

Ryszard Zięba

prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-1225-7017

POLSKA W OBWE

Motywy zaangażowania

Motywy zaangażowania się Polski po 1989 r. w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) można – z dzisiejszej perspektywy – sprowadzić do pięciu podstawowych dążeń:

- 1) stworzenia systemu kooperatywnego bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie;
- 2) zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów;
- 3) umacniania i promocji wartości demokratycznych;
- 4) stabilizowania stosunków z sąsiadami;
- 5) kształtowania korzystnego ładu wojskowego w Europie.

Załamanie się systemu realnego socjalizmu w Polsce, a następnie w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, zapoczątkowało proces erozji bloku wschodniego, prowadzący do rozpadu jego podstawowej struktury – Układu Warszawskiego. Przed nowymi elitami politycznymi, obejmującymi władzę w państwach regionu, stanął poważny problem – jak przebudować system międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa ich krajów, tak aby groźba „próżni bezpieczeństwa” w tej części Europy nie stała się trwałą rzeczywistością.

Polscy politycy wywodzący się z opozycji demokratycznej, dążąc do likwidacji Układu Warszawskiego, który ograniczał niezależność państw

środkowoeuropejskich, kierowali się idealizmem liberalnych koncepcji, które preferowały tworzenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Idee te ułatwiały realizację demokratycznych przemian ustrojowych, a w polityce zagranicznej skłaniały do odrzucania realistycznego paradygmatu opierania bezpieczeństwa na sile wojskowej i będących jej multiplikacją sojuszach militarnych. Odrzucając Układ Warszawski, państwa Europy Środkowej nie były przekonane, że mający zimnowojenny rodowód Sojusz Północnoatlantycki przetrwa, tym bardziej, że w tym samym czasie na Zachodzie toczyła się debata na temat celowości istnienia NATO w sytuacji, gdy znikął jego przeciwnik w postaci bloku wschodniego i ZSRR; pojawiały się również opinie opowiadające się za stworzeniem regionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie na podstawie KBWE lub Unii Zachodnioeuropejskiej, albo też obu organizacji łącznie.

Od szczytu NATO w Rzymie w listopadzie 1991 r. państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego oficjalnie lansowały koncepcję kooperatywnego bezpieczeństwa, czyli utrzymania i wzmocnienia systemu wzajemnie uzupełniających się i ściśle ze sobą współdziałających instytucji (*interlocking institutions*), a więc systemu pluralistycznego, w którym przewidziano istotną rolę dla KBWE. Rola ta miała być tym większa, że KBWE zappełniałaby lukę na obszarze, z którego znikły struktury bloku wschodniego (Układ Warszawski i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej). Pomysłowi sprzyjał ponadto fakt, że właśnie w procesie KBWE próbowano jeszcze w warunkach podziału Europy realizować koncepcję bezpieczeństwa kooperatywnego. Na początku lat 90. XX w. państwa zachodnie, odwrotnie niż to czyniły w czasie zimnej wojny, zaczęły „dowartościowywać” znaczenie KBWE. W tej sytuacji Polska i inne państwa środkowoeuropejskie zajęły podobną postawę. W wystąpieniach programowych w Sejmie minister spraw zagranicznych RP, Krzysztof Skubiszewski, opowiadał się za ideą kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie, w którym KBWE miałyby stanowić jeden z kluczowych – obok rozszerzonych o państwa środkowoeuropejskie NATO, Wspólnoty Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej – lecz nie nadrzędny element. Zdaniem ministra Skubiszewskiego w Europie w ramach KBWE powinien powstać system bezpieczeństwa oparty na współdziałaniu z istniejącymi organizacjami, w tym z NATO i Unią Zachodnioeuropejską¹. W styczniu 1993 r. szef polskiej dyplomacji powiedział, że celem Polski było przystąpienie do NATO, a miesiąc później, że KBWE będzie odgrywać istotną rolę szczególnie przez 10–15 następnych lat, czyli do czasu ustabilizowania się sytuacji w regionie

¹ *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991 – Exposé sejmowe ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego, Warszawa 27 czerwca 1991 / The Foreign Policy of the Republic of Poland in 1991 – Sejm Expose of the Polish Foreign Minister – Krzysztof Skubiszewski, Warsaw, June 27, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1, s. 46.*

i zbliżenia Polski do instytucji zachodnioeuropejskich². Rzeczywiście po kilku latach, kiedy Polska została przyjęta do NATO, KBWE straciła na znaczeniu w polskiej polityce bezpieczeństwa.

