

Polska Akademia Nauk
Instytut Studiów Politycznych
Zakład Europy Środkowo-Wschodniej

Agnieszka Orzelska

**WPLYW KONFLIKTU W BYŁEJ JUGOSŁAWII
NA STOSUNKI STANÓW ZJEDNOCZONYCH
Z UNIĄ EUROPEJSKĄ
(1990-95)**

*Praca doktorska napisana pod kierunkiem
prof. dr. hab. Wojciecha Roszkowskiego*

Warszawa - 2002

strona autorki: www.transatlantyczne.pl

ROZDZIAŁ II

PRÓBA SAMODZIELNEGO ROZWIĄZANIA KONFLIKTU W BYŁEJ JUGOSŁAWII PRZEZ WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ PRZY POPARCIU STANÓW ZJEDNOCZONYCH.

1. **Zgodność polityki Wspólnoty Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w obliczu rozpadu SFRJ.**
2. **Inicjatywy Wspólnoty Europejskiej podjęte przy poparciu Stanów Zjednoczonych.**
3. **Rozbieżności wobec problemu uznania niepodległości Słowenii i Chorwacji.**

1. Zgodność polityki Wspólnoty Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w obliczu rozpadu SFRJ

Początkowa faza konfliktu (czerwiec 1991 - styczeń 1992) w byłej Jugosławii miała ogromne znaczenie dla stosunków Stanów Zjednoczonych ze Wspólnotą Europejską. Od zakończenia drugiej wojny światowej Amerykanie po raz pierwszy zdecydowali się nie angażować w rozwiązanie konfliktu na Starym Kontynencie. Wspólnota Europejska chętnie na to przystała, a Jacques Poos, minister spraw zagranicznych Luksemburga, oświadczył ambitnie: „oto jest godzina Europy, nie Amerykanów”¹.

Początkowo nic nie wskazywało na to, że wojna w byłej Jugosławii wkrótce doprowadzi do rozdzwieńków w stosunkach transatlantyckich. Do jesieni 1991 r. polityka Brukseli i Waszyngtonu wobec SFRJ była zgodna, a Stany Zjednoczone, obserwując z dystansu wysiłki WE, deklarowały jednoznaczne poparcie dla jej inicjatyw.

Zgodność stanowiska Brukseli i Waszyngtonu w obliczu rozpadu SFRJ potwierdza analiza zasad polityki amerykańskiej i wspólnotowej. Dokumenty wspólnotowe nieco różniły się od amerykańskich, a także między sobą, sformułowaniami i kolejnością wymienianych zasad, ale zawierały to samo przesłanie.

Polityka Stanów Zjednoczonych wobec SFRJ opierała się na poparciu dla:

- demokracji (bądź demokratyzacji)²,
- dialogu (oznaczającego rozwiązywanie sporów jedynie środkami pokojowymi),
- respektowania praw człowieka,
- przeprowadzenia reform rynkowych
- jedności SFRJ³.

1 „This is the hour of Europe, not the Americans”, *Financial Times*, June 1, 1991.

2 W niektórych dokumentach mówiono o poparciu dla „demokracji”, (np. „US Policy Toward Yugoslavia. Statement released by Department Spokesman Margaret Tutwiler. May 24, 1991”, *US Department of State Dispatch*, June 3, 1991), w innych zaś, w tym samym kontekście, dla „demokratyzacji” (np. Ralph Johnson, Principal Deputy Assistant Secretary for European and Canadian Affairs, „US Efforts to promote a peaceful settlement in Yugoslavia, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, Oct. 17, 1991”, *US Department of State Dispatch*, Oct. 21, 1991, s. 782).

3 „US Policy Toward Yugoslavia. Statement released by Department Spokesman Margaret Tutwiler, May 24, 1991”, *US Department of State Dispatch*, June 3, 1991.

W oświadczeniu wydanym 1 lipca 1991 r. stwierdzono, że „w czasie ostatnich miesięcy” WE i jej państwa członkowskie popierały:

- przemiany demokratyczne
- jedność i terytorialną integralność Jugosławii,
- przeprowadzenie reform rynkowych
- respektowanie praw człowieka, w tym praw mniejszości
- pokojowe rozwiązanie powstałego kryzysu zgodnie z zasadami Aktu Końcowego KBWE⁴.

Zarówno w Brukseli, jak i w Waszyngtonie, wielokrotnie podkreślano sprzeciw wobec użycia siły do rozwiązywania konfliktów,⁵ o czym mówią - choć nie wprost - przedstawione wyżej zasady.

US POLICY TOWARD YUGOSLAVIA. STATEMENT RELEASED BY DEPARTMENT SPOKESMAN MARGARET TUTWILER, MAY 24, 1991 (fragmenty)⁶:

US policy toward Yugoslavia is based on support for the interrelated objectives of democracy, dialogue, human rights, market reform, and unity.

- By democracy, we mean that all citizens of Yugoslavia should enjoy democratic rights and civil liberties and be able to represent themselves through free and fair elections.

- By dialogue, we mean that disputes between republics, ethnic groups, or individuals should be resolved only through peaceful means. We would be strongly opposed to any use of force or intimidation to settle

political differences, change external or internal borders, block democratic change, or impose a non-democratic unity.

4 „Statement at the CSCE experts meeting on national minorities, held in Geneva, 1 July 1991”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/200, 1 July 1991, European University Institute (Florence) and the Institut für Europäische Politik (Bonn), s. 329.

5 Zob. np. „Statement by an informal Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/093, March 26, 1991, s. 170; także: „Question No H-318/91 by Mr Roumeliotis concerning Community response to developments in the Balkans”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/114, April 17, 1991, s. 197; „Statement concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/126, May 8, 1991, s. 226.

⁶ „US Policy Toward Yugoslavia. Statement released by Department Spokesman Margaret Tutwiler, May 24, 1991”, *US Department of State Dispatch*, June 3, 1991.

- By human rights, we mean the standards of behavior laid down in international commitments to which Yugoslavia is a party, including the Helsinki Final Act and subsequent Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) documents. We attach particular importance to the provisions relating to the treatment of members of minorities.

- By market reforms, we mean that we support Yugoslavia's transition to a full market economy, open to private ownership and investment.

- By unity, we mean the territorial integrity of Yugoslavia within its present borders. We believe that the ethnic heterogeneity of most Yugoslav republics means that any dissolution of Yugoslavia is likely to exacerbate rather than resolve ethnic tensions.

We believe that unity, to be preserved, must be put on a new, democratic, mutually agreed basis. This can only be achieved through dialogue and the furtherance of democratic processes.

The United States will not encourage or reward secession; it will respect any framework, federal, confederal, or other, on which the people of Yugoslavia peacefully and democratically decide. We firmly believe that Yugoslavia's external or internal borders should not be changed unless by peaceful consensual means.

STATEMENT AT THE CSCE EXPERTS MEETING ON NATIONAL MINORITIES, HELD IN GENEVA, 1 JULY 1991⁷ (fragment):

The European Community and its Member States have in the course of the past months expressed support for democratic development, unity and territorial integrity of Yugoslavia, based on economic reforms, full application of human rights, including the rights of minorities, in all parts of Yugoslavia and the peaceful solution of the current crisis in accordance with the Principles of the Final Act.

O zgodności stanowiska WE i Stany Zjednoczone w początkowej fazie kryzysu w byłej Jugosławii najlepiej świadczy fakt, że 3 lipca 1991 r., a więc już po interwencji

⁷ „Statement at the CSCE experts meeting on national minorities, held in Geneva, 1 July 1991”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/200, 1 July 1991, European University Institute (Florence) and the Institut für Europäische Politik (Bonn), s. 329.

zbrojnej Jugosłowiańskiej Armii Ludowej związanej z proklamowaniem niepodległości przez Słowenię i Chorwację, w Waszyngtonie zostało wydane wspólne oświadczenie z okazji spotkania przedstawicieli WE i Stanów Zjednoczonych.

JOINT STATEMENT ON THE SITUATION IN YUGOSLAVIA, ISSUED AT THE OCCASION OF THE MEETING BETWEEN MINISTER VAN DEN BROEK, PRESIDENT-IN-OFFICE OF THE EC COUNCIL, AND THE VICE PRESIDENT OF THE COMMISSION, MR ANDRIESEN, WITH THE US SECRETARY OF STATE, MR JAMES BAKER⁸

The dangerous situation in Yugoslavia continues to worsen. Cease-fire agreements are not being respected. The Yugoslav military apparently has rejected civilian control. We condemn the continuing use of force, and particularly condemn any rejection by the military of civilian control. As the US and the EC have contended from the beginning of this crisis, only through peaceful dialogue can the Yugoslav peoples determine their own future. To make that possible, we call for:

- an immediate halt to the violence;
- military forces to return to their barracks immediately, and an immediate cease-fire.

We would support international observers going into Yugoslavia to monitor such a cease-fire. In order to provide a cooling off period and to permit negotiations to begin, we urge all leaders in Yugoslavia to exert maximum influence on armed forces of any kind throughout Yugoslavia and to refrain from the use of force or from provocative acts.

We have just discussed the steps we and others in the international community can take to address this critical situation. Cooling off actions are an essential first step. Only through negotiations and dialogue can bloodshed be avoided and the peoples of Yugoslavia decide their future political arrangements peacefully and democratically.

The US and the European Community, working together through the CSCE and with

⁸ „Joint statement on the situation in Yugoslavia, issued at the occasion of the meeting between Minister van den Broek, President-in-Office of the EC Council, and the Vice President of the Commission, Mr

others in the international community, will continue to seek to defuse this dangerous situation.

