

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola Unii Europejskiej w budowaniu pokoju w stosunkach zewnętrznych: sprawdzone rozwiązania i perspektywy”

(2012/C 68/04)

Sprawozdawca: **Jane MORRICE**

Na sesji plenarnej w dniach 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Rola Unii Europejskiej w budowaniu pokoju w stosunkach zewnętrznych: sprawdzone rozwiązania i perspektywy”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 19 stycznia 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 190 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Budowanie pokoju jest zakodowane w DNA Unii Europejskiej. Już samo utworzenie Unii, jej rozszerzenie i umiejętność przetrwania w czasie kryzysu stanowią świadectwo przywiązania do pokojowych wartości. Będąc wspólnotą narodów propagujących demokrację, prawa człowieka, równość i tolerancję, UE ma moralny obowiązek wspierania działań na rzecz budowania pokoju w skali globalnej. W chwili obecnej pozwalają jej na to postanowienia Traktatu. Jako największy na świecie dawca pomocy, mający za sobą lata doświadczeń w obszarach objętych konfliktem i dysponujący całą gamą instrumentów, Unia powinna być liderem w podejmowaniu wysiłków na rzecz budowania pokoju na świecie. Niestety nie wykorzystuje w wystarczającym stopniu swego potencjału, a wpływ jej działań ukierunkowanych na wprowadzanie pozytywnych zmian jest mniejszy, niż należałoby lub można byłoby oczekiwać. Mimo prób poprawy spójności, przez utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie można jeszcze mówić o zintegrowanym, jednogłośnym podejściu UE. Bez jasno określonej strategii w dziedzinie budowania pokoju, bez większej wymiany doświadczeń na szczeblu UE i bez realnej współpracy z państwami członkowskimi, międzynarodowymi dawcami pomocy, organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego dbającymi o pokój na szczeblu lokalnym, potencjał UE w zakresie wywierania realnego i trwałego wpływu na terytoria pogrążone w konflikcie nigdy nie zostanie wykorzystany w stopniu dostatecznym. Wyzwanie to może wydawać się ogromne, ale nagroda za stawienie mu czoła jest jeszcze większa. Pokojowa Europa będzie bezpieczniejsza w świecie wolnym od wojen i przemocy.

1.2 Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, EKES zaleca, co następuje:

#### W zakresie strategii i polityki

1.2.1 ESDZ powinna opracować strategię budowania pokoju, obejmującą działania cywilne, militarne, dyplomatyczne, polityczne, humanitarne, a także zasady szybkiego reagowania i zagadnienia związane z długoterminowym wsparciem

rozwojowym, pomocą doraźną, zmianą klimatu, polityką handlową i inwestycyjną oraz wszystkimi innymi inicjatywami UE wywierającymi wpływ na obszary wrażliwe.

1.2.2 Przygotowaniem tej strategii powinien zająć się specjalny zespół zadaniowy, w skład którego winni wejść przedstawiciele PE, KE, KR-u, EKES-u, EBI i organizacji pozarządowych zaangażowanych w budowanie pokoju.

1.2.3 Strategie i programy UE, zwłaszcza te wykorzystywane w obszarach objętych konfliktem, powinny podlegać ocenie skutków – ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z konfliktem – sprawdzającej, czy są one zgodne z normami i wartościami UE oraz czy mogą zagwarantować najbardziej gospodarne wykorzystanie pomocy UE.

#### W zakresie spraw operacyjnych

1.2.4 Należy opracować kodeks zasad odnoszący się do wszystkich operacji UE w strefach konfliktu i na obszarach narażonych na konflikt.

1.2.5 Wszelkie projekty związane z budowaniem pokoju powinny uwzględniać upowszechnianie dobrego sprawowania rządów, opierać się na zasadach demokracji (prawach człowieka, wolności wypowiedzi, równości, wolności politycznej i swobodzie zakładania związków zawodowych) i normach ochrony środowiska.

1.2.6 Należy ustalić standardy porównawcze, do których odnosić się będzie postępy we wdrażaniu reform. Systemy monitorowania powinny zostać wzmocnione w taki sposób, by uwzględniały przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i równowagę płci w organach monitorujących oraz zapewniały zaangażowanie w realizację reform. Większą uwagę należy poświęcić zapobieganiu konfliktom ze szczególnym uwzględnieniem roli szkolnictwa i mediów, w tym mediów społecznościowych, na wrażliwych obszarach. Na aktywne wsparcie i upowszechnienie zasługują także środki pojednawcze, takie jak dialog międzykulturowy czy mediacje.