Stanowisko Polski w sprawie instytucjonalizacji strukturalnej KBWE

W pierwszych latach po zakończeniu zimnej wojny Polska bardzo aktywnie angażowała się na rzecz instytucjonalizacji strukturalnej KBWE. Jej sztandarową propozycją w tym zakresie, zgłoszoną w styczniu 1990 r. przez premiera Tadeusza Mazowieckiego, było utworzenie stałej Rady Współpracy Europejskiej, jako forum dialogu między wszystkimi państwami uczestniczącymi w procesie KBWE i wspólnotami integracyjnymi. Proponowana rada miała być głównym organem konsultacyjnym oraz koordynującym i organizującym współpracę: polityczną, wojskową, gospodarczą, ekologiczną i w sprawach humanitarnych, w celu zwiększenia skuteczności postanowień KBWE³. Na pierwszym pozimnowojennym szczycie KBWE w Paryżu, w dniach 19–21 listopada 1990 r., zapoczątkowano tworzenie jej organów, ale polska propozycja nie została przyjęta. Natomiast podjęto decyzję o ustanowieniu Biura Wolnych Wyborów, które usytuowano w Warszawie. W styczniu 1992 r. organ ten przekształcono w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) i uczyniono główną instytucją realizującą postanowienia tzw. wymiaru ludzkiego KBWE. W ten sposób aktywność Polski została skierowana na wschodnich sąsiadów w celach promowania norm i wartości KBWE.

Na początku lat 90. XX w. proces KBWE zaczął ewoluować w kierunku prowadzącym do przekształcenia go w regionalną organizację międzynarodową. Oficjalnie KBWE została uznana na kolejnym szczycie w Helsinkach w lipcu 1992 r. za organizację regionalną (*regional arrangement*) w rozumieniu rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych. Oznaczało to, że właśnie ta organizacja miała jako pierwsza zajmować się powstającymi konfliktami zagrażającymi stabilności i bezpieczeństwu w strefie euroatlantyckiej. W następnym roku Rosja zaczęła się domagać wzmocnienia KBWE w celu uczynienia z niej głównej organizacji bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Z dniem

² *Problemy polityki zagranicznej u progu roku 1991 – Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego w Sejmie, Warszawa, 14 lutego 1991 r. / Foreign policy issues at the start of 1991 – address of the Polish foreign minister Krzysztof Skubiszewski in the Sejm, Warsaw, February 14, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1, s. 28.*

³ *Exposé premiera RP Tadeusza Mazowieckiego w Sejmie (fragment dotyczący polskiej polityki zagranicznej), Warszawa, 18 stycznia 1990 r. / Sejm Exposé by the Polish Prime Minister Tadeusz Mazowiecki (an excerpts on Polish foreign policy) – Warsaw, January 18, 1990, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1991, t. 47, nr 1, s. 13.*

1 stycznia 1995 r. KBWE została przemianowana na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Powstanie OBWE poprzedził spór w połowie 1994 r. – Rosja i Francja domagały się nadania podstawy formalnoprawnej tej organizacji; bliską temu stanowisku propozycję – utworzenia organu koordynacyjnego – zgłaszały RFN i Szwajcaria. Głównym oponentem tych propozycji, a więc rzeczywistego wzmocnienia i dalszej instytucjonalizacji OBWE, czyli zwolennikiem utrzymania luźnego jej charakteru, były Stany Zjednoczone. Polska popierała amerykański punkt widzenia, optując za ewolucją OBWE w kierunku organizacji komplementarnej wobec innych euroatlantyckich i europejskich instytucji bezpieczeństwa. Takie stanowisko Warszawy wynikało z obawy, aby wzmocniona OBWE nie stała się organizacją nadrzędną, mogącą uniemożliwić bądź zrelatywizować rozszerzenie NATO.

Na szczycie OBWE w Lizbonie w grudniu 1996 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski, podkreślając znaczenie OBWE w procesie umacniania bezpieczeństwa europejskiego, zapowiedział, że Polska jako przewodniczący w 1998 r. będzie starać się o realizację trzech następujących zadań:

- 1) zapobiegania konfliktom;
- 2) umacniania nowego ładu polityczno-wojskowego w Europie, włączając w to kontrolę zbrojeń;
- 3) umacniania instytucji demokratycznych i ochrony praw człowieka.

Przewodniczący polskiej delegacji dodał, że OBWE powinna zwiększyć swoje zadania w zakresie promowania dialogu i ochrony wartości demokratycznych przy lepszym wykorzystaniu w tym celu warszawskiego ODIHR; zadeklarował efektywne przewodnictwo Polski w OBWE z tego względu, że było ono świadomym wyborem dokonany w czasie przygotowywania się do uczestnictwa w strukturach euroatlantyckich; taka decyzja – jak mówił – miała pozwolić Polsce przyczynić się do umacniania szeroko rozumianej stabilności w Europie⁴.

Polska nie popierała rosyjskich propozycji wzmocnienia OBWE, choć w znacznej części były one aprobowane przez niektóre państwa zachodnie, takie jak Francja, Szwajcaria, Niemcy i Holandia, a nawet werbalnie częściowo wspierane przez USA. Wynikało to z obawy, aby przez nadanie statusu prawnego OBWE nie doprowadzić do przyznania jej nadrzędnej roli wobec zachodnich struktur bezpieczeństwa, o przyjęcie do których Polska właśnie się ubiegała. Do głównych starć dyplomatycznych z Rosją dochodziło w trakcie zaproponowanej przez Moskwę debaty na forum KBWE nad modelem wspólnego i wszechstronnego bezpieczeństwa europejskiego w XXI w.