W myśl tego dokumentu obie strony od początku kryzysu uznawały, że ludy (*peoples*) Jugosławii mogą jedynie drogą dialogu określić swoją przyszłość. Szczególny nacisk położono na konieczność natychmiastowego zawieszenia broni, powrotu wojskowych do baz oraz zawieszenia broni, a także podkreślono, że jedynie poprzez dialog i negocjacje można uniknąć rozlewu krwi. Zadeklarowano, że Stany Zjednoczone i Wspólnota, działając razem w KBWE i wraz z innymi ze wspólnoty międzynarodowej, będą w dalszym ciągu dążyć do załagodzenia tej niebezpiecznej sytuacji. W tym oświadczeniu nie wspomniano o poparciu dla jedności SFRJ, wielokrotnie wyrażanym we wcześniejszych dokumentach WE i Stanów Zjednoczonych. Poparcie dla jedności Jugosławii miało związek ze znacznie szerszym i bardzo poważnym problemem dezintegracji, dotyczącym m.in. Związku Radzieckiego. W Waszyngtonie oraz w Brukseli uznawano, że w tej sprawie ich interesom najlepiej służyłoby wypracowanie ogólnych ram, mogących znaleźć zastosowanie nie tylko w przypadku Słowenii i Chorwacji, ale także np. wobec republik rozpadającego się ZSRR⁹. Chociaż w pierwszej połowie 1991 r. po obu stronach Atlantyku przeważało poparcie dla jedności Jugosławii, to zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych coraz częściej pojawiały się opinie o konieczności zmiany takiego stanowiska. W amerykańskiej administracji zwyciężył pogląd, że odejście od dotychczasowej polityki wobec Jugosławii, opartej na zasadach bezwarunkowego poparcia dla jedności tego kraju¹⁰ lub milczenie w tej sprawie zostałyby odebrane jako ingerencja w wewnętrzne sprawy niepodległego kraju, z którym Stany Zjednoczone łączyły przyjacielskie stosunki. Przedstawiciele administracji George'a Busha twierdzili, że rozpad Jugosławii raczej by zaostrzył aniżeli

Andriessen, with the US Secretary of State, Mr James Baker”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/202, Jul 3, 1991, <http://www.iue.it>

⁹ O stanowisku Stanów Zjednoczonych pisze James A. Baker III, with Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy*, New York: G. s. Putnam's Sons 1995, s. 638. Natomiast na forum WE przyjęto w grudniu 1991 r. wytyczne w sprawie uznania nowych państw w Europie Środkowej i w Związku Radzieckim, „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning the ‘Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union’”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/464, Dec. 16, 1991, s. 769.

rozwiązał napięcia na tle etnicznym¹¹. Stali na stanowisku, że nie będą zachęcać do secesji, jednakże dla zachowania jedności tego kraju należy stworzyć nowe, demokratyczne, wspólnie uzgodnione podstawy¹². Amerykanie sprzeciwiali się jakimkolwiek użyciu siły lub zastraszania w celu rozwiązywania problemów politycznych, zmiany granic wewnętrznych lub zewnętrznych, zablokowania przemian demokratycznych jak również w celu narzucenia jedności bez demokracji, co było bardzo ważnym elementem, stopniowo coraz bardziej eksponowanym.

W obliczu rozpadu SFRJ Wspólnota Europejska i Stany Zjednoczone wykazały dużą aktywność w kontaktach z Belgradem.

Bruksela proponowała przekształcenie porozumienia o współpracy z 1980 r. w układ stowarzyszeniowy, obejmujący m.in. dialog polityczny w pilnych sprawach z dziedziny stosunków dwustronnych i wielostronnych oraz ustanowienie rady stowarzyszeniowej. Było to jedno z trzech zagadnień (obok postępu reform politycznych w SFRJ oraz pomocy finansowej i technicznej) omawianych przykładowo w czasie wizyty premiera SFRJ Ante Markovicia w Brukseli w 8 marca 1990 r.¹³

Od 1990 r. Jugosławia mogła korzystać z programu pomocowego Grupy 24¹⁴, utworzonego w 1989 r. z inicjatywy prezydenta George'a Busha przez wszystkie 24 państwa należące do Organizacji ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), w tym 12 krajów WE oraz Stany Zjednoczone. Zadanie koordynowania międzynarodowej pomocy przypadło Komisji Europejskiej¹⁵. Program ten powstał z myślą o wspieraniu reform politycznych i gospodarczych w Polsce i na Węgrzech, a następnie został poszerzony o NRD, Czechosłowację, Bułgarię i Jugosławię¹⁶.

10 O nieograniczonym i bezwarunkowym poparciu Stanów Zjednoczonych dla jedności Jugosławii pisze przykładowo Dennison Rusinow, *Yugoslavia: Balkan breakup?*, „Foreign Affairs”, summer 1991, s. 144-145.

11 „US Policy Toward Yugoslavia. Statement released by Department Spokesman Margaret Tutwiler, May 24, 1991”, *US Department of State Dispatch*, June 3, 1991.

12 *Ibidem*.

13 *Bulletin of European Communities*, 3-1990, s. 57.

14 *Plan d'action pour l'assistance coordonnée du Groupe des 24 à la Bulgarie, la Tchecoslovaquie, la RDA, la Roumanie et la Yougoslavie*, *Commission des Communautés européennes*, SEC (90) 843 final, Brussels, May 2, 1990.

15 Szerzej na temat roli Komisji Europejskiej w koordynowaniu programu G 24: Simon J. Nutall, *The role of the Community. G24 and Phare*, w: *European Foreign Policy*, Oxford University Press, 2000, s. 76-84.

16 *Bulletin of European Communities*, 7/8-1990, s. 91.

W obliczu pogarszającej się sytuacji w SFRJ 29 - 30 maja 1991 r. udali się tam z wizytą oficjalną Jacques Santer, przewodniczący Rady Europejskiej i Jacques Delors, przewodniczący Komisji Europejskiej. Podkreślili swoje poparcie dla jedności tego kraju, obiecując pomoc finansową ze strony WE¹⁷. Komisja WE zaoferowała jej zwiększenie w ramach tzw. trzeciego protokołu finansowego¹⁸, podpisanego 24 czerwca 1991 r. (Data ta miała związek z tym, że drugi protokół finansowy, zawarty 10 grudnia 1987 r., wygasł właśnie w czerwcu 1991 r.¹⁹ Natomiast pierwszy protokół finansowy był związany z podpisaniem umowy o współpracy pomiędzy EWG a SFRJ w 1980 r.²⁰).

Stany Zjednoczone także przystąpiły do działania. 21 czerwca 1991 r. do Belgradu przybył James Baker²¹ i był on pierwszym amerykańskim sekretarzem stanu odwiedzającym Jugosławię od czasu wizyty George'a Shultza w grudniu 1985 r. Baker przyjechał do SFRJ z powodu poważnego zaniepokojenia sytuacją w tym kraju i „silnego pragnienia, aby zrobić wszystko co w naszej mocy, aby zapobiec tragedii”²². Wyraził sprzeciw Stanów Zjednoczonych wobec użycia siły lub zastraszania do rozwiązywania problemów politycznych. W rozmowach ze Słoweńcami i Chorwatami podkreślał, że jednostronne działania nie będą zaakceptowane, a wspólnota

¹⁷ Susan Woodward, *Balkan Tragedy*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995, s. 160. Simon J. Nutall, *op.cit.*, s. 196.

¹⁸ Zob. *Bulletin of European Communities*, 6-1991. Point 1.3.29. Jak pisze Simon J. Nutall „It provided for a total of 730 milion ECU in European Investment Bank loans over a period of five years, with possible additional 77 milion ECU from the EC Budget for an interest-rate subsidy for loans for transport infrastructure”. Nutall, *op.cit.*, s. 196.

¹⁹ Drugi protokół finansowy EWG z SFRJ obejmował pomoc finansową w wysokości 550 mln ECU. Była ona przeznaczona m.in. na budowę autostrad, tunelu łączącego Jugosławię z Austrią, modernizację sieci kolejowej. Zob.: *Information Report of the Section for External Relations, Trade and Development Policy on the Countries of Central and Eastern Europe: Yugoslavia*. Co-rapporteur: José Garcia Morales; expert: Eduardo del Pueyo Perez; European Communities, Economic and Social Committee, Section for external relations, trade and development policy, CES 492/90 fin, ESP/ET/FP/en, Brussels 1990, s. 11-12; zob. także: *Bulletin of European Communities 3-1990*, s. 79. Tekst źródłowy: „Second Protocol on financial cooperation between the EEC and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (signed on 10 December 1987, entered into force on 1 February 1988)”, *Protocols to the EEC-Yugoslavia Cooperation Agreement and other basic texts*, Brussels: Council of the European Communities 1991, s. 209-217.

²⁰ *Cooperation EEC-Yugoslavia. Compilation of texts, I, 1 January 1983 - 31 December 1984*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1985, s. 62-64.

²¹ „Secretary Baker. US concerns about the future of Yugoslavia. Excerpts from remarks at the Federation Palace, Belgrade, Yugoslavia, June 21, 1991”, *US Department of State Dispatch*, July 1, 1991, s. 468. Zob. także Warren Zimmermann, *Origins of a Catastrophe*, Times Books Random House 1996, s. 133.

²² „I went to Yugoslavia because of our serious concern about the situation there and our strong desire to do all that we can to avert disaster”. „Secretary Baker. Remarks at the Gannett Foundation dinner, Rosslyn, Virginia, June 26, 1991, First Amendment' Freedoms in Central and Eastern Europe”, *US Department of State Dispatch*, July 1, 1991, s. 463.

międzynarodowa nie pomoże tym, którzy w ten sposób doprowadzają do rozpadu państwa, zaznaczając jednocześnie, że WE i Stany Zjednoczone udzielą pomocy gospodarczej, by wspomóc pokojowe rozwiązanie²³. Odpowiadając na pytanie, czy Stany Zjednoczone zdecydują się uznać niepodległość Słowenii i Chorwacji, Baker stwierdził, że nie byłoby to zgodne z ich polityką, ponieważ ten problem powinien być rozwiązany w drodze negocjacji, a nie jednostronnych działań²⁴. Jego wizyta została odebrana jako dowód poparcia dla jedności SFRJ i tym samym dla Slobodana Miloševicia.

Wysiłki WE i Stanów Zjednoczonych, by nie dopuścić do rozpadu SFRJ, nie przyniosły pożądanego rezultatu. 25 czerwca 1991 r. Słowenia i Chorwacja proklamowały niepodległość. Słoweńcy szybko usunęli jugosłowiańskie symbole i flagi na granicach z Włochami, Austrią i Węgrami, zastępując je słoweńskimi. Ustawiono także przejścia graniczne na granicy z Chorwacją. To, co nastąpiło w kolejnych dniach, jest przedmiotem odmiennych ocen. Jedni twierdzą, że Jugosłowiańska Armia Ludowa (JAL) brutalnie zaatakowała Słowenię, ale przegrała, bowiem opierała się na błędnym założeniu, że wystarczy demonstracja siły, by zmienić stanowisko Lublany, a Słoweńcy nie stawiają zbrojnego oporu²⁵. Inni natomiast utrzymują, że Slobodan Milošević zgodził się w czasie poufnych rozmów z Milanem Kučanem na wyjście Słowenii z SFRJ i z tego powodu JAL wysłała tam tylko 2 tys. żołnierzy wobec słoweńskich sił liczących 35 tys.²⁶ Tak czy inaczej, w czasie tzw. wojny dziesięciodniowej Słowenii z Jugosłowiańską Armią Ludową, kontrolowaną przez Serbów, najkrótszej ze wszystkich wojen w byłej Jugosławii, zginęło kilkadziesiąt osób²⁷.

