

Ryszard Zięba*

Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE

Paneuropejski mechanizm umacniania bezpieczeństwa rozwijany obecnie w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) stanowi prostą kontynuację procesu zapoczątkowanego w pierwszej połowie lat 70. przez Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Do inicjatywy zwołania tej konferencji przyznaje się dziś wiele państw, co wydaje się zrozumiałe biorąc pod uwagę osiągnięte przez nią sukcesy. Niewątpliwe zasługi w tym zakresie może zasadnie przypisać sobie dyplomacja polska. Inicjatywa ministra spraw zagranicznych PRL Adama Rapackiego, przedstawiona

14 grudnia 1964 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie zwołania konferencji ogólnoeuropejskiej, uruchomiła proces dwu- i wielostronnych konsultacji, które doprowadziły, w warunkach rozwijającego się procesu odprężenia między Wschodem a Zachodem, do zwołania w 1973 r. konferencji, która już w trakcie fazy roboczych spotkań w Genewie nazwana została Konferencją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.¹

Celem KBWE było podjęcie całokształtu spraw składających się na bezpieczeństwo europejskie, a więc obejmujących zagadnienia polityczne, wojskowe, gospodarcze, naukowo-techniczne, ekologiczne i humanitarne. Ponieważ w warunkach podzielonej Europy było trudne lub wręcz niemożliwe włączenie do porządku obrad problematyki ograniczenia zbrojeń · która leżała

* Dr **Ryszard Zięba** · Instytut Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ R.Zięba, *Wkład Polski w umacnianie bezpieczeństwa europejskiego*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 12 1988, s.50-52; A.Bromke, *Poland: The Protracted Crisis*, Mosaic Press, Oakville 1983, s.50; A.D.Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, PISM, Warszawa 1990, s.37-38.

u podstaw rywalizacji międzyblokowej - toteż czasowo wyłączono ją do odrębnych rokowań (rozmowy wiedeńskie MBFR w latach 1973-1989). W ten sposób przedmiotem obrad na forum konferencji ogólnoeuropejskiej były te kwestie, co do których państwa uczestniczące były zgodne. W latach 80. proces KBWE rozciągnięto na zagadnienia wojskowe, poszerzono o rozbudowany „wymiar ludzki” oraz o wymiary: ekonomiczny i ekologiczny. Zapoczątkowana przez spotkanie na „szczytach” w Paryżu, w listopadzie 1990 r., instytucjonalizacja zaowocowała utworzeniem stałych organów KBWE, a następnie pozwoliła przekształcić

z dniem 1 stycznia 1995 r. KBWE w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Obecnie stanowi ona najszerszą, obejmującą 55 państw, strukturę międzynarodową w strefie euroatlantyckiej. Należą do niej wszystkie państwa europejskie, USA, Kanada, a także ogół państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR.

Strukturę organizacyjną OBWE tworzą: spotkania szefów państw lub rządów, konferencje przeglądowe, Rada Ministerialna, Wysoka Rada, Stała Rada z siedzibą w Wiedniu, Urzędujący Przewodniczący (w 1998 r. minister spraw zagranicznych Polski). Temu ostatniemu podlegają: Sekretarz Generalny (obecnie: Giancarlo Aragona), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) z siedzibą w Warszawie, Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych (HCNM), którym jest aktualnie Max van der Stoep oraz Przedstawiciel ds. Wolności Mediów (Freimut Duve). Sekretarz Generalny sprawuje także nadzór nad misjami długoterminowymi i innymi misjami w terenie.

Ważną rolę w funkcjonowaniu OBWE odgrywają (mające siedziby w Wiedniu): Forum Współpracy na Rzecz Bezpieczeństwa oraz Sekretariat, posiadający swoje biura także w Pradze i Azji Środkowej. W procesie paneuropejskim bardzo istotne znaczenie przypisuje się ciałom i organom niezależnym, takim jak: Zgromadzenie Parlamentarne (sekretariat w Kopenhadze), Trybunał Koncyliacji i Arbitrażu (Genewa) oraz usytuowane w stolicy Austrii: Wspólna Grupa Konsultacyjna ds. Realizacji Traktatu CFE i Komisja Konsultacyjna ds. Otwartych Przesłanek.²

Funkcje OBWE obejmują: po pierwsze, wytyczanie kierunku przemian poprzez podnoszenie standardu norm i zachowań międzynarodowych oraz upowszechnianie wartości demokratycznych; po drugie, stabilizowanie ładu pokojowego w całej strefie „od Vancouveru po Władywostok”, poprzez stosowanie

² Szerzej zob. R. Zięba, *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1998, s.345-351.

dyplomacji prewencyjnej i działania na rzecz rozwiązywania kryzysów oraz stabilizowanie na niższym poziomie ładu wojskowego w Europie.

1. Wytaczanie kierunku przemian

1.1. Podnoszenie standardu norm i zachowań międzynarodowych

Państwa europejskie, USA i Kanada rozpoczęły proces umacniania bezpieczeństwa na Starym Kontynencie od ustanowienia zespołu norm regulujących ich zachowanie na arenie międzynarodowej. Pionierską rolę w tym względzie odegrała właśnie Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.³ Podczas pierwszej konferencji ogólnoeuropejskiej w Helsinkach uzgodniono katalog zasad w stosunkach między państwami uczestniczącymi i zalecenia dotyczące współpracy w sprawach mających znaczenie dla bezpieczeństwa w Europie.

Przyjęty przez konsensus Akt Końcowy KBWE stanowił dokument będący punktem odniesienia dla państw-sygnatariuszy, wśród których zwyciężała wówczas wola współpracy. Zasadniczy kierunek ewolucji sytuacji międzynarodowej w Europie - w warunkach zimnowojennych podziałów - zależał od rozwoju stosunków Wschód-Zachód, a zwłaszcza od stosunków między ZSRR a Stanami Zjednoczonymi. Zapisy aktu helsińskiego wyrażały jedynie minimum porozumienia co do zasad i wartości wspólnie uznawanych przez państwa należące do rywalizujących bloków i wyznających konkurencyjne ideologie.⁴ W miarę postępów odprężenia w stosunkach międzynarodowych, zakres uzgodnień podejmowanych w procesie KBWE poszerzał się, a wielostronny dialog zyskiwał na znaczeniu i już w latach 80. zaczął się autonomizować oraz konstruktywnie wpływać na kierunek przemian w Europie.

³ Ważne znaczenie miała też normotwórcza działalność Rady Europy, jednak w niniejszym opracowaniu pomijamy rolę tej organizacji, jako że nie stanowi ona wyodrębnionego mechanizmu bezpieczeństwa europejskiego. Zagadnienie tworzenia norm międzynarodowych w Europie przez KBWE i Radę Europy szeroko omawia M.Hanson, *Democratisation and Norm Creation in Europe*, Adelphi Paper, no. 284, January 1994, s.28-41.

⁴ Ambasador Polski przy OBWE sformułował następującą ocenę: „Jednocześnie KBWE pełniła ważne funkcje regulacyjne, ustanawiając swego rodzaju polityczne 'reguły gry' zachowania się państw należących do różnych bloków. 'Deklaracja zasad rządzących stosunkami między Państwami uczestniczącymi', zawarta w Akcie Końcowym KBWE podpisanym w Helsinkach 1 sierpnia 1975r., stała się podstawą systemu wartości i akceptowanych sposobów postępowania państw we wzajemnych stosunkach. Z politycznego punktu widzenia istotne było traktowanie KBWE na arenie międzynarodowej (choć początkowo głównie przez państwa zachodnie) jako instrumentu zbiorowej legitymizacji praw człowieka oraz swobodnego przepływu ludzi, idei i informacji, co - w pewnym stopniu - wspomagało rodzące się ruchy opozycyjne w byłych państwach socjalistycznych oraz demokratyzowało i europeizowało stosunki Wschód-Zachód. Tym samym bowiem pojawiła się możliwość odwołania w przypadkach rażącego naruszenia wspólnie zadeklarowanych wartości i zobowiązań”. Zob. J.M.Nowak, *OBWE - między oczekiwaniami a rzeczywistością (w XX-lecie istnienia)*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 1995, s.140.