Przebieg tej debaty odzwierciedlał podziały istniejące w łonie OBWE. W rezultacie trwających blisko pięć lat rozmów, na szczycie w Istambule

⁴ *Statement by Mr. Aleksander Kwaśniewski, President of the Republic of Poland at the OSCE Summit in Lisbon, 3rd December 1996, „Materials and Documents” 1996, Vol. 5, No. 12, s. 1311.*

w listopadzie 1999 r. przyjęto Kartę bezpieczeństwa europejskiego. Nie powtórzono używanego jeszcze na szczycie OBWE w Lizbonie (grudzień 1996 r.) sformułowania o „centralnym” charakterze tej organizacji. Uzgodniono formułę, że OBWE jest podstawową organizacją pokojowego rozstrzygnięcia sporów w regionie i kluczowym instrumentem wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i rehabilitacji pokonfliktowej oraz inkluzyjną i kompleksową organizacją konsultacji, podejmowania decyzji i współpracy w swoim regionie⁵. W gruncie rzeczy było to zwycięstwo formuły proponowanej przez NATO od 1991 r.; po jego rozszerzeniu o Polskę, Czechy i Węgry w marcu 1999 r. znaczenie OBWE zostało mocno zredukowane.

Polska uczestniczyła w funkcjonowaniu wszystkich mechanizmów KBWE/OBWE, a więc mechanizmu politycznego, „wymiaru ludzkiego”, ekonomicznego i ekologicznego, w dialogu rozbrojeniowym, mechanizmie antykryzysowym, a także w utworzeniu mechanizmu koncyliacji i arbitrażu oraz dyplomacji wczesnego ostrzegania⁶.

Polska należy do państw, które były przeciwne zgłoszonej w czerwcu 2008 r. propozycji prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa w sprawie rekonstrukcji „europejskiej architektury bezpieczeństwa”⁷. Dlatego opowiedziała się za jej skierowaniem na forum OBWE i uczestniczyła w „procesie z Korfu”, który został zainaugurowany na greckiej wyspie w dniach 27–28 czerwca 2009 r. Polska „uważała, że w centrum uwagi powinno pozostać wzmocnienie OBWE, ale głównie w dziedzinie zapobiegania i rozwiązywania konfliktów, poprzez m.in. niezbędną modyfikację istniejących i – tam, gdzie to okaże się potrzebne – stworzenie nowych mechanizmów oraz utrzymanie roli Organizacji jako forum konsultacji w sprawach bezpieczeństwa europejskiego. Proces z Korfu nie przybliżył państw uczestniczących w OBWE do stworzenia „wspólnoty bezpieczeństwa”; okazał się jałowym dialogiem, który nie miał szans powodzenia w warunkach zaostrzającej się konfrontacji między Zachodem a Rosją po wojnie gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 r. Po tym wydarzeniu, które stanowiło rażące naruszenie zasad i norm OBWE, proces paneuropejski stracił na znaczeniu.

Malejące znaczenie OBWE dla Polski

Uczestnictwo w OBWE, jakkolwiek nie stanowi priorytetu polskiej polityki zagranicznej, daje jednak duże możliwości udziału w budowaniu tzw. miękkich gwarancji bezpieczeństwa (takich jak: wczesne ostrzeganie, zapobieganie kon-

⁵ *Charter for European Security*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Istanbul, November 1999.

⁶ Szerzej zob. R. Zięba, *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*, Springer, Cham 2020, s. 236–239.

⁷ P. Grudziński, J. Pietrusiewicz, *Building a Modern Security Community in the Area from Vancouver to Vladivostok*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2001, t. 19, s. 54–55.

fliktom, rozwiązywanie kryzysów i budowanie pokoju po konflikcie), promowania wartości demokratycznych i zarazem propagowania Polski za granicą, zbliżenia z członkami Wspólnoty Niepodległych Państw oraz utrwalania korzystnego ładu wojskowego w Europie. Przemawia za tym rozwój instytucjonalny i wzrost roli tej organizacji w kształtowaniu nowego ładu europejskiego. Było to tym ważniejsze i łatwiejsze do realizacji, że Polska w latach 1997–1999 uczestniczyła w tzw. trójce kierowniczej OBWE.

OBWE, pomimo nieskuteczności ujawnionej w czasie wojen w byłej Jugosławii i na Kaukazie, zyskała przejściowo na znaczeniu w procesie rozszerzania NATO jako ważna instytucja dialogu oraz współpracy z Rosją i innymi państwami, które nie zostały zaproszone do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Działo się tak głównie za sprawą czołowych państw zachodnich, które rozszerzając swój sojusz, starały się respektować interesy państw poradzieckich poprzez zapewnienie im udziału w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa europejskiego. Próbując zapobiec odrodzeniu politycznego podziału Europy, państwa zwiększyły swoją aktywność w ramach OBWE i zaproponowały jej dalszą instytucjonalizację. Jednak reprezentując koncepcję *interlocking institutions*, w rzeczywistości orientowały się na dominację NATO, a nie OBWE. Jak wskazuje ekspert niemiecki, tezę tę potwierdza zapis zawarty w Studium o rozszerzeniu NATO; jest w nim mowa o tym, że OBWE będzie pomagać zjednywać te państwa, które prawdopodobnie (w dającej się przewidzieć przyszłości lub w ogóle) nie przystąpią do Sojuszu Północnoatlantyckiego⁸.

