

Granice potencjału mediacyjnego Unii Europejskiej

Lidia Powirska¹

Renesans mediacji jest wynikiem postępującej od niemal dwóch dekad standaryzacji środków pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, podejmowanej m.in. przez ONZ i międzynarodowe organizacje regionalne oraz stanowi próbę wypracowania remedium na rosnącą liczbę wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Praktyka pośrednictwa towarzyszyła Wspólnotom Europejskim od początku rozwoju współpracy politycznej między ich członkami. Unia Europejska sprawnie przystąpiła do międzynarodowych inicjatyw w zakresie mediacji i dokonała ich adaptacji do instrumentarium Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Konceptualizacja, instytucjonalizacja oraz dotychczasowa praktyka mediacji przez Unię Europejską przesądza o możliwościach i granicach jej skuteczności jako pośrednika między skonfliktowanymi stronami. Granice mediacyjnych możliwości Unii wyznaczają jej sąsiedztwa: wschodnie i południowe. UE potrafi skutecznie wykorzystać swój mediacyjny potencjał poza europejskim kontynentem, tam gdzie jej oferta nie jest tak atrakcyjna, jak ma to miejsce w przypadku państw objętych jej polityką sąsiedztwa, a gdzie *de facto* Unia nabiera przymiotów pośrednika „bezzstronnego”.

Przyjęcie przez Radę Unii Europejskiej (RUE) w 2009 r. Konceptji wzmacniania zdolności Unii Europejskiej (UE) w zakresie mediacji i dialogu² oraz utworzenie Wydziału Zapobiegania Konfliktom, Budowania Pokoju i Instrumentów Mediacji w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych³ w 2011 r., stanowiły przełom w tworzeniu instytucjonalnych ram dla koordynacji i budowy zdolności mediacyjnych Unii. Tym samym

¹ W artykule autorka wyraża własne poglądy. Nie powinny być one przypisywane instytucji, której jest pracownikiem, ani organizacjom, w których była zatrudniona.

² Council of the European Union, *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, dok. 15779/09, 10 listopada 2009 r., http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³ Wydział (*Conflict Prevention, Peace Building and Mediation Instruments Division*) jest częścią Dyrektoriatu Polityki Bezpieczeństwa i Zapobiegania Konfliktom ESDZ (*Security Policy and Conflict Prevention Directorate*).

była to próba usprawnienia unijnych działań w sytuacjach kryzysowych. Poczynania te są konsekwencją rosnącej roli Unii w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów poza jej granicami, co w znacznej mierze wynika z coraz bardziej licznych wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Pomimo blisko półwiecznego doświadczenia Unii w pośrednictwie między skonfliktowanymi stronami, jej potencjał w tym zakresie pozostaje daleki od ideału. Jak okazuje się, kolejne zmiany traktatowe nie wyeliminowały niemal największego z unijnych dylematów dotyczących opanowywania kryzysów⁴: precedencji inicjatywy w dialogu między zwaśnionymi stronami, problemu który skutecznie różni zarówno państwa członkowskie, jak i unijnych oficjeli. Zdesperowane lub zirytowane rządy krajowe, nie doczekawszy w sytuacjach kryzysowych unijnego konsensu, często podejmują działania pośrednictwa na własną rękę. Oprócz ambicji i interesów narodowych praktyka ta niekiedy podyktowana jest chęcią ominięcia unijnej biurokratycznej maszyny, która zawodzi w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji.

W przypadku prowadzącej Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej podwójne wyzwanie stanowi od zawsze wątpliwa do wyegzekwowania od organizacji regionalnych a fundamentalna dla międzynarodowych mediacji zasada „neutralności”. Wyraźne, zdefiniowane interesy organizacji w jej południowym i wschodnim sąsiedztwie⁵ oraz w innych regionach świata⁶ mają negatywny wpływ na status Unii jako bez-

⁴ Autorka tłumaczy w tekście *crisis management* z języka angielskiego na język polski jako opanowywanie kryzysów i używa tego terminu naprzemiennie z terminem reagowanie kryzysowe. „Zapewnienie spójnego reagowania kryzysowego stanowi część szerszej zakrojonych wysiłków UE podejmowanych w ramach stosunków zewnętrznych i w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. Celem jest przełożenie „kompleksowego podejścia” na „kompleksowe działanie”, tj. efektywne wykorzystanie w odpowiedniej kolejności całej gamy narzędzi i instrumentów (w tym mediacji – przypis autora). Odnosi się to do całego cyklu kryzysu obejmującego zapobieganie konfliktom i reagowanie kryzysowe, opanowywanie kryzysów, stabilizację i długotrwałą odbudowę, pojednanie, rekonstrukcję, a także rozwój z myślą o utrzymaniu pokoju i wzmocnieniu bezpieczeństwa międzynarodowego.” Za: ESDZ, http://www.eeas.europa.eu/crisis-response/about-us/index_en.htm, (dostęp: 16 września 2015 r.).

⁵ Mowa tutaj o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (2004 r.), na którą składają się Partnerstwo Wschodnie (2009 r.) – program współpracy UE z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdową i Ukrainą; oraz Unią dla Śródziemnomorza (2008 r.) która jest programem współpracy z Albanią, Algierią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Czarnogórą, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Libanem, Marokiem, Mauretanią, Monako, Autonomią Palestyńską, Syrią, Tunezją i Turcją. Zob: M. Pietraś, J. Misiągiewicz, K. Stachurska-Szczesiak (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.

⁶ M.in. grupa 79 państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku związana jest z Unią konwencją podpisaną w Kotonu (2000 r.), natomiast współpraca polityczna UE z państwami Ameryki Środkowej od 1984 r. rozwijana jest w ramach procesu z San José. Zob: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

stronnego pośrednika. *Ergo*, Unia nie opierając koncepcyjnie swoich mediacji na „bezstronności”, lecz na promocji wartości, która sprzyja stosowaniu unijnej „warunkowości”⁷, niekiedy staje się gwarantem wypracowanego porozumienia. Strony sporu mogą uzależniać realizację postanowień kończącego go porozumienia od kontynuacji wsparcia udzielanego przez UE, które towarzyszy jej działaniom demokratyzacyjnym.

Argumentem wzmacniającym mandat Unii Europejskiej w zakresie mediacji jest jej zaplecze organizacyjne i eksperckie. Oprócz wykwalifikowanej kadry oraz bazy ekspertów dysponuje ona środkami finansowymi, które są hojnie dystrybuowane pomiędzy ośrodki i organizacje pozarządowe specjalizujące się w realizacji projektów mediacyjnych oraz w szkoleniach europejskich dyplomatów z zakresu mediacji. *Nota bene*, o tendencji wzrostu znaczenia mediacji jako instrumentu WPZiB, jak i będącej jej częścią Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), przesądzają sprzyjająca temu instytucjonalizacja unijnego pośrednictwa oraz rosnące nakłady finansowe, przeznaczone na ten cel.

