



JULIA KOŁODZIEJSKA

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0002-4279-6575

julia.kolodziejska@usz.edu.pl

OCENA DZIAŁALNOŚCI OBWE W TADŻYKISTANIE W LATACH 1993–2025: STUDIUM PRZYPADKU¹

Assessment of the OSCE's Activities in Tajikistan, 1993–2025: A Case Study

Abstract

The aim of this paper was to evaluate the activities of the OSCE in Tajikistan in the years 1993–2025. The research problem concerns determining the extent to which the OSCE's activities in Tajikistan in the years 1993–2025 contributed to the regulation of the internal conflict and post-conflict rehabilitation. The author assumed the necessity of determining: how did the goals and functions of the OSCE mission evolve between 1993 and 2025? To what extent did the OSCE's activities influence the regulation of the internal conflict and subsequently, the process of democratisation and reconstruction of state institutions? To achieve the stated aim, the author employed a case study, institutional-legal analysis and critical literature review. Understanding the case required taking into account the contextual conditions in which it was embedded. The unit of analysis examined in context was the OSCE's engagement. International organisations can play a significant role in shaping peace processes, providing an external point of reference for conflict parties and serving as an instrument supporting change at the institutional, social and political levels.

K e y w o r d s: field operations, OSCE, Tajikistan, democratisation

¹ Badania przedstawione w artykule zostały przeprowadzone podczas staży w Centrum Dokumentacji OBWE w Pradze (03.09.2020–29.01.2021 oraz 04.10.2021–25.10.2021) w ramach programu „Researcher-in-Residence”, finansowanego przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (numery grantów: 52010282 oraz 52110938). Badania stanowią część szerszego projektu dotyczącego operacji terenowych OBWE w regionie postsowieckim.

Abstrakt

Celem niniejszej pracy było dokonanie oceny działalności OBWE w Tadżykistanie w latach 1993–2025. Problem badawczy dotyczy określenia, w jakim zakresie działalność OBWE w Tadżykistanie w latach 1993–2025 przyczyniła się do regulacji konfliktu wewnętrznego oraz rehabilitacji pokonfliktowej. Autorka założyła konieczność określenia: jak ewoluowały cele i funkcje misji OBWE w latach 1993–2025? W jakim zakresie działalność OBWE wpłynęła na regulację konfliktu wewnętrznego, a następnie na proces demokratyzacji i odbudowy instytucji państwowych? Dla realizacji wskazanego celu autorka posłużyła się studium przypadku, analizą instytucjonalno-prawną i krytyczną analizą literatury. Aby zrozumieć przypadek, należało uwzględnić uwarunkowania kontekstu, w jakim ów przypadek był osadzony. Jednostką analizy badaną w kontekście było zaangażowanie OBWE. Organizacje międzynarodowe mogą odgrywać istotną rolę w kształtowaniu procesów pokojowych, stanowiąc zewnętrzny punkt odniesienia dla stron konfliktu oraz instrument wspierający zmiany na poziomie instytucjonalnym, społecznym i politycznym.

S ł o w a k l u c z o w e: operacje terenowe, OBWE, Tadżykistan, demokratyzacja

WSTĘP

Celem niniejszej pracy jest dokonanie oceny działalności Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w Tadżykistanie w latach 1993–2025. Problem badawczy dotyczy określenia, w jakim zakresie działalność operacyjna OBWE w Tadżykistanie w latach 1993–2025 przyczyniła się do regulacji konfliktu wewnętrznego oraz do rehabilitacji pokonfliktowej. Założyłam konieczność odpowiedzi na pytania: jak ewoluowały cele i funkcje misji OBWE w latach 1993–2025? W jakim zakresie działalność OBWE wpłynęła na regulację konfliktu wewnętrznego, a następnie na proces demokratyzacji i odbudowy instytucji państwowych? Dla realizacji wskazanego celu pracy posłużyłam się studium przypadku, analizą instytucjonalno-prawną oraz krytyczną analizą literatury. Aby zrozumieć przypadek, należało uwzględnić uwarunkowania kontekstu, w jakim był on osadzony (Yin, 2015: 85). Jednostką analizy w tym kontekście było zaangażowanie OBWE, traktowane jako czynnik wpływający na dynamikę procesów politycznych oraz stabilizację państwa.

Konflikty wewnętrzne są zwyczajowo postrzegane jako skoordynowana przemoc pomiędzy rządem państwa a przeciwnikami władzy,

określanymi mianem rebeliantów. Możliwość ich wystąpienia wzrasta zarówno w reżimach autorytarnych jak i w nowo powstałych państwach pozbawionych w pełni ukształtowanego systemu politycznego czy też w wyniku personalnych konfliktów o władzę (Florea, 2017). Stronami konfliktu w Tadżykistanie były siły państwowe oraz niepaństwowe grupy zbrojne stosujące przemoc w celach ideologicznych, religijnych lub osobistych (Hofmann & Schneckener, 2011: 2–3). Stephen J. Stedman (1997) wyróżnia trzy strategie odpowiedzi na konflikt zbrojny z udziałem niepaństwowych aktorów zbrojnych. Są nimi: „pozytywne propozycje lub zachęty mające na celu przeciwdziałanie żądaniom niepaństwowych podmiotów zbrojnych; działania społeczne mające na celu wywołanie określonych sytuacji, a nawet zmian normatywnych; środki arbitralne mające na celu osłabienie podmiotów zbrojnych lub zmuszenie ich do zaakceptowania warunków” (Hofmann, 2012: 4). Każda z przedstawionych strategii wiąże się z innym spojrzeniem na proces budowania pokoju, przy czym należy wziąć pod uwagę ryzyko związane z ich zastosowaniem oraz szanse na sukces.

Inne podejście do zarządzania konfliktami wyróżnia trzy kierunki: realistyczny, instytucjonalny i konstruktywistyczny. W podejściu realistycznym zarządzanie konfliktem koncentruje się na eliminowaniu, tłumieniu i kontrolowaniu zewnętrznych podmiotów niepaństwowych za pomocą środków przymusu (Hofmann, 2012: 5). Podejście konstruktywistyczne koncentruje się głównie na zmianie norm. Mogą one obejmować zasady dotyczące niestosowania przemocy oraz wznowione wysiłki zmierzające do zmiany preferencji podmiotu. Z kolei podejście instytucjonalne koncentruje się na negocjacjach i ma na celu zmianę interesów strony przeciwnej. Opiera się ono niejako na przekonaniu, że niepaństwowe podmioty zbrojne mogą zmienić swoje preferencje, aby uniknąć konfliktu i utrzymać istniejący porządek (Hofmann, 2012: 5). Konflikt wewnętrzny w Tadżykistanie stanowi przykład zastosowania podejścia realistycznego i instytucjonalnego, w którym OBWE odegrała rolę zewnętrznego podmiotu wspierającego proces negocjacyjny i stabilizacyjny. Teorie konfliktu wewnętrznego (Florea 2017; Hofmann & Schneckener, 2011; Hofmann, 2012; Stedman, 1997) stanowią punkt wyjścia do zrozumienia kontekstu konfliktu, a nie główną ramę analityczną.

Artykuł wpisuje się w nurt badań stosunków międzynarodowych, osadzonych w ramach paradygmatu liberalno-instytucjonalnego, który postrzega organizacje międzynarodowe jako podmioty zdolne do samodzielnego kształtowania procesów politycznych oraz norm

współpracy. Wkład OBWE w regulację konfliktów i proces stabilizacji umacnia spojrzenie na organizacje międzynarodowe jako na „orędowników norm i wartości” (Devitt, 2011: 4). Z punktu widzenia teorii liberalizmu, zachowanie danego państwa można przewidzieć na podstawie preferencji zaangażowanych państw (Moravcsik, 1992: 12). W sytuacji zbieżnych preferencji rodzi się współpraca (na przykład w zakresie organizacji międzynarodowych) lub preferencje te umożliwiają jej kontynuowanie, natomiast rozbieżne potrzeby generują konflikt (Moravcsik, 1992: 10–11).

