

Kamil Łukasz Mazurek

WPBiO NA WSCHODZIE – DOTYCHCZASOWY BILANS MISJI EUMM GRUZJA I EUBAM MOŁDOWA/UKRAINA

Słowa kluczowe:

EUMM; EUBAM; UE; Gruzja; Ukraina; Mołdowa

Wstęp

Obecność Unii Europejskiej na obszarze poradzieckim ma miejsce już od wielu lat i przejawia się w różnego rodzaju inicjatywach i projektach. Programy takie jak TACIS¹, czy inicjatywy pokroju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa² i Partnerstwa Wschodniego wspomagają transformację tamtejszych państw, kierując je, z różną skutecznością, na ścieżkę demokratyzacji i gospodarki wolnorynkowej. Obok wymienionych projektów, obszar ten stał się polem działań również dla misji prowadzonych pod sztandarem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE. Jak do tej pory trzy państwa gościły na swoich terytoriach cywilne misje WPBiO, tj. Gruzja (EUJUST THEMIS³ i EUMM) oraz Ukraina wraz z Mołdową (EUBAM).

Chęć podsumowania w niniejszym artykule wyników unijnych operacji w Gruzji oraz na Ukrainie i w Mołdowie wynika z istotnych podobieństw obydwu misji. Obok umiejscowienia ich na terytorium byłego ZSRR, są one zbliżone do siebie także

¹ Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

² Naturalnie ENP zwrócona jest nie tylko na obszar postradziecki, a również w stronę pozostałych sąsiadów UE. Jednocześnie dotyczy ona tylko niektórych państw owego regionu, tj. Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy.

³ Operacja budowania rządów prawa EUJUST THEMIS rozpoczęła się w lipcu 2004 roku i trwała 12 miesięcy. Była pierwszą misją WPBiO (wtedy jeszcze EPBiO) na obszarze dawnego Związku Radzieckiego oraz pierwszą operacją rządów prawa z ramienia UE. Ze względu, iż została zakończona kilka lat temu oraz jej wpływ na gruziński wymiar sprawiedliwości był stosunkowo niewielki (zaledwie 10 unijnych ekspertów postawionych przed trudnym zadaniem wspomagania reformy sektora wymiaru sprawiedliwości w bardzo krótkim czasie) nie zostanie ona ujęta w niniejszej pracy jako trzeci jej element. Więcej informacji na temat operacji EUJUST THEMIS, patrz: Xymena Kurowska, *EUJUST THEMIS (Georgia)*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy; The first 10 year (1999-2009)*, EUISS, Paryż 2009, s. 201-209.

wielkością – w EUBAM uczestniczy około 220 osób⁴, z kolei personel EUMM stanowi w przybliżeniu 300 funkcjonariuszy⁵. Operują one również w podobnym, przygranicznym środowisku, a także, co chyba najistotniejsze, ich zadania zostały wplecione w lokalną stabilizację i pomoc w rozwiązaniu przedłużających się od lat konfliktów (w Gruzji z Abchazją i Osetią Południową, w Mołdowie z Naddniestrzem)⁶. Naturalnie, możliwe są również odmienne podejścia do analizy przedsięwzięć WPBiO w wymienionych państwach, jednak rozpatrzenie dotychczasowych skutków obydwu operacji równocześnie, pozwoli lepiej zrozumieć podział ich efektów ze względu na wykorzystany w pracy tzw. „poziom polityczności”⁷.

W pierwszej części artykułu, w celu przybliżenia Czytelnikowi problematyki, scharakteryzowane zostały obie misje, ze szczególnym uwzględnieniem postawionych przed nimi celów oraz kontekstu politycznego, w jakim zostały ustanowione. Drugi fragment odnosi się do technicznych rezultatów operacji EUMM i EUBAM, które, choć mniej istotne dla głównych zainteresowanych (państw oraz UE), w dłuższej perspektywie mogą okazać się bardziej trwałymi. Ostatnia część artykułu bilansuje z kolei działania misji związane z rozwiązaniem najbardziej palących politycznie kwestii poszczególnych regionów, tj. secesji Abchazji i Osetii Południowej od Gruzji i zamrożonego konfliktu w Naddniestrzu⁸.

