



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
BIURO ANALIZ

# BIULETYN

nr 26 (271) • 12 kwietnia 2005 • © PISM

nr egz. \_\_\_\_\_

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska, Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

## Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w polityce Federacji Rosyjskiej

Ernest Wyciszekiewicz

***Ograniczenie znaczenia OBWE, związane m.in. z rozszerzeniem NATO i UE, doprowadziło do zmiany polityki Rosji wobec tej organizacji. Rosja zrezygnowała z prób budowy ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa wokół OBWE i krytykuje jej działania w dziedzinie wspierania demokracji. Szczególnie te podejmowane na obszarze WNP uważa za sprzeczne z swymi interesami. Dąży więc do zainicjowania reform, które ograniczyłyby tę aktywność. W razie niepowodzenia może zmierzać do trwałego sparaliżowania działań OBWE.***

Federacja Rosyjska wykorzystuje członkostwo w organizacjach międzynarodowych w celu zwiększenia wpływu na kształtowanie systemu bezpieczeństwa w Europie i na świecie oraz poprawy swej międzynarodowej pozycji. OBWE (do 1995 r. KBWE) miała dla Rosji istotne znaczenie, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych XX w. Dyplomacja rosyjska próbowała wówczas przedstawiać tę organizację jako propozycję alternatywną wobec rozszerzania NATO. Z rosyjskiego punktu widzenia ważne były także inne czynniki: paneuropejski zasięg organizacji i udział w niej USA, różnorodność funkcji w trzech wymiarach: polityczno-wojskowym, ekonomicznym i ludzkim, oraz możliwość równoprawnego udziału w procesie decyzyjnym dzięki zasadzie konsensusu, ułatwiającej Rosji blokowanie niekorzystnych propozycji.

Rosja dążyła przede wszystkim do: 1) uczynienia z OBWE podmiotu koordynującego działania wszystkich innych europejskich i euroatlantyckich organizacji bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim NATO; 2) prawnego dostosowania OBWE do nowych uwarunkowań międzynarodowych przez nadanie jej dokumentom charakteru regulacji prawnomiędzynarodowych, oraz 3) skoncentrowania w OBWE całego ogólnoeuropejskiego potencjału prowadzenia operacji pokojowych.

Działania rosyjskie nie przynosiły jednak oczekiwanych rezultatów, a OBWE z roku na rok traciła na znaczeniu jako organizacja bezpieczeństwa. Do dziś nie wykształciła instrumentów realnego oddziaływania w zakresach polityczno-wojskowym i ekonomicznym, sprawdzając się jedynie częściowo w zakresie ludzkim. Postępująca marginalizacja OBWE w miarę wzrostu znaczenia NATO i UE doprowadziła do zarzucenia

rosyjskich planów przekształcenia jej w nadrzędną organizację bezpieczeństwa w Europie. W Rosji zaczęła narastać krytyka OBWE jako nieskutecznej i stronniczej. Pojawiły się zarzuty, iż stała się ona instrumentem służącym wyłącznie polityce państw zachodnich. Negatywne nastawienie zostało wzmocnione po szczycie OBWE w Stambule (listopad 1999 r.), na którym wskutek nacisków innych członków, Rosja zobowiązała się do całkowitego wycofania do końca 2002 r. arsenałów oraz wojsk z Mołdowy, a także stopniowego zamykania baz w Gruzji (tzw. zobowiązania stambulskie). Wśród źródeł kontrowersji w relacjach Rosji z OBWE można ponadto wymienić rosnącą krytykę, z jaką spotykały się na forum organizacji rosyjskie działania w Czeczenii, a także decyzję OBWE z 2001 r. o zamknięciu misji w Estonii i na Łotwie, podjętą z ominięciem procedury wymagającej konsensusu.

Zmiana rosyjskiej polityki wobec OBWE stała się widoczna, gdy FR dwukrotnie sprzeciwiła się przyjęciu oświadczeń końcowych na konferencjach ministerialnych organizacji w latach 2003 i 2004, zanegowała wiążący charakter zobowiązań stambulskich i oskarżyła ją o zablokowanie realizacji swego planu pokojowego dla Nadniedźstrza<sup>1</sup>. Zaangażowanie OBWE podczas kryzysu na Ukrainie jesienią 2004 r. Rosja uważała za przejaw nieposzanowania zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne suwerennych państw. Krytykowała również działania organizacji podczas kryzysu w Kirgistanie, oskarżając ją o prowokowanie zamieszek nieodpowiedzialnymi komunikatami o naruszeniach demokratycznych standardów przeprowadzania wyborów.

