



2015-07-31 12:33:00 Warszawa (PAP/PAP)

Prof. Zięba: KBWE/OBWE ma sukcesy, ale i problemy ze skutecznością (wywiad)

31.07. Warszawa (PAP) - 1 sierpnia mija 40 lat od podpisania Aktu Końcowego KBWE, co w warunkach zimnej wojny było niewątpliwym sukcesem. O braku twardych instrumentów umacniania bezpieczeństwa, co dziś wpływa na skuteczność OBWE wobec aktualnych zagrożeń, mówi PAP prof. Ryszard Zięba.

Prof. dr hab. Ryszard Zięba jest ekspertem spraw bezpieczeństwa międzynarodowego w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

PAP: Podjęcie przez Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 1975 r., a więc w czasach zimnej wojny, całokształtu spraw składających się na bezpieczeństwo europejskie było niewątpliwym sukcesem. Czy w obliczu aktualnych zagrożeń na obszarze Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, związanych głównie z sytuacją na Ukrainie i wynikających z niej relacji UE z Rosją, możemy mówić o porażce działań tej organizacji? Jakby Pan ocenił obecną skuteczność funkcjonowania mechanizmu KBWE/OBWE?

R. Zięba: Podpisany 40 lat temu w Helsinkach Akt Końcowy KBWE miał ogromne znaczenie dla ówczesnej podzielonej na dwa bloki Europy. Głównie dlatego, że kodyfikował zasady stosunków między ówczesnymi państwami Wschodu i Zachodu oraz europejskimi krajami neutralnymi i niezaangażowanymi, a przypomnijmy, że jego sygnatariuszami było 35 państw, w tym ZSRR i USA. W zawartej w tzw. pierwszym koszyku problemów Deklaracji zasad znalazło się siedem zasad zapisanych w Karcie NZ i trzy niemające wówczas takiego statusu zasady: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej, respektowania praw człowieka i podstawowych wolności - myśli, sumienia, wyznania i przekonań. Ten dekalog stworzył normy zachowania się państw uczestników KBWE, które nie tylko stabilizowały sytuację w podzielonej Europie i otwierały szanse rozwijania wzajemnie korzystnej współpracy w różnych dziedzinach, ale wprowadzały nakaz poszanowania przez państwa praw człowieka, co wówczas nie stanowiło norm ius cogens.

PAP: Jakie były szczegóły tych postanowień?

R.Z.: Szczegółowe postanowienia Aktu Końcowego wytyczały również możliwości współpracy gospodarczej, naukowo-technicznej i w zakresie ochrony środowiska (tzw. drugi koszyk problemów) oraz, co szczególnie istotne, w zakresie kultury, oświaty, wymiany informacji i kontaktów międzyludzkich (tzw. trzeci koszyk, konkretyzujący zasadę respektowania praw człowieka). Akt Końcowy KBWE zarazem więc otwierał szansę na pokojową i demokratyczną transformację autorytarnie rządzonych państw realnego socjalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej.

Akt helsiński wprowadzał zasadę konsensusu jako normę wypracowywania wspólnych decyzji. Nikogo nie dyskryminował, a równocześnie wręcz zmuszał państwa do negocjowania tak długo, aż mogły one suwerennie zgodzić się na wspólne decyzje.

Akt Końcowy KBWE okazał się więc niewątpliwym sukcesem, gdyż dostarczył użytecznych instrumentów poszukiwania nowych form i rozwiązań w celu umacniania bezpieczeństwa i rozwijania współpracy między prawie wszystkimi państwami europejskimi (z wyjątkiem niebiorącej wtedy udziału w KBWE Albanii i tzw. państw karłowatych) oraz USA i Kanady. Zarazem otworzył szanse na pokojową, demokratyczną transformację państw wschodniej części kontynentu, gdyż dał ugrupowaniom opozycyjnym w państwach bloku wschodniego wygodne narzędzie umożliwiające im powoływanie się na normy KBWE, pod którymi podpisały się komunistyczne rządy. Stworzony w 1975 r. w Helsinkach mechanizm paneuropejski sprawdził się w praktyce.

