych strukturach obronnych.

W ostatnich latach poczyniono znaczący postęp w zakresie przystosowywania sił NATO do wymogów stawianych przez nowe środowisko bezpieczeństwa. Jednakże wielu Sojuszników posiada stosunkowo ograniczone zdolności do szybkiego przemieszczania znaczących sit zbrojnych poza terytorium swojego państwa lub też do prowadzenia operacji o wydłużonym horyzoncie czasowym oraz do ochrony swoich sił z dala od macierzystych baz. Systemy dowodzenia, kierowania oraz łączności informatycznej (C2I) muszą być lepiej dostosowane do wymogów przyszłych operacji wojskowych Sojuszu, które pociągną za sobą konieczność przepływu dużo większej ilości informacji oraz przekazywania jej na niższy szczebel, aniżeli było to praktykowane w przeszłości. Utrzymywanie skuteczności operacji wielonarodowych będzie wymagało zwrócenia szczególnej uwagi na wyzwania w zakresie interoperacyjności. W tym kontekście większą uwagę należy poświęcić czynnikowi ludzkiemu (jak na przykład wspólnemu podejściu do doktryny, szkoleniom i procedurom operacyjnym) oraz standaryzacji, a także wyzwaniom stawianym przez rosnące tempo zmian

w technologii oraz różnej prędkości, z jaką Sojusznicy wprowadzają bardziej zaawansowane rozwiązania w zakresie zdolności obronnych. Zwiększenie interoperacyjności oraz minimalnych zdolności obronnych winno także wzmocnić europejski filar w NATO.

Przyszłość

W tym kontekście Sojusz przeanalizował obszary, w których zwiększenie zdolności obronnych stanowiłoby istotny wkład na rzecz sprostania wyzwaniom przyszłości. Celem było dokonanie wspólnej oceny wymogów niezbędnych dla realizacji pełnego zakresu misji Sojuszu. Określając najbardziej istotne obszary, w których można by było dokonać ulepszeń, szczególny nacisk położono na interoperacyjność, prace koncentrowano na mobilności sił Sojuszu oraz zdolności do ich rozwinięcia na odległych teatrach działań, na ich zdolności do prowadzenia długotrwałych operacji i zapleczu logistycznym, na zdolności do minimalizowania strat własnych oraz do skutecznego prowadzenia działań, a także na systemach dowodzenia, kontroli i łączności informatycznej (C2I). W niektórych przypadkach, już na tym wczesnym etapie było możliwe określenie kroków niezbędnych dla zwiększenia niektórych zdolności obronnych. W innych niezbędna jest dalsza praca w celu przeanalizowania różnych opcji oraz przedstawienia jednoznacznych zaleceń odnośnie do niezbędnych ulepszeń. Inicjatywa kładzie nacisk na znaczenie kwestii zasobów i na konieczność lepszej koordynacji między różnymi kategoriami planowania obronnego; bierze pod uwagę zdolność europejskich sojuszników do prowadzenia operacji pod dowództwem UZE; odnosi się do sposobów polepszenia zdolności obronnych formacji wielonarodowych i bierze pod uwagę takie kwestie jak: szkolenie, doktryna, czynnik ludzki, rozwój koncepcji i ich badanie w procesie weryfikacji oraz standaryzacja.

Jako część Inicjatywy Zdolności Obronnych, Szefowie Państw i Rządów ustanowili tymczasową Grupę Sterującą Wysokiego Szczebla (HLSG) mającą nadzorować wdrażanie DCI i realizować wymóg koordynacji oraz harmonizacji różnych kategorii planowania, w tym, dla zaangażowanych Sojuszników, w zakresie planowania sił oraz w odniesieniu do standaryzacji w ramach NATO, zapewnić osiągnięcie trwałych efektów w zakresie polepszania zdolności obronnych i interoperacyjności.

Źródło: Zbiór Dokumentów, 1999, nr 1-2.

George Robertson. Nowa misja NATO. Poszczególne rządy muszą usprawnić swoje systemy obrony Rzeczpospolita, 2002.07.03

George Robertson

Gotowość współczesnych terrorystów do zabijania na oślep przekształciła terroryzm w największe wyzwanie dla bezpieczeństwa nowego wieku. 11 września al-Qaida, zaplanowawszy zabicie dziesiątek tysięcy ludzi, wykorzystała samoloty pasażerskie jako śmiercionośne pociski. Jeśli terroryści zdobędą dostęp do jeszcze potężniejszej broni masowej zagłady, nie ma wątpliwości, że użyją jej bez wahania. To nakłada ogromną odpowiedzialność na rządy państw wolnego świata. Nie ostateczną, gdyż dzisiejsi wrogowie to ekstremistyczni fanatycy, których działania są nieprzewidywalne i niewyobrażalne. Terroryści nie wygrywają. Ataki, takie jak ten z 11 września, są przerażające. Ale od tego czasu terroryści odczuli zmasowany odwet - od Afganistanu, przez Bałkany, gdzie NATO rozbiło komórki al-Qaidy, po ostatnie aresztowania w Ameryce Północnej, Europie i północnej Afryce. Mogą nas zranić, to pewne. Ale my możemy ich pokonać. To nie jest samozadowolenie. Nasze ideały, społeczeństwa i narody są naznaczone zwycięstwami nad faszyzmem i komunizmem. Są zbyt silne dla nowych barbarzyńców terroru. Nasze zwycięstwo będzie jednak łatwiejsze, szybsze i pewniejsze, jeśli będziemy pamiętać lekcje naszych wielkich walk z ubiegłego wieku. Po pierwsze, rządy muszą działać szybko i efektywnie, usprawniając swoje systemy obrony. To jest właśnie to, co Stany Zjednoczone robią dziś - prawdopodobnie w najbardziej znaczącym okresie zmian na przełomie ostatnich 50 lat. Narodowe rozwiązania nigdy jednak nie były w pełni wystarczające. Dlatego drugim ważnym dla wszystkich wolnych krajów zadaniem jest utrzymanie i pogłębianie przyjacielskich stosunków, które są niezbędne do wygrania naszej wspólnej wojny z terroryzmem. Tak jak ostatnio powiedział prezydent Bush: „Ameryka potrzebuje partnerów, by zachować pokój". Przypomnę, co natowscy sojusznicy Ameryki zrobili i w dalszym ciągu robią, by pokonać terroryzm:

- oświadczenie, że atak 11 września był atakiem przeciwko wszystkim 19 członkom sojuszu
- szybkie wysłanie natowskich samolotów zwiadowczych typu AWACS w obronie amerykańskich miast
- akcja rozbicia członków al-Qaidy i jej zwolenników w całej Europie
- zaangażowanie 14 krajów NATO - przez wysłanie żołnierzy i samolotów, służb wspomagających oraz specjalistów - do walki z al-Qaidą i Talibami w górach Afganistanu oraz przywrócenie stabilizacji na ulicach Kabulu.

Przez całe lata członkowie NATO byli najwierniejszymi sojusznikami Ameryki. Tak jest również dziś, podczas kryzysu. Tak jak sekretarz Rumsfeld powiedział w Brukseli na początku czerwca, wojna z terroryzmem nie byłaby możliwa bez NATO. Ale dzisiejsze NATO nie wystarczy, by sprostać obecnym wyzwaniom. A zatem sojusz odzwierciedla tę wielką zmianę, której dokonują USA w największym procesie transformacji od zakończenia zimnej wojny. Działania NATO skupiają się dziś głównie na obronie przed terroryzmem. Jednym z aspektów jest modernizacja naszych sił zbrojnych, tak by były zdolne do walki z terroryzmem i innymi współczesnymi zagrożeniami. Modernizacja jest już bliska zakończenia. Najbardziej fundamentalna zmiana jest prostą decyzją taktyczną. Sojusz zgodził się rozmieścić swoje siły tam, gdzie jest to pożądane, by powstrzymać ataki terrorystyczne, bronić przed nimi, zapobiegać im i chronić przed groźbami ataków z zewnątrz. Również by

działać przeciwko terrorystom oraz tym, którzy ich ukrywają. Dlatego NATO może objąć dziś prawdziwe przywództwo w walce z terroryzmem. Czasem będzie w stanie walczyć na własną rękę. Czasem bardziej odpowiednie będą inne koalicje. NATO będzie zatem gotowe, by - w zależności od sytuacji - wykorzystać swoje ogromne aktywa i zdolności do wspierania operacji podejmowanych przez inne instytucje czy koalicje. Prawdopodobnie najbardziej uderzającym scenariuszem byłyby operacje dokonywane w przyszłości z udziałem NATO, jego partnerów - w tym Rosji - oraz innych członków wielkiej koalicji. Jest to możliwe, ponieważ walka z terroryzmem to główny punkt w nowych stosunkach NATO z Rosją. Wydarzenia 11 września potwierdziły, że potrzebujemy Rosji, tak jak Rosja potrzebuje nas, by stawić czoło nowym, wspólnym zagrożeniom. Nowa Rada Rosja - NATO otwiera możliwość wspólnego działania bez narażania zdolności działania sojuszu. Podkreślamy również nasze stosunki z krajami całej Europy i Azji Centralnej. Wyzwania, przed którymi stoimy, takie jak terroryzm, wymagają jak najszerszej i jak najbardziej pogłębionej współpracy. Poza tym kraje Azji Centralnej nie byłyby aż tak gotowe do zaoferowania poważnego wsparcia, które umożliwiło pokonanie Talibów, gdyby nie dziesięcioletnia współpraca w ramach Partnerstwa dla Pokoju. Nasz plan zakłada zwiększenie zdolności NATO we wspieraniu władz państwowych w ochronie ludności cywilnej oraz infrastruktury przed konsekwencjami ataków terrorystycznych, zwłaszcza tych z udziałem broni masowej zagłady. Moje przesłanie do wszystkich przywódców krajów członkowskich NATO w Ameryce Północnej i Europie jest zawsze to samo: Musimy być ambitni, w przeciwnym razie zostaniemy zaniedbani. Dziś NATO przekłada te słowa na czyny. Do szczytu NATO w Pradze w listopadzie nasza transformacja przyniesie rezultaty. Umożliwi członkom NATO oraz ich partnerom wspólne działania w obronie przed terroryzmem i bronią masowej zagłady i dokonanie prawdziwych ulepszeń w naszej wspólnej zdolności do wygrania tej walki. Tłum. K.W. Autor jest sekretarzem generalnym NATO. Tekst wygłoszony w Waszyngtonie w Nowej Inicjatywie Atlantyckiej, instytucji zajmującej się promocją współpracy amerykańsko-europejskiej i działającej przy Amerykańskim Instytucie Przedsiębiorczości.

Karta Bezpieczeństwa Europejskiego
Istambuł, listopad 1999

Na progu dwudziestego pierwszego wieku, my Szefowie Państw i Rządów państw uczestniczących OBWE, deklarujemy nasz trwały wkład w wolny, demokratyczny i bardziej zintegrowany obszar OBWE, gdzie państwa uczestniczące pozostają w pokoju a jednostki i społeczności żyją w wolności, dobrobycie i bezpieczeństwie. By zrealizować nasz wkład zdecydowaliśmy przedsięwziąć szereg nowych działań. Uzgodniliśmy, mianowicie:

Przyjąć *Platformę Bezpieczeństwa Kooperacyjnego*, w celu wzmocnienia współpracy pomiędzy OBWE i innymi międzynarodowymi organizacjami i instytucjami, by dzięki temu lepiej wykorzystać środki społeczności międzynarodowej;

Rozwinąć rolę OBWE w utrzymywaniu pokoju, by dzięki temu lepiej odzwierciedlić kompleksowe podejście Organizacji do kwestii bezpieczeństwa;

Utworzyć Zespoły Eksperckie Szybkiego Reagowania (REACT), by dzięki temu OBWE miała możliwość szybkiej reakcji na zapotrzebowania o pomoc jak też o rozwinięcie dużych cywilnych operacji polowych;

Poszerzyć nasze możliwości przeprowadzania operacji policyjnych w celu udzielania pomocy w utrzymaniu prymatu prawa;

Utworzyć Centrum Operacyjne, w celu planowania i rozwijania operacji polowych OBWE;

Wzmocnić proces konsultacyjny w OBWE poprzez ustanowienie Komitetu Przygotowawczego podległego Stałej Radzie OBWE.

Jesteśmy zobowiązani zapobiegać wybuchowi gwałtownych konfliktów gdziekolwiek to możliwe. Kroki, które uzgodniliśmy przedsięwziąć w niniejszej Karcie wzmocnią zdolności OBWE w tym względzie jak również możliwości rozwiązywania konfliktów i rehabilitacji społeczności dotkniętych wojną i zniszczeniem. Karta przyczyni się do kształtowania wspólnej i niepodzielnej przestrzeni bezpieczeństwa. Przyspieszy ona utworzenie obszaru OBWE wolnego od linii podziału i stref o różnym poziomie bezpieczeństwa.

I. NASZE WSPÓLNE WYZWANIA

Ostatnia dekada dwudziestego wieku przyniosła wielkie osiągnięcia w obszarze OBWE, współpraca zastąpiła konfrontację, lecz niebezpieczeństwo konfliktów pomiędzy państwami nie zostało wyeliminowane. Pozostawiliśmy za sobą stare podziały pomiędzy nami, ale pojawiły się nowe zagrożenia i wyzwania. Od kiedy podpisaliśmy *Kartę Paryską* stało się oczywistym, że zagrożenia naszego bezpieczeństwa mogą pochodzić z konfliktów wewnątrz państw jak również z konfliktów pomiędzy państwami. Doświadczyliśmy konfliktów, które często wynikały z jawnego pogwałcenia norm i zasad OBWE. Byliśmy świadkami okrucieństw z gatunku, o którym sądziliśmy, że należy do przeszłości. W tej dekadzie stało się jasnym, że wszystkie takie konflikty mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa wszystkich państw uczestniczących OBWE.

Jesteśmy zdeterminowani by brać naukę z niebezpieczeństw konfrontacji i podziału pomiędzy państwami jak również z tragedii ostatniej dekady. Bezpieczeństwo i pokój muszą być wzmocnione dzięki podejściu łączącemu dwa podstawowe elementy, musimy budować zaufanie między ludźmi wewnątrz państw i wzmacniać współpracę pomiędzy państwami. Dlatego, będziemy umacniać istniejące instrumenty i rozwijać nowe aby udzielać pomocy i rady. Wzmocnimy nasze wysiłki by zapewnić pełne poszanowanie praw człowieka i jego podstawowych wolności, włączając w to prawa osób należących do mniejszości narodowych.

Równolegle, wzmocnimy nasze zdolności poprawy zaufania i bezpieczeństwa pomiędzy państwami. Jesteśmy zdecydowani rozwijać, będące w naszej dyspozycji, środki pokojowego rozstrzygania sporów między nimi.

Międzynarodowy terroryzm, gwałtowny ekstremizm, zorganizowana przestępczość i handel narkotykami stanowią narastające wyzwania dla bezpieczeństwa. Bez względu na motywy, terroryzm we wszystkich swoich formach i przejawach jest nie do przyjęcia. Wzmocnimy nasze wysiłki by zapobiec przygotowywaniu i finansowaniu jakiegokolwiek aktu terroryzmu na naszych terytoriach i udzielaniu schronienia terrorystom. Nadmierna i destabilizująca bezpieczeństwo akumulacja i niekontrolowane rozprzestrzenianie broni małokalibrowej i lekkiej stanowią zagrożenie dla pokoju. Jesteśmy zobowiązani do wzmocnienia naszej ochrony przeciwko tym nowym zagrożeniom i wyzwaniom; silne instytucje demokratyczne i przestrzeganie prawa stanowią podstawę tej ochrony. Jesteśmy również zdecydowani współpracować aktywniej i bliżej z każdym z nas by sprostać tym wyzwaniom.

Ostre problemy ekonomiczne i degradacja środowiska mogą mieć poważne skutki dla naszego bezpieczeństwa. Współpraca w dziedzinie gospodarczej, naukowo-technicznej i ochrony środowiska będzie miała istotne znaczenie. Poprawimy naszą odpowiedź na te zagrożenia poprzez ciągłe reformy gospodarcze i ochrony środowiska, poprzez stabilną i przejrzystą działalność gospodarczą i dzięki promocji gospodarki rynkowej, poświęcając należytą uwagę prawom gospodarczym i socjalnym. Przyklaskujemy nie mającemu precedensu postępowi w gospodarczej transformacji, jaka odbywa się w wielu państwach uczestniczących. Zachęcamy je do kontynuowania tego procesu reform, który przyczyni się do bezpieczeństwa i dobrobytu na całym obszarze OBWE. Podejmiemy nasze wysiłki we wszystkich wymiarach OBWE aby zwalczać korupcję i promować rządy prawa.

Potwierdzamy, że bezpieczeństwo w sąsiednich obszarach, szczególnie w rejonie morza śródziemnego, jak również w rejonach będących w bezpośredniej bliskości państw uczestniczących, takich jak Centralna Azja, nabiera znaczenia dla OBWE. Uważamy, że niestabilność w tych rejonach stawia wyzwania, które wpływają na bezpieczeństwo i dobrobyt państw OBWE.

II. NASZE WSPÓLNE PODSTAWY

Potwierdzamy nasze pełne stosowanie się do *Karty Narodów Zjednoczonych* i do *Aktu Końcowego z Helsinek*, *Karty Paryskiej* i innych dokumentów OBWE, które uzgodniliśmy. Dokumenty te przedstawiają nasze wspólne zobowiązania i stanowią podstawę naszej pracy. Pomogły nam one zakończyć okres starej konfrontacji w Europie i stworzyć nową erę demokracji, pokoju i solidarności na całym obszarze OBWE. Ustanowiły one jasne standardy wzajemnego traktowania się państw uczestniczących jak również traktowania jednostek na ich terytoriach. Wszystkie zobowiązania OBWE, bez wyjątku, stosują się jednakowo do każdego państwa uczestniczącego. Ich wdrażanie w dobrej wierze ma zasadnicze znaczenie dla stosunków pomiędzy państwami, pomiędzy rządami i ich narodami, jak również pomiędzy organizacjami których członkami pozostają. Państwa uczestniczące są odpowiedzialne przed swoimi obywatelami jak też pomiędzy sobą za wdrażanie swoich zobowiązań podjętych w OBWE. Uznajemy te zobowiązania za nasze wspólne osiągnięcie i dlatego uważamy je za sprawę będącą przedmiotem troski wszystkich państw uczestniczących.