23 „While noting that the international community would not help those who would unilaterally tear the country apart, I stressed that the European Community and the United States would provide economic support toward a peaceful solution”. Baker, *The Politics...*, *op. cit.*, s. 480.

24 „Secretary Baker, US concerns about the future of Yugoslavia”, *op. cit.*, s. 468.

²⁵ James Gow, *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav Wars*, New York: Columbia University Press, 1997, s. 47.

²⁵ Laura Silber and Allan Little, *The Death of Yugoslavia*, Penguin Books, BBC Books 1995, s. 183.

²⁶ Zdaniem Warrena Zimmermanna: „To complete their victory, the Slovenes got support from (...) Slobodan Milošević. There's little possibly that they could have prevailed militarily had the JNA counterattacked with major reinforcements. It didn't, because Milošević made a deal with Milan Kučan providing for the JNA's withdrawal from Slovenia”, Zimmermann, *op. cit.*, s. 145.

²⁷ Dane dotyczące liczby ofiar się różnią i wynoszą: około 60-70 (Woodward, *op. cit.*, s. 146, Jerzy Stańczyk, *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie*, Warszawa: ISP PAN i Fundacja im. F. Eberta 1999, s. 291), 100 (Waldemar Szulik, *Konflikt w byłej Jugosławii*, „Sprawy Międzynarodowe”, styczeń-marzec 1997, s. 97) lub ponad 100 (*The New York Times* powołując się na źródła słoweńskie, *The New York Times*, June 28, 1991).

Znacznie bardziej dramatycznie rozwijała się sytuacja w Chorwacji, która w przeciwieństwie do Słowenii miała wspólną granicę z Serbią i liczną mniejszość serbską. Od lata 1991 r. prasa regularnie donosiła o starciach zbrojnych pomiędzy Chorwatami a Serbami²⁸. 39 dni trwało oblężenie Dubrownika przez Jugosłowiańską Armię Ludową, zakończone 8 listopada. Prawie dwa tygodnie później, po 86 dniach bombardowania z lądu i powietrza, padł Vukovar²⁹, leżący w Chorwacji we wschodniej Sławonii niedaleko granicy z Serbią. Dane dotyczące liczby ofiar poległych w walce pomiędzy Chorwatami a JAL były bardzo rozbieżne i wynosiły do listopada od 3 tys. do 7,5 tys.³⁰ Była Jugosławia została ogarnięta przez najbardziej krwawy konflikt w Europie od czasu II wojny światowej, zadając tym samym cios ideom Geорга Busha o pokojowym nowym porządku w Europie³¹. Konflikt w Chorwacji ucichł na kilka lat po przyjęciu w styczniu 1992 r. propozycji przedstawiciela ONZ Cyrusa Vance'a dotyczącej utworzenia trzech zdemilitaryzowanych stref ochronnych i rozmieszczenia tam kontyngentu sił pokojowych UNPROFOR (United Nations Protection Force)³².

Rozpad SFRJ oznaczał, że dotychczasowa polityka Stanów Zjednoczonych i WE oparta na zasadzie poparcia dla jedności tego kraju poniosła fiasko w obliczu nieustępliwości stron konfliktu jugosłowiańskiego. Dylemat, jakie kolejne kroki należy podjąć w nowo powstałej sytuacji, był poważnym wyzwaniem i testem dla stosunków transatlantyckich.

3. Inicjatywy Wspólnoty Europejskiej podjęte przy poparciu Stanów Zjednoczonych.

²⁸ Przykładowo: „In the worst clashes yet between Croats and Serbs, up to 30 people were reported and killed yesterday. Witnessess said dozens of corpses lay in fields, woods and bushes”, Louise Branson, „30 killed as wave of violence sweeps Croatia”, *Sunday Times*, Aug. 28, 1991; „There have been almost daily battles between the Croat National Guard and the Serb gunmen, with an average of several deaths every day”, Marc Champion, „Duke of the Chetniks opts for ‘amputation’”, *The Independent*, July 30, 1991; „Jagica joined dozens of civilians who have been killed in recent days as the Serbian guerrillas, sometimes backed by the Yugoslav army, sweep remorselessly across the republic”, Marcus Tanner, „Village buries its dead to the sound of gunfire”, *The Independent*, Aug. 3, 1991.

²⁹ Wstrząsający reportaż na temat oblężenia Vukovaru: Eduard Blech, „Zamordowane miasto”, *Prawo i Życie*, 14 XII 1991.

³⁰ *New York Times*, Nov. 21, 1991.

³¹ Richard Holbrooke, *To End a War*, New York: Random House 1998, s. 27.

³² Na temat tego rozwiązania, znanego też pod nazwą „plan Vance’a”, zob. Silber, Little, *op. cit.*, s. 217-218; Wiesław Walkiewicz, *Jugosławia*, Warszawa: Trio, 2000, s. 248.

W drugiej połowie 1991 r. Wspólnota Europejska przejawiała niezwykle wprost aktywność w polityce wobec byłej Jugosławii, mając poparcie Stanów Zjednoczonych, które same nie angażowały się w próby rozwiązania tego konfliktu. WE podejmowała różne inicjatywy, takie jak: doprowadzenie do zawarcia rozejmów, wysłanie misji trójki, doprowadzenie do przyjęcia deklaracji z Brioni, wysłanie misji monitoringowej, zorganizowanie konferencji w Hadze, ustanowienie komisji arbitrażowej, a także wprowadzenie embarga na broń oraz na sprzęt wojskowy na całą Jugosławię. Na forum WE pojawiały się także propozycje do podjęcia innych inicjatyw, jak np. zwrócenia się do Unii Zachodnioeuropejskiej (w sierpniu 1991 r.), ale nie doczekały się one realizacji.

1. Misja trójki

Początkowo Wspólnota Europejska, przy zdecydowanym poparciu Stanów Zjednoczonych, próbowała działać jako neutralny mediator. Jej pierwszą inicjatywą było wysłanie do Belgradu misji trójki, złożonej z trzech ministrów spraw zagranicznych: Jacquesa Poosa z Luksemburga, Gianni de Michelisa z Włoch oraz Hansa van den Broeka z Holandii z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej. Ich misja zakończyła się połowicznym sukcesem, bowiem udało się uzyskać zapewnienia o zawieszeniu broni, o zawieszeniu wcielania w życie skutków ogłoszenia niepodległości przez Słowenię i Chorwację oraz o wyborze Chorwata na stanowisko przewodniczącego prezydium federalnego SFRJ, ale porozumienie wynegocjowane przez trójkę w byłej Jugosławii nie było w praktyce przestrzegane.

Zdaniem Jamesa Bakera, Waszyngtonowi odpowiadało przejście przez WE odpowiedzialności za rozwiązanie kryzysu na Bałkanach, bo wydawało się, że jest ona w stanie sobie z nim poradzić³³. Jak argumentował, Jugosławia leżała w sercu Europy i europejskie interesy zostały bezpośrednio zagrożone, w przeciwieństwie do żywotnych interesów amerykańskich. Ponadto w obliczu bardzo ambitnych deklaracji polityków z WE Stany Zjednoczone z chęcią chciały przetestować rzeczywiste możliwości Europejskiej Współpracy Politycznej³⁴.

W związku w tym sekretarz stanu James Baker nie podejmował żadnych działań, które mogłyby implikować zaangażowanie Amerykanów w próby rozwiązania tego

³³ „The conflict seemed to be one the EC could manage.”, Baker, *The Politics...*, *op. cit.*, s. 636.

konfliktu. Odrzucił nawet propozycję Thomasa Nilesa z Departamentu Stanu, aby wysłać obserwatora rozmów pomiędzy stronami konfliktu w Jugosławii przeprowadzanych pod auspicjami WE³⁵.

2. Embargo na broń do byłej Jugosławii

Kolejna inicjatywa WE w istotnym stopniu wpłynęła na pogorszenie stosunków Brukseli i Waszyngtonu (o czym będzie mowa w dalszej części pracy), chociaż początkowo nic na to nie wskazywało. 5 lipca 1991 r. WE i jej państwa członkowskie zdecydowały wprowadzić embargo na broń i sprzęt wojskowy na całą byłą Jugosławię³⁶. Stany Zjednoczone poparły ten krok. 25 września 1991 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ, oczywiście z udziałem Amerykanów, także wprowadziła podobne embargo w rezolucji nr 713, uznawanej za jedną z najbardziej kontrowersyjnych w historii³⁷. Okazało się bowiem, że sprzyja ona Serbom, którzy przejęli kontrolę nad doskonale wyposażoną Jugosłowiańską Armią Ludową, dzięki czemu mieli bardzo dużą przewagę pod względem uzbrojenia. Początkowo embargo na broń najbardziej uderzało w katolicką Chorwację, ale w sumie ucierpieli z jego powodu przede wszystkim bośniaccy Muzułmanie.

3. Porozumienie z Brioni

Do najważniejszych inicjatyw dyplomatycznych podejmowanych przez WE w celu zakończeniu jugosłowiańskiego kryzysu należało podpisanie 7 lipca 1991 r. „Wspólnej deklaracji ze spotkania na wyspie Brioni w sprawie kryzysu w Jugosławii”³⁸, znanej jako porozumienie z Brioni. Był to rezultat kolejnej misji trójki wysłanej w celu „stworzenia właściwych warunków do negocjacji pokojowych”³⁹. We wspomnianym dokumencie postanowiono, że nie później niż 1 sierpnia 1991 r. bez warunków

34 *Ibidem*, s. 636-7.

35 Holbrooke, *op. cit.*, s. 29.

36 „Question No. 3247/91 by Ms Rawlings (ED) on European cooperation in sanctions against Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 92/117, March 24, 1992.

