



■ Priorytety przewodnictwa Niemiec w OBWE

Kamil Szubart

Z początkiem tego roku Republika Federalna Niemiec objęła roczne przewodnictwo w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) z zadaniem wyrażającym się w hasle: „Odnowić dialog, odbudować zaufanie, przywrócić bezpieczeństwo”. Jest to drugie przewodnictwo Berlina od chwili jego ustanowienia w ramach procesu KBWE w 1991 r. RFN będzie w tej roli wspierana *de iure* przez system tzw. Trójki OBWE, w skład której wchodzi Serbia - sprawująca przewodnictwo w 2015 r., i Austria - przygotowująca się do objęcia tej funkcji w 2017 r. Szef niemieckiej dyplomacji Frank-Walter Steinmeier będzie przewodniczył kluczowym posiedzeniom Stałej Rady OBWE i pełnił rolę gospodarza XXIII Rady Ministerialnej OBWE, zaplanowanej na 8-9 grudnia 2016 r. w Hamburgu.

14 stycznia 2016 r. na specjalnym posiedzeniu Stałej Rady OBWE w Wiedniu minister Steinmeier przedstawił szczegółowe założenia i priorytety Berlina, wstępnie zarysowane podczas Stałej Rady OBWE 2 lipca 2015 r. Niemieckie działania mają dotyczyć trzech kluczowych wymiarów OBWE: polityczno-wojskowego, ludzkiego i ekonomicznego.

*

W wymiarze polityczno-wojskowy działania koncentrować się będą na zamrożonym konflikcie w Donbasie i zwiększonej aktywności Federacji Rosyjskiej wzdłuż wschodniej flanki NATO. Aneksja Krymu i wybuch walk w Donbasie to według niemieckiej dyplomacji najpoważniejszy kryzys bezpieczeństwa od chwili rozpadu systemu bipolarnego. Strategicznym celem Berlina będzie zatem niedopuszczenie do wznowienia walk pomiędzy stronami konfliktu oraz kontynuowanie rozmów w formacie normandzkim z udziałem Francji, Rosji, Ukrainy i Niemiec. Strona niemiecka opowiada się za implementacją nadal nie w pełni

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 221/2016
18.02.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

zrealizowanych porozumień mińskich z 12 lutego 2015 r., które w różny sposób interpretowane są przez Kijów i Moskwę. Dotyczy to na przykład punktu 2 porozumień mińskich w sprawie wycofania ciężkiego uzbrojenia (powyżej 100 mm) na odległość co najmniej 25 km od linii demarkacyjnej ustanowionej pomiędzy skonfliktowanymi stronami. Pomimo wysiłków Niemiec, które przez cały ubiegły rok konsekwentnie popierały wszelkie działania służące realizacji punktu 2, regularnie dochodzi do wymiany ognia pomiędzy siłami ukraińskimi a separatystami/żołnierzami rosyjskimi praktycznie na całej linii frontu. Przede wszystkim są to walki z użyciem broni strzeleckiej i moździerzy, sporadycznie - wyrzutni raketowych BM-21 Grad (124 mm) i BM-27 Uragan (220 mm). Dzieje się tak, mimo że jeszcze 6 listopada 2015 r., podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych w formacie normandzkim w Berlinie, strony po raz kolejny potwierdziły wolę realizacji porozumień z Mińska, w tym konieczność wycofania ciężkiego sprzętu do końca grudnia 2015 r.¹