Z kolei kraje Europy Środkowej – a wśród nich Polska – zrozumiały, że aktywny udział w OBWE okazał się jednym z czynników warunkujących perspektywy ich wejścia do struktur europejskich i euroatlantyckich. Tak więc wybierając na początku lat 90. prozachodnią opcję polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, musiały prowadzić równocześnie – funkcjonalnie z nią związaną, bądź wręcz warunkującą ją – politykę przejściowego wzmocnienia KBWE, jako najszerszej struktury euroatlantyckiej. Realizując scenariusz szybkiego wejścia do NATO, elity kierownicze państw środkowoeuropejskich miały świadomość, że KBWE/OBWE może nadal zwiększać bezpieczeństwo i stabilizację w regionie, stosując unikatowe mechanizmy, którymi nie dysponują inne instytucje działające w systemie europejskim.

Z perspektywy ponad dwóch dekad należy ocenić, że jako państwo przewodniczące OBWE w 1998 r. Polska nie wzmocniła tej organizacji. Główne zainteresowanie polskiej dyplomacji koncentrowało się na zabiegach wspierających proces ratyfikacji przez państwa NATO protokołów o przyjęciu Polski (a także Czech i Węgier) do Sojuszu Północnoatlantyckiego; na drugim miejscu znalazły się przygotowania do prowadzenia negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej. Przemawiając w Sejmie 5 marca 1998 r. minister spraw

⁸ M. Schmidt, *Reflections on a New Architecture of European Security*, „Peace and Security” 1997, nr 29, s. 3.

zagranicznych Bronisław Geremek, przedstawił takie właśnie priorytety dla polskiej polityki zagranicznej, a sprawę przewodnictwa Polski w OBWE wymienił dopiero na szóstym miejscu i szerzej jej nie rozwinął⁹.

W praktyce szef polskiej dyplomacji przyznał NATO główną rolę w rozwiązywaniu kryzysu w Kosowie. Tymczasem zgodnie z dokumentem Wyzwania czasu przemian, przyjętym przez szczyt KBWE w Helsinkach w 1992 r., wiodąca rola powinna być przyznana OBWE jako organizacji regionalnej w rozumieniu rozdziału VIII Karty NZ. Również wtedy niewspółmiernie wzrosła rola dyptomatów amerykańskich w misjach OBWE w terenie. Polska pomimo przewodniczenia organizacji nie zorganizowała u siebie posiedzenia Rady Ministerialnej OBWE; odbyło się ono w grudniu 1998 r. w Oslo.

Po wejściu w życie decyzji o rozszerzeniu NATO w marcu 1999 r. zaczęły się potwierdzać wyrażane przez ekspertów zachodnich wątpliwości, czy OBWE utrzyma swoją dynamikę rozwojową¹⁰. Wojna NATO z Federalną Republiką Jugosławii w 1999 r. przeprowadzona była jako operacja rozwiązywania kryzysu w sytuacji, w której ani ONZ, ani OBWE, czyli organizacje bezpieczeństwa zbiorowego, nie były w stanie zapobiec eskalacji konfliktu etnicznego w Kosowie, czy też podjąć skutecznej akcji interwencyjnej. To w poważnym stopniu osłabiło autorytet OBWE i jej pozycję w europejskim systemie *interlocking institutions*.

Niemniej dla Polski, zważywszy aktualność motywów jej zaangażowania w pracach OBWE, organizacja ta powinna być pozostać ważną instytucją umacniania bezpieczeństwa europejskiego. Nadal bowiem w Europie, w tym w pobliżu granic Polski, istniała potrzeba kontynuowania przez OBWE jej misji za pomocą wyspecjalizowanych instrumentów promowania demokracji i zapobiegania konfliktom. Świadomość tego istniała w polskim kierownictwie państwowym. Dowodzi tego chociażby przemówienie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który na forum szczytu stambulskiego w listopadzie 1999 r. mówił o ważnej roli, jaką ma do odegrania OBWE, zwłaszcza w prowadzeniu misji w terenie i w wysiłkach na rzecz stymulowania procesów demokratyzacji i tworzenia zgody narodowej oraz w umacnianiu *human security*. Stwierdził on, że Polska chciałaby

widzieć OBWE jako organizację elastyczną, służącą potrzebom ludzi i państw oraz społeczności międzynarodowej. Cele i zadania OBWE nie powinny być w swej naturze wyłącznie „eurocentryczne”. Chcemy, aby nasze doświadczenia – budowanie i umacnianie instytucji demokratycznych, przejrzystość działań rządów, szanowanie praworządności, współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa – promieniowały na zewnątrz. Chcemy współdziałać z naszym otoczeniem, z innymi organizacjami i z centrami cywilizacyjnymi w ramach

⁹ *Sejmowe expose ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na temat podstawowych kierunków polityki zagranicznej Polski w 1998 r.*, Warszawa, 5 marca 1998 r. / *Exposé by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland on the Main Lines of Polish Foreign Policy in 1998 – Warsaw, March 5, 1998*, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1998, t. 54, nr 1, s. 11.

