

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](http://www.transatlantyczne.pl)

## ROZDZIAŁ V

### WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA UE W ZDERZENIU Z RZECZYWISTOŚCIĄ.

- 1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w Traktacie o UE z Maastricht.**
- 2. Fiasko Planu Działania UE (*EU Action Plan*).**
- 3. Włączenie się Stanów Zjednoczonych do wysiłków pokojowych.**
- 4. Powstanie Grupy Kontaktowej przypieczętowaniem fiaska Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.**

## 1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w Traktacie o UE z Maastricht

1 listopada 1993 r. miał być momentem przełomowym w procesie integracji, gdyż wówczas wszedł w życie Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht<sup>1</sup>. Oznaczało to m.in. początek funkcjonowania Unii Europejskiej, dysponującej Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), która zastąpiła Europejską Współpracę Polityczną<sup>2</sup>. WPZiB stała się jednym z trzech filarów<sup>3</sup>, na których opierała się UE, dążąca (w myśl art. B) do potwierdzenia swej tożsamości na arenie międzynarodowej.

Cele WPZiB, przedstawione w artykule J.1 w tytule V, były bardzo ambitne. Należały do nich: „ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii Europejskiej, umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach; zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego z Helsinek i z celami Paryskiej Karty; popieranie współpracy

---

<sup>1</sup> Na temat WPZiB: Marie-Françoise Durand, Álvaro de Vasconcelos (red.), *La PESC*, Paris: Presses de Sciences Po, 1998; Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tarvarent, Wolfgang Wessels (red.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, London: Lynne Rienner Publishers, Boulder 1996; Martin Holland (red.), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London and Washington: Pinter 1997; Joanna Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego 2001; Stanisław L. Stebelski, „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej”, *Sprawy Międzynarodowe*, 1997, nr 3.

<sup>2</sup> Europejska Współpraca Polityczna formalnie powstała 27 października 1970 r., wraz z przyjęciem przez ministrów spraw zagranicznych WE tzw. raportu luksemburskiego Etienne Davignona. Zob. S. Nutall: „Two decades of EPC Performance”, [w:] Regelsberger, Schoutheete de Tarvarent, Wessels, (red.), *op. cit.* Podstawy prawne EWP określono w Jednolitym Akcie Europejskim w 1986 r. Tekst JAE z omówieniem: Jan Barcz, Andrzej Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa: PISM 1991, s. 71-142.

<sup>3</sup> Traktat o Unii Europejskiej wprowadził trzy filary na których opiera się UE. Za takim rozwiązaniem, popieranym przez grupę zwolenników koncepcji tzw. świątyni wspartej na filarach o różnym zakresie „uponarodowienia” sposobu współpracy, opowiadały się głównie Wielka Brytania, Irlandia i Francja. Druga koncepcja tzw. drzewa zakładała, że całokształt współpracy w ramach Unii miałby się opierać na jednym pniu, dzięki czemu proces decyzyjny byłby faktycznie skupiony na szczeblu wspólnotowym. Ostatecznie zwyciężyła pierwsza koncepcja i polityka zagraniczna została zapisana w drugim filarze. Jest on, podobnie jak trzeci filar obejmujący wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, oparty na współpracy międzyrządowej. Natomiast w sprawach objętych pierwszym filarem decyzje są podejmowane według procedury opartej na Traktatach o Wspólnotach. Zob. Ewa Synowiec, „Zarys historii Wspólnot Europejskich”, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska i Ewa Synowiec: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego 1997, s. 15-16.

międzynarodowej; rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>4</sup>.

Najważniejsze decyzje w dziedzinie WPZiB podejmowano jednomyślnie, co w znacznym stopniu osłabiało jej skuteczność. Możliwość głosowania większościowego dopuszczono w kwestiach proceduralnych oraz w sprawach określonych przez samą Radę UE jako wymagające większości kwalifikowanej (art. J.8.2, art. J.3.2). Było to „jedyne odstępstwo od zasady consensusu przy podejmowaniu decyzji przez Radę w sprawach merytorycznych dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”<sup>5</sup>.

W myśl Traktatu z Maastricht, Unia realizowała cele WPZiB poprzez wzajemne informowanie się państw członkowskich oraz konsultacje na forum Rady UE we wszelkich kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa o znaczeniu ogólnym. Miało to służyć jak największej skuteczności połączonych wpływów państw członkowskich dzięki zgodnemu i zbieżnemu działaniu. Kluczowe znaczenie dla realizacji WPZiB przypisano tzw. wspólnym stanowiskom oraz wspólnym działaniom, chociaż postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej nie określały w sposób precyzyjny ich istoty ani wzajemnej hierarchii.

Od wejścia w życie Traktatu o UE w listopadzie 1993 r. do końca 1995 r. przyjęto osiem wspólnych stanowisk w sprawie byłej Jugosławii, w większości związanych z sankcjami dotyczącymi Serbii i Czarnogóry, a także jedenaście wspólnych działań w sprawie byłej Jugosławii.