1.2.7 Należy pogłębiać współpracę UE ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim na obszarach wrażliwych poprzez wspieranie organizacji propagujących te same wartości co UE w zakresie tolerancji, pluralizmu i innych przesłanek związanych z budowaniem pokoju – prace EKES-u w tej dziedzinie powinny zostać maksymalnie ułatwione.

1.2.8 Powinno zachęcać się do przestrzegania zapisów rezolucji ONZ nr 1325, dotyczącej kobiet i pokoju. Większe wsparcie należy się grupom kobiet pracujących na szczeblu lokalnym, na nie mniejszą uwagę zasługuje propagowanie równości płci.

1.2.9 Ofiary konfliktów, zwłaszcza dzieci, zasługują na szczególną uwagę charakteryzującą się większą wrażliwością oraz poważniejsze uznanie i wsparcie ze strony UE.

1.2.10 Należy upowszechniać, propagować i ułatwiać wdrażanie programów pomocy dla młodych ludzi (szczególnie chłopców) znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej po to, by mogli oni odegrać realną i konstruktywną rolę w społeczeństwie.

1.2.11 Powinno się poprawić i rozszerzyć procedury rekrutacji i systemy szkoleń dla służb cywilnych uczestniczących w misjach, w których cywilne zarządzanie kryzysem winno stać się ważniejsze od działań militarnych.

1.2.12 Należy przygotować bazę danych europejskich ekspertów ds. budowania pokoju i kandydatów na misje cywilne, obejmującą przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, policji, prawników, pracowników organizacji pozarządowych zajmujących się budowaniem pokoju, mediatorów, administratorów i polityków doświadczonych w prowadzeniu takich misji.

W zakresie sprawdzonych rozwiązań i wymiany doświadczeń

1.2.13 Instytucje UE, państwa członkowskie i organy międzynarodowe powinny wymieniać się doświadczeniami, a w procesie tym pomocne byłoby opracowanie kompendium sprawdzonych rozwiązań w dziedzinie budowania pokoju i prowadzenie dalszych badań dotyczących wykorzystania zestawu narzędzi do rozwiązywania konfliktów<sup>(1)</sup>, przygotowanego przez EKES.

1.2.14 Należy w większym stopniu wspierać wymianę doświadczeń związanych z wewnętrznymi pracami UE na rzecz budowania pokoju, których przykładem jest unijny program PEACE w Irlandii Północnej, i z działaniami zewnętrznymi.

1.2.15 Powinno się poważnie rozważyć utworzenie europejskiego centrum/instytutu doskonałości w zakresie budowania pokoju, opartego na istniejących strukturach i korzystającego z pomysłów oraz sugestii innych instytucji czy ekspertów.

1.2.16 Dobrym rozwiązaniem byłaby także organizacja poważnej konferencji na temat budowania pokoju, na której omówiono by wszystkie wątki nowej strategii w tej dziedzinie oraz podsumowano rekomendacje dotyczące optymalnych sposobów wykorzystania zdobytych doświadczeń.

## 2. Słowo wstępne

2.1 Niniejsza opinia nawiązuje do opinii z inicjatywy własnej dotyczącej roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej, przyjętej przez EKES w październiku 2008 r.<sup>(2)</sup>, w której wezwano UE do tego, by w swej przyszłej strategii poważnie wzięła pod uwagę budowanie pokoju. W zakresie badań opinia ta wychodzi poza granice UE, analizuje dostępne narzędzia służące budowaniu pokoju (zwłaszcza od czasu utworzenia ESDZ) i poziom wykorzystania zdobytych doświadczeń, zawiera też sugestie przyszłych działań w omawianym obszarze.

## 3. Wprowadzenie

3.1 Przedstawiana często jako najskuteczniejszy na świecie, ponadnarodowy mechanizm budowania pokoju UE może być postrzegana w kategoriach wzorca do naśladowania. Największym osiągnięciem Unii jest to, że dzięki jej utworzeniu po II wojnie światowej zaczęli ze sobą współpracować dotychczasowi wrogowie. Utrzymanie ich razem w unii narodów, zwiększenie liczby krajów członkowskich i odgrywanie coraz większej roli na arenie międzynarodowej to kolejne sukcesy UE na drodze do budowania pokoju. Poważnym wyzwaniem będzie natomiast utrzymanie tego kierunku w obliczu kryzysu finansowego.

3.2 Niestety UE nie jest odpowiednio przygotowana do wypełniania swych moralnych zobowiązań – ani tych wynikających z pełnienia roli wzorca do naśladowania, ani tych związanych z funkcją lidera budowy światowego pokoju. W operacjach prowadzonych na obszarach objętych konfliktem Unia korzysta z szeregu narzędzi, które ma do dyspozycji – począwszy od zarządzania kryzysowego, poprzez świadczenie pomocy humanitarnej, a skończywszy na wsparciu militarnym i rozwojowym. Jej działania nie są jednak spójne ani skoordynowane i brakuje im wiarygodnych powiązań z inicjatywami oddolnymi podejmowanymi przez społeczeństwo obywatelskie.