⁴ Liczba osób zatrudnionych w misji z roku na rok waha się nieznacznie, jednak zawsze w przybliżeniu połowa to eksperci z państw unijnych, resztę zaś stanowią funkcjonariusze z Ukrainy i Mołdowy. Najnowsze informacje w sprawie aktualnego stanu osobowego misji, patrz: <http://www.eubam.org/>, dostęp 28.02.2012.

⁵ Najbardziej aktualne dane odnośnie liczby personelu EUMM, patrz: <http://www.eumm.eu/>, dostęp 28.02.2012.

⁶ Fakt, iż obie operacje są misjami innego typu, a także zostały ustanowione w odmiennym kontekście (EUMM w odpowiedzi na rosyjsko-gruziński konflikt zbrojny z sierpnia 2008 roku, EUBAM z kolei na zaproszenie władz Ukrainy i Mołdowy po negocjacjach w tej kwestii) nie stanowi zdaniem autora przeszkody w rozpatrywaniu ich razem, właśnie ze względu na wymienione we wstępie podobieństwa.

⁷ Termin ten, wprowadzony przez autora na potrzeby niniejszego artykułu, dotyczy podziału rezultatów obydwu operacji na techniczne (niski poziom polityczności) oraz polityczne (wysoki poziom polityczności). Samo pojęcie oznacza w tym wypadku, czy dane działanie personelu misji dotyczy realizacji jednego z celów odnoszących się do kwestii stabilizacji bądź rozwiązania problemów Abchazji i Osetii Południowej oraz Naddniestrza. Jeżeli aktywność misji w określonej sprawie jest związana z rozstrzygnięciem powyższych zagadnień, wtedy należy je zaliczyć do rezultatu politycznego, w pozostałych przypadkach sukcesy i porażki personelu EUMM i EUBAM wchodzi w mniej konfliktową kategorię techniczną.

⁸ W zasadzie oba konflikty uznać można w pewnym sensie za zamrożone, choć wojna rosyjsko-gruzińska w dniach 7-16 sierpnia 2008 roku spowodowała, iż konflikt o Abchazję i Osetię Południową rozgorzał na nowo. Także kwestia secesji pozostaje w obu przypadkach dyskusyjna. Zarówno Naddniestrze, jak i Abchazja i Osetia Południowa są całkowicie niezależne od ośrodków władzy odpowiednio w Kiszyniowie i w Tbilisi, jednak tylko te

Charakterystyka misji EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina

Chronologicznie rzecz ujmując pierwszą z opisywanych operacji WPBiO jest rozpoczęta 1 grudnia 2005 roku misja EUBAM Mołdowa/Ukraina. Jej podstawę prawną stanowi Wspólne Działanie Rady z dnia 7 listopada 2005 roku w sprawie zmiany mandatu specjalnego przedstawiciela UE w Mołdowie⁹. Podjęcie działania przez Radę możliwe było jednak dopiero po otrzymaniu zaproszenia do jej przeprowadzenia ze strony prezydentów Ukrainy i Mołdowy dnia 2 czerwca 2005 roku¹⁰. We wspólnym liście wysłanym przez obu przywódców poproszono Unię Europejską o zapewnienie technicznej pomocy w ustanowieniu efektywnego systemu kontroli granicznej w naddniestrzańskiej części granicy mołdawsko-ukraińskiej. Inicjatywa głów państw była z kolei efektem kilkuletnich negocjacji pomiędzy obydwojema rządami, w których udział brała również UE, mających na celu rozwiązanie problemu nielegalnych działań i praktyk na wspomnianym fragmencie granicy¹¹.

Formalnie misja EUBAM jest przedsięwzięciem Rady, w praktyce jednak dużą, jeżeli nie kluczową rolę odgrywa Komisja Europejska. Wynika to faktu, iż operacja finansowana jest w głównej mierze z jej środków, co zapewniło również długotrwałość misji, gdyż jak pokazuje praktyka, wiele przedsięwzięć, gdzie pierwsze skrzypce odgrywa Rada, relatywnie szybko kończy swe istnienie¹². Zaangażowanie Rady odzwierciedla jednak stosunkowo wysoki polityczny profil operacji, a jej reprezentant w terenie, tj. specjalny przedstawiciel UE dla Mołdowy, mający za zadanie rozwiązanie kwestii Naddniestrza zgodnie z politycznymi celami Unii, ściśle współdziała z EUBAM, czego wyrazem jest chociażby utworzenie zespołu

dwa ostatnie podmioty uznane zostały przez niektórych członków społeczności międzynarodowej (w tym przez Rosję), natomiast administracja w Tyraspolu pozostaje całkowicie nierozpoznawalna na arenie międzypaństwowej – nawet Rosja, protektor niezależności Naddniestrza oficjalnie nie uznaje tamtejszych władz.