37 „But it was not seen as controversial when it was first suggested, and the motion was carried in Sept. 1991 with virtually no dissent and with the US government in lead”, David Owen, *Balkan Odyssey*, Harcourt Brace & Company 1995, s. 45.

38 „Joint declaration of the Brioni meeting on the Yugoslav crisis”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/204, July 7, 1991, s. 334.

wstępnych powinny się rozpocząć negocjacje na temat wszystkich aspektów przyszłości Jugosławii, na podstawie zasad Aktu Końcowego KBWE z Helsinek i Paryskiej Karty Nowej Europy. Ponadto „powinna zostać przywrócona sytuacja istniejąca przed 25 czerwca 1991 r. W okresie zawieszenia (na okres trzech miesięcy) [skutków ogłoszenia niepodległości] negocjacje powinny zostać zakończone.”⁴⁰ Na mocy porozumienia z Brioni utworzono także misję monitoringową WE we współpracy z KBWE, która według początkowych założeń miała liczyć od 30 do 50 nieuzbrojonych członków. Działali oni od 17 lipca 1991 r. w Słowenii, a późniejszym okresie w Chorwacji oraz w Bośni i Hercegowinie, mając za zadanie nadzorować realizację wynegocjowanych porozumień.

Deklaracja z Brioni nie przyniosła zakończenia konfliktu, jednak przyczyniła się do pewnego sukcesu: „na okres trzech miesięcy zawieszono wcielanie w życie skutków przyjęcia deklaracji o niepodległości przez Słowenię i Chorwację, a w Słowenii zakończyły się walki. Ta inicjatywa dyplomatyczna WE została uznana za sukces na scenie międzynarodowej i za krok w kierunku rozwoju Europejskiej Współpracy Politycznej”⁴¹.

4. Próba zwrócenia się do UZE

Gdy dotychczasowe środki okazały się nieskuteczne, na forum WE pojawiła się koncepcja wysłania sił zbrojnych w celu zapewnienia pokoju w byłej Jugosławii⁴². W związku z tym, że WE nie dysponowała własnymi siłami zbrojnymi, zwrócono się z taką propozycją do UZE⁴³, obejmującą wówczas dziewięć z dwunastu państw WE (poza

39 „The objective of the Troika mission was to create the appropriate conditions for a peaceful negotiation between all the parties”. *Ibidem*.

40 „The situation prevailing before 25 June 1991 shall be reestablished. Within the suspension period (of three months) negotiations shall be completed”. *Ibidem*, s. 336.

⁴¹ Agnieszka Orzelska, „Działania Wspólnoty Europejskiej w obliczu rozpadu byłej Jugosławii”, *Wspólnoty Europejskie - Biuletyn Informacyjny*, nr 9 (97) 1999, s. 14.

⁴² „According to Hans van den Broek (...) the interposition force was not to be an offensive force but a peace-keeping force made up of lightly armed soldiers with a strictly defensive role”, *The crisis in the former Yugoslavia. Working papers*, Luxembourg: The Directorate-General for Research, European Parliament, 1993, s. 64.

⁴³ „The Community and its Member States took note that the Member States of the Western European Union have decided to instruct their representatives to take stock of the present situation in Yugoslavia and to examine whether there is any contribution which the WEU could make to the maintenance of an agreed cease-fire”. „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/243, Aug. 6, 1991, s. 384.

Danią, Grecją⁴⁴ oraz Irlandią). Pomysł ten zyskał poparcie ze strony RFN (której jednak konstytucja zabraniała wysyłania żołnierzy poza obszar NATO), Francji, Holandii, ale napotkał zdecydowany sprzeciw Wielkiej Brytanii⁴⁵, wspieranej przez Stany Zjednoczone⁴⁶.

We wrześniu 1991 r. ministrowie spraw zagranicznych WE na nadzwyczajnym spotkaniu w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej ostatecznie oświadczyli, że „nie rozważa się żadnej militarnej interwencji.”⁴⁷ Okazało się zatem, że WE nie dysponuje siłami zbrojnymi, które można by w takiej sytuacji zastosować⁴⁸.

5. Konferencja w Hadze

Ważną inicjatywą WE podjętą we współpracy z KBWE było zorganizowanie konferencji pokojowej w Hadze rozpoczętej 7 września 1991 r. pod przewodnictwem lorda Carringtona. Wówczas niewielu dyplomatów zdawało sobie, jak bardzo skomplikowane i długotrwałe okażą się prowadzone tam negocjacje. Sam Peter Carrington spodziewał się, że wypracowanie porozumienia zajmie około dwóch miesięcy⁴⁹. WE próbowała nakłonić strony sporu do podjęcia negocjacji opartych na zasadzie, że jakiegokolwiek zmiany wewnętrznych lub międzynarodowych granic siłą są niedopuszczalne i ewentualne porozumienie musi zawierać gwarancje dla praw

⁴⁴ Grecja wstąpiła do UZE w 1995 r.

⁴⁵ *The crisis in the former Yugoslavia. Working papers, op. cit.*, s. 63

⁴⁶ Woodward, *op. cit.*, s. 174.

⁴⁷ „The Community and its Member States regret that the EC monitor mission is no longer able to perform its task in full. They therefore welcome that the Western European Union explores ways in which the activities of the monitors could be supported so as to make their work a more effective contribution to the peace-keeping effort. It is their understanding that no military intervention is contemplated.” „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/282, Sept. 19, 1991, s. 425.

⁴⁸ Na temat wysłania sił UZE latem 1991 zob. też. Stephanie Anderson, „EU, NATO, and CSCE responses to the Yugoslav crisis: testing Europe’s new security architecture”, *European Security*, London: Frank Cass volume 4, summer 1995, number 2; także zob. Woodward, *op. cit.*, s. 174; „This leads on to the Community’s second problem: its inability to play the sort of role it has been trying to attempt. There is talk of the Western European Union (WEU) becoming the „military arm” of the EC, ready to move in when ordered and send whatever forces required to keep the peace in Yugoslavia. But that is an aspiration, not reality”, Lawrence Freedman, „A catastrophe we must avoid”, *The Independent*, Aug. 6, 1991.

⁴⁹ Silber, Little, *op. cit.*, s. 209.

mniejszości we wszystkich republikach, a także uwzględniać ich prawowite interesy i aspiracje⁵⁰.

Chociaż, jak mówił Hans van den Broek, „rozmowy i strzelanina nie idą w parze”⁵¹, konferencja się toczyła, a Serbowie, kontrolujący Jugosłowiańską Armię Ludową, zdobywali kolejne obszary Chorwacji i do połowy września 1991 r. opanowali ponad 1/3 jej terytorium⁵². W takiej sytuacji obserwatorzy wysłani przez WE do Chorwacji musieli przyznać, że ich misja się nie powiodła⁵³.

Szansą na zażegnanie konfliktu w drodze negocjacji był plan pokojowy przedstawiony 18 października przez Carringtona, pod nazwą *Arrangements for General Settlement*, znany też jako *Carrington Draft Convention*⁵⁴, zawierający propozycje utworzenia stowarzyszenia suwerennych republik. Jednak Serbowie sprzeciwili się przyjęciu tego planu. W rezultacie w wyznaczonym na mocy porozumienia z Brioni okresie trzech miesięcy (do 7 października) nie zakończono negocjacji w sprawie zakończenia konfliktu.

6. Wprowadzenie sankcji

Z miesiąca na miesiąc konflikt w byłej Jugosławii przybierał na sile. Gdy pomimo kilkunastu zawartych rozejmów walki toczyły się w dalszym ciągu, 8 listopada 1991 r. zawieszono konferencję pokojową pod auspicjami WE i ogłoszono podjęcie dotkliwych sankcji wobec SFRJ, takich jak⁵⁵: zerwanie umowy o współpracy i handlu, przywrócenie ograniczeń ilościowych na tekstylia, usunięcie z listy beneficjentów

50 „The Conference will adopt arrangements (...) on the basis of the following principles: no unilateral change of borders by force, protection for the rights of all in Yugoslavia and full account to be taken of all legitimate concerns and aspirations”, „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/254, Sept. 3, 1991, s. 391. Zob. także: „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/243, Aug. 6, 1991, s. 384; także: „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning the situation in Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/247, Aug. 20, 1991, s. 386.

51 „Talking and shooting do not go together”, „Statement at the Conference on Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/258, Sept. 7, 1991, s. 395.

52 *The Scotsman*, Sept. 13, 1991.

53 „We have not achieved our goal”, stwierdził David Millar, brytyjski dyplomata i obserwator z ramienia WE, *The Independent*, Sept. 14, 1991.

54 „Peace Conference on Yugoslavia: Arrangements for General Settlement” [the so-called Carrington Draft Convention] - The Hague, 18 October 1991, [w:] Snežana Trifunovska (ed.), *Yugoslavia Through Documents. From its Creation to its Dissolution*, Catholic University Nijmegen, Martinus Nijhoff Publishers 1994, s. 357-365.

55 „Declaration by extraordinary EPC Ministerial Meeting on Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/349, Nov. 8, 1991, s. 585.

Ogólnego Systemu Preferencji (*General System of Preferences*), zawieszenie możliwości korzystania z programu PHARE, niezaproszenie na spotkanie państw grupy G-24, (tzn. programu pomocy finansowej dla krajów EŚW) odbywające się 11 listopada 1991 r. Ponadto WE zwróciła się do ONZ w celu wprowadzenia embarga na ropę i zwiększenia efektywności embarga na broń⁵⁶.

Chwilowo sankcje nałożone przez WE dotyczyły wszystkich republik byłej Jugosławii. Takie stanowisko spotkało się ze zdecydowaną krytyką m.in. ze strony Chorwatów, potępiających tę „nieuzasadnioną decyzję” podjętą wobec wszystkich republik, bez rozróżniania agresora i ofiar agresji⁵⁷. Kilka tygodni później, 2 grudnia 1991 r. WE postanowiła znieść sankcje wobec Słowenii, Chorwacji, Bośni i Hercegowiny oraz Macedonii, czyli republik, które zaakceptowały propozycje WE.