Rząd FR zarzuca OBWE politykę „podwójnych standardów” przejawiającą się wzmoczoną aktywnością jedynie w stosunku do Wspólnoty Niepodległych Państw i państw bałkańskich. Zdaniem władz rosyjskich terytorialne zawężanie działań OBWE prowadzi do zarysowywania się nieformalnego podziału na państwa będące podmiotami i przedmiotami jej polityki. Rosyjskie propozycje idą w kierunku zrównoważenia aktywności organizacji przez wzrost zainteresowania innymi regionami (Łotwa, Estonia, Irlandia Półn.).

Rosja krytykuje również zawężanie funkcji OBWE do spraw związanych z wymiarem ludzkim (ochrona praw człowieka, wolne wybory), których uwypuklanie przez państwa zachodnie traktuje jako instrument nacisku na państwa WNP. Postuluje większe zaangażowanie OBWE w sferze bezpieczeństwa, w tym w rozwiązywanie konfliktów regionalnych, przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia oraz walkę z terroryzmem. Obecnie zabiega o zwiększenie udziału w budżecie wydatków na bezpieczeństwo kosztem przeznaczonych na wymiar ludzki, zwłaszcza na funkcjonowanie misji terenowych. Za tymi propozycjami kryje się dążenie do ograniczenia możliwości oddziaływania organizacji na obszarze WNP.

Wreszcie, Rosja opowiada się za większą formalizacją procedur i działań organów OBWE. Proponuje między innymi reformę Stałej Rady, Komitetu Przygotowawczego i zawężenie zakresu kompetencji przewodniczącego. Chce, by istotne kwestie były omawiane tylko w stosownych gremiach, a postanowienia końcowe obrad stanowiły zawsze wynik konsensusu. W ten sposób dąży do ograniczenia mechanizmów umożliwiających omijanie zasady konsensusu przy podejmowaniu decyzji. Rząd FR domaga się również zmian w funkcjonowaniu Biura ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), zwłaszcza w kwestii monitorowania przebiegu wyborów, gdyż uważa, że narasta tendencja do instrumentalnego wykorzystywania tej instytucji przez państwa UE i USA. Rosja kwestionuje kryteria oceny przebiegu wyborów wypracowane przez ODIHR i proponuje ich uzgodnienie z kryteriami stosowanymi przez obserwatorów WNP, co oznaczałoby pozbawienie OBWE jednego z nielicznych skutecznych instrumentów. Przykład ten ponownie dowodzi, że Rosji chodzi w istocie o ograniczenie możliwości działania OBWE na obszarze WNP, a nie o wzrost skuteczności organizacji.

<sup>1</sup> Patrz E. Wyciszkiewicz, *Ewolucja stanowiska Federacji Rosyjskiej wobec konfliktu w Nadniedźstrzu*, „Biuletyn” (PISM), nr 19 (264) z 8 marca 2005 r.

Rosyjskie plany zwiększenia roli OBWE w dziedzinie bezpieczeństwa są mało realistyczne, podobnie jak postulaty zwiększenia aktywności organizacji w innych regionach i przywrócenia równowagi w zakresie funkcjonalnym jej działań. Propozycja przywrócenia równowagi między trzema wymiarami OBWE wynika z nieuzasadnionego przekonania o ich wewnętrznej konkurencyjności i o większej skuteczności sztywnego podziału funkcjonalnego. Postulat ten ma charakter instrumentalny i służy przede wszystkim utrudnianiu działania OBWE na obszarze WNP.