Regularne wymiany ognia w Donbasie wpływają również na efektywność działań misji OBWE: Specjalnej Misji Monitorującej i Misji Obserwacyjnej na rosyjskich przejściach granicznych Gukowo i Donieck. Obie misje mają za zadanie monitorować zawieszenie broni, proces wycofywania ciężkiego sprzętu (punkt 3 postanowień mińskich), jak również wymianę jeńców (punkt 6). Działalność obu misji jest niezwykle utrudniona ze względu na zagrożenie dla obserwatorów. Ponadto mandat nie zezwala członkom Misji Obserwacyjnej na wspomnianych rosyjskich przejściach granicznych prowadzić monitoring wzdłuż całej granicy rosyjsko-ukraińskiej, którą można uznać *de facto* za granicę wewnętrzną Rosji. Pomimo utrudnień stwarzanych przez obie strony konfliktu, Berlin będzie kontynuował poparcie dla misji OBWE na Ukrainie, zwiększając równocześnie swój wkład finansowy i ludzki. Niemcy obawiają się również wycofania mandatu dla jednej z misji, ewentualnie niewyrażenia zgody na jej przedłużenie przez stronę rosyjską. Najpoważniejsze obawy w tym względzie budzi Misja Obserwacyjna na przejściach granicznych Gukowo i Donieck, dzięki której społeczność międzynarodowa ma dostęp do szczytkowych informacji o sytuacji w regionie. W przypadku wygaśnięcia obecnego mandatu (30 kwietnia 2016 r.), utracono by możliwość uzyskiwania wiadomości innych niż te przedstawiane przez Moskwę czy też przez źródła wywiadowcze.

Byłoby to powtórzeniem scenariusza, jaki Moskwa zastosowała w przypadku dwóch misji obserwacyjnych: OBWE w Osetii Południowej oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych w Abchazji (*UNOMOG*) w 2009 r. Ograniczyło to wówczas udział wspólnoty międzynarodowej w rozwiązaniu konfliktu, jak również służyło zademonstrowaniu przez Moskwę dominującej roli na obszarze postsowieckim w ramach koncepcji bliskiej zagranicy i wyłącznej strefy wpływów.

O priorytetowym traktowaniu konfliktu na Ukrainie i rozmów z Moskwą świadczy fakt, że na stanowisko Specjalnego Przedstawiciela Rządu Federalnego przy OBWE został mianowany Gernot Erler (*SPD*), bliski współpracownik ministra Steinmeiera, w latach 2005-2009 sekretarz stanu w MSZ odpowiedzialny za politykę wschodnią RFN, od stycznia 2014 r. - Koordynator Rządu Federalnego ds. Rosji, Azji Centralnej

¹ Konieczność implementacji postanowień mińskich potwierdzono podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych państw formatu normandzkiego w trakcie 52. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w dniach 12-14 lutego 2016 r.

i Partnerstwa Wschodniego. Dla Niemiec dialog z Rosją na forum OBWE to doskonała forma zastępcza dyplomacji wielostronnej państw członkowskich NATO wobec Rosji, co jest niezmiernie ważne z uwagi na zawieszenie współpracy w ramach Rady NATO-Rosja.

Pomimo że priorytetem jest konflikt na Ukrainie, to Niemcy będą również nadal wspierać politycznie i poprzez wkład osobowy (55 ekspertów) wszystkie pozostałe misje obserwacyjne OBWE, wśród których szczególnie znacznie będą miały te związane z konfliktami wokół Naddniestrza, Południowego Kaukazu i Górskiego Karabachu. W odniesieniu do tego ostatniego sporu RFN postuluje stworzenie w ramach OBWE skutecznych mechanizmów notyfikacji o naruszeniu zawieszenia broni przez strony konfliktu, aczkolwiek nie przedstawiono jeszcze żadnych konkretnych rozwiązań. Z perspektywy Berlina podstawowe znaczenie dla skuteczności misji obserwacyjnych i mechanizmów kontroli ma regularność wpłat państw członkowskich do budżetu OBWE, który w bieżącym roku wyniesie 141,1 mln euro. RFN jako drugi po USA największy płatnik OBWE (z wkładem w wysokości 11% budżetu tej organizacji), będzie działać na rzecz zwiększenia dyscypliny fiskalnej państw członkowskich. Pozwoli to m.in. ograniczyć finansowanie misji OBWE ze środków pozabudżetowych i wpłat partnerów zewnętrznych.

Niemcy za jeden z kluczowych priorytetów swojego przewodnictwa uznają dalszy rozwój środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz kontroli zbrojeń konwencjonalnych (*CSBM*). Jest to szczególnie istotne w kontekście sytuacji na wschodniej flance NATO, w związku z działaniami Rosji i notyfikowaniem przez nią całkowitego odejścia od realizacji postanowień Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (*CFE*) w dniu 10 marca 2015 r. Było to *de iure* potwierdzenie dekretu prezydenta Władimira Putina z 13 lipca 2007 r. o zawieszeniu udziału strony rosyjskiej w reżimie *CFE*, który po akceptacji przez Dumę w listopadzie 2007 r., wszedł w życie 12 grudnia 2007 r.