Potwierdzamy, że OBWE jest organizacją regionalną zgodnie z Rozdziałem VIII Karty Narodów Zjednoczonych oraz podstawową organizacją do pokojowego rozstrzygania sporów w swoim regionie jak też głównym instrumentem wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, opanowywania kryzysów i przywracania równowagi. OBWE jest

wszechogarniającą i kompleksową organizacją dla konsultacji, podejmowania decyzji i współpracy w swoim regionie.

Każde z państw uczestniczących ma jednakowe prawo do bezpieczeństwa. Potwierdzamy nieodłączne prawo każdego z państw uczestniczących do wolności wyboru, bądź zmiany własnych układów bezpieczeństwa, włączając w to traktaty sojusznicze, w miarę ich ewolucji. Każde z państw ma także prawo do neutralności. W tym względzie każde z państw uczestniczących będzie szanowało prawa pozostałych. Nie będą one wzmacniały swojego bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa innych państw. Wewnątrz OBWE żadne z państw, grupa państw bądź organizacja nie może mieć większej od innych odpowiedzialności za utrzymanie pokoju i stabilności na obszarze OBWE bądź uważać dowolną część tego obszaru za sferę własnych wpływów.

Będziemy budować nasze stosunki w zgodzie z koncepcją wspólnego i kompleksowego bezpieczeństwa, kierując się jednakowym partnerstwem, solidarnością i przejrzystością. Bezpieczeństwo każdego z państw uczestniczących jest nierozłącznie związane z bezpieczeństwem innych. Wymiary bezpieczeństwa: ludzki, gospodarczy, polityczny i wojskowy będziemy traktowali jako integralną całość.

Będziemy utrzymywali zasadę jednomyślności jako podstawę podejmowania decyzji w OBWE. Elastyczność OBWE i zdolność szybkiej odpowiedzi na zmieniające się środowisko polityczne powinny pozostać w centrum kooperacyjnego i wszechogarniającego podejścia OBWE do wspólnego i niepodzielnego bezpieczeństwa.

Uznajemy prymat odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i jej kluczową rolę w przyczynianiu się do bezpieczeństwa i stabilności w naszym regionie. Potwierdzamy nasze prawa i obowiązki wynikające z *Karty Narodów Zjednoczonych*, włącznie z naszym zobowiązaniem w kwestii niestosowania siły bądź groźby użycia siły. W związku z tym , potwierdzamy również nasze zobowiązanie do poszukiwania pokojowego rozwiązania sporów, jak stanowi *Karta Narodów Zjednoczonych*.

*****

Na tych podstawach będziemy wzmacniać naszą wspólną odpowiedź i udoskonalać wspólne instrumenty w celu skuteczniejszego sprostania wyzwaniom stojącymi przed nami.

III. NASZA WSPÓLNA ODPOWIEDŹ

Współpraca z innymi organizacjami. Platforma bezpieczeństwa kooperacyjnego.

Zagrożeniom i wyzwaniom przed którymi dziś stoimy nie może sprostać pojedyncze państwo bądź organizacja. W ciągu ostatniej dekady podjęliśmy ważne działania by ukształtować nową współpracę pomiędzy OBWE i innymi organizacjami międzynarodowymi. W celu pełnego wykorzystania środków społeczności międzynarodowej jesteśmy zobowiązani do ściślejszej współpracy pomiędzy instytucjami międzynarodowymi.

Zobowiązujemy się, poprzez *Platformę Bezpieczeństwa Kooperacyjnego*, która została niniejszym przyjęta jako zasadniczy element tej Karty, dalej wzmacniać i rozwijać współpracę z kompetentnymi organizacjami na podstawie równości i w duchu partnerstwa. Zasady *Platformy Bezpieczeństwa Kooperacyjnego*, wyszczególnione w dokumencie operacyjnym załączonym do niniejszej Karty, stosują się do dowolnej organizacji bądź instytucji której członkowie indywidualnie bądź zbiorowo zdecydują się je przestrzegać. Znajdują one zastosowanie we wszystkich wymiarach bezpieczeństwa; polityczno-wojskowym, ludzkim i gospodarczym. Poprzez tę platformę będziemy dążyć do rozwijania i utrzymywania spójności politycznej i operacyjnej, na zasadzie wspólnych wartości,

pomiędzy wszystkimi różnorodnymi ciałami zajmującymi się bezpieczeństwem, zarówno w odpowiedzi na konkretne kryzysy jak też w formułowaniu odpowiedzi na nowe zagrożenia i wyzwania. Uznając kluczową integrującą rolę, jaką może odegrać OBWE, proponujemy OBWE, tam gdzie to stosowne, jako elastyczną bazę do kształtowania współpracy, poprzez którą różnorodne organizacje mogą wzajemnie wzmacniać się dzięki właściwym im możliwościom. Nie zamierzamy tworzyć hierarchii organizacji ani stałego podziału prac pomiędzy nimi.

Jesteśmy gotowi, w zasadzie, udostępniać środki międzynarodowych organizacji i instytucji, których jesteśmy członkami dla wsparcia prac OBWE, pod warunkiem podjęcia niezbędnych decyzji politycznych jeśli zaistnieją takie przypadki.

Ważnym elementem wzmocnienia współpracy na obszarze OBWE stała się współpraca subregionalna. Takie procesy, jak *Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej*, który znajduje się pod auspicjami OBWE, pomagają w promocji naszych wspólnych wartości. Przyczyniają się one do poprawy stabilności nie tylko w danym podregionie ale także na obszarze OBWE. Oferujemy OBWE, zgodnie z *Platformą Kooperacyjnego Bezpieczeństwa*, jako forum współpracy subregionalnej. W tym względzie i zgodnie z postanowieniami dokumentu operacyjnego, OBWE będzie ułatwiać wymianę informacji i doświadczeń pomiędzy grupami subregionalnymi i może, jeśli będzie o to poproszona, otrzymywać i przechowywać wzajemne umowy i porozumienia.

Solidarność i Partnerstwo

Pokój i bezpieczeństwo i w naszym regionie są najlepiej gwarantowane przez wolę i zdolność każdego z państw uczestniczących do wspierania demokracji, przestrzegania prawa i szacunku dla praw człowieka. Indywidualnie potwierdzamy naszą wolę pełnego przestrzegania naszych zobowiązań. Mamy również wspólny obowiązek wspierania zasad OBWE. Stąd, jesteśmy zdecydowani współpracować w ramach OBWE i z jej instytucjami oraz przedstawicielami, i być w gotowości do użycia instrumentów i mechanizmów OBWE. Będziemy współpracować w duchu solidarności i partnerstwa w toku przeglądu procesu ich wdrażania. Dzisiaj, zobowiązujemy się do wspólnych przedsięwzięć opartych na współpracy, zarówno w OBWE jak również poprzez te organizacje, których jesteśmy członkami, w celu udzielenia pomocy uczestniczącym państwom by wspierać przestrzeganie przez nie zasad i zobowiązań OBWE. Wzmocnimy istniejące instrumenty współpracy i rozwiniemy nowe aby skutecznie odpowiedzieć na zapotrzebowanie o pomoc ze strony uczestniczących państw. Badać będziemy sposoby dalszego zwiększenia skuteczności Organizacji w przypadku oczywistych, znacznych i ciągłych naruszeń wspomnianych zasad i zobowiązań.

Zdecydowani jesteśmy rozważyć sposoby udzielenia pomocy uczestniczącym państwom domagającym się pomocy w przypadku wewnętrznego załamania prawa i porządku. Wspólnie badać będziemy istotę takiej sytuacji i możliwe sposoby i środki udzielenia wsparcia takiemu państwu.

Potwierdzamy aktualność *Kodeksu Postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa*. Przystąpimy niezwłocznie do konsultacji, w zgodzie z naszymi obowiązkami w OBWE, z państwem uczestniczącym poszukującym pomocy w zrealizowaniu swojego prawa do indywidualnej lub kolektywnej obrony, w przypadku kiedy jego suwerenność, integralność terytorialna i polityczna niepodległość znajdą się w zagrożeniu. Wspólnie rozważymy istotę zagrożenia i działania jakie mogą być wymagane w obronie naszych wspólnych wartości.

Nasze Instytucje

Zgromadzenie Parlamentarne rozwinęło się w jedną z najważniejszych instytucji OBWE stale dostarczających nowych idei i propozycji. Witamy tę zwiększoną rolę, szczególnie na polu monitorowania demokratycznego rozwoju i wyborów. Apelujemy do Zgromadzenia Parlamentarnego o dalszy rozwój jego działalności jako głównego składnika naszych wysiłków promowania dobrobytu i zwiększonego zaufania wewnątrz państw i pomiędzy państwami uczestniczącymi.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych i Przedstawiciel ds. Wolności Mediów są niezbędnymi instytucjami w zapewnianiu poszanowania praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Sekretariat OBWE świadczy żywotne wsparcie Urzędującemu Przewodniczącemu i działalności naszej Organizacji, szczególnie w polu. Wzmocnimy także zdolności operacyjne Sekretariatu OBWE, tak by mógł sprostać naszej rozszerzonej działalności i aby zapewnić skuteczne funkcjonowanie operacji polowych w zgodzie z ich mandatem i wytycznymi im udzielanymi.

Zobowiązujemy się do udzielania instytucjom OBWE naszego pełnego wsparcia. Podkreślamy ważność ścisłej współpracy pomiędzy instytucjami OBWE, jak również z naszymi operacjami polowymi, w celu optymalnego wykorzystania naszych wspólnych zasobów. Będziemy brać pod uwagę potrzebę dywersyfikacji geograficznej i równowagi rasowej podczas doboru personelu do instytucji OBWE i operacji polowych.

Potwierdzamy ogromny rozwój i zróżnicowanie działalności OBWE. Przyznajemy, że znaczna liczba państw uczestniczących OBWE nie była w stanie wdrożyć decyzji Rady Ministerialnej z Rzymu 1993r., i że mogą powstawać trudności związane z brakiem osobowości prawnej Organizacji. Będziemy poszukiwać dróg poprawy tej sytuacji.

Wymiar Ludzki

Potwierdzamy, że poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, demokracji i litery prawa są jądrem kompleksowej koncepcji bezpieczeństwa OBWE. Zobowiązujemy się przeciwstawiać takim zagrożeniom bezpieczeństwa jak gwałcenie praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań oraz manifestowanie nietolerancji, agresywnego nacjonalizmu, rasizmu, szowinizmu, ksenofobii i anty-semityzmu.

Ochrona i promocja praw osób należących do mniejszości narodowych są zasadniczymi czynnikami demokracji, pokoju, sprawiedliwości i stabilności wewnątrz i pomiędzy państwami uczestniczącymi. W tym względzie potwierdzamy nasze zobowiązania, w szczególności te podjęte zgodnie postanowieniami Dokumentu Kopenhaskiego 1990 ws. Wymiaru Ludzkiego, i przywołujemy Raport z Genewskiego Spotkania Ekspertów ds. Mniejszości Narodowych. Pełne poszanowanie praw człowieka, włączając prawa osób należących do mniejszości narodowych, będące celem samym w sobie, nie może naruszać lecz wzmacniać integralność terytorialną i suwerenność. Różne koncepcje autonomii jak również inne podejścia wyszczególnione w wyżej wymienionych dokumentach, które są zgodne z zasadami OBWE, tworzą drogi zachowania i promocji tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej mniejszości narodowych wewnątrz istniejącego państwa. Potępiamy gwałt przeciwko jakiejkolwiek mniejszości. Zobowiązujemy się podejmować środki w celu promowania tolerancji i budowy pluralistycznych społeczności, gdzie wszyscy bez względu na ich pochodzenie etniczne posiadają równe możliwości. Podkreślamy, że kwestie związane z mniejszościami narodowymi mogą być zadawalająco rozwiązane w demokratycznej strukturze politycznej opartej na rządach prawa.

Przyznajemy, że społeczność Romów i Sinti stoi wobec szczególnych trudności i zachodzi potrzeba podjęcia skutecznych środków w celu zapewnienia osobom należącym do tej społeczności pełnej równości szans, zgodnie z zobowiązaniami OBWE. Wzmocnimy nasze działania by zapewnić, że Romowie i Sinti będą mogli odgrywać pełny i jednakowy udział w naszych społeczeństwach i by wyeliminować ich dyskryminację.

Jesteśmy zobowiązani do wykorzenienia tortur i podłego, nieludzkiego bądź poniżającego traktowania bądź karania na obszarze OBWE. W tym celu, będziemy promować legislację zapewniającą proceduralną i rzeczową ochronę i środki zaradcze w zwalczaniu takich praktyk. W miarę potrzeb, będziemy pomagać ofiarom i współpracować z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi i organizacjami pozarządowymi.

Odrzucamy wszelką politykę czystek etnicznych lub masowych wysiedleń. Potwierdzamy nasze zobowiązanie poszanowania prawa do azylu i do zapewnienia międzynarodowej ochrony uchodźców, tak jak ustanowiono to w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z roku 1951 i w Protokóle do niej z roku 1967, jak również do umożliwienia bezpiecznego i godnego dobrowolnego powrotu uchodźców i przesiedleńców. Będziemy realizować bez dyskryminacji reintegrację uchodźców i osób przesiedlonych w miejscach ich pochodzenia.

W celu poprawy ochrony osób cywilnych podczas konfliktu, będziemy poszukiwać sposobów wzmocnienia wdrażania międzynarodowego prawa humanitarnego.

Pełne i sprawiedliwe korzystanie przez kobiety z ich praw człowieka ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia bardziej spokojnego, prosperującego i demokratycznego obszaru OBWE. Jesteśmy zobowiązani do stanowienia równości między mężczyznami i kobietami jako integralnej części naszej polityki, zarówno na szczeblu państw jak też Organizacji.

Podejmiemy środki dla wyeliminowania wszystkich form dyskryminacji kobiet, położenia kresu gwałtom przeciwko kobietom i dzieciom jak również seksualnego wykorzystywania oraz wszystkim formom handlu istotą ludzką. W celu zapobiegania takim przestępstwom będziemy, między innymi, promować przyjęcie bądź wzmocnienie regulacji prawnych, które czynią osoby je popełniające odpowiedzialnymi i polepszają ochronę ofiar. Rozwiniemy także i wdrożymy środki dla ochrony praw i interesów dzieci w konfliktach zbrojnych i w sytuacjach po-konfliktowych, włączając dzieci uciekinierów i dzieci przesiedlone. Będziemy poszukiwać sposobów zapobiegania wymuszonej bądź obowiązkowej rekrutacji osób niepełnoletnich, poniżej 18 lat życia, do udziału w konfliktach zbrojnych.

Potwierdzamy nasze zobowiązanie przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów zgodnie z normami OBWE zawartymi w Dokumencie Kopenhaskim 1990. Uznajemy pomoc jaką Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka może świadczyć państwom uczestniczącym w rozwijaniu i wdrażaniu legislacji wyborczej. Zgodnie z powyższymi zobowiązaniami będziemy zapraszać obserwatorów na nasze wybory z innych państw uczestniczących, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE i innych instytucji i organizacji, które wyrażą wolę obserwacji naszych działań wyborczych.

Potwierdzamy znaczenie niezależnych mediów i swobodnego przepływu informacji jak również publicznego dostępu do informacji. Zobowiązujemy się podejmować wszystkie konieczne kroki by zapewnić podstawowe warunki dla wolnych i niezależnych mediów i swobodnego transgranicznego i wewnątrzpaństwowego przepływu informacji, które uważamy za niezbędny składnik jakiegokolwiek demokratycznego, wolnego i otwartego społeczeństwa.

Organizacje pozarządowe mogą odegrać żywotną rolę w promocji praw człowieka, demokracji i litery prawa. Są one integralną częścią silnej cywilnej społeczności. Zobowiązujemy się do wzmacniania zdolności organizacji pozarządowych by mogły mieć

pełny wkład w dalszy rozwój cywilnego społeczeństwa oraz w przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wymiar Polityczno-Wojskowy

Polityczno-wojskowe aspekty bezpieczeństwa pozostają kluczowymi dla interesów uczestniczących Państw. Stanowią one zasadniczy element koncepcji kompleksowego bezpieczeństwa OBWE. Rozbrojenie, kontrola zbrojeń i środki budowy zaufania i bezpieczeństwa są ważnymi elementami ogólnego wysiłku umacniania bezpieczeństwa poprzez kształtowanie stabilności, przejrzystości i przewidywalności w obszarze wojskowym. Pełne wdrożenie, adaptacja we właściwym czasie i, kiedy jest to wymagane, dalszy rozwój porozumień dotyczących kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania i bezpieczeństwa są istotnym wkładem w naszą polityczną i wojskową stabilność.

Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie musi nadal służyć jako fundament bezpieczeństwa europejskiego. Przyczynił się on do ogromnej redukcji pułapów uzbrojenia. Zapewnia on zasadniczy wkład w bardziej bezpieczną i zintegrowaną Europę. Państwa Strony tego traktatu wykonały krytyczny krok do przodu. Traktat został wzmocniony poprzez adaptację jego postanowień w celu zapewnienia lepszej stabilności, przewidywalności i przejrzystości w zmienionych okolicznościach. Pewna liczba Państw Stron dokona dalszych redukcji własnych pułapów uzbrojenia. Zmodyfikowany traktat, po wejściu w życie, będzie otwarty dla innych państw uczestników OBWE w obszarze od Atlantyku do Uralu i dzięki temu będzie stanowił dodatkowy wkład w stabilność i bezpieczeństwo Europy.