¹⁰ W. Schütze, *Promises and Predicaments of European Security at the End of the Century*, „Peace and Security” 1997, nr 29, s. 12–19.

uniwersalnego systemu Narodów Zjednoczonych, aby świat w XXI wieku był światem pokoju, wolności, sprawiedliwości i dobrobytu. OBWE powinna nadal dawać dobry przykład, jako organizacja dialogu i demokratycznych, przejrzystych procedur, pomnażających zaufanie między partnerami¹¹.

Takie pojmowanie roli i zadań OBWE zostało werbalnie przejęte przez wyłoniony po wyborach parlamentarnych we wrześniu 2001 r. nowy rząd Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dowodzi tego przemówienie ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na dziewiątym spotkaniu Rady Ministerialnej OBWE w Bukareszcie na początku grudnia 2001 r., który powiedział, że Polska nie podziela opinii o kryzysie organizacji. Zaapelował jednak, aby OBWE wypracowała nowe zasady współpracy z innymi organizacjami i określiła swoją rolę w tworzeniu nowego porządku bezpieczeństwa, jaki zaczął powstawać po zamachach terrorystycznych w USA 11 września. Podkreślił, że po tych tragicznych wydarzeniach państwa stanęły przed koniecznością rozwijania nowego partnerstwa w całej szeroko rozumianej przestrzeni paneuropejskiej; w imieniu rządu polskiego udzielił silnego poparcia decyzji Rady Ministerialnej o przyjęciu Planu działania w walce z terroryzmem. Wyraził też nadzieję, że współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu ułatwi OBWE rozwiązywanie wielu innych trudnych problemów, w tym tzw. zamrożonych konfliktów. Opowiadając się za wzmocnieniem OBWE, zaproponował, aby przywrócić dialog w sprawach bezpieczeństwa na forum Wysokiej Rady – organu, który od wielu lat nie był wykorzystywany do tych celów, a także, aby nie redukować roli OBWE tylko do wymiaru humanitarnego, lecz by w zrównoważony sposób wykorzystywać jej dwa inne wymiary: polityczno-wojskowy i ekonomiczny¹².

Tymczasem przewidywana na 2002 r. debata państw członkowskich na temat wzmocnienia OBWE nie rozpoczęła się, a kryzys organizacji coraz wyraźniej się pogłębiał. Osłabienie OBWE było spowodowane m.in. próbą jej wykorzystania do promowania demokracji we wschodniej Europie w ramach wspieranych zarówno przez państwa NATO, jak i Unii Europejskiej, „kolorowych rewolucji”. Polityka mająca na celu eksport demokracji była szczególnie aktywnie prowadzona przez rządzącą w Polsce w latach 2005–2007 konserwatywno-nacjonalistyczną prawicę (rządy Prawa i Sprawiedliwości) oraz prezydenta Lecha Kaczyńskiego, a blokowana przez Rosję. Ponieważ w OBWE

¹¹ *Wystąpienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego na szczycie OBWE, Stambuł, 18 listopada 1999 r. / Address by President Aleksander Kwaśniewski at the OSCE Summit in Istanbul, November 18, 1999*, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1999, t. 55, nr 4, s. 145–146.

¹² *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski Włodzimierza Cimoszewicza na IX sesji Rady Ministerialnej OBWE, Bukareszt 3–4 grudnia 2001 r. / Address by Minister of Foreign Affairs, Włodzimierz Cimoszewicz, at the 9th Meeting of OSCE Ministerial Council, Bucharest, December 3–4, 2001*, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 2001, t. 57, nr 3–4, s. 128–129.

nie było pełnego przyzwolenia na taką politykę promowania demokracji, w tym przy wykorzystaniu warszawskiego ODIHR, Polska zrezygnowała z korzystania z tej organizacji jako forum uprawiania własnej polityki. Było to widoczne w *exposé* ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera w Sejmie 15 lutego 2006 r., w którym nie pojawiła się samodzielnie nazwa OBWE.

W czasie pierwszych rządów PiS w latach 2005–2007 Polska zainteresowana była jedynie wykorzystywaniem ODIHR do wspierania procesów demokratyzacyjnych u swoich wschodnich sąsiadów. Był to efekt przyjęcia bardziej zdecydowanego kursu *bandwagoning* wobec USA i wspierania ich polityki wobec obszaru poradzieckiego.

