

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 VI

PROBLEMY W STOSUNKACH TRANSATLANTYCKICH NA DRODZE DO POROZUMIENIA Z DAYTON

- 1. Wstęp.**
- 2. Utworzenie Sił Szybkiego Reagowania.**
- 3. Stany Zjednoczone w obliczu groźby wycofania UNPROFOR.**
- 4. Punkt zwrotny w amerykańskiej polityce wobec Bośni.**
- 5. Rola Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w negocjacjach pokojowych w Dayton.**
- 6. Rozgrywki pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską w związku z podpisaniem porozumienia pokojowego.**
- 7. Konflikt w byłej Jugosławii a Nowa Agenda Transatlantycka.**

Unia Europejska odegrała wybitną rolę w tym konflikcie z politycznego punktu widzenia, chociaż pełne znaczenie tej roli nigdy nie zostało docenione. Byliśmy głównymi dostarczycielami pomocy humanitarnej i ekonomicznej, wysłaliśmy najwięcej żołnierzy do UNPROFOR i podstawowe koncepcje, o których dyskutowano w Dayton, są nasze. Ale Unii Europejskiej wciąż brakuje dyplomatycznych i militarnych instrumentów, które pozwolą pewnego dnia ukazać zagranicą siłę [UE], na miarę jej potęgi gospodarczej¹.

1. Utworzenie Sił Szybkiego Reagowania.

Rok 1995 r. przyniósł wiele dramatycznych wydarzeń, które wstrząsnęły opinią publiczną i przyniosły upokorzenie wspólnocie międzynarodowej. Gdy 25 maja 1995 r. NATO zbombardowało pozycje bośniackich Serbów, w odpowiedzi wzięli oni za zakładników ponad 350 żołnierzy sił pokojowych ONZ, mających służyć za „żywe tarcze”, by zapobiec dalszym nalotom. Przypięli ich do drzew i słupów telefonicznych na palącym słońcu, a dziennikarzy zaproszono do filmowania tego upokarzającego spektaklu. Zdjęcia francuskich żołnierzy, machających białą flagą w geście poddania, obiegły cały świat ku zgrozie prezydenta Jacques'a Chiraca². Rzecz jasna, żaden amerykański żołnierz nie znosił podobnych upokorzeń, gdyż Waszyngton konsekwentnie odmawiał wysłania swych sił do Bośni i Hercegowiny.

Po tajnych negocjacjach 4 czerwca 1995 r. pomiędzy dowódcami ONZ a bośniackimi Serbami zakładnicy zostali uwolnieni. Nie wiadomo, co zostało tam ustalone - Slobodan Milošević i bośniaccy Serbowie twierdzili, że uzyskali zapewnienie o przerwaniu nalotów NATO, natomiast przedstawiciele ONZ temu zaprzeczali. Faktem

¹ „The European Union has played a prominent role in that conflict from the political point of view although the full extent of that role has never been recognized. We have been the principal donors of humanitarian and also of economic aid, the main contributors of troops to UNPROFOR and the basic ideas being discussed in Dayton are ours. But the European Union still lacks the diplomatic and military instruments which will one day allow it to project itself abroad with the strength which its economic weight would presage”, „Statement on the state of the European Union”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/347, Nov. 15, 1995, www.iue.it.

² Richard Holbrooke, *To End a War*, New York: Random House 1998, s. 64.

jest, że po uwolnieniu zakładników dramatycznie nasiliły się działania wojskowe bośniackich Serbów, przy braku dalszych nalotów ze strony NATO³.

W tej sytuacji po obu stronach Atlantyku nasiliły się sprzeczne głosy. Amerykańscy kongresmeni zdecydowanie chcieli znieść embargo na broń do Bośni i Hercegowiny, co w Brukseli przyjmowano jako narażanie sił UNPROFOR na jeszcze większe ryzyko. Natomiast w Europie z jednej strony nawoływano do wycofania UNPROFOR przed kolejną zimą, uznając, że w zaistniałej sytuacji ich dalsza obecność nie ma sensu, zwłaszcza w przypadku jednostronnego zniesienia embarga na broń przez Stany Zjednoczone, a z drugiej strony Francuzi, z poparciem Brytyjczyków i Holendrów, wysunęli inicjatywę powołania Sił Szybkiego Reagowania (*Rapid Reaction Force*, RRF). 3 czerwca 1995 r. w Paryżu wojskowe władze z państw NATO i UE podjęły decyzję o utworzeniu takich sił, złożonych z wielonarodowej brygady - obejmującej dwa bataliony, francuski (2000 żołnierzy) i brytyjsko-holenderski (2500) - oraz brytyjskiej brygady lotniczej (6300). W przypadku konieczności wzmocnienia tych sił Francja była gotowa wysłać kolejną brygadę (4000)⁴. Miały one na celu zwiększyć bezpieczeństwo „błękitnych hełmów” i skuteczność ich operacji⁵.

UE wyraziła poparcie „dla rozmieszczenia Sił Szybkiego Reagowania, jak to zostało zaaprobowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, w celu umożliwienia siłom UNPROFOR wypełnienia swego zadania w możliwie najbezpieczniejszych warunkach i z większą skutecznością”⁶.

Powołanie Sił Szybkiego Reagowania⁷ ukazało, że Europa potrzebuje własnych sił zbrojnych. Francuskiej inicjatywie nadano szeroki rozgłos, przedstawiając te siły jako załączek przyszłej armii europejskiej z prawdziwego zdarzenia⁸. James Gow pisał, że „w

³ *Ibidem*, s. 65.

⁴ Dick A. Leuridijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-96. Limits to Diplomacy and Force*, Netherlands Atlantic Commission, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' 1996, s. 69 - 71.

⁵ „Statement on the situation in Bosnia”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/174, June 13, 1995, www.iue.it.

⁶ „Statement by the European Council on former Yugoslavia”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/191, June 26-27, 1995, www.iue.it.

⁷ Szerzej na temat Sił Szybkiego Reagowania: Dick A. Leuridijk, *op.cit.*, s. 67-73.

⁸ O załączku przyszłej armii europejskiej mówiono też przy innej okazji w 1991 r., gdy w październiku przywódcy Francji i RFN postanowili przekształcić istniejącą od 1986 r. brygadę francusko-niemiecką w korpus europejski, zwany Eurokorpusem. Amerykanie przyjęli ogłoszenie powstania Eurokorpusu w maju 1992 r. „z lodowatym lekceważeniem”. Jadwiga Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, Poznań: Instytut Zachodni 2000, s. 126. Zob. także

dużym stopniu rozwój sił europejskich, chociaż popartych przez NATO, został urzeczywistniony wraz z decyzją Wielkiej Brytanii, Francji i Holandii w maju 1995 r. o utworzeniu sił szybkiego reagowania do wsparcia UNPROFOR⁹.” Jakkolwiek jednak w dłuższej perspektywie ich znaczenie mogło być istotne, to w 1995 r. nie poprawiły położenia UNPROFOR.

2. Stany Zjednoczone w obliczu groźby wycofania UNPROFOR

W tej sytuacji w Europie coraz większe poparcie zyskiwało wycofanie UNPROFOR i taka opcja stawała się coraz bardziej realna. Konsekwencje takiego kroku były jednym z najważniejszych czynników, które zmusiły Stany Zjednoczone do aktywnego zaangażowania w rozwiązywanie konfliktu w byłej Jugosławii.

Dlaczego? Otóż gdy jeszcze nie istniała realna groźba wycofania UNPROFOR z Bośni i Hercegowiny, Clinton publicznie obiecał, że w razie potrzeby żołnierze amerykańscy pomogą przy takiej operacji. Pentagon wraz z NATO opracował nawet plan operacyjny znany jako *Plan 40-104*, dotyczący roli NATO przy wycofywaniu sił ONZ. Został on formalnie zatwierdzony 28 czerwca 1994 r. przez Radę Sojuszu Północnoatlantyckiego, co poważnie ograniczało opcje Stanów Zjednoczonych¹⁰. Plan ten zakładał użycie 60 tys. żołnierzy, w tym 20 - 25 tys. amerykańskich. Niektórzy z nich mieli przeprowadzać ryzykowne operacje, takie jak transportowanie nocą helikopterami sił ONZ z odizolowanych enklaw, co niesło duże prawdopodobieństwo ofiar¹¹. Była to całkiem realna opcja. Co więcej, chociaż sam Clinton formalnie nie zaakceptował tego planu, a nawet go nie poznał, został on już zaakceptowany przez Radę NATO i zgodnie z obowiązującymi procedurami, „jeśli Rada NATO wydałaby rozkaz wspierania wycofywania sił NZ, to ten dokument stałby się rozkazem operacyjnym (...) A zatem, jeśli NZ wycofałyby się, *OpPlan 40-104* zmusiłby do natychmiastowego

Ryszard Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2000, s. 116.