Historia mediacji jako środków pokojowego rozwiązywania sporów sięga starożytności, lecz formalniej klasyfikacji zostały poddane w konwencjach haskich z 1899 i 1907 r. W konwencji haskiej z 1907 r. sprecyzowano profil państwa lub grupy państw – mediatora, który bierze udział w rokowaniach z możliwymi uprawnieniami do podejmowania inicjatywy i zgłaszania propozycji rozwiązania sporu⁸. Pośrednik zachowuje neutralność w swoich dą-

⁷ Zasada „warunkowości” (*conditionality*) oznacza uzależnienie pomocy udzielanej państwom trzecim od gwarancji lepszego przestrzegania przez nie zasad demokracji, rządów prawa oraz praw człowieka (*respect for human rights, democratic principles, the rule of law*). R. Balfour, *EU Conditionality After the Arab Spring*, IEMed-EuroMeSCo Papers, Nr. 16, 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015).

⁸ Konwencja o pokojowym rozwiązywaniu sporów międzynarodowych, Haga, 18 października 1907 r., Rozdział II, Art. 2–8. Konwencje haskie dotyczyły mediacji w sporach międzynarodowych, http://www.groczusz.edu.pl/Files/pokojowe_spory.doc (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.). Przez *spór międzynarodowy* „rozumimy taką sytuację, w której państwa występują ze skonkretyzowanymi, sprzecznymi stanowiskami i roszczeniami”. Za: W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 322. Kryzys międzynarodowy to „stan destabilizacji, niepewności i napięcia w stosunkach między stronami sporu międzynarodowego”. Za: G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo WSiP, 1997, s. 104. „(...) konfliktami nazywa się spory, które przybrały ostrzejszą formę i w których grozi użycie sił zbrojnych albo też siły takie zostały już użyte (*konflikt zbrojny*)”. Za: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 338. Pojęcie konfliktu zbrojnego „obejmuje przejawy walki zbrojnej między państwami nawet wówczas, kiedy wojna nie zostanie wypowiedziana, jak również takie konflikty zbrojne, w których uczestniczą strony nieuznane za podmioty prawa międzynarodowego”. Za: W. Góralczyk, S. Sawicki, *op.cit.*, s. 355. W pracach naukowych i w publicystyce terminów *spór* i *konflikt* często używa się zamiennie. R. Bierzanek, J. Symonides, *op.cit.*, s. 338.

zeniach do wypracowania kompromisu między skonfliktowanymi stronami (*honest broker*). Zakres uprawnień pośrednika określa porozumienie stron sporu. Mediacje mogą być wynikiem prośby skonfliktowanych stron o pomoc do państwa je świadczącego, jak również mogą stać się przedmiotem oferty pośrednictwa. Konwencja uznaje możliwość proponowania pośrednictwa w przypadku konfliktu zbrojnego⁹.

Po drugiej wojnie światowej obowiązek pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych stał się jedną z zasad Organizacji Narodów Zjednoczonych (Art. 2.3. Karty Narodów Zjednoczonych)¹⁰, zaś pośrednictwo wymieniono w Karcie Narodów Zjednoczonych wśród środków pokojowego rozwiązywania sporów (Art. 33.1. KNZ). Jednak do szczególnego rozkwitu mediacji jako narzędzia „dyplomacji prewencyjnej” doszło dopiero po zakończeniu zimnej wojny. Szczególną rolę w ich rozwoju przypisuje się Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, „która funkcjonowała od lat 70. XX w. jako platforma dialogu między dwoma blokami w czasie zimnej wojny”¹¹. Zanikanie podziału ideologicznego oraz zmniejszenie rywalizacji między Wschodem a Zachodem otworzyły nowe możliwości dla współpracy międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa i stabilizacji¹². Obecnie mediacje zaliczane są do instrumentarium reagowania kryzysowego, które służy zapobieganiu kryzysom i konfliktom oraz wsparciu rozwiązania sporów, i coraz częściej stosowane są przez organizacje międzynarodowe.

Unijna definicja mediacji¹³ określa je mianem rodzaju wsparcia negocjacji między stronami konfliktu, które udzielane jest przez akceptowalną przez nie stronę trzecią, z ogólnym celem umożliwienia skonfliktowanym stronom osiągnięcia satysfakcjonującego porozumienia.

Unia Europejska nie jest pionierem w dziedzinie mediacji. Do powołanej z inicjatywy Turcji i Finlandii w 2010 r., tzw. *Grupy przyjaciół*

⁹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe...*, *op.cit.*, s. 325

¹⁰ *Karta Narodów Zjednoczonych*, San Francisco, 26 czerwca 1945 r., http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Karta_Narodow_Zjednoczonych.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

¹¹ A. Bieńczyk-Missala, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, w: R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sułek, M. Tabor, A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 199.

¹² G. Michałowska, *Mały słownik...*, *op.cit.*, s. 32.

¹³ Cele szczegółowe pośrednictwa zależą od rodzaju konfliktu, oczekiwań stron i mediatora. Zgodnie z unijnymi wytycznymi, najistotniejszym i najczęstszym celem mediacji jest zapobieganie lub zakończenie przemocy poprzez zaprzestanie wrogich działań lub podpisanie porozumienia o zawieszeniu broni. W celu długotrwałego zapewnienia pokoju i stabilności wynikiem mediacji powinny być przyjęte rozwiązania, które mają na celu dążenie do eliminacji przyczyn konfliktu. Za: Council of the European Union, *Concept on Strengthening ...*, *op. cit.* s. 3.

mediacji¹⁴, oprócz Unii przyłączyły się organizacje regionalne: Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Organizacji Państw Amerykańskich, Liga Państw Arabskich, Organizacja Współpracy Islamskiej, Unia Afrykańska i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Jednak, w głównej mierze za sprawą adaptacji mediacji do instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), spośród wymienionych ugrupowań, Unia Europejska jest najbardziej zaawansowana w instytucjonalizacji mediacji. Pierwowzorem brukselskiego modelu praktyki pośrednictwa jest model ONZ¹⁵.

Podjęta w artykule analiza potencjału mediacyjnego UE zostanie przeprowadzona na trzech płaszczyznach: współpracy politycznej, koncepcyjnej oraz funkcjonalnej z charakterystycznym dla szkoły konstruktywizmu odniesieniem do analizy tożsamości badanego zagadnienia.

Ewolucja działań mediacyjnych UE – rys historyczny

Ewolucja mediacyjnej praktyki Unii Europejskiej towarzyszyła rozwojowi jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Począwszy od lat 70. ubiegłego wieku, państwa członkowskie podejmowały próby koordynacji swojej polityki zagranicznej pod auspicjami Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Jednym z pierwszych wyzwań, z jakim państwa Współ-

¹⁴ Grupa przyjaciół mediacji została utworzona 23 września 2010 r. z celami promowania oraz rozwoju praktyki mediacji w pokojowym rozwiązywaniu sporów, zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu oraz wsparcia rozwoju mediacji. W skład Grupy wchodzi 41 państw członkowskich ONZ, 7 organizacji regionalnych i ONZ. Jednym z jej celów jest koordynacja działań z zakresu mediacji podejmowanych przez państwa i organizacje międzynarodowe. Za: ONZ, <http://peacemaker.un.org/friendsofmediation> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