PAP: Akt Końcowy KBWE zakładał równoczesne umacnianie bezpieczeństwa wszystkich jego sygnatariuszy.

R.Z.: Nie dopuszczał - dzięki zasadzie konsensusu - do podejmowania decyzji korzystnych tylko dla pewnej grupy państw. Wszyscy sygnatariusze godzili się, aby suwerennie i wspólnie wypracowywać nowe rozwiązania gwarantujące im równe bezpieczeństwo i równe korzyści ze współpracy. To implikowało, że KBWE miała być główną instytucją bezpieczeństwa w Europie.

PAP: To się zmieniło po 1989 r.

R.Z.: Po Jesieni Ludów 1989 r. załamał się ustrój realnego socjalizmu w krajach Europy Środkowej i ZSRR, a nowe demokratyczne rządy wielu państw tego dawnego bloku wybrały kurs na akces do zachodnich struktur bezpieczeństwa (NATO) i integracji (UE). To osłabiło KBWE, którą po 1996 r. już nie określano mianem "centralnej" instytucji bezpieczeństwa europejskiego. Na pierwszy plan wysunęło się NATO, preferowane przez kraje środkowoeuropejskie, w tym przez Polskę.

Nie można więc zbyt ostro stawiać sprawy, że KBWE, przemianowana z początkiem 1995 r. na OBWE, poniosła porażkę. Po prostu większość państw w niej uczestniczących postawiła na inną strukturę międzynarodową. KBWE/OBWE straciła swoją dotychczasową użyteczność.

Natomiast Moskwa, która w pierwszej połowie lat 90. domagała się wzmocnienia KBWE i starała się nie dopuścić do rozszerzenia NATO na Wschód, przegrała tę batalię dyplomatyczną, a kolejne rozszerzenia NATO oceniała jako realizowanie - głównie przez USA - mocarstwowej polityki "podchodzenia" do granic Rosji. W tym kontekście należy także oceniać zachowanie Rosji w kryzysie ukraińskim, w tym jej decyzję z 2014 r. o złamaniu prawa międzynarodowego i norm KBWE w formie aneksji Krymu i wspierania separatyzmu wschodnich obwodów Ukrainy. Moskwie zależy przede wszystkim, aby nie dopuścić do "wciągnięcia" przez Zachód Ukrainy do swojej strefy wpływów. Opinia ta nie oznacza jednak, że należy całkowicie zdezawuować OBWE jako instytucję bezpieczeństwa międzynarodowego.

PAP: Biorąc pod uwagę to, że system ów miał m.in. stabilizować ład pokojowy w strefie "od Vancouver po Władywostok" w drodze dyplomacji prewencyjnej i poprzez działania w celu rozwiązywania kryzysów, gdzie upatrywałyby Pan przyczyn porażki tych funkcji w kontekście kryzysu ukraińskiego, który nie dość, że naruszył powojenny ład (aneksja Krymu), to jeszcze doprowadził stan relacji UE i USA z Rosją do najgorszego poziomu od upadku systemu dwublokowego?

R.Z.: Funkcja stabilizowania ładu pokojowego "od Vancouver po Władywostok" oparta była na wizji wszechstronnego i kooperatywnego bezpieczeństwa niepodzielonej, demokratycznej, współpracującej i otwartej na świat Europy, z udziałem USA i Kanady. Wyraźnie to podkreślono w Paryskiej Karcie Nowej Europy, przyjętej w listopadzie 1990 r. Poczynając od Aktu Końcowego z Helsinek mechanizm KBWE miał służyć wytyczaniu kierunku przemian w Europie, co rozumiano jako podnoszenie standardu norm i zachowań międzynarodowych oraz upowszechnianie wartości demokratycznych. Na początku lat 90. dopisano do jej zadań wczesne ostrzeżenie, dyplomację prewencyjną i rozwiązywanie kryzysów oraz stabilizowanie ładu wojskowego (kolejne generacje środków budowania zaufania i bezpieczeństwa oraz układy o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie).