**LISTA WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ UE DOTYCZĄCYCH BYŁEJ JUGOSŁAWII  
(ZATWIERDZONYCH OD WEJŚCIA W ŻYCIE TRAKTATU O UNII  
EUROPEJSKIEJ W LISTOPADZIE 1993 DO GRUDNIA 1995)**

<sup>4</sup> „Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej”, [w:] Władysław Czapliński, Rudolf Ostrihansky, Anna Wyrozumska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, Warszawa: Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar 1996, s. 133.

<sup>5</sup> Stanisław Parzymies, „Współpraca polityczna w Unii Europejskiej”, *Sprawy Międzynarodowe*, 1994, nr 1, s. 42.

1. Decyzja Rady dotycząca wspólnego działania podjęta przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wsparcia dla konwojów z pomocą humanitarną dla Bośni-Hercegowiny.

*Data: 8.11.93*

*Numer decyzji: 93/603/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L286 (20.11.93)*

2. Decyzja Rady uzupełniająca wspólne działanie w zakresie konwojów z pomocą humanitarną dla Bośni-Hercegowiny.

*Data: 20.12.93*

*Numer decyzji: 93/729/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L339 (31.12.93)*

3. Decyzja Rady rozszerzająca zastosowanie decyzji 93/603/CFSP dotyczącej wspólnego działania podjętego przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wsparcia konwojów z pomocą humanitarną dla Bośni-Hercegowiny.

*Data: 7.3.94*

*Numer decyzji: 94/158/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L70 (12.3.94)*

4. Decyzja Rady dostosowująca i rozszerzająca zastosowanie decyzji 93/603/CFSP dotyczącej wspólnego działania podjętego przez Radę na podstawie artykułu J. 3 w sprawie konwojów z pomocą humanitarną dla Bośni-Hercegowiny.

*Data: 16.5.94*

*Numer decyzji: 94/308/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L134 (30.5.94)*

5. Uzupełnienie decyzji dotyczącej wspólnego działania podjętego przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wsparcia dla konwojów z pomocą humanitarną dla Bośni-Hercegowiny.

*Data: 27.7.94*

*Numer decyzji: 94/510/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L25 (8.8.94)*

6. Decyzja Rady uzupełniająca decyzję 94/790/CFSP dotyczącą wspólnego działania przyjętego przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie kontynuacji wsparcia administracji Unii Europejskiej w Mostarze.

*Data: 12.12.94*

*Numer decyzji: 94/790/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L33 (13.12.94)*

7. Decyzja Rady uzupełniająca decyzję 94/790/CFSP dotyczącą wspólnego działania przyjętego przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie kontynuacji wsparcia administracji Unii Europejskiej w Mostarze.

*Data: 6.2.95*

*Numer decyzji: 95/23/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L33 (13.2.95)*

8. Decyzja Rady dostosowująca i rozszerzająca zastosowanie decyzji 93/603/CFSP dotyczącej wspólnego działania podjętego przez Radę w sprawie wsparcia konwojów z pomocą humanitarną dla Bośni-Hercegowiny.

*Data: 4.12.95*

*Numer decyzji: 95/516/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L298 (11.12.95)*

9. Decyzja Rady dotycząca wspólnego działania przyjętego przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie kontynuacji wsparcia administracji Unii Europejskiej w Mostarze.

*Data: 4.12.95*

*Numer decyzji: 95/517/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L298 (11.12.95)*

10. Decyzja Rady dotycząca wspólnego działania przyjętego przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie uczestnictwa Unii Europejskiej we wprowadzaniu w życie struktur planu pokojowego dla Bośni-Hercegowiny

*Data: 11.12.95*

*Numer decyzji: 95/545/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L309 (21.12.95)*

11. Decyzja Rady uzupełniająca decyzję 95/517/CFSP w sprawie wspólnego działania, przyjęta przez Radę na podstawie artykułu J. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, dotycząca kontynuacji wsparcia dla administracji Unii Europejskiej w Mostarze.

*Data: 19.12.95*

*Numer decyzji: 95/552/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L313 (27.12.95)*

**LISTA WSPÓLNYCH STANOWISK UE W SPRAWIE BYŁEJ JUGOSŁAWII  
(ZATWIERDZONYCH OD WEJŚCIA W ŻYCIE TRAKTATU O UNII  
EUROPEJSKIEJ  
W LISTOPADZIE 1993 DO GRUDNIA 1995)**

1. Decyzja Rady dotycząca wspólnego stanowiska zdefiniowanego przez Radę na podstawie artykułu J. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zakazu spełnienia roszczeń omówionych w paragrafie 9 Rezolucji nr 757 Rady Bezpieczeństwa ONZ (1992).

