

Wielka smuta OBWE

21 grudnia 2022

Przez kilka dziesięcioleci po II wojnie światowej, znaczonej konfrontacją ideologiczną między blokami państw Wschodu i Zachodu, w dyskusjach o stosunkach międzynarodowych przewijały się terminy związane z bezpieczeństwem zbiorowym i kooperacyjnym, pokojowym współistnieniem i odprężeniem.

Turbulencje czasu pozimnowojennego doprowadziły nie tylko do wymazania z retoryki politycznej tych pojęć, ale przede wszystkim do zwiększenia ryzyka wybuchu konfliktu globalnego. Powraca klimat zimnowojenny, a wraz z nim ostrzeżenia przed III wojną światową.

Instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo międzynarodowe stopniowo traciły na znaczeniu na rzecz przywództwa hegemonicznego Stanów Zjednoczonych. Przykładem degradacji jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która stała się instytucją niespełniającą obecnie żadnych oczekiwań, związanych z zasadami i celami, dla których została powołana, jeszcze jako Konferencja w okresie détente lat siedemdziesiątych ub. stulecia. Można ironizować, że mamy do czynienia z atrapą, formą pozbawioną treści. Jej przykład potwierdza starą prawdę, że instytucje trwają dłużej niż idee, które je do życia powołały.

Czym miała być OBWE

Istotą założeń Aktu Końcowego z Helsinek z 1975 r. była pozytywna filozofia polityczna zasypywania podziałów zimnowojennych, likwidowania uprzedzeń i błędów percepcyjnych oraz akceptacja dla koegzystencji różnych systemów politycznych, gospodarczych i aksjologicznych. Zachód wprowadził nigdy nie zrezygnował z krucjat ideologicznych, ale przez kilka dekad udało się zbudować całkiem skuteczną infrastrukturę współpracy, opartą na transparentności i

zaufaniu stron w tzw. Wielkiej Europie, tj. przestrzeni geopolitycznej od Vancouver do Władywostoku. Dzięki takiej filozofii skutki rozpadu imperium radzieckiego nie miały tak dramatycznego charakteru, jak można się było spodziewać.

Niestety, po zakończeniu „zimnej wojny”, w świecie monocentrycznym instytucja OBWE straciła na znaczeniu. Strategia chronienia się pod „parasolem” zwycięzcy w „zimnej wojnie”, czyli pod protekcją USA (bandwagoning), doprowadziła do głębokich podziałów wewnątrz organizacji. Pod wpływem państw zachodnich zaczęto znowu dzielić, a nie łączyć, różnicować ze względu na ustroje i interesy, a nie bronić koegzystencji w różnorodności. Rosja w dobie Putina przeciwstawiając się podporządkowaniu polityce amerykańskiej stała się głównym oponentem, a z czasem przeciwnikiem i wrogiem Zachodu. Enemizacja stosunków międzynarodowych powróciła na agendę stosunków międzynarodowych w jaskrawej postaci.

Łódzka klęska

Ostatnie, grudniowe spotkanie Rady Ministerialnej OBWE w Łodzi dowodzi tego, że organizacja jest narzędziem piętnowania, stygmatyzowania i presji psychologicznej na Rosję. Nadużycie roli gospodarza przez odmowę wiz członkom rosyjskiej Dumy na Zgromadzenie Parlamentarne w Warszawie pod koniec listopada, a następnie udziału rosyjskiego ministra spraw zagranicznych w posiedzeniu Rady oznacza rezygnację z dotychczasowych funkcji konsultacyjnych i koordynacyjnych tego gremium. Przyjmując jednoznacznie postawę proamerykańską przewodniczący OBWE, którym w roku 2022 był minister spraw zagranicznych Polski, jak i cała trojka (poprzedni – Szwecja, obecny – Polska i przyszły przewodniczący – Macedonia Północna) stały się wykonawcami woli politycznej hegemonu. Tak kończą żywot organizacje, których czas w dotychczasowej formule bezpowrotnie minął.

Zamiast łagodzenia sprzeczności i uśmierzania konfliktów OBWE jest instrumentem polityki jednej ze stron konfrontacji. Stanowi zaprzeczenie filozofii współistnienia i kooperacyjnego bezpieczeństwa. Dialog i dążenie do kompromisu, przy wykorzystaniu konsensualnych procedur dochodzenia do porozumień, zostały zastąpione dyktatem silniejszego. W dobie polaryzacji zanikła rola państw neutralnych i niezaangażowanych. Przypadek Finlandii jest szczególnie zasmucający. Z państwa o bogatych tradycjach koncyliacyjnych, moderacyjnych i mediacyjnych między różnymi ugrupowaniami państw staje się ona gorliwym wyznawcą atlantyzmu.