3.3 Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego UE zyskała nowy mandat do budowania pokoju (artykuł 21) i nową strukturę umożliwiającą realizację tego celu (ESDZ). Utworzono też stanowisko dla nowego przywódcy (wysokiego przedstawiciela), którym została Catherine Ashton. Obiektywnie rzecz biorąc, nie ma już przyczyn, dla których UE nie mogłaby przejąć wiodącej roli w budowaniu pokoju w skali globalnej i wywierać realnego wpływu na sytuację na świecie.

3.4 Właśnie nadszedł odpowiedni moment, by UE objęła rolę przewodnią. Jej najbliżsi sąsiedzi przeżywają okres niepokojów politycznych, gospodarczych i społecznych. W kulminacyjnym momencie swojej historii potrzebują rzeczywistego wsparcia. Wprowadzając „nową i ambitną” politykę sąsiedztwa, UE pokazała, iż jest skłonna i gotowa dawać dobry przykład. Musi jednak pamiętać, że w procesie budowania pokoju światowego czyni znacząco więcej niż słowa.

3.5 UE ma ogromny potencjał i zasoby umożliwiające połączenie wszystkich aspektów wywieranego wpływu dla stworzenia spójnej i wszechstronnej metodologii działania w zakresie budowania pokoju. Ostateczny sukces zależy w głównej mierze od woli politycznej i zdolności państw członkowskich UE, by wypowiadać się jednym głosem oraz chęci pełnego poparcia

<sup>(1)</sup> Zob. Opinia SC/029 w sprawie roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej (sprawozdawczyni Jane MORRICE, 2009), Dz.U. C 100, z 30.4.2009 r., ss. 100–108.

<sup>(2)</sup> Ibid.

wspólnej ambitnej strategii budowania pokoju, która zapewni Unii nie tylko większą wiarygodność na arenie międzynarodowej, ale pomoże także wprowadzać zmiany na lepsze w skali globalnej.

#### 4. Kontekst

4.1 Pojęcie „budowanie pokoju” jest względnie nowe w leksykonie międzynarodowej dyplomacji. Po raz pierwszy opisał je sekretarz generalny ONZ Boutros-Ghali w programie dla pokoju z 1992 r. jako „działania podejmowane w celu rozpoznania i wspierania struktur sprzyjających wzmocnieniu i utrwalaniu pokoju, by zapobiegać ponownym konfliktom”. W roku 2006 ONZ powołał do życia Komisję Budowania Pokoju, której zadaniem jest sprzyjanie wysiłkom pokojowym w krajach wychodzących z konfliktu, natomiast w roku 2009 OECD utworzyła międzynarodową sieć ds. konfliktów i niestabilności (INCAF, International Network on Conflict and Fragility).

4.2 W kontekście europejskim pierwsze, bezpośrednie nawiązanie do budowania pokoju w stosunkach zewnętrznych UE znalazło się w goteborskim programie zapobiegania konfliktom z użyciem siły, przyjętym w roku 2001. Najnowsze odwołanie znajduje się w artykule 21 traktatu lizbońskiego, w którym wymieniono najważniejsze cele Działań Zewnętrznych UE. Są nimi: zasada praw człowieka i demokracji, zapobieganie konfliktom oraz utrzymanie pokoju.

4.3 Traktat z Lizbony określa także nowe ramy stosunków zewnętrznych UE. Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa pełni obowiązki, które rozdzielone były wcześniej między Radę a Komisję Europejską. Wysoka przedstawiciel Catherine Ashton zarządza Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, której kompetencje – obejmujące dyplomację, rozwój i obronę – mają ogromne znaczenie dla budowania pokoju.