⁹ COUNCIL JOINT ACTION 2005/776/CFSP of 7 November 2005 amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova, Dz. U. UE L 292/13, 7 September 2005.

¹⁰ George Dura, *EUBAM Moldova-Ukraine*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence...*, dz. cyt., s. 277.

¹¹ Tamże.

¹² A. Huff, *The role of EU defence policy in the Eastern Neighborhood*, EUISS, Paris 2011, s. 20 i 22.

wspierającego specjalnego przedstawiciela, w którego skład wchodzi również szef EUBAM¹³.

Podstawowym celem operacji jest pomoc oraz doradztwo ukraińskim i mołdawskim służbom granicznym oraz celnym w obszarach kontroli granicznej, celnej, a także fiskalnej¹⁴. Do szczegółowych założeń należy z kolei zaliczyć:

- zreformowanie praktyk związanych z kontrolą graniczną do standardów panujących w UE;
- rozwinięcie współpracy służb granicznych obu państw;
- walka z nielegalnym handlem i przemytem, zwłaszcza w naddniestrzańskiej części wspólnej granicy;
- organizowanie szkoleń i pomocy technicznej tamtejszym służbom celnym i granicznym;
- rozwój zdolności do analizy ryzyka w zarządzaniu granicami¹⁵.

Obok powyższego, zdaniem byłego Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Javiera Solana, działalność misji *jest szczególnie istotna w związku z naszym wspólnym (unijnym) wysiłkiem znalezienia wiarygodnego rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu*¹⁶.

Jak wynika z przedstawionych celów i założeń operacji EUBAM, są one dosyć rozbudowane i dotyczą zarówno tak ściśle technicznych spraw jak szkolenia (w tym np. wykłady), jak również odnoszą się do bardzo politycznej kwestii ustabilizowania sytuacji w Mołdowie, od lat negatywnie wpływającej nie tylko na granicę ukraińsko-mołdawską, ale również na cały otaczający region.

Drugą inicjatywą, realizowaną w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na terenie postradzieckim, jest misja monitorująca Unii Europejskiej w Gruzji. Została utworzona Wspólnym Działaniem Rady z dnia 15 września 2008 roku

¹³ Tamże, s. 20.

¹⁴ G. Dura, *EUBAM Moldova...*, dz. cyt., s. 275.

¹⁵ A. Huff, *The role of EU defence...*, dz. cyt., s. 20 oraz G. Dura, *EUBAM Moldova...*, dz. cyt., s. 275 i 278.

¹⁶ Remarks of Javier Solana, EU High Representative for CFSP, at the launch of the EU Border Mission for Moldova – Ukraine, Odessa, 30 November 2005, EU Council press release, 2 December 2005, znalezione w: G. Dura, *EUBAM Moldova...*, dz. cyt., s. 278.

w sprawie misji monitorującej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Gruzja¹⁷. Jej powołanie jest efektem rosyjsko-gruzińskiego konfliktu zbrojnego z sierpnia 2008 roku i stanowi realizację jednego z punktów porozumienia wypracowanego przez władze rosyjskie oraz francuską prezydencję, które doprowadziło do wstrzymania ognia oraz w ostateczności zawieszenia broni pomiędzy skonfliktowanymi stronami. 8 września Rosja i Unia Europejska doszły do dodatkowego porozumienia, które skonkretyzowało kwestię powołania unijnej operacji monitorującej w liczbie przynajmniej 200 obserwatorów¹⁸.

Operacja EUMM Gruzja zaczęła funkcjonowanie w bardzo krótkim czasie od wydania politycznych dyspozycji, tj. już 1 października 2008 roku, rozpoczynając działalność od monitorowania procesu wycofywania się wojsk rosyjskich z niespornego terytorium¹⁹ Gruzji²⁰. Mandat misji stanowi, iż unijni obserwatorzy mogą działać na terytorium całego państwa, w praktyce jednak mają oni dostęp wyłącznie do gruzińskiej strony granic administracyjnych Abchazji i Osetii Południowej²¹. Sytuacja ta wynika z faktu ogłoszenia przez obydwa podmioty niepodległości i odmowy wpuszczenia personelu UE na ich obszar.