Było to możliwe dzięki temu, że uchwały KBWE zaczęto traktować jako normy, których przestrzeganie stabilizuje stosunki międzynarodowe i ułatwia współpracę w różnych, niekiedy bardzo konfliktowych dziedzinach oraz podnosi standardy zachowań międzynarodowych. Włączenie do katalogu helsińskiego specyficznym europejskich zasad: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także wzmocnienie zasady suwerennej równości państw (w większości należących do rywalizujących bloków polityczno-wojskowych) okazało się zabiegiem szczególnie korzystnym dla utrwalania bezpieczeństwa europejskiego. Zarazem zdynamizowało poszukiwania nowych rozwiązań idących w kierunku włączenia do tradycyjnego (państwowo-centrycznego i militarnego) pojmowania bezpieczeństwa elementów transnarodowego i liberalnego podejścia, wskazującego na potrzebę umacniania i ochrony wartości bliskich każdemu człowiekowi, a nie tylko państwom jako instytucjom politycznym i organizacjom społecznym. Systematycznie rozbudowywane nowe wymiary procesu paneuropejskiego (wojskowy, ludzki, ekonomiczny i ekologiczny) oraz zalecenia w sprawie ochrony praw i wartości istotnych dla jednostek i różnych zbiorowości niepaństwowych podnosiły standardy norm i zachowań państw wobec własnych społeczeństw i innych uczestników stosunków międzynarodowych.

Kolejny dokument, Paryska Karta Nowej Europy z 1990 r., określił zespół wartości wspólnie wyznawanych przez państwa uczestniczące w procesie paneuropejskim. Po uzgodnieniu tego dokumentu punkt ciężkości w procesie paneuropejskim przesunął się na humanitarne aspekty bezpieczeństwa, zwłaszcza na rozszerzenie zaleceń w sprawie umocnienia praw człowieka, demokracji, rządów prawa i promowania wszelkich aspektów budowania „społeczeństwa obywatelskiego”. Dotyczyło to także rozwoju dyplomacji prewencyjnej mającej na celu zapobieganie różnorodnym zagrożeniom w respektowaniu praw człowieka (indywidualnych i zbiorowych) wynikającym z nasilającej się destabilizacji politycznej wywołanej upadkiem systemu „realnego socjalizmu” i rozpadem niektórych państw federacyjnych (przede wszystkim Jugosławii i ZSRR).

Rozwój nowych pozamilitarnych wymiarów bezpieczeństwa na obszarze KBWE był tym bardziej widoczny, że od 1987 r. podpisano szereg ważnych i znaczących z wojskowego punktu widzenia porozumień rozbrojeniowych. Zwłaszcza realizacja postanowień traktatu CFE sprawiła, że militarne aspekty bezpieczeństwa przestały dominować w dialogu na temat bezpieczeństwa europejskiego.

Ważnym wkładem KBWE na rzecz podnoszenia jakości norm i zachowań państw wobec własnych społeczeństw oraz na arenie międzynarodowej było przyjęcie przez „szczyt” budapeszteński w 1994 r. tzw. Kodeksu postępowania

w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa. (Warto odnotować, że Polska należała do inicjatorów opracowania tego dokumentu.)⁵ Głównym motywem, który skłonił państwa do przyjęcia 10 uzgodnionych zasad postępowania · jak stwierdza się w preambule · było „*umocnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, a w tym także dalsze promowanie standardów odpowiedzialnego i kooperatywnego zachowania się w dziedzinie bezpieczeństwa*”.⁶

Kodeks stanowi zwarty dokument ujmujący w jednolitą całość wszystkie dotychczas wypracowane w procesie KBWE polityczne zasady postępowania państw uczestniczących. *Novum* jest rozbudowana zasada VII o uznaniu demokratycznej kontroli nad wojskiem, siłami paramilitarnymi i wewnętrznymi siłami bezpieczeństwa oraz służbami wywiadowczymi i policją za nieodzowny element stabilizacji i bezpieczeństwa. W szczegółowych zapisach stwierdzono, że kontrola ta powinna być sprawowana przez konstytucyjnie ustanowione władze wyposażone w demokratyczną legitymację; każde państwo powinno zapewnić ustawodawczą akceptację swoich wydatków na obronę (które będzie starać się ograniczać) oraz przejrzystość i powszechną dostępność informacji odnoszących się do sił zbrojnych, zaś gwarantując żołnierzowi odbywającemu służbę wojskową realizację jego praw obywatelskich, zapewnić także polityczną neutralność sił zbrojnych.

Bardzo ważnym postanowieniem Kodeksu prowadzącym do budowania kooperatywnego systemu bezpieczeństwa jest zapis zasady I, pkt 5, w którym czytamy: „*Państwa uczestniczące są zdecydowane działać solidarnie w przypadku naruszenia norm i zobowiązań KBWE oraz zabiegać o jednolitą reakcję, jeśli w wyniku takich działań zagrożone zostanie bezpieczeństwo. Będą się one bezzwłocznie konsultować · zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z KBWE · z każdym Państwem uczestniczącym poszukującym pomocy w realizacji indywidualnej i zbiorowej obrony. Wspólnie określą naturę zagrożenia i działania, jakich będzie wymagać obrona wspólnych im wartości*”.⁷

Istotne znaczenie dla respektowania wszystkich norm postępowania ma wyrażone w zasadzie X dążenie do zapewnienia przez państwa uczestniczące, że ich odpowiednie dokumenty i procedury wewnętrzne lub · tam, gdzie to będzie właściwe · instrumenty prawne będą odzwierciedlały zobowiązania zawarte w Kodeksie.

⁵ Propozycję w tej sprawie delegat Polski złożył 11 listopada 1992 r. na wiedeńskim Forum Współpracy na Rzecz Bezpieczeństwa. Tekst zob. Dokument: CSCE/FSC/S.C.5/Rev.1, Vienna, 18 November 1992 lub w: *Materials and Documents*, vol. 1, no. 1 1992, s.19-24.

⁶ Tekst przyjętego Kodeksu zob. *KBWE. Dokument Budapeszteński 1994 w: Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, PISM, Warszawa 1995, s.31-38.

⁷ Tamże, s.32.

Kodeks ten jest dokumentem ułatwiającym umacnianie bezpieczeństwa europejskiego i pozytywnie kształtującym styl zachowania się państw tak na arenie międzynarodowej, jak i wobec własnych społeczeństw (zasada VII).⁸ Dyskusja nad nim na forum KBWE wyprzedziła i ułatwiła sformułowanie przez Sojusz Północnoatlantycki podobnych zasad, zwłaszcza zasady cywilnej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi zapisanej w programie „Partnerstwa dla Pokoju”. Jednak rozpoczęcie przez Rosję, w pięć dni po „szczyście” budapeszteńskim, interwencji wojskowej w Czeczenii, przy bierności OBWE, zdaniem wielu obserwatorów podważyło znaczenie przyjętego Kodeksu.⁹

1.2. Upowszechnianie wartości demokratycznych

Rozwój procesu paneuropejskiego przyczynia się do upowszechniania wartości demokratycznych oraz poszerzenia ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Przełomowe znaczenie w tym względzie miało wyodrębnienie na mocy decyzji Spotkania Wiedeńskiego w styczniu 1989 r. „wymiaru ludzkiego” KBWE. Od tego czasu państwa uczestniczące w owym procesie wprowadzały nowe uzgodnienia ustanawiające wspólne standardy w zakresie respektowania praw człowieka, rządów prawa, traktowania mniejszości narodowych¹⁰ oraz wprowadzania gospodarki rynkowej. Oznaczało to, że KBWE, a obecnie OBWE, stale poszerza swoje zainteresowanie sprawami wewnętrznymi państw uczestniczących. Dzieje się tak dlatego, że właśnie w systemach wewnętrznych poczęły pojawiać się największe zagrożenia dla stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie. Wiodącą rolę w kreowaniu nowej jakości systemów politycznych i budowaniu „społeczeństwa obywatelskiego” · co odnosi się przede wszystkim do byłych państw socjalistycznych (ale także powinno dotyczyć np. Turcji) · odgrywa Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). Nie sposób również przecenić znaczenia działalności

⁸ Por. oceny Kodeksu z perspektywy Polski, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Rosji: *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, ed. G.de Nooy, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, Kluwer Law International, The Hague 1996.