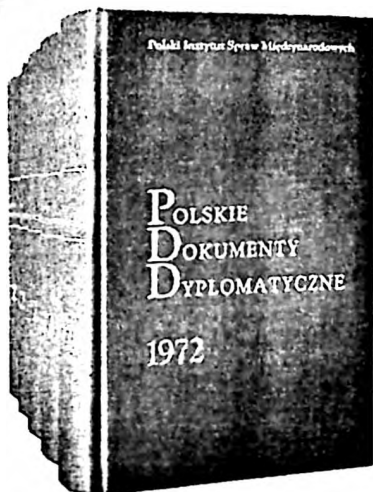
Wśród państw członkowskich OBWE, w tym zwłaszcza będących członkami NATO i UE, przeważa pogląd, że w sytuacjach kryzysowych powinna ona uzupełniać działania innych organizacji, a nie być ich koordynatorem. Prawdopodobne jest utrwalenie obecnego stanu rzeczy, a więc ograniczanie się OBWE do spraw związanych z wymiarem ludzkim, w których dowiodła skuteczności. Procesowi temu sprzyja rozszerzenie NATO i UE prowadzące do przejmowania przez nie większości funkcji z zakresów polityczno-wojskowego i ekonomicznego (UE zajmuje się też w coraz większym stopniu problematyką przestrzegania praw człowieka i zasad demokracji), i to w odniesieniu nie tylko do nowych członków, lecz także do państw WNP i Bałkanów. Zawężanie funkcji OBWE do wymiaru ludzkiego jest więc naturalnym procesem jej adaptacji do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych.

Proponowane przez Rosję zwiększenie kompetencji organizacji w sprawach bezpieczeństwa jest jednak mało prawdopodobne, gdyż z punktu widzenia państw europejskich i USA doszłoby tu do powielania zadań skutecznie realizowanych przez NATO i UE. W OBWE nastąpiłaby marginalizacja celów z dziedziny wspierania demokracji i ochrony praw człowieka. W sprzeczności z deklaracjami Rosji o dążeniu do osiągnięcia równowagi funkcjonalnej w OBWE stoi odrzucenie propozycji przedłużenia działalności misji OBWE na granicy gruzińsko-rosyjskiej, czy też blokowanie prac nad przyjęciem budżetu organizacji na 2005 r. Utrudniając działania OBWE Rosja chce doprowadzić do przeforsowania własnych propozycji reform.

Dotychczasowe niepowodzenia sprawiają jednak, że Rosja zaczyna postrzegać działania OBWE jako wyzwanie, a nawet zagrożenie dla swoich interesów regionalnych. W najbliższych kilku latach należy więc się spodziewać kontynuacji dotychczasowej polityki. Blokowanie przez Rosję od grudnia 2004 r. przyjęcia budżetu organizacji już przyczyniło się do niewysuwania nowych inicjatyw i ograniczenia pewnych jej działań. W ten sposób Rosja, wbrew powtarzanym deklaracjom, jest odpowiedzialna za dalszy spadek znaczenia OBWE. Ponieważ z rosyjskiego punktu widzenia działania podejmowane przez OBWE na obszarze WNP są niekorzystne, wobec braku możliwości przeforsowania swoich projektów reformy organizacji Rosja może dążyć do jej trwałego paraliżu.

## OGŁOSZENIA

## NOWOŚCI WYDAWNICZE

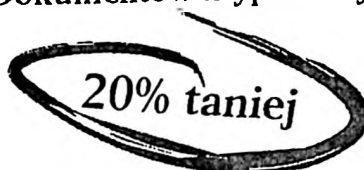
*Polskie Dokumenty Dyplomatyczne*  
**1972**

Pod red. Włodzimierza Borodzieja,  
Warszawa 2005, ISBN 83-89607-00-x,  
oprawa twarda, 828 s., cena 149,00 zł

Do 31 maja br. wysyłka gratis

**SPECJALNA OFERTA  
DLA SUBSKRYBENTÓW**

Zamawiając 5 tomów Polskich Dokumentów Dyplomatycznych  
płacisz jedynie 119 zł za tom!  
Zapoznaj się z regulaminem  
i zostań subskrybentem PDD



W sierpniu 2005 r. ukaze się kolejny tom dokumentów,  
obejmujący okres od stycznia do września 1939 r.  
Publikację można już nabyć w **przedsprzedaży**,  
w cenie **139 zł**.

Aby skorzystać z tej oferty,  
należy złożyć zamówienie do 30 czerwca br.

**TOMY W PRZYGOTOWANIU**

1939 (styczeń-sierpień) – red. dr hab. Stanisław Żerko  
data publikacji – sierpień 2005 r.

1957 – red. dr Krzysztof Ruchniewicz, dr Tadeusz Szumowski

1938 – red. dr hab. Marek Kornat

1939 (wrzesień-grudzień) – red. prof. Wojciech Rojck

1973 – red. dr Piotr Majewski

Informacje o sprzedaży: 556 80 09