¹⁵ ONZ od swego powstania wielokrotnie angażowała się w rozwiązywanie sporów międzynarodowych na drodze mediacji. Jednak dopiero w 1998 r. doszło do instytucjonalizacji tej praktyki, w postaci powołania Działu Wsparcia Mediacji (*Mediation Support Unit*, DWM) w Sekretariacie ONZ w Nowym Jorku. DWM funkcjonuje w ramach Wydziału Polityki i Mediacji (*Policy and Mediation Division*) Departamentu Spraw Politycznych (*Department of Political Affairs*) w Sekretariacie ONZ. Od 2008 r. w ramach DWM działa Zespół Ekspertów do Spraw Mediacji (*Standby team of mediation experts*), którego szeregi zasilają doświadczeni eksperci w zakresie mediacji. Ich skład ulega zmianie co 2 lata. W 2015 r. jest to zespół ośmiu osób, które specjalizują się odpowiednio w bezpieczeństwie, konstytucjonalizmie, gender i integracji społecznej, procesie mediacji, kwestiach dotyczących zasobów naturalnych oraz zagadnieniach dotyczących podziału władzy. Członkowie zespołu zaangażowani są w bieżące prace Sekretariatu ONZ w zakresie mediacji. Pracują również w trybie *ad hoc* – udzielając doraźnego wsparcia urzędnikom ONZ w zakresie mediacji. Za: ONZ, <http://peacemaker.un.org/> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

not Europejskich (WE)¹⁶ zmierzyły się w ramach tej inicjatywy, był konflikt arabsko-izraelski¹⁷. Próby zaangażowania w jego rozwiązanie od samego początku były skazane na porażkę z powodu rywalizacji państw WE z USA o rolę w bliskowschodnim procesie pokojowym.

Różnice w stanowiskach państw EWP wobec stron konfliktu¹⁸ stały się jedną z przyczyn ich znikomego udziału w mediacjach kończącego go porozumienia (1973 r.)¹⁹. Decyzyjny impas wokół sytuacji na Bliskim Wschodzie stał się punktem wyjścia do kolejnych prób ujednolicenia stanowisk państw WE wobec konfliktu. Wypracowany przez europejskie państwa konsens, wspierający prawo Palestyńczyków do narodowej tożsamości i posiadania własnej ojczyzny (deklaracja londyńska 1977 r.) oraz udział OWP w procesie pokojowym (deklaracja wenecka 1980 r.) zyskały aprobatę Izraela, USA oraz większości państw arabskich. Tym samym postulaty te znalazły się wśród zasad ustanowionego na początku lat 90 XX w. bliskowschodniego procesu pokojowego. Niewątpliwym sukcesem Unii był fakt zaproszenia jej do powstałego po drugiej intifadzie Kwartetu Bliskowschodniego²⁰.

Koniec zimnej wojny oraz pogłębienie instytucjonalizacji procesów integracyjnych w Europie (Jednolity akt europejski 1986 r., traktat z Maastricht 1992 r.)²¹ sprzyjały zdefiniowaniu i realizacji przez UE roli w utrzymaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach WPZiB, a później również Europejskiej Polityce

¹⁶ Unia Europejska powstała 1 listopada 1993 r. na mocy traktatu o Unii Europejskiej (podpisanego w Maastricht, 7 lutego 1992 r.) przez 12 państw należących do wspólnot europejskich: Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

¹⁷ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, Perspectives on European Politics and Society, 14 stycznia 2013 r., s. 20–35., s. 20.

¹⁸ Francja i Włochy popierały państwa arabskie, Niemcy i Holendrzy byli bliżsi Izraelowi, zaś Belgia zachowała neutralność.

¹⁹ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy...*, *op.cit.*, s. 24.

²⁰ Kwartet Bliskowschodni został powołany w kwietniu 2002 r. podczas spotkania w Madrycie. Złożony jest z przedstawicieli USA, Rosji, ONZ i Unii Europejskiej.

²¹ Wśród celów WPZiB w traktacie z Maastricht (Art. J.I.) wymieniono m.in. „utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej”. Za: *Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht*, 7 lutego 1992 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:xy0026> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.). Cele te zostały powtórzone w traktacie z Lizbony (Rozdz.1. Art. 10a.1.2.c). Za: *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (C306), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.). Wśród priorytetów Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2003 r.) wymienione zostały m.in.: współpraca i zaangażowanie UE w zapobieganie konfliktom i ich opanowywanie. Za: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*. Bruksela, 12 grudnia 2003 r., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essi1.pdf> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO, 1999 r.). Niespokojne lata 90. zapewniły Unii wiele odpowiednich ku temu okazji, jednak jej działania podejmowane były ze zmiennym powodzeniem.

Pierwszym sprawdzianem dla WPZiB Unii była wojna w Bośni i Hercegowinie (lata 1992–1995)²². Ze względu na wyraźne różnice w stanowiskach państw członkowskich wobec stron konfliktu²³, nie podejmowano nawet próby zharmonizowanego działania. Jednym słowem, bierność Unii wobec konfliktu bałkańskiego lat 90. XX w., włączając w to negocjacje porozumienia pokojowego w Dayton, była wynikiem braku woli politycznej jej państw członkowskich do spójnej reakcji²⁴.

Krytyka bezczynności Unii podczas wojny w Bośni i Hercegowinie stała się jedną z przyczyn aktywnego zaangażowania jej państw członkowskich w rozwiązanie konfliktu kosowskiego. W Grupie Kontaktowej, negocjującej od marca 1998 r. ze Slobodanem Miloševiciem zaprzestanie czystek etnicznych w południowej prowincji Serbii, obok Rosji i USA zasiadali przedstawiciele Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch. Fiasko rozmów doprowadziło do interwencji NATO, w której militarne zaangażowała się większość państw członkowskich UE. W negocjacjach porozumienia kończącego interwencję w Kosowie, obok przedstawiciela Unii – prezydenta Finlandii Marttiego Ahtisaariego²⁵, uczestniczył również Wiktor Czernomyrdin, były premier Rosji, oraz Strobe Talbott, zastępca sekretarza stanu USA. Ogromna rola i zaangażowanie Ahtisaariego w mediacje (z ramienia UE) porozumienia kończącego konflikt w Kosowie (1999 r.) oraz porozumienia kończącego konflikt w Aceh w Indonezji (2005 r.) zostały uhonorowane

²² Na rok przed podpisaniem traktatu z Maastricht, państwa WE podejmowały próby pośrednictwa pomiędzy stronami konfliktu jugosłowiańskiego poprzez zaangażowanie w negocjacje rozejmu między stronami konfliktu w Słowenii (1991 r.). Jednak wynegocjowany rozejm – zwieszenie broni i zamrożenie deklaracji niepodległościowych Słowenii i Chorwacji – trwał niespełna 3 miesiące. Za: U.S. Department of State, *Fact Sheet – Bosnia: Chronology of Balkan Conflict*, 1 stycznia 1995 r., <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/bureaus/eur/releases/951101BosniaChronology.html> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

²³ Francja i Włochy były zwolennikami utrzymania Jugosławii w dotychczasowych granicach, podczas gdy Niemcy popierały niepodległość Słowenii i Chorwacji. Francja, Włochy, Belgia i Holandia optowały za interwencją ONZ na Bałkanach, natomiast Wielka Brytania pozostawała sceptyczna wobec tej inicjatywy. Za: G. Richard, S. W. Whitman, *The European Union as a Global Conflict Manager*, Routledge, 2012, s. 140.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Pośrednictwo M. Ahtisaariego zostało wcześniej zaakceptowane podczas spotkania w Brukseli zastępcy sekretarza stanu USA, Stroba Talbotta z Radą Północnoatlantycką (14 maja 1999 r.) oraz przez ministrów spraw zagranicznych UE (30 maja 1999 r.). Za: Kalendarium wydarzeń międzynarodowych 1999, *Rocznik Strategiczny 1999/2000*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2000, s. 429–510, s. 440–441.

w 2008 r. pokojową Nagrodą Nobla²⁶. Trudno uznać jednak udział Unii w negocjacjach układu pokojowego, który został zawarty pod presją międzynarodowej interwencji, za sukces. Była nim natomiast rola, jaką odegrał Ahtisaari w negocjacjach porozumienia kończącego konflikt w Aceh.