KBWE/OBWE została skonstruowana jako organizacja o bardzo szerokim spektrum działania. Jednak w praktyce państwa członkowskie nie wyposażyły jej w adekwatne do stawianych zadań zasoby i instrumenty działania. Najszerzej zostały rozbudowane jej wymiary polityczny i ludzki (humanitarny), słabiej wymiar ekonomiczny i ekologiczny oraz wojskowy. W rezultacie OBWE dysponuje tzw. miękkimi środkami umacniania bezpieczeństwa, a nie posiada tzw. twardych instrumentów, np. w postaci sił pokojowych do prowadzenia operacji rozwiązywania kryzysów.

PAP: Jakie ma zatem zadania obecnie?

R.Z.: W tej sytuacji OBWE koncentruje się na dialogu międzynarodowym, a stanowi drugie po ONZ najszerze forum złożone z obecnie z 57 państw, deliberuje na tematy praw człowieka i upowszechniania wartości demokratycznych, zaś tzw. misje w terenie mają charakter obserwacyjny i mediacyjny. Operacje wojskowe i policyjne na obszarze OBWE wykonują ONZ, UE i NATO. Tak więc same państwa członkowskie OBWE zdecydowały, że ich organizacja nie może pełnić zapowiadanej jeszcze w 1996 r. na szczycie w Lizbonie roli centralnej instytucji bezpieczeństwa europejskiego.

Dalszy rozwój sytuacji w Europie, a zwłaszcza rozszerzenia NATO i UE przesądziły w następnych latach, że OBWE nie była w stanie realnie kształtować bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej. Głównymi graczami okazały się USA, UE oraz Rosja odbudowująca swoją pozycję międzynarodową po okresie "smuty" w latach przywództwa Borysa Jelcyna. Poczynając od początku XXI wieku Rosja rządzona przez Władimira Putina staje się państwem coraz silniejszym, a w lutym 2007 r. na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa prezydent Putin upomniał się o "należne" Rosji miejsce jednego z głównych graczy w ładzie światowym. Po zapowiedzi szczytu NATO w Bukareszcie z kwietnia 2008 r., że Ukraina i Gruzja mogą zostać przyjęte do Sojuszu, Rosja przeszła do zdecydowanych działań mających temu zapobiec. Po sierpniowym ataku Gruzji na wojska rosyjskie stacjonujące jako siły pokojowe na terenie Osetii Południowej (leżącej na terytorium Gruzji), Rosja dokonała nieproporcjonalnej odpowiedzi militarnej. OBWE nie była w stanie nic zrobić dla zażegnania kryzysu, a misję mediacyjną przeprowadziła Francja, a potem UE.

PAP: A co z rolą w kryzysie na Ukrainie?

R.Z.: Kryzys ukraiński, który wybuchł w listopadzie 2013 r. ma swoje głębokie przyczyny w sytuacji wewnętrznej na Ukrainie i braku determinacji ówczesnych władz tego państwa (prezydenta Wiktora Janukowycza) w sprawie podpisania nowej umowy o stowarzyszeniu i pogłębionej strefie wolnego handlu między Ukrainą a UE. Jednak wsparcie udzielone przez USA i UE nowym prozachodnim władzom w Kijowie, wyłonionym w lutym 2014 r. w wyniku demonstracji ulicznych, zostało wykorzystane przez Rosję po to, aby nie dopuścić do związania się Ukrainy z Zachodem. Rosja przeszła do otwartych działań mających zatrzymać Ukrainę w orbicie swoich wpływów. Wspomniana wyżej aneksja Krymu i militarne wsparcie secesji Donbasu, jak również samo zakwestionowanie prawa Ukrainy do afiliacji z UE, stanowiły oczywiste naruszenie norm KBWE/OBWE, doprowadziły do przypominającej czas zimnej wojny konfrontacji Rosji z Zachodem. Potwierdzeniem tego są sankcje wobec Rosji, wyłączenie z G8, czy decyzje szczytu NATO w Newport o militarnym wzmocnieniu wschodniej flanki Sojuszu.