Jak stanowi Wspólne Działanie Rady z dnia 15 września 2008 roku, głównymi celami operacji są przyczynienie się do długoterminowej stabilności na terenie całej Gruzji oraz w otaczającym ją regionie, a także ustabilizowanie zaistniałej sytuacji konfliktu²² wraz ze zmniejszeniem ryzyka wznowienia wrogości skonfliktowanych stron w krótkiej perspektywie²³. Do osiągnięcia owych celów postawiono przed EUMM cztery, wzajemnie uzupełniające się zadania:

- stabilizacji;
- normalizacji;

¹⁷ COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, Dz. U. UE L 248/26, 17 September 2008.

¹⁸ Sabine Fischer, EUMM Georgia, w: Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), European Security and Defence..., dz. cyt., s. 381.

¹⁹ Chodzi tu o tę część terytorium Gruzji, która nie zalicza się do obszarów administracyjnych Abchazji i Osetii Południowej.

²⁰ About EUMM, http://www.eumm.eu/en/about_eumm, 08.03.2012.

²¹ S. Fischer, EUMM Georgia..., dz. cyt., s. 382-383.

²² Chodzi tu naturalnie o wojnę rosyjsko-gruzińską z sierpnia 2008 roku.

²³ Artykuł 2, COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP..., dz. cyt.

- budowy zaufania;
- raportowania o bieżącej sytuacji organom UE i jej państwom członkowskim²⁴.

Obszarów działalności EUMM nie należy jednak sprowadzać do wąsko rozumianego monitorowania sytuacji przygranicznej. Mandat misji obejmuje też działania związane z budowaniem rządów prawa, propagowaniem praw człowieka oraz pomocą humanitarną dla miejscowej populacji²⁵. Postanowiono również, że EUMM wykonywać będzie swoje funkcje nie tylko w ścisłej współpracy z będącymi na miejscu przedstawicielami Komisji Europejskiej i specjalnym przedstawicielem UE na Kaukazie Południowym, ale także w koordynacji z pozostałymi organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza OBWE²⁶.

Techniczne rezultaty misji WPBiO na obszarze postradzieckim

Z technicznego punktu widzenia²⁷, działająca już przeszło 6 lat, operacja EUBAM Mołdowa/Ukraina stanowić może przykład modelowej inicjatywy tego typu. *Implementacja misji dostarcza dobrego przykładu wyczerpującego użycia przez UE jej instrumentów (wspólnych działań, wsparcia technicznego, szkoleń, oddelegowania etc.)*²⁸. Szczególnie skuteczne wydają się być działania w odniesieniu do walki z przestępczością transgraniczną – EUBAM zaangażowała wiele europejskich instytucji (jak np. OLAF, Frontex, czy EUROPOL) przy realizacji wspólnych projektów z miejscowymi służbami, które przyniosły rzeczywiste rezultaty²⁹. Doradztwo i dobre praktyki przekazywane przez funkcjonariuszy UE doprowadziły również do stworzenia w 2007 roku uczelni szkolącej mołdawskie służby graniczne w zgodzie z międzynarodowymi standardami, z kolei na Ukrainie w roku 2008 powstało centrum

²⁴ Więcej na ten temat patrz: Tamże, artykuł 3 oraz S. Fischer, *EUMM Georgia...*, dz. cyt., s. 382.

²⁵ Tamże, s. 383.

²⁶ *Activity Report of the Head of EUBAM, Mr Udo Burkholder, to the OSCE Permanent Council*, EUBAM, 1 December 2011, s. 1.

²⁷ Chodzi tu o tzw. "rezultaty techniczne" operacji, tj. odnoszące się do działań nie mających związku z najważniejszym, politycznym celem EUBAM – rozwiązaniem konfliktu w Naddniestrzu. Przykładami rezultatów technicznych są: szkolenia służb celnych, wspólne operacje ochrony granic, wsparcie materiałowe służb ukraińskich i mołdawskich.