Po zmianie rządu w listopadzie 2007 r. premier Donald Tusk, kierujący koalicyjnym rządem Platformy Obywatelskiej i PSL, w swoim *exposé* nie wymienił OBWE w żadnym kontekście. Nowy minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski także nie doceniał OBWE i nie przyznawał jej większego znaczenia, choć 7 maja 2008 r. przemawiając w Sejmie deklarował poszukiwanie „sposobów przewyciężenia kryzysu OBWE i przeciwstawianie się podważaniu jej osiągnięć”¹³. Elementem kontynuacji polityki z czasów rządów PiS było zadeklarowanie, że „Ochrona praw człowieka oraz promocja rządów prawa i demokracji stały się jedną z polskich pasji. W Warszawie mieści się Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. W Warszawie będzie też miał swoją siedzibę sekretariat Wspólnoty Demokracji, która może odegrać ważną rolę w promocji wartości demokratycznych w skali całego globu”¹⁴. W następnym roku Sikorski składając w Sejmie (13 lutego 2009 r.) informację dotyczącą zadań polskiej polityki zagranicznej w 2009 r. nie wspominał o OBWE jako organizacji międzynarodowej.

Pewien wzrost zainteresowania OBWE wystąpił w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych po tym, jak w latach 2008–2010 polepszyły się stosunki Polski z Rosją i Białorusią. W *exposé* sejmowym 8 kwietnia 2010 r. minister Sikorski mówił:

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jest wciąż potrzebna. Jako struktura, która obejmuje obszar od Vancouveru po Władywostok jest predysponowana do służenia za forum debaty nad przyszłością bezpieczeństwa europejskiego. Taka debata powinna obejmować wszystkie aspekty „twardego” i „miękkiego” bezpieczeństwa i nie może abstrahować od oceny wypełniania przyjętych już zobowiązań międzynarodowych przez członków organizacji. Dotyczy to między innymi problemu rozbrojenia konwencjonalnego¹⁵.

¹³ R. Sikorski, *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2008 r., przedstawiona na 15. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 7 maja 2008 r.*, [w:] *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011*, Warszawa 2011, s. 389.

¹⁴ *Ibidem*, s. 389–390.

¹⁵ *Idem*, *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 r., przedstawiona na 64. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 8 kwietnia 2010 r.*, [w:] *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011...*, s. 429–430.

Pomimo tej daleko idącej deklaracji, prezydent RP Bronisław Komorowski nie wziął udziału w szczycie OBWE na początku grudnia 2010 r., zorganizowanym po 11-letniej przerwie w Astanie. Natomiast reprezentujący Polskę minister Sikorski wygłosił dość lakoniczne przemówienie, w którym nie odniósł się wprost do problematyki objętej prowadzonym dialogiem w ramach procesu z Korfu. Podkreślił, że kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa w strefie OBWE ma taka przebudowa stosunków między państwami, która zapewni, że użycie siły nie będzie wyobrażalne, a zwornikiem takiej wspólnoty ma być pełne stosowanie *acquis* OBWE¹⁶. Stanowisko to było wyrazem uchylecia się od konstruktywnej dyskusji nad dyskutowaną na szczycie w Astanie ideą wspólnoty bezpieczeństwa na obszarze OBWE. Spadek znaczenia tej organizacji w polskiej polityce potwierdzały kolejne jej pominięcia w informacjach ministra spraw zagranicznych o założeniach polityki zagranicznej składanych w Sejmie na lata 2011, 2012 i 2013.

Ciekawą próbą poszukiwania sposobu wyprowadzenia OBWE ze stagnacji była wspólna inicjatywa Polski, Francji, Niemiec i Rosji – Inicjatywa na Rzecz Rozwoju Euroatlantyckiej i Euroazjatyckiej Wspólnoty Bezpieczeństwa (*Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community, IDEAS*). Nawiązywała ona do idei wspólnoty bezpieczeństwa, przyjętej w Deklaracji Szczytu OBWE w Astanie. W latach 2011–2012 czterostronna inicjatywa ożywienia OBWE znalazła wyraz w wypracowaniu przez francuskie, niemieckie, rosyjskie i polskie instytuty eksperckie wspólnego dokumentu pt. *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: From Vision to Reality*. Został on przez nie zaprezentowany na nieformalnym spotkaniu ambasadorów państw członkowskich OBWE 23 października 2012 r. w Wiedniu. Jednak inicjatywa ta nie była kontynuowana. Po wybuchu kryzysu na Ukrainie (jesienią 2013 r.) stosunki państw zachodnich z Rosją uległy znacznemu pogorszeniu i dialog na temat budowania wspólnoty bezpieczeństwa zawieszono. Polska zaczęła występować w roli czołowego krytyka zachowania się Rosji i tym samym nie była zainteresowana jakimkolwiek dialogiem z Moskwą na temat wzmocnienia OBWE.

Poważne zmiany dokonują się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa konserwatywno-nacjonalistycznego rządu Polski, sformułowanego jesienią 2015 r. przez partię Prawo i Sprawiedliwość (formalnie przez Zjednoczoną Prawicę). Zarówno rząd, jak i wywodzący się z PiS prezydent Andrzej Duda podjęli politykę kompletnej podległości Stanom Zjednoczonym, zwłaszcza gdy prezydentem USA został w styczniu 2017 r. Donald Trump. Nowa polityka oznaczała uczynienie USA głównym sojusznikiem i partnerem Polski oraz oparcie polskiej polityki bezpieczeństwa na gwarancjach amerykańskich. Naturalną konsekwencją tego było lekceważenie struktur multilateralnych, w tym OBWE.