Warto poszerzyć perspektywę i odnieść się do innych podejść teoretycznych, które pomagają zrozumieć funkcjonowanie OBWE. Zasadnym uzupełnieniem wydaje się koncepcja zarządzania wielopoziomowego (Multi-Level Governance; MLG), która zakłada, że procesy decyzyjne i implementacyjne rozgrywają się równocześnie na poziomach subnarodowym, narodowym i ponadnarodowym, a ich skuteczność zależy od zdolności do koordynacji między tymi poziomami (Bartoszewicz, 2012: 113). W przypadku OBWE operacje terenowe/misje terenowe powstają w wyniku uwzględnienia interesów państw uczestniczących – co dokonuje się na poziomie ponadnarodowym. Na poziomie krajowym – operacje współpracują z rządem państwa (gospodarzem), zaś na poziomie lokalnym – wspierają instytucje regionalne i społeczność zamieszkującą teren objęty mandatem². Widoczna na przestrzeni lat ewolucja biur terenowych OBWE w Tadżykistanie świadczy o świadomym rozbudowywaniu zdolności Organizacji. W tym miejscu warto dodać spojrzenie instytucjonalizmu racjonalnego wyboru rozwijane przez Roberta Keohane’a (1984), w którym organizacje międzynarodowe ograniczają koszty współpracy i ryzyko konfliktów między państwami (Keohane, 1984: 57). W kontekście konfliktu w Tadżykistanie OBWE zwiększała wiarygodność zobowiązań pokojowych.

OBWE A REGULACJA KONFLIKTU WEWNĘTRZNEGO

Operacje terenowe stanowią jedną z najważniejszych form oddziaływania OBWE i są instrumentem organizacji w zakresie wczesnego wykrywania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego oraz odbudowy pokonfliktowej (OSCE, b.d.-c). Wspierają państwo przy-

² W artykule termin «operacja terenowa» stosowany jest jako kategoria analityczna oznaczająca całokształt zaangażowania OBWE w danym państwie, obejmująca kolejne narzędzia regulacyjne (misje, centra, biura). OBWE stosuje terminy «field operation» i «field mission» zamiennie (Kołodziejska, 2025: 15–16).

mujące, wzmacniając jego zdolność do reagowania na różnorodne wyzwania. Część z powołanych misji terenowych, centrów i biur przyczynia się do realizacji funkcji wczesnego ostrzegania oraz zapobiegania konfliktom, podczas gdy inne monitorują napięcia między stronami konfliktu, pełniąc funkcję obserwacyjną. Wiele działań terenowych polega na angażowaniu się w proces mediacji i negocjacji politycznych na etapie rozwiązywania konfliktu. Misje, centra i biura pełnią również ważną rolę wspierającą podczas odbudowy pokonfliktowej, ułatwiając lokalnym władzom i społecznościom powrót do sytuacji sprzed działań zbrojnych. Obserwatorzy uczestniczą w momencie podpisania porozumienia pokojowego, stoją na straży gwarancji wdrażanych postanowień, prowadzą doradztwo polityczne i wspierają przeprowadzanie reform czy demokratyzację. Ogólne cele operacji terenowych zostały określone w Karcie Bezpieczeństwa Europejskiego (Charter for European Security) z 1999 r. Obejmują one „utrzymanie i przywrócenie prawa i porządku; pomoc w tworzeniu warunków do negocjacji lub innych środków, które mogłyby ułatwić pokojowe rozwiązywanie konfliktów; weryfikację i/lub pomoc w wypełnianiu umów o pokojowym rozwiązywaniu konfliktów oraz zapewnienie wsparcia na etapie rehabilitacji pokonfliktowej” (Freire, 2003: 27; Kołodziejska, 2025: 12; OSCE, 1999: 9–10)³.

Powołanie danej operacji terenowej wymaga zgody i zaproszenia ze strony państwa-gospodarza, wypracowania podstawy prawnej (mandatu) dostosowanej do specyficznych warunków i potrzeb oraz budżetu, a następnie ich przyjęcia przez Stałą Radę (Permanent Council) (OSCE, b.d.-a). Stała Rada składa się z delegatów 57 państw uczestniczących w OBWE. W jej posiedzeniach mogą również uczestniczyć, w charakterze obserwatorów, przedstawiciele 11 państw partnerskich Organizacji. Spotkania odbywają się raz w tygodniu w Wiedniu, pod przewodnictwem urzędującego przewodniczącego lub jego przedstawiciela, w celu realizacji określonych zadań oraz decyzji podjętych podczas szczytów OBWE i posiedzeń Rady Ministerialnej (OSCE, b.d.-d). Podczas posiedzeń plenarnych Stałej Rady delegacje poruszają kwestie bezpieczeństwa własnego państwa lub innych państw uczestniczących. Zagadnienia te obejmują trzy wymiary OBWE: ludzki, polityczno-wojskowy i ekonomiczno-środowiskowy (termin „wymiar” OBWE zastąpił termin „koszyki” OBWE, używany od momentu podpisania

³ Więcej dokumentów dotyczących wzmacniania roli OBWE w procesie regulacji konfliktów zbrojnych: OSCE, 2003; ONZ, 2005; OSCE, 2011; General Assembly, 2011, 2012, 2014, 2016.

Aktu Końcowego z Helsinek przez cały okres działalności KBWE) (OSCE, b.d.-e).

Kluczową zasadą towarzyszącą procesowi podejmowania decyzji jest zasada konsensusu – podejście oparte na woli wszystkich państw uczestniczących, wykluczające możliwość przymusu (Cohen, 1999: 15–19; Kołodziejska, 2025: 12). Wywodzi się ona z Aktu Końcowego z Helsinek z 1975 r., którego postanowienia wypracowano w drodze jednomyślnej zgody wszystkich sygnatariuszy (CSCE, 1975: 3–10). Zasada ta ma bezpośrednie przełożenie na tryb powoływania mandatów – każdy mandat misji, biura czy centrum OBWE jest przyjmowany jednomyślnie przez wszystkich uczestników (OSCE, b.d.-c; OSCE, 1999). Mandaty są zazwyczaj ograniczone czasowo – najczęściej ustanawia się je na rok kalendarzowy, z możliwością przedłużenia (OSCE, 2002; OSCE, 2008; OSCE, 2017). Odnawianie mandatu pozwala lepiej dostosować zakres działań operacji oraz jej strukturę do panujących warunków. Istotnym w tym względzie podmiotem jest Centrum Zapobiegania Konfliktom (Conflict Prevention Centre; CPC), odpowiedzialne za ustanowienie operacji, zmiany w jej strukturze oraz jej zamknięcie (OSCE, b.d.-c). CPC, poza zarządzaniem operacją, wspiera i koordynuje jej działania, dostarczając analizy i oferując doradztwo polityczne oraz pełniąc rolę łącznika między działaniami terenowymi a instytucjami OBWE (OSCE, b.d.-c).