9 James Gow, *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav Wars*, New York: Columbia University Press 1997, s. 321.

10 Holbrooke, *op. cit.*, s. 66. O planie 40-104 także: Carl Bildt, *Peace Journey: the Struggle for Peace in Bosnia*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1998, s. 41 - 42. Zob. także Dick A. Leurdijk, *op. cit.*, s. 64-67.

11 Holbrooke, *op. cit.*, s. 66.

rozmiszczenia dwudziestu tysięcy amerykańskich żołnierzy w sercu Bałkanów w ramach sił NATO”¹².

Co prawda, prezydent Stany Zjednoczone miałyby zatwierdzać końcową decyzję, jednak miałyby bardzo małe pole manewru. Zdaniem Richarda Holbrooke’a, ewentualna decyzja o niewysyłaniu amerykańskich żołnierzy do pomocy przy wycofywaniu sił UNPROFOR mogłaby oznaczać koniec NATO jako skutecznego sojuszu wojskowego. Jego zdaniem „bez przesady można stwierdzić, że stawką była rola Ameryki w sferze bezpieczeństwa Europy po drugiej wojnie światowej”¹³. Natomiast Carl Bildt twierdził, że „mieliśmy zatem do czynienia nie tylko z samym problemem Bośni, ale z istotą partnerstwa transatlantyckiego. Istniało wyraźne ryzyko że Sojusz Atlantycki znalazł się na krawędzi być może najgorszego dotąd kryzysu. I uniknięcie tego kryzysu było dla zaangażowanych stron nawet ważniejsze niż zakończenie wojny w Bośni. O wiele bardziej niż Bośnia liczyło się [to] w mojej misji”¹⁴.

Problem Bośni i Hercegowiny stał się dominującym tematem szczytu Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską, gdy 14 czerwca 1995 r. Jacques Chirac, prezydent Francji sprawującej wówczas przewodnictwo w UE, przybył wraz Jacques’iem Santerem, przewodniczącym Komisji Europejskiej do Waszyntonu. Inne kwestie, w tym dotyczące gospodarki, handlu, środowiska, zostały zepchnięte na dalszy plan. Jacques Chirac, zapewne świadom faktu, że do połowy maja 1995 r. w czasie służby w byłej Jugosławii zginęło 31 francuskich żołnierzy,¹⁵ zajmował zdecydowane stanowisko w kwestii ich dalszej obecności w Bośni i postawił Amerykanów w trudnej sytuacji. Zmusił ich do przyjęcia do wiadomości, że Stany Zjednoczone nie mogą już dłużej się nie angażować¹⁶. W amerykańskiej administracji zapanował chaos - w rezultacie sam Clinton tuż przed spotkaniem z prezydentem Francji otrzymywał od swoich doradców

12 „If the NATO Council gave the order to assist the U.N.’s withdrawal, the planning document would become an operational order, adjusted for specific circumstances. Thus if the U.N. withdrew, OpPlan 40-104 would trigger the immediate deployment of twenty thousand American troops in the heart of the Balkans as part of the NATO force”. *Ibidem*.

13 „It was not an overstatement to say that America’s post-World War II security role in Europe was at stake”. *Ibidem*, s. 67.

14 „We were thus dealing not only with the problems of Bosnia itself, but with the essence of the transatlantic partnership. There was a clear risk that the Atlantic Alliance was on the verge of perhaps its worst crisis ever. And to avert this crisis was, to the partners involved, even more important than ending the war in Bosnia. Much more than Bosnia was at stake in my mission”. Bildt, *op. cit.*, s. 39-40.

15 „Statement on the situation in Croatia”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/087, May 14, 1995, www.iue.it.

sprzeczne informacje na temat Bośni, a to, że w myśl istniejących planów NATO Stany Zjednoczone już były zobowiązane do wysłania tam sił, jeśli zapadnie decyzja o wycofaniu sił UNPROFOR, uświadomiono mu dopiero po wszystkim¹⁷.

W takim momencie jednostronne zniesienie embarga przez Stany Zjednoczone, za czym głosował Kongres, mogłoby pociągnąć bardzo niekorzystne skutki. Obok znanych już (tj. ryzyko eskalacji wojny w Bośni, rozszerzenie się jej na inne kraje europejskie, podważenie sensu wysiłków dyplomatycznych), pojawiły się także i nowe. Clinton zwracał uwagę, że zniesienie embarga stworzy poważne podziały pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i ich kluczowymi sojusznikami, prowadząc do potencjalnych długofalowych szkód dla sojuszu NATO. Amerykański prezydent podkreślał to, z czego chyba nie do końca zdawano sobie sprawę w Kongresie, a mianowicie, że „jednostronne zniesienie embarga doprowadzi do wycofania sił NZ z Bośni i zobliguje Stany Zjednoczone do wysłania zgrupowanych sił, w ramach NATO, by asystowali przy tym wycofaniu. To podzieli NATO i zwiększy amerykańską odpowiedzialność za wynik wojny w Bośni. Teraz nie czas, by zamerykanizować ten konflikt.”¹⁸ Bill Clinton podkreślał: „jednostronne zniesienie embarga doprowadzi do jednostronnej amerykańskiej odpowiedzialności. Jeśli bośniacki rząd poniesie porażki na polu bitwy, to od nas - nie od Europejczyków - będzie się oczekiwało dostarczenia pomocy wojskowej i humanitarnej, by wypełnić próżnię”¹⁹. Natomiast Amerykanie nie byli przygotowani, by w pojedynkę stawić czoła problemowi byłej Jugosławii. Europejczycy byli im bardzo potrzebni w Bośni, w siłach UNPROFOR, ze swoimi pieniędzmi i doświadczeniem.

Bez względu na stanowisko Stanów Zjednoczonych w sprawie embarga, prawdopodobieństwo wycofania sił ONZ z Bośni zwiększyło się w obliczu kolejnych dramatycznych wydarzeń. W lipcu 1995 r. bośniaccy Serbowie z Ratko Mladiciem na

16 Holbrooke, *op. cit.*, s. 65.

17 *Ibidem*, s. 68.

18 „Unilateral lift of the arms embargo will drive the UN force out of Bosnia and oblige the U.S. to send in, as part of NATO, to assist in that withdrawal. It will divide NATO and increase American responsibility for the outcome of the war in Bosnia. Now is not the time to Americanize the conflict.”, „Arms Embargo Against Bosnia and Herzegovina. Statement by White House Press Secretary Mike McCurry”, Washington, DC, August 1, 1995, *U.S. Department of State Dispatch*, August 7, 1995, Vol. 6, No. 32.

czelę rozpoczęli ostrzeliwanie Srebrenicy, która od 1993 r. była tzw. „strefą bezpieczeństwa”. W rezultacie około 400 Holendrów z UNPROFOR zostało zakładnikami, podczas gdy w Srebrenicy dokonywano jednej z największej zbrodni w Europie po II wojnie światowej. Wg Międzynarodowego Czerwonego Krzyża w ciągu kilku dni, od 12 do 16 lipca 1995 r. w tej „strefie bezpieczeństwa” zginęło 7 079 bośniackich Muzułmanów²⁰. Jak pisze Carl Bildt: „Dopiero później dowiedzieliśmy się o tych masakrach. Ale nawet gdybyśmy wiedzieli, to nie mieliśmy środków militarnych pozwalających wiele zrobić”²¹.

UE w tej sytuacji znów potępiała ataki bośniackich Serbów,²² ale chyba nikt nie wierzył w to, że żądania UE, by natychmiast przerwali ofensywę, zostaną spełnione. Gdy po zbrodniach w Srebrenicy bośniaccy Serbowie zaatakowali kolejną „strefę bezpieczeństwa”, jaką była Žepa, Rada UE oświadczyła, że „zdecydowanie potępia potworną praktykę czystek etnicznych”²³. Nie wykluczyła także użycia Sił Szybkiego Reagowania do realizacji odpowiednich rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ²⁴.