*Data: 13.6.94*

*Numer decyzji: 94/366/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L165 (1.7.94)*

2. Wspólne stanowisko zdefiniowane przez Radę na podstawie artykułu J. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ograniczenia stosunków gospodarczych i finansowych z częściami Republiki Bośni-Hercegowiny znajdującymi się pod kontrolą sił bośniackich Serbów.

*Data: 10.10.94*

*Numer decyzji: 94/672/CFSP :*

*Dziennik Urzędowy: L266 (15.10.94)*

3. Wspólne stanowisko zdefiniowane przez Radę na podstawie artykułu J, 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przedłużenia zawieszenia pewnych ograniczeń handlu z Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą).

*Data: 23.1.95*

*Numer decyzji: 95/11/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L20 (27.1.95)*

4. Wspólne stanowisko zdefiniowane przez Radę na podstawie artykułu J. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przedłużenia zawieszenia pewnych ograniczeń handlu z Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą).

*Data: 28.4.95*

*Numer decyzji: 95/150/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L99 (29.4.95)*

5. Wspólne stanowisko zdefiniowane przez Radę na podstawie artykułu J.2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zawieszenia pewnych ograniczeń handlu z Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą).

*Data: 12.6.95*

*Numer decyzji: 95/213/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L138 (21.6.95)*

6. Wspólne stanowisko zdefiniowane przez Radę na podstawie artykułu J. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przedłużenia zawieszenia pewnych ograniczeń handlu z Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą).

*Data: 7.7.95*

*Numer decyzji: 95/254/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L160 (J 1.7.95)*



7. Wspólne stanowisko zdefiniowane przez Radę na podstawie artykułu J. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przedłużenia zawieszenia pewnych ograniczeń handlu z Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą).

*Data: 19.9.95*

*Numer decyzji: 95/378/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L227 (22.9.95)*

8. Wspólne stanowisko zdefiniowane przez Radę na podstawie artykułu J. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zawieszenia pewnych ograniczeń handlu z Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą) i z bośniackimi Serbami.

*Data: 4.12.95*

*Numer decyzji: 95/511/CFSP*

*Dziennik Urzędowy: L297 (9.12.95)*

*(Na podstawie: Dialog Europejski, 1997, nr 1, s. 18 - 20.)*

Prawie wszystkie z tych wspólnych działań dotyczyły pomocy humanitarnej dla Bośni i Hercegowiny oraz administrowania miasta Mostar<sup>6</sup>. W tym ostatnim przypadku UE po raz pierwszy zwróciła się do UZE z prośbą o wysłanie sił policyjnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa przedstawicielom UE<sup>7</sup>. W czerwcu 1994 r. Unia Europejska oraz Unia Zachodnioeuropejska osiągnęły porozumienie z władzami Bośni i Hercegowiny w sprawie ustanowienia pod patronatem UE administracji miasta Mostar w Bośni i Hercegowinie na okres dwóch lat. Na mocy późniejszego porozumienia z Dayton stwierdzono, że podział tego miasta na część muzułmańską i chorwacką

<sup>6</sup> Na temat administrowania Mostaru przez UE: Eric Ramacle i Barbara Delcourt, *La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave; acteurs, représentations, enseignements*. [w]: *La PESC, op. cit.*, s. 249 - 257, Ryszard Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2000, s. 154 - 155.

<sup>7</sup> Ramacle, Delcourt, *La PESC, op. cit.*, s. 249.

powinien być zlikwidowany, jednak wypełnienie tego zapisu napotykało duże problemy z powodu konfliktów na tle narodowościowym<sup>8</sup>.

W tytule V Traktatu z Maastricht podkreślono suwerenność państw członkowskich w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. O międzyrządowym (a nie wspólnotowym) charakterze współpracy w dziedzinie WPZiB świadczy przykładowo wyraźne podkreślenie w tytule V, że ta dziedzina leży w kompetencjach Unii Europejskiej i jej państw członkowskich (zob. np. art. J.1). Znalazło to odzwierciedlenie w unijnych dokumentach z zakresu WPZiB, w których pisano o „Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich”. (Dopiero w Traktacie Amsterdamskim zaprzestano wyszczególniać „państwa członkowskie”). O szczególnym znaczeniu stosunków UE z NATO świadczył m.in. artykuł J.4, w którym stwierdzono, że „polityka Unii (...) nie prowadzi do naruszenia szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej niektórych Państw Członkowskich, respektuje zobowiązania niektórych Państw Członkowskich wynikające z Paktu Północnoatlantyckiego i jest zgodna ze wspólną polityką bezpieczeństwa i polityką obronną ustanowioną w tych ramach” (art. J.4.4). Unia Zachodnioeuropejska, stanowiąca w myśl art. J.4.2 „integralną część procesu rozwoju Unii Europejskiej” (co interpretowano na wiele sposobów), pozostała w myśl Traktatu z Maastricht odrębną instytucją. Jej status był przedmiotem poważnej debaty w 1991 r. i temat ten powracał w kolejnych latach, budząc zainteresowanie Stanów Zjednoczonych.