Wkrótce po podpisaniu przez Serbów porozumienia kończącego konflikt kosowski, sekretarz generalny NATO Javier Solana objął utworzone na mocy traktatu amsterdamskiego (1997 r.) stanowisko wysokiego przedstawiciela UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej (lata 1999–2009). Pozwoliło to na aktywizację Sekretariatu Rady w inicjowaniu, formułowaniu i realizacji polityki UE w zakresie opanowywania kryzysów²⁷. Niemniej jednak, powołanie samej instytucji wysokiego przedstawiciela nie rozwiązało wątpliwości, czy państwo stojące na czele prezydencji Rady, czy też sam wysoki przedstawiciel powinien angażować się w imieniu UE w mediacje wysokiego szczebla²⁸. Stało się to pretekstem do wykorzystywania tej niepewności przez państwa członkowskie.

Czynniki te determinowały unijne działania wobec sytuacji kryzysowych, które wymagały spójnych i szybkich reakcji.

Autorytet Javiera Solana, a zwłaszcza pełnione przez niego stanowisko w unijnych strukturach pozwoliły mu na aktywną rolę w negocjowaniu porozumienia w Ochrydzie²⁹ na przełomie lipca i sierpnia 2001 r. Porozumienie zakończyło konflikt między Macedończykami a Albańczykami w Tetowie. Na zaproszenie władz Ukrainy J. Solana był również zaangażowany, wspólnie z prezydentami nowo przyjętych państw członkowskich – Polski (Aleksandrem Kwaśniewskim) oraz Litwy (Valdasem Adamkusem) w negocjacje służące zażegnaniu kryzysu politycznego na Ukrainie w 2004 r.³⁰

²⁶ Oprócz mediacji z ramienia UE w Kosowie i Indonezji, Kapituła Konkursowa w swoim uzasadnieniu wymieniła również zaangażowanie Marttiego Ahtisaariego z ramienia ONZ w proces niepodległościowy Namibii (lata 1989–1990) oraz prace nad statusem Kosowa (lata 2005–2007). Za: Norweski Komitet Noblowski, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2008/press.html (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

²⁷ P. Mueller *Europe's Foreign Policy...*, *op.cit.*, s. 28.

²⁸ H. Dijkstra, *EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 15, Article 1, 2011.

²⁹ Świadcami - sygnatariuszami porozumienia byli: James Padrew Ambasador USA w Bułgarii oraz specjalny przedstawiciel UE François Léotard.

³⁰ W negocjacjach kończących pomarańczową rewolucję, obok prezydenta Ukrainy Łeonida Kuczmy, lidera opozycji Wiktora Juszczenzi, premiera Ukrainy Wiktora Janukowycza i szefa ukraińskiego parlamentu Wołodymyra Łytwyna, uczestniczył również sekretarz generalny OBWE Jan Kubiš, szef MSZ państwa sprawującego wówczas przewodnictwo w Radzie Europy, Włodzimierz Cimoszewicz oraz przewodniczący Dumy Borys Gryzłow.

Kolejne, znaczące rozszerzenie Unii oraz jej podział na tle amerykańskiej interwencji w Iraku, stały się przyczyną rosnących trudności w wypracowaniu jednolitego stanowiska wobec kolejnych sytuacji kryzysowych. Stronniczość zarzucono Unii podczas rozmów genewskich, prowadzonych między Gruzją a separatystycznymi władzami Abchazji i Osetii Południowej. Świadectwem tego była znamienna wolta, jaka zaszła w unijnym stanowisku wraz ze zmianą prezydencji Rady UE³¹. Ambitne działania francuskiej prezydencji w Radzie UE zostały skrytykowane przez państwa członkowskie Unii³². Niemniej jednak, wobec ich skuteczności, państwa UE, początkowo popierające propozycję USA nałożenia sankcji na Rosję, ostatecznie przychylnie ustosunkowały się do deklarowanej przez władze w Moskwie chęci do współpracy i normalizacji przez nie stosunków z Unią³³.

Pokłosie kryzysu finansowego oraz destabilizacja regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (APiBW) stały się przyczyną zwiększonej uwagi państw Starego Kontynentu na ich problemy wewnętrzne. Ukazuje to postępujący rozkład politycznej współpracy w Europie. Obnażona w wyniku arabskich rewolucji polityka „podwójnych standardów” stosowana przez państwa członkowskie UE wobec reżimów regionu APiBW, stała się kolejnym świadectwem kruchości wspólnoty politycznej łączącej jej członków. Bezradność i stagnacja zaskoczonych Unii wobec rewolucyjnej fali, która przetoczyła się przez państwa jej południowego sąsiedztwa w 2011 r., były również wynikiem jej odmiennej interpretacji w poszczególnych państwach członkowskich. Wyrazem tego był m.in. wyraźny podział Unii w stosunku do interwencji NATO w Libii³⁴. Spójności działań zewnętrznych UE nie sprzyjało zastąpienie Javiera Solany na stanowisku wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez Catherine

³¹ Następująca po francuskiej, czeska prezydencja w Radzie UE wyrażała odmienne stanowisko w stosunku do Rosji. M.in. w wywiadzie dla gazety „Welt am Sonntag” szef czeskiej dyplomacji Karel Schwarzenberg stwierdził, że polityka ustępstw wobec Rosji jest błędem, a sama Rosja jest sąsiadem, a nie partnerem. Więcej na ten temat: N. Mikheilidze, *The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2010.

³² Negocjacje genewskie prowadzone były przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i ministra spraw zagranicznych Bernarda Kouchnera. Z niemalym oburzeniem wśród państw członkowskich spotkało się wówczas m.in. wyrażenie w Moskwie przez Sarkozy'ego zrozumienia dla uzasadnienia poczynań podjętych przez władze Federacji Rosyjskiej koniecznością ochrony za granicą Rosjan i ludności rosyjskojęzycznej. Więcej na ten temat: Kranz J., *Gruzja pod specjalnym nadzorem*, Sprawy Międzynarodowe 2008, nr 4., s. 45–62, s. 55.

³³ C. King, *The Five-Day War, Managing Moscow after the Georgia Crisis*, Foreign Affairs, 87, listopad/grudzień 2008, s. 2–11, s. 9.

³⁴ Niemcy wstrzymały się od głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ nad rezolucją nr 1973 (17 marca 2011 r.) ustanawiającą strefę zakazu lotów nad Libią, zaś największymi promotorami rezolucji były Francja, Włochy i Wielka Brytania.

Ashton oraz objęcie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej przez Hermana van Rompuy. Ich słaba pozycja w unijnych strukturach znalazła odzwierciedlenie w działaniach Unii w sytuacjach kryzysowych, a tym samym osłabiła międzynarodową pozycję UE, w tym mediacyjną, m.in. w kontekście wydarzeń w APiBW.