W zakresie wzmocnienia skuteczności środków *CSBM* za priorytetowe zostały uznane: Mechanizm Wiedeński/Dokument Wiedeński o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa - dwufazowy mechanizm konsultacji i współpracy przewidziany na wypadek nadzwyczajnej aktywności wojskowej; Traktat o Otwartych Przystawach z 24 marca 1992 r. - mający zwiększać otwartość i przejrzystość poprzez obserwację z powietrza działań wojskowych podejmowanych przez państwa-strony, i Dokument OBWE w sprawie broni strzeleckiej i lekkiej. Według Berlina wszystkie regionalne porozumienia i mechanizmy w ramach OBWE wymagają dalszej konsekwentnej implementacji przez państwa-strony, jak również podjęcia niezwłocznych prac nad ich adaptacją do aktualnych wyzwań. W tym celu zostanie zorganizowana seria seminariów i spotkań roboczych służących wymianie poglądów i opinii pomiędzy ekspertami z państw członkowskich OBWE. Pierwsze z takich spotkań, poświęcone przyszłości procedur związanych ze środkami budowy zaufania i bezpieczeństwa w ramach Mechanizmu Wiedeńskiego (*OSCE High-Level Military Doctrine Seminar*) i ewentualnej jego modyfikacji, odbędzie się 16-17 lutego 2016 r. w Wiedniu.

Niemcy w pełni dostrzegają archaiczność reżimu *CFE*, dlatego też ich przewodnictwo zakłada zainicjowanie dyskusji nad agendą prac w sprawie nowego traktatu, co z kolei będzie wymagało konsensu wszystkich członków OBWE. Jest to niezmier-

nie ambitne przedsięwzięcie, biorąc pod uwagę trwający od kilku lat impas w kwestii kontroli zbrojeń na Starym Kontynencie spowodowany konfrontacyjnym kursem przyjętym przez Federację Rosyjską. Kolejnym wyzwaniem będzie stworzenie skutecznego mechanizmu weryfikacji i kontroli, zważywszy na permanentne nieprzestrzeganie przez stronę rosyjską ograniczeń flankowych wynikających z traktatu *CFE* w latach 1999-2007. Paradoksalnie, pomimo łamania przez Moskwę limitów flankowych *CFE*, a następnie zawieszenia swojego uczestnictwa w reżimie *CFE*, od 2007 r. Rosja była najbardziej aktywna spośród wszystkich państw członkowskich OBWE, ubiegając się o jak największą liczbę inspekcji własnych obiektów wojskowych na mocy Dokumentu Wiedeńskiego. W ten sposób Moskwa rekompensowała sobie w części brak informacji, spowodowany decyzją o zawieszeniu wykonywania przez siebie reżimu *CFE*.

Oprócz zagrożeń o charakterze *stricte* militarnym, Niemcy dostrzegają zagrożenia nowego typu, związane z szybkim postępem technologicznym, a więc dotyczące sfery wirtualnej i tzw. „wojny informacyjnej”, która została skutecznie zastosowana przez Rosję podczas konfliktów w Gruzji i na Ukrainie. Analogicznie, jak w przypadku *CSBM* w odniesieniu do zagrożeń konwencjonalnych, Niemcy w ramach swojego przewodnictwa zdecydowały się przeprowadzić cykl spotkań eksperckich, z których pierwsze odbyło się 20 stycznia 2016 r. w Berlinie z udziałem 150 ekspertów z 40 państw członkowskich OBWE i zostało w całości poświęcone cyberbezpieczeństwu.