⁹ T.Kokkinides, *L’OSCE: une opportunité perdue pour la sécurité européenne?*, „*Relations internationales et stratégiques*”, no. 18 1995, s.98-99; M.R.Lucas, *The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct*, „*Helsinki Monitor*”, vol. 6, no. 2 1995, s.32-42; V.-I.Ghebali, *La crise tchétchène devant l’OSCE*, „*Défense nationale*”, mai 1995, s.93-102; F.Jean, *Tchétchénie: Guerre totale et complaisance occidentale*, „*Relations internationales et stratégiques*”, no. 23, automne 1996, s.24-33.

¹⁰ Istotne znaczenie w procesie upowszechniania wartości demokratycznych miało uchwalenie zainicjowanej m.in. przez Polskę „Deklaracji o agresywnym nacjonalizmie, rasizmie, ksenofobii i antysemityzmie” przez rzymską sesję Rady KBWE obradującą w dniach 30 listopada · 1 grudnia 1993 r. Zob. *Decisions of the Rome Council Meeting*. (CSCE Forth Meeting of the Council, Rome 1993.), CSCE/4-C/Dec.1, Rome, 1 December 1993. □ródło: URL <<http://www.osceprag.cz>>.

Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych oraz Przedstawiciela ds. Wolności Mediów.

Wyodrębnionym zakresem działalności OBWE na rzecz upowszechniania wartości demokratycznych jest prowadzony od 1992 r. przez ODIHR Program Skoordynowanej Pomocy. Został on ustanowiony decyzją „szczytu” Helsinki II dla ułatwienia nowo przyjętym państwom integracji z KBWE i umożliwienia im wykonywania zadeklarowanych zobowiązań.¹¹ W ramach Programu prowadzone są szkolenia dyplomatów, specjalistów z zakresu praw człowieka, prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz organizowane seminaria i wizyty studyjne. Na „szczyście” budapeszteńskim postanowiono dodatkowo rozpocząć angażowanie ekspertów do prowadzenia usług doradczych dla nowo powstałych państw, przede wszystkim w Azji Środkowej i na Kaukazie.

Działalność na rzecz promocji demokracji i praw człowieka jest mało efektywną sferą aktywności OBWE, ma bowiem charakter pozytywistycznej pracy organicznej u podstaw, której efekty zwykle widoczne są po upływie dłuższego czasu. Znajduje ona wyraz w bieżącym funkcjonowaniu wspomnianej instytucji „ludzkiego wymiaru”. Tak np. do głównych form działalności ODIHR należą:

- a) pomoc w organizowaniu i obserwowanie wyborów parlamentarnych, prezydenckich i municypalnych w byłych krajach socjalistycznych;
- b) pomoc w budowie instytucji demokratycznych, widoczna zwłaszcza w krajach Azji Środkowej, Kaukazu i na Bałkanach;
- c) organizowanie seminariów, sympozjów i spotkań poświęconych humanitarnym aspektom bezpieczeństwa i współpracy w Europie, jak również innym zagadnieniom, jak np. wczesnemu ostrzeganiu i dyplomacji prewencyjnej;
- d) inne działania, takie jak: wysyłanie obserwatorów i ekspertów w rejony łamania praw człowieka (Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Turcja, Albania) lub ekspertów do współpracy z misjami w terenie (Mołdowa, Łotwa).¹²

¹¹ Zob. KBWE. *Dokument Helsiński 1992 w: Ku prawdziwemu ...*, op.cit., s.84-85.

¹² *OSCE Handbook*, 2nd edition, Secretariat of the OSCE, Vienna 1996, s.56-62. Szerzej zob. A.Heraclides, *Security and Cooperation in Europe: the Human Dimension, 1972-1992*, Frank Cass, London 1993; G.Kardos, *Facing a New Reality: the Humanitarian Dimension of the CSCE*, w: *Reorganizing Eastern Europe: European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture*, ed. A.Williams, Dartmouth, Aldershot 1994, s.145-157; A.F.Glover, *The Human Dimension of the OSCE: from Standard-setting to Implementation*, „Helsinki Monitor”, vol. 6, no. 3 1995, s.31-39; A.Bloed, *The Human Dimension of the OSCE: More Words than Deeds?*, „Helsinki Monitor”, vol. 6, no. 4 1995, s.23-29.

Z racji tego, że „ludzki wymiar” obejmuje także ochronę praw osób należących do mniejszości narodowych, ODIHR ściśle współpracuje z Wysokim Komisarzem ds. Mniejszości Narodowych.¹³

ODIHR jest odpowiedzialne za kierowanie tzw. moskiewskim mechanizmem „ludzkiego wymiaru”. Mechanizm ten był już kilka razy pomyślnie zastosowany – po raz pierwszy w okresie od września do października 1992 r. przez 12 państw Wspólnoty Europejskiej i USA po doniesieniach o zbrodniach popełnionych na nie uzbrojonych cywilach w Chorwacji oraz w Bośni i Hercegowinie. Skorzystały z niego także Estonia w grudniu 1992 r. w celu porównania jej prawodawstwa z uniwersalnymi normami ochrony praw człowieka i Mołdowa (styczeń-luty 1993 r.) dla zbadania swoich regulacji i procedur prawnych w odniesieniu do mniejszości narodowych oraz stosunków etnicznych na jej terytorium. Znaną próbą uruchomienia „mechanizmu moskiewskiego” było podjęcie przez Komitet Wysokich Przedstawicieli w czerwcu 1993 r. akcji przeciwko Serbii i Czarnogórze w celu zbadania napływających informacji o gwałceniu praw człowieka (w szczególności pobiciu i więzieniu dysydentów Vuka i Danicy Draszković) oraz zbadania przypadku delegalizacji nacjonalistycznego ugrupowania politycznego Serbski Ruch Odnowy. Inicjatywa ta nie została zrealizowana ze względu na brak współpracy ze strony rządu Federacyjnej Republiki Jugosławii.¹⁴

Promocja demokracji i praw człowieka przejawia się także w działaniach podejmowanych przez OBWE na rzecz zapobiegania konfliktom i budowania pokoju po ich zakończeniu.¹⁵

Na progu lat 90. państwa uczestniczące w procesie helsińskim uznały, że konflikty powstające w Europie i na jej obrzeżach, zwłaszcza wojny domowe na tle etnicznym, są trudne do wyeliminowania tradycyjnymi środkami o charakterze doraźnym i interwencyjnym, tak więc należy stosować kompleksową strategię budowania pokoju w dłuższej perspektywie. Oznacza to ustanowienie w

¹³ Zob. A.F.Glover, *National Minorities in Europe*, „*Studia Diplomatica*”, vol. XLVIII, no. 3 1995, s.53-61; J.Wright, *The OSCE and the Protection of Minority Rights*, „*Human Rights Quarterly*”, vol. 18, no. 1 1996, s.190-205; A.Czarnocki, *Prawa mniejszości narodowych w świetle postanowień KBWE w: Mniejszości narodowe i religijne w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. J.Kłoczowski, P.Kras, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1993, s.52-60; E.Remacle, *La CSCE et les droits des minorités nationales*, „*Politique étrangère*”, no 1, printemps 1993, s.141-154.