3. Punkt zwrotny w polityce Stanów Zjednoczonych wobec Bośni i Hercegowiny

Masakry, jakich dokonywali bośniaccy Serbowie w „strefach bezpieczeństwa”, były ogromnym szokiem dla świata. Świadczyły o tym, że wspólnota międzynarodowa nie jest w stanie zapobiec zbrodniom popełnianym bezkarnie w „strefach

19 „Unilateral lifting the embargo will lead to unilateral American responsibility. If the Bosnian Government suffered reverses on the battlefield, we - not the Europeans - would be expected to fill the void with military and humanitarian aid”. *Ibidem*.

20 Holbrooke, *op. cit.*, s. 70.

21 „We did not know about the massacres until later. But even if we had, we did not have the military means available to do much”, Bildt, *op. cit.*, s. 66. „Pamięć o tragedii w Srebrenicy będzie zawsze prześladować Narody Zjednoczone - powiedział sekretarz generalny ONZ Kofi Annan w piątą rocznicę masakry ludności muzułmańskiej dokonanej przez oddziały serbskie w Bośni i Hercegowinie. Annan podkreślił, że Organizacja Narodów Zjednoczonych zawiodła ludzi, którym pozwolono uwierzyć, że może ona zapewnić im bezpieczeństwo. Przypomniął, że sprawcy morderstw w Srebrenicy i innych częściach Bośni i Hercegowiny ciągle pozostają na wolności, mimo że międzynarodowy trybunał do spraw zbrodni w byłej Jugosławii postawił ich w stan oskarżenia”, Anna Rogozińska-Wickers, „Skrucha Kofiego Annana. Rocznicę masakry w Srebrenicy”, *Rzeczpospolita*, 12 VII 2000.

22 „Statement on the situation in Srebrenica”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/214, July 13, 1995, www.iue.it.

23 „Strongly condemns the horrible practice of ethnic cleansing”, „Statement on the 1864th Council meeting - General Affairs”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/216, July 17, 1995, www.iue.it.

24 *Ibidem*.

bezpieczeństwa”, powołanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych z poparciem Stanów Zjednoczonych i państw europejskich. Ukazało to ich bezsilność i słabość istniejącego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Zbrodnie dokonywane na oczach żołnierzy UNPROFOR uderzały bezpośrednio w prestiż ONZ, wiarygodność Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także w autorytet Stanów Zjednoczonych, światowego mocarstwa.

Wkrótce opinia publiczna przeżyła kolejny wstrząs, gdy 28 sierpnia 1995 r. w Sarajewie zginęło 38 cywilów, a ponad 85 zostało rannych²⁵. Jak pisze Richard Holbrooke: „czułem, że jest to ostateczny test dla Zachodu. Czy to była rozmyślana próba bośniackich Serbów, by pokazać światu, że nasze groźby są puste?”²⁶ Główny amerykański negocjator chciał, aby NATO przeprowadziło naloty na znacznie większą skalę i o znacznie poważniejszych skutkach, które nie będą tylko niczym „ukłucie szpilki” (*pinprick*), jak to miało miejsce w poprzednich latach. Stało się to możliwe po konferencji w Londynie 21 lipca 1995 r., gdzie przyjęto nowe zasady w sprawie bombardowań przez NATO, zrywając z dotychczasową zasadą tzw. podwójnego klucza²⁷.

Dlaczego atak w Sarajewie spotkał się z tak zdecydowaną reakcją ze strony Amerykanów? Nie było to przecież ani pierwsze wyzwanie dla Zachodu, ani najtragiczniejsze, ani najbardziej upokarzające. Miało jednak miejsce w zmienionych okolicznościach, gdyż nastąpiło tuż po zaangażowaniu się Stanów Zjednoczonych w negocjacje pokojowe i po wypadku samochodowym na górze Igman, w Bośni, w którym zginęło trzech wysokich rangą Amerykanów w czasie misji dyplomatycznej²⁸. Zdaniem Richarda Holbrooke’a, „to było nie tylko niczym akt terroru przeciwko

²⁵ „Co najmniej 35 osób poniosło śmierć, a 90 zostało rannych wskutek ostrzału centrum bośniackiej stolicy, Sarajewa. Największe spustoszenie spowodował pierwszy pocisk, który spadł w samo południe na targowisko pełne ludzi. Liczba śmiertelnych ofiar może być większa, gdyż stan wielu rannych jest ciężki. Po południu ostrzelany został także szpital, w którym przebywają ranni. W lutym 1994 roku na sarajewskim bazarze zginęło w podobnych okolicznościach 68 cywilów”, Stanisław Grzymiski, „Masakra w Sarajewie”, *Rzeczpospolita*, 29 VIII 1995.

²⁶ „I felt this was the final test for the West. Was this a deliberate Bosnian Serb attempt to show the world that our threats were empty?”, Holbrooke, *op. cit.*, s. 92.

²⁷ Poprzednio przeprowadzenie nalotów wymagało zgody zarówno władz NATO i ONZ, co nazywano zasadą podwójnego klucza (*double-key system*). W praktyce oznaczało to czasem konieczność skontaktowania się z Boutrosem-Ghali w Nowym Jorku. Po uproszczeniu procedury ze strony ONZ wystarczyła zgoda dowódców wojskowych, generała Bernarda Janviera lub generała Ruperta Smitha, dowodzącego siłami ONZ w Bośni. Zob. Bildt, *op. cit.*, s. 93.

²⁸ Byli to: Robert Frasure, Nelson Drew i Joseph Kruzal.

niewinnym ludziom w Sarajewie, ale jak pierwszy bezpośredni afront wobec Stanów Zjednoczonych”²⁹. Bill Clinton otrzymał zdecydowaną rekomendację ze strony grupy negocjacyjnej, że bombardowanie musi nastąpić³⁰. Holbrooke, stojący na czele tej grupy, doszedł bowiem do wniosku, że „błąd Zachodu w ciągu ostatnich czterech lat polegał na traktowaniu Serbów jak racjonalnych ludzi, z którymi można się spierać, negocjować, osiągać kompromis i porozumieć się. W rzeczywistości respektowali oni tylko siłę lub niedwuznaczną i wiarygodną groźbę jej użycia”³¹. Sekretarz stanu Warren Christopher w lipcu 1995 r. mówił: „teraz aż nazbyt dobrze zdajemy sobie sprawę, że żadna konferencja, (...) nie może zakończyć wojny i cierpienia w byłej Jugosławii”³². Przyszedł zatem czas na opcję militarną, polegającą na przeprowadzeniu poważnych nalotów NATO.

Stany Zjednoczone wykorzystały tragedię w Sarajewie jako pretekst do ich rozpoczęcia, co służyło amerykańskiej strategii negocjacyjnej. Podjęcie nalotów znacznie zwiększało realne możliwości zakończenia konfliktu w byłej Jugosławii. Potencjalne korzyści, jakie mogły odnieść Stany Zjednoczone w przypadku doprowadzenia walczących stron do podpisania porozumienia, były bardzo duże, zarówno w sferze amerykańskiej polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej. Stwarzały bowiem szansę zademonstrowania światu potęgi oraz wzmocnienia pozycji światowego lidera, co z kolei mogło się bardzo przydać Billowi Clintonowi w nadchodzącej kampanii wyborczej.

Ryzyko związane z ewentualnym fiaskiem było jednak dla amerykańskiej administracji także duże, aczkolwiek mniejsze, niż w przypadku wycofania UNPROFOR i konieczności wysłania do Bośni sił lądowych do asekuracji tego upokarzającego wydarzenia.

W rezultacie zdecydowanych działań ze strony Stanów Zjednoczonych 30 sierpnia 1995 r. NATO przeprowadziło zmasowane naloty na bośniackich Serbów.

29 „It appeared not only as an act of terror against innocent people in Sarajevo, but as the first direct affront to the United States”, Holbrooke, *op. cit.*, s. 93.

30 *Ibidem*, s. 103.

31 „The Western mistake over the previous four years had been to treat the Serbs as rational people with whom one could argue, negotiate, compromise, and agree. In fact, they respected only force or an unambiguous and credible threat to use it”. *Ibidem*, s. 152.

32 „Secretary Christopher, The International Conference On Bosnia: Now We Must Act, „Opening remarks at a press briefing, Queen Elizabeth II Centre, London, U.K., July 21, 1995”, *U.S. Department of State Dispatch*, July 24, 1995, Vol. 6, No. 30.