Pomimo braku uznania kosowskiej państwowości przez pięć państw członkowskich UE (Hiszpania, Cypr, Grecja, Słowacja i Rumunia), dzięki usilnym zabiegom Catherine Ashton premierzy Ivica Dačić i Hashim Thaçi podpisali 19 kwietnia 2013 r. porozumienie brukselskie. Jest ono uznawane za pierwszy krok ku normalizacji stosunków między Serbią a Kosowem. Kазus Kosowa jest dowodem skuteczności Unii jako pośrednika w złożonych procesach pokojowych, w których Unia posiada możliwość wpływu na stanowiska ich stron poprzez atrakcyjne oferty współpracy i wsparcia pomocowego. Nie stanowi to jednak zasady, czego przykładem jest również udane zaangażowanie UE (Catherine Ashton 2014 r., Frederica Mogherini 2015 r.) w pośrednictwo w negocjacjach dotyczących programu nuklearnego Iranu. Oba projekty medacyjne były priorytetowymi w unijnej polityce zagranicznej autorstwa Catherine Ashton. Wynegocjowane porozumienie z Teheranem potwierdziło skuteczność pośrednictwa UE poza jej sąsiedztwami, w razie gdy zawierane porozumienia nie są obwarowane unijnymi ofertami zacieśnienia współpracy.

Prawdziwym wyzwaniem dla zdolności medacyjnych Unii okazał się konflikt na wschodnich krańcach Europy w 2014 r. Bezowocne próby zażegnania konfliktu na Ukrainie³⁵ stanowią wyraz europejskiej bezsilności. Wysoki przedstawiciel UE oraz państwa członkowskie zgodnie odstąpiły Niemcom niezwykle trudne do pełnienia w nim stanowisko mediatora. Niemcy nie są już pośrednikiem w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, ale jedynym rozmówcą akceptowanym zarówno przez Rosję, jak i Ukrainę. Wobec tego, adaptując nowatorskie nazewnictwo konfliktu na wschodzie Europy do niekonwencjonalnej roli pośrednika, który dąży do jego rozwiązania, należałoby określić niemiecką mediację mianem „hybrydowej”.

³⁵ Mowa tutaj o rozmowach prowadzonych przez Catherine Ashton w Kijowie (grudzień 2013 r.), mediacjach ministrów spraw zagranicznych Francji, Polski i Niemiec (luty 2014), negocjacjach prowadzonych w ramach „grupy kontaktowej” (w skład której wchodzi przedstawiciele OBWE, Ukrainy, Rosji i separatystów), w „formacie normandzkim” (złożonym z przedstawicieli Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec) oraz nierealizowanych zapisach porozumień mińskich (zawartych we wrześniu 2014 r. i lutym 2015 r.).

Koncepcyjne (nie)doskonałości

Początek unijnej dyskusji nad formalnym włączeniem mediacji w funkcjonalne ramy jej działania miał miejsce w 2001 r., długo po tym, gdy Unia zaczęła je praktykować. W wydanym w kwietniu tego roku komunikacie nt. zapobiegania konfliktom³⁶, Komisja Europejska (KE) wymieniała mediacje wśród instrumentów UE służących zapobieganiu konfliktom oraz jako jeden ze środków, które będą stosowane w ramach unijnego Mechanizmu Szybkiego Reagowania³⁷.

Tego samego roku Rada Europejska zatwierdziła Program UE dotyczący zapobiegania konfliktom, tzw. program z Göteborga, oraz wyraziła zamiar jednomyślnego działania w obliczu sytuacji kryzysowych, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie i na zachodnich Bałkanach³⁸. Program z Göteborga, będący owocem szwedzkiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, wyznaczał ogólne cele Unii w zakresie zapobiegania konfliktom oraz nakreślał ogólny plan ich realizacji we współpracy m.in. z ONZ, NATO i OBWE. Program okazał się jednak zbyt ambitny jak na instytucjonalne możliwości Unii w pierwszej dekadzie XXI w.³⁹.

Debata na temat roli Unii w zapobieganiu konfliktom doczekała kontynuacji dopiero w 2007 r. podczas niemieckiej prezydencji w RUE⁴⁰ i w 2008 r. podczas unijnej dyskusji nad Europejską Strategią Bezpieczeństwa. Jej katalizatorem stał się konflikt rosyjsko-gruziński oraz krytyka państw członkowskich Unii wobec francuskich wysiłków mediacyjnych. Podczas czeskiej prezydencji w 2009 r. prace nad unijnymi mediacjami przebiegały już w ramach Komitetu Cywilnych Aspektów Opanowywania Kryzysów UE (CIVICOM), czego efektem było przyjęcie w tym samym roku przez Radę

³⁶ *Communication of the Commission on conflict prevention*, dok. COM (2001) 211 final, 11 kwietnia 2001 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:EN:PDF> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³⁷ Mechanizm Szybkiego Reagowania (*Rapid Reaction Mechanism*, RRM) został utworzony w lutym 2001 r., aby umożliwić UE szybkie, sprawne i elastyczne reagowanie na sytuacje nagłe lub kryzysowe. Za: *Rozporządzenie Rady (WE) nr 381/2001. z dnia 26 lutego 2001 r. tworzące mechanizm szybkiego reagowania*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (L57), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:r12701> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³⁸ *Presidency Conclusions – Göteborg*, dok. 2001/1/01 REV 1., 15-16 czerwca 2001 r., <http://www.consilium.europa.eu/.../conclusions/.../göteborg-european-council--presidency-conclusions-15-16-june-2001/> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³⁹ Więcej na ten temat w: C. Woollard, *EPLO Review of the Gothenburg Programme*, 2011, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Review_Gothenburg_Programme.pdf, (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁴⁰ Wówczas RUE przyjęła konkluzje nt. bezpieczeństwa i rozwoju oraz konkluzje w sprawie reakcji UE na sytuacje niestabilności (19 listopada 2007 r.).

Unii Europejskiej *Koncepcji wzmacniania zdolności UE w zakresie mediacji i dialogu*. Dokument⁴¹ został uchwalony podczas szwedzkiej prezydencji w RUE, w przeddzień przyjęcia Traktatu z Lizbony⁴².

Unijna koncepcja mediacji miała na celu uzupełnienie normatywnej luki oraz legitymizacji działań, podejmowanych przez Unię od wielu lat. Dokonano w niej definicji roli Unii Europejskiej jako mediatora: promotora mediacji, wspierającego (*leveraging*) mediację, wspierającego mediacje prowadzone przez innych pośredników oraz sponsora finansowego. Treść dokumentu odzwierciedla całościowe podejście Unii do mediacji, podkreślając przy tym zaangażowanie UE na wszystkich poziomach mediacji – od rządowego po lokalne społeczności. Wśród narzędzi wsparcia wymieniono m.in. użycie nacisku (wpływu) dyplomatycznego (*diplomatic leverage*), a także wsparcie finansowe mediacji formalnych, nieformalnych oraz tych na najniższym szczeblu⁴³.