W sprawach związanych ze WPZiB Unię Europejską miało reprezentować państwo sprawujące półroczną prezydencję. W razie potrzeby było wspierane przez swego poprzednika i następcę (tzw. trójka), co zresztą już wcześniej praktykowano.

Analiza postanowień Traktatu z Maastricht nie pozostawiała złudzeń, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, oparta na zasadzie jednomyślności, w istocie wbrew nazwie nie miała być „wspólna” bądź wspólnotowa, lecz międzyrządowa<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> „Mandat Administracji UE zakończył się w lipcu 1996 r., a Specjalny Wysłannik UE był mianowany aż do grudnia 1996 r. Kontyngent policyjny UZE asystował mu aż do momentu, gdy przekazał on swoje kompetencje wykonawcze władzom lokalnym 15 października 1996 r.” Zięba, *op. cit.*, s. 155.

<sup>9</sup> Zięba, *op. cit.*, s. 131.

## 2. Fiasko Planu Działania UE (*EU Action Plan*)

Tydzień po formalnym rozpoczęciu funkcjonowania przez WPZiB, 7 listopada 1993 r. ministrowie spraw zagranicznych RFN oraz Francji, Klaus Kinkel i Alain Juppé, napisali list, który dał początek Planowi Działania UE (*EU Action Plan*)<sup>10</sup>. Zdaniem ministra spraw zagranicznych Francji Alaina Lamassoure'a, „to nie przypadek, że to co z początku nazywane było planem Juppé-Kinkel, później stało się planem pokojowym Unii Europejskiej, a następnie planem pokojowym Grupy Kontaktowej, zostało przyjęte w listopadzie 1993 r.”<sup>11</sup>

Sam list nie zawierał wielu nowych elementów w kwestiach politycznych, ale novum stanowiło pełne zaangażowanie rządów Francji i RFN. Do tej pory to David Owen, jako współprzewodniczący międzynarodowej konferencji w sprawie byłej Jugosławii wysuwał inicjatywy w imieniu UE. Tym razem plan pokojowy miał być firmowany bezpośrednio przez UE.

Podstawy, na których był oparty Plan Działania UE (*EU Action Plan*), zostały przyjęte w czasie rozmów przeprowadzonych 15 - 16 czerwca 1993 r. przez Davida Owena oraz Thorvalda Stoltenberga ze Slobodanem Miloševiciem, Franjo Tudjmanem, Momirem Bulatoviciem, Aliją Izetbegoviciem, Radovanem Karadžiciem i Mate Bobanem. Zasadnicza różnica w stosunku do planu Vance'a i Owena polegała na tym, że tym razem zakładano podział Bośni na trzy zwarte części, a terytorium bośniackich Serbów miało sąsiadować z Serbią. Sam Owen po fiasku planu Vance'a i Owena mówił, że już nie oczekuje, że to co się uda osiągnąć będzie honorowym porozumieniem<sup>12</sup>.

Plan Działania UE został oficjalnie przedstawiony stronom konfliktu 29 listopada 1993 r. w Genewie. Zakładał przekazanie 33,3 % terytorium dla Muzułmanów, a 17,5 % dla Chorwatów, czyli w sumie prawie 51 % dla Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej. Na forum UE mówiono, że Plan Działania UE stwarza najlepszą szansę

---

10 David Owen, *Balkan Odyssey*, Harcourt Brace & Company 1995, s. 227.

11 „It is not by chance that what first was called the Juppe-Kinkel plan and which later became the European Union's peace plan and then the peace plan of the Contact Group, was adopted in November 1993”, „Annual report on CFSP”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/131, April 25, 1995, [www.iue.it](http://www.iue.it).

12 „I did not expect to be able to claim that what we achieved was an 'honourable settlement'”, Owen. *op. cit.*, s. 192.

na pokojowe rozwiązanie konfliktu w Bośni i Hercegowinie w istniejących okolicznościach<sup>13</sup>.

Jednak po raz kolejny zabrakło poparcia Stanów Zjednoczonych, które mogło przesądzić o powodzeniu całego planu<sup>14</sup>. Co prawda, oficjalnie Amerykanie dawali sygnały o akceptacji tego planu i jak czytamy w jednym z dokumentów: „[na szczycie NATO] plan Unii Europejskiej (...) został zaaprobowany, co ma ogromne znaczenie, ponieważ w ten sposób ten plan zyskał poparcie Stanów Zjednoczonych Ameryki”<sup>15</sup>. Jednak w istocie, jak pisze Owen, Amerykanie byli bardzo sceptyczni, a nawet wrogo nastawieni wobec tego planu i generalnie wobec działalności UE, a ich niechęć wywoływało w szczególności uzależnienie zniesienia sankcji wobec FRJ od przyjęcia porozumienia pokojowego przez Serbów<sup>16</sup>.