USA zdecydowały o wyniesieniu Sojuszu Północnoatlantyckiego ponad OBWE. Jego interwencje na obszarach poza granicami obowiązywania casus foederis (zobowiązań traktatowych o udzieleniu wzajemnej pomocy na wypadek napaści na któregokolwiek z członków sojuszu), na przykład przeciw Jugosławii w 1999 roku, pokazują nie tylko ignorowanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych, ale i powoływanie się na pozaprawne uzasadnienia legalności stosowania siły w stosunkach międzynarodowych. Wszystko to świadczy o kryzysie prawa międzynarodowego i instytucji stojących na straży jego obowiązywania.

Tragizm polskiego przywództwa

Tragizm polskiego przywództwa w OBWE polega na tym, że zamiast promować alternatywne wobec wojny sposoby rozwiązywania sporów i przełamywania impasu – a to może zapewnić jedynie postawa neutralna wobec stron konfliktu – polscy politycy ruszyli w „retoryczny bój” przeciw Rosji, licytując się, kto jest bardziej gorliwy w wykonywaniu instrukcji hegemonu. Polskiemu ministrowi spraw zagranicznych obce są takie instrumenty o charakterze pomocniczym i wspierającym, jak moderacja (powściągliwość, tonowanie emocji), facylitacja (prawidłowa interpretacja zasad), admonicja (upominanie każdej ze stron, aby zaprzestały walk), koncyliacja (pojednowstwo) i in.

Zamiast wykorzystać szansę samodzielnego i konstruktywnego zaistnienia w organizacji Polska postawiła się w roli głównego oskarżyciela Rosji, marnując szanse ułatwienia deeskalacji konfliktu. Niestety, stała się także grabarzem tej zasłużonej dla pokojowego współistnienia państw organizacji, eliminując w praktyce jednego z jej ważnych uczestników.

Postulat wykluczenia Rosji z OBWE pojawiał się w różnych enuncjacjach, jak choćby w 10-punktowym planie ratowania Ukrainy premiera Mateusza Morawieckiego z końca marca 2022 r., skwapliwie wspieranym przez władze Ukrainy. Wszystkie wykluczenia przynoszą jednak efekty przeciwne do zamierzonych. Świadczą też o ograniczonym polu widzenia tych, którzy je zgłaszają. Nie dostrzega się bowiem, że Rosja ma poza wojną na Ukrainie rozmaite role przeciwważące wobec Zachodu w państwach Azji Środkowej, Kaukazu Południowego i Bałkanów Zachodnich. To z tych powodów obszary te mają charakter konfliktogenny.

Wraz z wojną na Ukrainie i upadkiem OBWE skończył się porządek paneuropejski, oparty na wynegocjowanych w ostatnich trzech dekadach XX wieku wielostronnych gwarancjach wzajemnego zaufania i bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone ogłaszając zwycięstwo w „zimnej wojnie” (według prezydenta George’a H.W. Busha (seniora): „dzięki łasce Boga”) przystąpiły do anulowania kluczowej w KBWE/OBWE zasady „niepodzielności bezpieczeństwa”. Z kolei „suwerenna równość” państw została zastąpiona „suwerenną nierównością”, gdyż Waszyngton i inne stolice państw zachodnich zaczęły uzurpować sobie prawo do kurateli wobec słabszych i niekoniecznie uległych wobec Zachodu państw. Oznaczało to często jawną, ale i ukrytą ingerencję w sprawy wewnętrzne, obalanie rządów i podporządkowywanie „nowych elit” pod pretekstem propagowania wartości liberalnych.

Istotą nowego (nie)ładu stało się podważenie ukształtowanych historycznie „linii podziałów” interesów, wpływów i odpowiedzialności. Twierdzenie, jakoby jedynie perfidna w swoich imperialnych apetytach Rosja miała swoje strefy

wpływów, stało się najbardziej nośnym chwytem propagandowym, skierowanym na rewizję dotychczasowego status quo. Tymczasem trzeba tu przypomnieć, że struktura systemu stosunków międzynarodowych ma charakter hierarchiczny. Nie da się ze względu na różnicowanie potęgi państw zniwelować zależności słabszych państw od silniejszych. Wzajemne traktowanie się państw w rzeczywistości nie zależy od formalnych reguł, ale od tego, jaką każde z nich generuje potęgę w układzie sił i na ile odbiegają od siebie ich wizje ładu międzynarodowego. Każde zatem mocarstwo, tak Stany Zjednoczone, jak Chiny czy Rosja ma naturalną tendencję do wciągania państw uzależnionych od siebie w pole swojej grawitacji i dominacji, co tworzy znane zjawisko satelizacji bądź klientelizacji wokół państwa-bieguna. Te procesy są podstawą występowania stref wpływów, w których narzucanie wzorów zachowań przez hegemoną, nawet z zastosowaniem środków przymusu, istotnie ogranicza niezależność i swobodę działania słabszych uczestników.