¹⁴ *OSCE Handbook*, op.cit., s.62.

¹⁵ Zwrócił na to uwagę sekretarz generalny OBWE Wilhelm Höynck. Zob. *What can the OSCE do to manage crises in Europe*, Speech at Urho Kalevi Kekkonen-Seminar „OSCE and Crises Management”, Pielavesi, 3 September 1995 w: *From CSCE to OSCE: Statements and Speeches of Dr Wilhelm Höynck Secretary General of the OSCE (1993-1996)*, OSCE Secretariat, Vienna 1996, s.159.

skonflikto-wanym społeczeństwie, po doprowadzeniu do zaprzestania działań wojennych

i innych form przemocy bezpośredniej, instytucji demokratycznych; wytrwałe budowanie i podtrzymywanie zaufania między rządem a ludnością czy skłóconymi grupami etnicznymi, eliminowanie wszelkich form dyskryminacji oraz wprowadzenie instytucjonalnej ochrony i promocji praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych. Wymaga to także odejścia od administracyjnego kierowania przez państwo gospodarką (co w warunkach wojny jest zazwyczaj regułą) i rozważnego wprowadzenia systemu rynkowego, który sprzyja rozwojowi efektywności ekonomicznej, ale zarazem nakazuje troskę o społeczne poczucie sprawiedliwości.

Doświadczenia krajów Europy Środkowej i Wschodniej wykazują, że taka transformacja nie dokonuje się bez problemów i napięć socjalnych. Dlatego wysiłki podejmowane w ramach budowania pokoju po okresie konfliktów powinny zmierzać do ograniczenia do minimum kosztów odbudowy i reform tak, aby unikać powrotu napięć na tle etnicznym. W tym celu, jak również dla promocji ogólnych zdobyczy europejskich demokracji w byłych państwach socjalistycznych, zorganizowano w ramach wymiaru ekonomicznego seminarium z udziałem przedstawicieli OBWE i ekspertów zachodnich na tematy: „małego biznesu” (Biszkek, 23-25 luty 1994 r.), biznesu i środowiska (Tallin, 7-9 września 1994 r.), roli turystyki w rozwijaniu obopólnego zrozumienia między różnymi kulturami (Bukareszt, 6-8 listopada 1995 r.), roli infrastruktury transeuropejskiej w budowie stabilności i współpracy w regionie Morza Czarnego (Sofia, 15-17 listopada 1995 r.). Zorganizowano także serię regionalnych seminariów specjalnie przygotowanych dla państw Azji Środkowej.

Całokształt tych działań nakierowanych na budowanie długotrwałych gwarancji stabilizacji i pokojowego rozwoju społeczeństw w przeszłości rządzonych niedemokratycznie, a ostatnio częstokroć rozdartych konfliktami wewnętrznymi, stanowi w praktycznej działalności OBWE (w mniejszym stopniu innych organizacji międzynarodowych) część szerszej zintegrowanej strategii. Jej uzupełnieniem są inne przedsięwzięcia w zakresie utrzymywania stabilnych stosunków międzypaństwowych, w tym poprzez wprowadzanie międzynarodowej kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz zwiększanie przejrzystości potencjałów wojskowych. Szczególnym testem dla realizowanej przez OBWE zintegrowanej strategii budowania pokoju po konflikcie, obejmującej elementy długofalowego zapobiegania konfliktom, jest współdziałanie we wprowadzaniu w życie cywilnych i niektórych wojskowych (nadzór nad implementacją środków budowy zaufania

i rokowaniami rozbrojeniowymi) aspektów porozumienia z Dayton o zakończeniu wojny w Bośni i Hercegowinie.¹⁶

¹⁶ Por. *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. An Introduction*, Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Hague, June 1997, s.14-15.

2. Stabilizowanie ładu pokojowego w strefie OBWE

2.1. Dyplomacja prewencyjna i rozwiązywanie kryzysów

Nową dziedziną aktywności KBWE i OBWE w latach 90. jest dyplomacja prewencyjna i rozwiązywanie kryzysów. Wcześniej, w warunkach podziału Europy, lokalne konflikty etniczne były zjawiskiem prawie nie znanym, zaś KBWE nie posiadała żadnych środków przeznaczonych do ich rozwiązywania. Dopiero w miarę pojawiania się zagrożeń państwa uczestniczące wyposażały tę organizację w nowe możliwości operacyjne. Obecnie OBWE posiada szeroki zestaw środków i spore doświadczenie w postępowaniu w przypadku konfliktów. Urzędujący Przewodniczący, współpracujący ściśle z „Trojką” i wspierany przez Sekretariat, odgrywa kluczową rolę w inicjowaniu akcji, przygotowywaniu decyzji i prowadzeniu działań zaaprobowanych przez państwa uczestniczące.

OBWE oferuje państwom uczestniczącym możliwość prowadzenia otwartego dialogu na temat każdego problemu politycznego. Istnienie możliwości proponowania tematów obrad w celu wymiany informacji i dyskusowania na regularnych spotkaniach OBWE stanowi użyteczny środek dyplomacji prewencyjnej. Pozwala to wykrywać problemy we wczesnym stadium rozwoju i uświadamiać je wszystkim państwom uczestniczącym dzięki poszukiwaniu wyjaśnień, jak również pomaga kształtować opinię międzynarodową i może wpływać moderująco na zachowanie stron. Tak więc, dyskusje takie stanowią swego rodzaju system wczesnego ostrzegania. OBWE stwarza stałą platformę dialogu, który odbywa się na forum Stałej Rady spotykającej się raz w tygodniu (w każdy czwartek) w Wiedniu oraz na okresowych sesjach Wysokiej Rady i Rady Ministerialnej.¹⁷ Środkami dyplomacji prewencyjnej są również polityczne misje osobistych przedstawicieli Urzędującego Przewodniczącego, działalność Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, krótkoterminowe misje wyjaśniające, sprawozdawcze i misje ekspertów, a także pomoc prawna (zapewniana głównie przez ODIHR) oraz misje w terenie.

W języku dokumentów OBWE całokształt działalności antykryzysowej określany jest jako „wczesne ostrzeganie, zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów”. Dwa pierwsze człony tego tryptyku nie są jednak w tych dokumentach zdefiniowane. Pewne elementy ich treści można jedynie wyodrębnić korzystając z doświadczeń wspomnianego Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych (HCNM). Sedno jego kompetencji polega na tym, że powinien on dostarczać odpowiednim organom OBWE informacji o rozwoju wydarzeń stanowiących zarzewie konfliktów etnicznych tak, aby organy te mogły z wystarczającym wyprzedzeniem szybko i skutecznie reagować. Pozwala to

¹⁷ *OSCE Handbook*, op.cit., s.16-17.

strukturom decyzyjnym OBWE zastosować dyplomację prewencyjną i inne nie-siłowe i niemilitarne środki podjęte po wstępnej akcji Wysokiego Komisarza.

W praktyce Wysoki Komisarz formułuje zalecenia nawołujące do prowadzenia dialogu między rządem a mniejszościami narodowymi oraz ustanowienia instytucji odpowiednich do takiego dialogu. Czasami zajmuje się także ekonomicznymi aspektami napięć powstających na tle etnicznym, zalecając udzielenie pomocy międzynarodowej dla rozwiązywania problemów prowadzących do takich napięć, jak np. wprowadzenie szkolnictwa dla mniejszości narodowych. Działania podejmowane przez HCNM nie polegają jednak na wywieraniu otwartej presji czy interwencji, lecz na prowadzeniu cichej, poufnej dyplomacji mającej na względzie zachowanie pokoju i bezpieczeństwo wszystkich państw uczestniczących. Metodami jego pracy są: zbieranie informacji, prowadzenie na miejscu misji rozpoznawczych, angażowanie ekspertów oraz wydawanie raportów i zaleceń dla zainteresowanych rządów.

