



POLSKI INSTYTUT SPRAW  
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

# BIULETYN

nr 28 (442) • 22 czerwca 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,

Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

## Perspektywy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Agnieszka Bieńczyk-Missala

*Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) skupia 56 państw z Ameryki Północnej, Europy i Azji Środkowej. Jest spadkobierczynią Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) - platformy dialogu między dwoma blokami w czasie zimnej wojny. Przekształcenie KBWE na początku lat dziewięćdziesiątych w organizację wyposażoną w solidną strukturę oraz szeroki zakres instrumentów uchodziło za sukces. Jednak jej problemy w ostatnich latach stawiają pod znakiem zapytania perspektywę OBWE. Istnieje potrzeba przeprowadzenia reformy, która pozwoliłaby uniknąć marginalizacji Organizacji.*

Działalność OBWE skupiona jest wokół tak zwanych trzech wymiarów: bezpieczeństwa, gospodarki i środowiska oraz wymiaru ludzkiego, na który składają się zagadnienia praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Zobowiązania przyjmowane w ramach Organizacji mają charakter polityczny. Specyficzne jest szerokie podejście do bezpieczeństwa, które określa się mianem wszechstronnego i kooperatywnego. Praktycznym wyrazem działalności OBWE są misje i operacje w terenie, ułożone aktualnie w dziewiętnastu krajach, na które przeznaczona jest ponad 70% budżetu. Znaczącymi instrumentami OBWE są ponadto Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych i warszawskie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

**Geneza kryzysu.** Jakkolwiek wkład Organizacji w umacnianie bezpieczeństwa w Europie po zakończeniu zimnej wojny jest niezaprzeczalny, zwłaszcza wysiłki na rzecz regulowania porządku wojskowego, zapobiegania konfliktom, działalność w zakresie odbudowy po konfliktach oraz promocji praw człowieka i demokracji, to zmiana sytuacji geostrategicznej (rozszerzenie NATO, europejskie procesy integracyjne) oraz brak spójnej wizji roli Organizacji wśród państw uczestniczących sprawiły, iż jej działalność zaczęła tracić na znaczeniu. Za ostatnie osiągnięcie OBWE w sferze koncepcyjnej, można uznać przyjęcie na szczycie w Istambule w 1999 r. Karty Bezpieczeństwa Europejskiego. Zgodnie z oczekiwaniami, m.in. Polski, przesądzono w niej o komplementarnym charakterze OBWE w stosunku do innych organizacji. Nie odpowiadało to jednak Rosji, która w latach dziewięćdziesiątych dążyła do nadania OBWE najwyższej rangi spośród instytucji bezpieczeństwa.

**Stanowisko Rosji.** Za kluczową przyczynę kryzysu należy uznać zmianę stanowiska Federacji Rosyjskiej wobec OBWE. W 2000 roku Rosja zablokowała udział Organizacji w procesie politycznego uregulowania konfliktu w Czeczenii, a także prezentowała odmienne zdanie w kwestii konfliktów w Gruzji, Mołdowie i Kosowie. Nie wywiązała się także z zobowiązań zmodyfikowanego traktatu CFE z 1999 r., co zablokowało jego ratyfikację przez państwa zachodnie<sup>1</sup>. Podczas VIII sesji Rady Ministerialnej OBWE w 2000 r., po raz pierwszy w historii nie udało się osiągnąć konsensusu w sprawie przyjęcia deklaracji końcowej. Sytuacja ta powtarzała się w kolejnych latach. Rosja utrudniała także dojście do porozumienia w sprawach budżetowych.

Rosja krytykuje OBWE za koncentrowanie się na problemach wymiaru ludzkiego kosztem bezpieczeństwa i komponentu ekonomicznego. Zarzuca Organizacji, że kieruje swoją uwagę głównie na obszar proradziecki i nie przestrzega zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne państwa. Stanowi to poważny krok wstecz, ponieważ w Moskwie w 1991 r. państwa członkowskie zgodziły się, że kwestie praw człowieka nie należą do ich sfery wewnętrznej. Niezadowolenie Rosji, w dużej mierze, dotyczy Biura Instytucji Demokratycznych i Praw

<sup>1</sup> Szerzej: M. Madej, *Traktat o Sitach Konwencyjnych w Europie - geneza, istota, perspektywy*, „Biuletyn” (PISM), nr 25 (439) z 5 czerwca 2007.

Człowieka, które jest ciałem eksperckim, względnie niezależnym politycznie, w przeciwieństwie do organów międzyrządowych, w których decyzje podejmuje się na zasadzie konsensusu. Niepokój Rosji wzbudza działalność Biura finansowana z dobrowolnych środków pozabudżetowych, przeznaczanych często przez kraje zachodnie na projekty związane z promocją demokracji na obszarze poradzieckim.