Nowym zjawiskiem towarzyszącym globalizacji jest osobliwa „dyfuzja władzy” w systemie międzynarodowym. Polega ona na uznawaniu funkcji władczych rozmaitych podmiotów pozapaństwowych, przede wszystkim wielkich korporacji transnarodowych. Budują one strefy swojej eksploatacji, sprzyjając w ostatecznym rachunku realizacji interesów wielkich potęg. Nie ulega wątpliwości, że w zglobalizowanym świecie rynki i państwa nawzajem siebie potrzebują, ale trzeba dostrzec, że jedne państwa same są kreatorami procesów gospodarczych, a inne tylko ich „ofiarami”. To jest właśnie istotą współczesnych uzależnień i wpływów.

Ukraińska klęska OBWE

Wojna na Ukrainie wywróciła do góry nogami wszystkie działania monitorujące, obserwacyjne i dyscyplinujące OBWE na wschodzie tego państwa. Pokazała, jak bezwolnym narzędziem w rękach Zachodu stała się organizacja zrzeszająca 57 państw. Skuteczność w zapobieganiu eskalacji konfliktu spadła do zera.

Misje OBWE straciły przede wszystkim obiektywizm w ocenie sytuacji. Przymykanie oczu na wszystkie mankamenty ustroju Ukrainy, łącznie z milczącą aprobatą dla zamachu stanu w 2014 roku, pokazują stronnictwo i ślepotę poznawczą. Milczące poparcie dla zbrojenia Ukrainy przez Zachód i ignorowanie sygnałów ostrzegawczych ze strony Rosji musiało doprowadzić do kryzysu organizacji. Niedostrzeganie długotrwałego procesu demontowania systemu bezpieczeństwa paneuropejskiego doprowadziło do katastrofy wojennej, która żadnej ze stron nie była potrzebna i której poprzez wysiłki dyplomatyczne można było zapobiec. Do tego jednak potrzebna była wola polityczna po stronie wszystkich skonfliktowanych stron.

Już po wybuchu wojny Polska nie próbowała wykorzystać doświadczeń Trójstronnej Grupy Kontaktowej, która obejmowała przedstawicieli Rosji, Ukrainy i podmiotów separatystycznych. Po rozpadzie Grupy w wyniku rosyjskiej inwazji jej przewodniczący Mikko Kinnunen chciał kontynuować swoją misję, świadcząc dobre usługi, na przykład ułatwiać dostęp humanitarny czy wymianę jeńców. Ze strony Polski jako przewodniczącego OBWE nie było zgody na taką aktywność. OBWE nie została też włączona do rozmów między Kijowem a Moskwą w Stambule pod koniec marca, ani do negocjacji w lipcu 2022 r., które doprowadziły do zawarcia umowy zbożowej w regionie Morza Czarnego.

Wojna na Ukrainie nadwyrężyła wszystkie misje OBWE – w Mołdawii, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanie i w Azji Środkowej. Załamanie współpracy Rosji z Zachodem w zarządzaniu konfliktami doprowadziło do paraliżu całej sfery środków budowy zaufania, która była największym osiągnięciem procesu paneuropejskiego. Organizacja przestaje być władna, aby bezkolizyjnie obsadzić najwyższe stanowiska kierownicze, uchwalić budżet, a także aby odnowić mandat większości operacji terenowych. Jeśli decyzje mają zapaść na drodze konsensusu, to sprzeciw Rosji zablokuje jakikolwiek postęp w tych sprawach. W grę wchodzi zatem przywłaszczenie organizacji

przez Zachód, co grozi jej rozpadem, albo hibernacją na czas trwania wojny na Ukrainie.