W ostatniej instancji Wysoki Komisarz zwraca się o przejęcie spraw przez Stałą Radę i Wysoką Radę reprezentujące wszystkie państwa OBWE oraz ściśle współpracuje z innymi organami Organizacji: Urzędującym Przewodniczącym, Radą Ministerialną i ODIHR. Wysoki Komisarz koordynuje swoje działania także z innymi międzynarodowymi instytucjami, takimi jak: Rada Europy, Unia Europejska, Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR) i UNDP oraz organizacjami pozarządowymi.¹⁸

Dotychczas Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych był bezpośrednio zaangażowany w rozwiązywanie problemów w następujących państwach (w kolejności alfabetycznej): Albania, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Chorwacja, Estonia, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Mołdowa, Rumunia, Słowacja, Ukraina i Węgry; opracował także obszerne studium na temat sytuacji Romów i był zaangażowany w realizację inicjatywy tzw. Paktu Stabilności w Europie.¹⁹

Dyplomacja prewencyjna OBWE stosowana w odniesieniu do sporów i zagrożeń ma na celu zapobieganie przeradzaniu się ich w konflikty zbrojne. Mandat HCNM skonstruowany został tak, aby angażować OBWE w działalność zapobiegawczą w możliwie najwcześniejszym stadium i aby nie trzeba było

¹⁸ Szerzej zob. *The Role of the High Commissioner ...*, op.cit., s.24-36.

¹⁹ Wszystkie te przypadki zaangażowania Wysokiego Komisarza szczegółowo omówione są w: ibidem, s.43-81. Zob. także M. van der Stoel, *Report for the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues*, Warsaw, 2 October 1995 (unpublished) w: *The OSCE in 1995...*, op.cit.; *Report of Mr Max van der Stoel OSCE High Commissioner on National Minorities, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues*, Warsaw, 12 November 1997; M. van der Stoel, *The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities*, „*Studia diplomatica*”, vol. XLVII, no. 4 1994, s.59-70; M.Jeziorski, *Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, nr 2 1994, s.135-152.

podjąć trudniejszych do przeprowadzenia (i bardziej kosztownych) działań w zażegnaniu już zaistniałego konfliktu czy kryzysu.

Z teoretycznego punktu widzenia można łatwo rozróżnić wczesne ostrzeżenie i dyplomację prewencyjną, gdyż wczesne ostrzeżenie obejmuje dostarczanie informacji, które następnie wykorzystuje dyplomacja prewencyjna. Jak wynika jednak z przedstawionego opisu roli Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, rozróżnienie to nie znajduje potwierdzenia w praktyce, gdyż faktycznie łączy on obie te formy działalności. Innymi słowy, wczesne ostrzeżenie i dyplomacja prewencyjna mogą być uważane za pewne kontinuum działań.²⁰

Działalność OBWE w zakresie wczesnego ostrzeżenia, zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów koncentruje się na obszarze byłego ZSRR i Bałkanów. Poza mało widoczną dla zwykłego obserwatora „cichą dyplomacją” prowadzoną przez Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych oraz rutynową działalnością innych decyzyjnych organów OBWE, uwagę należy zwrócić na misje OBWE wysyłane w teren.

Pierwsze misje o charakterze informacyjnym były wysyłane począwszy od 1991 r. do państw nowo przyjmowanych do KBWE w celu upewnienia się, że będą one w stanie wypełniać zobowiązania członkowskie. Krótkoterminowe misje w celu ustalenia faktów, misje informacyjne i złożone z ekspertów były także wysyłane do zbadania sytuacji regulowanych postanowieniami „ludzkiego wymiaru” KBWE lub porozumieniami o charakterze wojskowym. Później Urzędujący Przewodniczący korzystał z uprawnienia do wysyłania osobistych przedstawicieli w rejony zagrożone lub objęte konfliktem (Mołdowa, Gruzja, Czeczenia). Również z misjami w teren udawał się sam Urzędujący Przewodniczący, kierowniczka „Trojka” i Sekretarz Generalny OBWE. Tak np. Urzędujący Przewodniczący udał się z misją m.in. do Sarajewa i Belgradu w czerwcu 1994 r., a Sekretarz Generalny do pięciu krajów Azji Środkowej w lutym 1994 r. i do Tadżykistanu w styczniu 1995 r.

Najbardziej znaną formą zaangażowania OBWE na rzecz zapobiegania konfliktom, rozwiązywania kryzysów i budowania pokoju po zakończeniu konfliktów zbrojnych są jej długoterminowe misje w terenie. Poczynając od sierpnia 1992 r. KBWE, a następnie OBWE, zorganizowała jedenaście tego rodzaju misji na obszarze byłego ZSRR i byłej Jugosławii. W kolejności powoływania wymienić można następujące misje:²¹

- 14 sierpnia 1992 r. Komitet Wysokich Przedstawicieli KBWE ustanowił misję ds. Federacyjnej Republiki Jugosławii z zadaniem obserwowania

²⁰ *The Role of the High Commissioner ...*, op.cit., s.27.

²¹ Misje długoterminowe i inne operacje OBWE w terenie omawiam na podstawie: *Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities*, OSCE, The Secretariat, Vienna 1997, dokument: SEC.GAL/13/97, 7 October 1997.

polityki władz w Belgradzie wobec mniejszości narodowych. Została ona rozmieszczona 8 września w Kosowie, Sandzaku i Wojwodinie. 22 lipca następnego roku na żądanie władz jugosłowiańskich misję zawieszono, a w Wiedniu utrzymuje się fikcję prawną dalszego jej istnienia.²²

- 18 września 1992 r. utworzono i w kilka dni później rozmieszczono misję KBWE w Skopje, która we współpracy z działającym na miejscu kontyngentem pokojowym ONZ z powodzeniem wypełnia funkcje prewencyjne mające na celu niedopuszczenie do rozszerzenia się konfliktu na Macedonię i zajmuje się łagodzeniem stosunków narodowościowych w tym zróżnicowanym etnicznie kraju.
- 6 listopada 1992 r. powołano misję ds. Gruzji. Na początku grudnia tego roku rozpoczęła ona pomyślną działalność prewencyjno-mediacyjną w terenie na rzecz doprowadzenia do politycznego uregulowania konfliktu w Południowej Osetii, a następnie (we współpracy z Misją Obserwacyjną ONZ · UNIMOG) · w Abchazji.
- 13 grudnia 1992 r. utworzono misję dla Estonii, rozmieszczoną w Tallinie (15 lutego 1993 r.) z filiami w Kohtla-Järva i w Narwie dla ułatwienia dialogu oraz porozumienia między władzami estońskimi a ludnością rosyjską. Misja ta ściśle współpracuje z Wysokim Komisarzem ds. Mniejszości Narodowych. 16 grudnia 1994 r. Urzędujący Przewodniczący KBWE ustanowił swojego przedstawiciela przy komisji rządu estońskiego zajmującej się sprawami emerytów wojskowych, którzy są w większości Rosjanami. Misja w Estonii uważana jest za jedną z najbardziej udanych operacji OBWE.
- 4 lutego 1993 r. powołano misję prewencyjno-mediacyjną ds. Mołdowy w celu ułatwienia politycznego uregulowania konfliktu wokół Naddniestrza, rozwiązywania problemów natury humanitarnej i pomocy w budowie instytucji demokratycznych. Misja została zainstalowana w Kiszyniowie 25 kwietnia, a jej filia · w Tyraspolu (Naddniestrze). Misja korzysta ze wsparcia ODIHR.
- 23 września 1993 r. utworzono misję prewencyjną ds. Łotwy, mającą za zadanie ułatwienie integracji ludności rosyjskojęzycznej ze społeczeństwem łotewskim. Misja rozpoczęła działalność w Rydze 19 listopada tegoż roku. Na prośbę rządów Łotwy i Rosji OBWE udziela pomocy przy realizacji osiągniętych umów o wycofaniu wojsk rosyjskich, zabezpieczeniu emerytalnym rosyjskiego personelu wojskowego zamieszkałego na Łotwie