Operacja pod nazwą *Deliberate Force* była wówczas największą militarną akcją w historii Sojuszu Północnoatlantyckiego. Przed tą operacją Amerykanie użyli swoich wpływów, aby wykorzystać wszelkie haczyki proceduralne i uniemożliwić Europejczykom zawetowanie bądź odsunięcie decyzji o podjęciu nalotów³³. W Europie niechętnie patrzono na te bombardowania, ponieważ wciąż istniało ryzyko wzięcia w odwecie zakładników z UNPROFOR.

To wydarzenie miało ogromne znaczenie dla stosunków transatlantyckich. Naloty ukazały znamienne, choć znany fakt - że Amerykanie, w przeciwieństwie do UE, dysponują realną siłą militarną i mają decydujący głos w NATO.

Jeden z dziennikarzy stwierdził na łamach *International Herald Tribune*: „Stany Zjednoczone znów są liderem Europy; nie ma żadnego innego. Zarówno administracja Busha, jak i Clintona próbowały bezskutecznie przekonać rządy europejskie do przejęcia przywództwa w Europie”³⁴. Z pierwszym stwierdzeniem, chcąc nie chcąc, trudno było się nie zgodzić. Jednak mówienie o zachęcaniu Europy do przejęcia przywództwa w tej konkretnej sprawie przez Amerykanów, podobnie jak pojawiające się opinie o bierności Europejczyków, wywoływały co najmniej irytację na Starym Kontynencie. Podkreślano tu bowiem, że Europa zrobiła wszystko, co mogła, a z faktu, że nie dysponuje zdolnością militarną, zdawano sobie wszędzie sprawę.

W ówczesnym czasie, latem 1995 r., zaistniała jeszcze inna okoliczność, co do której opinie po obu stronach Atlantyku były faktycznie podzielone, choć oficjalne pomiędzy stanowiskami Stany Zjednoczone i UE panowała zgodność. Otóż Chorwaci rozpoczęli ofensywę w Krajinie i zaczęli odnosić sukcesy. W tej sytuacji w Europie dominowały głosy³⁵, pojawiające się także w amerykańskiej administracji, w CIA i wśród wojskowych, że należy powstrzymać ten kolejny rozdział wojny. UE wyrażała swe zaniepokojenie w związku z chorwacką ofensywą w Krajinie i 4 sierpnia 1995 r. podjęła decyzję o natychmiastowym zawieszeniu negocjacji w sprawie układu o handlu i

33 Holbrooke, *op. cit.*, s. 99; „I have no doubt the Europeans would have blocked or minimized the bombing were it not for Washington’s new resolve.” *Ibidem*, s. 103.

34 „The United States today is again Europe’s leader; there is no other. Both the Bush and Clinton administrations tried, and failed, to convince the European governments to take over Europe’s leadership”. *Ibidem*, s. 102-103.

35 Bildt, *op. cit.*, s. 73-80.

współpracy z Chorwacją, a także o zawieszeniu programu PHARE dla tego kraju³⁶, natomiast Stany Zjednoczone oficjalnie żądały, aby rząd chorwacki wstrzymał wszelkie działania zbrojne³⁷.

Jednak, zdaniem głównego negocjatora ze strony amerykańskiej, Richarda Holbrooke'a, zwycięstwo Chorwatów było Zachodowi jak najbardziej na rękę, gdyż „sukces chorwackiej (...) ofensywy był klasyczną ilustracją faktu, że kształt sceny dyplomatycznej będzie zwykle odzwierciedlał stosunek sił w terenie. Konkretnie oznaczało to, że jako dyplomaci nie mogliśmy oczekiwać, że Serbowie będą ugodowi przy stole negocjacyjnym tak długo, jak odnoszą same zwycięstwa na polu bitwy”³⁸. W związku z tym, pomimo oficjalnego potępienia chorwackiej inicjatywy ze strony Waszyngtonu, delegacja Amerykanów w Zagrzebiu „nagliła Tudjmana, by robił ile się da [na płaszczyźnie] militarnej”³⁹ i by zdobył jak największe terytorium przed wejściem w życie rozejmu⁴⁰.

4. Rola Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w negocjacjach pokojowych w Dayton

Podczas gdy chorwacka ofensywa w Krajinie odnosiła sukcesy, latem 1995 r. Stany Zjednoczone energicznie włączyły się do negocjacji pokojowych. 10 i 11 sierpnia 1995 r. do Europy przybył Anthony Lake, doradca ds. bezpieczeństwa, z propozycją zorganizowania konferencji pokojowej w sprawie Bośni i Hercegowiny. Po raz pierwszy

36 „Statement on the resumption of hostilities in Croatia”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/222; Aug. 4, 1995, www.iue.it; „Statement in the Fourth Committee of the 50th UN General Assembly on the situation in the occupied territories of Croatia”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/362, Nov. 30, 1995, www.iue.it; „Statement in the Third Committee of the 50th UN General Assembly on human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms and on human rights situations and reports of Special Rapporteurs and Representatives”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/359, Nov. 27, 1995, www.iue.it.

37 *U.S. Department of State Dispatch*, August 21, 1995, Vol. 6, No. 34.

38 „The success of the Croatian (and later, in similar circumstances, the Bosnian-Croat Federation) offensive was a classic illustration of the fact that the shape of the diplomatic landscape will usually reflect the balance of forces on the ground. In concrete terms, this meant that as diplomats we could not expect the Serbs to be conciliatory at the negotiating table as long as they had experienced nothing but success on the battlefield”. Holbrooke, *op. cit.*

39 „We urged Tudjman to do as much as possible militarily”, Holbrooke, *op. cit.*, s. 191.

40 „The Croatian leadership had informed Washington in advance, not necessarily to ask for permission or approval, but to ensure that the US was prepared to oppose any international calls for economic sanctions following successful military operation. They had been satisfied with the response”, Bildt, *op. cit.*, s. 74.

miała ona być zorganizowana z inicjatywy Stanów Zjednoczonych. Zdaniem Owena, „ta inicjatywa została z zadowoleniem powitana w UE, chociaż ze zrozumiałą frustracją, dlaczego Amerykanie nie mogli się zgodzić, by przedstawić ją na stole negocjacyjnym wiele miesięcy wcześniej”⁴¹. Wyrażano też irytację z powodu stylu działania Stanów Zjednoczonych, które najpierw podejmują działania, a potem informują o tym inne państwa z Grupy Kontaktowej⁴².

8 września 1995 r. w amerykańskiej misji Genewie rozpoczęły się negocjacje. Punktem wyjścia był plan Grupy Kontaktowej z 1994 r., dzielący kraj na część chorwacko-muzułmańską (51 % terytorium) i serbską (49 %)⁴³. Konferencja odbywała się w Genewie pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych, UE oraz Rosji⁴⁴. UE reprezentował Carl Bildt, były premier Szwecji, który zastąpił Davida Owena na stanowisku głównego negocjatora z ramienia Unii Europejskiej.

Przyszedł czas na organizację najważniejszej fazy negocjacji pokojowych, w związku z czym należało wybrać miejsce rozmów. Przy tej okazji po raz kolejny pojawiły się trudności w stosunkach transatlantyckich. Otóż państwa UE, a przede wszystkim Paryż, stały na stanowisku, że musi to mieć miejsce we Francji⁴⁵.

W administracji amerykańskiej w tej sprawie początkowo panowały różne opinie. Z jednej strony, obawiano się, że w przypadku fiaska negocjacji zorganizowanych w Stanach Zjednoczonych ich koszt w sensie politycznym byłby zbyt wysoki dla Amerykanów. Z drugiej strony, Holbrooke zdecydowanie argumentował, że „zainwestowaliśmy już tak wiele prestiżu narodowego w ten wysiłek, że naszym priorytetem powinna być maksymalizacja sukcesu, a nie redukcja kosztów porażki. Miejsce [negocjacji] w Stanach Zjednoczonych dałoby nam fizyczną i psychologiczną kontrolę nad tym procesem”⁴⁶. I takie stanowisko przeważało w Waszyngtonie.

41 „This initiative was welcomed in the EU, though with an understandable frustration that the Americans could not have agreed to put it on the negotiating table months earlier”, Owen, *op. cit.*, s. 330.

42 Holbrooke, *op. cit.*, s. 116, 117.

43 Owen, *op. cit.*, s. 332.

44 „Agreed Basic Principles, Text of Agreed Basic Principles endorsed by members of the Contact Group’ and Foreign Ministers Muhamed Sacirbey of Bosnia and Herzegovina, Mate Granic of Croatia, and Milan Milutinovic of Serbia and Montenegro, September 8, 1995”. *U.S. Department of State Dispatch*, September 11, 1995, Vol. 6, No. 37.

