

OD DŁUŻSZEGO CZASU OBSERWOWAĆ MOŻNA POWAŻNY KRYZYS ORGANIZACJI BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE (OBWE)¹. JEST ONA M.IN. INSTRUMENTALNIE TRAKTOWANA PRZEZ MOCARSTWA (NIE TYLKO PRZEZ ROSJĘ), PODWAŻANY JEST SAM SENS ISTNIENIA OBWE. PYTANIE O TO, CZY WYMIAR LUDZKI (PRAWA CZŁOWIEKA, DEMOKRACJA I RZĄDY PRAWA) ORAZ REALIZACJA UMÓW DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA WYMAGAJĄ POLITYCZNEJ NADBUDOWY W POSTACI OBWE, PADAŁO NAWET W POLSCE W CZASIE NASZEGO PRZEWODNICTWA W 1998 R. CZĘSTO MÓWI SIĘ, ŻE SUKCESY ORGANIZACJI Z LAT 90. NIE ZNAJDUJĄ KONTYNUACJI. POSZCZEGÓLNE PAŃSTWA NIE OCZEKUJĄ DZIŚ OD OBWE PROMOWANIA BEZPIECZEŃSTWA KOOPERACYJNEGO². SYSTEMY AUTORYTARNE NA OBSZARZE PORADZIECKIM OKAZAŁY SIĘ TRWAŁSZE NIŻ POCZĄTKOWO PRZYPUSZCZANO. KLIMAT W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH ZMIENIŁ SIĘ W STOSUNKU DO MINIONEJ DEKADY I DZIŚ ORGANIZACJA MOŻE SIĘ SPRAWDZIĆ W WALCE NP. Z ANTYSEMITYZMEM³, ALE NIE W KWESTIACH KLUCZOWYCH DLA BEZPIECZEŃSTWA EUROPY.

Pasywność OBWE wobec zasadniczych wyzwań w sferze bezpieczeństwa, przed którymi stoi Europa, wynika z obowiązującej w Organizacji zasady konsensusu wszystkich 56 państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji. Brak tego porozumienia jest powszechny – mówi się nawet o tym, że OBWE może zacząć działać w oparciu o format „56-n”, czyli

z pominięciem krajów blokujących przyjęcie wspólnych decyzji. Rozwiązaniem tego problemu – w pewnych tylko przypadkach – może być przekazanie przez OBWE realizacji określonych zadań innym organizacjom (np. Unii Europejskiej w Azji Centralnej). Tym bardziej, że często podnoszona teza o rywalizacji OBWE z UE czy Radą Europy (RE) jest przesadzona. Unia nie traktuje Organizacji priorytetowo, a RE w większym stopniu uzupełnia się wzajemnie z Organizacją niż konkuruje. Np. RE posiada istotny potencjał ekspercki, którego brak OBWE. Ta ostatnia z kolei dysponuje ważnym narzędziem w postaci misji i operacji w terenie. Wreszcie, wobec takich zadań, jak przeciwdziałanie stosowaniu tortur, podejmowanie wysiłków równocześnie

przez Radę Europy i OBWE trudno uznać za zbędne dublowanie.

OBJAWY KRYZYSU

Realnym problemem OBWE jest brak realizacji podejmowanych zobowiązań i groźba wycofania się z już przyjętych. Szczególnym przypadkiem jest podważanie przez Rosję Traktatu o Siłach Konwencyjonalnych w Europie (CFE)⁴, wynegocjowanego w 1990 r. na szczycie Organizacji (wówczas działającej jeszcze pod nazwą Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) w Paryżu i adaptowanego w 1999 r. na szczycie w Stambule. Stanowisko Moskwy wobec Traktatu cofa stan bezpieczeństwa europejskiego do schyłku lat 80. Takie próby są

1) Patrz także: Agnieszka Bieńczyk-Missala, *Perspektywy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Biuletyn PISM nr 28 (442), 22.06.2007 <www.pism.pl/biuletyny/files/20070622_442.pdf>.

2) Ang. *cooperative security*, współpraca państw w celu zapobiegania zagrożeniom i wyzwaniom o charakterze niepaństwowym; patrz Michael Mihalka, Richard Cohen, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, Marshall Center Paper nr 3, Garmisch-Partenkirchen kwiecień 2001 r.

3) Problematyka walki z antysemityzmem stanowi ważną część wysiłków OBWE na rzecz zapobiegania: dyskryminacji, nietolerancji, rasizmowi, ksenofobii i należy do wymiaru ludzkiego. Szerzej patrz: <www.osce.org/activities/13539.html>.

4) Szerzej patrz: Marek Madej, *Traktat o Siłach Konwencyjonalnych w Europie – geneza, istota, perspektywy*, Biuletyn PISM nr 25 (439), 5.06.2007 <www.pism.pl/biuletyny/files/20070605_439.pdf>.

odbiciem faktu, że niektóre państwa – Rosja w przypadku CFE – nie chcą rozumieć nowych zasad porządkujących bezpieczeństwo międzynarodowe. Rozpatrują one przyszłość Europy według paradygmatu z przeszłości, używając zmiennej terminologii (np. „multipolarizm” zamiast „stref wpływów”). Tymczasem, wyzwania z zakresu bezpieczeństwa miękkiego są dziś ważniejsze niż wyzwania z zakresu bezpieczeństwa twardego.