²⁸ G. Dura, *EUBAM Moldova...*, dz. cyt., s. 282.

²⁹ Połączone Operacje Kontroli Granicznej, takie jak AKKERMANN, czy operacje walki z przemytem PHENOMENA i Megara stanowią dobre przykłady współpracy pomiędzy EUMM oraz służbami Ukrainy i Mołdowy. Więcej na ten temat, patrz: *Activity Report of the Head...*, dz. cyt., s. 2-3.

szkoleniowe pograniczników szczebla operacyjnego, wykorzystujące polskie programy treningowe³⁰. Jak dotąd ponad 5 200 ukraińskich i mołdawskich funkcjonariuszy granicznych oraz celnych otrzymało szkolenia z zakresu analizy ryzyka, przeszukiwania pojazdów, wykrywania podrobionych dokumentów i pieniędzy, a także zarządzania i komunikacji społecznej³¹. Co więcej, specjaliści z misji EUBAM uczestniczyli jako doradcy przy formułowaniu przepisów celnych w obydwu państwach, mając tym sposobem wpływ na kształtowanie porządku prawnego o wysokich, europejskich standardach³². Ekspertyza unijnych funkcjonariuszy wykorzystana została również przy demarkacji granicy ukraińsko-mołdawskiej. EUBAM wspomaga to zadanie, dostarczając pomocy specjalnie powołanej do tego celu komisji, zarówno w formie doradztwa, jak i wsparcia technicznego w formie, np. zdjęć satelitarnych³³. Wymienione w niniejszym akapicie działania stanowią zaledwie przykłady pozytywnego oddziaływania operacji Unii Europejskiej na Ukrainie i w Mołdowie, których samo wypunktowanie zajęłoby wiele miejsca. Jak wynika z unijnych raportów, publikacji oraz sprawozdań w tej kwestii, techniczna działalność misji EUBAM faktycznie zmienia krajobraz wspólnej, ukraińsko-mołdawskiej granicy i pod tym względem już dziś można ją uznać za znaczący sukces³⁴.

Niemniej jednak w kwestiach walki z kontrabandą i organizowaniu profesjonalnych szkoleń dla mołdawskich i ukraińskich służb granicznych pozostało jeszcze wiele do zrobienia i nie można uznać, że EUBAM całkowicie wypełniła swoje zadania³⁵. Obok permanentnych problemów ze szczelnością granicy, wynikających zarówno z jej długości jak i położenia, podstawową trudnością

³⁰ *Progress report 2005-2010 Main achievements in border management by partner services in five years of EUBAM activity*, EUBAM, 13 April 2011, s. 10.

³¹ *Activity Report of the Head...*, dz. cyt., s. 4.

³² Tamże, s. 4-5.

³³ *Progress report 2005-2010...*, dz. cyt., s. 15.

³⁴ International Crisis Group, „Moldova's uncertain future”, w: D. Hamilton, G. Mangott [red.], *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus, Moldova*, Center for Transatlantic Relations, Washington 2007, s. 77.

³⁵ M. Gołdysiak, „Działalność Misji Unii Europejskiej o pomocy granicznej dla Ukrainy i Mołdowy (EUBAM) na tle naddniestrzańskiego konfliktu” w: *Dialogi Polityczne*, nr 8/2007, s. 78.

pozostaje zmiana mentalności i rutynowych zachowań ukraińskiego i mołdawskiego personelu granicznego, który nadal w znacznym stopniu podatny jest na korupcję³⁶.

Rozmieszczona w znacznie bardziej zapalnym regionie i posiadająca wyższy polityczny profil operacja EUMM Gruzja, również ma na swoim koncie pewne osiągnięcia natury technicznej³⁷. Jednym z pierwszych działań unijnych funkcjonariuszy po ich przybyciu, była pomoc miejscowej ludności w poprawie warunków życiowych, które uległy znacznemu pogorszeniu w wyniku działań wojennych oraz związanych z nimi ucieczek w bezpieczniejsze tereny³⁸. Jak wskazuje były szef EUMM, Hansjörg Haber, obserwatorzy nawiązali również liczne kontakty z liderami miejscowych społeczności oraz z ośrodkami edukacyjnymi, starając się przekazać informacje, zarówno o ich pracy w terenie, jak i o Unii Europejskiej w ogóle³⁹. Do zadań natury technicznej należy zaliczyć również istotną funkcję monitorowania przestrzegania praw człowieka. Naturalnie, funkcjonariusze EUMM nie są w tym zadaniu osamotnieni i ich rolą jest wspomaganie działań monitorujących wykonywanych w głównym stopniu przez instytucje gruzińskie (zwłaszcza Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz międzynarodowe (np. Amnesty International, Human Rights Watch)⁴⁰. Unijni obserwatorzy realizują to zadanie w zgodzie z europejskimi standardami, wynikającymi z podpisanych przez Gruzję umów międzynarodowych, a także w kontekście celu podstawowego, tj. stabilizacji i normalizacji sytuacji w regionie⁴¹.