4.4 ESDZ i właściwe dyrekcje KE dysponują szeroką gamą narzędzi, przy pomocy których możliwe jest budowanie pokoju. Należą do nich:

- **misje cywilne i militarne w ramach WPBiO** – skoncentrowane na pilnowaniu porządku, dbaniu o praworządność, sprawowaniu administracji cywilnej i ochronie ludności cywilnej; działania misji są często ograniczone ze względu na brak przeszkolonego personelu; ich wymiar logistyczno-obronny postrzegany jest jednak jako warunek wstępny dla stabilnego i bezpiecznego środowiska sprzyjającego budowaniu pokoju;
- **Instrument na rzecz Stabilności** – główne źródło funduszy unijnych na budowanie pokoju; ponad 70 % dostępnych środków (2 mld EUR na lata 2007–13) wykorzystuje się w reakcji na kryzys z myślą o „wypełnieniu luki” między doraźną pomocą humanitarną a długoterminowym wsparciem rozwojowym;
- **Partnerstwo na rzecz budowania pokoju** – powstało w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności w celu poprawy komunikacji z kluczowymi partnerami w sytuacjach reagowania na kryzys; ułatwia współpracę z organizacjami

społeczeństwa obywatelskiego, zapewnia dostęp do pomocy logistyczno-technicznej i pomaga upowszechniać sprawdzone rozwiązania.

4.5 Istnieje poza tym wiele innych instrumentów UE, które co prawda nie odnoszą się bezpośrednio do budowania pokoju, ale mogą być wykorzystane w roli narzędzi wsparcia tego procesu. Należą do nich: Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO), europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, pomoc rozwojowa świadczona w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju (dotyczy państw AKP oraz krajów i terytoriów zamorskich), instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (dotyczy Ameryki Łacińskiej, Azji, Zatoki Perskiej i RPA).

4.6 Strategie polityczne UE takie jak: polityka handlowa, inwestycje EBI, polityka środowiskowa, energetyczna i rolna również da się wykorzystać w kontekście budowania pokoju, natomiast unijna polityka rozszerzenia ma z nim związek w takim sensie, że jej zapisy wymagają od krajów kandydujących przestrzegania podstawowych wartości UE<sup>(3)</sup>. Europejska polityka sąsiedztwa (EPS), obejmująca 16 najbliższych sąsiadów UE, poddana została „rewitalizacji” po „arabskiej wiosnie”. W chwili obecnej uwzględniono w niej aspekt budowania pokoju, który ma pomóc w tworzeniu „głęboko zakorzonionej i zrównoważonej demokracji”, zaś nowy, unijny „plan zmian” zakłada znaczące i wielopostaciowe wzmocnienie roli UE w budowaniu pokoju.

4.7 Większość działań UE związanych z budowaniem pokoju prowadzonych jest w ramach polityki dotyczącej stosunków zewnętrznych, ale Unia realizuje też jedyną w swoim rodzaju inicjatywę pokojową w obrębie własnych granic. Specjalny program wsparcia na rzecz pokoju i pojednania w Irlandii Północnej oraz w hrabstwach sąsiadujących z Irlandią powstał w roku 1996, a obecnie znajduje się w trzeciej fazie finansowania<sup>(4)</sup>.

#### 5. Budowanie pokoju – wyzwania

##### 5.1 W poszukiwaniu definicji i strategii

5.1.1 Mimo, że budowanie pokoju jest obecnie powszechnie akceptowaną i wartościową metodą interwencji na obszarach

<sup>(3)</sup> Zob. pkt. 2 Konkluzji Rady w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia z 3132. posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych z 5 grudnia 2011 r.: „Proces rozszerzenia trwa, a jego celem jest umocnienie pokoju, demokracji i stabilności w Europie; dzięki niemu UE zyskuje lepszą pozycję, by zmierzyć się z globalnymi wyzwaniami. Potencjał przekształceniowy procesu rozszerzenia stymuluje dalekosiężne reformy polityczne i gospodarcze w krajach objętych rozszerzeniem; korzysta z tego także UE jako całość. Pomyślnie zakończenie negocjacji w sprawie przystąpienia Chorwacji jest na to wymownym dowodem i pozytywnym sygnałem dla tego regionu”.

<sup>(4)</sup> Zob. opinia CESE w sprawie projektu noty do państw członkowskich przedstawiającego wytyczne inicjatywy w ramach specjalnego programu pomocy na rzecz pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i graniczących z nią hrabstwach Republiki Irlandii (SEC(95) 279 final, Dz.U. C 236 z 11.9.1995 s. 29) oraz opinia CESE w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wkładów finansowych Unii Europejskiej do Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii (2007–2010) (COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD), Dz.U. C 18 19.1.2011 s. 114).



objętych konfliktem, wciąż brakuje precyzyjnej definicji tego sposobu postępowania. Nie brakuje osób, które traktują je jako działanie ukierunkowane na stabilizację i rekonstrukcję po zakończeniu konfliktu. Inni postrzegają budowanie pokoju w kategoriach wypełniania luki między polityką obronną a rozwojem. Są też tacy, dla których budowanie pokoju jest „procesem katalitycznym wdrażanym w sposób ciągły - począwszy od zapobiegania konfliktowi, poprzez zarządzanie kryzysowe, wprowadzenie i utrzymanie pokoju, a skończywszy na stabilizacji rejonów pokonfliktowych”.

