

Mirosław Natanek*

**DZIAŁALNOŚĆ MISJI SPECJALNEJ OBWE
NA UKRAINIE – SUKCES, PORAZKA
CZY IMPULS DO REFORM?**

**CONFLICT IN DONBAS. SOME REMARKS CONCERNING
THE ACTIVITIES OF THE OSCE SPECIAL MONITORING
MISSION TO UKRAINE**

Abstract

In what follows I analyze, on a macro-level, the role played by the OSCE in negotiating the ceasefire agreement during the conflict in eastern Ukraine. The activity set up to implement the cease-fire arrangements of the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine will be examined in more detail. By analyzing the documents of the OSCE, I will focus on the specific scale, mechanisms, and ways of implementing tasks that result from the Minsk Agreements and which the OSCE Permanent Council imposed on the Mission. This analysis will also be an attempt to assess its efforts so far and to indicate the most important difficulties and obstacles faced by the international community in the process of normalization of the Donbas situation.

Keywords: OSCE, Special Monitoring Mission, Donbas, Ukraine

Wstęp

Szósty rok trwania konfliktu we wschodniej części Ukrainy, który rozpoczął się w kwietniu 2014 r., skłania do rozważań na temat skuteczności stosowanych przez społeczność międzynarodową metod rozwiązywania sporów w Europie. Przypomnieć należy, że te regularne i klawiszowe działania zbrojne poprzedzone zostały aneksją Krymu przez Federację Rosyjską (FR). Był to bezsprzecznie akt wrogi wobec Ukrainy i bez wątpienia łamiący prawo międzynarodowe, włączając w to zarówno zasady i ustalenia KBWE/OBWE, jak i inne zobowiązania Rosji, które zresztą państwo to samo na siebie przyjęło. Mowa tu zwłaszcza

* Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, ul. R. Ingardena 30-060 Kraków, e-mail: m.natanek@uj.edu.pl, ORCID ID: 0000-0003-2117-0773

o podpisanym 25 lat temu tzw. *Memorandum budapesztańskim* z 1994 r. (Synowitz 2014). Mechanizmy i metody prowadzenia wojny hybrydowej wykorzystującej prorosyjską ludność Ukrainy „przećwiczone” przez Rosjan na Półwyspie Krymskim zostały niemal wiernie i ponownie skutecznie skopiowane w obwodach Donieckim i Ługańskim.

Celem artykułu nie jest analiza przyczyn i przebiegu wojny w Donbasie, a raczej wskazanie roli Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w rozwiązywaniu problemów wynikających z podpisania i realizacji porozumień mińskich początkowo na bazie analizy makrosystemowej, a następnie – mając na uwadze przede wszystkim uwzględnienie warunków, w jakich przyszło działać funkcjonariuszom OBWE we wschodniej Ukrainie, ukazanie jej również w skali mikro¹. W tym kontekście więc tekst oparty będzie na metodach analizy wprowadzonych przez Davida Eastona, a w zakresie rozważań nad zapobieganiem konfliktom (studia nad wojną i pokojem) na rozważaniach Karla Deutscha². Analizie poddane zostaną zarówno cele, jakie na OBWE nałożone zostały przez tzw. grupę kontaktową w porozumieniach rozejmowych, jak również mechanizmy i narzędzia ich realizacji. Stąd też autor wykorzysta do swej analizy głównie dokumenty OBWE; pokusi się o ocenę dotychczasowych dokonań misji OBWE oraz wskaże przeszkody w skutecznym wypełnianiu jej zadań.