KONFLIKT WEWNĘTRZNY W TADŻYKISTANIE

W okresie radzieckim władzę w Tadżykistanie sprawowała elita wywodząca się z północnego regionu Leninobodu (dzisiejszy Chodżent), co skutkowało trwałą dominacją tej grupy w strukturach państwowych (Schlegel, 2019: 157). Po rozpadzie ZSRR scena polityczna uległa głębokiej fragmentacji – wyłaniające się siły polityczne reprezentowały odmienne regiony i układy klanowe, spośród których największe znaczenie zyskały ugrupowania związane z Leninobadem, Kalubem oraz Gharmem i Pamirem (Matveeva, 2009: 18; Schlegel, 2019: 157–158).

Bezpośrednim impulsem do eskalacji napięć stały się zamieszki w Duszanbe w lutym 1990 r., wywołane pogłoskami o planowanym osiedlaniu uchodźców ormiańskich i przydzielaniu im mieszkań. Protesty szybko przerodziły się w gwałtowne starcia, podczas których wojsko otworzyło ogień na demonstrantów (Sobiri, 2017). Wydarzenia te dotkliwie nadszarpięły legitymację władz komunistycznych oraz w istotny sposób przyczyniły się do destabilizacji państwa.

W 1991 r. Tadżykistan ogłosił niepodległość, a urząd prezydenta objął Rachmon Nabiyeu (Klimecki, 2010: 11). Kraj wkroczył w okres transformacji jako najuboższa spośród republik postsowieckich – dysponująca ograniczonymi zasobami naturalnymi i silnie uzależniona od rynków zewnętrznych (Schlegel, 2019: 141). Narastające trudności gospodarcze oraz wysoka stopa bezrobocia sprzyjały mobilizacji społecznej i doprowadziły do masowych protestów organizowanych przez ugrupowania opozycyjne. Przełomowym momentem okazał się maj 1992 r., gdy Nabiyeu podjął decyzję o rozdaniu broni swoim zwolnikom, co wywołało gwałtowną eskalację przemocy i faktycznie zapoczątkowało wojnę domową (Schlegel, 2019: 158).

Walki między siłami rządowymi a opozycją skupioną w ramach Zjednoczonej Opozycji Tadżyckiej objęły cały kraj. Konflikt odznaczał się wyjątkowo wysokim poziomem okrucieństwa, w tym przemocą o charakterze etnicznym oraz masowymi przesiedleniami ludności (Matveeva, 2009: 18; Schlegel, 2019: 159). W 1994 r. prezydentem został Emomali Rahmon. Pod wpływem narastającej presji międzynarodowej podjęto rozmowy pokojowe, które zakończyły się podpisaniem porozumienia w Moskwie 27 czerwca 1997 r. Mimo że układ formalnie kończył działania wojenne, przemoc nie wygasła natychmiast (Schlegel, 2019: 140). Dopiero po 1998 r. władze centralne zdołały przejąć kontrolę nad całym terytorium państwa, a sytuacja wewnętrzna zaczęła stopniowo zmierzać ku stabilizacji.

Niemniej jednak skuteczność działań państwa w zakresie funkcji ustawodawczych oraz opiekuńczych budziła poważne zastrzeżenia. Tadżykistan wykazywał znamiona państwa słabego (*weak state*)⁴, znajdującego się jednak na ścieżce odbudowy instytucjonalnej (Schlegel, 2019: 144). W warunkach konfliktu rząd tadżycki początkowo przyjął podejście realistyczne, opierając się na militarnym zwalczaniu przeciwników. Od 1994 r. zaczęto jednak stopniowo wdrażać podejście instytucjonalne, zakładające prowadzenie negocjacji oraz aktywne angażowanie zewnętrznych podmiotów mediacyjnych. W tym samym okresie OBWE ustanowiła stałą obecność w kraju, powołując do życia misję Organizacji w Tadżykistanie.

⁴ Jak wskazuje Robert I. Rotberg, państwa słabe charakteryzują się między innymi: wysokim i rosnącym wskaźnikiem przestępczości, obecnością napięć międzygrupowych, ograniczoną zdolnością do dostarczania dóbr politycznych, słabnącymi zdolnościami państwa, naruszaniem zasad prawa, spadkiem PKB per capita, wysokim i rosnącym poziomem korupcji, niewydolnością usług publicznych oraz innymi cechami (Rotberg, 2004: 4–5). Nie tworzy on zamkniętej listy kryteriów, lecz opisuje możliwy zestaw powtarzalnych cech.

DZIAŁALNOŚĆ OPERACJI TERENOWEJ OBWE W CZASIE KONFLIKTU

Operacja terenowa OBWE w Tadżykistanie funkcjonuje od 1993 r. i pozostaje najdłużej działającą operacją terenową Organizacji. Jej narzędziem regulacyjnym, początkowo ukierunkowanym na rozwiązanie konfliktu wewnętrznego, była Misja OBWE w Tadżykistanie (OSCE Mission to Tajikistan). Została ona powołana podczas czwartego spotkania Rady KBWE w Rzymie 1 grudnia 1993 r., a więc w trakcie konfliktu wewnętrznego z lat 1992–1997 (na II etapie cyklu konfliktu – „wybuch konfliktu i jego trwanie”). Pominięto zatem możliwości oddziaływania na konflikt w okresie dyplomacji prewencyjnej (Kołodziejska, 2023: 130).

Podczas spotkania w Rzymie ministrowie wyrazili zaniepokojenie sytuacją wewnętrzną i zdecydowali się na ścisłą współpracę z ONZ w kwestii stworzenia wspólnej płaszczyzny dla ustabilizowania sytuacji i postępów w kierunku demokracji (Conference on Security and Co-operation in Europe [CSCE], 1993). Za główne zadanie misji uznano działalność na rzecz ułatwienia dialogu oraz budowania zaufania między skonfliktowanymi siłami. Do pozostałych zadań należało:

[...] aktywne promowanie szacunku dla praw człowieka; promowanie i monitorowanie przestrzegania norm i zasad KBWE; promowanie sposobów i środków pomocy KBWE w rozwoju prawa i demokratycznych instytucji i procesów politycznych; bieżące informowanie KBWE o rozwoju wydarzeń (CSCE, 1993).

Skład misji początkowo obejmował cztery osoby, które miały współpracować z ONZ w Duszanbe i wspierać ją w realizacji zadań. Urzędujący przewodniczący (OSCE Chairman in Office) zajmował się ścisłym kontaktem z ONZ, natomiast szef misji (Head of Mission) miał „badać praktyczne sposoby i środki koordynowania wysiłków w terenie, w tym możliwości wspólnych działań na zapleczu biurowym” (CSCE, 1993). Powyższy opis misji wskazuje, że na początkowym etapie jej możliwości oddziaływania w terenie były ograniczone. Misję skierowano na II etapie „cyklu” konfliktu („wybuch konfliktu i jego trwanie”) z zastosowaniem mechanizmu zarządzania i rozwiązywania konfliktu. Zarówno w trakcie trwania konfliktu wewnętrznego, jak i w okresie rehabilitacji pokonfliktowej oraz w dalszych latach budowania państwowości, misja (pod innymi nazwami) kontynuowała działania na rzecz monitorowania przestrzegania praw człowieka i wspierania procesów demokratyzacyjnych.

Głównym celem OBWE w jej wczesnych latach funkcjonowania w Tadżykistanie było monitorowanie i umacnianie rozwiązywania trudnej sytuacji konfliktowej oraz ułatwianie dialogu między stronami sporu. Mechanizm rozwiązywania konfliktu obejmował również działalność na rzecz rozwiązania ugrupowań separatystycznych powstałych w specyficznej sytuacji konfliktu wewnętrznego. Wszelkie inicjatywy miały na celu ułatwienie stronom osiągnięcia porozumienia, poszukiwanie płaszczyzny kompromisu, uczestnictwo w negocjacjach jako niezależna strona trzecia oraz raportowanie, co zapewniało przejrzystość procesu pokojowego i sprzyjało reintegracji państwa. Odbudowa w tym wypadku polegała na scaleniu wewnętrznego nieporządku i dynamicznym przejściu z etapu „wybuch konfliktu i jego trwanie”, do etapu III – „okres po zakończeniu konfliktu”.