²² Akceptacja przez władze w Belgradzie powrotu misji OBWE do Kosowa, Sandzaku i Wojwodiny jest uważana za jeden z podstawowych warunków przywrócenia Jugosławii statusu członka OBWE. Zob. B.Milinkoviæ, *FR Yugoslavia and OSCE: Inertia of a Suspension*, „*Review of International Affairs*”, no. 1056, 15 May 1997, s.14-18.

oraz o statusie prawnym rosyjskiej stacji radarowej w Skrundzie.²³ Sukcesem misji było doprowadzenie, wspólnie z Wysokim Komisarzem ds. Mniejszości Narodowych i komisarzem RPMB, do złagodzenia w czerwcu 1998 r. przez parlament łotewski restrykcyjnej ustawy o nabywaniu obywatelstwa. Jednak napięcia między rządem łotewskim a liczną rosyjską mniejszością narodową, a w konsekwencji między Łotwą a Rosją, nadal się utrzymują.

- 1 grudnia 1993 r. Rada KBWE podjęła decyzję o ustanowieniu misji w ogarniętym walkami wewnętrznymi Tadżykistanie. Misja została umieszczona 19 lutego 1994 r. w Duszanbe. Jej głównym zadaniem jest ułatwianie kontaktów i dialogu między rządem a islamską opozycją, promowanie zasad respektowania praw człowieka i pomoc w budowie instytucji demokratycznych w tym kraju. Misja współpracuje z ODIHR, Misją Obserwacyjną ONZ (UNIMOT) i UNHCR.
- 2 czerwca 1994 r. Stały Komitet KBWE utworzył misję w Sarajewie (Bośnia i Hercegowina) dla merytorycznego, technicznego i finansowego wspierania działalności miejscowych rzeczników praw człowieka (ombudsmanów). Rozpoczęła ona działalność 31 października tego roku. Po zawarciu porozumienia pokojowego w Dayton Rada Ministerialna OBWE postanowiła 8 grudnia 1995 r. ustanowić nową misję w Bośni i Hercegowinie, włączając w jej skład jako wyodrębnioną sekcję dotychczasową misję w Sarajewie. Nowa misja jest największą z dotychczas ustanowionych przez KBWE/OBWE. Jej główne biuro znajduje się w Sarajewie (od 29 grudnia 1995 r.), a oprócz tego utworzono 5 regionalnych ośrodków i liczne delegacje w terenie w blisko trzydziestu głównych jednostkach administracyjnych Bośni i Hercegowiny, zarówno w Republice Serbskiej, jak i Federacji Bośniacko-Chorwackiej. Misja organizowała i nadzorowała wybory parlamentarne, prezydenckie i municypalne, zajmując się (razem z innymi organizacjami międzynarodowymi) obserwacją przestrzegania praw człowieka oraz monitorowaniem realizacji regionalnych porozumień o kontroli zbrojeń (układu podpisanego we Florencji 14 czerwca 1996 r.) i środkach budowy zaufania.²⁴ W grudniu

²³ Porozumienie w tej sprawie Łotwa i Rosja podpisały 30 kwietnia 1994 r. Na jego mocy od kwietnia następnego roku w skład ustanowionej Komisji Wspólnej wchodził Jorgen Andersen (Duńczyk) jako Przedstawiciel OBWE. W dniach 12-14 maja 1998 r. odbyła się ostatnia inspekcja OBWE w funkcjonującej stacji radarowej w Skrundzie. Następnie strony rozpoczęły dyskusję na temat warunków przejścia do fazy likwidacji stacji.

²⁴ Zob. opinię szefa Misji OBWE w Bośni i Hercegowinie: R.H.Frowick, *OSCE: In Bosnia and Beyond*, „Cambridge Review of International Affairs”, no. 1, Summer/Fall 1997, s.92-103. Szerzej na temat uwarunkowań procesu pokojowego w Bośni zob. J.B.Allock, *Bosnia-Herzegovina w: tamże*, s.68-80; D.A.Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996:*

1997 r. Rada Ministerialna OBWE postanowiła przedłużyć misję w Bośni i Hercegowinie do końca 1998 r.

- 15 czerwca 1994 r. Komitet Wysokich Przedstawicieli powołał misję ds. Ukrainy. Rozpoczęła ona działalność 24 listopada tegoż roku w Kijowie, a jej filia później została utworzona także w Symferopolu. Celem misji jest rozładowywanie napięć między władzami centralnymi a rosyjskojęzyczną ludnością zamieszkującą na Krymie. W maju 1995 r. z inicjatywy misji i HCNM zorganizowano w Locarno tzw. ukraiński okrągły stół, który przyczynił się do ułatwienia dialogu na temat przyszłego statusu Krymu jako autonomicznej jednostki w ramach państwa ukraińskiego. W drugiej połowie 1995 r. misja skoncentrowała swą uwagę na sprawach Tatarów krymskich, m.in. we wrześniu organizując kolejny „okrągły stół” w Jałcie.
- 18 kwietnia 1996 r. Stała Rada postanowiła wysłać do Chorwacji misję mającą za zadanie łagodzenie stosunków narodowościowych i udzielanie pomocy w budowie instytucji demokratycznych. Misja rozpoczęła pracę 4 lipca 1996 r. w Zagrzebiu, a następnie otworzyła swoje biura regionalne w Kninie i Vukovarze. Współpracuje ona z HCNM i ODIHR oraz międzynarodowymi organizacjami i instytucjami spoza OBWE.

OBWE prowadzi ponadto inne operacje w terenie, nie zaliczane do misji długoterminowych. Należą do nich:

- Grupa Wspierająca w Czeczenii, utworzona decyzją Stałej Rady z 11 kwietnia 1995 r. Grupa rozpoczęła działalność 26 kwietnia w stolicy zrewoltowanej republiki Groznom. Zajmowała się udzielaniem pomocy humanitarnej ofiarom wojny, działała na rzecz szybkiego zakończenia działań zbrojnych, a po ich zakończeniu (w końcu sierpnia 1996 r.) udziela pomocy w budowie instytucji demokratycznych. Grupa Wspierająca jest pierwszym przykładem misji pokojowej na terytorium Federacji Rosyjskiej.
- Misja OBWE w Albanii ustanowiona przez Stałą Radę 27 marca 1997 r. w celu stworzenia, we współpracy z władzami albańskimi, możliwości działania różnym organizacjom międzynarodowym udzielającym pomocy krajowi ogarniętemu chaosem oraz destabilizacją społeczną i polityczną. Działalność misji zainicjowana 3 kwietnia w Tiranie obejmowała doradztwo i pomoc w zakresie nadzorowania rozbrojenia zrewoltowanej ludności, przygotowania i monitorowania wyborów, wspierania procesów demokratyzacji i obrony praw człowieka. Całokształt wysiłków społeczności

Limits to Diplomacy, Netherlands Atlantic Commission, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, The Hague 1996, s.131-134; V.-I.Ghebali, *L’OSCE et la gestion du conflit yougoslave: évaluation d’un rôle résiduel (1991-1995)*, „Cahiers du CEDSI”, no. 17, juin 1996, s.77-83.

międzynarodowej w Albanii od końca października 1997 r. był koordynowany przez osobistego przedstawiciela Urzędującego Przewodniczącego, byłego kanclerza Austrii Franza Vranitzky'ego. Misja OBWE w Albanii ściśle współpracuje z ODIHR oraz innymi organizacjami, takimi jak: Rada Europy, UZE (MAPE), Unia Europejska (zwłaszcza z Celną Misją Doradczą i Misją Obserwacyjną Wspólnoty Europejskiej - ECMM).