PAP: Czy OBWE była w stanie zapobiec temu powrotowi atmosfery zimnowojennej?

R.Z.: Odpowiem raczej negatywnie. A to dlatego, że przyczyny sporu Zachodu z Rosją o Ukrainę mają swoje głębokie źródła, tkwiące w całym rozwoju relacji między Zachodem a Rosją po zimnej wojnie. Zachód, a zwłaszcza USA, nie potrafi partnersko traktować stojącej się coraz większym dla nich

konkurentem Rosji. Z kolei Rosja nie umie pogodzić się z tym, że Ukraina jest odrębnym i niepodległym państwem. Zaś sytuacji nie ułatwiają sami Ukraińcy, którzy są podzieleni jako społeczeństwo w sprawie wyboru własnej opcji geopolitycznej. Te okoliczności utrudniają OBWE doprowadzenie do rozwiązania kryzysu ukraińskiego. Nie znaczy to jednak, że uniemożliwiają. Warto odnotować, że OBWE jest jak dotąd jedyną instytucją międzynarodową potrafiącą mediować w tym kryzysie, ma swój udział w doprowadzeniu do porozumienia rozejmowego we wrześniu 2014 r. (tzw. układ Mińsk I).

Rozmawiała Karolina Cygonek (PAP)

cyk/ro/



2015-08-01 08:15:00 Warszawa (PAP/PAP)

[Ekspert o wkładzie Polski w OBWE i zagrożeniach dla bezpieczeństwa \(wywiad\)](#)

01.08. Warszawa (PAP) - Polska ma znaczący wkład w system OBWE, ale jej aktywność w nim zmalała od wejścia do NATO. Nie dbając jednak o "miękkie" środki bezpieczeństwa pozbawiamy siebie i OBWE możliwości oddziaływania tam, gdzie siła wojskowa jest nieskuteczna - uważa prof. Ryszard Zięba.

W 40. rocznicę podpisania Aktu Końcowego KBWE w rozmowie z PAP ekspert analizuje aktualne zagrożenia na obszarze OBWE oraz czy i w jaki sposób organizacja ta zapobiega konfliktom w tak trudnych pod względem bezpieczeństwa czasach.

Prof. dr hab. Ryszard Zięba jest ekspertem spraw bezpieczeństwa międzynarodowego w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

PAP: Jakby Pan ocenił wkład Polski w stabilizowanie systemu bezpieczeństwa w ramach KBWE/OBWE?

R.Z.: Polska ma szczególny tytuł do tego, aby podkreślać znaczenie OBWE. Pozostając w okowach zimnej wojny w 1964 r. wystąpiła z inicjatywą zwołania konferencji paneuropejskiej z udziałem USA. Zaproponowała, aby konferencja taka zajęła się całokształtem spraw składających się na bezpieczeństwo i współpracę w Europie. Politycy PRL potrafili wychylić się poza obowiązujące w bloku wschodnim kanony i odważnie proponowali włączenie do tych debat kwestii współpracy w dziedzinach "wrażliwych", takich jak kultura, oświata, wymiana informacji i kontakty międzyludzkie.

Po przełomie politycznym 1989 r. pierwszy niekomunistyczny premier Tadeusz Mazowiecki zaproponował w 1990 r. utworzenie z siedzibą w Warszawie Rady Współpracy Europejskiej jako głównego organu KBWE. Nie udało się to wówczas, ale przekonaliśmy inne państwa w sprawie umiejscowienia w Warszawie Biura Wolnych Wyborów, przekształconego w 1992 r. w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), które niebawem stało się głównym organem ludzkiego wymiaru KBWE.