Bruksela nie wykorzystwała wszystkich środków nacisku, by zdobyć poparcie Stanów Zjednoczonych dla swych propozycji pokojowych. UE mogła przykładowo zagrozić, że jej państwa członkowskie wycofają swoich żołnierzy z sił UNPROFOR w Bośni i Hercegowiny. Jednak, jak mówiono na forum UE, „to zupełnie normalne, że przywiązujemy szczególną wagę do stosunków pomiędzy Unią a Stanami Zjednoczonymi”<sup>17</sup>. Europejczycy nie chcieli zwiększać napięcia w stosunkach transatlantyckich. Amerykanie byli im bardzo potrzebni, bo w obliczu ciągnącej się czwarty rok wojny i fiasku czterech planów pokojowych (planu Cutileiro, planu Vance’a i Owena, *Invincible*<sup>18</sup>, Planu Działania UE), aż nadto zdawano sobie sprawę, że zaangażowanie Stanów Zjednoczonych jest niezbędne, by zakończyć ten konflikt.

---

13 „The Action Plan of the European Union which has been accepted by all members as a basis for negotiations offers the best chance, given the present circumstances, of reaching a proper solution”, „Statement on the programme of the Greek Presidency and the outcome of the NATO summit”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/008, Jan. 18, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

14 Owen, *op. cit.*, s. 229.

15 „The European Union plan (...) was approved, something which is of great significance because, in this way, that plan was given backing by the United States of America”, „Statement on the programme of the Greek Presidency and the outcome of the NATO summit”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/008, Jan. 18, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

16 „The US were skeptical, even hostile, towards the Franco-German initiative and the EU activity generally. In particular they were wary about the linkage between the lifting of sanctions on the FRY and the peace settlement”. Owen, *op. cit.*, s. 229.

17 „As is quite normal, we attach special importance to relations between the Union and the United States”, „Statement on the programme of the Greek Presidency and the outcome of the NATO Summit”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/008, 19 Jan 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

<sup>18</sup> Ten plan pokojowy był znany pod kilkoma nazwami, jako „Związek Trzech Republik”, „plan Vance’a i Stoltenberga” albo *Invincible* (od nazwy krążownika, na którym 20 września 1993 r. został podpisany przez Serbów i Chorwatów). Owen i Stoltenberg protestowali przeciwko nazywaniu tego planu ich

#### 4. Włączenie się Stanów Zjednoczonych do wysiłków pokojowych. Porozumienie o utworzeniu Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej

W obliczu niekończących się wysiłków pokojowych, nie rokujących jednak nadziei na zakończenie konfliktu, a ponadto po ataku na targowisko w Sarajewie w lutym 1994 r., gdy śmierć poniosło 69 cywilów, Amerykanie zwiększyli swą aktywność w sprawie zażegnania wojny w byłej Jugosławii.

Na początek udało im się doprowadzić do zawarcia 1 marca 1994 r. porozumienia o utworzeniu Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej, a następnie do podpisania 18 marca 1994 r. wstępnego porozumienia o ustanowieniu konfederacji pomiędzy Chorwacją a częścią Bośni i Hercegowiny.

W dokumentach unijnych z uznaniem pisano o tej amerykańskiej inicjatywie, o czym świadczą np. słowa: „UE wita porozumienie osiągnięte w Waszyngtonie 1 marca. Takie porozumienia stanowią ważny krok na drodze do wynegocjowanego porozumienia w Bośni-Hercegowinie”<sup>19</sup> oraz „z zadowoleniem witamy waszyngtońskie porozumienie z 1 marca pomiędzy Chorwatami i Muzułmanami w sprawie utworzenia przez nich federacji oraz, w drugim etapie, konfederacji z Chorwacją”<sup>20</sup>, czy też „negocjacje pod auspicjami Stanów Zjednoczonych mają nasze poparcie”<sup>21</sup>.

---

imieniem. Także Willy Claes w imieniu WE podkreślał: „After the Bosnian Serbs refused to accept a solution based on the Vance/Owen plan the Serbs and Croats worked out new proposals together. (...) I must specifically stress here that this was not a European Community plan or a plan devised by co-chairmen Owen and Stoltenberg. The co-chairmen merely act as mediators between the parties”, „Statement on developments in the former Yugoslavia”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 93/359, Sept. 14, 1993, [www.iue.it](http://www.iue.it). Robert Urbain, reprezentujący Belgię przewodniczącą UE stwierdził: „The draft agreement under consideration provides for a Bosnia-Herzegovina made up of three republics, obviously (...) is probably not the most glorious of solutions. It is at all events the only one that seems possible”, „Question No H-910/93 by Mr Pierros on an acceptable territorial „status quo” in the Balkans”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 93/371, Sept. 15, 1993, [www.iue.it](http://www.iue.it).