5. Dowody poparcia ze strony USA

Chociaż działania WE nie przynosiły pożądanych rezultatów, Stany Zjednoczone patrzyły na działania WE z dystansu i żaden amerykański negocjator nie włączył się do prowadzonych w ramach konferencji w Hadze rozmów⁵⁸. Waszyngton zasadniczo ograniczał swoje zaangażowanie do płaszczyzny deklaracyjnej, w tym do wydawania oświadczeń, w których popierano wysiłki WE⁵⁹. Pod koniec września 1991 r. sekretarz stanu James Baker zapewniał: „pochwalamy i zdecydowanie popieramy wysiłki Wspólnoty Europejskiej i jej państw członkowskich, i wysiłki członków KBWE mające na celu wprowadzenie zawieszenia broni, wysłanie obserwatorów, przeprowadzenie konferencji i powołanie komisji arbitrażowej w celu pokojowego rozwiązania wszystkich sporów. Będziemy w dalszym ciągu w pełni wspierać regionalne ustalenia

56 *Ibidem*, s. 586, zob. także: „Report to the Council of Europe”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/412, Nov. 26, 1991, s. 677.

57 *The crisis in the former Yugoslavia. Working papers*, *op. cit.*, s. 67.

58 Holbrooke, *op. cit.*, s. 30.

59 *Ibidem*. „Why we are supporting the EC's efforts, rather than taking the lead ourselves? In the first place, because we believe that Europe has the most at stake in the crisis, and because European leverage-economic as well as political-is, in general, greater than ours (...) We also support the EC's efforts because we believe it is appropriate for the EC to take the lead, and the nations of CSCE agreed to support the EC in that role”, „Ralph Johnson, Principal Deputy Assistant Secretary for European and Canadian Affairs, US Efforts to promote a peaceful settlement in Yugoslavia. Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, October 17, 1991”, *US Department of State Dispatch*, October 21, 1991, s. 783.

WE i KBWE, by osiągnąć te cele”⁶⁰. W tym stwierdzeniu nawiązano do zasady multilateralizmu, przeplatającej się w tym okresie w polityce Busha z zasadą unilateralizmu⁶¹.

W deklaracji z 18 października 1991 r. Stany Zjednoczone wraz z ZSRR wyraziły pełne poparcie dla wysiłków Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich, podejmowane „w ramach mandatu KBWE, polegające na prowadzeniu mediacji w sprawie pokojowego rozwiązania kryzysu w Jugosławii, w szczególności poprzez zorganizowanie konferencji w sprawie Jugosławii i procedury arbitrażowej ustanowionej w jej ramach”⁶². Jednocześnie zadeklarowały gotowość poparcia restrykcyjnych środków zastosowanych przez WE, by zwiększyć szanse na osiągnięcie porozumienia.

Pojawił się też nowy element - otóż we wspomnianym dokumencie WE i jej państwa członkowskie, Stany Zjednoczone i ZSRR wyraziły także poparcie dla wysiłków sekretarza generalnego ONZ, by zwiększyć szanse na pokojowe uregulowanie kryzysu w byłej Jugosławii⁶³. Jest to istotne z tego względu, że stopniowo ONZ włączała się do rozwiązania tego konfliktu, co oznaczało, że WE nie jest w stanie sama poradzić sobie z tym problemem.

Przedstawiciele WE i Stanów Zjednoczonych podchodzili jednak z rezerwą do zaangażowania ONZ. Hans van den Broek w rozmowie z Jamesem Bakerem w połowie września wyraził zaniepokojenie tym, że „ten konflikt wymyka się z rąk Wspólnoty i WE będzie musiała zaangażować Radę Bezpieczeństwa [Organizacji] Narodów Zjednoczonych”⁶⁴, a także wrażeniem, jakie to wywrze w sprawie zdolności Europy do

60 „We commend and strongly support the efforts of the European Community and its member states and the efforts of CSCE members to bring about a cease-fire, send observers, convene a conference, and bring about an arbitration commission for the peaceful resolution of all disputes. We will continue to support fully the regional arrangements of the EC and CSCE on behalf of these ends”, „Secretary Baker, Violent Crisis in Yugoslavia, Address before the UN Security Council, New York City, Sept. 25, 1991”, *US Department of State Dispatch*, Sept. 30, 1991, s. 724.

61 Pisz o tym Kiwerska, *op. cit.*, s. 40.

62 „Under mandate by the CSCE, to mediate a peaceful resolution to the Yugoslav crisis, in particular through the conference on Yugoslavia and the arbitration commission set up within its framework”, „Statement concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/312, Oct. 18, 1991, s. 512. Pełen tekst dokumentu zob. aneks nr 3.

63 *Ibidem*.

64 „Van Den Broek was also concerned that the conflict was slipping away from the Community, and that the EC would have to involve the United Nations Security Council”, Baker, *The Politics...*, *op. cit.*, s. 637.

pokonywania konfliktów „na jej własnym podwórku”⁶⁵. Ponadto na forum Rady Bezpieczeństwa należało się liczyć z zawetowaniem ewentualnej propozycji podjęcia działań przez Rosję, sympatyzującą z Serbami, bądź przez Chiny.

Dla Stanów Zjednoczonych włączenie ONZ oznaczało natomiast zwiększenie liczby aktorów zaangażowanych w rozwiązywanie konfliktu. Zdaniem Bakera, „WE miała własne problemy z zachowaniem spójnej polityki, a włączenie Narodów Zjednoczonych tylko skomplikowałoby sprawę”⁶⁶.

W listopadzie 1991 r. sekretarz generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali mianował Cyrusa Vance’a na negocjatora, który miał ściśle współpracować z Peterem Carringtonem. W związku z tym, że Vance był dawniej sekretarzem stanu USA, wielu sądziło, że oznaczało to zaangażowanie Stanów Zjednoczonych. Administracja Busha nie starała się zatrzeć tego wrażenia⁶⁷.

Rola Stanów Zjednoczonych w sprawie zażegnania kryzysu w byłej Jugosławii była jednak wówczas znikoma⁶⁸. W drugiej połowie 1991 r. Waszyngton nie wysunął żadnej istotnej inicjatywy, a jego działania miały bardzo ograniczony wymiar. Ambasador Warren Zimmermann w Belgradzie oraz przedstawiciele amerykańskiej administracji, w tym zastępca sekretarza stanu Lawrence Eagleburger, spotykali się z wieloma osobami odgrywającymi ważną rolę na jugosłowiańskiej scenie politycznej⁶⁹, ale te rozmowy niewiele dały.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego Stany Zjednoczone nie zrobiły więcej dla rozwiązania tego konfliktu, w październiku 1991 r. Ralph Johnson z Departamentu Stanu stwierdził, że „wspólnota światowa nie może powstrzymać Jugosłowian przed zabijaniem się nawzajem tak długo, jak są oni zdeterminowani tak czynić”⁷⁰. Dodał on, że jest nieprawdopodobne, aby jednostronne działanie podjęte przez Amerykanów

65 „He was also concerned about the impression this would leave regarding Europe’s ability to manage a conflict in its own backyard”. *Ibidem*.

66 „The EC was having its own problems maintaining a coherent policy; adding the United Nations to the mix would only complicate matters”. *Ibidem*, s. 638.

67 Holbrooke, *op. cit.*, s. 30.

68 Michael Brenner, „The United States Policy in Yugoslavia”, *Ridgway Papers*, No. 6, University of Pittsburgh, The Matthew B. Ridgway Centre for International Security Studies 1998, s. 4.

69 „Ralph Johnson, Principal Deputy Assistant Secretary for European and Canadian Affairs, US Efforts to promote a peaceful settlement in Yugoslavia. Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, October 17, 1991”, *US Department of State Dispatch*, October 21, 1991, s. 783.

przyniosły rozwiązanie konfliktu w Jugosławii i w związku z tym za najlepszą opcję dla Stanów Zjednoczonych uznano działanie w porozumieniu z WE i innymi państwami europejskimi we wcielaniu w życie szerokiej strategii, zawierającej sankcje ekonomiczne oraz korzyści, które by zachęciły wszystkie strony do poszukiwania pokojowego, a nie militarne rozwiązania sporów. Zdaniem przedstawicieli administracji amerykańskiej, takie podejście stwarzało największe szanse na powstrzymanie eskalacji tego konfliktu⁷¹.

7. Komisja arbitrażowa

Pełnym poparciem Stanów Zjednoczonych, a także ZSRR,⁷² cieszyła się kolejna inicjatywa WE, mianowicie powołanie komisji arbitrażowej⁷³, zwanej komisją Badintera. Zasiadali w niej przewodniczący sądów konstytucyjnych Francji, RFN, Włoch, Hiszpanii oraz Belgii⁷⁴. Uzgodniono, że przewodniczącym tej komisji będzie Robert Badinter, przewodniczący Francuskiego Sądu Konstytucyjnego, a jej siedzibą stanie się Paryż.

Komisja Badintera miała wydawać opinie prawne w celu usprawnienia procesu pokojowego w byłej Jugosławii. Przykładowo w opinii nr 1 stwierdzono, że

70 „The bottom line in the crisis, however, is that the world community cannot stop Yugoslavs from killing one another so long as they are determined to do so”. *Ibidem*, s. 782.

71 „The best option we have is to continue to act in concert with the EC and other European countries in implementing a broad strategy, possibly including economic sanctions and benefits, that will encourage all the parties in Yugoslavia to move toward peaceful rather than military resolution of their differences. We think this approach offers the best chance of stopping the Yugoslav tragedy”. *Ibidem*, s. 785.

72 „The US and the USSR reiterate their full support for the efforts of the European Community and its Member States, under mandate by the CSCE, to mediate a peaceful resolution to the Yugoslav crisis, in particular through the conference on Yugoslavia and the arbitration commission set up within its framework”, „Statement concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/312, Oct. 18, 1991, s. 512. Zob. aneks nr 3.

73 „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/254, Sept. 3, 1991, s. 390.

74 „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 21/252, Aug. 27, 1991. WE i jej państwa członkowskie wyznaczyły na członków Komisji Arbitrażowej przewodniczącego Francuskiego Sądu Konstytucyjnego Roberta Badintera, przewodniczącego Niemieckiego Sądu Federalnego Romana Herzoga oraz przewodniczącego Włoskiego Sądu Konstytucyjnego Aldo Corasaniti. Gdy na forum Prezydium Federacji Jugosłowiańskiej, mającym prawo do jednomyślnego mianowania dwóch pozostałych członków tej komisji, nie udało się osiągnąć porozumienia, członkowie wybrani przez WE wyznaczyli przewodniczącego Hiszpańskiego Sądu Konstytucyjnego Francisco Tomas Valiente oraz przewodniczącą Belgijskiego Sądu Arbitrażowego Irène Betry.

Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii znajduje się w procesie rozpadu⁷⁵, natomiast opinie nr 4, 5, 6 i 7 dotyczyły spraw związanych z uznaniem niepodległości republik jugosłowiańskich, o czym będzie mowa w następnej części tego rozdziału.

4. Rozbieżności pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Wspólnotą Europejską wobec problemu uznania niepodległości Słowenii i Chorwacji⁷⁶

Gdy po ogłoszeniu deklaracji niepodległości przez Chorwację i Słowenię 25 czerwca 1991 r. parlament federalny podjął decyzję o użyciu Jugosłowiańskiej Armii Ludowej, kilka państw europejskich zaczęło poważnie rozważać zmianę dotychczasowej polityki wobec SFRJ, opartej na poparciu jedności tego kraju. Jednak stanowisko Amerykanów pozostawało niezmienione. Nazajutrz po proklamowaniu niepodległości przez Słowenię i Chorwację sekretarz stanu James Baker oświadczył, że Stany Zjednoczone w dalszym ciągu opowiadają się za utrzymaniem terytorialnej jedności Jugosławii, ale „mogą popierać większą autonomię i suwerenność dla republik - inaczej mówiąc nową podstawę jedności Jugosławii - ale [osiągniętą] jedynie pokojowymi metodami, takimi jak negocjacje i dialog”⁷⁷.

Stany Zjednoczone naciskały na państwa europejskie, aby unikały podjęcia działań mogących zachęcać do secesji, chociaż zdaniem ostatniego amerykańskiego ambasadora w SFRJ, Warrena Zimmermanna, nie zrobiły wystarczająco dużo, aby temu zapobiec⁷⁸. Administracja Busha ostrzegła Austrię (aspirującą wówczas do członkostwa we WE) przed wspieraniem separatyzmów w Słowenii, natomiast Waszyngton apelował do krajów WE, by powstrzymały się z uznaniem niepodległości republik jugosłowiańskich. Prezydent George Bush podjął osobistą interwencję u kanclerza Helmuta Kohla w listopadzie 1991 r., ale miało to głównie znaczenie *pro*

75 „Conference on Yugoslavia, Arbitration Commission, Opinion no.1”, *International Legal Materials*, vol. XXXI, number 6, November 1992, s. 1494.

76 O argumentach za i przeciw uznaniu niepodległości Słowenii i Chorwacji przez Stany Zjednoczone i państwa WE zob. np.: Wayne Bert, *The Reluctant Superpower. United States' Policy in Bosnia, 1991-95*, London: Macmillan Press Ltd, 1997, s. 143-159.

77 „We can support greater autonomy and sovereignty for the republics - in other words a new basis for unity in Yugoslavia - but only through peaceful means such as negotiations and dialogue”, „Secretary Baker, Remarks at the Gannett Foundation dinner, Rosslyn, Virginia, June 26, 1991, First Amendment Freedoms in Central and Eastern Europe”, *US Department of State Dispatch*, July 1, 1991, s. 463.

78 Zimmermann, *op. cit.*, s. 177.

forma. Zdaniem Zimmermanna „to wystarczyło, aby pokazać, że coś zrobiliśmy, ale nie wystarczyło, aby przynieść efekty”⁷⁹.

Stopniowo w wypowiedziach przedstawicieli administracji amerykańskiej większy nacisk został położony na konieczność zaprzestania użycia siły oraz przyznania mieszkańcom Jugosławii prawa wyboru ich własnej przyszłości, a nie na konieczność zachowania terytorialnej integralności SFRJ.

Warto w tym kontekście zacytować oświadczenie Ralpha Johnsona z Departamentu Stanu z października 1991 r., który stwierdził, że „od początku fundamentalnym celem naszej polityki była demokracja, nie jedność”⁸⁰. Jednak, jak dodał, **„kiedy kryzys w Jugosławii się rozpoczął, zdecydowaliśmy się wyrazić poparcie zarówno dla jedności jak i dla demokracji, ponieważ sądziliśmy, że jedność stwarza najlepsze perspektywy dla demokracji i stabilności w całej Jugosławii. (...) W obliczu rozwoju sytuacji w Jugosławii w ciągu ostatniego roku przestaliśmy mówić o jedności, nie dlatego, że nie uważamy już, że jest to najlepsze rozwiązanie, ale ponieważ pogorszenie sytuacji sprawiło, że inne cele są pilniejsze: mianowicie zakończenie walk drogą trwałego zawieszenia broni oraz [wypracowanie porozumienia] możliwego do zaakceptowania przez wszystkie republiki”**⁸¹. [podkreślenie A.O.]

Jesienią 1991 r. Stany Zjednoczone stały na stanowisku, że największe nadzieje na stworzenie trwałego rozwiązania stwarza forma dobrowolnego stowarzyszenia, ale wyraźnie zaznaczono, że decyzja w tej sprawie należy do stron konfliktu. Podkreślano, że Amerykanie zaakceptują jakiegokolwiek porozumienie, osiągnięte pokojowo i demokratycznie, w drodze dialogu i negocjacji⁸².

Jednak droga do „jakiegokolwiek” porozumienia była odległa, natomiast z tygodnia na tydzień następowała eskalacja walk w Chorwacji. Stało się jasne, że przed 7

79 „It was enough to show that we had done something, but not enough to produce results”. Zimmermann, *op. cit.*, s. 171.

80 „From the beginning, our fundamental policy objective in Yugoslavia has been democracy, not unity.” „Ralph Johnson, US Efforts...”, *op. cit.*, s. 782.

81 „But when the Yugoslav crisis began, we decided to state our support for both unity and democracy because we believed that unity offered the best prospects for democracy and stability throughout Yugoslavia. (...) In light of developments over the last year in Yugoslavia, we have stopped talking about unity, not because we no longer think it the best solution, but because the deterioration of the situation has made other goals more immediate: namely, an end to the fighting through a durable cease-fire and an agreement to sit down and to hammer out a solution acceptable to all the republics”. *Ibidem*.

października nie uda się wypracować porozumienia i zakończyć negocjacji. W tej sytuacji Słowenia i Chorwacja oczekiwały uznania ich niepodległości, ale Amerykanie, podobnie jak niektóre państwa WE (w tym Francja i Wielka Brytania) sprzeciwiały się podjęciu takiego kroku.

W dniach 5-6 października Hans van den Broek zorganizował nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw WE w zamku Haar (*Castle de Haar*) w Haarzuilens⁸³. W myśl wydanego oświadczenia uzgodniono wówczas, że „powinno się szukać politycznego rozwiązania w perspektywie uznania niepodległości tych republik, które tego chcą, na końcu procesu negocjacyjnego przeprowadzonego w dobrej wierze i z udziałem wszystkich stron”⁸⁴. Zatem po raz pierwszy pojawiło się w oficjalnym dokumencie WE stwierdzenie o „perspektywie uznania niepodległości republik jugosłowiańskich”. Kilka dni później użyto tego samego sformułowania w oświadczeniu, w którym WE ostrzegała, że „konferencja będzie kontynuowana jedynie z udziałem kooperatywnych republik w celu osiągnięcia politycznego rozwiązania, mając w perspektywie uznanie niepodległości ubiegających się o to republik, na końcu procesu negocjacyjnego przeprowadzonego w dobrej wierze”⁸⁵.

W obliczu fiaska wysiłków dyplomatycznych i braku możliwości podjęcia interwencji militarnej coraz więcej argumentów przemawiało na korzyść polityki RFN, opowiadającej się za uznaniem niepodległości Słowenii i Chorwacji. Oficjalnie WE stała na stanowisku, że uznanie niepodległości republik może nastąpić jedynie w drodze negocjacji przeprowadzonych w dobrej wierze z udziałem wszystkich stron konfliktu, w ramach ogólnego porozumienia, zawierającego odpowiednie gwarancje ochrony praw człowieka i praw grup narodowych lub etnicznych⁸⁶. Natomiast Niemcy podkreślali, że

82 *Ibidem*.

83 Hans Dietrich Genscher, „De la Yougoslavie à la guerre en Croatie”, *Courrier International*, Sept. 29, 1995.

84 „A political solution should be sought in the perspective of recognition of independence of those republics wishing it, at the end of a negotiating process conducted in good faith and involving all parties”, „Statement by an informal meeting of Ministers of Foreign Affairs concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/296, Oct. 6, 1991, s. 476.

85 „The Conference will proceed with the co-operative republics to obtain a political solution, in the perspective of recognition of the independence of those republics wishing it, at the end of a negotiating process conducted in good faith”, „Statement concerning the situation in Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/328, Oct. 9, 1991, s. 541.

86 Przykładowo w deklaracji z 8 listopada 1991: „the EC and its member states reiterated their position that recognition of the republics could only be envisaged in the framework of an overall settlement”, „Declaration by extraordinary EPC Ministerial Meeting on Yugoslavia”, *European Political Cooperation*

negocjacje pokojowe już straciły sens, czego dowodem jest eskalacja wojny. Argumentowali, że czas przeznaczony na rokowania jest wykorzystywany przez Belgrad do wzmocnienia swej sytuacji przy pomocy sił zbrojnych⁸⁷.

Polityka Niemiec w sprawie uznania niepodległości Słowenii i Chorwacji różniła się od stanowisk innych państw WE. Niemcy zjednoczone w 1990 r. postrzegały te republiki jako kraje walczące o prawo do samostanowienia⁸⁸ i próbujące wyzwolić się z komunizmu⁸⁹. Liczna grupa emigrantów pochodzących z tego regionu, a także poczucie emocjonalnej bliskości z regionem Adriatyku, dobrze znanego ze względu na walory turystyczne⁹⁰, miały wpływ na silne poparcie przez opinię publiczną uznania niepodległości Słowenii i Chorwacji. Ponadto taka polityka RFN dawała kanclerzowi Helmutowi Kohlowi okazję do zademonstrowania, że pomimo pogłębiającej się integracji europejskiej, o czym świadczył Traktat o UE z Maastricht, Niemcy są w stanie prowadzić niezależną politykę.