5.1.2 Różnice między poszczególnymi rodzajami działań na rzecz pokoju są następujące: **wprowadzenie pokoju** dotyczy bezpieczeństwa i obronności, **utrzymanie pokoju** ma związek z dyplomacją nastawioną na dojście do politycznego porozumienia, zaś **budowanie pokoju** oznacza jedno i drugie, i wykracza poza obydwa. W sytuacji idealnej jest to więc działanie rozpoczynające się przed przybyciem służb rozejmowych. Jeśli kończy się trwałym sukcesem, ich obecność staje się niepotrzebna. Budowaniem pokoju można zatem nazwać wszechstronny, holistyczny, oparty na konsultacjach i długoterminowy proces otwarty służący niwelowaniu różnic dzięki otwieraniu drzwi i umysłów.

## 5.2 Potrzeba wspólnego myślenia

5.2.1 Niezależnie od definicji eksperci zgadzają się, iż budowanie pokoju jest „wysoce skomplikowanym procesem, w który zaangażowane są liczne jednostki działające krótko i długoterminowo w obszarze interwencji cywilnej i wojskowej, dyplomacji oraz wsparcia finansowo-technicznego na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym”. Największym wyzwaniem jest znalezienie sposobu na uzyskanie „spójności, koordynacji i komplementarności” między całą gamą strategii, decydentów i instrumentów funkcjonujących w tym samym obszarze zarówno w UE, jak i poza nią. Główny problem polega na tym, że poszczególne państwa członkowskie i darczyńcy zewnętrzni mają różne priorytety. Kiedy interesy i potrzeby nie są takie same, mogą pojawić się rozmaite napięcia.

5.2.2 Stopień złożoności struktur w instytucjach i dyrekcjach UE powoduje, że praktyczna koordynacja działań między odpowiedzialnymi jednostkami staje się dość trudna. Istnieje również pilna potrzeba zapewnienia spójności między strategiami ukierunkowanymi konkretnie na obszary wrażliwe (np. pomocą rozwojową) a programami wywierającymi znaczny wpływ na te obszary (szczególnie chodzi tu o politykę handlową, inwestycyjną, energetyczną oraz strategię związaną ze zmianą klimatu). Utworzenie ESDZ wydaje się prawdziwą szansą dopasowania założeń strategicznych do rozwiązań praktycznych zarówno w obrębie instytucji UE, jak i między UE, państwami członkowskimi i innymi, kluczowymi darczyńcami (takimi jak ONZ, USA, Chiny) oraz innymi zainteresowanymi stronami.

5.2.3 Mimo, że „Święty Graal całościowego podejścia” wciąż pozostaje obiektem poszukiwań, poczyniono pewne kroki na drodze do bardziej spójnego wykorzystania narzędzi UE. Najnowszym przykładem jest decyzja Rady do Spraw Zagranicznych z czerwca 2011 r., która wydała zgodę na zajęcie wspólnego stanowiska w sprawie Sudanu i Sudanu Południowego, uwzględniającego dialog polityczny, budowanie potencjału cywilnego, pomoc rozwojową i współpracę handlową. Kolejnym przykładem nowego podejścia do budowania pokoju

jest przyjęty niedawno przez Unię plan zmian zakładający ponowną hierarchizację założeń polityki rozwojowej. Proponuje się w nim m.in. zwiększenie nacisku na prawa człowieka, demokrację, równość, dobre sprawowanie rządów i związki ze społeczeństwem obywatelskim. W niektórych kręgach jest to postrzegane w kategoriach nowego, wartościowego sposobu myślenia, podczas gdy w innych uważa się, że inicjatywy te nie są wystarczające.

## 5.3 Większa rola społeczeństwa obywatelskiego w transformacji konfliktu

5.3.1 Proces transformacji konfliktu wymaga wprowadzenia fundamentalnych zmian w postawach i zachowaniach. Włączenie społeczne, zaangażowanie i dialog to narzędzia walki ze strachem, nienawiścią, nietolerancją i niesprawiedliwością. Przy ich pomocy buduje się podwaliny środowiska sprzyjającego zapobieganiu konfliktom i budowaniu pokoju. Praca ta musi zostać wykonana na szczeblu miejscowym i lokalnym, gdzie budowanie pokoju znaczy najczęściej. Zaangażowaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wyznają unijne wartości równości, praw człowieka, włączenia społecznego i tolerancji, nie wolno pozostawić bez odzewu, natomiast wsparcie dla grup znajdujących się w trudnej bądź ryzykownej sytuacji albo zwyczajnie niebędących w stanie wyrazić swoich opinii powinno stać się priorytetem.