Polska proponowała kolejne środki budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz rokowania w sprawie rozbrojenia konwencjonalnego w Europie. Także z naszej inicjatywy szczyt budapeszteński w 1994 r. uchwalił Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa. Nasi dyplomaci często brali udział w misjach terenowych KBWE/OBWE, a w 1998 r. Polska przewodniczyła organizacji.

Generalnie, wysoka była aktywność Warszawy w KBWE/OBWE do czasu przystąpienia do NATO w 1999 r. Od tego momentu zainteresowanie Warszawy OBWE znacznie osłabło. Nasi politycy postawili na "twarde" gwarancje bezpieczeństwa stwarzane przez ten sojusz i stopniowo tracili zainteresowanie wzmocnieniem mechanizmów OBWE stanowiących instrumenty bezpieczeństwa "miękkiego". Uważam to za niewłaściwe podejście, tym bardziej, że mocne, militarne gwarancje bezpieczeństwa już posiadamy, a nie dbając o pozostałe środki pozbawiamy siebie i całą OBWE możliwości oddziaływania tam, gdzie siła wojskowa jest niewłaściwa, nieskuteczna bądź niewystarczająca.

OBWE jest unikatową instytucją, która jest w stanie odegrać konstruktywną rolę, zwłaszcza w sytuacjach trudnych, w których istnieje potrzeba prowadzenia szerokich negocjacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Wystarczy choćby wskazać, że Rosja i wiele innych państw poradzieckich pozostaje poza strukturami takimi jak NATO i UE. A przecież oczywistym jest, że Polska stoi przed największymi wyzwaniem w polityce wschodniej i nigdy nie osiągnie optymalnego bezpieczeństwa, gdy będzie mieć poczucie zagrożenia z tamtego kierunku.

PAP: Jak widzi Pan perspektywy stabilizowania ładu pokojowego w strefie OBWE w ciągu najbliższych lat? Jakiej organizacji ta ma możliwości spełniania swej podstawowej funkcji, a więc zapobiegania konfliktom?

R.Z.: Sytuacja międzynarodowa jest złożona, ale nie jest beznadziejna. Rzeczywiście Europa stoi przed kilkoma trudnymi problemami. Kryzys ukraiński przechodzi w fazę spowolnionej intensywności, choć spodziewać się można komplikacji wewnątrz tego państwa. Natomiast słabnie napięcie na linii Zachód - Rosja. Dużo złego stało się w związku z rywalizacją o Ukrainę, ale ani Rosja, ani USA nie wykazują woli kontynuowania polityki konfrontacyjnej. Tym bardziej nie jest tym zainteresowana UE, gdyż nie dysponuje instrumentami silnego wpływu na Rosję, ani nie jest w stanie wziąć na swoje barki utrzymanie oligarchicznej gospodarki Ukrainy. Ukraińcy sami muszą znaleźć najlepsze dla siebie rozwiązania polityczne, zaś na płaszczyźnie międzynarodowej bez szerokiego porozumienia z udziałem Ukrainy, Rosji i Zachodu nie rozwiąże się tego kryzysu, który ma głębokie źródła wewnętrzne.

UE stoi przed poważnym wyzwaniem jako projekt integracyjny. Widzę tutaj takie zagrożenia jak: problemy Grecji i całej strefy euro, renacjonalizacja polityki państw członkowskich, brytyjski zamiar opuszczenia Unii, nieumiejętność Unii radzenia sobie z rosnącą falą imigrantów z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu,

zagrożenie terroryzmem.