Uzupełnieniem wymiaru polityczno-wojskowego OBWE będzie skupienie się na obecnie podstawowych zagrożeniach dla większości państw członkowskich OBWE: terroryzmie islamskim, konflikcie w Syrii i niekontrolowanych migracjach na obszarze Bliskiego Wschodu i Europy. Kluczowy tu może okazać się dialog z Turcją oraz sześcioma państwami regionu w ramach Inicjatywy Śródziemnomorskiej/Partnerstwa Śródziemnomorskiego OBWE: Algierią, Maroko, Tunezją, Egiptem, Jordanią i Izraelem. Służyć temu będą m.in. cykliczne konsultacje wielostronne, które zostały zainicjowane przez ministra Steinmeiera podczas Konferencji Śródziemnomorskiej OBWE 20 października 2015 r. w stolicy Jordanii Ammanie. Kwestia zagrożeń pozamilitarnych, przede wszystkim kryzysu migracyjnego i terroryzmu islamskiego, była również głównym tematem podczas pierwszego roboczego posiedzenia Komitetu Bezpieczeństwa OBWE 18 stycznia 2016 r.

RFN będzie również zabiegać na forum OBWE o poparcie dla Międzynarodowej Grupy Wsparcia Syrii (*ISSG*) i jej planu pokojowego, który w grudniu 2015 r. został zaakceptowany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. RFN opowiada się za zaangażowaniem w dialog wszystkich państw regionu, zakładając szczególną rolę Iranu i Arabii Saudyjskiej. W związku z tym dyplomacja niemiecka będzie kontynuowała działania służące wsparciu *ISSG* przez państwa OBWE, jak i państwa regionu. Wpisze się to zatem idealnie w ofensywę dyplomatyczną ministra Steinmeiera w rejonie Zatoki Perskiej, którą prowadzi od września 2015 r. (w Iranie i Arabii Saudyjskiej gościł od tego czasu dwukrotnie: 16-20 października 2015 r. i 2-4 lutego 2016 r.). Dodatkowo, w drugiej połowie 2016 r., z niemieckiej inicjatywy zostaną zorganizowane dwie konferencje poświęcone migracjom i zagrożeniu terrorystycznemu dla państw OBWE. O priorytetowym traktowaniu regionu Bliskiego Wschodu, w tym przede wszystkim współpracy z Ankarą, może również świadczyć decyzja personalna dotycząca Stałego

Przedstawicielstwa RFN przy OBWE. W dniu 29 lipca 2015 r. na stanowisku ambasadora RFN przy OBWE Rüdiger Lüdekinga zastąpił Eberhard Pohl, dotychczasowy ambasador Niemiec w Turcji.

*

Niemcy podejmą również działania na rzecz odbudowy wartości i zasad OBWE w ramach systemu praw człowieka i podstawowych wolności, będących zasadniczym elementem wymiaru ludzkiego OBWE. Minister Steinmeier wielokrotnie podkreślał znaczenie praw człowieka i wolności obywatelskich w Akcie Końcowym KBWE i rolę, jaką mają one do odegrania obecnie. Jest to szczególnie ważne w kontekście państw członkowskich OBWE z Azji Centralnej rządzonych przez autorytarne reżimy. Niemcy zamierzają skupić się również na zjawisku dyskryminacji ze względu na płeć, orientację seksualną i przynależność etniczną (Romowie i Sinti) oraz na zjawisku antysemityzmu, co jest niezmiernie ważne ze względu na niemiecką historię i specjalne relacje łączące RFN i Izrael. W związku z tym niemiecka prezydencja szczególną wagę będzie przykładać do implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1325 z 2000 r. poświęconej wpływowi konfliktów zbrojnych na sytuację kobiet, jak również działalności Osobistego Przedstawiciela Przewodniczącego OBWE ds. przeciwdziałania antysemityzmowi Andrew Bakera. Berlin będzie działał też na rzecz promocji praw człowieka i podstawowych wolności wraz z innymi autonomicznymi instytucjami OBWE: Wysokim Komisarzem OBWE ds. Mniejszości Narodowych, Przedstawicielem OBWE ds. Wolności Mediów i Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, co m.in. podkreślił G. Erler podczas prezentacji priorytetów niemieckiej prezydencji na forum Rady Europy 3 lutego 2016 r. w Strasburgu.

