



## Kohabitacja z agresorem – Rosja w OBWE

Stefania Kolarz

Tygodnie poprzedzające spotkanie Rady Ministerialnej obradującej w Skopje 30 listopada i 1 grudnia stanowiły bezprecedensowe wyzwanie dla dalszego funkcjonowania organizacji. Było to spowodowane blokowaniem przez Rosję decyzji w sprawie wyboru jej przewodnictwa na 2024 r., obsadzenia najważniejszych stanowisk i ustalenia budżetu. Te problemy zostały rozwiązane tylko częściowo i można zakładać, że Rosja nadal będzie utrudniać działanie organizacji.

**Rosja w OBWE po ataku na Ukrainę.** [Agresja Rosji na Ukrainę jest naruszeniem](#) m.in. fundamentalnego dla organizacji Aktu końcowego KBWE i Paryskiej karty nowej Europy. Działania agresora są regularnie [potępiane przez najwyższych funkcjonariuszy OBWE i większość jej państw](#). W odpowiedzi Rosja krytykuje organizację jako zdominowaną przez państwa UE i NATO oraz nierealizującą celów, do których została powołana. Nie dąży jednak do jej opuszczenia, bo pozostając w OBWE, może wpływać na jej funkcjonowanie, które wymaga jednomyślności wszystkich jej członków.

Uczestnictwo Rosjan w pracach OBWE budzi w niej kontrowersje. Niektórzy członkowie krytykowali wydawanie im wiz przez Austrię, w której mieści się siedziba organizacji, inni – odmowę przez Polskę zgody na przyjazd Siergieja Ławrowa do Łodzi na spotkanie Rady Ministerialnej w ub.r. Macedonia Płn. zaprosiła go na obrady, argumentując, że jego obecność – po raz pierwszy w państwie NATO od początku pełnoskalowej agresji na Ukrainę – umożliwi podjęcie decyzji w sprawach kluczowych dla dalszego działania OBWE. Choć USA przyczyniły się do wypracowania rozwiązania, sekretarz stanu Antony Blinken opuścił Skopje przed przyjazdem Ławrowa. Decyzja Macedonii Płn. spowodowała też bojkot obrad ze strony ministrów spraw zagranicznych Ukrainy, państw bałtyckich i Polski (reprezentowali je ambasadorowie przy OBWE). Ławrow próbował wykorzystać uczestnictwo w spotkaniu do celów propagandowych, np. zapowiadał, że chęć odbycia z nim dwustronnych rozmów wyrazili przedstawiciele niektórych państw zachodnich. Jego obecność podkreśliła jednak raczej izolację Rosji w OBWE – prawdopodobnie spotkał się tylko

z ministrem spraw zagranicznych Armenii, a delegaci m.in. Czech, Rumunii i Ukrainy opuścili salę w trakcie jego wystąpienia.

**Decyzje Rady Ministerialnej w Skopje.** Rada potwierdziła porozumienie ambasadorów przy OBWE z 27 listopada br. w sprawie przyznania Malcie przewodnictwa w 2024 r. Zastąpiła ona Estonię, której kandydaturę zablokowały Rosja i Białoruś. Zaakceptowały Maltę jako państwo spoza NATO, któremu z powodu skromnych zasobów kadrowych trudno będzie sprawować aktywne przewodnictwo, tym bardziej że w kadencji 2023–2024 jest równocześnie członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Konsensus w sprawie mandatów czterech najwyższych funkcjonariuszy OBWE, tzw. top 4, udało się osiągnąć dopiero pod koniec obrad w Skopje. Wobec blokowania przez Rosję ich ponownego mianowania na trzy lata Macedonia Płn. zaproponowała przedłużenie ich kadencji o rok. Ostatecznie sekretarz generalna Helga Maria Schmid, szef Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Matteo Mecacci, wysoki przedstawiciel ds. mniejszości narodowych Kajrat Äbdirachmanow i przedstawiciel ds. wolności mediów Teresa Ribeiro będą sprawowali funkcje zaledwie 9 miesięcy dłużej, do 3 września 2024 r. Jest to rozwiązanie krótkoterminowe, ale dzięki niemu OBWE chwilowo uniknęła powtórzenia sytuacji z 2020 r., kiedy w związku z nieobsadzeniem stanowisk przez kilka miesięcy obowiązki top 4 pełnili ich formalni lub nieformalni zastępcy.

**Wyzwania dla OBWE.** OBWE nie ma realnych możliwości pociągnięcia Rosji do odpowiedzialności za łamanie zasad

## BIULETYN PISM

organizacji i utrudnianie jej prac, co zachęca to państwo do dalszych agresywnych i obstrukcyjnych działań. Uwidacznia to m.in. blokowanie przez Rosję przyjęcia budżetu na 2022 i 2023 r. oraz odmowa wpłat składek członkowskich. W Skopje państwa zgodziły się co do nowych kwot na 2024 r., ale Rosja zawetowała budżet z powodu jego „politycznej narracji”. Do czasu osiągnięcia konsensusu w tej sprawie OBWE będzie więc dalej działać w oparciu o miesięczne alokacje według budżetu na 2021 r. (ok. 140 mln euro – dla porównania budżet Rady Europy w 2023 r. wyniósł 479 mln euro). Stosowanie prowizorium umożliwi finansowanie wyłącznie instytucji i projektów już istniejących i nie uwzględni inflacji, co utrudnia prawidłowe funkcjonowanie OBWE, w tym prowadzenie polityki kadrowej. Pomocne jest sponsorowanie nowych inicjatyw i wydatków, co do których nie ma jednomyślności (np. program pomocy dla Ukrainy) przez grupy podobnie myślących państw. Choć jest to istotne wsparcie zwłaszcza dla beneficjentów tych programów, takie projekty formalnie nie są działaniami OBWE.