5.3.2 Powszechnie uważa się, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania kluczową rolę w generowaniu efektywności i długoterminowej równowagi dowolnej strategii budowania pokoju. Współpraca i konsultacje z władzami lokalnymi szczebla niższego niż krajowy są potrzebne nie tylko dlatego, że służą lepszemu zrozumieniu sytuacji konfliktowych przez zwykłych obywateli, ale również dlatego, że umożliwiają miejscowym decydentom przejście odpowiedzialności za proces. Pomagają też budować pokój z większym uwzględnieniem najbardziej delikatnych aspektów konfliktu i nadają pozytywnego impetu wysiłkom podejmowanym w tym zakresie.

5.3.3 Do tej pory w działaniach ukierunkowanych na budowanie pokoju – niezależnie od tego, czy podejmowano je na poziomie politycznym czy operacyjnym – rzadko brano pod uwagę grupy, których wpływ na proces może być zasadniczy. Kobiety, które utrzymują często tkankę społeczną podczas konfliktu, rzadko uczestniczą w procesach decyzyjnych. Chęć powrotu do normalnej działalności gospodarczej, którą wykazują lokalne firmy handlowe na obszarach objętych konfliktem, jest ważnym przejawem oporu, zasługującym na poparcie. Działania związków zawodowych, takie jak demonstracje pokojowe i marsze solidarności, które odbywają się często na ulicach dzisiejszej UE, stanowią kolejne, skuteczne źródło wsparcia dla budowania pokoju. Młodym ludziom trzeba pomagać wyładowywać energię w sposób konstruktywny, zaś grupom znajdującym się w trudnej sytuacji – szczególnie ofiarom – należy zapewnąć specjalistyczną pomoc.

5.3.3.1 W coraz większym stopniu uznaje się, że zapobieganie konfliktom i działania na rzecz pojednania między podzielonymi grupami zasługują na większą uwagę wśród wysiłków na rzecz budowania pokoju. W obszarze tym niezwykle istotną rolę odgrywa edukacja – uczenie młodych ludzi, aby nie tylko akceptowali, ale i szanowali odmienność.

Innym znaczącym czynnikiem jest rola mediów, zwłaszcza społecznościowych, w realizacji pozytywnych zmian. Inne ważne elementy tej pracy to wspieranie konkretnych strategii na rzecz łączenia ze sobą różnych grup, takie jak dialog międzykulturowy i mediacja.

5.3.4 Zorganizowany dialog między UE a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z obszarów objętych konfliktem może prowadzić do powstania trwałych więzi i sprzyjać miejscowemu pojednaniu. Z racji swych bliskich kontaktów ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim EKES może odgrywać poważniejszą rolę w procesie udzielania pomocy przez UE organizacjom lokalnym na tych terenach. Komitet już współpracuje z firmami, związkami zawodowymi i innymi jednostkami np. w Chinach, Tybecie, Libanie, Afryce Północnej czy Państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Chętnie dzieli się swoimi doświadczeniami z myślą o wspieraniu i wzmacnianiu wysiłków podejmowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego pragnące współpracować z UE przy realizacji projektów dotyczących budowania pokoju.

#### 5.4 Większe uznanie dla wartości płynących z wymiany doświadczeń

5.4.1 Jako wspólnota 27 narodów zjednoczonych dla wspólnego dobra, UE jest w stanie dzielić się swymi doświadczeniami z innymi. Stosowany przez nią proces decyzyjny czy strategia rozszerzenia to dobre przykłady sprawdzonych rozwiązań, które mogłyby zostać wprowadzone przez stowarzyszenia regionalne w innych częściach świata. Jedną z organizacji podążających śladem UE jest Unia Afrykańska. Nie brakuje innych państw zainteresowanych stosowaniem podobnych rozwiązań. Za wzorzec mogą posłużyć również inne kraje i regiony, którym udało się wprowadzić zmiany bezkonfliktowo. Ich działania należy przedstawiać w świetle praktycznych i politycznych aspektów budowania pokoju.

5.4.2 Prowadząc politykę w ramach stosunków zewnętrznych, UE działa na rzecz budowania pokoju od samego początku swego istnienia i może podzielić się doświadczeniami z obszarów takich jak Azja Południowo-Wschodnia, Bliski Wschód, Ameryka Środkowa, Bałkany czy Afryka Subsaharyjska. Niektóre z tych doświadczeń są bardzo pozytywne, inne mniej. Prawdą jest, że inicjatywy podejmowane przez UE na części terenów objętych konfliktem stały się przedmiotem surowej krytyki, ale nawet one mogą posłużyć jako materiał dydaktyczny do przygotowania w przyszłości bardziej skutecznych strategii politycznych.