45 Holbrooke, *op. cit.*, s. 186; Bildt, *op. cit.*, s. 110.

46 Holbrooke, *op. cit.*, s. 192.

Amerykanie postawili na swoim, uznając, że „Europejczycy będą narzekać z powodu amerykańskiego miejsca [negocjacji], ale uszanują nasze życzenia i się dostosują”⁴⁷. Istotnie, po drugiej stronie Atlantyku dość szybko pogodzone się z decyzją Waszyngtonu w tej sprawie, jedynie Francuzi wciąż nie mogli tego zaakceptować. Z tego powodu ostatecznie zdecydowano, że ceremonia podpisania końcowego dokumentu odbędzie się w Paryżu.

Amerykanie starannie szukali miejsca do zorganizowania decydującej fazy negocjacji pokojowych. Ostatecznie wybór padł na Wright-Patterson Air Force Base, w pobliżu Dayton w stanie Ohio. Sama baza w Wright-Patterson miała służyć jako „fizyczny symbol amerykańskiej potęgi”⁴⁸, wzmacniając jej prestiż.

Postanowiono, że negocjacje będą wspólnie przewodniczyć Stany Zjednoczone, UE i Rosja⁴⁹. Zasadniczo w konferencji wzięło udział dziewięć delegacji, reprezentujących pięć państw z Grupy Kontaktowej, trzy państwa bałkańskie oraz UE⁵⁰. ONZ mogła uczestniczyć w negocjacjach jedynie w niektórych sprawach.

Zdaniem Richarda Holbrooke’a, przyjęta formuła negocjacji w Dayton, oparta na zebraniu wszystkich decydentów w jednym miejscu, dopóki nie dojdą do porozumienia, łączyła się z bardzo wysokim ryzykiem, co miałyby zapewne po części usprawiedliwiać styl, w jakim Stany Zjednoczone pełniły rolę gospodarza, który nie budził entuzjazmu Europejczyków. Holbrooke pisze, że pamięta „wysiłek naszych europejskich kolegów, by się dostosować do dyplomacji, bardzo odległej w sensie geograficznym i stylistycznym od tego do czego przywykli”⁵¹. Może miał przy tym na myśli np. incydent, który zirytował przedstawiciela Francji Jacques’a Blota do tego stopnia, że zamierzał wysłać formalny protest do Waszyngtonu, a nawet rozważał powrót do Paryża. Było to spowodowane tym, że przy wjeździe do Wright-Patterson strażnicy zatrzymali jego samochód i sprawdzili przy pomocy psów, czy nie ma przy sobie ładunków wybuchowych. Blot stwierdził, że była to obraza nie tyle jego samego, co

47 „The Europeans would complain about an American site, but that they would respect our wishes and come along”. *Ibidem*, s. 200.

48 „Physical symbol of American power”. *Ibidem*, s. 233.

49 *Ibidem*, s. 200.

50 *Ibidem*, s. 203.

51 „The effort of our European colleagues to adjust to diplomacy far removed, geographically and stylistically, from what they were used”. *Ibidem*, s. 231.

„całej Francji”⁵². Amerykanie niezbyt się tym przejęli, a Holbrooke z pewnym rozbawieniem pisze, że gdy Blot stwierdził, że „I will not (...) be sniffed”, to wymówił to jako „sneefed”. Takie komentarze mogły szczególnie boleć Francuzów, którzy bardzo dobrze pamiętali, że przez kilka stuleci język francuski był językiem dyplomacji i to oni mogli się wytykać innym błędy językowe. W tej konkretnej sprawie skończyło się na przeprosinach ze strony Stanów Zjednoczonych, a sam Blot pozostał „rozniewany i zirytowany przez inne faktyczne bądź wyimaginowane zniewagi”⁵³.

Nawet gdyby Europejczycy nie chcieli czynić wysiłków, by się dostosować do amerykańskiego stylu dyplomacji, to nie mieli innego wyjścia. Przedstawiciele Grupy Kontaktowej mogli się kontaktować z przywódcami państw bałkańskich, ale było jasne, że „prawdziwe negocjacje (...) będą prowadzone przez Stany Zjednoczone”⁵⁴. Nie tylko Warren Christopher musiał zdawać sobie sprawę, że w takiej sytuacji przedstawiciele pozostałych członków Grupy Kontaktowej oraz UE będą pełnić jedynie rolę dekoracyjną, ale ich ewentualne sprzeciwy z góry zbył stwierdzeniem: „’Niekórym z was’ powiedział Christopher przygotowując ich na pewne frustracje, ‘może się nie podobać każdy aspekt tych negocjacji, ale dążymy razem do tego samego celu’”⁵⁵.

UE została zepchnięta na drugi plan. W odczuciu opinii publicznej były to negocjacje przywódców bałkańskich prowadzone przez Stany Zjednoczone, natomiast pozostali byli odbierani jako element dekoracyjny. Co prawda, aby „podkreślić, że Europa współprzewodniczy tej konferencji, daliśmy Carlowi Bildtowi apartament dla VIP bezpośrednio nad [Holbrookiem]”⁵⁶. Jednak w istocie nie nikt nie mógł mieć złudzeń, że rola UE była drugorzędna, i nawet gdyby Carl Bildt dostał apartamenty na dachu, to wiele by to nie pomogło. Sam prezydent Bill Clinton wydawał się czasem „zapominać” o roli UE, która była przecież współprzewodniczącą konferencji, mówiąc np. w przeddzień rozpoczęcia rozmów Dayton: „Stany Zjednoczone i nasi partnerzy - Rosja, Niemcy, Francja i Zjednoczone Królestwo - muszą zrobić wszystko, co w ich

52 *Ibidem*, s. 244.

53 „Blot remained angry, and, irritated by other real or imagined insults in the following days, he was dyspeptic throughout the rest of the conference”. *Ibidem*.

54 „The real negotiations, with the exception of Steiner’s Federation efforts, would be conducted by the United States”. *Ibidem*, s. 236.

55 „’Some of you’ Christopher said at lunch in an effort to prepare them for some frustration, ‘may not be happy with every aspect of the negotiations, but we are pursuing the same result together’”. *Ibidem*.

56 „To emphasize Europe’s co-chairmanship of the conference, we gave Carl Bildt a VIP suite directly above mine”. *Ibidem*, s. 233.

mocy, by popierać [negocjujące strony konfliktu]⁵⁷. Podobnego błędu nie popełnił nazajutrz sekretarz stanu Warren Christopher, wymieniając w podobnym kontekście „Stany Zjednoczone, Unię Europejską i innych ze wspólnoty międzynarodowej”⁵⁸.

Mozna odnieść wrażenie, że przedstawicielom amerykańskiej administracji obecność reprezentacji innych państw spoza byłej Jugosławii wręcz przeszkadzała. Przedstawiciele Grupy Kontaktowej początkowo spotykali się każdego ranka, ale „dwa pierwsze spotkania były chaosem i straciliśmy prawie dwie godziny na błahe sprawy (...) Europejczycy wydawali się niezwykle przywiązani do niekończących się spotkań, skoncentrowanych głównie na procedurze”⁵⁹. Zdaniem Holbrooke’a te spotkania były stratą czasu, natomiast „nie mogliśmy sobie pozwolić, by tracić tak wiele czasu, ale jednak musieliśmy dbać o zaangażowanie Europejczyków”⁶⁰. Po co? Dlaczego Stany Zjednoczone przyjęły taką formułę negocjacji? Skoro bowiem „jedno państwo-gospodarz musi pełnić ścisłą kontrolę⁶¹,” to po co nadawać UE, podobnie jak Rosji, status współprzewodniczącego konferencji? Czy nie lepiej byłoby, gdyby od początku do końca było jasne, że o wszystkim decydują w tym przypadku wyłącznie Amerykanie?

Przyjęte rozwiązanie służyło kilku celom. Po pierwsze, zaspokajało - przynajmniej formalnie - ambicje Europejczyków, którzy słusznie obawiali się, że pomimo wielu wysiłków z ich strony owoce zbiorą Stany Zjednoczone. Po drugie, dawało Amerykanom pretekst do odpierania zarzutów, jakoby marginalizowali rolę UE. Po trzecie, zaangażowanie UE było bardzo potrzebne w kolejnej fazie procesu pokojowego wobec konieczności wyłożenia ogromnych środków finansowych na realizację przyjętych porozumień, natomiast Stany Zjednoczone dążyły do ograniczenia

57 „The United States and our partners - Russia, Germany, France and the United Kingdom - must do everything in our power to support them”; „Opening statement by President Clinton at a press conference, Washington, DC, October 31, 1995”, *U.S. Department of State Dispatch*, November 6, 1995, Vol. 6, No. 45, s. 807.