19 „The EU welcomes the agreement reached in Washington on 1 March. Such agreements constitute an important step on the path to a negotiated settlement in Bosnia-Herzegovina”, „Statement on the 1735th Council meeting - General Affairs”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/089, March 7-8, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

20 „We welcome the Washington agreement of 1 March between the Croats and the Muslims on the creation by them of a federation and, at a second stage, of a confederation with Croatia”, „Statement on Bosnia-Herzegovina, the embargo on Macedonia and the situation in the Middle East”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/094, March 9, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

21 „These negotiations, under the auspices of the United States, have our support”. *Ibidem*.

UE pragnęła równocześnie, by nie zapomniano o jej roli i w związku z tym podkreślano, że „negocjacje prowadzone pod egidą Stanów Zjednoczonych są komplementarne wobec wysiłków Unii w kontekście Międzynarodowej Konferencji w sprawie byłej Jugosławii (...) dalsze wysiłki będą potrzebne, by osiągnąć całościowe rozwiązanie kryzysu w byłej Jugosławii. Te wysiłki powinny opierać się na rezultatach i celach planu działania UE, który stanowi jedyne istniejące ramy całościowego porozumienia”<sup>22</sup>. Amerykanie potwierdzali, że nie zapomnieli o roli UE. Charles Redman, specjalny wysłannik Stanów Zjednoczonych do byłej Jugosławii, oświadczył, że „prawie wszystko, co osiągnęliśmy, zostało zbudowane w dużym stopniu na pracy Konferencji, Lorda Owena, Pana Stoltenberga, Unii Europejskiej i zaangażowaniu jej Ministrów”<sup>23</sup>. Warren Christopher stwierdził, że „Stany Zjednoczone, działając w porozumieniu z Unią Europejską i z pomocą Federacji Rosyjskiej i narodów uczestniczących w siłach UNPROFOR, zrobią wszystko co mogą, by przyczynić się do osiągnięcia szlachetnego celu, jakim jest pokój w byłej Jugosławii”<sup>24</sup>.

Znaczenie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi podkreślano także na Starym Kontynencie, o czym świadczą słowa: „Będziemy w dalszym ciągu prowadzić ściśle konsultacje i współpracę ze Stanami Zjednoczonymi, mając na celu promowanie wspólnych i skoordynowanych działań. Musimy działać wspólnie ku wspólnemu celowi, jakim jest przywrócenie pokoju”<sup>25</sup>.

---

22 „The negotiations held under the aegis of the United States are complementary to the Union’s efforts in the context of the International Conference on the Former Yugoslavia. However, the EU notes that further efforts will be needed to reach an overall solution to the crisis in the former Yugoslavia. Those efforts should be based on the results and aims of the EU’s action plan, which constitutes the only existing framework for an overall settlement”, „Statement on the 1735th Council meeting - General Affairs”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/089, March 7-8, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it); zob. także „Statement on Bosnia-Herzegovina, the embargo on Macedonia and the situation in the Middle East”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/094, March 9, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

23 „Almost everything that we have done has been built, in large measure, on the work that has been done by the Conference, by Lord Owen, Mr Stoltenberg, by the European Union and the engagement of their Ministers”. Owen, *op. cit.*, s. 270.

24 „The United States, working in concert with the European Union and with the help of the Russian Federation and the nations participating in UNPROFOR, will do all it can to contribute to the noble goal of achieving peace in the former Yugoslavia”, *US Department of State Dispatch*, March 14, 1994, Vol. 5, No. 11, s. 137.

25 „We shall continue to maintain close consultation and cooperation with the United States, with a view to promoting common and coordinated actions. We must work together towards the common objective, namely the restoration of peace”, „Statement on Bosnia-Herzegovina, the embargo on Macedonia and the situation in the Middle East” *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/094, March 9, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

UE wciąż miała pewne ambicje, by „zachować przywódczą rolę w rozwiązywaniu problemu Bośni”<sup>26</sup>. Jednak także Amerykanie dojrzewali do tego, by przejąć rolę lidera w wysiłkach pokojowych. Przedstawiciele amerykańskiej administracji uznali, że interesy Stanów Zjednoczonych związane z konfliktem na Bałkanach „nie uzasadniają jednostronnej amerykańskiej interwencji w tym kryzysie, ale uzasadniają zaangażowanie Ameryki i sprawowanie przez nas przywództwa”<sup>27</sup>. Jakie to interesy dostrzegła administracja Clintona w konflikcie w Bośni w 1994 r.? Najczęściej w oficjalnych dokumentach wymieniano cztery z nich (w różnej kolejności): zapobieżenie rozszerzeniu wojny, niedopuszczenie do podważenia wiarygodności NATO, powstrzymanie powstawania fali uchodźców oraz względy humanitarne.