Dokument wiedeński OBWE, łącznie z innymi dokumentami przyjętymi przez Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa dotyczącymi polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa, stanowią cenne instrumenty dla wszystkich państw uczestników OBWE dla budowy lepszego wzajemnego zaufania i przejrzystości wojskowej. Będziemy nadal regularnie stosować i w pełni wdrażać wszystkie instrumenty OBWE na tym polu i dążyć do ich adaptacji we właściwym czasie dla zapewnienia stosownej odpowiedzi na potrzeby bezpieczeństwa na obszarze OBWE. Pozostajemy zobowiązani do przestrzegania zasad zawartych w *Kodeksie postępowania w polityczno-wojskowych aspektach bezpieczeństwa*. Zdecydowani jesteśmy podejmować dalsze wysiłki na Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa w celu wyjścia naprzeciw wspólnym obawom w dziedzinie bezpieczeństwa państw uczestniczących i realizacji koncepcji OBWE dotyczącej kompleksowego i niepodzielnego bezpieczeństwa, tak dalece jak wiąże się ona z wymiarem wojskowo-politycznym. Będziemy kontynuować szeroki dialog w dziedzinie bezpieczeństwa i zobowiążemy naszych przedstawicieli do prowadzenia tego dialogu na Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa.

Wymiar gospodarczy i ochrony środowiska

Więź pomiędzy bezpieczeństwem, demokracją i dobrobytem stała się niezmiernie oczywista na obszarze OBWE, podobnie jak zagrożenie bezpieczeństwa wynikające z degradacji środowiska i zubożenia zasobów naturalnych. Wolność gospodarcza, sprawiedliwość społeczna i odpowiedzialność za środowisko są nieodzowne dla dobrobytu. W oparciu o te związki będziemy dbać by wymiar gospodarczy uzyskał należytą uwagę, szczególnie jako element naszych działań w zakresie wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom. Przyczynimy się do tego, między innymi, mając na uwadze promocję integracji przekształcających się gospodarek ze światowym systemem gospodarczym oraz by zapewnić

przestrzeganie prawa i rozwój przejrzystych i stabilnych systemów prawnych w sferze gospodarczej.

OBWE charakteryzuje się znaczną liczbą członków, kompleksowym podejściem do bezpieczeństwa, dużą liczbą operacji polowych i ma długą historią jako organizacja stanowiąca normy. Te właściwości pozwalają jej identyfikować zagrożenia i działać jako katalizator współpracy pomiędzy kluczowymi organizacjami międzynarodowymi i instytucjami w obszarach gospodarczych i ochrony środowiska. Tam gdzie to stosowne OBWE gotowa jest odgrywać taką rolę. Będziemy tworzyć taką współpracę pomiędzy OBWE i właściwymi organizacjami międzynarodowymi zgodnie z postanowieniami Platformy Kooperacyjnego Bezpieczeństwa.

Praworządność i walka z korupcją

Potwierdzamy nasze zobowiązanie przestrzegania prawa. Przyznajemy, że korupcja stanowi wielkie zagrożenie dla wartości podzielanych przez OBWE. Generuje ona niestabilność i sięga wielu aspektów bezpieczeństwa gospodarki i wymiaru ludzkiego. Państwa uczestniczące zobowiązują się wzmacniać swoje wysiłki do walki z korupcją i warunkami, które ją rodzą, jak też promować pozytywną nadbudowę dla dobrych praktyk rządowych i integralności publicznej. Wykorzystają one lepiej istniejące instrumenty międzynarodowe i będą wzajemnie się wspierać w walce przeciwko korupcji. Część swoich wysiłków zorientowanych na promocję przestrzegania prawa OBWE skieruje na współpracę z Organizacjami Pozarządowymi, które są zdecydowane walczyć przeciwko praktykom korupcyjnym.

IV. NASZE WSPÓLNE INSTRUMENTY

Wzmocnienie naszego dialogu

Jesteśmy zdecydowani poszerzyć i wzmocnić nasz dialog dotyczący rozwoju wydarzeń związanych z wszystkimi aspektami bezpieczeństwa na obszarze OBWE. Polecamy Stałej Radzie i Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa by w stosownych obszarach swoich uprawnień zajęły się głębiej sprawami bezpieczeństwa państw uczestniczących i realizowały koncepcję kompleksowego i niepodzielnego bezpieczeństwa OBWE.

Stała Rada, będąca regularnym ciałem konsultacji politycznych i podejmowania decyzji, będzie podejmowała pełen zakres spraw koncepcyjnych jak również wykonywała codzienną pracę operacyjną Organizacji. By wspomóc jej obrady i podejmowanie decyzji, jak również wzmocnić proces konsultacji politycznych i przejrzystość wewnątrz Organizacji, ustanowimy Komitet Przygotowawczy pod dyrekcją Stałej Rady. Ten otwarty Komitet będzie zwykle spotykał się w sposób nieformalny i będzie otrzymywał zadania pod rozwagę od Rady bądź od jej Przewodniczącego i składał raporty Radzie.

Odzwierciedlając naszego ducha solidarności i partnerstwa, będziemy także wzmagali dialog polityczny aby zaoferować pomoc państwom uczestniczącym, dzięki temu zapewniając przestrzeganie zobowiązań OBWE. By zachęcić do tego dialogu, zdecydowaliśmy zgodnie z ustanowionymi zasadami i praktyką, lepiej wykorzystać instrumenty OBWE, włączając w to:

Wysyłanie delegacji z instytucji OBWE, z udziałem innych stosownych organizacji międzynarodowych, kiedy będzie należało, w celu udzielania porady i wiedzy dla reform legislacyjnych i praktyki działania;

Wysyłanie Osobistych Przedstawicieli Urzędującego Przewodniczącego, po konsultacji z zainteresowanym państwem, w celu wykonania misji sondażowej bądź doradczej;

Zebranie przedstawicieli OBWE i zainteresowanych państw w celu poruszenia spraw dotyczących przestrzegania zobowiązań OBWE;

Organizowanie programów szkoleniowych mających na celu poprawę norm i stosowanych praktyk, między innymi, w dziedzinie praw człowieka, demokratyzacji i przestrzegania prawa;

Poruszanie spraw dotyczących przestrzegania zobowiązań OBWE na spotkaniach przeglądowych OBWE i konferencjach jak też na Forum Ekonomicznym;

Przedkładanie takich spraw pod rozwagę Stałej Rady, między innymi, na podstawie rekomendacji instytucji OBWE w ramach ich mandatów bądź rekomendacji Osobistych Przedstawicieli Urzędującego Przewodniczącego;

Zwoływanie spotkań Stałej Rady w specjalnym bądź wzmocnionym składzie w celu omówienia kwestii nieprzestrzegania zobowiązań OBWE i podjęcia decyzji w sprawie stosownych działań;

Ustanowienie operacji polowej za zgodą zainteresowanego państwa.

Operacje polowe OBWE

Stała Rada ustanowi operacje polowe. Będzie decydowała o ich mandacie i budżecie. Na tej podstawie, Stała Rada i Urzędujący Przewodniczący będą udzielali wytycznych do takich operacji.

Rozwijanie operacji polowych OBWE stanowi o istotnej transformacji Organizacji, która umożliwiła OBWE odgrywanie bardziej znaczącej roli w promowaniu pokoju, bezpieczeństwa i przestrzegania zobowiązań OBWE. Opierając się na doświadczeniach, jakie zdobyliśmy, będziemy dalej rozwijać i wzmacniać ten instrument w celu realizacji zadań zgodnie ze stosownym mandatem, który, między innymi, może zawierać następujące cele:

Udzielanie pomocy i rady lub formułowanie zaleceń w obszarach uzgodnionych pomiędzy OBWE a państwem gospodarzem;

Obserwowanie przestrzegania zobowiązań OBWE i udzielanie rady lub zaleceń w celu poprawy tego przestrzegania;

Pomoc w organizowaniu i monitorowaniu wyborów;

Udzielanie wsparcia dla prymatu prawa i demokratycznych instytucji jak również dla utrzymania i odbudowy prawa i porządku;

Pomoc w tworzeniu warunków do negocjacji lub innych przedsięwzięć, które mogą ułatwić pokojowe rozstrzyganie konfliktów;

Udzielanie wsparcia w rehabilitacji i odbudowie różnorodnych aspektów życia społecznego.

Rekrutacja do operacji polowych winna zapewnić udostępnienie kwalifikowanego personelu przez państwa uczestniczące. Szkolenie personelu jest ważnym aspektem poprawy skuteczności OBWE i jej operacji polowych i dlatego będzie udoskonalane. Istniejące obiekty szkoleniowe w państwach uczestniczących OBWE i działalność szkoleniowa OBWE mogą odgrywać czynną rolę w osiągnięciu tego celu we współpracy, kiedy to stosowne, z innymi organizacjami i instytucjami.

Zgodnie z *Platformą Bezpieczeństwa Kooperacyjnego*, będzie wzmagana współpraca pomiędzy OBWE i innymi organizacjami międzynarodowymi w prowadzeniu operacji polowych. Będzie to realizowane, między innymi, poprzez organizowanie wspólnych projektów z innymi partnerami, w szczególności z Radą Europy, pozwalając OBWE na wykorzystanie ich kwalifikacji z jednoczesnym poszanowaniem tożsamości i procedur podejmowania decyzji każdej z zaangażowanych organizacji.

Państwo gospodarz operacji polowej OBWE powinno, kiedy to stosowne, być wspomagane w tworzeniu własnych możliwości i kwalifikacji w obszarze odpowiedzialności.

Ułatwi to skuteczne przekazanie zadań operacji państwu gospodarzowi, a w ślad za tym zamknięcie operacji polowej.

Szybkie reagowanie (REACT)

Przyznajemy, że zdolność szybkiego wysłania specjalistów cywilnych i policyjnych ma podstawowe znaczenie dla skutecznego zapobiegania konfliktom, opanowywania kryzysów i przywracania równowagi po konflikcie. Zobowiązujemy się do rozwinięcia zdolności ustanowienia, w ramach państw uczestniczących i OBWE, Eksperckich Zespołów Szybkiego Reagowania (REACT), które będą do dyspozycji OBWE. Pozwoli to ciałom OBWE i instytucjom na działanie w zgodzie z ich procedurami, na szybkie wysłanie ekspertów do państw uczestniczących OBWE dla udzielenia pomocy w zgodzie z normami OBWE, w celu zapobiegania konfliktom, opanowywania kryzysów i przywracania równowagi po konflikcie. Ten szybko rozwijany środek będzie obejmował szeroki zakres specjalności cywilnych. Zapewni on nam możliwość rozwiązywania problemów zanim staną się one kryzysami oraz, w razie potrzeby, możliwość szybkiego rozmieszczenia cywilnego komponentu operacji pokojowej. Zespoły będą mogły być użyte jako środek wyrównawczy wspomagający OBWE w przypadku szybkiego rozwijania operacji na dużą skalę lub operacji specjalistycznych. Oczekujemy, że REACT będzie się rozwijał i ewoluował wraz z innymi środkami OBWE, aby sprostać potrzebom Organizacji.

Centrum operacyjne

Szybkie reagowanie jest ważne dla skuteczności OBWE w zapobieganiu konfliktom, opanowywaniu kryzysów i przywracaniu równowagi po konflikcie, i zależy od efektywnego przygotowania i planowania. Aby to ułatwić, zdecydowaliśmy ustanowić Centrum operacyjne w Ośrodku Zapobiegania Konfliktom, wraz z małą grupą rdzennego personelu mającego doświadczenie odnoszące się do wszelkiego typu operacji OBWE, które mogą, w razie potrzeby, być szybko rozwijane. Jego zadaniem będzie planowanie i rozwijanie operacji polowych, włącznie z tymi, które obejmują środki REACT. Będzie on, w miarę potrzeb, utrzymywał więzi z innymi organizacjami międzynarodowymi i instytucjami zgodnie z *Platformą Kooperacyjnego Bezpieczeństwa*. Personel Ośrodka będzie, na ile to możliwe, dobierany spośród wykwalifikowanego personelu delegowanego przez państwa uczestniczące i z istniejących zasobów Sekretariatu. Ten rdzeń będzie podstawą szybkiego działania w nowych zadaniach z chwilą ich powstawania. Szczegółowe rozwiązania zostaną uzgodnione zgodnie z istniejącymi procedurami.

Działania policyjne

Będziemy dążyć do zwiększania roli OBWE w działaniach związanych z aktywnością cywilnej policji, pojmowanej jako integralna część wysiłków Organizacji w zapobieganiu konfliktom, rozwiązywaniu kryzysów i przywracaniu równowagi. Działania te mogą obejmować:

Monitorowanie policji, włączając w to zapobieganie by policja nie prowadziła takiej działalności jak dyskryminacja oparta na tożsamości religijnej i etnicznej;

Szkolenie policji, które może między innymi obejmować następujące zadania:

Poprawę operacyjnych i taktycznych możliwości i usług lokalnej policji i reformowanie sił paramilitarnych;

Zaszczepianie nowych i nowoczesnych umiejętności policyjnych, takich jak nadzór społeczności, zdolności do zwalczania narkomanii, korupcji i terroryzmu;

Tworzenie służby policyjnej o składzie wielo-etnicznym lub wielo-religijnym, która może cieszyć się zaufaniem całej społeczności;

Promowanie szacunku dla praw człowieka i podstawowych wolności.

Będziemy wspierać dostawy nowoczesnego sprzętu stosownego dla służb policyjnych, które otrzymają przeszkolenie w takich nowych umiejętnościach.

Ponadto, OBWE zbada możliwości i warunki dla swojej nowej roli w zaprowadzaniu prawa.

Będziemy również promować rozwijanie niezależnych systemów sprawiedliwości, które odgrywają kluczową rolę środków przeciwko gwałceniu praw człowieka jak również zapewniają poradę i pomoc dla zreformowania systemu więziennictwa. OBWE będzie również pracowała wraz z innymi organizacjami międzynarodowymi nad stworzeniem politycznej i prawnej podbudowy na której policja mogłaby wykonywać swoje zadania zgodnie z zasadami demokracji i poszanowania prawa.

Utrzymywanie pokoju

Pozostajemy zobowiązani do wzmacniania kluczowej roli OBWE w utrzymywaniu pokoju i stabilności w naszym obszarze. OBWE miała najbardziej skuteczny wkład w bezpieczeństwo regionalne, w takich dziedzinach jak operacje polowe, przywracanie równowagi po konflikcie, demokratyzacja i prawa człowieka jak również monitorowanie wyborów. Zdecydowaliśmy zbadać możliwości potencjalnie większej i szerszej roli OBWE w utrzymywaniu pokoju. Potwierdzając nasze prawa i obowiązki wynikające z *Karty Narodów Zjednoczonych* i na podstawie naszych dotychczasowych decyzji, potwierdzamy, że OBWE może, na zasadzie odrębnych przypadków i jednomyślnej zgody, zdecydować o odegraniu roli w utrzymywaniu pokoju, włączając w to rolę wiodącą, jeśli państwa uczestniczące uznają, że jest ona najbardziej skuteczną i właściwą do tego organizacją. W tym względzie, może ona także zdecydować o wystawieniu mandatu obejmującego utrzymywanie pokoju przez innych i poszukiwać wsparcia państw uczestniczących jak również innych organizacji dla zapewnienia środków i siły fachowej. Zgodnie z *Platformą Bezpieczeństwa Kooperacyjnego* może ona także zapewnić koordynację dla takich wysiłków.

Trybunał koncyliacji i arbitrażu

Podkreślamy, że zasada pokojowego rozwiązywania sporów leży u podstaw zobowiązań OBWE. W tym względzie, Trybunał Koncyliacji i Arbitrażu pozostaje instrumentem dostępnym tym państwom, które stały się stronami Konwencji Sztokholmskiej z roku 1992. Zachęcamy je do stosowania tego instrumentu w celu rozstrzygania sporów pomiędzy nimi, jak również pomiędzy innymi państwami uczestniczącymi, które dobrowolnie poddadzą się jurysdykcji Trybunału. Również, zachęcamy te państwa, które nie są jeszcze stronami Konwencji, by do niej przystąpiły.

NASI PARTNERZY WE WSPÓŁPRACY

Uznajemy współzależność pomiędzy bezpieczeństwem obszaru OBWE z bezpieczeństwem obszaru naszych Partnerów we Współpracy, jak również nasze zobowiązanie do utrzymywania z nimi stosunków i dialogu. Podkreślamy w szczególności nasze długotrwałe stosunki z partnerami śródziemnomorskimi, Algierią, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Marokiem i Tunezją. Potwierdzamy zwiększone zaangażowanie i wsparcie w pracach OBWE ze strony naszych Partnerów we Współpracy. Bazując na tej współzależności, gotowi jesteśmy rozwijać dalej ten proces. Wdrażając i korzystając

z Dokumentu Helsińskiego 1992 i Dokumentu Budapeszteńskiego 1994 będziemy ściślej współpracować z Partnerami we Współpracy w celu promocji norm i zasad OBWE. Witamy ich wolę promowania realizacji norm i zasad Organizacji, włączając w to podstawową zasadę rozwiązywania konfliktów przy pomocy środków pokojowych. W tym względzie zapraszamy Partnerów we Współpracy by w miarę rozwoju dialogu, na bardziej regularnej podstawie zwiększali swoje uczestnictwo w pracach OBWE.

W pełni musi być zbadany i wykorzystany potencjał Grupy Kontaktowej i seminariów środziemnomorskich. Wykorzystując mandat Budapeszteński, Stała Rada zbada zalecenia wypływające z Grupy Kontaktowej i seminariów śródziemnomorskich. Będziemy zachęcać Partnerów Śródziemnomorskich we Współpracy do korzystania z naszej wiedzy w ustanawianiu struktur i mechanizmów w basenie morza Śródziemnego dla potrzeb wczesnego ostrzegania, dyplomacji prewencyjnej i zapobiegania konfliktom.

Witamy zwiększające się zaangażowanie w nasze prace ze strony Japonii i Republiki Korei. Witamy wkład Japonii w operacje polowe OBWE. Będziemy dążyli do dalszego wzmocnienia naszej współpracy z partnerami azjatyckimi w stawianiu czoła wspólnym wyzwaniom.