Pierwsza runda negocjacji odbyła się w dniach 5–19 kwietnia 1994 r. pod auspicjami ONZ. W negocjacjach uczestniczyli obserwatorzy z Afganistanu, Kazachstanu, Kirgistanu, Iranu, Pakistanu, Uzbekistanu, Federacja Rosyjska oraz OBWE, a także Organizacja Konferencji Islamskiej (Organisation of the Islamic Conference; OIC) (Bashiri, 2020: 267). Choć w programie rozmów znalazły się kwestie pojednania narodowego, to spotkania skupiły się przede wszystkim na kryzysie uchodźczym związanym z wysiedleniem Tadżyków. Kwestia zawieszenia broni pozostała nierozwiązana, podobnie jak dyskusja na temat struktury przyszłego rządu (Bashiri, 2020: 267).

Druga tura negocjacji miała miejsce w Teheranie w dniach 8–28 czerwca 1994 r. Przywódcom Tadżykistanu zależało na wsparciu negocjacji przez pozostałych uczestników. Do większego udziału nakłaniali oni szczególnie Rosję, jednak ta zdecydowała się pozostać jedynie organizatorem (Bashiri, 2020: 267). Tadżykistan wykazywał żywotne zainteresowanie prowadzeniem negocjacji w większym stopniu przez podmiot zewnętrzny, jednak ONZ nalegała, aby to rząd tadżycki kierował procesem porozumienia. Głównym instrumentem realizacji działań pokojowych po stronie ONZ była Misja Obserwatorów (United Nations Mission of Observers in Tajikistan; UNMOT). Wydaje się, iż w tym przypadku rola OBWE ograniczyła się do uczestnictwa w negocjacjach oraz do wsparcia procesu negocjacyjnego poprzez obserwacje. Obie organizacje nadzorowały proces odbudowy spójności państwowej, jednak z różnymi mandatami. ONZ skupiała się na reintegracji wojskowej, natomiast OBWE na odbudowie instytucji państwowych, środkach budowania zaufania oraz monitorowaniu praw człowieka.

Trzecie spotkanie odbyło się w Islamabadzie w drugiej połowie listopada 1994, a czwarte w dniach 22 maja – 2 czerwca 1995 r. Doprowadziły one do przełomu (Bashiri, 2020: 267). Porozumienie o Pokoju i Zgodzie Narodowej („General Agreement on the Establishment of Peace and National Accord in Tajikistan”) podpisano w obecności przedstawicieli OBWE i ONZ w dniu 27 czerwca 1997 r. Prezydent Tadżykistanu Emomalie Rachmanow i lider islamskiej bojówki Zjednoczonej Opozycji Tadżykistanu (United Tajik Opposition; UTO) Saida Abdullo Nuri zgodzili się, aby proces wdrażania postanowień porozumienia odbywał się przy współpracy z OBWE (Matveeva, 2009: 29; Sobiri, 2017). Takie założenie było zgodne z mandatem misji. Mimo to proces stabilizacji przebiegał stopniowo, a wybuch powstania w rejonie Chodżentu w 1998 r. wskazywał na utrzymującą się kruchość porządku politycznego (Schlegel, 2019: 140).

DZIAŁALNOŚĆ OBWE PO KONFLIKCIE

Choć proces implementacji porozumienia pokojowego był długotrwały i przebiegał etapami, z perspektywy stron konfliktu OBWE odegrała kluczową rolę jako gwarant jego realizacji (Zarifi, 2009: 48). Misję ustanowiono za zgodą państwa-gospodarza, w związku z czym rząd tadżycki wyrażał zainteresowanie współpracą. Ponadto strony konfliktu apelowały o wsparcie przy wdrażaniu postanowień porozumienia (Zarifi, 2009: 148). W latach 1998–1999 nadal dochodziło do drobnych starć niewielkich ugrupowań przeciwników panującej władzy. W tym szczególnym okresie pokonfliktowym granica między legalnymi i nielegalnymi strukturami władzy państwowej wciąż się zacierała i tym istotniejsze było wsparcie Organizacji. Dopiero wybory parlamentarne przeprowadzone w 2000 r. uznano za finalny etap realizacji postanowień porozumienia pokojowego (Zarifi, 2009: 293).

Zakończenie procesu implementacji otworzyło nową fazę działalności misji, polegającą na przejściu od stabilizacji i nadzoru nad utrzymaniem pokoju do wsparcia reform demokratycznych oraz odbudowy społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie stopniowo ograniczano kompetencje misji istotne dla bezpieczeństwa państwa, rozszerzając zakres zadań związanych z ogólnym rozwojem państwa na wielu płaszczyznach oraz kooperacją i wzmacnianiem trzech „koszyków” OBWE, obejmujących obszary: polityczno-wojskowy, ekonomiczno-środowiskowy i ludzki. W późniejszym okresie Organizacja zastąpiła określe-

nie „koszyki” terminem „wymiarzy”. Jak wskazuje Schlegel, kompetencje OBWE „przesunęły się w czasie – dodano je wtedy, gdy cel nie był już tak naglący” (Schlegel, 2019: 278–279). Rzeczywiście brakowało solidnego procesu mediacyjnego, a rola ta nie została przyjęta przez żadną ze stron uczestniczących w negocjacjach. Przyczyn niewielkiego zaangażowania OBWE na II etapie „cyklu konfliktu” należy doszukiwać się w trudnych początkach misji, która powstała w momencie przekształcenia KBWE w OBWE. Innym powodem mogły być wspomniane naciski ONZ, aby konflikt ten rozwiązywany był przez rząd tadżycki przy udziale obserwatorów.

Rok 2000 był również szczególny z powodu zakończenia działalności misji ONZ UNMOT, którą zastąpiła mniejsza struktura – Biuro ONZ ds. Budowy Pokoju w Tadżykistanie (United Nations Tajikistan Office of Peace-building; UNTOP) (Jonson, 2003: 237). Zakończyła się krwawa wojna, lecz jak wskazuje L. Jonson (2003), różnice regionalne utrzymywały się, a w wielu przypadkach wręcz się pogłębiały. Trwające napięcia powodowały konieczność pracy misji OBWE na rzecz ułatwiania dialogu politycznego pomiędzy siłami politycznymi i regionami (Jonson, 2003: 241).

Trudność stanowiła również realizacja niektórych postanowień porozumienia, w szczególności tych dotyczących protokołu wojskowego i reform struktur siłowych. Punkty te pozostały przedmiotem zainteresowania misji w toku jej dalszej działalności (Zarifi, 2009: 292). 14 grudnia 2000 r. Stała Rada OBWE zatwierdziła zwiększenie personelu misji do 15 osób. W ramach rozszerzania obecności terenowej OBWE otworzyła biuro w Chodżencie, obejmujące region Leninabadu. Dzięki temu możliwe stało się zwiększenie zasięgu działań demokratyzacyjnych oraz kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim i klasą polityczną w północnej części państwa (Zarifi, 2009: 292–293). Misja kontynuowała działania wspierające rozwój instytucji państwowych, organizując m.in. szkolenia dla nowych parlamentarzystów oraz seminaria z zakresu rządów prawa, edukacji obywatelskiej i monitoringu praw człowieka (Zarifi, 2009: 293). Do utrzymania względnej stabilizacji przyczyniły się wydarzenia po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie, ponieważ prowadzone przez USA operacje wojskowe w Afganistanie radykalnie zmieniły środowisko bezpieczeństwa wokół Tadżykistanu. Zmiana ta, wraz z przesunięciem priorytetów z rozwiązywania konfliktu na zagadnienia związane z okresem rehabilitacji pokonfliktowej, wykreowała nowe wyzwania (Jonson, 2003: 237).