Co ciekawe, najbardziej zainteresowani dalszym trwaniem, a raczej wegetacją OBWE są dyplomaci rezydujący w Wiedniu (gdzie znajduje się siedziba organizacji), argumentujący, że stanowi ona unikalną platformę dyplomatyczną, zdolną do odbudowy swojej dynamiki i skuteczności. Ożywienie organizacji byłoby możliwe, gdyby od najbardziej jątrzących kwestii odsunęły się mocarstwa zachodnie, a szczególnie Stany Zjednoczone. Ich „misyjny internacjonalizm” wymaga – jak radzą amerykańscy realiści polityczni – powściągliwości i roztropności.

Ustąpienie miejsca państwom zdystansowanym i niezaangażowanym w konflikt z Rosją dałoby szansę powołaniu grupy ad hoc, złożonej z państw wspomagających Macedonię Północną, jako państwo sprawujące przewodnictwo w roku 2023. Macedonia jest państwem peryferyjnym w systemie bezpieczeństwa paneuropejskiego, ale mogłaby zostać wsparta przez doświadczone państwa w równoważeniu relacji między Zachodem a Rosją – Austrię, Szwajcarię, Finlandię, Turcję, Kazachstan i Uzbekistan. Inicjatywność na rzecz zakończenia wojny na Ukrainie musi obejmować przekonanie Rosji, że chodzi o odbudowę kompleksowego systemu zabezpieczeń w stosunkach Wschód-Zachód, a nie jedynie odbudowę nowej wersji „antyrosyjskiego frontu”. Zachód musi wziąć na siebie współodpowiedzialność za nową wersję ładu międzynarodowego, nieskupiającego się wyłącznie na bezpieczeństwie państw poradzieckich i jakościowo odmiennych od liberalnej demokracji reżimach politycznych.

Co się da uratować?

Trzeba niewątpliwie zaprzestać ideologizacji wojny na Ukrainie. Nie jest to wojna w obronie całej Europy, a tym bardziej całej cywilizacji zachodniej. Takie pragmatyczne stanowisko pozwoli być może uratować OBWE poprzez wysłanie

sygnałów, że państwa członkowskie nie chcą, aby skutki wojny na Ukrainie zagroziły działaniom organizacji w innych miejscach.

Ponieważ spornym pozostaje objęcie przewodnictwa organizacji w 2024 r. przez Estonię, wobec której Rosja jeszcze w grudniu 2021 r. zgłosiła sprzeciw, niektórzy obserwatorzy dostrzegają wyjście z impasu w posadzeniu Turcji na czele OBWE po Macedonii. Biorąc pod uwagę dotychczasowy potencjał mediacyjny Ankary w rozmowach między Kijowem a Moskwą, OBWE pod jej kierownictwem mogłaby odegrać kreatywną rolę w przywróceniu pokoju na wschodzie Europy. Jest jednak bardziej prawdopodobne, że Turcja rozegra swoją pozycję na własne konto, dlatego rozważania o roli OBWE w konflikcie rosyjsko-ukraińskim mają w dużej mierze charakter spekulatywny.

Nie ulega wątpliwości, że inercja decyzyjna i brak bezstronności wyłączyły OBWE z procesu pokojowego. Jego głównymi aktorami będą mocarstwa zachodnie i Rosja. OBWE może co najwyżej uczestniczyć w kontroli procesu wdrożeniowego porozumień, uśmierzaniu napięć pokonfliktowych i przywracaniu normalnych warunków życia ludności cywilnej. Niezależnie od tego, jak skończy się wojna, Ukraina będzie przechodzić długi proces rekonwalescencji, w którym przydatne będą środki sprawdzone przez OBWE na wielu obszarach. Być może ONZ powoła operacje pokojowe dla rozdzielenia skonfliktowanych stron. Wówczas ich wsparcie ze strony OBWE powinno być rzeczą oczywistą.

W 2025 r. upłynie 50. rocznica porozumień helsińskich, które stworzyły moralno-polityczne i wzmocniły normatywne podstawy ładu w stosunkach Wschód-Zachód. Z tej okazji prezydent Finlandii Sauli Niinistö, państwa, które wtedy będzie przewodniczyć OBWE, zaproponował spotkanie na wysokim szczeblu w Helsinkach, na którym mocarstwa odpowiedzialne za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe zobowiązałyby się do przestrzegania wspólnych zasad gwarantujących te wartości w nowej epoce. Obecnie ze względu na trwającą wojnę takie

pomysły wydają się dość abstrakcyjne. Polityka międzynarodowa jest jednak dynamiczna i zmienna. Zawsze można więc mieć nadzieję, że rozum polityczny w którymś momencie weźmie górę nad podłymi instynktami irracjonalnej wojny.

Autorstwo: prof. Stanisław Bieleń

Źródło: MyslPolska.info