- Grupa Doradcza i Obserwacyjna ds. Białorusi została powołana decyzją Stałej Rady z 18 września 1997 r. w następstwie umacniania się na Białorusi autorytarnego reżimu prezydenta Aleksandra Łukaszenki. Zadaniem Grupy ma być pomoc organizowana we współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi władzom białoruskim w rozwijaniu instytucji demokratycznych i wypełnianiu zobowiązań OBWE, a także obserwowanie i raportowanie tego procesu. 18 grudnia 1997 r. ambasador Białorusi przy OBWE i Sekretarz Generalny OBWE podpisali porozumienie w sprawie utworzenia misji w Mińsku. W lutym następnego roku rozpoczęła ona swoją działalność.

Specyficznym przedsięwzięciem KBWE w zakresie działalności antykryzysowej były tzw. Misje Wspierania Sankcji (SAMs). Zostały zorganizowane w okresie od października 1992 r. do kwietnia 1993 r. w celu wzmocnienia nadzoru nad stosowaniem sankcji ONZ wobec Federacyjnej Republiki Jugosławii. Brało

w nich udział około dwustu urzędników celnych rozmieszczonych kolejno w Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech, w Macedonii, Chorwacji, na Ukrainie i w Albanii. Na koordynatora nadzoru sankcji, urzędującego w Brukseli, powołano włoskiego ambasadora Antonio Napolitano, który współpracował w wykonywaniu swych funkcji z Unią Europejską i UZE. Po zawarciu porozumienia pokojowego w Dayton i zawieszeniu przez Radę Bezpieczeństwa ONZ sankcji SAMs zostały zmniejszone, a po zniesieniu sankcji ich mandat został przedłużony tylko do 30 września 1996 r.

Wszystkie przedstawione wyżej misje KBWE/OBWE w terenie stanowią operacje pokojowe różniące się od tradycyjnego rozumienia *peacekeeping*. Zgodnie z ogólnym mandatem zawartym w rozdziale III Dokumentu Helsińskiego z 1992 r. przybierają one różne - często oryginalne - formy, ale jak dotychczas nie wystąpiły w przewidzianej w owym dokumencie formie dyslokacji wojskowych kontyngentów pokojowych w regionach ogarniętych konfliktem.²⁵

²⁵ Por. A.Hałaciński, *Misje długoterminowe OBWE*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 1995, s.166-167.

OBWE przygotowuje jednak pierwszą operację typu *peacekeeping* w Górnym Karabachu. Kiedy wysiłki dyplomatyczne powołanej w marcu 1992 r. tzw. Grupy Mińskiej (składającej się z przedstawicieli Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Czechosłowacji, Francji, Niemiec, Włoch, Rosji, Szwecji, Turcji i USA) nie doprowadziły do zakończenia toczącego się w tamtym rejonie krwawego konfliktu etnicznego, Komitet Wysokich Przedstawicieli KBWE zalecił 16 września 1994 r. zbadanie możliwości zorganizowania wielonarodowych sił pokojowych na podstawie mandatu sformułowanego we wspomnianym Dokumentie Helsińskim. Prace przygotowawcze prowadziła specjalnie powołana w tym celu Grupa Planowania Wysokiego Szczebla (HLPG). W lipcu 1995 r. Grupa przedłożyła Urzędującemu Przewodniczącemu koncepcję wielonarodowej misji pokojowej w Górnym Karabachu, na którą składałby się kontyngent liczący około 3 tys. głównie wojskowych. Warunkiem wstępnym zorganizowania operacji było zawarcie przez strony konfliktu (Armenia, Azerbejdżan i Górny Karabach) politycznego porozumienia, do czego starała się doprowadzić Grupa Mińska i współpracujący z nią, ustanowiony 10 sierpnia 1995 r., osobisty przedstawiciel Urzędującego Przewodniczącego (którym od 1 stycznia 1997 r. jest polski ambasador Andrzej Kasprzyk). Jak dotychczas takiego porozumienia nie osiągnięto, w związku z tym pierwsza operacja OBWE typu *peacekeeping* nie może być uruchomiona.²⁶

Od lutego 1994 r. toczy się dyskusja nad propozycją Rosji, która zabiega o uzyskanie ogólnego mandatu OBWE oraz materialnego wsparcia dla swoich operacji pokojowych, w niektórych przypadkach prowadzonych pod auspicjami Wspólnoty Niepodległych Państw przy współpracy z niektórymi jej członkami. Rosja zaproponowała, aby rola OBWE polegała na ograniczonej kontroli, która w pewnych przypadkach nawet nie musiałaby wymagać obecności jej obserwatorów na miejscu. Oznaczałoby to w praktyce pozbawienie nadzoru nad prowadzonymi przez WNP operacjami, a przez to osłabienie roli OBWE jako mediatora między walczącymi stronami. Chociaż niektóre państwa zachodnie wykazują zainteresowanie rosyjską ofertą, to zważywszy na negatywne doświadczenia z poczynaniami Moskwy podczas konfliktów w Górnym Karabachu, Gruzji i Tadżykistanie, nie są jednak gotowe udzielić Rosji bezwarunkowego poparcia. Istnieją uzasadnione obawy, że wykorzystując uzyskane ze strony OBWE polityczne wsparcie dla swoich działań, kraj ten w praktyce zmierza do usankcjonowania doktryny swojej „szczególnej odpowiedzialności” za losy stabilności i pokoju na obszarze byłego ZSRR. Szczególnie sąsiedzi Rosji: państwa bałtyckie, Norwegia, Polska, Turcja

²⁶ Problem ten wieloaspektowo jest naświetlony w specjalnej sekcji kwartalnika „*Security Dialogue*”, no. 1, March 1996, s.87-103.

i Ukraina wykazują dużą podejrzliwość i domagają się daleko idących gwarancji co do prawidłowego użycia sił rosyjskich na mocy ścisłego mandatu i pod nadzorem OBWE.²⁷

2.2. Stabilizowanie ładu wojskowego

W latach 90. szeroko podzielana jest opinia, że ryzyko wybuchu dużego konfliktu zbrojnego na skalę ogólnoeuropejską znacznie zmalało w porównaniu z przednią dekadą. W związku z tym główne znaczenie dla utrzymania pokoju w Europie przypisywane jest dwóm aspektom bezpieczeństwa militarnego: zwiększaniu przejrzystości co do intencji i potencjałów wojskowych oraz kontynuowaniu redukcji sprzętu i personelu sił zbrojnych. W odniesieniu do tych dziedzin poszukuje się tzw. środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (CSBMs) oraz tworzy szczegółowe i skomplikowane procedury weryfikacyjne nakierowane na zwiększenie przejrzystości oraz przewidywalności rozmieszczenia i ruchów sił zbrojnych.