ROZBUDOWA MANDATU I TRANSFORMACJA OPERACJI (2002–2008)

Zmiana mandatu oraz nazwy operacji miała miejsce 31 października 2002 r. Wówczas powołano też nowe narzędzie regulacyjne zastępujące misję, którym było Centrum OBWE w Duszanbe (OSCE Centre in Dushanbe). Przekształcenie to oznaczało przejście z fazy zarządzania konfliktem do fazy budowania pokoju i stabilizacji polityczno-instytucjonalnej. W mandacie operacji wskazano na istotną rolę OBWE jako podstawowego instrumentu wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i odbudowy pokonfliktowej (OSCE, 2002: 1). Z uwagi na zakończenie wojny domowej OBWE mogła skupić się wyłącznie na rehabilitacji pokonfliktowej oraz dalszym promowaniu stabilizacji wewnętrznej i demokracji. W nowym mandacie znalazły się dodatkowe zadania w postaci następujących punktów:

[...] nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z władzami lokalnymi, uczelniami wyższymi, instytutami i organizacjami pozarządowymi; pomoc w organizowaniu wydarzeń regionalnych, między innymi regionalnych seminariów i wizyt przez delegacje OBWE; wykonywanie zadań przewidzianych w mandacie oraz uzgodnionych przez Republikę Tadżykistanu i OBWE, w ścisłej współpracy władz Tadżykistanu i przy pełnym poszanowaniu prawa państwowego (OSCE, 2002: 2).

W wyniku zmiany mandatu z 2002 r. zakres działalności operacji został poszerzony, a członkom misji przydzielono zadania związane z rozwojem współpracy w zakresie gospodarczym i środowiskowym. Wskazano także na konieczność wzmocnienia działań na rzecz zwalczania terroryzmu, w tym współpracy z policją i kontrolą graniczną, w ramach wdrażania zapisów Międzynarodowej Konferencji z Biszkeku dotyczącej bezpieczeństwa i stabilności w Azji Środkowej (OSCE, 2002: 2). Nowy mandat powołał pięć biur terenowych na terenie Tadżykistanu w Chujand, Kurgan-Tyube, Garm, Kulyab i Shartuz (OSCE, 2002). Operacja OBWE zmieniła swój zakres z misji o niewielkich zasobach ukierunkowanych na regulację konfliktu wewnętrznego na operację mającą głównie pełnić funkcje budujące stabilność i bezpieczeństwo w okresie pokoju.

Jednym z najważniejszych priorytetów Centrum OBWE w Duszanbe na początku jego działalności okazała się kwestia rozminowania. W ramach Programu Działań przeciw Minom, utworzonego w 2003 r. na wniosek rządu Tadżykistanu, oczyszczono łącznie 6,2 hektara terenu w środkowej, południowej i wschodniej części państwa (Zarifi,

2009: 309). Jednocześnie Centrum napotkało istotne ograniczenia w zakresie działań na rzecz rozbrojenia. Wskazuje to na trudności z ingerencją podmiotu zewnętrznego w sprawy wewnętrzne związane z bezpieczeństwem państwa. W późniejszym czasie problem ten rozwiązywał samodzielnie rząd tadżycki, przy czym pomimo rozbrojenia wciąż dochodziło do zdarzeń z udziałem służb bezpieczeństwa (incydenty z Chorogu w 2012 i 2014 r.) (OSCE, 2024a).

Centrum OBWE odegrało kluczową rolę we wspieraniu Tadżykistanu w realizacji zobowiązań polityczno-wojskowych Organizacji, w tym w przystąpieniu do Sieci Komunikacyjnej OBWE (Communications Network; CommsNet) (Zarifi, 2009: 302). Sieć stanowiła kanał przekazu powiadomień dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego. Poprzez jej narzędzia możliwa była formalna komunikacja między państwami uczestniczącymi w OBWE w zakresie traktatów i porozumień dotyczących kontroli zbrojeń konwencjonalnych oraz środków budowania zaufania w obszarze bezpieczeństwa. Przystąpienie Tadżykistanu do Sieci umocniło i rozszerzyło jego tradycyjne kanały dyplomatyczne (OSCE, b.d.-b). Misja zaangażowała się także w działania przeciwko handlowi ludźmi, koordynując kampanie informacyjne we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (Office for Democratic Institutions and Human Rights; ODIHR) oraz Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (International Organization for Migration; IOM) (Zarifi, 2009: 306). Centrum OBWE kontynuowało również wsparcie dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych Tadżykistanu w zakresie ratyfikacji i wdrażania 12 konwencji i protokołów ONZ dotyczących walki z terroryzmem, zgodnie z decyzjami Rady Ministerialnej OBWE z 2001 r. (Zarifi, 2009: 310).

W wymiarze politycznym Centrum koncentrowało się na powolnym, lecz konsekwentnym wspieraniu procesu demokratyzacji. Mimo licznych trudności i potrzeby interwencji międzynarodowej (m.in. w sprawach rejestracji kandydatów wyborczych), działania takie jak ekspertyzy dotyczące zmian legislacyjnych czy organizacja okrągłych stołów dla partii politycznych stanowiły fundament dla budowy bardziej pluralistycznego życia politycznego w Tadżykistanie (Jonson, 2003: 142–143).

Rozszerzenie zakresu działań o wzmacnianie tworzenia reform gospodarczych i rolnych, w tym szkolenia dla rolników i uczestnictwo w grupach roboczych nad reformą rolną, pokazuje, że OBWE nie ograniczała się jedynie do tradycyjnych działań na rzecz bezpieczeństwa, ale przyjęła wieloaspektowe podejście do trwałej zmiany w kierunku stabilności państwa.

ETAP WSPARCIA DEMOKRATYZACJI I BEZPIECZEŃSTWA (2008–2017)

Transformacja instytucjonalna misji OBWE w Tadżykistanie znalazła swój dalszy wyraz w powołaniu Biura OBWE w Tadżykistanie (OSCE Office in Tajikistan), które zastąpiło dotychczasowe Centrum OBWE w Duszanbe. Operacja została ustanowiona na mocy decyzji Stałej Rady OBWE nr 852 z dnia 19 czerwca 2008, z wejściem w życie 30 czerwca 2008 r. (OSCE, 2008: 1). Celem nowego etapu było kontynuowanie wsparcia dla Tadżykistanu w procesie wdrażania zobowiązań wynikających z członkostwa w OBWE, przy jednoczesnym dostosowaniu aktywności do szerszego kontekstu regionalnych wyzwań bezpieczeństwa. Nowy mandat podkreślał wielowymiarowość działań OBWE, obejmującą aspekty polityczno-wojskowe, ekonomiczno-środowiskowe oraz ludzkie (OSCE, 2008: 1). Zagwarantowano Republice Tadżykistanu pomoc w opracowaniu wspólnego podejścia do zagrożeń bezpieczeństwa, aby przyczynić się do stabilności, zapobiegać konfliktom i przejmować działania na rzecz zarządzania kryzysowego. Podkreślono zasadę wzajemności porozumienia, określono zasady powoływania szefa biura OBWE oraz wskazano możliwość zmiany lokalizacji biur terenowych (OSCE, 2008: 2). Elastyczność w zakresie umiejscawiania baz wydaje się być ważna, gdyż zróżnicowanie etniczne oraz napięcia graniczne mogą wymagać wsparcia w różnych obszarach i w sposób nieujednolicony.