Ilustracją tego problemu są zarzuty ze strony Rosji, niektórych byłych republik radzieckich i państw bałkańskich dotyczące tematycznego i geograficznego zachwiania Organizacji oraz oderwania się takich jej instytucji, jak Biuro ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), od rządów państw członkowskich.

Ważnym wymiarem kryzysu OBWE jest postawa USA. Waszyngton werbalnie popiera Organizację, ale równocześnie znacząco redukuje swój udział w jej finansowaniu. Wynika to z reorientacji uwagi i środków USA z kwestii obrony praw człowieka na walkę z terroryzmem i z Europy na operacje w Iraku i Afganistanie⁵. Sytuacja w tych dwóch państwach, sąsiadujących z obszarem OBWE, powoduje po-

nadto, że w samej Europie zaczyna się traktować nierozwiązane konflikty, np. w Górskim Karabachu czy Naddniestrzu, jako rozdziały zamknięte. Z kolei, zaczynający dominować w europejskiej debacie temat zmian klimatycznych spycha na bok zagadnienie ochrony praw człowieka.

POLITYKA ROSJI WOBEC OBWE

Należy brać pod uwagę, że stanowisko Moskwy wobec OBWE jest tylko jednym z aspektów procesu pogarszania się stosunków między Rosją i Zachodem, obserwowanego co najmniej od początku drugiej kadencji prezydenckiej Władimira Putina w 2004 r. W szerokim ujęciu rosyjski aspekt kryzysu OBWE ma trzy wymiary: odejście w polityce wewnętrznej tego państwa od norm demokratycznych; agresywne zachowanie w stosunkach z sąsiadami; strategiczne kwestie militarne.

Do stałych zarzutów strony rosyjskiej zalicza się stwierdzenie, że OBWE zbyt wiele uwagi poświęca obszarowi byłego ZSRR (czy szerzej – państwom na Wschód od Wiednia). Stanowisko to lekceważy oczywisty fakt, że celem OBWE jest wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, a zaangażowanie

Organizacji w państwach bałtyckich (prawa mniejszości rosyjskojęzycznej), na Bałkanach i w Naddniestrzu potwierdza, że cel ten jest realizowany bez geopolitycznego kontekstu. ODIHR konsekwentnie zaprasza przedstawicieli Rosji do udziału w misjach obserwacyjnych na wyborach w państwach Europy Zachodniej, tymczasem Moskwa już dwukrotnie odmówiła przyjęcia tej propozycji. Ponadto, OBWE realizuje Plany Działań w wielu obszarach tematycznych, które dotyczą zarówno Europy na Wschód, jak i na Zachód od Wiednia (walka z antysemityzmem, ksenofobią itp.).

Innym zarzutem strony rosyjskiej jest brak równowagi pomiędzy „wymiarom ludzkim” i innymi filarami (bezpieczeństwo, gospodarka) działalności OBWE. Praktyka wskazuje jednak, że zaangażowanie OBWE w monitoring procesu wyborczego wywołuje sprzeciw tych państw, które chcą zachować opcję masowego fałszerstwa wyborczego.

W maju 2007 r. strona rosyjska zgłosiła własny projekt Statutu OBWE, który w pełni ukazuje oczekiwania Moskwy wobec

Organizacji. Sześciopięciodzielnym dokumentem w żadnym z 26 artykułów nie wspomina o misjach terenowych (na które obecnie OBWE przeznaczają 70 proc. swojego budżetu), ani o tak zasłużonych instytucjach Organizacji, jak ODIHR – poświęcając osobne passusy ciałom nieposiadającym praktycznego znaczenia (np. Trybunałowi Koncepcyjnyemu i Arbitrażowemu). Istotą rosyjskiej propozycji jest podporządkowanie struktury OBWE ścisłej hierarchii, opartej na wymogu konsensusu wszystkich 56 członków Organizacji. W istocie Rosja dąży do przekształcenia OBWE w europejską „mini-ONZ”, co nieuchronnie ograniczyłoby potencjał Organizacji. Wszystkie struktury Organizacji zostałyby bowiem podporządkowane rządowi państw członkowskich, które w swoim gronie nie są zdolne do osiągnięcia porozumienia w żadnej zasadniczej kwestii.