Z jednej strony, rząd kanclerza Helmuta Kohla, w tym minister spraw zagranicznych Hans Dietrich Genscher, bezustannie nakłaniał inne państwa WE, aby zdobyły się na, jak to nazywano, „prewencyjne uznanie”⁹¹ Słowenii i Chorwacji. Argumentowano, że dzięki temu ten konflikt, postrzegany przez niektórych jako wojna domowa, stanie się wojną między państwami i zyska tym samym niepodważalny wymiar międzynarodowy, stwarzając podstawy prawne dla stron trzecich do przyścia z pomocą ofiarom agresji. Miałoby to pomóc nakłonić Serbów do kompromisu, którzy musieliby przestrzegać zasad prawa międzynarodowego, bo w przeciwnym razie staliby się wyrzutkiem społeczności międzynarodowej⁹².

Documentation Bulletin, No. 91/349, Nov. 8, 1991, s. 586. Zob. także „Statement by an informal meeting of Ministers of Foreign Affairs concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/296, Oct. 6, 1991, s. 476; „Report to the Council of Europe”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/412, Nov. 26, 1991, s. 680.

⁸⁷ Zob. Genscher cytowany przez Laurę Silber and Allana Little, *op. cit.*, s. 219.

⁸⁸ Na temat prawa do samostanowienia w prawie międzynarodowym, Władysław Czapliński, „Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990 - 1992)”, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar” 1998, s. 50 - 60.

⁸⁹ Gow, *op. cit.*, s. 166.

⁹⁰ Zob. Andreas G. Kintis, „The EU’s Foreign Policy and the War in Former Yugoslavia”, [w:] Martin Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London and Washington: Pinter 1997, s. 152.

⁹¹ „Preventive recognition”, Richard H. Ullman [w:] Richard H. Ullman (ed.), *The World and Yugoslavia’s Wars*, New York: A Council on Foreign Relations Book, 1996, s. 17.

⁹² *Ibidem*.

Z drugiej strony, przeciwnicy uznania Słowenii i Chorwacji podkreślali, że stanowisko Niemców jedynie zachęca Chorwatów do walki, a nie do prowadzenia negocjacji, a ponadto ożywia w Serbii pamięć o Niezależnym Państwie Chorwackim istniejącym w czasie II wojny światowej pod protektoratem faszystowskich Niemiec, a także o zbrodniach popełnionych przez ustaszy, dając pretekst do podsycania konfliktu⁹³.

Na tym etapie większość państw WE, podobnie jak i Stany Zjednoczone, nie chciało uznać niepodległości Słowenii i Chorwacji z również z innych powodów.

Po pierwsze, obawiano się, że rozpad SFRJ, bez względu na krwawą czy pokojową formę, stworzyłby precedens, który mógłby być wykorzystany m.in. przez dążące do niepodległości narody ZSRR⁹⁴ i niektóre kraje Europy Środkowo-Wschodniej, powodując efekt domina. W Stanach Zjednoczonych pojawiały się co prawda głosy, że nie należy się przejmować obawami Michaiła Gorbaczowa związanymi z tym, że rozpad Jugosławii stałby się złym precedensem dla ZSRR, bowiem Stany Zjednoczone mają „zerowy interes strategiczny w utrzymaniu imperium radzieckiego”⁹⁵. Jednak w administracji przeważało stanowisko, że Amerykanie mają żywotny interes w tym, aby nie dopuścić do rozpadu ZSRR, w szczególności niekontrolowanego i połączonego z wybuchem konfliktu zbrojnego, a przecież to rozpadające się imperium wciąż było potęgą militarną i dysponowało bronią nuklearną⁹⁶.

Po drugie, naruszenie istniejącego porządku wydawało się niebezpieczne zwłaszcza dla Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy Włoch, które same doświadczały problemów z ruchami separatystycznymi.

Po trzecie, na stanowisko Francji czy Wielkiej Brytanii wpłynęła obawa przed dominacją niemiecką w Europie Środkowo-Wschodniej. Niemcy, po zjednoczeniu nowa potęga europejska, a także Austria (która jeszcze nie należała do WE) dość wcześnie

93 David Gardnem, „Bonn’s Yugoslav ambitions sink in EC fudge”, *Financial Times*, December 18, 1991.

94 Zob. Brenner, *op. cit.*, s. 6.

95 „Nor should the United States be scared off by Gorbachev’s complaints that Yugoslavia’s breakup is a bad precedent for the USSR. On the contrary, we have a zero interest in preserving the Soviet empire”. „No More Sarajevos”, *National Review*, July 29, 1991, s. 14.

96 O obawach związanych z rozpadem ZSRR, w tym o kwestii ewentualnej utraty kontroli nad bronią jądrową zob. George Bush, Brent Scowcroft, *Świat przekształcony*, Warszawa: Politeja, 2000, s. 531 - 572.

rozważały możliwość uznania Chorwacji i Słowenii. Jednak ponieważ zarówno RFN, jak i Austrię łączyły silne historyczne więzy z tym regionem, ich argumenty były przyjmowane dość podejrzliwie.

Grecy mieli jeszcze inne powody, dla których z niechęcią odnosili się do koncepcji uznania niepodległości Słowenii i Chorwacji. Obawiali się, że taki krok zachęci Macedonię do proklamowania niepodległości i to państwo będzie wysuwać roszczenia do ich terytorium⁹⁷. W Atenach podkreślano, że „władze w Skopje” bezprawnie używają greckiej nazwy „Macedonia”, przynależnej jedynie prowincji na północy Grecji, oraz dokonują zakłamania historii⁹⁸. Ateny ponadto protestowały przeciwko przyjęciu słońca Verginy (symbolu królów macedońskich) jako godła i emblematu flagi państwowej. Grecja domagała się, aby „władze w Skopje” nie używały nazwy „Macedonia” ani żadnych symboli związanych z kulturą helleńską, a ponadto odzegnały się „od tekstów prawnych i manifestacji mówiących o zjednoczeniu Macedonii, tj. możliwości połączenia z Republiką [Macedonii] ziem zamieszkałych przez ludność słowiańską, a należących do Grecji i Bułgarii”⁹⁹.

Bardzo poważnym argumentem przemawiającym przeciwko uznaniu niepodległości Słowenii i Chorwacji była sytuacja pozostałych republik, w szczególności wielonarodowej Bośni i Hercegowiny, zmuszonej w takim przypadku do podjęcia wyboru: albo pozostać w państwie zdominowanym przez Serbów, albo proklamować niepodległość, co oznaczało groźbę rozprzestrzenienia się wojny na ten obszar. Szef brytyjskiej dyplomacji Douglas Hurd stwierdził: „Jeśli zbyt szybko uznamy te republiki, to ryzykujemy, że zburzymy kruchy pokój w Macedonii i w Bośni, ponieważ są one pod ogromną presją, by także starać się o uznanie niepodległości. Uznanie szeregu małych państw bałkańskich, bez ram zapewniających współpracę i ochronę mniejszości, nie będzie receptą na przyszłą stabilność”¹⁰⁰.

97 Hans Dietrich Genscher, „De la Yougoslavie ...”, *op. cit.*

98 „The Skopje authorities are systematically misappropriating the Greek name of Macedonia and distorting history”, „Question No H-986/91 by Mr Papoutsis concerning challenges to Greece from Skopje”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/393, Nov. 20, 1991, s. 650.

99 Irena Stawowy-Kawka, *Historia Macedonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków: Ossolineum 2000, s. 311.

100 „If we recognise the republics too soon, we risk detonating the fragile peace in Macedonia and Bosnia, since they will come under great pressure to seek independence, too. Recognition of a series of small Balkan countries, without a framework allowing for co-operation and protection of minorities, would not be a recipe for future stability”, Douglas Hurd, „Averting a Balkan tragedy”, *Times*, Dec. 3, 1991.

Ponadto argumentowano, że uznanie republik wytrąci ostatnią kartę przetargową w rokowaniach ze Slobodanem Miloševićem i przez to dalsze negocjacje stracą sens, natomiast „prawdziwe pokojowe rozwiązanie może być osiągnięte tylko poprzez negocjacje i porozumienie”¹⁰¹.

Jednak faktycznie do grudnia 1991 r. konferencja w Hadze znalazła się w impasie i stało się jasne, że wysiłki zmierzające do zaprowadzenia pokoju drogą negocjacji nie powiodły się.

16 grudnia 1991 r. wydawało się, że państwa WE osiągnęły kompromis w sprawie uznania niepodległości dawnych republik jugosłowiańskich. W tym dniu ministrowie spraw zagranicznych państw WE wydali oświadczenie pt. „Wytyczne w sprawie uznania nowych państw w Europie Wschodniej i w Związku Radzieckim”¹⁰², a także kolejne oświadczenie, dotyczące Jugosławii¹⁰³, w którym stwierdzono, że „Wspólnota Europejska i jej państwa członkowskie (...) przyjęły wspólne stanowisko w sprawie uznania republik jugosłowiańskich”¹⁰⁴. Ustalono, że wszystkie republiki jugosłowiańskie ubiegające się o uznanie ich niepodległości mogą przed 24 grudnia 1991 r. złożyć odpowiednie wnioski. Ich ocena należała do Komisji Badintera, która miała przed 15 stycznia 1992 r. wydać opinię, czy dana republika spełnia wymagane kryteria. Serbowie zdecydowanie potępili takie działania WE stwierdzając, że stanowią one ingerencję w sprawy wewnętrzne Jugosławii.

Nie zważając na przyjęte na forum WE ustalenia, 23 grudnia 1991 r. Niemcy ogłosiły decyzję o uznaniu niepodległości Słowenii i Chorwacji (bez względu na opinię Komisji Badintera) i nawiązaniu z nimi z dniem 15 stycznia 1992 r. stosunków dyplomatycznych. Wywołało to w Europie falę krytyki, a winą za ten krok w dużym stopniu odpowiedzialnością obarczono Hansa Dietricha Genschera, gdyż, jak przykładowo argumentowano, „jego niemalże obsesja związana ze zdobyciem dla

101 „Statement concerning the situation in Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/207, July 9, 1991, s. 355.

102 „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning the ‘Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union’”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/464, Dec. 16, 1991, s. 769.

103 „Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/465, Dec. 16, 1991, s. 770.

104 „The European Community and its Member States (...) adopted a common position with regard to the recognition of Yugoslav Republics.” *Ibidem*.

swego kraju przywódczej roli we Wschodniej i Środkowej Europie zaślepiała go na wrażliwość sojuszników, takich jak [Wielka] Brytania i Francja”¹⁰⁵.