58 „The United States, the European Union, Russia and others in the international community”, „Statement by Secretary Christopher at the opening of the Balkan Proximity Peace Talks, Wright-Patterson Air Force Base, Ohio, November 1, 1995”, *U.S. Department of State Dispatch*, November 6, 1995, Vol. 6, No. 45., s. 808.

59 „The first two meetings were a mess, and we wasted almost two hours on trivial matters (...) The Europeans (...) seemed addicted to interminable meetings focused mainly on procedure”. Holbrooke, *op. cit.*, s. 241.

60 „We could not afford to waste so much time, yet we had to keep the European involved”. *Ibidem*, s. 241.

61 „A single host nation must be in firm control”. *Ibidem*, s. 232.

swych wydatków na działania międzynarodowe. Jak mówił jeden z kongresmenów: „Europejczycy (...) muszą zapłacić za odbudowę Bośni”⁶². Po czwarte, w momencie rozpoczęcia negocjacji nie wiadomo było, jak one się skończą. O ile owoce sukcesu chętnie przejęłyby Stany Zjednoczone, to odpowiedzialnością za fiasko negocjacji zapewne wolałyby się podzielić z pozostałymi, aczkolwiek jedynie formalnymi, uczestnikami.

Współpracy z Amerykanami nie ułatwiała problematyczna forma reprezentacji Unii Europejskiej. Carl Bildt przysłany przez UE enigmatycznie twierdził, że formalnie nie reprezentował UE, miał bowiem mandat z ramienia UE jako współprzewodniczący Międzynarodowej Konferencji na temat byłej Jugosławii⁶³. Co prawda, jak pisze, wkrótce objął rolę przewodzenia i koordynowania pracami delegacji europejskich (tzn. poza swoją własną także niemiecką, brytyjską i francuską) i „w rezultacie pracowaliśmy razem niczym jedna delegacja europejska”⁶⁴.

Holbrooke ku swojemu zdziwieniu został nieoficjalnie poinformowany przez przedstawicieli Wielkiej Brytanii i Francji, że w niektórych sprawach Bildt nie może wyrażać się w imieniu rządów tych państw⁶⁵. Zdaniem głównego amerykańskiego negocjatora, wyznaczenie przedstawiciela UE w osobie Bildta było w takiej sytuacji kpinią i rodziło wiele pytań, jak np. „W czym imieniu mówił Bildt? I kiedy? Jaki był w rzeczywistości zakres jego kompetencji? Czy reprezentował on tylko te państwa UE, które nie były tam obecne? Jakie stanowisko zajmowali Niemcy, którzy nie wydali podobnego oświadczenia?”⁶⁶.

62 „The Europeans, members of Congress told us, must pay for reconstruction in Bosnia”. *Ibidem*, s. 174.

63 „In a formal sense, there was no European delegation. I had a mandate from the EU as Co-Chairman of the ICFY, but formally speaking did not represent the European Union. To the astonishment of the Americans, this had been made clear to them by the different European governments. There was no common foreign and security policy to which they were subordinate and, accordingly, there was no European negotiator or representative. The European confusion never ceased to bewilder and bemuse the Americans. Holbrooke tended, somewhat jokingly, to describe it all as a peace conference between the three parties of the conflict, the five Contact Group countries - and Carl Bildt.”, Bildt, *op. cit.*, s. 124.

64 „In effect, we worked together as one European delegation”. *Ibidem*.

65 Holbrooke, *op. cit.*, s. 242.

66 „This made a mockery of both the theory and the practise of having a E.U. representative as co-chairman, and raised other questions. Whom did Bildt speak for? And when? What, in fact, was his authority? Did he represent only the E.U. countries that were not there? Where did the Germans, who had not made a similar statement, stand? (...) what troubled us most was the hypocrisy of a European Union in giving a distinguished former Prime Minister such a grandiose title, then undermining and hamstringing him from the outset, and later blaming us for friction in the negotiations”. Holbrooke, *op. cit.*, s. 242.

Chociaż przy tej okazji pojawiało się jeszcze więcej pytań i wątpliwości, to jedna sprawa była jasna - UE nie mówiła w Dayton jednym głosem. UE jako całość formalnie współprzewodniczyła konferencji zorganizowanej w Dayton i uczestniczyła w niej, podobnie jak Francja, Wielka Brytania i RFN. To ukazywało rozbieżności pomiędzy teorią a praktyką, pomiędzy sprzecznymi aspiracjami ze strony UE jako całości i ambicjami jej poszczególnych członków. Zresztą temat ten tradycyjnie pojawiał się przy okazji dyskusji o wspólnej polityce zagranicznej.

Problemy związane z reprezentacją UE w Dayton wywołały wiele krytyki ze strony Amerykanów. Sami Europejczycy, łącznie z Francuzami, musieli przyznać, że w krytyce ze strony Stany Zjednoczone jest sporo racji. Wydaje się, że wyciągnęli z tej lekcji wnioski, bo już kilka lat później, w 1997 r. podpisano Traktat Amsterdamski, który wprowadził urząd Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB⁶⁷.

Jednym z przedmiotów kontrowersji w Dayton pomiędzy Waszyngtonem a Brukselą stała się sprawa utworzeniu stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Narodów Zjednoczonych, który miał się zajmować implementacją porozumienia pokojowego w sferze cywilnej. Amerykanie chcieli, by jego zamiast Wysokiego Przedstawiciela powołać raczej koordynatora ds. implementacji porozumienia pokojowego, wspierającego w zasadzie dowódcę sił implementacyjnych IFOR (*Implementation Force*)⁶⁸. Ostatecznie Stany Zjednoczone odstąpiły od tego stanowiska⁶⁹ i zgodnie z wolą UE powołano Wysokiego Przedstawiciela, którym został Carl Bildt⁷⁰. Początkowo nie dysponował ani biurem, ani telefonami, ale po apelach do UE otrzymał fundusze na otwarcie biura w Sarajewie.

⁶⁷ Na ten temat zob. Joanna Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego 2001, s. 63.

⁶⁸ „Essentially, they wanted us to get rid of the notion of a more powerful High Representative, with political powers, and have instead a ‘senior implementation coordinator’ essentially working as some sort of local aid to the IFOR commander. It was a deeply unsatisfactory position. (...) There was a deep gulf between European and US perceptions on what peace implementation really meant”, Bildt, *op. cit.*, s. 117-118.

⁶⁹ „The contrasts between the US and European perspectives were sometimes sharp. For the US, it was a military operation with some form of civilian annexe, while the Europeans tended to see it the other way round, with political issues and perspectives in the centre, and the military measures supportive within this framework (...) After long and tortuous negotiations, the US had accepted the designation of High Representative (...) and had accepted that the Representative’s primary task was ‘to monitor the implementation of the peace agreement’”, Bildt, *op. cit.*, s. 131-132.

⁷⁰ Bildt pełnił tę funkcję do czerwca 1997 r., a jego następcą został Carlos Westendorp z Hiszpanii.

5. Rozgrywki pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Europą związane z podpisaniem porozumienia pokojowego

Jesienią 1995 r., gdy toczyły się rozmowy w Dayton, liczba osób potrzebujących pomocy humanitarnej w byłej Jugosławii sięgnęła około 3 mln 600 tys.⁷¹ Do tego należało dodać kolejne 850 tys. uchodźców, znajdujących się w innych krajach europejskich⁷². Z tym większą ulgą powitano porozumienie, osiągnięte po trzech tygodniach intensywnej negocjacji w Dayton. Składało się z krótkiego, dwustronicowego dokumentu pt. *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*⁷³, podpisanego przez przedstawicieli trzech stron konfliktu, tj. Bośni i Hercegowiny, Chorwacji oraz Federalnej Republiki Jugosławii, a ponadto UE, Francji, RFN, Rosji, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych. Dołączono do niego 11 szczegółowych aneksów oraz mapy. W myśl przyjętego porozumienia Bośnia i Hercegowina pozostała formalnie jednym państwem, złożonym z dwóch jednostek terytorialnych: Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej (51 % terytorium) oraz Republiki Serbskiej (49 %). Za jego realizację od strony wojskowej odpowiadało przede wszystkim NATO, nadzorujące rozmieszczenie 60 tys. żołnierzy IFOR (*Implementation Force*, przekształcone w grudniu 1996 r. na *Stabilisation Force* i zredukowane do 38 tys.), zastępujących siły UNPROFOR. Od strony cywilnej odpowiedzialność za realizację porozumienia z Dayton spoczęła formalnie na OBWE i ONZ⁷⁴.