Ze względu jednak na szereg przeciwności, z jakimi musieli zmierzyć się organizatorzy operacji, jak np. problemy ze sprzętem, niewystarczająca liczba tłumaczy, a także przedłużające się procedury w zamówieniach, spowodowane w głównej mierze bardzo szybkim rozmieszczeniem obserwatorów, przez długi czas

³⁶ Tamże, s. 80.

³⁷ W przypadku EUMM „osiągnięcia natury technicznej” lub „rezultaty techniczne” odnoszą się do działań nie dotyczących rozwiązania konfliktu w Abchazji i Osetii Południowej w sposób bezpośredni, np. akcje informacyjne dla ludności, konsultacje w władzami w sprawie zarządzania granicą i inne.

³⁸ S. Fischer, *EUMM Georgia...*, dz. cyt., s. 384.

³⁹ *Interview with the Hansjörg Haber, Head of the EU Monitoring Mission in Georgia EUMM Georgia*, w: „ESDP newsletter” 2009, issue 7, s. 17.

⁴⁰ *Handbook for the European Union Monitoring Mission in Georgia*, Council of Europe, Strasbourg Cedex 2009, s. 62-63.

⁴¹ Tamże, s. 31-32, 64.

funkcjonowanie misji znacząco odbiegało od założeń⁴². Istotne niedociągnięcia, istniejące zwłaszcza w początkowych miesiącach istnienia EUMM, wskazują, iż z czysto technicznego punktu widzenia operacji nie można nazwać pełnym sukcesem. Naturalnie, wspomniany wysoki polityczny profil i związane z nim zadania nie pozwalają na dokonanie wielu „niepolitycznych” osiągnięć, jednak wspomniane problemy natury technicznej negatywnie wpływały również na urzeczywistnienie głównego, politycznego celu misji.

EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina – bilans polityczny

O ile jednak operacja EUBAM Mołdowa/Ukraina jest niewątpliwym sukcesem w kategoriach realizacji jej zadań technicznych, o tyle bilans politycznej części nie jest już tak jednoznaczny. Funkcjonująca przeszło 6 lat misja zdołała co prawda nieco osłabić separatystyczny reżim ulokowany w Tyraspolu, głównie zresztą dzięki znacznemu uszczelnieniu naddniestrzańskiej części granicy obydwu państw, co pociągnęło za sobą zmniejszenie dopływu pieniędzy z przemytu, jednak nie doprowadziła do jakichkolwiek poważnych ustępstw ze strony władz Naddniestrza⁴³. Owe działania być może odniosłyby większy skutek, gdyby nie coraz poważniejsze finansowe uzależnienie się reżimu od wsparcia ze strony Moskwy⁴⁴. Inną, stosunkowo udaną inicjatywą, było wznowienie połączeń kolejowych na liniach Moskwa-Kiszyniów (w roku 2006) oraz Kiszyniów-Odessa (rok 2010), przecinających terytorium Naddniestrza⁴⁵. Również jednak i ten sukces nie stanowi o kompromisowości Tyraspola, a należy go bardziej odczytywać jako międzynarodowy zabieg marketingowy. Jedynym chyba poważniejszym sukcesem, choć bardziej gospodarczym niż politycznym, było stworzenie możliwości legalnej rejestracji przedsiębiorstw z obszaru Naddniestrza w Kiszyniowie, umożliwiając tym samym

⁴² S. Fischer, *EUMM Georgia...*, dz. cyt., s. 386-387.

⁴³ A. Huff, *The role of EU defence...*, dz. cyt., s. 21.