W wymiarze praktycznym OBWE rozpoczęła działania w zakresie profesjonalizacji sektora bezpieczeństwa, w szczególności poprzez organizację pilotażowych szkoleń dla specjalistycznych jednostek policji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, handlowi narkotykami i ludźmi. W 2015 r. OBWE zaczęła oferować szkolenia dla wyspecjalizowanych jednostek policji w zakresie kryminalistyki i zarządzania porządkiem publicznym. Głównym postulatem OBWE dotyczącym kompleksowej reformy policji było włączenie przestrzegania praw człowieka w pracę organów ścigania. Próby kompleksowej reformy nie potoczyły się jak planowano, nie udało się bowiem doprowadzić do demilitaryzacji policji. Podobne ograniczenia napotkano w sektorze straży granicznej, która – ze względu na strategiczną lokalizację kraju i długość granicy z Afganistanem – zachowała paramilitarny charakter, uznany za niezbędny z perspektywy bezpieczeństwa narodowego (OSCE, 2010: 68; OSCE, 2011: 70; OSCE 2013: 64).

Szkolenia prowadzone przez OBWE można uznać za czynnik korzystny dla zwiększenia bezpieczeństwa państwa. Choć Organizacja starała się przełamać blokadę reform w tadżyckim sektorze bezpieczeństwa, to nie była w stanie wystarczająco oddziaływać na rząd, aby móc dokonać tak znacznych zmian, nawet pomimo zaplecza legislacyjnego i osobowego. Straż graniczna musiała zostać w zasadzie odtworzona od podstaw i w związku z tym wymagała szkolenia na każdym szczeblu hierarchii (Schlegel, 2019: 278–279).

Okrągłe stoły i warsztaty dla przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i organów ścigania, organizowane przez OBWE w Tadżykistanie przez pewien czas stały się regułą. Począwszy od 2009 r. odbywały się one regularnie w latach 2009–2013, koncentrując się głównie na „zapobieganiu brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącej do terroryzmu” (OSCE, 2010: 102; OSCE, 2011: 88) oraz zapobieganiu torturom (OSCE, 2010: 104; OSCE, 2011: 93). Pomimo licznych inicjatyw, brak zaufania do służb bezpieczeństwa wyrażany przez ludność w sondażu promowanym przez OBWE, a także brutalne rozprawienie się z opozycją w 2015 r. pokazują, że miały one niewielki wpływ. Kwestię tę należy zakwalifikować jako pozostającą poza sferą oddziaływania operacji terenowej OBWE w Tadżykistanie. Część problemów w sektorze bezpieczeństwa pozostawała poza zakresem skutecznego oddziaływania misji, mimo posiadanego przez nią zaplecza eksperckiego i formalnego.

KONTYNUACJA I ADAPTACJA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA I ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO (2017–2024)

Ostatnia zmiana mandatu nastąpiła 1 czerwca 2017 (PC.DEC/1251) i przekształciła nazwę operacji na Biuro Programowe OBWE w Duszanie (OSCE Programme Office in Dushanbe), co stało się 1 lipca 2017 r. (OSCE, 2017: 1–2). Aktualizacja mandatu dotyczyła następujących zadań:

[...] promowania i wdrażania zasad i zobowiązań OBWE oraz współpracy z Republiką Tadżykistanu w ramach OBWE we wszystkich wymiarach Organizacji; wspomagania Republiki Tadżykistanu w jej wysiłkach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności, poprzez między innymi dalszą reformę policji, przeciwdziałanie i zapobieganie terroryzmowi i ekstremizmom, zwalczanie przestępczości zorganizowanej i handlu narkotykami, zwalczanie innych transnarodowych zagrożeń i wyzwań oraz realizację zobowiązań OBWE w ramach forum OBWE ds. współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa; wspierania

wysiłków zmierzających do dalszego rozwoju gospodarczego, środowiska, energetyki i transportu, dobrych rządów, zwalczania korupcji i ograniczania ryzyka katastrof; pomoc w dalszym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, działalność na rzecz wzmocnienia instytucji demokratycznych; ułatwiania kontaktów i wymiany informacji pomiędzy urzędującym przewodniczącym (OSCE Chairperson-in-Office), a strukturami OBWE, a także łączności i współpracy z innymi operacjami terenowymi powołanymi na obszarze Azji Środkowej dla zachowania spójności regionalnego podejścia OBWE (OSCE, 2017: 1-2).

Nowy mandat obejmował wszystkie obszary OBWE, w tym reformę sektora bezpieczeństwa, rozwój instytucjonalny, ochronę środowiska oraz przeciwdziałanie zagrożeniom transnarodowym. W kolejnych latach działalność Biura Programowego w Duszanbe była konsekwentnym odzwierciedleniem wprowadzonych zmian.

W wymiarze polityczno-wojskowym działania Biura ukierunkowano przede wszystkim na wzmacnianie zdolności operacyjnych państwa na granicy z Afganistanem. Prowadzono w tym względzie szkolenia z zakresu planowania operacyjnego dla Wojsk Ochrony Pogranicza, rozwijające kompetencje strategiczne jak i zdolności reagowania na sytuacje kryzysowe (OSCE, 2023a; OSCE, 2024b; OSCE, 2024c; OSCE, 2025). Szkolenia terenowe dla funkcjonariuszy w regionie Chatlon realizowano również w ramach projektu UE na rzecz stabilizacji południowej granicy (OSCE, 2024d). OBWE przeprowadziło dwutygodniowe szkolenie dla kierowników posterunków granicznych Tadżykistanu w regionie granicznym z Afganistanem, koncentrując się na planowaniu operacyjnym, analizie ryzyka oraz nowoczesnych metodach ochrony granic (OSCE, 2025). Powyższe działania stanowiły odpowiedź na utrzymującą się niestabilność na granicy tadżycko-afgańskiej, która od lat należy do najbardziej wrażliwych odcinków granicznych w Azji Środkowej. Po przejęciu władzy przez talibów w 2021 r. sytuacja bezpieczeństwa w regionie pogorszyła się. Wzrosło ryzyko przemytu broni i narkotyków, nielegalnej migracji oraz potencjalnego przenikania ekstremistycznych grup zbrojnych (OSCE, 2024e). Równolegle wzmacniano rozwój sektora penitencjarnego poprzez organizację forum reformy więziennictwa oraz szkoleń promujących standardy międzynarodowe zgodne z Regułami Nelsona Mandeli (OSCE, 2023b).

W wymiarze gospodarczo-środowiskowym istotnym działaniem OBWE było angażowanie się w zarządzanie gospodarką wodną Tadżykistanu poprzez wsparcie przeprowadzenia reform, współpracę regio-

nalną oraz wzmacnianie instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie wodą. Biuro przeprowadzało szkolenia z zakresu opracowywania dokumentów strategicznych dotyczących zarządzania zasobami wodnymi (OSCE, 2024f).

Jedną z inicjatyw OBWE w wymiarze ludzkim było zorganizowanie w Duszanbe Platform Dialogu na rzecz Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi. Biuro zgromadziło w tym celu przedstawicieli rządu, organizacji społecznych i międzynarodowych. Ostatnie takie spotkanie koncentrowało się na ocenie wdrażania Narodowego Planu Działań na lata 2022–2024 oraz na analizie projektu planu na lata 2025–2027 (OSCE, 2024f; OSCE, 2024g). Innym przykładem była współpraca Biura z Rzecznikiem Praw Człowieka w Tadżykistanie (OSCE, 2023c).