PRESIDENT CLINTON, ENDING THE CONFLICT IN BOSNIA<sup>28</sup> (*fragmety*)

This century teaches us that America cannot afford to ignore conflicts in Europe. And in this crisis, our Nation has distinct interests. We have an interest in helping to prevent this from becoming a broader European conflict, especially one that could threaten our NATO allies or undermine the transition of former Communist states to peaceful democracies. We have an interest in showing that NATO, the world's greatest military alliance, remains a credible force for peace in the post-cold-war era. We have an interest in helping to stem the destabilizing flows of refugees this struggle is generating throughout all of Europe. And we clearly have a humanitarian interest in helping to stop the strangulation of Sarajevo and the continuing slaughter of innocents in **Bosnia**. I want to be clear: Europe must bear most of the responsibility for solving this problem and, indeed, it has. The United Nations has forces on the ground in **Bosnia** to protect the humanitarian effort and to limit the carnage. And the vast majority of them are

26 „The European Union wishes to maintain a leading role in tackling the Bosnian problem”. *Ibidem*.

27 „[They] do not justify unilateral American intervention in the crisis, but they do justify the involvement of America and exercise of our leadership”, „Responding to the Sarajevo Marketplace Shelling: U.S. Leadership and NATO Resolve, President Clinton, Statement by the President, Washington, DC, February 9, 1994”, *U.S. Department of State Dispatch*, Feb. 21, 1994, Vol. 5, No. 8, s. 96, zob. także: „Renewing the Momentum Towards Peace in Bosnia. Anthony Lake. Address by the Assistant to the President for National Security Affairs at Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, April 7, 1994”, *US Department of State Dispatch*, April 25, 1994, Vol. 5, No. 17, s. 226.

28 „President Clinton, Ending the Conflict in Bosnia, Radio Address to the Nation, Washington, DC, February 19, 1994”, *US Department of State Dispatch*, Feb. 28, 1994, Vol. 5, No. 9, s. 101.

European, from all countries in Europe who have worked along with brave Canadians and soldiers from other countries. I have not sent American ground units into **Bosnia**. And I will not send American ground forces to impose a settlement that the parties to that conflict do not accept. But America's interest and the responsibilities of America's leadership demand our active involvement in the search for a solution. That is why my administration has worked to help contain the fighting, relieve suffering, and achieve a fair and workable negotiated end to that conflict.

Warto przy tym przypomnieć, że gdy ten konflikt się rozpoczął, sekretarz stanu James Baker twierdził: *we do not have a dog in this fight*<sup>29</sup>. Jak widać, Amerykanie w ciągu kilku lat zasadniczo zmienili poglądy w sprawie swych interesów w byłej Jugosławii i doszli do wniosku, że „uzasadniają [one] objęcie przywództwa przez Stany Zjednoczone, a także, na różnych etapach i w różny sposób, użycie amerykańskiej siły ramię w ramię z innymi”<sup>30</sup>. I tak się wkrótce stało.

## **5. Powstanie Grupy Kontaktowej przypięczeniem fiaska Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.**

Amerykanie zamierzali włączyć się w międzynarodowe wysiłki pokojowe w celu opracowania całościowego planu pokojowego kończącego wojnę w byłej Jugosławii. Z kim jednak mieli w tej sprawie współpracować? Ich zdaniem Unia Europejska nie była odpowiednim partnerem, ponieważ przewidywany przez Traktat z Maastricht rotacyjny i nieelastyczny mechanizm trójki miał zbyt wiele wad, a współpraca ze wszystkimi dwunastoma rządami nie była brana pod uwagę chociażby ze względów praktycznych.

W styczniu 1994 r. półroczną prezydencję w UE objęła Grecja. W związku z tym w skład trojki w pierwszej połowie tego roku wchodziły Belgia, Grecja, Niemcy, a w drugiej Grecja, Niemcy, Francja. Problem polegał na tym, że Ateny promowały

---

<sup>29</sup> Elizabeth Drew, *On the Edge. The Clinton Presidency*, New York - London - Toronto - Sydney - Tokyo - Singapore: Simon & Schuster 1994, s. 139.

<sup>30</sup> „[They] warrant U.S. leadership and, at different stages and in differing ways, the use of American force in tandem with others”, „Renewing the Momentum Towards Peace in Bosnia. Anthony Lake. Address by the Assistant to the President for National Security Affairs at Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, April 7, 1994”, *US Department of State Dispatch*, April 25, 1994, Vol. 5, No. 17, s. 229.



odmienną politykę wobec Bałkanów niż Amerykanie i udział Greków nie sprzyjał współpracy z Waszyngtonem. Natomiast Traktat z Maastricht nie przewidywał możliwości zmiany składu trojki tak, by mógł być on bardziej dostosowany do sytuacji.