Szczególne miejsce w polityce Rosji wobec OBWE zajmuje kwestia CFE. Strona rosyjska od lat domaga się od państw NATO ratyfikacji adaptowanego na szczycie OBWE w Stambule 1999 r. Traktatu i przystąpienia

5) Wydaje się, że w celu odzyskania zainteresowania USA OBWE w bliskiej przyszłości podejmie prawdopodobnie próbę uzyskania dla siebie roli w Afganistanie.

doń państw bałtyckich. Pod koniec kwietnia 2007 r. stanowisko Moskwy w kwestii CFE uległo zaostrzeniu, równoległe z narastaniem sporu z Waszyngtonem odnośnie rozmieszczenia elementów tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach oraz ze Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską wokół przyszłego statusu Kosowa. Następnie, Moskwa zwołała nadzwyczajną konferencję państw-stron CFE, która odbyła się w Wiedniu 12-15 czerwca 2007 r. Strona rosyjska przedstawiła na niej szereg postulatów, m.in. ratyfikację adaptowanego CFE przez państwa NATO do 1 lipca 2008 r., rozciągnięcie Traktatu na Litwę, Łotwę i Estonię, zniesienie ograniczeń flankowych (obejmujących północno-zachodni i północnokaukaski regiony Rosji) i obniżenie pułapów narodowych państw NATO⁶. Rosji nie udało się w Wiedniu przekonać partnerów z NATO do przyjęcia tych propozycji⁷ i 13 lipca br. prezydent FR, Władimir Putin, podpisał dekret o wstrzymaniu realizacji CFE (*nota bene*: dokument tego nie przewiduje)⁸. Mimo to nie jest jasne, czy Rosja ostatecznie wycofa się z Traktatu po upływie 150-dniowego okresu wypowiedzenia, czy ograniczy się jedynie do dalszych nacisków na państwa NATO, by wprowadziły w życie adaptowany CFE, bez konieczności wycofywania rosyjskich sił

z Mołdowy. Dałoby to stronie rosyjskiej określone możliwości ograniczenia militarnej obecności USA w Europie Środkowej (szczególnie w przypadku objęcia państw bałtyckich Traktatem po jego ratyfikacji przez państwa NATO). Gdyby jednak Rosja spełniła zapowiedź o wyjściu z CFE, krok ten niósłby ze sobą realne konsekwencje dla bezpieczeństwa Europy Środkowej i mógłby okazać się zabójczy dla OBWE w jej obecnym kształcie.

WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Problemy OBWE są odbiciem kryzysu w sferze bezpieczeństwa i współpracy w Europie, a nie na odwrót. Z tego względu sugestie, że Organizacja może być skuteczna, np. z punktu widzenia Polski jako platforma negocjacji z trudnymi partnerami, takimi jak Rosja, wydają się bezzasadne. Ważne jest, aby w przypadku zawężenia działalności OBWE (czy to w wyniku przyjęcia propozycji strony rosyjskiej, czy w wyniku dalszej redukcji budżetu) Organizacja pozostawiła po sobie „spadkobierców”, przede wszystkim w wymiarze obywatelskim, a nie międzyrządowym.

Redukcja budżetu OBWE stawia pod znakiem zapytania możliwość uruchomienia misji Organizacji w Naddniestrzu czy na Kaukazie

Południowym, o czym często się teraz dyskutuje. W kontekście ewentualnych nowych misji terenowych ważne są jednak nie tylko środki finansowe, ale również efekt obecnych misji na Bałkanach, które w najbliższych latach zostaną zakończone.

Zasługą OBWE było właściwe zdefiniowanie źródeł konfliktu po zakończeniu zimnej wojny (napięcia wewnętrzne, emancypacja mniejszości narodowych, separatyzmy itp.). Te kwestie powinny pozostawać w centrum uwagi Organizacji.

ODIHR nieprzypadkowo zostało ulokowane w Warszawie. Polska wykazuje szczególne zrozumienie dla wagi instytucji sprawiedliwych i demokratycznych wyborów w systemie bezpieczeństwa i współpracy europejskiej. W tym kontekście musi jednak dziwić fakt, że Polska niedostatecznie angażuje się w misje obserwacyjne. Poza przypadkami obserwacji wyborów na Białorusi i Ukrainie nie wykorzystuje przyznanych limitów dla uczestników misji.

6) Szerzej patrz: Marcin Kaczmarski, Andrzej Wilk, *Fiasko nadzwyczajnej konferencji w sprawie traktatu CFE*, „Tydzień na Wschodzie” nr 14, 20.06.2007 <www.osw.waw.pl/files/tnw14.pdf>; Vladimir Socor, *Russia wants a wholly different Treaty on Conventional Forces in Europe*, „Eurasia Daily Monitor” vol. 4, nr 115, 13.06.2007 <www.jamestown.org/edm/>; tenże, *NATO holds firmly at extraordinary CFE conference with Russia*, „Eurasia Daily Monitor” vol. 4 nr 118, 18.06.2007 <www.jamestown.org/edm/>.

7) Państwa NATO w dalszym ciągu uzależniają ratyfikację adaptowanego CFE i rozpoczęcie rozmów o ewentualnych zmianach Traktatu od wypełnienia przez Rosję zobowiązań politycznych, przyjętych przez nią w Stambule w 1999 r. i dotyczących wycofania baz wojskowych z Mołdowy i Gruzji.

8) Александр Гольц, *Исключительные обстоятельства*, „Ежедневный журнал” 16.07.2007 <www.ej.ru>.