⁴⁴ Więcej na temat funkcjonowania gospodarki Naddniestrza i udziału w niej pomocy finansowej z Rosji, patrz: International Crisis Group, „Moldova’s uncertain...”, dz. cyt., s. 88-90.

⁴⁵ *Progress report 2005-2010...*, dz. cyt., s. 16.

rozwój handlu tamtejszym podmiotom gospodarczym⁴⁶. Pisząc o stosunkowo słabych wynikach operacji EUBAM w kontekście Naddniestrza, należy dodać, iż nałożone na misję zadanie przyczynienia się do rozwiązania tamtejszego konfliktu, jest tak naprawdę nadto ambitne jak dla, bądź co bądź, średniej wielkości misji, a także, co być może jeszcze istotniejsze, zbyt niejednoznaczne⁴⁷. Prawdą jest wszak stwierdzenie, że inicjatywa, w skład której wchodzi około 100 unijnych funkcjonariuszy, nie posiadająca dodatkowo jasno wyznaczonych kierunków do realizacji politycznego celu rozwiązania kwestii Naddniestrza, nie jest w stanie dokonać na tym polu zbyt wiele.

Misja Monitorująca Unii Europejskiej w Gruzji stanowi z kolei potwierdzenie, iż WPBiO może być skutecznym narzędziem w gaszeniu sytuacji kryzysowych, w których biorą udział nawet największe mocarstwa świata. Tempo w jakim powołana została owa operacja oraz jej sukces o wysokim, politycznym profilu⁴⁸, wskazują na zasadność działań wspólnoty europejskiej poprzez monitorowanie tamtejszego regionu⁴⁹. Obecność unijnych obserwatorów w strefie konfliktu ma niezwykle istotne znaczenie zarówno dla dyscyplinowania gruzińskich władz, jak również odstraszenia Rosjan, a także Abchazów i Osetyjczyków od wywoływania napięć i przeprowadzania działań zaczepnych⁵⁰. Istnienie EUMM jest obecnie bardziej konieczne niż kiedykolwiek wcześniej, gdyż wraz z likwidacją misji OBWE w Osetii Południowej oraz operacji ONZ UNOMIG w Abchazji, funkcjonariusze z Unii Europejskiej są jedynym, operującym w terenie międzynarodowym podmiotem działającym na rzecz stabilności. Unijna

⁴⁶ Władze Mołdowy usunęły w ten sposób zarejestrowanym u nich firmom problem podwójnego opodatkowania. Więcej na ten temat, patrz: G. Dura, *EUBAM Moldova...*, dz. cyt., s. 282 oraz *Progress report 2005-2010...*, dz. cyt., s. 16.

⁴⁷ A. Huff, *The role of EU defence...*, dz. cyt., s. 21.

⁴⁸ Działanie personelu EUMM można poczytywać jako sukces z punktu widzenia rozwiązania konfliktu w Abchazji i Osetii Południowej, gdyż ich obecność stanowi poważny czynnik łagodzący napięcia i znacząco utrudnia ewentualne zaostrezenie sytuacji przez którąkolwiek ze stron. Oczywiście trudno oczekiwać aby kilkuset obserwatorów było w stanie doprowadzić do zakończenia wieloletniego sporu, jednak sam fakt, że nie dochodzi do poważnych incydentów na granicach gruzińsko-abchaskiej i gruzińsko-osetyjskiej, jest znaczącym postępem w stosunku do tego co miało miejsce przez sierpień 2008 roku. Niektórzy autorzy są jednak odmiennego zdania, uważając, że obecność unijnego personelu w Gruzji sprzyja raczej stanu zamrożenia konfliktu, aniżeli prowadzi do jego rozwiązania. Więcej na ten temat, patrz: J. Boonstra, N. Melvin, *Challenging the South Caucasus security deficit*, Fride Working Paper, no 108, Madrid, April 2011, s. 15.

⁴⁹ S. Fischer, *EUMM Georgia...*, dz. cyt., s. 389-390.