Wymienione w unijnej koncepcji zasady, na podstawie których Unia będzie realizować swój mediacyjny mandat, odnoszą się do kwestii organizacyjnych (spójność, wszechstronność, analiza ryzyka), jak również wartości, których wsparcie stanowi jeden z celów WPZiB⁴⁴ (wymiar sprawiedliwości, prawa człowieka oraz promocja udziału kobiet w negocjacjach). Wśród unijnych zasad mediacji nie wymieniono zasady „bezzstronności” pośrednika, natomiast odniesienie w nich do praw człowieka oraz prawa humanitarne⁴⁵ daje UE możliwość zastosowania w mediacjach zasad „warunkowości”. Wywołuje to szereg pytań o rozgraniczenie celowości unijnego pośrednictwa. Chodzi tutaj o rozróżnienie między pokojowym rozwiązywaniem sporów a narzędziem Unii do osiągania celów w jej działaniach zewnętrznych, chociaż jedno z drugim wykluczać się nie muszą, gdyż niewątpliwym

⁴¹ Council of the European Union, *Concept on ...*, *op.cit.*

⁴² Na mocy traktatu z Lizbony dokonano m.in. zmiany nazwy wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, utworzono funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych oraz wyposażono UE w podmiotowość prawnomiędzynarodową.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego.” Za: *Traktat z Lizbony*, *op.cit.* (Rozdz.1. Art. 10a.1.).

⁴⁵ „EU mediation efforts must be fully in line with and supportive of the principles of international human rights and humanitarian law, and must contribute to fighting impunity for human rights violations.” Za: Council of the European Union, *Concept on ...*, *op.cit.*, s. 8.

interesem UE w pełnieniu roli mediatora jest wspieranie promowanych przez nią wartości.

Dotychczasowa praktyka UE pozwala na wyodrębnienie dwóch koncepcji warunkowania, a mianowicie – warunkowania pozytywnego jako narzędzia wpływu na skonfliktowane strony (np. pomoc finansowa i inne zachęty) oraz warunkowania negatywnego (np. sankcje za odmowę dialogu, embargo itd.)⁴⁶. Daleko posunięta analiza konsekwencji powiązania unijnego pośrednictwa z zastosowaniem zasady „warunkowości” narzuca Unii rolę bezterminowego gwaranta wypracowanych porozumień.

Doskonałym przykładem zastosowania przez Unię w jej mediacjach „warunkowania pozytywnego” jest zaangażowanie w dialog między Kosowem a Serbią. Większość państw członkowskich Unii (23 z 28) uznało państwowość Kosowa. Unia zaangażowana jest we wsparcie kosowskich władz w Prisztinie, m.in. poprzez funkcjonowanie unijnej misji wsparcia rządów prawa (EULEX). Stanowisko państw UE, jak i jej zaangażowanie w Kosowie, mogą stać się argumentami podważającym jej „neutralność” w mediacji między Serbią a Kosowem tzw. porozumienia brukselskiego w kwietniu 2013 r. Jego podpisanie było warunkiem rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych do UE przez Serbię (21 stycznia 2014 r.). Unijna polityka „kija i marchewki” wobec pogrążonych w gospodarczej recesji Serbii i Kosowa odniosła założony skutek. Przestrzeganie wypracowanej ugody jest uzależnione od bezterminowego zaangażowania Unii, jako gwaranta porozumienia, do wsparcia obu państw w przybliżaniu się do standardów Europy.

Konceptualizacji unijnych mediacji towarzyszył nowy czynnik instytucjonalny, czyli powołanie komórek organizacyjnych, które inicjowałyby, wspierały i koordynowały mediacyjne działania Unii. W dokumencie wymieniono konieczność utworzenia bazy ekspertów do spraw mediacji oraz międzyinstytucjonalnej grupy wsparcia mediacji, w skład której weszliby przedstawiciele KE oraz Sekretariatu Generalnego RUE. Do realizacji postulatów instytucjonalizacji unijnych mediacji doszło na fali arabskiej wiosny w 2011 r. wraz z utworzeniem Wydziału Zapobiegania Konfliktom, Budowania Pokoju i Instrumentów Mediacji i Zespołu Wsparcia Mediacji w ramach ESDZ.

Autorzy unijnego dokumentu koncepcyjnego sprecyzowali w nim również kwestie współpracy oraz koordynacji działań z innymi organizacjami, które wcielają się w rolę mediatorów. Wymieniono w nim ONZ jako najistotniejszego aktora w zakresie międzynarodowych mediacji oraz odwołano się

⁴⁶ A. Herrberg, *International Peace Mediation: A new crossroads for the European Union*, DCAF-ISIS Europe, 2011, s. 23.

do standardów ONZ w tej dziedzinie. W 2012 r. ONZ przyjęła katalog zasad międzynarodowych mediacji, które w założeniu adaptowane są również do unijnych mediacji. Wśród nich wymieniono: przygotowanie (*preparedness*), zgodę (*consent*), bezstronność (*impartiality*), włączenie (*inclusivity*), własność narodowa procesu (*national ownership*), prawo międzynarodowe i ramy normatywne (*international law and normative frameworks*), spójność, koordynacja i komplementarność wysiłków mediacyjnych (*coherence, coordination and complementarity of the mediation effort*), jakość porozumień pokojowych (*quality peace agreements*)⁴⁷. Identyczne zasady mediacji zostały wymienione w wytycznych dotyczących pośrednictwa OBWE⁴⁸.

Unijnej koncepcji mediacji zarzuca się zbytnią ogólnikowość - brak konkretnych postanowień i zaleceń działania. Wyniki analizy i porównania unijnej koncepcji z dorobkiem ONZ i OBWE z ostatnich 5 lat wskazują na wyraźne opóźnienie Unii w tworzeniu standardów postępowania w pośrednictwie. Niemniej jednak postęp ESDZ we wspieraniu oraz promocji mediacji, który został dokonany w ścisłej współpracy m.in. z ONZ, opiera się na współpracy i koordynacji działań z ONZ, z celami komplementarności i spójności (*complementarity and coherence*), wynikiem czego zasady pośrednictwa wypracowane na forum Narodów Zjednoczonych są przestrzegane w unijnych działaniach.

Konceptualizacja oraz instytucjonalizacja unijnych mediacji stanowią postęp w tworzeniu ram funkcjonalnych służących zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów. Nie rozwiązuje to jednak największego z problemów opanowywania kryzysów przez UE, jakim jest dychotomia polityki Unii i jej państw członkowskich oraz związany z nią problem sprawnego wypracowywania jednolitego stanowiska i planu działań. Nowe regulacje unijnej praktyki mediacyjnej, narzucając w swej istocie konieczność horyzontalnej konsultacji i koordynacji działań, w tym tych podejmowanych na najwyższym szczeblu, grożą spowolnieniem i próbą ominięcia Unii przez państwa członkowskie w mediacyjnych poczynaniach Europy.

⁴⁷ Więcej na temat zasad ONZ międzynarodowych mediacji w: United Nations, *Guidance for Effective Mediation*, aneks do raportu sekretarza generalnego pt. *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*, dok. A/66/811, 25 czerwca 2012 r., <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Guidance%20for%20Effective%20Mediation.pdf> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁴⁸ Organization for Security and Cooperation in Europe, *Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE, Reference Guide*, 13 listopada 2014 r., <http://www.osce.org/secretariat/126646?download=true> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Unikatowe zasoby, doświadczenie i możliwości

Pięcioosobowy Zespół Wsparcia Mediacji UE, funkcjonujący na wzór Zespołu Ekspertów do Spraw Mediacji ONZ od 2011 r. w ramach Wydziału Zapobiegania Konfliktom, Budowania Pokoju i Instrumentów Mediacji ESDZ, dostosowuje się w realizacji swoich zadań do istniejącego zapotrzebowania i możliwości. Głównym zadaniem Zespołu jest poprawa zdolności mediacyjnych UE, włączając w to udzielanie wsparcia działom geograficznym, unijnym delegaturom oraz kadrze kierowniczej ESDZ. W unijnej koncepcji mediacji wśród potencjalnych unijnych mediatorów wymieniono m.in: wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, specjalnych przedstawicieli UE, unijne delegatury, misje WPBiO, prezydencję oraz placówki dyplomatyczne państw członkowskich.