ZAKOŃCZENIE

Niniejsza Karta przyczyni się do bezpieczeństwa wszystkich państw uczestniczących poprzez wzmocnienie OBWE na progu dwudziestego pierwszego wieku. Dziś zdecydowaliśmy rozwijać istniejące instrumenty i tworzyć nowe narzędzia. Wykorzystamy je w pełni dla promocji wolnego, demokratycznego i bezpiecznego obszaru OBWE. Dzięki temu Karta przypieczętuje rolę OBWE jako jedynej pan-europejskiej organizacji bezpieczeństwa, której powierzono zapewnienie pokoju i stabilności w jej obszarze. Doceniamy zakończenie prac Komitetu ds. Modelu Bezpieczeństwa.

Oryginał niniejszej Karty, sporządzony w językach angielskim, francuskim, niemieckim, włoskim, rosyjskim i hiszpańskim, będzie przekazany Sekretarzowi Generalnemu Organizacji, który prześle poświadczoną kopię Karty do każdego z państw uczestniczących.

My, niżej podpisani Wysocy Przedstawiciele państw uczestniczących, świadomi wysokiego politycznego znaczenia jakie przyznajemy niniejszej Karcie, jak również deklarujący naszą determinację by działać w zgodzie z postanowieniami zawartymi w powyższym tekście, złożyliśmy poniżej nasze podpisy.

Sporządzono w Istambule, dnia 19 listopada 1999 r.

Aneks 5

Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Kolonia 3-4 czerwca 1999 r.

I. Wprowadzenie

1. W dniach 3-4 czerwca 1999 r. odbyło się w Kolonii posiedzenie Rady Europejskiej, którego celem było przedyskutowanie kluczowych kwestii dotyczących przyszłości Unii Europejskiej w świetle wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego.

2. Rada Europejska zaprosiła na obrady desygnowanego na przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego, aby przedyskutować z nim podstawowe kwestie dotyczące polityki Unii Europejskiej na najbliższe lata. Z zadowoleniem przyjęto jego wystąpienie na temat dalszej pracy Komisji i programu reform. W tym kontekście Rada Europejska ponownie wyraża nadzieję na sprawną kontynuację pracy nad procedurą powołania nowego składu Komisji i na jej jak najszybsze zakończenie po wyborach do Parlamentu Europejskiego.

3. Na początku posiedzenia odbyło się również spotkanie z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego Jose Marią Gil-Roblesem, poświęcone najważniejszym zagadnieniom, które miały następnie zostać omówione.

II. Decyzje dotyczące obsady stanowisk

4. Rada Europejska podjęła szereg istotnych decyzji dotyczących obsady stanowisk. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim, Javier Solana Madariaga został mianowany na nowe stanowisko sekretarza generalnego Rady i Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Na stanowisko zastępcy sekretarza generalnego wybrano Pierre de Boissieu.

III. Wzrost gospodarczy, zatrudnienie, konkurencyjność i zrównoważony rozwój

5. Wraz z wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 1999 r. wspólnej waluty euro, Unia Europejska osiągnęła najwyższy w swej dotychczasowej historii stopień integracji gospodarczej. Jednocześnie powstał największy na świecie, poza Stanami Zjednoczonymi, obszar gospodarczy i walutowy. Dzięki wprowadzeniu wspólnej waluty Europa będzie mogła odegrać rolę odpowiadającą jej znaczeniu w gospodarce światowej. Stabilna waluta umocni zdolność Europy do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i wywarcia korzystnego wpływu na poziom zatrudnienia.

6. Rada Europejska przyznaje, że wraz z wprowadzeniem euro Europa przyjęła na siebie odpowiedzialność na skalę światową. Rada Europejska ponownie podkreśla potrzebę bezwzględnego przestrzegania postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Oznacza to wypełnienie realistycznych i wiarygodnych celów budżetowych w każdym roku finansowym, co można osiągnąć jedynie poprzez ambitne działania konsolidacyjne w ramach wydatków publicznych. Polityka ogólnej stabilności i wzrostu gospodarczego wymaga również nakierowanej na wzrost polityki podatkowej, w szczególności zmniejszenia obciążeń związanych z podatkami i bezpieczeństwem socjalnym dotyczących kosztów pracy oraz ukierunkowanej na wzrost zatrudnienia polityki płacowej realizowanej przez strony zbiorowych porozumień płacowych.

Europejski Pakt na Rzecz Zatrudnienia

7. Wzrost zatrudnienia pozostaje nadal głównym celem Europy. Rada Europejska podejmuje w związku z tym inicjatywę Europejskiego Paktu na Rzecz Zatrudnienia, który ma doprowadzić do trwałego spadku bezrobocia. Pakt ten zawiera wszechstronne i spójne podejście do problemu, łącząc w sobie wszystkie unijne instrumenty polityki zatrudnienia. Rada Europejska popiera trzy filary Paktu, traktując je jako trzy długofalowe, zazębiające się procesy, a mianowicie:

- koordynację polityki gospodarczej i umocnienie wzajemnego oddziaływania pomiędzy systemami wynagrodzenia a politykami: walutową, budżetową i podatkową poprzez prowadzenie makroekonomicznego dialogu ukierunkowanego na bezinflacyjną dynamikę wzrostu (w ramach tzw. procesu z Kolonii);
- dalszy rozwój i skuteczniejszą realizację skoordynowanej strategii zatrudnienia mającej na celu podniesienie wydajności rynków pracy dzięki zwiększenia zdolności do zatrudniania nowych pracowników, wzrostowi przedsiębiorczości, wyższej zdolności dostosowawczej przedsiębiorstw i ich pracowników oraz zrównania szans kobiet i mężczyzn na znalezienie godziwego zatrudnienia (proces z Luksemburga);
- wszechstronną reformę strukturalną i modernizację w celu poprawy potencjału innowacyjnego i wydajności rynku pracy, a także rynku towarów, usług i kapitału (proces z Cardiff).

(...)

Ogólne wytyczne dla polityki gospodarczej

18. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje ogólne wytyczne dla polityki gospodarczej w państwach członkowskich i we Wspólnocie oraz zaleca ich przyjęcie przez Radę. Za szczególnie ważne uznaje zalecenia odnoszące się do poszczególnych państw członkowskich wzywające do zintensyfikowania działań w zakresie polityki gospodarczej.

19. Rada Europejska uważa, że kluczem do zrównoważonego, bezinflacyjnego wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia jest odpowiednia koordynacja polityk makroekonomicznych ukierunkowanych na wzrost gospodarczy i stabilność połączoną z głębokimi reformami strukturalnymi prowadzonymi na szczeblu Wspólnoty i w poszczególnych państwach członkowskich. Rada Europejska uważa, że sukces unii gospodarczej i walutowej może zostać utrwalony poprzez wzmocnienie i odpowiednią koordynację polityk, jak również poprzez prowadzenie dialogu z pracodawcami, związkami zawodowymi i z Europejskim Bankiem Centralnym. Europejski Pakt na Rzecz Zatrudnienia będzie stanowić istotny wkład w tym zakresie.

20. Intensywniejszy dialog w jedenastu krajach należących do strefy euro będzie również przyczyniał się do prowadzenia bardziej zrównoważonej polityki na obszarze tych państw. Rada Europejska wzywa rządy, pracodawców i związki zawodowe do wspierania polityki walutowej w jej kluczowej roli utrzymywania stabilności. Ważne są również dalsze działania na rzecz osiągnięcia w perspektywie średniookresowej stanu bliskiego równowadze budżetowej lub nadwyżki budżetowej, którym towarzyszyć muszą odpowiednie zmiany w wynagrodzeniach oraz wszechstronne reformy strukturalne.

(...)

Usprawnienie funkcjonowania międzynarodowego systemu finansowego

27. Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem raport Rady dotyczący usprawnienia funkcjonowania międzynarodowego systemu finansowego i wzywa państwa członkowskie do

ścisłej współpracy przy wdrażaniu zawartych w nim propozycji. Rada Europejska przykłada szczególną wagę do zwiększonej roli sektora prywatnego w zapobieganiu i rozwiązywaniu kryzysów finansowych. W związku z tym wskazuje ona potrzebę zintensyfikowania pracy nad skuteczniejszymi przepisami dotyczącymi udziału sektora prywatnego w kosztach związanych z zakłóceniami na rynkach finansowych. Rada Europejska popiera również wysiłki zmierzające do zwiększenia efektywności regulacji rynków finansowych, zwłaszcza w krajach określanych jako gospodarki wschodzące; powinno to również obejmować najbardziej wpływowe instytucje i zagraniczne centra finansowe. Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem utworzenie Forum Stabilności Finansowej, które stanowi zasadniczy krok w tym kierunku. Podkreśla jednocześnie, że wszelkie działania prowadzące do poprawy funkcjonowania międzynarodowego systemu finansowego powinny pozostać w ramach istniejących instytucji z Bretton Woods, zaznaczając zarazem kluczową rolę Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Zadłużenie najbiedniejszych państw

28. Ważne jest znalezienie trwałego rozwiązania problemu zadłużenia najbiedniejszych państw. Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem wspólne europejskie stanowisko dotyczące inicjatywy oddłużeniowej względem najbardziej zadłużonych biednych państw i popiera przyspieszenie tempa redukcji ich zadłużenia oraz ambitne cele dotyczące wysokości umorzonych sum. Rada Europejska podkreśla, że oddłużenie powinno być ściśle powiązane ze strategią łagodzenia skutków biedy. Państwa członkowskie są gotowe do poparcia wyższego poziomu umorzenia kredytów komercyjnych, sięgającego dziewięćdziesięciu lub nawet więcej procent w Klubie Paryskim i będą poszukiwać sposobów dalszej redukcji zadłużenia z tytułu oficjalnej pomocy na rozwój. W powyższych ramach, przy odpowiednim rozłożeniu obciążeń, Europa jest gotowa ponieść przypadającą na nią część kosztów związaną z nową inicjatywą oddłużeniową.

Polityka klimatyczna, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju

29. Rada Europejska podkreśla dążenie Unii Europejskiej do wypełnienia zobowiązań podjętych na konferencji w Kioto w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do wywierania zdecydowanego nacisku na stworzenie warunków potrzebnych do szybkiej ratyfikacji Protokołu z Kioto w ramach planu działania uzgodnionego w Buenos Aires. Potwierdzone zostaje stanowisko negocjacyjne sformułowane we wnioskach Rady z dnia 17 maja 1999 r. Rada Europejska traktuje ratyfikację i wdrożenie Protokołu z Kioto jako krok milowy, podkreślając jednocześnie pilną potrzebę dalszych działań, zwłaszcza w państwach uprzemysłowionych.

30. Rada Europejska kładzie nacisk na znaczenie rozwoju wspólnych skoordynowanych polityk i przedsięwzięć na poziomie wspólnoty, stanowiących uzupełnienie działań państw członkowskich. Wszystkim zaangażowanym sektorom zaleca się wniesienie własnego wkładu do ogólnej strategii ochrony klimatu. Polityka klimatyczna jest najważniejszym przykładem zaangażowania Rady na rzecz włączenia wymogów środowiskowych i zrównoważonego rozwoju dc innych polityk Wspólnoty, co ma podstawę w Traktacie Amsterdamskim.

31. Rada Europejska wzywa Radę w jej różnych wyspecjalizowanych organach do zwrócenia szczególnej uwagi na zagadnienia klimatyczne w czasie przygotowania strategii integracyjnych na posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach. Rada Europejska zauważa szczególną potrzebę podjęcia działań na rzecz określenia wstępnych warunków dla stworzenia systemów transportowych o zmniejszonej emisji gazów bardziej przyjaznych dla środowiska oraz w odniesieniu do wzrostu zużycia i dalszego niezakłóconego rozwoju

odnawialnych źródeł energii. Rada Europejska uznaje konieczność stworzenia odpowiednich systemów podatkowych dotyczących energii i zachęca Radę (Sprawy Gospodarcze i Finansowe) do podjęcia szybkiej decyzji w trakcie swoich obrad. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości nową inicjatywę Prezydencji mającą na celu wzrost aktywności Wspólnoty w zakresie zagadnień klimatycznych.

32. Rada Europejska bierze pod uwagę raport Komisji: „Wprowadzenie zagadnień ochrony środowiska do odpowiednich obszarów polityki" oraz postęp osiągnięty na forum Rady od czasu spotkania w Wiedniu. Rada Europejska ponownie podkreśla, że zamierza w czasie szczytu w Helsinkach w grudniu 1999 r. ponownie dokonać przeglądu postępów i wzywa do skupienia uwagi na wymaganych raportach. Wzywa Radę (Sprawy Ogólne, Sprawy Fiuansowe i Gospodarcze, Rybołówstwo) do sporządzenia dla niej w 2000 roku raportów na temat wprowadzenia kwestii ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju do każdego z wymienionych obszarów polityki.

Europejskie Biuro Przeciwdziałania Malwersacjom

33. Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem decyzje Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 1999 r. i Rady (Sprawy Gospodarcze i Finansowe) z dnia 25 maja 1999 r. powołujące do życia Europejskie Biuro Przeciwdziałania Malwersacjom. Rada Europejska z zadowoleniem odnotowuje przede wszystkim przykładową, ścisłą i konstruktywną współpracę między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską, która umożliwiła szybkie stworzenie podstaw prawnych, dzięki którym Biuro mogło podjąć działania zgodnie z harmonogramem, tj. 1 czerwca 1999 r. Tym samym, we właściwym czasie został wysłany polityczny sygnał, że Unia jest zdolna do szybkiego działania w walce z malwersacjami, korupcją i niegospodarnością.

34. Biuro musi zostać wyposażone w odpowiedni personel i środki finansowe, pozwalające na prowadzenie skutecznej ochrony finansowych interesów Wspólnoty w imieniu europejskich podatników. Tylko w ten sposób można zwalczyć nadużycia w zakresie przydzielania subsydiów oraz nieprawidłowości w państwach członkowskich, w instytucjach i w innych strukturach Unii Europejskiej, odzyskując przy tym zaufanie obywateli do instytucji krajowych i europejskich.

35. Rada Europejska z satysfakcją odnotowuje, że poza wspomnianymi wcześniej instytucjami, większość innych organów, biur i agencji powołanych do życia przez traktaty także zadeklarowała natychmiastową gotowość poddania się wewnętrznej kontroli przez Europejskie Biuro Przeciwdziałania Malwersacjom. Rada Europejska uważa, że jest sprawą szczególnie pożądaną, by wszystkie organy Wspólnoty dołączyły do tej międzyinstytucjonalnej inicjatywy i w związku z tym wzywa ona Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Rewidentów Księgowych, Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny do rozważenia w możliwie jak najkrótszym czasie warunków, w ramach których Biuro mogłoby przeprowadzić wewnętrzne kontrole w tych organach oraz do rozważenia, jaką formę mogłaby przybrać współpraca z Biurem.

(...)

IV. Dalszy rozwój Unii Europejskiej

39. W ciągu ostatnich kilku miesięcy nastąpił znaczny postęp w procesie wprowadzania Unii Europejskiej w XXI wiek. Wraz z osiągnięciem porozumienia w sprawie „Agendy 2000" podjęto decyzje dotyczące niezbędnych reform związanych z poszerzeniem Unii oraz określono ramy finansowe działalności Unii na następne siedem lat.

40. Rada Europejska odnotowuje z zadowoleniem postęp we wdrażaniu „Agendy 2000" od czasu spotkania Rady Europejskiej w Berlinie, w szczególności odnośnie wprowadzenia w życie ważnych aktów prawnych oraz zawarcia międzyinstytucjonalnego porozumienia dotyczącego dyscypliny budżetowej. Rada Europejska wzywa Komisję do możliwie najszybszego przedłożenia propozycji odnośnie nowych własnych źródeł finansowania tak, aby zmiany mogły wejść w życie na początku roku 2002, co byłoby zgodne z wnioskami z posiedzenia w Berlinie.

41. Częścią jedności europejskiej jest również świadomość wspólnego dziedzictwa kulturowego. Z tego względu Unia Europejska popiera współpracę i wymianę kulturalną, która oznacza zachowanie i wspieranie różnorodności i bogactwa kultur europejskich. W związku z powyższym, Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem porozumienie dotyczące głównych przedsięwzięć promocji kultury europejskiej na najbliższe lata tzn.: Europejskiej Stolicy Kultury oraz nowego programu ramowego promocji kultury pod nazwą „Kultura 2000". Rada Europejska wspiera promocję projektów kulturalnych poprzez fundusze strukturalne pod warunkiem, że przyczyniają się one do powstania stałych miejsc pracy.

42. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje fakt, że ramowy program kulturalny wspiera w szczególności rozwój wiedzy na temat kultury i historii narodów europejskich i że w tym kontekście istotną rolę pełnią książki stanowiące, zgodnie z rezolucją Rady z 8 lutego 1999 r., dobro kultury.

Obszar wolności, bezpieczeństwa i praworządności

43. Rada Europejska zwraca uwagę na plan działania związany z tworzeniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i praworządności, który został zatwierdzony przez nią w Wiedniu i wzywa unijne instytucje do podjęcia szybkich działań w celu jego realizacji. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Parlament Europejski uchwalił rezolucję dotyczącą planu z Wiednia i nadał temu zagadnieniu należną mu rangę podczas konferencji członków parlamentów państw członkowskich w dniach 22-23 marca 1999 r. Rada Europejska uwzględni rezultaty tej konferencji przy opracowywaniu wytycznych dla przyszłej europejskiej polityki wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

44. Rada Europejska uważa, że na obecnym etapie rozwoju Unii Europejskiej prawa podstawowe mające zastosowanie na poziomie Unii powinny zostać zebrane w Karcie, co przyczyni się do ich lepszego zrozumienia.

45. W tym celu Rada Europejska przyjęła decyzję stanowiącą załącznik IV. Zwrócono się z prośbą do następnej Prezydencji o stworzenie warunków niezbędnych dla wdrożenia tej decyzji przed nadzwyczajnym posiedzeniem Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r.