Dla całego Zachodu wielkim problemem i zagrożeniem jest Państwo Islamskie (IS), w mniejszym stopniu jest to też problemem dla Rosji, narażonej od południa na wpływy fundamentalizmu muzułmańskiego. To USA i ich niektórzy sojusznicy z Europy Zachodniej ponoszą główną odpowiedzialność na powstanie skrajnie niebezpiecznego terroryzmu na Bliskim Wschodzie w formie IS i innych organizacji terrorystycznych. Takie są niestety rezultaty prowadzenia nierozumnych interwencji militarnych w Iraku, Afganistanie, wspierania arabskiej wiosny. Dziś ten barbarzyński terroryzm rekrutuje swoich bojowników w Europie, a nawet w państwach poradzieckich, stając się wyzwaniem dla całej strefy euroatlantyckiej. Dotychczas powściągliwa Turcja włączyła się do wojny z IS atakując terytorium zdestabilizowanej Syrii, a przy okazji walczących o niepodległość Kurdów, mających swoje bazy w północnym Iraku. Rada NATO w geście solidarności wspiera Turcję.

To wszystko nie stabilizuje sytuacji, a wręcz przeciwnie wymyka się ona spod kontroli. Być może, że państwa zachodnie - wykorzystując niedawno zawarte z Iranem porozumienie o pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej - zdołają się dogadać z Teheranem w sprawie zwalczania terroryzmu.

Należy przypuszczać, że komplikowanie się sytuacji na Bliskim Wschodzie będzie nadal postępować. Nie wiemy dzisiaj, jak będzie się rozwijać sytuacja w Afganistanie, po przegranej tam przez USA i NATO kilkunastoletniej wojnie. To powinno skłaniać polityków zachodnich do poszerzania koalicji na rzecz zwalczania terroryzmu i ekstremizmu. Takim oczywistym koalicjantem jawi się Rosja. Tym bardziej, że Amerykanie i ich sojusznicy z Europy Zachodniej są zainteresowani udziałem w zagospodarowaniu zasobów kopalin znajdujących się pod dnem Morza Arktycznego. Rosja w tej rywalizacji przoduje, a interes firm zachodnich powinien skłaniać ich państwa do współpracy z Rosją, a nie do rywalizacji. Wreszcie wielkim wyzwaniem dla Zachodu są wschodzące nowe mocarstwa takie jak Chiny czy Indie.

PAP: Jak zatem budować dziś bezpieczeństwo międzynarodowe?

R.Z.: Można je budować nie tylko na "twardych" gwarancjach. Potrzeba także uzupełniać je "miękkimi" zabezpieczeniami i widzieć rosnącą współzależność z bezpieczeństwem także tych państw, którym trudno było dotychczas zaufać. Takie bezpieczeństwo trzeba uzupełniać, a więc utrzymywać siecią wielosektorowej współpracy w innych dziedzinach. Świat się szybko zmienia, a wiele wskazuje, że państwa całej strefy OBWE stoją w obliczu takich samych lub podobnych wyzwań, a to może oznaczać, że ich przyszły los jest także zbieżny.

Pytaniem zasadniczym dla naszych polityków jest, czy potrafią tę zbieżność odczytać i dostosować do niej międzynarodową aranżację bezpieczeństwa tak, aby zbudować dodatkowy filar bezpieczeństwa obejmujący całą strefę od Vancouver do Władywostoku.

Uwzględniając te okoliczności można wskazać na naturalną potrzebę rewitalizacji współpracy w różnych dziedzinach na forum OBWE.

W tej szerokiej organizacji międzynarodowej znajdują się państwa, które nie tylko rywalizują ze sobą - jak chociażby o Ukrainę - ale także mają wspólne interesy w umacnianiu bezpieczeństwa, choćby poprzez wspólne zwalczanie terroryzmu, budowanie zaufania międzynarodowego i rozwijania współpracy w innych dziedzinach. Taki scenariusz rozwoju sytuacji międzynarodowej dałby szansę na stworzenie zapowiadanej na ostatnim szczycie OBWE w Astanie w grudniu 2010 r., a wspartej przez Polskę, idei stworzenia euroatlantyckiej i euroazjatyckiej wspólnoty bezpieczeństwa. A warto przywołać pogląd Karla Deutscha z 1957 r. o tym, że najpełniej zapewnić bezpieczeństwo można budując wspólnotę bezpieczeństwa.

Rozmawiała Karolina Cygonek (PAP)

cyk/ro/