Unia prowadzi lub wspiera mediacje na poziomach tzw. czterech ścieżek dyplomacji (*tracks of diplomacy*), które są charakterystyczne dla działań mających na celu pokojowe rozwiązywanie sporów⁴⁹. Ścieżka pierwsza to rozmowy wysokiego szczebla (Kosowo 2013 r., Iran 2015 r.), ścieżka druga to wsparcie nieformalnych kontaktów między stronami sporu np. poprzez organizacje pozarządowe, uczonych lub liderów religijnych (np. Aceh 2005 r., Mindanao 2014 r.), ścieżka trzecia (ang. *track one and a half diplomacy, T1.5*) to wsparcie nieformalnych kontaktów między przedstawicielami wysokiego szczebla (np. Mali 2015 r.), natomiast ścieżka czwarta to działania prowadzone na poziomie społeczeństw lokalnych (np. Mindanao 2014 r.). Należy dodać, że UE niezwykle rzadko prowadzi mediacje w ramach ścieżki pierwszej. Najczęściej ONZ prowadzi pośrednictwo wysokiego szczebla, natomiast Unia odgrywa rolę wspierającą.

Unijne działania wsparcia mediacji realizowane są dwutorowo: poprzez Zespół Wsparcia Mediacji (ZWM), działający w ramach ESDZ, który dysponuje grupą ekspertów angażowanych wedle istniejącego zapotrzebowania oraz poprzez wsparcie działalności europejskich i lokalnych organizacji pozarządowych. Są to zazwyczaj działania komplementarne.

Znamiennym przykładem wspólnego i zakończonego sukcesem zaangażowania przedstawicieli Unii i sektora pozarządowego w pokojowe mediacje był proces pokojowy w Aceh⁵⁰. Reprezentujący w 2005 r. Unię Matti Ahtisaari

⁴⁹ Jest to termin na roboczo używany w terminologii mediacji pokojowych. Ścieżki dyplomacji po raz pierwszy zostały wymienione przez Davida Zieglera w publikacji pt.: *War, Peace, and International Politics*, (3rd Ed.), Boston, Little, Brown and Company, 1984.

⁵⁰ *Aceh Monitoring Mission*, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/aceh-amm/index_en.htm (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

podczas pośrednictwa w negocjacjach porozumienia kończącego konflikt w indonezyjskiej prowincji współpracował z fińską organizacją – Inicjatywą w sprawie Opanowywania Konfliktów (*Conflict Management Initiative, CMI*). Po podpisaniu 15 sierpnia 2005 r. porozumienia przez strony konfliktu – rząd Indonezji i Ruch Wyzwolenia Aceh (GAM), UE ustanowiła w Aceh misję monitorującą (EUMM) realizację postanowień zawartego porozumienia. W skład EUMM weszli przedstawiciele: Norwegii, Szwajcarii, Tajlandii, Filipin, Singapuru, Malezji oraz Brunei. Mandat misji wygasł w grudniu 2006 r. W latach 2010–2012 CMI wspólnie z M. Ahtisaarim realizowała w Aceh projekt monitorujący wypełnianie podpisanego w 2005 r. porozumienia, który został sfinansowany z funduszy UE⁵¹.

Wspomniana mnogość unijnych aktorów mediacyjnych, niekiedy z niejasnym mandatem, może prowadzić do powielania przez nich podobnych działań. Stało się tak w przeszłości, gdy zabrakło koordynacji oraz konkretnych mandatów mediacyjnych UE w Gruzji. Wówczas specjalny przedstawiciel UE do spraw Kaukazu Południowego (powołany w 2003 r.), specjalny przedstawiciel do spraw kryzysu w Gruzji (2008 r.), delegacja KE oraz misja monitorująca UE (EUMM) byli zaangażowani w rozwiązanie gruzińskiego konfliktu, każdy w inny sposób⁵².

Podczas gdy tematyka mediacji w zewnętrznych działaniach Unii przez ponad dekadę dojrzewała na międzyrządowej płaszczyźnie współpracy, Komisja Europejska już od 2001 r. wspierała jej realizację poprzez powołanie Mechanizmu Szybkiego Reagowania. Niewielki roczny budżet Mechanizmu, opiewający na kwotę 30 mln euro, przeznaczony był m.in. na wsparcie realizacji projektów krótkookresowych (nie dłużej niż 6 miesięcy) w regionach konfliktowych⁵³. W 2007 r. RRM przybrał formę Instrumentu

⁵¹ Innym przykładem jest zaangażowanie UE w pośrednictwo w rozwiązywaniu konfliktu w Mindanao na Filipinach. UE od 2005 r. jest członkiem Międzynarodowego Zespołu Monitorującego, który monitoruje realizację postanowień porozumienia pokojowego w Mindanao. Członkami Zespołu są również: Malezja, Libia, Japonia, Brunei i Norwegia. W 2014 r. zmniejszono liczbę personelu misji z 60 do 36 pracowników. Dodatkowo Wielka Brytania (od 2009 r.) uczestniczy w Międzynarodowej Grupie Kontaktowej nadzorującej przebieg procesu pokojowego w Mindanao, w ramach której wspierana jest przez NGO Conciliation Resources, którego działania są finansowane z funduszy Instrumentu Wsparcia Pokoju i Stabilizacji UE. Członkami Grupy są również: Japonia, Turcja, Arabia Saudyjska, NGO Muhammadiyah, The Asia Foundation oraz the HD Centre. Za: Delegatura UE na Filipinach, http://eeas.europa.eu/delegations/philippines/documents/more_info/publications/peace_brochure2013.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁵² M. Frichova Grono, *Georgia's Conflict: What Role for the EU as a Mediator?*, marzec 2010 r., http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Georgia_March2010.pdf (dostęp: 23 czerwca 2015 r.).

⁵³ C. Lavallée, *From the Rapid Reaction Mechanism to the Instrument for Stability: The Empowerment of the European Commission in Crisis Response and Conflict Prevention*, *Journal of Contemporary European Research*, 2013, 9 (3), s. 372–389, s. 6.

dla Stabilności (*Instrument for Stability, IfS*), którego wraz ze wzrostem doświadczenia Unii w zakresie opanowywania kryzysów rósł też budżet – na lata 2007–2013 stanowił już 2 mld euro⁵⁴. Instrument dla Stabilności został przemianowany w 2014 r. na Instrument Wsparcia Pokoju i Stabilności (*Instrument contributing to Peace and Stability, IcPS*). Budżet Instrumentu na lata 2014–2020 wynosi 2,3 mld euro⁵⁵. W 2015 r. z jego środków UE finansowała lub współfinansowała realizację 292 projektów w 80 państwach świata⁵⁶. Nakłady te sytuują Unię na pierwszym miejscu wśród ugrupowań regionalnych, których działania obejmują w swoim zakresie zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie.