Ponadto, zdaniem Amerykanów, wszelkie działania w Europie miały niewielki sens, jeśli wykluczały Wielką Brytanię i Francję. Udział tych państw uznawali za kluczowy, m.in. z tego powodu, że poprzez swe uczestnictwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ wywierały one największy wpływ spośród państw UE. ONZ też nie było pożądanym partnerem w negocjacjach, które miały być zasadniczo negocjacjami międzyrządowymi<sup>31</sup>. Poza tym przeciwko ONZ przemawiało wiele innych argumentów, związanych m.in. z kwestią uczestnictwa Chin w Radzie Bezpieczeństwa.

Dla Owena, współprzewodniczącego Międzynarodowej Konferencji ds. byłej Jugosławii (ICFY) z ramienia UE, także formalnie nie było miejsca w nowej grupie zajmującej się rozwiązaniem konfliktu w byłej Jugosławii. Amerykanie nie kryli niezadowolenia z prac ICFY<sup>32</sup> i chcieli się odciąć od tej nieefektywnej płaszczyzny. W tej sytuacji powołano Grupę Kontaktową, obejmującą Stany Zjednoczone, Rosję oraz Francję, RFN i Wielką Brytanię. Wybranie kilku najbardziej wpływowych państw z UE miało usprawnić proces decyzyjny, a także ułatwić zachowanie przebiegu negocjacji w tajemnicy. Aby osłabić falę krytyki ze strony innych państw „Dwunastki”, UE, która podobnie jak ONZ nie była stałym członkiem Grupy Kontaktowej, miała swego łącznika w grupie negocjacyjnej. Ustalono, że trójka i komisarz ds. stosunków zewnętrznych, Hans van den Broek, będą reprezentowali UE na spotkaniach Grupy Kontaktowej na szczeblu ministerialnym. Zdaniem Stephana Kleukeleire, „UE pozwolono być obecną na spotkaniach, które były najbardziej widoczne dla opinii publicznej, ale nie dopuszczono jej obecności w najbardziej kluczowych i delikatnych negocjacjach, pomimo tego, że oczekiwano poparcia ze strony UE i legitymizacji postanowień Grupy Kontaktowej”<sup>33</sup>.

---

31 Owen, *op. cit.*, s. 276.

32 *Ibidem*, s. 277.

33 „In short, the EU was allowed to be present during the meetings that were the most visible for the general public but it was not allowed to be present during the most crucial and sensitive negotiations, despite the fact that EU support for and legitimization of the Contact Group conclusions and actions were expected”, Stephan Keukeleire, „Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union; A Plea for ‘Restricted Crisis Management Groups’”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, issue 1, spring 2001, s. 80.

Rola UE była ograniczona do podmiotu, który był informowany o najważniejszych sprawach bez prawa głosu<sup>34</sup>. Było ewidentne, że „UE została pozostawiona na boku”<sup>35</sup>.

6 lipca 1994 r. Grupa Kontaktowa przedstawiła bośniackim Serbom, Chorwatom i Muzułmanom propozycję podziału terytorialnego Bośni i Hercegowiny. Znowo apelowano do stron konfliktu o podpisanie tego planu, a gdy jedynie bośniaccy Serbowie wstrzymywali się z jego sygnowaniem, grożono, że „wspólnota międzynarodowa nie pozwoli, by proces pokojowy był sabotowany”<sup>36</sup>. Wciąż jednak nic nie wskazywało na to, że ta wojna się wreszcie zakończy.

Stworzenie Grupy Kontaktowej, czyli swoistego dyrektoriatu<sup>37</sup>, decydującego o ważnych sprawach z dziedziny bezpieczeństwa było ważnym precedensem dla Unii Europejskiej na płaszczyźnie polityki zagranicznej, nie znajdującym podstaw traktatowych. Wręcz przeciwnie, w myśl artykułu J 1.4 Traktatu o UE z Maastricht państwa członkowskie UE „powstrzymują się od działań, które są sprzeczne z interesami Unii lub które mogłyby osłabić jej skuteczność jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych”<sup>38</sup>. Powstanie Grupy Kontaktowej stanowiło dowód, że umocowany w Traktacie z Maastricht mechanizm trójki w praktyce się nie sprawdził, a Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa była wspólna przede wszystkim w nazwie.

---

<sup>34</sup> Owen, *op. cit.*, 319.

<sup>35</sup> „The EU was left on the sidelines”. *Ibidem*, s. 319.

<sup>36</sup> „The international community will not allow the peace process to be sabotaged”, „Statement on the situation in Bosnia-Herzegovina”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 94/291, Nov. 16, 1994, [www.iue.it](http://www.iue.it).

<sup>37</sup> Stephan Keukeleire określa Grupę Kontaktową mianem dyrektoriatu i omawia argumenty za i przeciw przyjęciu takiego rozwiązania: Keukeleire, *op. cit.*, s. 75-101.

<sup>38</sup> „Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej”, [w:] Władysław Czapliński, Rudolf Ostrihansky, Anna Wyrozumska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, *op. cit.*, s. 133.