5.4.3 Wiele dobrego przynosi wymiana pozytywnych doświadczeń. Proces pokojowy w Aceh w Indonezji, ponowne połączenie systemu kanalizacyjnego w podzielonej Nikozji<sup>(5)</sup> czy unijne wsparcie dla inicjatyw pokojowych w Irlandii Północnej to przykłady, które powinno się efektywniej wykorzystywać w pakiecie narzędzi UE związanym z budowaniem pokoju. Oczywiście nie da się mierzyć wszystkiego jedną miarą, ale warto pamiętać o najważniejszych cechach charakterystycznych większości obszarów objętych konfliktem.

5.4.4 Badania pokazują jednak, że wymiana doświadczeń nie zajmuje właściwej pozycji w polityce UE, szczególnie, jeśli doświadczenia dotyczące działań wewnętrznych mają zostać wykorzystane w odniesieniu do działań zewnętrznych i vice versa. Jeśli chodzi o program PEACE w Irlandii Północnej, brakuje w nim usystematyzowanego podejścia do doświadczeń zdobytych na innych terytoriach objętych konfliktem. Biorąc pod uwagę fakt, iż UE ma działać na rzecz utrzymania pokoju w regionie, grupa zadaniowa KE ds. Irlandii Północnej namawia do korzystania z doświadczeń zdobytych na innych obszarach objętych konfliktem. Powstała nawet specjalna Sieć Pokojowa, która ma to umożliwiać. Widoczny brak przekrojowego podejścia do problemu jest zatem straconą szansą i poważnym błędem politycznym.

#### 5.5 W kierunku utworzenia centrum budowania pokoju

5.5.1 UE ma więc wiele do zrobienia, by udowodnić, iż jest światowym liderem w zakresie wdrażania strategii budowania pokoju i zadbać o to, aby jej wysiłki przynosiły bardziej wymierne i dalekosiężne skutki. Jedną z omawianych propozycji jest utworzenie Europejskiego Instytutu Pokoju. Za takim rozwiązaniem opowiedzieli się byli prezydent Finlandii i szwedzki minister spraw zagranicznych, pragnący zapewnić lepszą „spójność, koordynację i komplementarność” w unijnych działaniach na rzecz budowania pokoju. Z kolei przywódcy Irlandii Północnej proponują powołanie do życia Międzynarodowego Centrum Doskonałości zajmującego się budowaniem pokoju poza Belfastem. Zwrócili się w tej sprawie do UE o dofinansowanie z funduszu PEACE, natomiast Parlament Europejski przeprowadził debatę i opracował dokument polityczny pt. „Plan utworzenia Instytutu Pokoju”.

5.5.2 Na pewno warto poważnie rozważyć możliwość utworzenia nowego instytutu/centrum, powiązanego z innymi jednostkami (np. IUESB lub Agencją Praw Podstawowych) pracującymi w poszczególnych regionach. Gdyby organizacja ta koncentrowała się na niezależnych konsultacjach eksperckich, prowadzeniu dialogu i analiz, organizacji szkoleń i wymianie doświadczeń między osobami pracującymi w terenie, mogłaby stać się wartościową instytucją wspierającą inicjatywy ESDZ wdrażane w jednym z najważniejszych obszarów działania UE.

#### 5.6 Szansa, której nie wolno zmarnować

5.6.1 W niniejszej opinii podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób UE może się przeorganizować w celu odgrywania bardziej konstruktywnej roli w zakresie sprostania jednemu z największych wyzwań współczesności – rozwiązywaniu konfliktów. Z racji tego, iż nie zdefiniowano jeszcze pojęcia budowania pokoju, a UE nie opracowała strategii w tej dziedzinie, prace można zaczynać praktycznie od zera. Jest to wielka szansa dla UE na ugruntowanie swojej pozycji na arenie międzynarodowej, szansa, która może się więcej nie powtórzyć.

5.6.2 Utworzenie ESDZ powinno pozwolić UE wykorzystać tę szansę i objąć wiodącą rolę w umacnianiu pokoju w skali globalnej. Wyzwaniem jest teraz opracowanie konkretnej strategii budowania pokoju, która doprowadzi nie tylko do spójności między programami UE a jej polityką, ale uwzględni także

<sup>(5)</sup> Zob. opinia Komitetu Regionów „Dyplomacja miast” z 12 lutego 2009 r. (Dz.U. C 120/01 z 28.5.2009.)

wartości i interesy Unii oraz poszczególnych państw członkowskich. Zadanie to może okazać się trudne bez wspólnej polityki zagranicznej określającej ustalone zasady podejmowania bądź niepodjęcia interwencji na obszarach objętych konfliktem. Nie brakuje jednak osób, które uważają, że tylko holistyczna postawa UE jest w stanie doprowadzić do tego, że budowanie pokoju będzie naprawdę skuteczne.