Prawa człowieka

46. Rada Europejska zwraca uwagę na tymczasowy raport Prezydencji na temat praw człowieka i sugeruje rozważenie celowości powołania unijnej agencji do spraw praw człowieka i demokracji.

Działalność instytucji

47. Rada Europejska przykłada duże znaczenie do wewnętrznej reformy i modernizacji Komisji Europejskiej i europejskiej służby cywilnej. Wyraża również uznanie dla działań podjętych w tym zakresie przez obecną Komisję. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje zamierzenia desygnowanego przewodniczącego Komisji Europejskiej co do wprowadzenia daleko idących reform, niezbędnych dla sprawnego wykonywania zadań przez Komisję, której struktura powinna opierać się na koordynacji i współpracy.

48. Rada Europejska zamierza w przyszłości ściśle współpracować z przewodniczącym Komisji Europejskiej i wspierać go w tworzeniu Komisji, która charakteryzować się będzie lepszym zarządzaniem zasobami ludzkimi i finansami, najwyższymi standardami uczciwości i przejrzystości działań; szczupłą administracją z precyzyjnym podziałem obszarów działalności i odpowiedzialności. Nowa struktura Komisji Europejskiej i podział obowiązków powinien odzwierciedlać nowe wymagania oraz potrzebę prawdziwej reformy. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła zamiar desygnowanego przewodniczącego Komisji Europejskiej co do przedstawienia konkretnych propozycji dotyczących reformy w tym obszarze na początku roku 2000.

49. Rada Europejska przypomina, że 30 czerwca 2001 r. przestanie funkcjonować dotychczasowa metoda ustalania wysokości wynagrodzeń i emerytur. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła zamiar Komisji dotyczący przedstawienia w odpowiednim czasie stosownych propozycji reform oraz uzasadnienia swojego stanowiska w sprawie reformy polityki zatrudnienia.

50. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje raport na temat funkcjonowania Rady w powiększonej Unii złożony przez sekretarza generalnego Rady. W świetle jego raportu Rada Europejska wzywa Radę (Sprawy Ogólne) do przedstawienia przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Helsinkach konkretnych propozycji usprawnienia działalności Rady z uwagi na rozszerzenie Unii Europejskiej.

51. Rada Europejska wzywa nowy Parlament Europejski, aby w trybie pilnym zakończył pracę nad zagadnieniem Statutu Członków Parlamentu Europejskiego.

Konferencja Międzyrządowa na temat zagadnień instytucjonalnych

52. W celu zapewnienia sprawnej pracy instytucji Unii Europejskiej po jej rozszerzeniu, Rada Europejska potwierdza zamiar zwołania konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich na początku 2000 r. Celem tego spotkania będzie rozwiązanie zagadnień instytucjonalnych, które nie zostały ostatecznie zamknięte w Amsterdamie, a które powinny zostać uzgodnione przed rozszerzeniem Unii. Konferencja powinna zakończyć się do końca roku 2000 i do tego czasu powinny również zostać uzgodnione poprawki do traktatów.

53. Zgodnie z Protokołem Amsterdamskim dotyczącym instytucji w świetle rozszerzenia Unii Europejskiej oraz zgodnie ze składanymi deklaracjami dotyczącymi tego Protokołu, Konferencja Międzyrządowa dokona przeglądu następujących zagadnień:

- wielkość i skład Komisji Europejskiej;
- „ważenie" głosów w Radzie (ponowne „ważenie", wprowadzenie zasady podwójnej większości i ustanowienie progu dla podejmowania decyzji większością kwalifikowaną);
- możliwe rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną w Radzie.

Konferencja Międzyrządowa mogłaby również przedyskutować niezbędne poprawki do traktatów w odniesieniu do instytucji europejskich z uwagi na wymienione powyżej kwestie oraz z uwagi na wprowadzenie w życie Traktatu Amsterdamskiego.

54. Rada Europejska zachęca następną Prezydencję do sporządzenia na posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach na własną odpowiedzialność obszernego raportu wyjaśniającego i przedstawiającego wszystkie warianty rozwiązania problemów, które mają zostać tematem obrad. W ten sposób Prezydencja weźmie pod uwagę propozycje przedstawione przez państwa członkowskie, Komisję Europejską i Parlament Europejski. Prezydencja może również rozważyć sprawę dalszych konsultacji. W wymianie opinii powinny również uczestniczyć w istniejących ramach współpracy państwa kandydujące do członkostwa w Unii.

Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony

55. Rada Europejska kontynuowała dyskusję na temat wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz wydała załączoną deklarację na temat dalszego jej rozwoju. Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem działania niemieckiej Prezydencji i uznaje jej raport zamieszczony w załączniku III jako podstawę do dalszych prac w tym zakresie. Rada Europejska zaprasza następną Prezydencję do kontynuowania pracy i przedstawienia kolejnego raportu na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach.

56. Rada Europejska zachęca Radę (Sprawy Ogólne) do podjęcia gruntownej dyskusji nad różnymi aspektami bezpieczeństwa, mając na względzie umocnienie i lepszą koordynację narzędzi, jakimi dysponuje Unia i jej państwa członkowskie do podjęcia niemilitarnej reakcji w sytuacji kryzysowej. Rozważania te mogą obejmować ewentualną możliwość utrzymywania gotowości potencjału cywilnych środków poszczególnych państw, które mogłyby zostać wykorzystane jako uzupełnienie innych inicjatyw w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Proces rozszerzania Unii

57. Rada Europejska z satysfakcją stwierdza, że negocjacje akcesyjne nabrały rozpędu i są na właściwej drodze. Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem pozytywne rezultaty drugiej rundy merytorycznych negocjacji, jakie miały miejsce w pierwszej połowie 1999 r. z Cyprem, Czechami, Estonią, Węgrami, Polską i Słowenią i dotyczyły szeregu ważnych oraz złożonych dziedzin. Rada Europejska podkreśla zdecydowaną wolę utrzymania tempa negocjacji. W tym celu Unia Europejska rozpocznie jak najwcześniej w przyszłym roku negocjacje we wszystkich pozostałych obszarach.

58. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przegląd *acquis* przeprowadzony z Bułgarią, Łotwą, Litwą, Rumunią i Słowacją przeszedł z fazy wielostronnej do kluczowego etapu rozmów dwustronnych, co umożliwia tym krajom przyspieszenie przygotowań do członkostwa. Podczas spotkania w Helsinkach Rada przeanalizuje postęp dokonany przez państwa kandydujące do członkostwa i sporządzi odpowiednie wnioski.

59. Rada Europejska ponownie kładzie nacisk na wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Luksemburgu, zgodnie z którymi decyzje o rozpoczęciu kolejnych negocjacji mogą zostać podjęte jedynie na podstawie kryteriów określonych na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze. Jednocześnie Rada Europejska podkreśla znaczenie, jakie niesie ze sobą perspektywa przystąpienia do UE dla państw kandydujących, z którymi negocjacje jeszcze się nie rozpoczęły. Z tego powodu Rada Europejska zachęca Komisję, by w swym kolejnym raporcie na temat postępów negocjacji rozważyła kroki, które mogłyby pomóc w konkretyzacji tych perspektyw dla wszystkich krajów kandydujących. Rada Europejska z zadowoleniem odnotowuje stały postęp państw kandydujących na drodze do członkostwa w UE i zachęca je do kontynuowania reform i działań dostosowawczych.

60. Rada Europejska kładzie nacisk na znaczenie wysokich standardów bezpieczeństwa jądrowego w Europie Środkowej i Wschodniej. Rada Europejska podkreśla wagę tej kwestii w kontekście rozszerzenia Unii i wzywa Komisję do gruntownego przeanalizowania tego zagadnienia w swoim kolejnym cyklicznym raporcie na temat postępu państw kandydujących, który ma zostać przygotowany jesienią 1999 r.

61. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje fakt, że na podstawie uaktualnionej opinii Komisji dotyczącej wniosku Malty o przystąpienie do UE możliwe jest obecnie rozpoczęcie analitycznego przeglądu unijnego *acquis* z tym państwem. W stosownym czasie przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Helsinkach, Komisja przedstawi raport na temat postępów Malty w jej przygotowaniach do członkostwa w UE, co stanie się podstawą, wraz z odpowiednimi raportami na temat innych krajów kandydujących, do podjęcia decyzji na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach.

(...)

Aneks 6

Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Helsinki 10-11 grudnia 1999 r.

Wprowadzenie

1. W dniach 10-11 grudnia 1999 r. odbyło się w Helsinkach spotkanie Rady Europejskiej, w czasie którego przyjęto „Deklarację Milenijną" oraz podjęto szereg decyzji stanowiących nowy etap w procesie rozszerzenia Unii. Poczyniono również kroki zapewniające Unii skutecznie działające, zreformowane instytucje, wzmocnioną wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony oraz konkurencyjną i zrównoważoną gospodarkę tworzącą nowe miejsca pracy.

2. Na początku spotkania Rada Europejska wymieniła poglądy z przewodniczącą Parlamentu Europejskiego, pani Nicole Fontaine, na temat głównych zagadnień znajdujących się na porządku obrad, a zwłaszcza na temat procesu rozszerzenia, reformy instytucjonalnej oraz zatrudnienia.

I. Przygotawanie do rozszerzenia

3. Rada Europejska potwierdza, że proces Rozszerzenia Unii rozpoczęty w grudniu 1997 r. w Luksemburgu ma duże znaczenie dla stabilności całego kontynentu europejskiego. W związku z tym proces ten należy kontynuować w sposób skuteczny i wiarygodny.

4. Rada Europejska ponownie potwierdza, że preces akcesyjny ma charakter całościowy. W chwili obecnej w ramach jednej wspólnej formuły uczestniczy w nim trzynaście państw kandydujących do członkostwa. Państwa kandydujące uczestniczą w procesie akcesyjnym na równych zasadach. Muszą one wyznawać wartości i cele Unii Europejskiej zawarte w traktatach. W tym świetle Rada Europejska podkreśla zasadę pokojowego rozwiązywania sporów zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zachęca państwa kandydujące do podjęcia wszelkich możliwych działań na rzecz rozwiązania istniejących sporów dotyczących granic i innych kwestii pokrewnych. Jeśli działania te zakończą się fiaskiem, państwa kandydujące powinny w rozsądnym terminie skierować kwestię sporną do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Rada Europejska dokona przeglądu wszystkich nie rozwiązanych sporów, a zwłaszcza ich ewentualnego wpływu na proces akcesyjny, udzielając jednocześnie poparcia rozwiązaniu ich przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości najpóźniej do końca roku 2004. Rada Europejska przypomina ponadto, że warunkiem wstępnym do otwarcia negocjacji akcesyjnych jest spełnieoie kcyteriów politycznych określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze, natomiast podstawowym warunkiem przystąpienia do Unii jest wypełnienie wszystkich kryteriów z Kopenhagi.

5. Unia przyjęła zdecydowane zobowiązanie polityczne do podjęcia wszelkich działań umożliwiających zakończenie Konferencji Międzyrządowej na temat reformy instytucjonalnej do grudnia 2000 r., po której nastąpi ratyfikacja jej wyników. Po zakończeniu procesu ratyfikacji, począwszy od końca 2002 r. Unia powinna być gotowa do zaproszenia nowych państw do członkostwa pod warunkiem, że wykażą one zdolność do wypełnienia zobowiązań związanych z członkostwem i po pomyślnym zakończeniu procesu negocjacyjnego.

6. Komisja dokonała nowej szczegółowej oceny postępu państw kandydujących, która wykazała, że państwa te uczyniły dalszy postęp w wypełnianiu kryteriów akcesyjnych. Jednocześnie z uwagi na trudności pozostające w pewnych sektorach, państwa kandydujące są zachęcane do kontynuacji i przyspieszenia działań mających na celu spełnienie kryteriów

akcesyjnych. Wydaje się, że niektóre państwa nie będą w stanie spełnić wszystkich wymogów z Kopenhagi w perspektywie średnioterminowej. Komisja planuje na początku roku 2000 przedstawić Radzie raport na temat postępu niektórych państw kandydujących w zakresie wypełnienia kryteriów gospodarczych z Kopenhagi. Kolejne raporty cykliczne na temat postępu zostaną przedstawione w odpowiednim terminie Radzie Europejskiej w grudniu 2000 r.

7. Rada Europejska przypomina, że sprawą ogromnej wagi jest utrzymanie wysokich standardów bezpieczeństwa nuklearnego w Europie Środkowej i Wschodniej. Rada Europejska wzywa Radę, by zastanowiła się nad sposobem włączenia zagadnień bezpieczeństwa nuklearnego do procesu rozszerzenia zgodnie z odpowiednimi wnioskami Rady.

8. Rada Europejska odnotowuje z zadowoleniem, że w procesie negocjacji akcesyjnych z Cyprem, Węgrami, Polską, Estonią, Czechami i Słowenią wykonano olbrzymią pracę i widoczy jest wyraźny postęp.

9. (a) Rada Europejska wyraża zadowolenie z powodu rozpoczęcia 3 grudnia w Nowym Jorku rozmów mających na celu całościowe rozwiązanie problemu cypryjskiego i wyraża zdecydowane poparcie dla działań sekretarza generalnego Narodów Zjednoczonych mających na celu pomyślne zakończenie tego procesu.

(b) Rada Europejska podkreśla, że porozumienie polityczne ułatwi przystąpienie Cypru do Unii Europejskiej. Jeśli do momentu zakończenia negocjacji akcesyjnych porozumienie nie zostanie osiągnięte, to przy podejmowaniu decyzji o zaproszeniu do członkostwa Rada nie będzie traktowała tej sprawy jako warunku wstępnego i weźmie pod uwagę wszystkie istotne czynniki.

10. Rada Europejska gorąco pragnie wnieść pozytywny wkład w tworzenie bezpieczeństwa i stabilności na kontynencie europejskim. W świetle ostatnich wydarzeń oraz raportów Komisji Rada Europejska podjęła decyzję o zorganizowaniu w lutym 2000 r. dwustronnych konferencji międzyrządowych w celu rozpoczęcia negocjacji z Rumunią, Słowacją, Łotwą, Litwą, Bułgarią i Maltą na temat warunków ich przystąpienia do Unii i wynikających z tego koniecznych zmian traktatowych.

11. W czasie negocjacji każde państwo kandydujące będzie oceniane w oparciu o własne osiągnięcia. Zasada ta dotyczy zarówno otwierania różnych rozdziałów negocjacyjnych, jak i prowadzenia samych negocjacji. W celu utrzymania tempa negocjacji należy unikać skomplikowanych procedur. Państwa kandydujące, które dopiero teraz zostały włączone do procesu negocjacyjnego, będą mogły nadrobić zaległości w stosunku do państw, z którymi negocjacje już trwają, o ile ich przygotowania do członkostwa posuną się w zadowalającym tempie do przodu. Postęp w negocjacjach musi dokonywać się jednocześnie z postępem we włączaniu *acquis* do ustawodawstwa krajowego oraz w jego rzeczywistym wdrażaniu i przestrzeganiu.

12. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła niedawne pozytywne przemiany w Turcji, które zostały odnotowane w raporcie o postępie przygotowanym przez Komisję. Z zadowoleniem odnosi się również do zamiaru kontynuowania przez Turcję reform umożliwiających spełnienie kryteriów z Kopenhagi. Turcja jest państwem kandydującym do członkostwa, które przed przyjęciem do Unii musi spełnić te same kryteria, które stawiane są innym państwom kandydującym. W oparciu o obecną strategię europejską Turcja, podobnie jak inne państwa kandydujące do członkostwa, będzie korzystała ze strategii preakcesyjnej w celu ożywienia i wspierania przeprowadzanych w kraju reform. Obejmować to będzie intensyvniejszy dialog polityczny ze szczególnym naciskiem na działania zmierzające do wypełnienia politycznych warunków przystąpienia do UE, zwłaszcza w dziedzinie ochrony praw człowieka oraz kwestii omówionych w punktach od 4 do 9(a). Turcja będzie mogła również uczestniczyć w programach i agendach wspólnotowych oraz w spotkaniach Unii z

państwami kandydującymi związanych z procesem akcesyjnyn. Na podstawie wcześniejszych wniosków Rady Europejskiej określone zostanie partnerstwo dla członkostwa. Wśród warunków tego partnerstwa będą się znajdować priorytety, na których muszą się opierać przygotowania do członkostwa w świetle kryteriów politycznych i gospodarczych oraz zobowiązania państwa członkowskiego połączone z narodowym programem wprowadzania w życie *acquis*. Ustanowione zostaną odpowiednie mechanizmy kontrolne. W celu przyspieszenia harmonizacji prawa i praktyki tureckiej z *acquis*, Komisja proszona jest o przygotowanie przeglądu analitycznego *acquis*. Rada Europejska zwraca się z prośbą do Komisji o opracowanie jednego mechanizmu koordynującego wszystkie źródła pomocy finansowej Unii Europejskiej udzielanej w ramach działań preakcesyjnych.

13. W świetle zmieniającej się sytuacji oraz decyzji w sprawie procesu akcesyjnego podjętyeh w Helsinkach konieczna jest analiza sposobu funkcjonowania Konferencji Europejskiej w prz.yszłości. Francja, która niebawem przejmie obowiązki Prezydencji, wystąpiła z zamiarem zorganizowania posiedzenia Konferencji w drugiej połowie roku 2000.

Konferencja Międzyrządowa na temat reformy instytucjonalnej

14. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje raport Prezydencji na temat zagadnień odnoszących się do Konferencji Międzyrządowej, zawierający główne kwestie, które znajdą się w porządku obrad Konferencji.

15. Podjęte zostaną niezbędne kroki umożliwiające oficjalne otwarcie Konferencji Międzyrządowej na początku lutego. Do grudnia 2000 r. Konferencja powinna zakończyć pracę i dojść do porozumienia w sprawie koniecznych poprawek do traktatów.