Oprócz Instrumentu Wsparcia Pokoju i Stabilności, działania mające na celu wsparcie poczynań mediacyjnych UE finansowane są również z unijnych środków Afrykańskiego Funduszu na rzecz Pokoju (APF), Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejskiego Funduszu Rozwoju (EDF), Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) oraz przez poszczególne zainteresowane realizacją danego projektu państwa członkowskie Unii⁵⁷.

W latach 2001–2007 Komisja Europejska wspierała działania mediacyjne m.in. w Macedonii (FYROM), Indonezji (Aceh), Somalii, Sri Lance, północnej Ugandzie, Demokratycznej Republice Konga, Liberii, na Bliskim Wschodzie (włączając inicjatywę genewską) i w Sudanie (Darfur) oraz przeznaczyła 3 mln euro na stworzenie Funduszu dla wspólnych mediacji ONZ/Unii Afrykańskiej⁵⁸. Od 2007 r. UE finansuje również dwóch członków oengetowskiego Zespołu do spraw Mediacji. W latach 2007–2013, z wykorzystaniem środków Instrumentów dla Stabilności Unia wsparła realizację projektów mediacyjnych m.in. w Boliwii, Czadzie, Ghanie, Gujanie, na Malediwach, w Mauretanii, Nepalu, Togo i w Jemenie⁵⁹.

⁵⁴ EEAS, *Introduction - Instrument for Stability*, http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/rep1/reportage%20vol1_chapter1_introduction%20-%20the%20instrument%20for%20stability.pdf (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

⁵⁵ Mapa Instrumentu Wsparcia Pokoju i Stabilności, <http://www.insightonconflict.org/icsp> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Na podstawie informacji udzielonej przez pracownika Zespołu Wsparcia Mediacji ESDZ, Tomasa Henninga (czerwiec 2015 r.).

⁵⁸ Komisja Europejska, *Roczny Raport KE nt. Instrumentu dla Stabilności w 2007 r.*, dok. COM (2008 r.) 181, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0181&from=EN> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁵⁹ Komisja Europejska, *Roczny Raport KE nt. Instrumentu dla Stabilności w 2013 r.*, dok. COM (2014), http://eeas.europa.eu/ifs/docs/ifs_annual_report_2013_en.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Lwia część środków finansowych przeznaczonych na wsparcie unijnych mediacji przeznaczona jest na rzecz działań organizacji pozarządowych⁶⁰. W znacznej mierze opierają się one na realizacji projektów, które są komplementarne z tradycyjnymi działaniami dyplomatów. Organizacje pozarządowe dysponują unikatowym potencjałem oddziaływania na poziomie społeczeństwa (oddolne działania). Ich niewątpliwą zaletą jest m.in. możliwość kontynuacji działalności w zakresie wsparcia mediacji i dialogu, nawet w razie impasu rozmów prowadzonych na wysokim szczeblu⁶¹.

Podsumowanie

Twórcy europejskiej integracji, mając w zamyśle projekt współpracy, który skutecznie zjednoczy Europę i uniemożliwi kolejną wojnę na Starym Kontynencie⁶², stworzyli trwałe podwaliny dla największego wśród organizacji o regionalnym rodowodzie ugrupowania wspierającego i promującego pokój na świecie.

Brak zgody wśród państw Unii w najbardziej palących kwestiach towarzyszył jej od samego początku, czyli przez ostatnie pięć dekad ich współpracy politycznej. Niepokój budzi brak stanowiska UE wobec arabskich rewolucji oraz jej bezsilność w dialogu między Rosją a Ukrainą. Niemniej jednak przeciwwagę dla słabnącego oddziaływania politycznego stanowi rosnąca w siłę aktywność Unii na niższych szczeblach współpracy. Charakterystyczne jest to, że spełnianie kryterium „neutralności” Unii w mediacjach między skonfliktowanymi stronami staje się mniej istotne dla jej efektywności na niższych poziomach zaangażowania (ścieżka T1.5, 2 i 3) oraz wraz z oddaleniem geograficznym od granic Europy, czego świadectwem były jej sukcesy m.in. w mediacjach statusu indonezyjskiej prowincji Aceh oraz w negocjacjach dot. programu nuklearnego Iranu.

⁶⁰ 35 europejskich organizacji pozarządowych zajmujących się wsparciem mediacji jest zrzeszonych w *European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)* w Brukseli. Za: EPLO, <http://www.eplo.org/> (dostęp: 17 sierpnia 2015). Dodatkowo w 2014 r. w Brukseli z inicjatywy Szwecji i Finlandii w Brukseli powołano Europejski Instytut Pokoju (EIP), którego celem jest m.in. wsparcie mediacji UE, <http://www.eip.org/> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁶¹ EPLO, *EU Support to peace mediation: developments and challenges*, 2012, s. 9, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EU%20Support%20for%20Peace%20Processes/EPLO_Policy_Paper_EU_Support_to_Peace_Mediation.pdf (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

⁶² Z uzasadnienia przyznania UE Pokojowej Nagrody Nobla w 2012 r., przemówienie Thorbjørna Jaglanda, przewodniczącego Kapituły Nagrody Nobla, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/presentation-speech.html (dostęp: 26 lipca 2015 r.).

Unia Europejska, angażując się w pośrednictwo, świadomie przyjmuje rolę gwaranta porozumienia i celowo wspiera rozwój społeczno-ekonomiczny stron konfliktu z nadzieją na eliminację nierówności społecznych, które obecnie stanowią częstą przyczynę zarówno kryzysów wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Próba redefinicji unijnego pośrednictwa w kontekście tradycyjnego ujęcia konwencji haskich, podaje w wątpliwość jego status przedmiotowy. Jednak mimo towarzyszącemu mu niekiedy „uwarunkowania”, unijne pośrednictwo nadal stanowi środek pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych. W konsekwencji instrumentalne wykorzystanie mediacji pokojowych do promocji demokratycznych wartości państwa prawa i praw człowieka znajdzie zastosowanie najczęściej tam, gdzie występuje zainteresowanie adaptacją zachodnich wartości. Tym samym, limitem dla praktykowania pośrednictwa przez Unię mogą okazać się miejsca, gdzie nie ma wśród stron sporu zainteresowania europejskimi wartościami.

Dokonany od 2009 r. postęp Unii w realizacji jej mediacyjnego mandatu zasługuje na uznanie. Nieprecyzyjne zapisy koncepcji unijnego pośrednictwa, zostały skrzętnie wypełnione kolejnymi inicjatywami i działaniami Unii. W sześć lat od przyjęcia przez RUE koncepcji nt. unijnych mediacji należy stwierdzić, że ich stosowanie wychodzi daleko poza wyznaczone w dokumencie granice działania.

Geopolityczne pozycjonowanie stanowiska Unii budzi niekiedy wątpliwości co do jej „niezależności” jako pośrednika pomiędzy skonfliktowanymi stronami. Granice mediacyjnego potencjału Unii są wyznaczone przez jej interesy oraz interesy państw członkowskich, a przebiegają one najczęściej w jej wschodnim i południowym sąsiedztwie. Wykroczenie poza te obszary stanowi ambitny początek dla jej mediacyjnych możliwości, do których realizacji Unia Europejska limitów formalnoprawnych i instytucjonalnych niemal nie posiada.