5.6.3 Historia pokazała UE, że demokracja jest korzystniejsza niż dyktatura, nauczyła ją wagi sprawiedliwości, równości i praw człowieka, uczuliła Unię na niebezpieczeństwa płynące z nietolerancji, ksenofobii, dyskryminacji i uprzedzeń. Od zakończenia II wojny światowej do upadku muru berlińskiego UE kroczyła wciąż drogą budowania pokoju, czyniąc dobry użytek z własnych osiągnięć i będąc wzorcem do naśladowania dla innych. Pokonała na swym szlaku niejedną przeszkodę i stara się skutecznie walczyć z obecnym kryzysem finansowym.

Fundamentalne wartości UE, stanowiące podstawę jej działań na własnym terytorium i poza nim, muszą pozostać najważniejszym punktem odniesienia.

5.6.4 W czasach kryzysu wewnętrznego i ogólnej refleksji UE nie wolno stracić z oczu całościowego obrazu rzeczywistości i zrzec się globalnej odpowiedzialności. Nie wolno jej przestać realizować strategii i zobowiązań zewnętrznych, musi wyznaczyć sobie konkretną rolę, której nie odegra żaden inny naród ani grupa narodów. Będąc budowniczym pokoju, UE wnosi swą historię, swój etos i swoją niepowtarzalną tradycję oddolnej interwencji w obszar, na którym najbardziej liczą się reputacja, zrozumienie, doświadczenie, hojność i zaufanie. UE to światowy lider budowania pokoju, potrzebujący w tej chwili pewności siebie, przekonania i odwagi, by dalej przeć do przodu.

Bruksela, 19 stycznia 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## ZAŁĄCZNIK

Osoby poproszone o konsultację przy przygotowywaniu niniejszej opinii:

1. Gerrard Quille (doradca polityczny ds. polityki bezpieczeństwa i obrony, Departament Tematyczny, DG ds. Polityki Zewnętrznej, Parlament Europejski).
  2. Franziska Katharina Brantner (poseł do Parlamentu Europejskiego) – członek Grupy Zielonych/Wolnego Przymierza Europejskiego; członek Komisji Spraw Zagranicznych; sprawozdawca ds. wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności i członek delegacji ds. stosunków z Izraelem.
  3. Marc Van Bellinghen, p.o. dyrektor departamentu, i Andrew Byrne, administrator: Rada Polityczna do Spraw Światowych i Wielostronnych, Dyrekcja C – Dyrekcja ds. Zapobiegania Konfliktom i Polityki Bezpieczeństwa, Dział ds. Budowania Pokoju, Zapobiegania Konfliktom i Mediacji, Europejska Służba Działań Zewnętrznych.
  4. Kyriacos Charalambous, urzędnik ds. programów – polityki UE, DG REGIO, D1, dział ds. koordynacji programów, stosunków z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi, uproszczenia i Funduszu Solidarności, oraz Tamara Pavlin, kierownik ds. programów – polityki UE, DG REGIO, D4, dział ds. Irlandii i Zjednoczonego Królestwa.
  5. Catherine Woollard, dyrektor wykonawczy, EPLO (Europejskie Biuro Łącznikowe ds. Budowania Pokoju).
  6. Olga Baus Gibert (urzędnik ds. stosunków międzynarodowych, budowania pokoju i reagowania kryzysowego), Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej, Dział ds. Instrumentu na rzecz Stabilności.
  7. David O'Sullivan, dyrektor do spraw operacyjnych, Europejska Służba Działań Zewnętrznych.
  8. Prof. dr Joachim Koops, dyrektor naukowy – program badań dotyczących pokoju i bezpieczeństwa w Europie, Vesalius College, Bruksela, oraz dyrektor Instytutu Globalnego Zarządzania.
  9. Danuta Hübner (poseł do Parlamentu Europejskiego) – członek Grupy Europejskiej Partii Ludowej; przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego, członek Komisji Specjalnej ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego, członek delegacji ds. stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i zastępca członka Komisji Gospodarczej i Monetarnej.
  10. Luc Van den Brande, przewodniczący Komisji CIVEX, Komitet Regionów.
  11. Mireia Villar Forner, starszy doradca ds. polityki, Biuro ds. Zapobiegania Kryzysom i Odbudowy, ONZ / Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP).
-