Realizacja tych działań świadczyła o wysokim stopniu adaptacji operacji terenowej do zmieniających się wyzwań regionalnych, przy zachowaniu spójności z założeniami mandatu z 2017 r. i dążeniu do trwałej stabilizacji wewnętrznej Tadżykistanu.

OCENA DZIAŁALNOŚCI OBWE W TADŻYKISTANIE

Punktem wyjścia oceny działalności OBWE jest etap dyplomacji prewencyjnej, ponieważ to właśnie wtedy organizacje międzynarodowe dysponują największymi możliwościami oddziaływania, zanim konflikt eskaluje do działań zbrojnych. OBWE nie mogła pełnić funkcji prewencyjnych, ponieważ została skierowana zbyt późno. Tutaj należy mieć na uwadze, że rok 1993 (rok oddelegowania misji) był wciąż momentem kształtowania się OBWE (z KBWE). Zastosowanie mediacji i negocjacji na początku konfliktu mogłoby nie przynieść oczekiwanych skutków, gdyż strony działały chaotycznie. Wysiłki OBWE w zakresie zarządzania konfliktem przejawiały się jej udziałem w procesie negocjacyjnym.

Analizując realizację mandatu misji, można stwierdzić, że OBWE wywiązała się z przyjętych założeń. Głównym zadaniem z 1993 r. było bowiem działanie na rzecz dialogu i budowanie zaufania. OBWE zrealizowała to zadanie biorąc udział w rundach negocjacji. Sposób sformułowania pozostałych zadań mandatu z 1993 oraz jego zmian z 2002, a także kolejno z 2008 i z 2017 r. wskazuje na większą rolę OBWE w aspekcie rehabilitacji pokonfliktowej i pomocy w tworzeniu tadżyckiej państwowości. Były to zadania odzwierciedlające liczne starania na rzecz promowania stabilizacji wewnętrznej, demokracji oraz kształtowania zarządzania kryzysowego.

Podczas prowadzonej działalności OBWE zastosowała:

1. środki ograniczające (Measures of Constraint) w postaci:
 - dążeń do zawieszenia broni – OBWE uczestniczyła w czterech rundach negocjacyjnych, które doprowadziły do zawieszenia broni;
 - wypracowania porozumienia pokojowego oraz pozostania podmiotem uczestniczącym w procesie regulacji pokonfliktowej;
2. środki wzmacniające zaufanie (Measures to Reinforce Confidence) w postaci:
 - zapewnianie przejrzystości procesu pokojowego poprzez uczestnictwo w negocjacjach oraz podejmowanie starań na rzecz porozumienia;
 - prowadzenie „okrągłych stołów” i warsztatów skoncentrowanych na rozwiązywaniu kwestii ważnych dla stabilności państwa;
3. środki monitorowania zgodności i oceny (Measures for Monitoring of Compliance and Evaluation) w postaci:
 - starania na rzecz zagospodarowania pozostałości broni strzeleckiej⁵.

Działalność OBWE, początkowo skoncentrowana na zarządzaniu kryzysem i ułatwianiu procesu pokojowego, przekształciła się w platformę wspierającą reformy instytucjonalne, szkolenia służb mundurowych, działania humanitarne oraz promowanie praw człowieka. Od zmiany mandatu z 2017 r. Biuro Programowe OBWE w Duszanbe ukierunkowane jest na bezpieczeństwo graniczne, wzmacnianie zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie handlowi ludźmi oraz promowanie lokalnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Transformacja ta miała jednak charakter ambiwalentny.

W 2017 r. zachowano w mandacie trzy wymiary OBWE (polityczno-wojskowy, ekonomiczno-środowiskowy i ludzki) – na poziomie mandatu nie doszło do zasadniczego wycofania roli Organizacji w regionie. Jej działalność zmieniła swój charakter z ukierunkowanej na wsparcie konfliktu (co czyniono w zawężonej formie, przy niewielkiej liczbie misji) na misję skupioną na wsparciu rozwoju i współpracy. Należy jednak zaznaczyć fakt stopniowej degradacji instytucjonalnej – nowy mandat stanowił realne ograniczenie operacyjne ze względu na mniejszą liczbę jednostek, ponieważ nie uwzględniał już biur terenowych. Dodatkowo, przejście od klasycznej misji do biura

⁵ Rozróżnienie między środkami budowania („Confidence-Building Measures”, CBMs) a środkami budowania zaufania i bezpieczeństwa („Confidence- and Security-Building Measures”, CSBMs) znajduje się w publikacji: Conference on Security and Co-operation in Europe (1993, 1 grudnia).

programowego zmniejszało zaangażowanie w wymiar ludzki OBWE na rzecz bardziej technicznego podejścia. Zmiany te były częściowo podyktowane nowym spojrzeniem na problematykę w regionie – konflikt zakończono, a rozpoczęto prace nad naprawą instytucjonalną. Jednak w szerszym ujęciu od 2014 r. (kryzys ukraiński) obserwowano erozję systemu OBWE w postaci rosnącej liczby przypadków zamykania misji i przekształcania ich w biura terenowe (OSCE, b.d.-a). Mandat z 2017 r. ukazał więc spadające znaczenie organizacji w regionie.

Analiza działalności OBWE w Tadżykistanie potwierdza założenia paradygmatu liberalno-instytucjonalnego przyjętego w niniejszym artykule. OBWE jako organizacja międzynarodowa odegrała rolę „ore-downnika norm i wartości” (Devitt, 2011: 4), wspierając dialog między stronami konfliktu, budowanie zaufania i wdrażanie reform. Zasada konsensusu, stanowiąca podstawę podejmowania decyzji i wynikająca ze zbieżności preferencji państw uczestniczących, umożliwia powołanie operacji terenowej oraz jej utrzymanie przez kolejne dekady. Działania organizacji w przypadku konfliktu wewnętrznego w Tadżykistanie odzwierciedlają również założenia koncepcji MLG. Skuteczność misji, centrum i biura zależała od odpowiedniej koordynacji między poziomami współpracy.

BIBLIOGRAFIA

- Bartoszewicz, A. (2012). Wielopoziomowe zarządzanie publiczne w Unii Europejskiej. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, 98, 195–229.
- Bashiri, I. (2020). *The history of the civil war in Tajikistan*. Academic Studies Press.
- Bekmurzaev, N. (2025, 12 marca). Kyrgyzstan and Tajikistan reach historic border delimitation agreement. *Eurasia Daily Monitor*, 22(45). <https://jamestown.org/program/kyrgyzstan-and-tajikistan-reach-historic-border-delimitation-agreement/>.
- Cohen, J. (1999). *Conflict prevention in the OSCE: An assessment of capacities*. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20000900_cli_study9.pdf.
- Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975, 1 sierpnia). *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe*. <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.
- Conference on Security and Co-operation in Europe. (1993, 1 grudnia). *Establishment of the CSCE Mission to Tajikistan: 4th Meeting of the*

