

Rada Ministerialna OBWE w Skopje: ustępstwa w imię zachowania instytucji

Jakub Graca, Witold Rodkiewicz

W dniach 30 listopada – 1 grudnia w stolicy Macedonii Północnej odbyło się doroczne posiedzenie Rady Ministerialnej OBWE. Ze względu na uczestnictwo ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa szefowie MSZ pięciu państw zbojkotowali obrady (Litwa, Łotwa, Estonia, Ukraina i Polska) i państwa te były reprezentowane przez niższej rangi dyplomatów. Aby uniknąć spotkania z rosyjskim ministrem, także amerykański sekretarz stanu Antony Blinken nie wziął udziału w obradach, złożył za to krótką wizytę w Skopje w przeddzień posiedzenia (29 listopada). Rada uzgodniła ostateczne powierzenie przewodnictwa w organizacji na rok 2024 Malcie (zamiast aspirującej do tej roli Estonii) i przedłużyła na dziewięć miesięcy wygasające w tym roku kadencje czterech wysokich rangą urzędników (sekretarza generalnego, wysokiego komisarza ds. mniejszości narodowych, przedstawiciela ds. wolności mediów i dyrektora Biura ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka). Rosja i Białoruś po raz trzeci zablokowały natomiast przyjęcie nowego, rocznego budżetu (OBWE funkcjonuje obecnie na podstawie prowizorium budżetowego, co nie pozwala na inicjowanie nowych projektów).

Komentarz

- Dla Ławrowa była to pierwsza od rozpoczęcia przez Rosję pełnoskalowej wojny przeciw Ukrainie w lutym 2022 r. okazja do wystąpienia na forum Rady OBWE. W ubiegłym roku rotacyjnym przewodniczącym i organizatorem posiedzenia w Łodzi była Polska, która odmówiła wówczas wydania wiz członkom rosyjskiej delegacji objętym sankcjami UE (w tym Ławrowowi). Macedonia Północna podjęła jednak inną decyzję pod wpływem posunięć USA i kluczowych państw zachodnioeuropejskich, które zgodziły się na wjazd do UE i na wystąpienie Ławrowa na spotkaniu Rady, prawdopodobnie w zamian za zgodę Rosji na powierzenie przewodnictwa w 2024 r. Malcie oraz na przedłużenie o dziewięć miesięcy wygasających w tym roku kadencji czterech urzędników (decyzje w OBWE zapadają jednomyślnie). Część państw zachodnich uznaje za konieczne, nawet za cenę ustępstw wobec Rosji, by zachować OBWE jako jedyną istniejącą wielostronną platformę ewentualnego prowadzenia w przyszłości dialogu z tym państwem. W celu przyjęcia delegacji z Moskwy rząd w Skopje zniósł na trzy dni zakaz lotów z Rosji – choć i tak jej przedstawiciele musieli lecieć okrężną trasą nad Turcją i Grecją, gdyż Bułgaria odmówiła udostępnienia swojej przestrzeni powietrznej. Jednocześnie, otwierając posiedzenie Rady, minister spraw zagranicznych Macedonii Północnej Bujar Osmani jednoznacznie wyraził swoje poparcie dla Ukrainy, sprzeciw wobec powrotu do tzw. *business as usual* z

Rosją oraz zamiar wykorzystania OBWE jako instrumentu pociągnięcia Moskwy do prawnej i politycznej odpowiedzialności za wojnę przeciwko Ukrainie.