¹⁶ *Address by H.E. Radosław Sikorski Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland, VII OSCE Summit, (Astana, 2nd December 2010), 2.10.2010, doc. SUM.DEL/59/10.*

W dorocznych *exposé* ministrów spraw zagranicznych Polski w latach 2016, 2017 i 2018 OBWE była traktowana deklaratorywnie jako wielostronne forum współpracy w sprawach bezpieczeństwa, a w *exposé* wygłoszonym w marcu 2019 r. minister Jacek Czaputowicz w ogólne jej nie wymienił. Polska nie zgłosiła też żadnych inicjatyw zmierzających do ożywienia tej organizacji, a kryzysowy stan stosunków polsko-rosyjskich dodatkowo ogranicza możliwości Polski na forum OBWE.

Rządzący Polską stanęli przed poważnym wyzwaniem – ich protektor, prezydent Trump, przegrał wybory, a w styczniu 2021 r. urząd prezydenta USA obejmie demokrat Joe Biden, zapowiadający umacnianie więzi transatlantycznych z Unią Europejską i w ramach NATO. Jednakowo przyszłość OBWE nadal pozostaje pod dużym znakiem zapytania, a zależeć będzie od rozwoju stosunków Zachodu z Rosją.

Podsumowanie

Generalnie można stwierdzić, że po przystąpieniu Polski do NATO i Unii Europejskiej, w opinii kolejnych rządów RP, OBWE straciła na znaczeniu i nie jest traktowana jako skuteczna i użyteczna platforma promowania polskich interesów bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Pomimo, że od czasu do czasu są powtarzane deklaracje ministrów spraw zagranicznych o znaczeniu OBWE i potrzebie jej wydobycia z kryzysu, to jednak Warszawa świadomie zrezygnowała z traktowania OBWE jako potrzebnej instytucji zacieśniania współpracy i umacniania bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej. Taki wybór polityczny stanowi odejście od kursu realizowanego w pierwszych latach po zimnej wojnie. Warto zaznaczyć, że wiąże się to przede wszystkim z nawiązaniem stosunków sojuszniczych w formie szerokiej koalicji, jaką jest NATO. Polska zabiega o umacnianie powiązań polityczno-militarnych z USA, zwłaszcza o obecność żołnierzy amerykańskich na polskiej ziemi. O ile rządy Akcji Wyborczej Solidarność (1997–2001), SLD (2001–2005) oraz PO i PSL (2007–2015) starały się prowadzić politykę na wielu azymutach i dbały o mocną obecność Polski w Unii Europejskiej, to konserwatywno-nacjonalistyczne rządy PiS (2005–2007 i od 2015 r.) koncentrują się na zacieśnianiu powiązań polityczno-militarnych, a od 2018 r., także powiązań biznesowych z USA. Ta jednowektorowa polityka nie pozwala im na wykorzystywanie OBWE jako unikatowej i najszerzej w strefie euroatlantyckiej organizacji bezpieczeństwa.

Oznacza to zarazem zrezygnowanie z szerokiego, całościowego podejścia do umacniania własnego bezpieczeństwa narodowego i kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego, uwzględniającego tzw. miękkie aspekty bezpieczeństwa. Tego wyboru, dokonanego przez Polskę i jej sojuszników, nie można uznać za racjonalny w świetle ciągle pojawiających się nowych wyzwań

i zagrożeń bezpieczeństwa o charakterze nietradycyjnym i niemilitarnym. Realia w strefie euroatlantyckiej na progu trzeciej dekady XXI w., zwłaszcza nasilenie się sporów między Zachodem a Rosją, powinny zdecydowanie skłaniać do preferowania rozwiązań szerokich i opartych na dialogu międzynarodowym. OBWE jest najszerszą instytucją gromadzącą przy jednym stole 57 państw całej strefy od Vancouveru, poprzez Europę i Rosję, do Władywostoku, na forum której można rozwiązywać wszelkie problemy bezpieczeństwa w tym szerokim regionie. To właśnie, parafrazując ideę książki znanego amerykańskiego politologa Charlesa A. Kupchana, powinno nas uczyć, jak czynić wrogów przyjaciółmi i budować trwałe pokój¹⁷. OBWE wciąż daje szansę stworzenia szerokiej euroatlantyckiej i eurazjatyckiej wspólnoty bezpieczeństwa. Brakuje jednak woli politycznej, aby ten cel urzeczywistnić.