16. W oparciu o wnioski z Kolonii oraz w świetle raportu Prezydencji Konferencja zbada wielkość i skład Komisji, system ważenia głosów w Radzie oraz możliwość rozszerzenia głosowania kwalifikowaną większością w Radzie. W czasie Konfereneji zostaną również przeanalizowane inne konieczne poprawki do traktatów dotyczące instytucji europejskich, które odnoszą się do powyższych zagadnień oraz wynikają z wprowadzenia w życie Traktatu Amsterdamskiego. Kolejna Prezydencja przedstawi Radzie Europejskiej Raport na temat postępu poczynionego przez Konferencję i może wystąpić z propozycją włączenia dodatkowych zagadnień do porządku obrad Konfereneji.

17. Ministrowie, którzy są członkami Rady ds. Ogólnych będą ponosili ogólną polityczną odpowiedzialność za Konferencję. Prace przygotowawcze zostaną wykonane przez grupę składającą się z przedstawicieli rządów wszystkich państw członkowskich. Przedstawiciel Komisji będzie uczestniczył w pracach na etapie politycznym i przygotowawczym. Sekretariat Generalny Rady udzieli wsparcia administracyjnego Konferencji.

18. Parlament Europejski będzie blisko powiązany i zaangażowany w pracę Konferencji. W spotkaniach grupy przygotowawczej może uczestniczyć dwóch obserwatorów z Parlamentu Europejskiego. Każda sesja Konferencji na poziomie ministerialnym będzie poprzedzona wymianą poglądów z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, wspomaganym przez dwóch przedstawicieli Parlamentu. Spotkania poświęcone Konferencji Międzyrządowej na poziomie szefów państw lub rządów będą poprzedzone wymianą poglądów z przewodniczacym Parlamentu Europejskiego.

19. Prezydencja podejmie konieczne kroki dla zapewnienia, by państwa kandydujące otrzymywały w ramach istniejących mechanizmów regularne informacje o postępie w dyskusjach i miały możliwość przedstawienia własnych poglądów na omawiane zagadnienia. Informacje będą również przekazywane wszystkim państwom należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Skuteczne instytucje

20. Radykalnym zmianom muszą ulec metody pracy Rady. Zmiany te muszą być wprowadzane stopniowo począwszy od chwili obecnej tak, aby w momencie rozszerzenia Rada mogła sprawnie dostosować się do powiększonego składu Unii. Rada Europejska popiera zalecenia operacyjne zawarte w załączniku III. Rada, Prezydencja oraz sekretarz generalny/Wysoki Przedstawiciel będą odpowiedzialni za zapewnienie, aby stosowano się do tych zaleceń i wprowadzono je w życie bez kwestionowania uzgodnień lub programów już opracowanych przez kolejną Prezydencję.

21. Rada Europejska przypomina o przyjętym na siebie zobowiązaniu wspierania reformy administracji Komisji, zwłaszcza jej sekcji finansowej i kadrowej, w celu poprawy sprawności, przejrzystości i odpowiedzialności jej funkcjonowania. Dzięki temu wypełnione zostaną najwyższe standardy stawiane administracji publicznej. Na początku roku 2000 Komisja przedstawi całościowy program reform administracyjnych. Rada Europejska wzywa do szybkiego przeprowadzenia tych reform.

Przejrzystość

22. Przejrzystość instytucji europejskich jest ważnym elementem zbliżającym Unię do obywateli i podnoszącym sprawność jej funkcjonowania. W czasie przewodnictwa Finlandii nastąpił postęp przede wszystkim w zakresie dostępu do dokumentów oraz szybkiej komunikacji przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii komputerowych. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła zamiar Komisji wystąpienia w styczniu 2000 r. z propozycją sformułowania ogólnych zasad określających prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego. Rady i Komisji.

Subsydiarność i lepsze stanowienie prawa

23. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje raport Komisji zatytułowany: „Lepsze stanowienie prawa", który potwierdza zasady subsydiarności i proporcjonalności oraz zasadę pełnego zastosowania odpowiedniego Protokołu.

Walka z defraudacjami

24. Utworzenie Biura do Walki z Defraudacjami (OLAF) stanowi nowy ważny etap walki z nadużyciami. Do czerwca 2000 r. Komisja przedstawi komunikat omawiający dalszy rozwój ogólnej strategii ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

II. Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony

25. Rada Europejska przyjmuje dwa raporty Prezydencji (por. załącznik IV) o postępie rozwoju zdolności reagowania Unii w sytuacji kryzysu militarnego i pozamilitarnego, która stanowi element wzmocnionej wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

26. Unia będzie się przyczyniać do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Unia uznaje, że zasadnicza odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

27. Rada Europejska podkreśla swoje zdecydowanie co do dalszego rozwijania autonomicznej zdolności podejmowania decyzji w sytuacji, gdy Sojusz Północnoatlantycki jako całość nie jest zaangażowany. Zdolność ta umożliwi przygotowanie i przeprowadzenie operacji wojskowych pod egidą UE w odpowiedzi na międzynarodowe sytuacje kryzysowe.

Proces ten sprawi, że uniknie się niepotrzebnego dublowania struktur i nie oznacza tworzenia europejskiej armii.

28. Na podstawie wytycznych Rady Europejskiej z Kolonii oraz raportów Prezydencji Rada Europejska uzgodniła następujące kwestie:

- w zakresie dobrowolnej współpracy w operacjach prowadzonych pod egidą UE, do roku 2003 państwa członkowskie muszą być w stanie wysłać w ciągu 60 dni i utrzymać przez przynajmniej jeden rok siły zbrojne liczące w granicach 50-60 tys., które będą zdolne do wykonywania pełnego zakresu misji petersbergskich;
- w ramach Rady zostaną utworzone nowe organy oraz struktury polityczne i wojskowe, dzięki którym Unia będzie mogła opracować niezbędne wytyczne polityczne oraz określać kierunek strategiczny tego typu operacji, pozostając w ramach jednej struktury instytucjonalnej;
- stworzone zostaną procedury umożliwiające pełną konsultację, współpracę i przejrzystość pomiędzy UE a NATO, które uwzględniać będą potrzeby wszystkich państw członkowskich UE;
- opracowane zostaną odpowiednie mechanizmy pozwalające, przy zachowaniu autonomii decyzyjnej Unii, na udział w wojskowych operacjach kryzysowych UE europejskich członków NATO nie należących do UE oraz innych zaitneresowanych państw;
- stworzony zostanie pozamilitarny mechanizm zarządzania kryzysowego w celu koordynacji i poprawy skuteczności wykorzystania przez Unię i państwa członkowskie różnych środków i zasobów cywilnych, równolegle do zasobów wojskowych.

29. Rada Europejska zwraca się z prośbą do kolejnej Prezydencji oraz sekretarza generalnego/Wysokiego Przedstawiciela o potraktowanie w sposób priorytetowy dalszych prac na forum Rady ds. Ogólnych na temat wszystkich zagadnień zawartych w raportach, w tym na temat zapobiegania konfliktom oraz organizacji komitetu ds. cywilnego zarządzania kryzysowego. Nową Prezydencję zachęca się do sporządzenia pierwszego raportu o postępie tych prac na posiedzenie Rady Europejskiej w Lizbonie oraz całościowego raportu na posiedzenie Rady Europejskiej w Feirze. W raporcie tym zawarte zostaną odpowiednie zalecenia i propozycje oraz wskazówki odnośnie tego, czy dane poprawki do traktatów należy uznać za konieczne. Zachęca się Radę ds. Ogólnych do rozpoczęcia wdrażania tych decyzji poprzez ustanowienie z początkiem marca 2000 r. tymczasowych organów i mechanizmów w ramach Rady, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami traktatowymi.

III. Konkurencyjna i zrównoważona gospodarka tworząca nowe miejsca pracy

Koordynacja polityk w celu zapewnienia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy

30. Proces wychodzenia z recesji gospodarczej w Unii nabrał tempa i objął swoim zasięgiem wiele państw. Opiera się on na solidnych podstawach, a mianowicie na korzystnych warunkach inwestycyjnych, niskiej inflacji oraz poprawie finansów publicznych. Powstają nowe miejsca pracy, a bezrobocie, choć pozostaje na bardzo wysokim poziomie, wykazuje obecnie tendencję spadkową. Tę korzystną prognozę dodatkowo umacnia skuteczne wprowadzenie euro. Pomyślny rozwój sytuacji powinien być nadal wspierany przez działania państw członkowskich ukierunkowane na konsolidację finansów oraz reformę gospodarczą, zwłaszcza liberalizację i reformę podatkową oraz wprowadzenie rozwiązań płacowych zgodnych z zasadą stabilności cen i pozwalających na tworzenie nowych miejsc pracy.

31. W związku z przemianami demograficznymi niezbędne będzie stworzenie polityki w zakresie wspierania aktywności ludzi starszych oraz poprawa skuteczności działania sektora prywatnego i państwowego, co pozwoli podołać ciężarowi ekonomicznemu związanemu z zaistniałymi zmianami. W wyniku trwającego procesu globalizacji wzrasta konkurencja oraz

narasta potrzeba wspierania reformy innowacyjnej i strukturalnej. Unia oraz państwa członkowskie muszą aktywnie popierać szersze użycie nowych technologii oraz rozwijać społeczeństwo informacyjne, umacniając w ten sposób konkurencyjność, zatrudnienie i spójność społeczną. Z uwagi na związek istniejący pomiędzy rozwojem gospodarczym a postępem społecznym, duże znaczenie ma zagwarantowanie istnienia odpowiednich systemów zabezpieczeń społecznych.

Środowisko naturalne i zrównoważony rozwój

46. Uzgodniono strategie włączenia wymiaru środowiskowego do sektorów rolnictwa, transportu i energii. Praca nad podobnymi strategiami rozpoczęła się również w Radzie ds. Rynku Wewnętrznego oraz Radzie ds. Rozwoju i Przemysłu, które już przedstawiły wstępne raporly na ten temat, a także w Radzie ds. Ogólnych, Radzie ds. Gospodarczych i Finansowych oraz. w Radzie ds. Rybołówstwa. Rada ma dokończyć pracę w tej dziedzinie i przedstawić Radzie Europejskiej w czerwcu 2001 r. całościowe strategie, włączając ewentualnie harmonogram czasowy zastosowania w przyszłości innych środków oraz zestaw wskaźników dotyczący tych sektorów.

47. Ukończenie pracy nad strategiami sektorowymi powinno prowadzić do ich natychmiastowego wprowadzenia w życie. W celu lepszego dostosowania strategii do rzeczywistych potrzeb oraz ich pogłębienia należy prowadzić regularne oceny, przeglądy oraz kontrole. Komisję i Radę wzywa się do opracowania właściwych narzędzi oraz przygotowania istotnych danych umożliwiających realizację tych celów.

48. Powinna być kontynuowana praca nad odpowiednimi politykami i środkami działania w obszarze prawa krajowego i wspólnotowego. Przygotowania powinny umożliwić określenie warunków wstępnych dla ratyfikacji Protokołu z Kioto zarówno przez Wspólnotę Europejską, jak i państwa członkowskie przed rokiem 2002. Rada Europejska wzywa wszystkie strony Konwencji do zakończenia procesu ratyfikacji do roku 2002, dzięki czemu będzie mogła ona wejść w życie. Włączenie zagadnień ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju do procesu tworzenia i wdrażania polityk stanowi kluczowy element wypełnienia przez Wspólnotę zobowiązań zawartych w Protokole z Kioto. Należy podjąć wszelkie działania umożliwiające Konferencji w Hadze podjęcie spójnych i wiarygodnych decyzji.

49. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości „Ogólną ocenę V Programu Działania w zakresie ochrony środowiska" oraz „Raport na temat wskaźników środowiskowych i integracyjnych" przedstawiony przez Komisję i zachęca ją do przygotowania do końca roku 2000 propozycji „VI Programu Działania w zakresie ochrony środowiska".

50. Zachęca się Komisję do przygotowania propozycji długofalowej strategii dopasowanej do polityki zrównoważonego rozwoju pod względem gospodarczym, społecznym i ekologicznym, która zostanie przedstawiona Radzie Europejskiej w czerwcu 2001 r. Strategia ta będzie również stanowić wkład Wspólnoty do dokonanego po dziesięciu latach przeglądu „procesu z Ri",. co zaplanowano na rok 2002.

IV. Inne polityki wewnętrzne mające bezpośredni wpływ na obywateli

Zdrowie publiczne i bezpieczeństwo żywności

51. Rada Europejska przypomina o konieczności zapewnienia wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia przy formułowaniu wszystkich polityk wspólnotowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie wszystkim obywatelom zdrowej i dobrej jakościowo żywności poprzez podniesienie standardów jakościowych i usprawnienie systemów kontrolnych obejmujących cały łańcuch żywieniowy: od gospodarstwa rolnego do

konsumenta. Rada Europejska zwraca się do Rady z prośbą o przeanalizowanie w trybie pilnym przygotowywanej przez Komisję *Białej Księgi* na temat bezpieczeństwa żywności, która stwarza jednocześnie możliwość powstania niezależnej agencji ds. żywności oraz wspiera narodowe środki gwarantujące bezpieczeństwo żywności. Rada powinna również przeanalizować komunikat Komisji na temat zasad stosowania środków ostrożności. Kolejna Prezydencja przedstawi Radzie Europejskiej w Feirze raport na temat postępu osiągniętego dotychczas w tym zakresie.

Walka ze zorganizowaną przestępczością i narkotykami

52. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości raport o zakończeniu realizacji i ocenie „Planu Działania na rzecz walki z przestępczością zorganizowaną", przyjęty na posiedzeniu w Amsterdamie w 1997 r. W świetle wniosków z Tampere Rada Evropejska wzywa Radę do kontynuacji tego Planu poprzez opracowanie strategii zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej.

53. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości przyjętą przez UE Strategię Walki z Narkotykami na lata 2000-2004. Rada Europejska zachęca instytucje i organy, których ta strategia dotyczy do szybkiego działania na rzecz wprowadzenia jej w życie oraz przygotowania raportu o wstępnych rezultatach do końca roku 2002. (...)

Załącznik II

Deklaracja w sprawie Czeczenii

1. Rada Europejska potępia intensywne bombardowania miast czeczeńskich, stworzenie zagrożenia dla mieszkańców Groznego, postawienie ultimatum przez rosyjskich dowódców wojskowych oraz sposób traktowania wysiedlonych ludzi i uważa je za całkowicie niedopuszczalne.

2. Rada Europejska nie kwestionuje prawa Rosji do zachowania integraloości terytorialnej oraz do walki z terroryzmem. Jednak walka z terroryzmem nie może w żadnych okolicznośeiach usprawiedliwiać niszczenia albo całkowitego wysiedlenia miast oraz uważania całej ludności za terrorystów.

3. Takie zachowanie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa humanitarnego, zobowiązaniami przyjętymi przez Rosję w ramach OBWE oraz zobowiązaniami Rosji wynikającymi z jej członkostwa w Radzie Europy. Ta wojna poszerza przepaść pomiędzy narodem czeczeńiskim a resztą Rosji i stwarza zagrożenie destabilizacji całego regionu. Jedynym sposobem zakończenia tego kryzysu jest rozwiązanie polityczne. Rada Europejska jest głęboko zaniepokojona zagrożeniem, jakie trwający konflikt stwarza dla stabilności całego Kaukazu oraz możliwością rozprzestrzeniania się walk w Czeczenii na teren Gruzji i eweutualnymi tego konsekwencjami dla jej terytorialnej integralności.

4. Rada Europejska wzywa władze rosyjskie do:

- nierealizowania ultimatum postawionego cywilnym mieszkańcom Groznego;
- zakończenia bombardowań oraz nieproporcjonalnego i masowego stosowania siły wobec ludności czeczeńskiej;
- wyrażenia zgody na bezpieczną dostawę pomocy humanitarnej oraz zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowym agencjom niosącym pomoc;
- rozpoczęcia dialogu politycznego z władzami czeczeńskimi ustanowionymi w drodze wyborów.

5. Rada Europejska wzywa władze Czeczenii do poszanowania reguł i zasad prawa humanitarnego, do potępienia terroryzmu oraz do podjęcia próby wznowienia dialogu politycznego.

6. Rada Europejska oczekuje, że Rosja uszanuje i wypełni wszystkie zobowiązania podjęte w Istambule. Rada Europejska zwraca szczególną uwagę na zbliżającą się wizytę w regionie przewodniczącego OBWE i wzywa Rosję do wykorzystania tej wizyty do nawiązania dialogu z ustanowionymi w drodze wyborów przywódcami Północnego Kaukazu, w tym również czeczeńskimi. W najbliższym czasie misja Grupy Pomocowej OBWE w Czeczenii powinna otworzyć biuro terenowe w Nazranie (Inguszetia).

7. W świetle powyższych faktów Rada Europejska podejmuje decyzję o wyciągnięciu następujących konsekwencji:

- jeśli chodzi o realizację wspólnej strategii Unii Europejskiej w sprawie Rosji, powinna ona zostać ponownie przeanalizowana;
- jeśli chodzi o „Umowę o partnerstwie i współpracy", to niektóre przepisy tego porozumienia powinny zostać zawieszone, a przepisy dotyczące handlu powinny być surowo stosowane;
- jeśli chodzi o program pomocowy TACIS, władze bodżetowe są proszone o rozważenie przelewu części jego funduszy na pomoc humanitarną. Przeznaczenie środków finansowych z budżetu na rok 2000 powinno być ograniczone tylko do kluczowych obszarów, w tym ochrony praw człowieka, praworządności, wspierania społeczeństwa obywatelskiego i bezpieczeństwa nuklearnego.

Rada Europejska zachęca Prezydeneję oraz sekretarza generalnego / Wysokiego Przedstawiciela do szybkiego przekazania tej decyzji oraz treści niniejszej deklaracji najwyższym władzom Rosji.

Rada Europejska zachęca OBWE oraz Radę Europy do dokonania przeglądu form współpracy z Rosją w ramach posiadanych przez nie kompetencji.