⁷¹ 371 tys. w FRJ, 434 tys. w Chorwacji, 2 mln 772 w Bośni i Hercegowinie, 24 tys. w Słowenii oraz 4 tys. w Macedonii. „Humanitarian aid to the Former Yugoslavia: prospects and guidelines”, *Communication from the Commission*, Brussels, 17.11.1995, COM (95) 564 final, s. 2 - 6.

⁷² Przykładowo RFN udzieliła schronienia 350 tys. uchodźców z byłej Jugosławii, Austria 72-80 tys., Włochy 54 600 tys., Francja 29 tys., Szwecja 48-115 tys. *Ibidem*, s. 6.

⁷³ Teksty dokumentów: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

⁷⁴ „Unfortunately, we had created a structure for implementing Dayton in which responsibility and authority would rest with no single individual or institution. Although Bosnia would play host to fewer agencies than it had during the U.N. days, too still remained in the process, including NATO, the U.N. and the UNHCR, the OSCE, the E.U., the World Bank, the IMF - and an organization with no precedent, the Office of High Representative, headed by Carl Bildt”. Holbrooke, *op. cit.*, s. 319. Na temat

Realizacja postanowień porozumienia z Dayton w sferze wojskowej pod kierownictwem Amerykanów przebiegała sprawnie i bez opóźnień, w przeciwieństwie do sfery cywilnej i za to Bildt był często krytykowany. Jednak, zdaniem Holbrooke'a, część winy spada w tym przypadku na brak wystarczającego zaplecza finansowego i wsparcia ze strony IFOR⁷⁵.

Podpisanie porozumienia kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie po obu stronach Atlantyku przyjęto z zadowoleniem. Na forum UE, która „całym sercem wita parafowanie w Dayton porozumień pokojowych przez prezydentów Bośni i Hercegowiny, Chorwacji i Federalnej Republiki Jugosławii⁷⁶ i „wyraża głęboką

porozumienia z Dayton i jego realizacji, krytykując ją w aspekcie cywilnym, zob. David Chandler, *Bosnia. Faking Democracy after Dayton*, London: Pluto Press 1999.

⁷⁵ Holbrooke, *op. cit.*, s. 324. Dominowały opinie, takie jak: „Implementation of the Dayton peace agreement can be considered a success as far a military dimension is concerned (separation of the warring parties, transfer of heavy weapons) but is unsatisfactory on the civil side”, Sophia Clément, „Introduction”, [w:] „The issues raised by Bosnia, and the transatlantic debate”, *Chaillot Paper 32*, Institute for Security Studies of Western European Union, Paris - May 1998, http://www.weu.int/institute/chaillot/chail_uk.htm

⁷⁶ „Wholeheartedly welcomes the initialling in Dayton of the Peace Agreements by the Presidents of Bosnia and Hercegovina, Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia”, „Statement at the Security

satysfakcję z powodu udanego zakończenia rozmów w Dayton⁷⁷, nie twierdzono jednak, że jest to idealne rozwiązanie, lecz jedynie „najlepsze porozumienie, na jakie pozwalają okoliczności”⁷⁸. Podobne stanowisko zajął Waszyngton.

Porozumienie z Dayton mogło być przedstawione jako wspólny sukces Stanów Zjednoczonych i UE, ale tak się nie stało. „Dayton wstrząsnęło elitą przywódczą Europy po zimnej wojnie”⁷⁹. Ulga, z jaką przyjęto zakończenie konfliktu, mieszała się z goryczą, że sukces przypadł Amerykanom, a Europejczycy pozostali niedocenieni. Zwłaszcza Francuzi czuli się zawiedzeni.

14 grudnia 1995 r. miała miejsce uroczystość podpisania porozumienia z Dayton w Paryżu w Pałacu Elizejskim, siedzibie prezydenta Francji. Francuzi nazwali ten dokument Traktatem Elizejskim i prosili mówców o unikanie wszelkich wzmianek o Dayton⁸⁰. W sali balowej posadzono przy stole Franjo Tudjmana, Aliję Izetbegovicia i Slobodana Miloševicia, a za nimi stali prezydent Jacques Chirac, prezydent Bill Clinton, kanclerz Helmut Kohl, premier John Major i premier Wiktor Czernomyrdin. Członków administracji amerykańskiej usadzono z tyłu, co Richard Holbrooke odebrał jako urazę, a za co go zresztą później przeproszono. Tym razem Amerykanie wyjeżdżali z Francji z uczuciem pewnej goryczy.

Powstaje przy tej okazji pytanie - po co w ogóle zorganizowano odrębną uroczystość podpisania traktatu pokojowego, skoro prościej byłoby dokończyć to w Dayton. Zresztą odbyła się tam ceremonia parafowania tego porozumienia 21 listopada 1995 r. Zorganizowanie kolejnej uroczystości z udziałem szefów państw i rządów wymagało zapewne dużego wysiłku ze strony administracji co najmniej kilku państw,

Council meeting on the situation in the former Yugoslavia”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/355, Nov. 22, 1995, www.iue.it

77 „Expresses its deep satisfaction at the successful conclusion of the peace talks in Dayton”, „Statement in the Third Committee of the 50th UN General Assembly on human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms and on human rights situations and reports of Special Rapporteurs and Representatives”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/359, Nov. 27, 1995, www.iue.it

78 „The best agreement which the circumstances allow Answer to oral question in the European Parliament”, „Statement the preparation for the European Council meeting on 15 and 16 December in Madrid, including the peace process in the former Yugoslavia and the EU-US joint action programme and joint debate on Oral Question No O-253/95 by Mr López on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the Intergovernmental Conference”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/397, Dec. 13, 1995.

79 „Dayton shook the leadership elite of the post-Cold War Europe”, Holbrooke, *op. cit.*, s. 318.

80 *Ibidem*, s. 322.

zaangażowania służb bezpieczeństwa oraz oczywiście pieniędzy, których przy okazji wprowadzania w życie zawartego porozumienia na Bałkanach ciągle było za mało.

Oczywiście, rozdzielenie negocjacji od uroczystości podpisania traktatu nie miało wpływu na proces pokojowy w byłej Jugosławii, natomiast wynikało z niezaspokojonych ambicji Europy i Waszyngtonu. Doskonale to pokazuje, jak ten konflikt został wykorzystany w rozgrywkach w stosunkach transatlantyckich. Poprzez zorganizowanie negocjacji w Dayton Amerykanie chcieli zademonstrować swoją potęgę i skuteczność, a uroczystość w Paryżu miała być zakończeniem tego procesu tak, by podkreślić rolę Europy w doprowadzeniu do pokoju.

Po uroczystościach w Dayton i w Paryżu rozpoczęła się kolejna rywalizacja - czy porozumienie kończące wojnę w byłej Jugosławii przejdzie do historii jako porozumienie z Dayton czy, jak chcieli Francuzi, jako Traktat Elizejski. Francuzi zresztą niezbyt dobrze wybrali miejsce na ceremonię podpisania tego układu, bo o ile Dayton nie zyskało wcześniej światowej sławy, to Paryż kojarzy się z wieloma ważnymi wydarzeniami historycznymi. Dziennikarze, mówiąc o traktacie podpisanym w Paryżu bądź o Traktacie Elizejskim musieli zatem dodawać, o jaki traktat chodzi - gdy pisano natomiast o porozumieniu z Dayton, wszelkie objaśnienia były zbędne. Niektórzy, np. Éric Ramele i Barbara Delcourt twierdzili przy tej okazji, że Richard Holbrooke wraz z Billem Clintonem zmobilizowali media całego świata, by przedstawić porozumienie z Dayton jako sukces amerykańskiej dyplomacji i nawet twórcy poważnych programów w BBC, Alan Little i Laura Silber nie wspomnieli o roli odegranej przez Europejczyków⁸¹. Pod względem medialnym wygrali zatem Amerykanie. Nie po raz pierwszy - przecież o ile sam Holbrooke przyznawał, że wynegocjowane przez niego porozumienie było oparte na opracowanych wcześniej planach pokojowych, to dziennikarze ten fakt często pomijali, natomiast jego samego ukazywali jako autora sukcesu. Część zasług przypadających Europie w tym przypadku została zmarginalizowana.