OBWE jest strukturą zorientowaną na mechanizmy dyplomatyczne, toteż głównymi przejawami jej działalności w sprawach militarnych jest procedura dyskusyjna o tzw. nietypowej działalności wojskowej lub działalności wojskowej o niebezpiecznym charakterze („mechanizm berliński”) i pełnienie funkcji „politycznego strażnika” przestrzegania i realizacji zawartych porozumień: Traktatu o siłach konwencjonalnych (CFE i CFE IA), kolejnych generacji CSBMs (zawartych w Dokumencie Końcowym Konferencji Sztokholmskiej

²⁷ R.Allison, *Peacekeeping in the Soviet Successor States*, Chaillot Paper 18, November 1994, s.48-49; J.M.Nowak, op.cit., s.144-145. Na temat oficjalnego stanowiska Rosji zob. V.Shustov (Russian ambassador to the Permanent Council of the OSCE), *Peace-keeping in the CSCE: The Russian View*, „Helsinki Monitor”, vol. 5, no. 2 1994, s.7-10; Y.V.Ushakov, *Perspectives for the CSCE. A View from Russia*, „Studia diplomatica”, vol. XLVII, no. 4 1994, s.113-119. Szerzej zob. *Russia and International Peacekeeping*, ed. G.Flikke, NUPI Report, no. 206, Oslo 1996; M.R.Lukas, *Russia and the Commonwealth of Independent States: The Role of the CSCE*, „Helsinki Monitor”, vol. 5, no. 4 1994, s.5-37; V.Baranovsky, *Russian Foreign Policy Priorities and Euroatlantic Multilateral Institutions*, „The International Spectator”, no. 1, January-March 1995, s.33-50; *Od konfliktów do współpracy*, red. J.Kukulka, L.Lukaszuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1997, s.15-34; *Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS*, ed. S.N.MacFarlane, O.Thraenert, Centre for International Relations, Queen's University, Kingston 1997; D.Trenin, *Peacemaking in the Regions of Former USSR: Prospects for Cooperation w: Peacekeeping Challenges to Euro-Atlantic Security*, ed. E.Gilman, D.E.Herold, NATO Defense College Monograph Series no. 2, Rome 1994, s.161-170; I.Toporovski, *La communauté des États indépendents et le maintien de la paix*, „Relations internationales et stratégiques”, no 13, printemps 1994, s.126-137; M.Mihalka, *Nagorno-Karabakh and Russian Peacekeeping: Prospects for a Second Dayton*, „International Peacekeeping”, vol. 3, no. 3, Autumn 1996, s.16-32.

i Dokumentach Wiedeńskich z 1992 i 1994 r.) oraz Traktatu otwartych przestworzy.²⁸

Nad przestrzeganiem reżimu ustanowionego Traktatem CFE czuwa Wspólna Grupa Konsultacyjna (JCG). Sprawami realizacji porozumień o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa zajmują się Doroczne Spotkania Oceniające Implementację (AIAMs), które poszukują środków zapewniających pełną realizację zobowiązań w sprawie CSBMs oraz formułują zadania dla tzw. Forum Współpracy na Rzecz Bezpieczeństwa. M.in. przed „szczytem” budapeszteńskim w 1994 r. poszerzono ramy kontroli zbrojeń, zakładając równoległe prowadzenie rokowań w sprawie regionalnej kontroli zbrojeń w Europie oraz kontynuację szerokiego podejścia do kwestii kontroli zbrojeń z udziałem wszystkich państw OBWE.²⁹ Opowiedziano się także za zwiększeniem udziału wspomnianego Forum w działaniach OBWE w zakresie zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów, a w konsekwencji - za praktyczną współpracą między Forum a Stałą Radą przy rozpatrywaniu bieżących zagadnień natury wojskowej. Kwestie związane ze stosowaniem Traktatu otwartych przestworzy, który formalnie nie został wynegocjowany w ramach KBWE, nadzoruje Komisja Konsultacyjna ds. Otwartych Przystworzy (OSCC). Działa ona na rzecz pogłębienia otwartości i przejrzystości w sprawach wojskowych na obszarze 27 państw-stron traktatu, należących do OBWE.

Organem dyskutującym nad sposobami realizacji przestrzegania przyjętych zobowiązań w dziedzinie wojskowej i wytyczającym nowe zadania czy też programy w zakresie kontroli zbrojeń jest Forum Współpracy na Rzecz Bezpieczeństwa. Od czasu swego powstania jest ono jedynym organem OBWE negocjującym nowe uzgodnienia z dziedziny kontroli zbrojeń i rozbrojenia, stanowiąc w pełni ogólnoeuropejską platformę, skupiającą wszystkie państwa kontynentu i pozostałych uczestników OBWE. Dotychczasowymi istotnymi

²⁸ Problematyka wojskowego wymiaru OBWE i działalności tej organizacji na rzecz stabilizowania ładu militarnego w Europie jest szeroko naświetlona w polskiej literaturze przedmiotu. Zob. np.: A.Towpik, *Nowy europejski ład wojskowy*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3 1993, s.53-66; J.M.Nowak, *Traktat CFE w systemie pojałtańskim*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 1994, s.87-108 oraz *Wyzwania i przyszłość kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie - polski punkt widzenia*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 1994, s.7-32; W.Kurzyca, *Polska a implementacja CFE*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 1994, s.33-46; M.Tabor, *System „otwartych przestworzy”: nowy wymiar budowy zaufania i bezpieczeństwa w: Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B.Bobrow, E.Haliżak, R.Zięba, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s.551-564. Zob. także Z.Lachowski, *Conventional arms control and security cooperation in Europe* oraz *The Vienna CSBMs in 1995*, „SIPRI Yearbook 1996”, s.709-744.

²⁹ Por. sceptyczne uwagi na temat podjętych prób regionalnej kontroli zbrojeń na Bałkanach i w rejonie Morza Bałtyckiego w: J.M.Nowak, *Regionalna kontrola zbrojeń w Europie (teoria i praktyka)*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1 1997, s.41-62.

osiągnięciami tego gremium są: Dokument Wiedeński 1994 rozszerzający dotychczasowe postanowienia o CSBMs; dokument o globalnej wymianie informacji zobowiązujący państwa uczestniczące do składania corocznie raportów o głównych rodzajach broni, systemach uzbrojenia i stanach osobowych oraz strukturach dowodzenia ich sił konwencjonalnych stacjonujących na własnym terytorium i poza granicami (obydwa dokumenty przyjęto 28 listopada 1994 r.); dokument o zasadach nierozprzestrzeniania broni jądrowej, chemicznej i biologicznej oraz transferu środków przenoszenia tych broni (przyjęty 3 grudnia 1994 r.); jak również omówiony na wstępie naszych rozważań Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa.

W ramach realizacji decyzji „szczytu” lizbońskiego OBWE z 21 stycznia 1997 r. Forum rozpoczęło negocjacje w sprawie adaptacji do nowych warunków postanowień Traktatu o siłach konwencjonalnych. W wyniku negocjacji, 23 lipca 1997 r. strony osiągnęły wstępne porozumienie przewidujące, że ich potencjał wojskowy nie zostanie zwiększony, a pułapy uzbrojenia będą miały charakter indywidualny, a nie jak dotychczas grupowy. Jednym z najtrudniejszych problemów do rozwiązania pozostaje sprawa limitów stacjonowania nowych jednostek sił zbrojnych na terenach, na których wcześniej nie przebywały.³⁰ Kwestia ta wiąże się z przetargiem między Rosją a państwami NATO o status militarny nowo przyjmowanych do Sojuszu Północnoatlantyckiego państw środkowoeuropejskich.³¹

³⁰ C.Hain-Cole, *Taking up the challenge of CFE Treaty adaptation*, „*NATO Review*”, vol. 45, no. 6, November-December 1997, s.16-19.

³¹ Dwaj autorzy amerykańscy największą rolę w tonowaniu obaw rosyjskich wobec rozszerzenia NATO przyznają właśnie OBWE patronującej rokowaniom nt. rewizji Traktatu CFE. Zob. E.A.Kolodziej, J.W.R.Lepingwell, *Reconstructing European Security: Cutting NATO Enlargement Down to Size*, „*Contemporary Security Policy*”, vol. 18, no. 1, April 1997, s.28-29. Na potrzebę uwzględniania obaw Rosji oraz innych państw nie przystępujących do NATO, jako na warunek powodzenia negocjacji w sprawie adaptacji Traktatu CFE zwraca uwagę czołowy ekspert niemiecki - zob. D.S.Lutz, *Security in Undivided Europe - Using NATO's Eastward Expansion as an Opportunity*, „*Review of International Affairs*”, no. 1057, 15 June 1997, s.19-20.