Antagonistyczna postawa Rosji prowadzi też do impasu w procesach pokojowych pod egidą OBWE w sprawie Abchazji, Osetii Południowej, Naddniestrza, a także do [marginalizacji Grupy Mińskiej zajmującej się konfliktem w Górskim Karabachu](#). Wiąże się to z brakiem zaufania między rozmówcami i unikaniem przez zaangażowane państwa, np. USA, kontaktów z Rosją, by nie legitymizować jej jako działającego w dobrej wierze mediatora. Szkodzenie przez Rosję działaniom stabilizacyjnym OBWE przejawia się też w zablokowaniu przedłużenia mandatu jej misji na Ukrainie, nielegalnym przetrzymywaniu trzech członków jej personelu od kwietnia 2022 r. i zajęciu ok. 70 pojazdów misji.

Ukraina domaga się usunięcia Rosji z OBWE. Poza ONZ jest to jednak jedyna organizacja zapewniająca forum dialogu państw zachodnich z Rosją, dlatego propozycji nie popierają inni członkowie OBWE ani jej funkcjonariusze. Zawieszenie lub wyrzucenie Rosji nie rozwiązałoby problemów organizacji i nie usunęłyby zagrożenia stwarzanego przez to państwo dla europejskiego bezpieczeństwa. Blokować decyzje OBWE, w tym dotyczące członkostwa Rosji, mogłaby wówczas Białoruś (w październiku oba państwa podkreśliły koordynowanie stanowisk i działań w organizacji). Członkostwo Rosji umożliwia wywieranie na nią presji politycznej, wciąż możliwe jest też np. badanie i dokumentowanie przez OBWE naruszeń praw człowieka, a po zakończeniu wojny – skorzystanie z doświadczenia organizacji w procesie pokojowym.

**Wnioski i perspektywy.** Państwa OBWE, poza Rosją, zgadzają się co do potrzeby istnienia organizacji, m.in. jako

platformy kontaktów państw niebędących sojusznikami i [wspierania przemian politycznych na Bałkanach i w Azji Środkowej](#). W tym zakresie OBWE uzupełnia kompetencje UE i NATO. Wyzwaniem pozostaje kontynuacja jej działań. Ustępstwo wobec Rosji w postaci zaproszenia Ławrowa do Skopje i zastąpienia kandydatury Estonii jest połowicznym rozwiązaniem. Organizacja uniknęła jednoczesnego braku przewodnictwa i sekretarza generalnego, co sparaliżowałoby jej funkcjonowanie, ale wypracowane rozwiązania są prowizoryczne. Zamiast skupić się na meritum, państwa będą zmuszone kontynuować dyskusję na tematy organizacyjne – budżetu i obsadzenia najważniejszych stanowisk. Wobec powierzenia Malcie przewodnictwa w OBWE na ostatnią chwilę szczególnie ważna przy planowaniu działań będzie dla niej współpraca w ramach Trojki z jej poprzednikiem i następcą. Ponieważ już w 2021 r. ustalono, że Finlandia będzie sprawowała przewodnictwo w 2025 r. w związku z 50-leciem podpisania Aktu końcowego z Helsinek, wraz z Macedonią Płn. może być cennym wsparciem dla Malty.

Rosja będzie nadużywać zasady konsensusu, zachęcona ustępkami i różnicami podejść do kontaktów z nią między państwami OBWE, w tym członkami NATO i UE, które osłabiają ich reakcje na jej działania. Podejmowanie decyzji w OBWE będzie odbywało się poprzez poszukiwanie najmniejszego wspólnego mianownika, na zasadzie braku sprzeciwu zamiast zgody i w efekcie za cenę kolejnych koncesji na rzecz agresora. Wobec stanowczego potępienia rosyjskiej agresji i obstrukcji działalności OBWE ryzyko legitymizowania tych działań przez współdziałanie z nią w ramach organizacji wydaje się jednak niewielkie. Aby OBWE nie była instrumentalnie wykorzystywana do szerszenia przez Rosję propagandy na użytek wewnętrzny i międzynarodowy, konieczne jest nieustanne przypomnianie o konieczności przestrzegania przez nią prawa międzynarodowego i wzywanie do zaprzestania naruszeń. By dystansować się od agresora bez blokowania OBWE, Polska może zgłaszać tzw. *interpretative statements* – wyjaśnienia do wspólnie podejmowanych decyzji, że współdziałanie nie oznacza legitymizacji naruszeń dokonywanych przez Rosję. Może też zachęcać do takiego działania pozostałe państwa OBWE. Warte rozważenia jest też większe zaangażowanie państw Kaukazu Płd. oraz Azji Środkowej w przyłączanie się do wspólnych oświadczeń i inicjatyw państw UE, a w dalszej perspektywie w kierowanie OBWE, co może ułatwić osiągnięcie konsensusu w sprawie top 4.