Oficjalnie na forum UE podkreślano rolę „Piętnastki”, uznając zarazem zasługi Stanów Zjednoczonych, o czym świadczy przykładowo następujące stwierdzenie: „Rada Europejska przyjmuje z zadowoleniem istotne osiągnięcia w sferze stosunków zewnętrznych, które miały miejsce od ostatniego spotkania, w którym Unia Europejska

odegrała decydującą rolę: - podpisanie w Paryżu porozumienia z Dayton, które kładzie kres strasznej wojnie w byłej Jugosławii i jest oparte na znaczących europejskich wysiłkach w ciągu ubiegłych miesięcy na płaszczyźnie militarnej, humanitarnej i negocjacyjnej. Unia Europejska docenia decydujący wkład Stanów Zjednoczonych w kluczowym momencie⁸². W rzeczywistości po podpisaniu porozumienia z Dayton obu stronach Atlantyku, a w szczególności w Europie, żywiono wzajemne pretensje i urazy.

6. Konflikt w byłej Jugosławii a Nowa Agenda Transatlantycka

Wojna w Bośni i Hercegowinie, która miała miejsce w pierwszej fazie stosunków transatlantyckich po zimnej wojnie, wpłynęła na poważne pogorszenie relacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą Zachodnią. ”Do wiosny 1995 r. powszechnie mówiono, że stosunki Waszyngtonu z naszymi europejskimi sojusznikami były gorsze niż kiedykolwiek od kryzysu sueskiego w 1956”⁸³. W tej sytuacji po obu stronach Atlantyku czyniono wysiłki, aby poprawić wzajemne relacje. Ich wymiernym efektem było podpisanie Nowej Agendy Transatlantyckiej (*New Transatlantic Agenda, NTA*)⁸⁴ na szczycie UE i Stanów Zjednoczonych w Madrycie 3 grudnia 1995 r., co niemal zbiegło się z datą podpisania porozumienia pokojowego z Dayton w Paryżu.

W kontekście niniejszej pracy na podkreślenie w tym dokumencie zasługują: wola umacniania stosunków pomiędzy Waszyngtonem i Brukselą, wspólna wizja bezpieczeństwa europejskiego oraz fragment poświęcony byłej Jugosławii.

Po kilku latach wojny na Bałkanach, ukazującej liczne różnice zdań pomiędzy Waszyngtonem a Brukselą, zapewnienia zawarte w Nowej Agendzie Transatlantyckiej,

81 Marie-Françoise Durand, Álvaro de Vasconcelos (red.), *La PESC*, Paris: Presses de Sciences Po, 1998, s. 243.

82 „The European Council notes with satisfaction some significant achievements in the area of external relations which have occurred since its last meeting and in which the European Union has played a decisive role: - the signing in Paris of the Dayton Agreement, which puts and end to the terrible war in former Yugoslavia and builds on considerable European efforts over the preceding months in military, humanitarian and negotiating terms. The European Council recognizes the decisive contribution made by the United States at a crucial moment”, „Conclusions of the European Council meeting in Madrid, held on 15 and 16 December 1995”, *European Foreign Policy Bulletin*, No. 95/401, Dec. 15-16, 1995.

83 „By the spring of 1995 it had become commonplace to say that Washington’s relations were worse than at any time since the 1956 Suez crisis”, Holbrooke, *op. cit.*, s. 359.

84 Tekst źródłowy: aneks nr 2. Na temat NTA: Anthony L. Gardner, „The Transatlantic Declaration”, [w:] *A new era in US-EU relations. The Clinton Administration and the New Transatlantic Agenda*, Averbury: 1997.

że więzi łączące oba brzegi Atlantyku są tak silne, jak przez ostatnie półwiecze, a także stwierdzenia, że Stany Zjednoczone i UE „muszą dalej wzmacniać i przystosowywać swe partnerstwo (...), budować nowe więzi (*bridges*) transatlantyckie” miały szczególne znaczenie.

W omawianym dokumencie podkreślono niepodzielność transatlantyckiego bezpieczeństwa, dla którego NATO ma priorytetowe znaczenie i stanowi niezbędny łącznik pomiędzy Ameryką Północną a Europą. Było to ważne stwierdzenie w obliczu dyskusji na temat nadwężonej wiarygodności i spójności NATO w wyniku konfliktu w Bośni i Hercegowinie, a także zasadności jego dalszego istnienia w dotychczasowym kształcie. Powstająca Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony, w myśl Nowej Agendy Transatlantyckiej, służyła wzmocnieniu europejskiego filaru Sojuszu. Nowa europejska architektura bezpieczeństwa miała być oparta na NATO, Unii Europejskiej, Unii Zachodnioeuropejskiej, Organizacji ds. Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Radzie Europy, wzajemnie się uzupełniających i umacniających.

W Nowej Agendzie Transatlantyckiej podkreślono determinację Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, by wzmocnić polityczne i ekonomiczne partnerstwo. Miały temu służyć konkretne działania, przedstawione w części zatytułowanej „Plan Wspólnego Działania UE i Stanów Zjednoczonych” (*Joint UE-USA Action Plan*). Obejmował on cztery główne cele: promowanie pokoju i stabilności, demokracji i rozwoju na całym świecie; odpowiedź na wyzwania o charakterze globalnym; przyczynienie się do rozwoju światowego handlu i ściślejszych stosunków gospodarczych; budowanie więzi (*bridges*) przez Atlantyck.

W części dotyczącej promowania pokoju i stabilności stwierdzono, że Stany Zjednoczone i Unia Europejska akceptują odpowiedzialność za wspólne działania, by rozwiązywać konflikty w niestabilnych obszarach, by wspólnie angażować się w dyplomację prewencyjną, by koordynować pomoc, by zajmować się potrzebami humanitarnymi i pomagać budować zdolność ekonomicznego rozwoju i samowystarczalności w państwach rozwijających się.

Nowa Agenda Transatlantycka, dokument o szczególnym znaczeniu w stosunkach pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i UE, bezpośrednio dotyczyła sprawy byłej Jugosławii. Waszyngton i Bruksela zobowiązywały się do „śmiałego i szybkiego działania, wspólnie i z innymi partnerami, by wprowadzić pokój, pomóc przy

odbudowie regionów byłej Jugosławii zniszczonych przez wojnę, wspierać ekonomiczne i polityczne reformy i nowe demokratyczne instytucje”. Stwierdzono, że Stany Zjednoczone i UE będą ze sobą współpracować, by zapewnić, po pierwsze, przestrzeganie praw człowieka i praw uchodźców oraz osób wysiedlonych, w szczególności prawa do powrotu, po drugie, respekt dla pracy Trybunału ds. Zbrodni Wojennych, powołanego przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych; po trzecie, ustanowienie ram, by przeprowadzić wolne i sprawiedliwe wybory w Bośni i Hercegowinie tak szybko, jak tylko warunki na to pozwolą; po czwarte, realizację uzgodnionego procesu kontroli zbrojeń, rozbrojenia i środków budowy zaufania.

Można z pewnością stwierdzić, że wojna w byłej Jugosławii była jednym z czynników, który w znaczącym stopniu wpłynął na treść Nowej Agendy Transatlantyckiej. Dokument ten stał się sygnałem, że stosunki transatlantyckie są i będą silne, o czym pisano zaledwie pięć lat wcześniej w Deklaracji Transatlantyckiej. Co znamienne, przez kilkadziesiąt lat zimnej wojny, gdy zresztą nikt nie miał co do tego wątpliwości, podobnych deklaracji nie ogłaszano. Natomiast w 1990 r., a następnie po zakończeniu wojny w byłej Jugosławii w 1995 r. trzeba było zapewniać na najwyższym szczeblu, jak wielkie znacznie mają więzi transatlantyckie.

Wraz z podpisaniem porozumienia pokojowego w Dayton oraz Nowej Agendy Transatlantyckiej sytuacja w byłej Jugosławii nie przestała oddziaływać na stosunki UE i Stanów Zjednoczonych. Prawdziwym wyzwaniem dla Waszyngtonu i Brukseli było kontrolowanie sytuacji w Bośni i Hercegowinie po 1995 r., a w 1999 r. problem Kosowa. Poważne zaniepokojenie budziła sytuacja w Macedonii. Jednak te problemy wykraczają poza ramy chronologiczne niniejszej pracy.