Rosja jest państwem najbardziej rozczarowanym ewolucją OBWE. Przez lata starała się uczynić z tej organizacji wiodący element w europejskim systemie bezpieczeństwa. Postulowała m.in. zreformowanie jej na wzór ONZ, utworzenie organu podobnego do Rady Bezpieczeństwa oraz nadanie OBWE charakteru formalnoprawnego. Dzisiaj Rosja nawołuje do przeformułowania priorytetów i działań tak, aby osiągnąć równowagę pomiędzy trzema wymiarami. Jej zdaniem zajmowanie się tylko wymiarem ludzkim czyni OBWE niezdolną do odpowiedzi na nowe wyzwania i zagrożenia.

**Stanowisko państw zachodnich.** Dla państw zachodnich postawa Rosji oznacza zmniejszenie możliwości wykorzystywania OBWE jako instrumentu oddziaływania na procesy demokratyzacji na Wschodzie. Niemoc OBWE wobec nieprzestrzegania demokratycznych standardów na obszarze poradzieckim oraz jej nieskuteczność w zakresie przeciwdziałania aspiracjom Rosji do odgrywania roli jedynego arbitra w konfliktach na obszarze WNP sprawiły, że OBWE nie spełniła najbardziej pożądanej dla państw zachodnich roli. Stany Zjednoczone, które były motorem przemian w KBWE/OBWE, drastycznie zmniejszyły fundusze na dodatkowe cele pozabudżetowe w ostatnich latach, co może świadczyć o zmniejszeniu ich zainteresowania problemami Organizacji. Inwestowaniem w OBWE nie wydaje się zainteresowana także Unia Europejska.

**Propozycje reform.** Ogólne propozycje zmian w OBWE zaprezentował w lipcu 2004 r. sprawujący przewodnictwo w OBWE minister spraw zagranicznych Bułgarii Solomon Passy. Zaproponował m.in. „przybliżenie OBWE ludziom i ich problemom, aby lepiej spełniać ich oczekiwania”, przeznaczenie większych środków na działania w Azji Środkowej i na Kaukazie, organizację niektórych spotkań na obszarze byłego ZSRR, wzmocnienie roli Sekretarza Generalnego i Przewodniczącego OBWE.

We wrześniu 2004 r. osiem państw członkowskich WNP (Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Rosja, Tadżykistan i Ukraina) przedstawiły Dokument astański, w którym wezwały do koncentracji OBWE na polityczno-wojskowych aspektach bezpieczeństwa oraz ograniczenia wymiaru ludzkiego OBWE do promocji turystyki, budowania wzajemnych związków w zakresie edukacji i nauki oraz wymiany i rozpowszechniania wartości kulturalnych. Państwa te stwierdziły, że działalność misji OBWE nie może ograniczać się do monitorowania sytuacji politycznej w krajach goszczących.

Na zlecenie Rady Ministerialnej w czerwcu 2005 r. został przedłożony raport „Wspólny cel – w kierunku bardziej skutecznej OBWE”. Dokument, opracowany przez wybitne osobistości – znawców OBWE, zawierał 70 propozycji. W większości dotyczyły one kwestii instytucjonalnych. Ponadto zaproponowano nadanie Organizacji statusu prawnie wiążącego, stworzenie Karty OBWE oraz nowych zasad postępowania.

Własny projekt Karty przedstawiła w maju 2007 r. Rosja. Zawiera on 26 artykułów, z których większość dotyczy działalności organów międzyrządowych. Natomiast dokument nie wspomina o misjach oraz instytucjach wymiaru ludzkiego, takich jak Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych, czy Przedstawiciel do spraw Wolności Mediów. Zapisano jedynie, że organy międzyrządowe mogą powołać lub rozwiązać organy wykonawcze, odpowiedzialne za implementację ich decyzji. Projekt nie przewiduje istnienia środków pozabudżetowych oraz zakłada przyznanie OBWE statusu prawnomiędzynarodowego, właściwego innym organizacjom międzynarodowym.

Trudno uznać rosyjski projekt Karty OBWE za propozycję, stanowiącą impuls do jej przyszłego rozwoju. Swoją sprzeciw wobec rosyjskiego projektu wyraziły Stany Zjednoczone, oświadczając, że nie zgodzą się na żadne rozwiązania, które podważałyby dotychczasowe osiągnięcia procesu helsińskiego. Nie wierzą one w możliwość wynegocjowania Karty oraz nie widzą potrzeby nadania OBWE statusu prawnomiędzynarodowego.

**Konkluzje.** Wobec braku zgody państw w podstawowych kwestiach wydaje się, że przeprowadzenie rzeczywistej reformy OBWE będzie niezwykle trudne. Niewiele formułowanych dziś propozycji ma szansę na konsensus. Problem z wypracowaniem wspólnego konstruktywnego stanowiska wobec OBWE ma również Unia Europejska, która nie angażuje się znacząco w debatę na ten temat. Jeśli państwa nie wykażą zdecydowanej woli politycznej przeprowadzenia zmian, należy się spodziewać postępującej marginalizacji Organizacji.

15 czerwca 2007 r. w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych odbyła się międzynarodowa konferencja „The OSCE – a New Beginning?” z udziałem dyplomatów, ekspertów i naukowców, stanowiąca wkład w debatę o przyszłości Organizacji.