Bibliografia

- Address by H.E. Radosław Sikorski Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland, VII OSCE Summit, (Astana, 2nd December 2010), 2.10.2010, doc. SUM.DEL/59/10.*
- Charter for European Security, Organization for Security and Co-operation in Europe, Istanbul, November 1999.*
- Exposé premiera RP Tadeusza Mazowieckiego w Sejmie (fragment dotyczący polskiej polityki zagranicznej), Warszawa, 18 stycznia 1990 r. / Sejm Exposé by the Polish Prime Minister Tadeusz Mazowiecki (an excerpts on Polish foreign policy) – Warsaw, January 18, 1990, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1991, t. 47, nr 1.*
- Grudziński P., Pietrusiewicz J., *Building a Modern Security Community in the Area from Vancouver to Vladivostok*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 19.
- Kupchan Ch.A., *How Enemies Become Friends: the Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford [cop. 2010].
- Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991 – Exposé sejmowe ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego, Warszawa 27 czerwca 1991/ The Foreign Policy of the Republic of Poland in 1991 – Sejm Expose of the Polish Foreign Minister – Krzysztof Skubiszewski, Warsaw, June 27, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1.*
- Problemy polityki zagranicznej u progu roku 1991 – Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego w Sejmie, Warszawa, 14 lutego 1991 r. / Foreign policy issues at the start of 1991 – address of the Polish foreign minister Krzysztof Skubiszewski in the Sejm, Warsaw, February 14, 1991, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1992, t. 48, nr 1.*
- Schmidt M., *Reflections on a New Architecture of European Security*, „Peace and Security” 1997, nr 29.
- Schütze W., *Promises and Predicaments of European Security at the End of the Century*, „Peace and Security” 1997, nr 29.

¹⁷ Ch.A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: the Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford [cop. 2010].

- Sejmowe expose ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na temat podstawowych kierunków polityki zagranicznej Polski w 1998 r., Warszawa, 5 marca 1998 r. / Exposé by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland on the Main Lines of Polish Foreign Policy in 1998 – Warsaw, March 5, 1998, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1998, t. 54, nr 1.*
- Sikorski R., *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2008 r., przedstawiona na 15. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 7 maja 2008 r., [w:] Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011, [red. P. Ceranka], Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją, Warszawa 2011.*
- Sikorski R., *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 r., przedstawiona na 64. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, Warszawa, 8 kwietnia 2010 r., [w:] Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011, [red. P. Ceranka], Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją, Warszawa 2011.*
- Statement by Mr. Aleksander Kwaśniewski, President of the Republic of Poland at the OSCE Summit in Lisbon, 3rd December 1996, „Materials and Documents” 1996, Vol. 5, No. 12.*
- Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski Włodzimierza Cimoszewicza na IX sesji Rady Ministerialnej OBWE, Bukareszt 3–4 grudnia 2001 r. / Address by Minister of Foreign Affairs, Włodzimierz Cimoszewicz, at the 9th Meeting of OSCE Ministerial Council, Bucharest, December 3–4, 2001, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 2001, t. 57, nr 3–4.*
- Wystąpienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego na szczycie OBWE, Sztambuł, 18 listopada 1999 r. / Address by President Aleksander Kwaśniewski at the OSCE Summit in Istanbul, November 18, 1999, „Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents” 1999, t. 55, nr 4.*
- Zięba R., *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*, Springer, Cham 2020.

Poland in the OSCE

In the first years after the beginning of democratic transition in 1989, Poland continued its involvement in the Conference on Security and Co-operation in Europe, which in 1995 was renamed the Organization for Security and Co-operation in Europe. Warsaw as a strategic goal set Poland's accession to NATO and the EU, and it perceived CSCE/OSCE as the widest cooperative security organization in Europe. After joining NATO in 1999, the OSCE gradually lost its importance in Polish foreign policy, which was clearly visible in the next decade. A decisive decline took place during the second edition of the rule of the conservative-nationalist Law and Justice (PiS) party launched in 2015, which in security policy put a close bilateral alliance with the US in the first place, which led Poland to take the role of client and US vassal. This implies a complete denial of the role of the OSCE, and thus the rejection of the opportunity to create a broad Euro-Atlantic and Eurasian security community by using unique instruments at the OSCE's disposal.

Key words: Poland, CSCE, OSCE, cooperative security, the West, the USA, NATO, Russia

Polska w OBWE

W pierwszych latach po rozpoczęciu w 1989 r. przemian demokratycznych Polska kontynuowała swoje zaangażowanie w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która w 1995 r. została przemianowana na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Warszawa za cel strategiczny postawiła wprowadzenie Polski do NATO i UE, a KBWE/OBWE postrzegała jako najszerszą organizację bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie. Po przystąpieniu w 1999 r. do NATO, OBWE stopniowo traciła na znaczeniu w polskiej polityce zagranicznej, co wyraźnie było już widać w następnej dekadzie. Zdecydowany regres nastąpił w czasie drugich rządów konserwatywno-nacjonalistycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) rozpoczętych w 2015 r., która w polityce bezpieczeństwa postawiła na pierwszym miejscu ścisły sojusz dwustronny z USA, który doprowadził do podjęcia przez Polskę roli klienta i wasala USA. Oznacza to kompletne zdezawuowanie roli OBWE, a tym samym odrzucenie szansy stworzenia szerokiej euroatlantyckiej i eurasjatyckiej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez wykorzystanie unikatowych instrumentów pozostających do dyspozycji OBWE.

Słowa kluczowe: Polska, KBWE, OBWE, bezpieczeństwo kooperatywne, Zachód, NATO, USA, Rosja