*

Wymiar ekonomiczny OBWE obejmie przede wszystkim działania na rzecz zwalczania korupcji i nielegalnych praktyk w państwach członkowskich OBWE, szczególnie z obszaru postsowieckiego i Europy Wschodniej. Ponadto Berlin na forum OBWE zamierza też promować działania na rzecz ochrony środowiska, redukcji ograniczeń we współpracy transgranicznej, m.in. migracji zarobkowej, otwartości rynku pracy, transportu i infrastruktury, co z perspektywy ochrony rynku wewnętrznego UE przez część członków OBWE wydaje się jedynie deklaracją polityczną bez pokrycia. Zdecydowanie większe szanse powodzenia będzie miała intensyfikacja współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w ramach zwalczania zorganizowanych transnarodowych grup przestępczych zajmujących się przemytem narkotyków, ludzi i sutenerstwem. Berlin szczególną uwagę skupi na przemyśle narkotyków, w tym heroiny z Afganistanu, która na niemiecki rynek trafia w ramach dwóch szlaków: bałkańskiego i południowego przez Morze Śródziemne, Włochy i Austrię. Największa konsumpcja tego narkotyku w Europie odbywa się w Nadrenii Północnej-Westfalii i sąsiedniej Holandii, a za przemytem i sprzedażą stoją zorganizowane grupy przestępcze z Bałkanów (Albania i Kosowo), jak również członkowie zorganizowanych kurdyjskich grup przestępczych w RFN.

Z pewnością Berlin zdecyduje się również na wykorzystanie czynnika ekonomicznego w celu wzmocnienia wymiaru ludzkiego na obszarze Federacji Rosyjskiej. Postępujące zapotrzebowanie Moskwy na nowe technologie i spadek cen ropy nafto-

wej na światowych rynkach stwarzają szansę na wzmocnienie instrumentów ochrony praw człowieka w Rosji w ramach koncepcji „Handel za Prawa Człowieka i Podstawowe Wolności”.

*

Niemieckie przewodnictwo w OBWE przypada w czasie jednego z najpoważniejszych kryzysów bezpieczeństwa na Starym Kontynencie od chwili rozpadu systemu bipolarnego. Pomimo że Berlin regularnie zapewnia o kluczowej roli OBWE w architekturze europejskiego bezpieczeństwa, to od chwili jej instytucjonalizacji na szczycie KBWE w Budapeszcie w grudniu 1994 r. znajduje się ona w cieniu NATO i UE, koncentrując się przede wszystkim na pozamilitarnych aspektach bezpieczeństwa. Realizacja ambitnych celów niemieckiej prezydencji będzie przede wszystkim zależać od postawy Moskwy. Priorytetem Niemiec będzie podtrzymanie dialogu w sprawie konfliktu w Donbasie. W przypadku wznowienia zakrojonej na szeroką skalę operacji antyterrorystycznej przez Kijów, spotka się ona z natychmiastową retorsją militarną ze strony Moskwy, co w konsekwencji ograniczy możliwość jakiegokolwiek dialogu, również na forum OBWE.

Znacznie mniejsze szanse powodzenia mają plany Berlina związane z zainicjowaniem dyskusji nad nowym traktatem służącym zastąpieniu reżimu *CFE*. Jedną z głównych przeszkód w tym względzie może okazać się zarówno podtrzymywanie konfrontacyjnego kursu przez Moskwę, jak i działania państw wschodniej flanki NATO na rzecz zwiększenia stałej obecności sił Sojuszu w regionie. W związku z tym większe prawdopodobieństwo realizacji będą miały działania służące podtrzymaniu dialogu w ramach Mechanizmu Wiedeńskiego/Dokumentu Wiedeńskiego, co jest niezmiernie ważne w związku ze zwiększoną aktywnością wojskową (ćwiczenia, manewry) Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej i sił NATO we wschodniej Europie.

Platforma wielostronnego dialogu, jaką oferuje OBWE, powinna być kluczowym elementem wsparcia dla *ISSG* i jej planu pokojowego dla Syrii, jak również walki ze zorganizowanymi grupami przestępczymi organizującymi przemyt uchodźców z Turcji na terytorium UE. Również w tym przypadku decydujące znaczenie będzie miała postawa Moskwy, członków OBWE w regionie (Turcja i Bałkany) oraz państw Inicjatywy Śródziemnomorskiej/Partnerstwa Śródziemnomorskiego.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Kamil Szubart - asystent w Instytucie Zachodnim, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego w stosunkach transatlantyckich oraz polityką zagraniczną i bezpieczeństwa RFN.