Decyzja RFN spotkała się także z krytyką administracji Busha, bowiem położyła kres nadziei Amerykanów na znalezienie sposobu uniknięcia całkowitego rozpadu Jugosławii¹⁰⁶. Osobną kwestię stanowi fakt, że administracja Busha była zaskoczona nieoczekiwaną i bezprecedensową śmiałością, z jaką RFN przystąpiła do działania, zignorowała stanowisko sekretarza generalnego ONZ Javiera Pereza de Cuellar’a, Stanów Zjednoczonych oraz niektórych państw europejskich¹⁰⁷. Był to bardzo ważny moment w historii Europy i punkt zwrotny dla RFN na drodze do odzyskania statusu w pełni suwerennego państwa, nie obciążonego już ciężarem winy za dwie wojny światowe¹⁰⁸.

Decyzja RFN postawiła pozostałe kraje „Dwunastki” w kłopotliwej sytuacji. Po wydaniu opinii nr 4, 5, 6 i 7 przez Komisję Arbitrażową stały one przed poważnym dylematem. Problem polegał na tym, że komisja w Opinii nr 5 z 11 stycznia 1992 r.¹⁰⁹ nie zalecała uznania Chorwacji w najbliższym czasie, ponieważ prawo konstytucyjne tego państwa z 4 grudnia 1991 r. nie gwarantowało w wystarczającym stopniu praw mniejszości. Negatywną opinię nr 4 wydano także w sprawie Bośni i Hercegowiny¹¹⁰. Z drugiej strony w opinii nr 6 Komisja opowiedziała się za uznaniem Macedonii¹¹¹, która spełniała wszystkie kryteria, podobnie jak Słowenia w myśl opinii nr 7¹¹².

Jedenaście państw WE stało w obliczu konieczności wyboru: albo zgodnie z deklaracją z 16 grudnia 1991 r. uznać tylko te państwa, które spełniły według Komisji Badintera wymagane kryteria, albo kierować się przede wszystkim względami politycznymi. Przewodniczący Europejskiej Współpracy Politycznej, minister spraw

105 „His near obsession with establishing for his country a leading role in Eastern and Central Europe has blinded him both to the sensitivities of allies such as Britain and France and to the historically conditioned paranoia of Serbia”, Anne McElvoy, „Blundering in the Balkans. Germany’s naïve foreign policy is fuelling a war”, *Times*, Dec. 19, 1991.

106 Brenner, *op. cit.*, s. 8.

107 *Ibidem*, s. 7.

108 *Ibidem*.

109 „Conference on Yugoslavia, Arbitration Commission, Opinion no. 5”, *International Legal Materials*, vol. XXXI, number 6, Nov. 1992, s. 1504.

110 „Conference on Yugoslavia, Arbitration Commission, Opinion no. 4”, *International Legal Materials*, vol. XXXI, number 6, Nov. 1992, s. 1502.

111 „Conference on Yugoslavia, Arbitration Commission, Opinion no. 6”, *International Legal Materials*, vol. XXXI, number 6, Nov. 1992, s. 1511.

zagranicznych Portugalii Deus Pinheiro przemawiając w Parlamencie Europejskim zaznaczył, że uznanie w oczach państw WE miało dwa aspekty: prawny i polityczny, „oto dlaczego zwróciliśmy się po poradę prawną - chociaż taka porada nie powinna i faktycznie nie może być wiążąca, ponieważ, jak powiedziałem, uznanie lub nieuznanie jest prerogatywą indywidualnych suwerennych państw i odpowiedzialność za tę decyzję spoczywa na każdym państwie członkowskim”¹¹³.

Kraje „Dwunastki” nie były formalnie zobligowane do podjęcia takiej czy innej decyzji w tej sprawie, ponieważ sprawy polityki zagranicznej pozostawały całkowicie w ich kompetencji. Istniejąca wówczas Europejska Współpraca Polityczna była bowiem bardzo luźną strukturą. RFN mogła zatem uznać te republiki, które chciała, bowiem, jak stwierdził Deus Pinheiro: „nic w Traktacie Rzymskim, nawet zrewidowanym w Maastricht, nie obliguje państw członkowskich do podjęcia tej decyzji wspólnie. Oczywiście, jakiegokolwiek działanie podjęte wspólnie przez Dwunastkę wobec Jugosławii będzie miało większą wagę i będzie stanowiło pozytywny krok ku Unii Europejskiej”¹¹⁴.

W ówczesnym czasie, gdy parafowany grudniu 1991 r. Traktat o UE czekał na podpisanie, kluczowe znaczenie dla „Dwunastki” miało zachowanie jedności. Zdaniem Stanley’a Hoffmana, „w grudniu 1991 r. głównym problemem była nie przyszłość Jugosławii ani nawet skuteczność WE w [rozwiązywaniu] pierwszego ważnego kryzysu w powojennej Europie; [tym problemem] było natomiast zachowanie pozorów jedności pomiędzy 12 członkami”¹¹⁵. Było natomiast jasne, że gdyby WE chciała uznać tylko

112 „Conference on Yugoslavia, Arbitration Commission, Opinion no. 7”, *International Legal Materials*, vol. XXXI, number 6, Nov. 1992, s. 1517.

113 „That is why we sought legal advice - although such advice should not and indeed cannot be binding, to the extent that, as I said, recognition or non-recognition is the prerogative of individual sovereign states, and it is the responsibility of each Member State to decide as it sees fit”, „Question No H-1245/91 by Mr Ephremidis on the selective lifting of sanctions on Yugoslavia”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 91/015, Jan. 15, 1992, s. 78.

114 „Nothing in the Treaty of Rome, even as revised at Maastricht, obliges the Member States to take this decision jointly. Of course, any action taken jointly by the Twelve with regard to Yugoslavia will have added weight and will represent a positive step towards European Union”. Ibidem. Zob. także: „Statement on the Situation in Bosnia and Herzegovina”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 92/169, May 12, 1992, s. 226.

115 „In December 1991 the main consideration was not the future of Yugoslavia, or even the effectiveness of the EC in this first major postwar crisis in Europe; it was the preservation of the appearance of unity among 12 members”, Stanley Hoffman „Yugoslavia: Implications for Europe and for European Institutions”, [w:] Richard H. Ullman (ed.), *The World and Yugoslavia's Wars*, op. cit., s. 111.

dwie republiki rekomendowane przez Komisję Badintera (tj. Słowenię i Macedonię), to powstałby poważny problem, bowiem Niemcy postanowiły uznać Chorwację i Słowenię bez względu na stanowisko pozostałych państw WE, a Grecja w przypadku podjęcia takiej decyzji wobec Macedonii mogła zawetować Traktat z Maastricht¹¹⁶.

Ostatecznie pomimo licznych kontrowersji we wspólnym oświadczeniu z 15 stycznia 1992 r. stwierdzono, że „zgodnie z deklaracją przyjętą 16 grudnia 1991 r. (...) w świetle zaleceń Komisji Arbitrażowej, Wspólnota i jej państwa członkowskie zadecydowały, że (...) uznają niepodległość Słowenii i Chorwacji”¹¹⁷. Warto zwrócić uwagę, że w tym kontekście termin „w świetle” nie oznacza bynajmniej „w zgodzie”. Natomiast z powodu zastrzeżeń Grecji do Macedonii, niepodległość tej republiki nie została uznana. Ostatecznie jedność „Dwunastki” została zatem zachowana, ale sposób, w jaki udało się to osiągnąć, sprawił, że trudno mówić o jej prawdziwym sukcesie.

Reasumując, 16 grudnia 1991 r. „Dwunastka” i jej państwa członkowskie deklarowały, że osiągnięto wspólne stanowisko wobec uznania niepodległości republik jugosłowiańskich spełniających określone kryteria, co podlegało ocenie Komisji Arbitrażowej, powołanej przez tę samą WE. Chociaż w ocenie tej Komisji jedynie Słowenia i Macedonia spełniły wymagane kryteria, to 15 stycznia 1992 r. WE podjęła decyzję o uznaniu Chorwacji i Słowenii, co mogło się wydawać niespójne z jej dotychczasową polityką.

Pomimo wszystko udało się jednak zademonstrować światu, że państwa WE potrafią zachować jedność i dlatego w momencie, gdy RFN wyłamała się z szeregu i podjęła bardzo kontrowersyjną decyzję o uznaniu Słowenii i Chorwacji, a Grecja wetowała uznanie Macedonii, pozostałe kraje WE się do nich dostosowały. Zachowanie

116 Jak pisze Nicole Gnesotto: „Among the Europeans, the success of the Maastricht Treaty was equally an absolute priority, and up until the last moment its signature by Greece was conditional upon the Twelve not recognising Macedonia”, „Lessons of Yugoslavia”, *Chaillot Paper* 14, Institute for Security Studies, Western European Union, www.weu.int/institute/chaillot

117 „In conformity with the declaration on 16 December on the recognition of states and its application to Yugoslavia, and in the light of the advice of the Arbitration Commission, the Community and its Member States have now decided, in accordance with these provisions and in accordance with their respective procedures, to proceed with the recognition of Slovenia and Croatia (...) With regard to the two other Republics which have expressed their wish to become independent, there are still important matters to be addressed before a similar step by the Community and its Member States will be taken”, „Statement on the recognition of Yugoslav republics”, *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, No. 92/009, Jan. 15, 1991, s. 71.

jedności tuż przed podpisaniem Traktatu o UE z Maastricht miało dla nich większe znaczenie aniżeli inne interesy związane z konfliktem w byłej Jugosławii.

Jedności w tej samej, bardzo istotnej kwestii, dotyczącej szerszego problemu dezintegracji, nie udało się zachować nawet pozornie na płaszczyźnie stosunków transatlantyckich. Co prawda, w myśl słów Warrena Zimmermanna było kwestią czasu, kiedy Waszyngton, dołączając do państw europejskich, uzna niepodległość Słowenii i Chorwacji¹¹⁸, a Stany Zjednoczone wraz ze WE znów będą próbowały mówić jednym głosem. Jest to bardzo istotne stwierdzenie, bowiem świadczy o tym, że nie zagrażał na tym tle trwały rozdźwięk pomiędzy Waszyngtonem a Brukselą.

118 „Since Europe has decided to recognize the Yugoslav republics, American recognition is inevitable, just a matter of time”, Zimmermann, *op. cit.*, s. 187.