8. Rosja jest ważnym partnerem Unii Europejskiej. Unia wyraża stałą gotowość do udzielenia temu krajowi pomocy w transformacji ku nowoczesnemu i demokratycznemu państwu. Jednak jeśli ma powstać partnerstwo o charakterze strategicznym, Rosja musi spełnić przyjęte na siebie zobowiązania. Unia Europejska nie chce, by Rosja odizolowała się od Europy.

Załącznik III

Skuteczna Rada w rozszerzonej Unii

Wytyczne dotyczące reformy oraz zalecenia operacyjne

Wytyczne dotyczące reformy

Reforma funkcjonowania Rady jest ważnym elementem szerszego procesu reformy instytucjonalnej, którego celem jest przygotowanie Unii do rozszerzenia. Skala zbliżającego się poszerzenia i coraz szerszy zakres działalności Unii mogłyby doprowadzić do spowolnienia pracy Rady, a nawet do jej sparaliżowania. Już w chwili obecnej pojawia się ryzyko zaistnienia takiej sytuacji. Stanowi ono zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania Unii, zwłaszcza kiedy weźmie się pod uwagę kluczową rolę Rady w procesie decyzyjnym Unii. Istnieje zatem potrzeba dokonania całościowego przeglądu metod pracy Rady, zgodnie z raportem przedstawionym przez sekretarza generalnego w marcu 1999 r.

Rada musi posiadać ogólne informacje na temat wszystkich polityk unijnych. W związku z tym osią systemu musi być jeden łańcuch koordynacyjny, który zapewni zgodność działania Unii z wolą jej przywódców politycznych. Ten łańcuch dowodzenia zaczyna się w państwach członkowskich i polega na skutecznej międzyresortowej koordynacji i arbitrażu. Obejmuje on Komitet Stałych Przedstawicieli COREPER. Radę ds. Ogólnych, a kończy się na Radzie Europejskiej. Zdolność Rady do sprostania pojawiającym się przed nią wyzwaniom w dużej mierze zależy od poprawy skuteczności kanału stanowiącego trzon całego systemu. Na wszystkich poziomach należy zatem podjąć działania mające na celu utrzymanie zdolności Rady do zdecydowanego działania.

Rada Europejska musi pozostać skutecznym forum przywództwa politycznego, które zapewni niezbędne tempo rozwoju Unii oraz określi ogólne wytyczne polityczne. Rada Europejska musi też zachować elastyczność, którą posiada w chwili obecnej, ograniczoną formułę spotkań, a wnioski Prezydencji powinny nadal mieć praktyczny charakter.

Rada ds. Ogólnych ponosi zasadniczą odpowiedzialność za ogólne zagadnienia w wymiarze horyzontalnym, w tym za całościową koordynację polityk. Oznacza to, że będzie musiała zajmować się coraz bardziej skompilikowanymi kwestiami zewnętrznymi i wewnętrznymi oraz ważnymi zagadnieniami łączącymi różne dyscypliny i filary. Jeśli Rada ds. Ogólnych ma nadal zapewniać całościową koordynację i zgodność polityk oraz przygotowywać spotkania Rady Europejskiej, musi skutecznie wykonywać wszystkie aspekty swoich obowiązków poprzez lepsze zarządzanie nimi oraz odpowiedni udział państw członkowskich.

Biorąc pod uwagę różnorodność działań Unii i coraz szerszy wachlarz zagadnień objętych traktatami, ważnym zadaniem jest zapobieganie rozdrobnieniu działań Unii i procesu decyzyjnego przez ograniczenie liczby struktur w Radzie oraz przez zapobieganie działaniom pozornym, podejmowanym w celu zapełnienia porządku obrad. Dzięki temu Unia skoncentruje swoje działania na rzeczach istotnych, a jednocześnie wzrośnie koordynacja i zgodność pomiędzy organami przygotowawczymi Rady.

Należy stosować skuteczne praktyki legislacyjne. Oznacza to wykorzystanie właściwych instrumentów legislacyjnych, tworzenie wysokiej jakości tekstów niepodważalnych pod względem prawnym, sprawne i skuteczne funkcjonowanie procedury kodecyzyjnej z uwagi na coraz częstsze jej zastosowanie, jak również większą przejrzystość i otwartość pracy ustawodawczej Rady dla kontroli publicznej.

Choć koordynacja wewnętrzna w państwach członkowskich jest i musi pozostać wyłącznym polem działania każdego rządu, to jednak skuteczna koordynacja ma bezpośredni wpływ na Funkcjonowanie i spójność Rady. A zatem we wspólnym i realnym interesie

państw członkowskich leży troska o zapewnienie, by ich wewnętrzna organizacja pozwoliła na skuteczniejsze funkcjonowanie Rady.

Skuteczny proces decyzyjny w Radzie wymaga, aby działania przygotowawcze były wykonane w sposób jak najbardziej racjonalny i oszczędny, przy zachowaniu zgodności z całą polityką unijną. Oznacza to planowanie wszystkich programów działań, wyraźne określenie roli COREPER-u oraz grup roboczych Rady, a także ulepszenie metod pracy ukierunkowanych na zapewnienie optymalnego wykorzystania infrastruktury i zasobów. Już teraz, a będzie to miało większe znaczenie w rozszerzonej Unii, należy w pełni wykorzystać ograniczony czas dostępny w czasie spotkań. Bez odpowiedniego wcześniejszego przygotowania i większej dyscypliny podczas debat plenarnych na wszystkich szczeblach, może się okazać, że dyskusje te będą zupełnie nieefektywne. Podczas spotkań delegacje powinny rozmawiać i negocjować na temat określonych możliwości, propozycji rozwiązań znanych problemów iub wyraźnie zdefmiowanych trudności. W tym kontekście szczególne znaczenie ma przygotowanie dokumentów - muszą mieć one jasną i przejrzystą formę. Prezydencja, w ramach swej szczególnej odpowiedzialności za kierowanie i prowadzenie dyskusji, powinna sama określić środki zapewniające odpowiednie metody pracy.

Prezydencja musi zachować ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie sprawami Rady. Wraz z upływem czasu odpowiedzialność ta znacznie wzrosła i nadal będzie wzrastać w miarę powiększania się Unii. Należy więc w optymalny sposób wykorzystać różne formy wsparcia ze strony następnej Prezydencji, „Trojki" i Sekretariatu Generalnego, aby odciążać aktualną Prezydencję w jej zadaniach. W związku ze wzrastającą liczbą członków Rady oraz coraz większą odpowiedzialnością Prezydencji, konieczna będzie również większa i bardziej otwarta pomoc Sekretariatu Generalnego dla Rady i Prezydencji.

Na koniec należy podkreślić znaczenie zagadnień praktycznych, takich jak urządzenie pomieszczeń, tłumaczenia pisemne i ustne, sporządzanie dokumentów są one kluczowe dla dobrej pracy Rady. Jeśli Rada ma nadal skutecznie funkcjonować, to potrzebne są na tym polu innowacyjne i praktyczne rozwiązania z poszanowaniem podstawowych zasad.

Zalecenia operacyjne zawarte w następnej części należy wprowadzić w życie możliwie jak najszybciej. W perspektywie średnioteminowej niektóre z nich muszą przed wdrożeniem zostać dopracowane przy uwzględnieniu procesu rozszerzania Unii. Ich celem jest spełnienie postulatu sformułowanego na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii odnośnie zgłaszania konkretnych propozycji usprawnienia funkcjonowania Rady w świetle rozszerzenia Unii. Zalecenia te muszą zostać zrealizowane za pomocą skutecznych form wdrażania prawa poprzez regulamin Rady. Ponadto, muszą im towarzyszyć praktyczne środki już stosowane przez Prezydencję oraz sekretarza generalnego, które w najbliższych latach należy utrwalić. Łącznym skutkiem zastosowania tych wszystkich środków powinno być odpowiednie przygotowanie Rady do przyjęcia w niedalekiej przyszłości nowych członków praktycznie bez wstrząsów.

Załącznik IV

Raporty Prezydencji na posiedzenie Rady Europejskiej w Hełsinkach: „Wzmocnienie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony" oraz „Pozamilitarne zarządzanie kryzysowe w Unii Europejskiej"

Prezydencja uznała za szczególnie ważny mandat udzielony jej przez Radę Europejską w Kolonii odnośnie wzmocnienia wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz podjęła prace nad wojskowymi i cywilnymi aspektami zarządzania kryzysowego. Wykonana praca opierała się na przepisach Traktatu o Unii Europejskiej oraz wiodących zasadach uzgodnionych w Kolonii. które zostały potem zatwierdzone przez państwa cztonkowskie.

W wyniku tych prac powstały dwa odrębne, ale wzajemnie się uzupełniające raporty przygotowane dla Rady Europejskiej. Przedstawiają one propozycje konkretnych przedsięwzięć i zawierają wytyczne dla dalszych działań, dzięki którym niezbędne decyzje będą mogły zapaść do końca 2000 r. W ten sposób uda się zrealizować cele wyznaczone w Kolonii. Podczas Prezydencji portugalskiej podjęte zostaną kroki mające na celu ustalenie, czy niezbędne są zmiany w Traktacie.

W celu przyjęcia na siebie odpowiedzialności za wszystkie zadania związane z zapobieganiem konfliktom oraz zarządzaniem kryzysowym określone w Traktacie UE, tzw. misje petersbergskie, państwa członkowskie podjęły decyzję o rozwoju bardziej skutecznego potencjału militarnego i utworzeniu dla tych celów nowych struktur politycznych i wojskowych. W tym kontekście celem Unii jest posiadanie autonomicznej zdolności podejmowania decyzji i w sytuacji, gdy NATO nie jest zaangażowane jako całość, zdolności organizowania i prowadzenia własnych operacji militarnych w odpowiedzi na kryzysy międzynarodowe.

W celu podjęcia tej odpowiedzialności Unia również usprawni i zwiększy skuteczność użycia cywinych środków zarządzania kryzysowego. W tej dziedzinie Unia i jej państwa członkowskie posiadają już znaczne doświadczenie. Szczególny nacisk zostanie położony na zdolność do szybkiego reagowania.

Wszystkie te środki będą stosowane jako wsparcie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Będą one umacniać i rozszerzać szeroko, rozumianą zewnętrzną rolę Unii. Wraz z umocnieniem i skoordynowaniem wojskowych oraz cywilnych środków reakcji w sytuacji kryzysowej, Unia będzie w stanie wykorzystywać pełną gamę instrumentów, począwszy od działalności dyplomatycznej, działań humanitarnych i środków ekonomicznych aż do powoływania cywilnych służb porządkowych oraz prowadzenia operacji militarnych.

Aneks 7

Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Nicea 7-9 grudnia 2000 r.

1. W dniach od 7 do 9 grudnia 2000 r. odbyło się spotkanie Rady Europejskiej w Nicei. Na początku konferencji Rada Europejska wymieniła poglądy na temat głównych tematów spotkania z przewodniczącą Parlamentu Europejskiego, panią Nicole Fontaine.

I. Karta Praw Podstawowych

2. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje wspólne ogłoszenie Karty Praw Podstawowych przez Radę UE, Parlament Europejski i Komisję Europejską, zawierającej w jednym tekście prawa obywatelskie, polityczne, ekonomiczne, społeczne i socjalne zapisane wcześniej w wielu różnych dokumentach międzynarodowych, europejskich i narodowych. Rada Europejska wyraża życzenie jak najszerszego rozpowszechnienia Karty wśród obywateli Unii Europejskiej. Zgodnie z wnioskami ze spotkania w Kolonii, moc prawna Karty będzie rozpatrzona w terminie późniejszym.

Funkcjonowanie instytucji

3. Rada Europejska zwraca uwagę na ważność wprowadzenia w życie uzgodnionych w Helsinkach zaleceń dotyczących funkcjonowania Rady UE oraz przyjmuje do wiadomości raport na temat nowej procedury kodecyzji. Rada Europejska podtrzymuje swoje zobowiązanie do wspierania reformy administracyjnej Komisji. Rada z satysfakcją odnotowuje środki przyjęte przez Radę UE i Komisję w celt. zwiększenia efektywności działań zewnętrznych Unii.

II. Rozszerzenie

4. Rada Europejska ponownie podkreśla historyczne i politycznie priorytetowe znaczenie procesu rozszerzenia Unii Europejskiej. Rada z zadowoleniem przyjmuje znaczący postęp dokonany w negocjacjach z krajami kandydującymi, szczególnie w okresie ostatnich miesięcy.

5. Rada Europejska uważa, że obecnie nadszedł czas nadania nowego tempa procesowi rozszerzenia i popiera wnioski Rady ds. Ogólnych z 4 grudnia 2000 r. dotyczące strategii zaproponowanej przez Komisję. Rada z zadowoleniem przyjmuje ponowne podkreślenie zasady różnicowania, polegającej na ocenianiu państw kandydujących na podstawie ich własnych osiągnięć oraz pozostawienie możliwości przyspieszania negocjacji w obszarach, w których istnieją zaległości. „Mapa drogowa" na następne 18 miesięcy ułatwi dalsze negocjacje z tym, że państwa kandydujące przygotowane najlepiej będą w stanie dokonać postępu na drodze negocjacji szybciej niż pozostałe.

6. W opinii Rady Europejskiej wspomniana strategia wraz z Konferencją Międzyrządową dotyczącą reformy instytucjonalnej pozwoli Unii, zgodnie z celem ustanowionym przez Radę Europejską z Helsinek, przyjmować nowe państwa członkowskie poczynając od końca 2002 r. Rada wyraża nadzieję, iż będą one mogły uczestniczyć w następnych wyborach do Parlamentu Europejskiego. W czerwcu 200I r. Rada Europejska w Goeteborgu oceni postęp we wdrażaniu nowej strategii w celu uzgodnienia niezbędnych wytycznych pozwalających ukończyć z sukcesem proces rozszerzenia.

7. Rada Europejska wysoko ceni wysiłek państw kandydujących włożony w ustanowienie warunków przyjęcia, wdrożenia oraz praktycznego stosowania *acquis*. Państwa te proszone są o kontynuowanie i przyspieszenie niezbędnych reform, w szczególności wzmacniania administracji, co pozwoli im być gotowymi do przystąpienia do Unii najszybciej, jak to możliwe. Rada Europejska wzywa Komisję do przedstawienia programu zwiększającego konkurencyjność gospodarczą regionów granicznych.

8. Rada Europejska odnotowuje raport Rady UE dotyczący strategii ustalania kursów przez kraje kandydujące. Strategie są zgodne z procesem akcesji, późniejszym przystąpieniem do europejskiego mechanizmu walutowego i ostatecznie przyjęciem euro. Rada z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie dialogu z krajami kandydującymi dotyczącego zagadnień gospodarczych i finansowych.

9. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje postęp dokonany we wdrażaniu strategii przedakcesyjnej dla Turcji. Rada wyraża zadowolenie z porozumienia osiągniętego podczas spotkania Rady 4 grudnia 2000 r. dotyczącego regulacji ramowej oraz „Partnerstwa dla Członkostwa". Rada podkreśla znaczenie „Partnerstwa" dla dalszego rozwoju stosunków Unii Europejskiej z Turcją w kierunku określonym we wnioskach Rady Europejskiej z Helsinek. Turcja proszona jest o szybkie przedstawienie narodowego programu przyjęcia *acquis* opartego na „Partnerstwie".

10. Konferencja Europejska na szczeblu szefów państw i rządów, która odbyła się 7 grudnia 2000 r., stanowiła okazję do głębokiej dyskusji na temat reformy instytucjonalnej oraz funkcjonowania Unii Europejskiej w długim okresie. Rada Europejska uważa Konferencję Europejską za wartościowe forum dialogu państw członkowskich oraz krajów oczekujących na członkostwo. Rada proponuje, aby w konferencjach uczestniczyły też państwa objęte procesem stabilizacyjnym i stowarzyszeniowym oraz członkowie EFTA.

III. Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

11. Rada Europejska przyjmuje raport Prezydencji, wraz z załącznikami, dotyczący europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

12. Rada Europejska zwraca się z prośbą do kolejnej Prezydencji oraz sekretarza generalnego/Wysokiego Przedstawiciela o podjęcie dalszych prac w ramach Rady ds. Ogólnych zgodnie z zadaniami wskazanymi w raporcie Prezydencji. Celem jest szybkie usprawnienie funkcjonowania Unii Europejskiej w tym zakresie. Niezbędne decyzje podjęte będą przez Radę Europejską w jak najszybszym terminie w 2001 r., a nie później niż na jej posiedzeniu w Laeken. Nadchodząca Prezydencja szwedzka proszona jest o złożenie raportu na ten temat Radzie Europejskiej w Goeteborgu.

IV. Nowy impuls dla Europy gospodarczej i społecznej

A. Europa społeczna

Europejska Agenda Społeczna

13. Rada Europejska przyjmuje Europejską Agendę Społeczną (patrz Załącznik I) określającą, zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z Lizbony i komunikatem Komisji, konkretne priorytety działań obejmujących wszystkie zagadnienia polityki społecznej, zgrupowanych w sześć kierunków strategicznych na okres następnych pięciu lat. Agenda stanowi ważny krok ku wzmocnieniu i unowocześnieniu europejskiego modelu społecznego, charakteryzującego się nierozerwalnym związkiem pomiędzy rozwojem gospodarczym a postępem społecznym.

14. Rada Europejska będzie dokonywała oceny wprowadzania Agendy w życie na podstawie raportów Komisji i Rady UE oraz regularnie uzupełnianych danych podczas jej każdego wiosennego posiedzenia, począwszy od marcowego spotkania w Sztokholmie. Rada Europejska zaprasza do brania udziału we wprowadzaniu w życie i monitoringu Agendy szczególnie partnerów społecznych. Coroczne spotkanie dotyczące implementacji odbędzie się przed wiosennym posiedzeniem Rady.

Europejska strategia zatrudnienia

15. Stopa wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej jest najkorzystniejsza na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat i w tym roku powinna osiągnąć 3,5%. Bezrobocie spada nieprzerwanie od 1997 r., w 2000 r. sięgając 8,7%, natomiast w 2001 r. nie powinno przekroczyć 8%. W ciągu tego samego okresu stopa zatrudnienia wzrosła z 60,7% do 62,1%.

16. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości propozycję Komisji dotyczącą wytycznych odnośnie zatrudnienia na rok 2001. Propozycja potwierdza średniookresowe podejście do zagadnienia zainicjowane podczas Rady Europejskiej w Luksemburgu. Wytyczne przywiązują dużą wagę do zwiększenia liczby kwantyfikowalnych wskaźników dostosowanych do cech jakościowych typowych dla różnych państw. Powinny one pozwolić na ocenę jakości zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości oraz ogólnego celu „kształcenia przez całe życie".

17. Rada Europejska popiera porozumienie osiągnięte w Radzie w sprawie wytycznych, indywidualnych rekomendacji dotyczących poszczególnych państw członkowskich oraz wspólnego raportu. Rada z zadowoleniem przyjmuje konstruktywne uczestnictwo Parlamentu Europejskiego oraz partnerów społecznych w pracach nad projektem, jak też zintegrowane podejście do problemu bezrobocia, uwzględniające zarówno aspekty gospodarcze, jak i edukacyjne.

Europejska strategia zwalczania zjawiska wykluczenia społecznego i wszystkich form dyskryminacji

18. Rada Europejska przyjmuje zatwierdzone przez Radę UE cele walki z biedą i wykluczeniem społecznym. Rada zaprasza państwa członkowskie do złożenia dwuletniego narodowego planu działania opartego na powyższych celach oraz określenia wskaźników i mechanizmów monitoringu działań w ramach planu do czerwca 2001 r.

(...)

Modernizacja świadczeń socjalnych

20. Rada Europejska odnotowuje raport Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla ds. Świadczeń Socjalnych nt. przyszłej ewolucji tych świadczeń, w szczególności emerytur i rent, oraz raport Komitetu Polityki Gospodarczej dotyczący konsekwencji finansowych starzenia się społeczeństw.

21. Rada Europejska popiera stanowisko Rady UE uwzględniające całościową ocenę trwałości i jakości systemów emerytalnych. Rada Europejska zaprasza państwa członkowskie, aby we współpracy z Komisją wymieniały doświadczenia oraz prezentowały swoje strategie narodowe w tym zakresie. Rezultaty wstępnego studium długookresowej wydolności systemów emerytalnych i rent powinny być gotowe przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Sztokholmie.

(...)

B. Europa oparta na innowacji i wiedzy

Mobilność studentów i nauczycieli

24. Rada Europejska przyjmuje Rezolucję zatwierdzoną przez Radę UE dotyczącą planu działania na rzecz zwiększenia mobilności. Rezolucja wzywa państwa członkowskie do polepszenia koordynacji wewnętrznej w celu wdrożenia 42 praktycznych zaleceń dotyczących administracyjnych, legislacyjnych, finansowych oraz społecznych aspektów mobilności. Środki te mają służyć zdeterminowaniu, zwiększeniu i demokratyzacji mobilności w Europie oraz promowaniu odpowiednich sposobów ich finansowania. Postęp w implementacji tych celów będzie oceniany co dwa lata.

Plan „eEuropa 2002"

25. Rada Europejska odnotowuje średniookresowe raporty Komisji i Rady UE analizujące postęp w implementacji Planu Działania „eEuropa 2002". Podczas posiedzenia w Sztokholmie Rada rozpatrzy wstępny raport dotyczący wkładu Planu w tworzenie społeczeństwa opartego na wiedzy, jak też priorytety dotyczące jego dalszego wdrażania. W świetle spotkania szefów służby cywilnej, które odbyło się w Strasburgu, oceniony zostanie również wkład Planu w modernizację służby cywilnej w państwach członkowskich.

Badania i innowacja

25. Rada Europejska odnotowuje postęp osiągnięty w tworzeniu „Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji". Rada widzi potrzebę kontynuacji działań zwiększających przejrzystość wyników badań oraz podnoszących atrakcyjność kariery naukowej. Rada przyjmuje do wiadomości wnioski Rady UE dotyczące instrumentów finansowych Wspólnoty dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz pierwszych rezultatów inicjatywy Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Innowacja 2000".

27. Rada Europejska wzywa Komisję do przedstawienia wstępnego raportu na temat postępu w tworzeniu „Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji" na posiedzeniu Rady w Sztokholmie.

28. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości złożony przez Komisję raport w sprawie projektu Galileo. W trakcie procesu uprawomocnienia finansowanie projektu oparte będzie na środkach z budżetu Wspólnoty i Europejskiej Agencji Badań Przestrzeni Kosmicznej. Implementacja i zarządzanie projektami wymagać będzie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Rada Europejska potwierdza wnioski ze swego posiedzenia w Kolonii, gdzie podkreślono rolę prywatnych środków w finansowaniu badań. Rada zaleca Radzie UE, aby zatwierdziła organizację projektu Galileo na spotkaniu 20 grudnia 2000 r., gwarantując m.in. efektywne zarządzanie finansami oraz zrównoważony udział wszystkich państw członkowskich.

(...)

V. Europa obywateli

A. Zdrowie i bezpieczeństwo konsumenta

35. Rada Europejska podkreśla potrzebę szybkiej i pełnej implementacji wprowadzonych w Traktacie Amsterdamskim zasad, zapewniających wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego zarówno w założeniach, jak i w praktyce wszystkich polityk i działań Wspólnoty.

W tym kontekście, Rada przyjmuje do wiadomości Rezolucję Rady UE odnośnie zasady ostrożności.

36. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości przedstawioną przez Komisję propozycję nowej regulacji, zawierającej ogólne zasady i podstawowe wymogi dotyczące prawa żywnościowego oraz ustanawiającej Europejską Władzę ds. Żywności (EWŻ). Polityka bezpiecznego żywienia musi dotyczyć całego łańcucha żywieniowego, zarówno w przypadku zwierząt, jak i ludzi. EWŻ musi mieć dostęp do najbardziej zaawansowanych badań naukowych, a także charakteryzować się niezależnością i przejrzystością. W ten sposób nowa instytucja przyczyni się do unikania sytuacji kryzysowych. Rada Europejska zwraca się do Rady UE i Parlamentu o przyspieszenie prac tak, aby EWŻ mogła rozpocząć działania już od początku 2002 r.

B. BSE

37. Rada Europejska przyjęła do wiadomości środki do walki z BSE zaaprobowane przez Radę UE. Należą do nich: wprowadzenie programów testowych, wstrzymanie stosowania mięsa i kości zwierzęcych w żywieniu zwierząt domowych oraz wycofanie innych materiałów uważanych za ryzykowne. W razie potrzeby lista może być rozszerzona. Wymienione środki powinny być wdrożone szybko i konsekwentnie w celu zapewnienia konsumentom trwałej gwarancji, iż wołowina dostępna na rynku jest bezpieczna. Skuteczna prewencja, diagnozowanie oraz leczenie BSE wymaga jeszcze bardziej intensywnych badań w zakresie medycyny ludzkiej i weterynarii.

38. Rada Europejska przyjęła do wiadomości dążenia Komisji do zaproponowania, w ścisłej zgodności z perspektywą finansową, środków poprawiających sytuację na rynku wołowiny, przeprowadzenia badań stad hodowlanych oraz szczegółowego przeanalizowania podaży i popytu na olej pochodzenia roślinnego i rośliny zawierające białka.

(...)

(...)

D. Środowisko naturalne (...)

Środowisko naturalne i trwały rozwój

43. Rada Europejska z zainteresowaniem odnotowuje raporty Rady UE dotyczące włączenia zasad ochrony środowiska do polityk gospodarczych. Rada bierze pod uwagę zalecenia aprobujące instrumenty ochrony środowiska oparte na zachętach, w szczególności obejmujące instrumenty podatkowe. Raporty stanowią ważny wkład w przygotowanie europejskiej strategii trwałego rozwoju, którą oceni Rada Europejska w Goeteborgu.

44. Rada Europejska z zainteresowaniem odnotowuje prace prowadzone w sprawie międzynarodowego zarządzania problemami środowiska naturalnego i możliwych rozwiązań obecnej sytuacji w krótkim i długim okresie, włączając możliwość ustanowienia światowej organizacji ochrony środowiska. Rada Europejska zaprasza Radę UE do kontynuowania dyskusji i przedstawienia szczegółowych propozycji w tym zakresie, jak też dotyczących przygotowań do szczytu Rio+10, na spotkaniu w Goeteborgu w czerwcu 2001 r.

(...)

G. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Walka z „praniem brudnych pieniędzy"

47. Unia Europejska powinna odgrywać w pełni swą rolę w międzynarodowej walce z „praniem brudnych pieniędzy". Osiągnięto porozumienie dotyczące najważniejszych

dokumentów, takich jak Dyrektywa i Decyzja Ramowa w sprawie „prania brudnych pieniędzy". Rada wzywa Komisję i Radę UE do wprowadzenia w życie wytycznych sformułowanych przez ministrów finansów, sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych 17 października 2000 r. Rada wzywa szczególnie do przyjęcia przewidzianych od czerwca 2000 r. środków przeciwdziałających temu procederowi w odniesieniu do obszarów nie współpracujących (w definicji GAFI).

Współpraca sądowa i policyjna

48. W celu usprawnienia ogłaszania orzeczeń sądowych w Unii Europejskiej, Rada UE proszona jest o szybkie przyjęcie środków zalecanych w programach dotyczących wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

49. Rada Europejska podtrzymuje potrzebę promowania współpracy operacyjnej kompetentnych władz państw członkowskich w zakresie kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej, w szczególności granic morskich, w celu hamowania nielegalnej imigracji. Rada z zainteresowaniem zapoznała się z listami premierów Hiszpanii i Włoch na ten temat. Rada zwraca się do Rady UE o przyjęcie inicjatyw w tym kierunku, włączając do nich, tam gdzie to wskazane, państwa kandydujące.

Azyl i imigracją

50. Rada Europejska odnotowuje postęp w zakresie wszystkich aspektów polityki uzgodnionych w Tampere: partnerstwa z państwami pochodzenia, integracji obywateli państw trzecich oraz kontroli migracji. Rada zwraca się o przyjęcie dokumentów dotyczących pozostałych problemów, takich jak walka z przemytem ludzi i nielegalna imigracja, zgodnie z wytycznymi sformułowanymi w Feirze. Rada Europejska odnotowuje również dwa komunikaty Komisji w sprawie polityki imigracyjnej i wspólnej procedury azylowej oraz zwraca się do Rady UE o rozpoczęcie dyskusji na te tematy w krótkim okresie.

(...)

Załącznik I

Europejska Agenda Społeczna

(...)

3. Wspólne wyzwania

Osiągnięcie pełnego zatrudnienia i wykorzystanie pełnego potencjału w zakresie dostępnych miejsc pracy

Tempo wzrostu gospodarczego Europy, wzmocnione przez reformy strukturalne, powinno umożliwić osiągnięcie celu pełnego zatrudnienia. Ta perspektywa wymaga ambitnych polityk w zakresie zwiększenia stopy zatrudnienia, zmniejszania różnic regionalnych i nierówności oraz zwiększania jakości pracy. (...)

Korzystanie z postępu technicznego

Szybkie zmiany technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz postęp naukowy sprawiają, iż każde państwo członkowskie, zgodnie z celem ustanowionym w Lizbonie, traktuje priorytetowo rozwinięcie gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy i innowacji, będących dziś źródłem wzrostu i rozwoju. (...)

Rozwijanie mobilności

Integracja gospodarcza i tworzenie wielonarodowych przedsiębiorstw wskazuje na wzmożoną mobilność mężczyzn i kobiet w Unii Europejskiej. Procesy te, dotyczące przede wszystkim młodych absolwentów wyższych uczelni oraz menedżerów, powinny być rozszerzone i objąć również inne grupy, szczególnie nauczycieli, badaczy i stażystów. (...)

Wykorzystanie integracji gospodarczej i walutowej

Ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz istnienie dużego rynku wewnętrznego przynosi większą przejrzystość, a także możliwość porównywania kosztów i cen. Proces integracji - dowód zwiększonej konkurencyjności wpłynie na restrukturyzację aparatu produkcji i zmiany sektorowe, które muszą być odpowiednio zarządzane oraz wsparte większym wysiłkiem włożonym w szkolenie pracowników i pomoc w uzyskiwaniu nowych umiejętności. Rozwinięcie. pozytywnego podejścia do zmian wymaga włączenia do tych procesów również przedsiębiorstw i pracowników. (...)

Sprostanie procesom starzenia się społeczeństwa

Wszystkie państwa członkowskie borykają się z wyzwaniem procesów starzenia się społeczeństwa. Prowadzenie odpowiedniej polityki wspierania rodzin i dzietności powinno być rozwinięte o nowe inicjatywy, obejmujące z jednej strony zwiększanie zatrudnienia wśród kobiet, zachęcanie do pozostania Unii Europejskiej. Rozwinąć wymianę doświadczeń dotyczących narodowych polityk integracji społecznej. (...)

h) Rozwinąć działania mające na celu pełniejszą integrację społeczną osób niepełnosprawnych, szczególnie w 2003 r. proklamowanym „Europejskim rokiem obywateli niepełnosprawnych".

(...)

IV. Modernizacja świadczeń socjalnych

Systemy świadczeń socjalnych są kluczowym elementem europejskiego modelu społecznego. Decydowanie o ich kształcie pozostaje w gestii poszczególnych państw członkowskich. Państwa stoją jednak przed wspólnymi wyzwaniami i aby im sprostać, konieczna jest wzmocniona współpraca państw członkowskich, szczególnie za pośrednictwem Komitetu ds. Świadczeń Socjalnych. (...)

a) Kontynuować współpracę i wymianę pomiędzy państwami członkowskimi w sprawie strategii mających gwarantować bezpieczne i godne emerytur. (...)

c) Przed 2003 r. przeprowadzić badania na temat, w jaki sposób zagwarantować wysoki i trwały poziom świadczeń socjalnych, biorąc pod uwagę wymogi solidarności i problem starzenia się społeczeństwa. (...)

V. Promowanie równego traktowania płci

Ustanowienie równości płci powinno być obecne w całej Agendzie Polityki Społecznej oraz poparte specyficznymi ustaleniami odnośnie dostępu kobiet do procesów podejmowania decyzji, wzmocnienia praw dotyczących równości i godzenia życia rodzinnego z zawodowym.

a) Włączyć koncepcje równości płci do wszystkich dziedzin, szczególnie obszarów objętych przez Agendę Polityki Społecznej, uwzględniając fazy formułowania, monitorowania i oceny polityki poprzez ustanowienie odpowiednich mechanizmów i narzędzi, takich jak oceny wpływu polityki na kwestie równego traktowania płci, narzędzi monitorowania i kryteriów oceny.

b) Zwiększyć dostęp kobiet do procesu podejmowania decyzji poprzez ustanowienie odpowiednich celów i czasowo określonych konkretnych zadań dla sektora publicznego, jak też dla sektora gospodarczego i społecznego w każdym państwie członkowskim.

c) Wprowadzić w życie komunikat Komisji „Ku wspólnotowej strategii ramowej dotyczącej równości płci (2001-2005)", ocenić zaproponowane poprawki do dyrektywy z 1976 r. w sprawie równego traktowania w kontekście konsekwencji ich przyjęcia oraz wzmocnić prawa dotyczące równości poprzez przyjęcie przed 2003 r. dyrektywy opartej na art 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w sprawie promowania równości płci w obszarach innych niż zatrudnienie i życie zawodowe.

d) Podnieść świadomość, wzmocnić wymianę i łączenie doświadczeń w szczególności poprzez utworzenie Europejskiego Instytutu Problemów Równości Płci oraz ustanowienie sieci ekspertów. Studium przygotowawcze w tej sprawie powinno być gotowe w 2001 r.

e) Rozwinąć i wzmocnić inicjatywy i działania mające na celu promowanie równości mężczyzn i kobiet w pracy szczególnie odnośnie wynagrodzeń. Rozwinąć inicjatywę dotyczącą przedsiębiorczości kobiet.

f) Polepszyć godzenie życia rodzinnego z zawodowym, w szczególności poprzez wspieranie opieki nad dziećmi i osobami wymagającymi pomocy.

VI. Wzmacnianie aspektów polityki społecznej związanych z rozszerzeniem i stosunkami zewnętrznymi Unii Europejskiej

Rozszerzenie i stosunki zewnętrzne są zarówno wyzwaniem, jak i szansą dla wspólnotowych działań w tym zakresie. Niezbędne jest dzielenie doświadczeń i strategii z państwami kandydującymi, w szczególności w celu lepszego sprostania wyzwaniu pełnego zatrudnienia i walki z wyłączeniem społecznym oraz promowaniu zintegrowanej agendy gospodarczej i społecznej, zgodnej z europejskim podejściem prezentowanym w różnych organizacjach międzynarodowych.

a) Przygotować się do rozszerzenia mając na uwadze popieranie postępu gospodarczego i społecznego w rozszerzonej Unii:

- zorganizować, z udziałem partnerów społecznych, regularną wymianę opinii na temat wszystkich aspektów polityki społecznej mających związek z rozszerzeniem;

- udzielić pomocy państwom kandydującym we wprowadzaniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia, realizacji celów walki z ubóstwem i wyłączeniem społecznym oraz wzmocnionej współpracy dotyczącej ochrony socjalnej;

- w tym kontekście wesprzeć znaczenie dialogu społecznego;

b) Rozwinąć wspólne podejście do międzynarodowych aspektów polityki społecznej w ramach instytucji międzynarodowych (ONZ, Światowa Organizacja Zdrowia, Rada Europy, Międzynarodowa Organizacja Pracy oraz, kiedy to możliwe, Światowa Organizacja Handlu i OECD);

c) Wzmocnić wymiar społeczny polityki współpracy zewnętrznej, głównie w zakresie walki z ubóstwem, rozwoju zdrowia i edukacji, biorąc pod uwagę aspekty równości płci (w szczególności w kontekście współpracy z państwami regionu Morza Śródziemnego).

(...)