- Ministerial Council, Rome. <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/22238.pdf>.
- Conference on Security and Co-operation in Europe. (1994, 6 grudnia). *Budapest Document 1994: Towards a genuine partnership in a new era*. <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf>.
- Devitt, R. (2011, 1 września). Liberal Institutionalism: An alternative IR Theory or just maintaining the status quo? *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2011/09/01/liberal-institutionalism-an-alternative-ir-theory-or-just-maintaining-the-status-quo/>.
- Florea, A. (2017). Theories of civil war onset: Promises and pitfalls. W *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.314>.
- Freire, M. R. (2003). *Conflict and Security in the Former Soviet Union: The role of the OSCE*. Ashgate.
- Grech, O., & Wohlfeld, M. (red.). (2010). *Human rights and the conflict cycle*. Mediterranean Academy of Diplomatic Studies.
- Hofmann, C. A. (2012). *Engaging non-state armed groups in humanitarian action*. Centre for Humanitarian Dialogue.
- Hofmann, C. A., & Schneckener, U. (2011). Engaging non-state armed actors in state- and peace-building: Options and strategies. *International Review of the Red Cross*, 93(883), 603–621.
- Jonson, L. (2003). The OSCE long-term mission to Tajikistan. W IFSH (red.), *OSCE Yearbook 2002* (ss. 237–243). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kabaciński, M. (2021, 26 września). *Konflikt graniczny Kirgistan–Tadżykistan, Security in Practice*. <https://securityinpractice.eu/wp-content/uploads/2023/09/Konflikt-graniczny-Kirgistan-%E2%80%93-Tadżykistan.pdf>.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Klimecki, M. (2010). Tadżykistan 1992–1997. Rozpad i odbudowa państwa. *Zbliżenie Cywilizacyjne*, 6, 7–21.
- Kołodziejska, J. (2023). OSCE operational capacity in the regulation of armed conflicts in the countries of the former Eastern Bloc (1991–2021). *Polish Political Science Yearbook*, 52(3), 113–131.
- Kołodziejska, J. (2025). *Operacje terenowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (1991–2024): Region poradziecki*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Matveeva, M. (2009). *The perils of emerging statehood: Civil war and state reconstruction in Tajikistan. An Analytical Narrative on State-Making* (CSRC Working Paper No. 46). Crisis States Research Centre. <https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/cscc-workingpapers-phase-two/wp46.ofemerging-statehood.pdf>.

- Moravcsik, A. (1992). *Liberalism and international relations theory* (Working Paper No. 92-6). Center for International Affairs, Harvard University. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/liberalism.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (1999). *Istanbul Document 1999: Charter for European Security*.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2002). *Permanent Council Decision No. 500/Corrected reissue: Mandate of the OSCE Centre in Dushanbe (PC.DEC/500/Corr.1)*. <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/12764.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2003). *OSCE Strategy to address threats to security and stability in the twenty-first century*. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/17504.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2008). *Permanent Council Decision No. 852: Mandate of the OSCE Office in Tajikistan (PC.DEC/852)*. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/d/32467.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2010). *OSCE Office in Tajikistan supports meeting to review environmental protection concept*. <https://dushanbe.osce.org/tajikistan/74093>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2011). *OSCE mechanisms and procedures: Summary/compendium*. <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/34427.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2013). *Permanent Council Decision No. 1092: OSCE Project Co-ordinator in Baku*. <https://www.osce.org/files/f/documents/0/1/104784.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2017). *Permanent Council Decision No. 1251: Programme Office in Dushanbe (PC.DEC/1251)*. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/322446.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2023a). *OSCE starts its first training course on operational planning for Tajik border troops*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/542286>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2023b). *OSCE Programme Office in Dushanbe supports Tajikistan in strengthening border security and management*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/557295>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2023c). *OSCE supports training course for governmental human rights focal points*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/556806>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2024a). *OSCE Office in Tajikistan supports meeting to review environmental protection concept*. <https://www.osce.org/tajikistan/74093>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2024b). *OSCE completes operational planning training course for Tajik border officers*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/579925>.

- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2024c). *OSCE strengthens the professional military education capabilities of border officers in Tajikistan*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/581368>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2024d). *OSCE completes EU-funded training course on tactical field capacity building for Tajik border officers*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/582661>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2024e). *OSCE course helps Tajik special border units enhance skills to secure the Tajik-Afghan border*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/577882>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2024f). *OSCE facilitates capacity-building training for professionals in water resources management in Bokhtar*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/582130>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2024g). *OSCE organizes dialogue platform on counteracting trafficking in human beings*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/583546>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2025). *OSCE trains outpost heads to enhance security along the Tajik-Afghan border*. <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/586584>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (n.d.-a). *Closed field operations*. <https://www.osce.org/closed-field-operations>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (n.d.-b). *Communications Network*. <https://www.osce.org/fsc/107438>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (n.d.-c). *The OSCE Conflict Prevention Centre* [Factsheet]. https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/e/3/13717_0.pdf.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (n.d.-d). *Permanent Council*. <https://www.osce.org/permanent-council>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (n.d.-e). *The OSCE dimensions*. <https://www.osce.org/fields-of-work>.
- Rotberg, R. I. (2004). *When states fail: Causes and consequences*. Princeton University Press.
- Schlegel, S. (2019). *International organizations and state failure prevention: The dilemma of the OSCE operations in Kyrgyzstan and Tajikistan, 1998–2017*. Nomos.
- Sobiri. (2017, 23 czerwca). *The long echo of Tajikistan's civil war*. OpenDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/en/odr/long-echo-of-tajikistan-s-civil-war/>.
- Strachota, K. (2022, 19 września). *Walki na granicy kirgisko-tadżyckiej*. Ośrodek Studiów Wschodnich. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-09-19/walki-na-granicy-kirgisko-tadzyckiej>.

- Studium Europy Wschodniej. (2021). *Kirgistan i Tadżykistan: pół roku po konflikcie w Woruchu*. <https://studium.uw.edu.pl/kirgistan-i-tadzykistan-pol-roku-po-konflikcie-w-woruchu/>.
- Sultanalieva, S. (2022, 21 września). *Kyrgyzstan–Tajikistan border clashes prove deadly for civilians*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2022/09/21/kyrgyzstan-tajikistan-border-clashes-prove-deadly-civilians>.
- United Nations General Assembly. (2011). *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution* (A/RES/65/283). <https://undocs.org/A/RES/65/283>.
- United Nations General Assembly. (2012). *United Nations Guidance for Effective Mediation* (A/RES/66/291). <https://undocs.org/A/RES/66/291>.
- United Nations General Assembly. (2014). *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome* (A/RES/68/303). <https://undocs.org/A/RES/68/303>.
- United Nations General Assembly. (2016). *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome* (A/RES/70/304). <https://undocs.org/A/RES/70/304>.
- United Nations Security Council. (2005, 17 października). *Resolution 1631 (2005)* (S/RES/1631). [https://undocs.org/S/RES/1631\(2005\)](https://undocs.org/S/RES/1631(2005)).
- Yin, R. K. (2015). *Studium przypadku w badaniach naukowych: Projektowanie i metody* (J. Gilewicz, tłum.). Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Zarifi, H. (2009). *Tajikistan and the OSCE: Dialogue and co-operation*. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Tajikistan and OSCE Office in Tajikistan. <https://mfa.tj/uploads/main/2013/03/tajikistan-and-the-osce-dialogue-and-co-operation-en.pdf>.

Julia Kołodziejska – adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na roli podmiotów międzynarodowych w rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych, zwłaszcza na działalności Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Jest m.in. autorką monografii *Operacje terenowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (1991–2024). Region poradziecki* (2025).

Julia Kołodziejska – assistant professor at the Institute of Political Science and Security Studies at the University of Szczecin. Her research interests focus on the role of international actors in the resolution of armed conflicts, with particular emphasis on the activities of the Organization for Security and Co-operation in Europe. She is, among others, the author of the monograph *Operacje terenowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (1991–2024). Region poradziecki* [Field Operations of the Organization for Security and Co-operation in Europe (1991–2024). The Post-Soviet Region] (2025).