- Minister Ławrow wykorzystał swój udział w spotkaniu do wygłoszenia przemówienia mającego na celu ośmieszenie zachodniej dyplomacji. Mimo pogwałcenia przez Kreml podstawowych zasad prawa międzynarodowego i reguł OBWE państwa zachodnie musiały pójść na ustępstwa wobec Rosji, aby uzyskać jej zgodę na dalsze funkcjonowanie organizacji, wybór państwa przewodniczącego na 2024 r. (Rosja sprzeciwiła się kandydaturze Estonii) i na przedłużenie mandatu jej najwyższych rangą urzędników. Pozostawanie w OBWE daje Moskwie dodatkowe możliwości szerzenia swojej propagandy, czego najlepszym przykładem była konferencja prasowa Ławrowa po zakończeniu obrad, oraz wykorzystywania przez nią różnic, które panują w obozie państw zachodnich odnośnie do celów i metod polityki, jaką należy prowadzić względem Rosji. Inną taktyczną korzyścią jest uwikłanie dyplomacji zachodniej w zabierające czas i energię wysiłki i negocjacje, aby utrzymać formalne istnienie organizacji.
- Wypowiedzi przedstawicieli USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji na sesji Rady Ministerialnej w Skopje pokazują, że państwa te nadal traktują OBWE jako forum dialogu i współpracy państw w obszarze euroatlantyckim, które powinno przetrwać rosyjską agresję wobec Ukrainy. Minister spraw zagranicznych Niemiec Annalena Baerbock wezwała, aby nie pozwolić Rosji na zniszczenie organizacji. Brytyjski sekretarz stanu ds. sił zbrojnych James Heappey zwrócił uwagę na kluczową rolę, jaką OBWE – poprzez tzw. mechanizm moskiewski – odegrała w zbadaniu rosyjskich zbrodni na Ukrainie. W podobnym tonie przemawiała francuska sekretarz stanu ds. europejskich Laurence Boone. Asystent sekretarza stanu USA James O'Brien, który zastępował Blinkena na sesji Rady, potępił w swoim wystąpieniu rosyjską agresję na Ukrainę i zasugerował, że Rosja i (w domyśle) Białoruś znajdują się poza „cywilizowaną społecznością”. Jednocześnie dla Stanów Zjednoczonych OBWE stanowi forum dyskusji o bezpieczeństwie szerszego obszaru euroatlantyckiego z uwzględnieniem Rosji, Kaukazu Południowego i Azji Centralnej. Waszyngton uważa, że doraźnie organizacja może być wykorzystana do wyeksponowania i udokumentowania rosyjskich zbrodni na Ukrainie. Długoterminowo przyczyniać się zaś może do promowania demokracji, rządów prawa i praw człowieka – także w Rosji, kiedy powróci ona na drogę współpracy, na co zwrócił uwagę w swoim przemówieniu Michael Carpenter, ambasador USA przy OBWE.
- Powstanie OBWE w 1995 r. miało na celu stworzenie ram i zasad współpracy w sferze bezpieczeństwa, gospodarki i praw człowieka na obszarze obejmującym Europę, Stany Zjednoczone i Kanadę oraz azjatyckie państwa b. ZSRR. Jej skuteczność od początku była ograniczona, ponieważ Rosja i Zachód wychodziły z fundamentalnie odmiennych założeń i stawiały sobie przeciwstawne cele. Zachód liczył na to, że organizacja będzie służyła jako mechanizm „socjalizacji” Rosji, tzn. stopniowej akceptacji przez nią pozimnowojennego porządku bezpieczeństwa w Europie. Dla Moskwy członkostwo w OBWE było natomiast instrumentem do rewizji tego porządku i odzyskiwania przez Rosję mocarstwowego statusu. Celem Kremla było przekształcenie organizacji w system zbiorowego bezpieczeństwa przy likwidacji lub znacznym osłabieniu sojuszy wojskowych, takich jak NATO, oraz przy utworzeniu stref wpływów – z państwami posowieckimi jako obszarem wyłącznego oddziaływania Moskwy, w szczególności w

kwestiach dotyczących bezpieczeństwa. W miarę wychodzenia Rosji z systemowej zapaści, w jakiej znajdowała się ona w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, Kreml w ramach OBWE coraz śміielej wykorzystywał zasadę konsensusu w celu blokowania działań w wymiarze dotyczącym demokratyzacji i praw człowieka (sfera aktywności ODIHR). W obszarze bezpieczeństwa przełomowym momentem było zawieszenie przez Moskwę udziału w wynegocjowanej w ramach OBWE i podpisanej w 1999 r. tzw. zmodyfikowanej jednocześnie wersji traktatu ograniczającego zbrojenia konwencjonalne w Europie (tzw. CFE-2). Inwazja Rosji na Ukrainę pokazała bezużyteczność OBWE jako mechanizmu bezpieczeństwa europejskiego. Nic nie wskazuje na to, aby organizacja była w stanie wypełniać swoją misję mimo formalnego „sukcesu” ministerialnego spotkania, polegającego na uzgodnieniu kandydatury Malty jako państwa przewodniczącego OBWE w 2024 r. oraz przedłużeniu na dziewięć miesięcy kadencji kluczowych urzędników organizacji.