⁵⁰ *Unia Europejska przedłuża mandat swojej misji obserwacyjnej w Gruzji*, w: „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 26 (101), s. 16.

misja zdołała nawiązać udaną współpracę z ministerstwami spraw wewnętrznych i obrony Gruzji w formie wymiany informacji, dzięki której obie strony informowane są o ewentualnych incydentach i ruchach wojsk w monitorowanych rejonach⁵¹. Dzięki skuteczności obserwatorów, a także ich bezstronnych raportach, możliwe było doprowadzenie do utworzenia w lutym 2009 roku Mechanizmu Zapobiegania i Reakcji na Incydenty (IPRM), sprowadzającego się do regularnych spotkań zainteresowanych stron i wyjaśnianiu zaistniałych sytuacji konfliktowych⁵². Jedynym poważnym brakiem w działalności EUMM, na który jednak nie ma ona większego wpływu, jest deficyt całościowej strategii UE dla rozwiązania ponownie zamrożonego konfliktu⁵³. Zarówno Unia jako całość, jak i poszczególne państwa członkowskie nie zdołały wywrzeć nacisku na Moskwę i władze separatystycznych regionów Gruzji aby te umożliwiły wejście obserwatorów na terytoria tych ostatnich.

Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania należałoby powiedzieć, iż obie operacje, jak to zwykle przy takich analizach bywa, należy uznać za umiarkowany sukces, szczególnie w kontekście raczej nieudanej operacji EUJUST THEMIS. Dotychczasowe powodzenie obydwu misji nie jest jednak równoważne. Biorąc pod uwagę owy termin „poziomu polityczności”, z łatwością można zauważyć, że bardziej techniczny sukces EUBAM jest odmienny od tego, z jakim mamy do czynienia w przypadku EUMM.

Unijna operacja na Ukrainie i w Mołdowie odznacza się znaczącą poprawą skuteczności działania oraz współpracy pomiędzy służbami granicznymi obu państw, która wynika z kolei z długotrwałej obecności i wsparcia funkcjonariuszy Unii Europejskiej. Zarazem jednak, owe kilka lat nie spowodowały zasadniczej poprawy w przypadku najważniejszego, mającego wysoki polityczny profil problemu, jakim jest zamrożony konflikt w Naddniestrzu, a nieliczne sukcesy w tej mierze nie zasługują na miano przełomu. Inny wynik prezentuje z kolei misja w Gruzji. Szybkie jej rozpoczęcie

⁵¹ S. Fischer, *EUMM Georgia...*, dz. cyt., s. 384.

⁵² Tamże.

⁵³ J. Boonstra, N. Melvin, *Challenging the South...*, dz. cyt., s. 4 oraz A. Huff, *The role of EU defence...*, dz. cyt., s. 23.

oraz trwanie po dziś dzień są jednymi z głównych przyczyn stabilizacji w regionie i pomimo trudności wynikłych, m.in. z braku dostępu do terytoriów Abchazji i Osetii Południowej, sukces operacji jest niewątpliwy. Nie zmieniają tego również liczne problemy, z którymi personel EUMM musiał się zmagać w początkowym okresie istnienia, gdyż główny cel został osiągnięty.

Kamil Mazurek – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Niniejszy artykuł porusza problematykę działalności Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa na obszarze postradzieckim, a konkretnie dwóch, działających tam obecnie misji WPBiO – EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina. Autor, po krótkim scharakteryzowaniu obydwu operacji, przeprowadza analizę ich dotychczasowych rezultatów, sukcesów i porażek, w kontekście celów przed nimi postawionych. Dzieli on zarazem efekty misji, z jego zdaniem, istotnego punktu widzenia, tj. „poziomu polityczności”, na rezultaty techniczne i polityczne, gdyż jak wynika z dokonanych przez niego ustaleń, istnieje jakościowa różnica między obydwo ma poziomami w efektach unijnych operacji.

CSDP IN THE EAST – EUMM GEORGIA AND EUBAM UKRAINE/MOLDOVA MISSIONS RESULTS SO FAR

Abstract

This article brings up the issue of the European Union activity in the field of security in the post-soviet area, namely: two currently running the CSDP missions – EUMM Georgia and EUBAM Moldova/Ukraine. The author, after a brief description of both operations, analyzes hitherto outcomes, successes and failures in the context of their objectives. He also separates mission's results, from the so called "politicity level" perspective, into technical and political outcomes, which in his view are significant. As

author suggest in his findings, such a division can be considered legitimate, because there is a qualitative difference between both levels of the EU's operations results.