Działalność OBWE jest tematem wielu opracowań teoretycznych, zarówno polsko-, jak i obcojęzycznych. Zdecydowana większość z nich przedstawia jednak problematykę jej niewątpliwych dokonań w perspektywie historycznej i globalnej oraz ewolucję całego procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zwłaszcza po zakończeniu zimnej wojny (zob. np. Matysiuk, Rosa 2008: 31–54 oraz Prystrom 1993: 3–8). Istnieją również pozycje o charakterze syntetycznym, których tematem wiodącym jest zmiana struktur i kompetencji organizacji, a przede wszystkim wypracowane przez nią mechanizmy zapobiegania konfliktom i metody rozstrzygania sporów (zob. Molendowska 2017: 33–88); wszystkie one mają charakter ogólny i rudymenatarny. Z rzadka publikowane są również teksty badawcze dotyczące działalności misji OBWE w poszczególnych państwach, ale one jednak z konieczności

¹ Liczba mnoga „porozumienia mińskie” jest tu użyta nieprzypadkowo, ponieważ w sumie są to trzy różne dokumenty (z 5 i 19 września 2014 oraz z 12 lutego 2015) negocjowane przez przywódców Ukrainy, Rosji, RFN i Francji i podpisywane później przez tzw. Grupę kontaktową, czyli przedstawicieli Ukrainy, Rosji, OBWE oraz separatystów z DRL i ŁRL.

² Por. D. Easton 1990, *The Analysis of Political Structure*, Routledge, idem 1965, *A Systems Analysis of Political Life* lub K. Deutsch 1967, *Arms Control and the Atlantic Alliance: Europe Faces Coming Policy Decisions*.

mają charakter wycinkowy odnoszący się najczęściej do realizowanych – często na ogromną skalę – zadań (Natanek 2018: 76–88). W tym kontekście wart głębszej analizy i szczególnie istotny wydaje się właśnie przykład wojny na wschodzie Ukrainy, ponieważ w omawianym przypadku OBWE po raz pierwszy spotkała się z konfliktem o charakterze hybrydowym oraz sporem, w który uwikłane są de facto dwa ważne i duże państwa członkowskie Organizacji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż bardzo ciekawy i cytowany tu artykuł o podobnej tematyce ukazał się w 2017 r. w „Zeszytach Naukowych Towarzystwa Doktorantów UJ”, a jego autorką jest O. Tkachuk. Ogromną wartością artykułu są przede wszystkim odwołania do źródeł ukraińsko- i rosyjskojęzycznych; może on zatem niewątpliwie stanowić uzupełnienie i służyć jako materiał porównawczy do treści niniejszego tekstu.

Porozumienia mińskie i geneza misji OBWE na wschodzie Ukrainy

Trzeba podkreślić, że jeszcze zanim doszło do podpisania porozumień mińskich i równoległe do eskalującej się sytuacji we wschodnich obwodach państwa ukraińskiego, na terenie kontrolowanego już przez Rosję Krymu 16 marca 2014 r. zorganizowane zostało referendum, które odbyło się bez jakiegokolwiek nadzoru ze strony obserwatorów zewnętrznych, a brak uznania jego legalności potwierdziła Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ (Resolution 68/262). W konsekwencji tego wydarzenia i ogłoszenia wyników referendum już 21 marca prezydent W. Putin ratyfikował traktat o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej (static.kremlin.ru). To zdecydowanie i pośpiech Rosji, którego efektem była formalna aneksja Półwyspu Krymskiego, spowodowały, że kwestia ewentualnego stacjonowania misji międzynarodowych na tym terenie stała się dla strony rosyjskiej bezprzedmiotowa i nie podlegała żadnym negocjacjom. Obszar Republiki Krymskiej, jako nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej, został więc de facto wyłączony spod jakiegokolwiek wpływu i możliwości zaangażowania społeczności międzynarodowej, dlatego też nie jest tematem rozważań w niniejszym artykule.

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, w przeciwieństwie do przypadku krymskiego, celem Rosji nie jest najwyraźniej anektowanie tej części terytorium państwa ukraińskiego, a raczej utrzymanie wpływów politycznych i ekonomicznych poprzez podtrzymywanie stanu permanentnej destabilizacji w regionie. Najlepszym tego dowodem jest fakt, iż nawet po przeprowadzonych referendumach z 11 maja 2014 r., kiedy to

samozwańcze władze Donieckiej Republiki Ludowej (DRL) oraz Ługańskiej Republiki Ludowej (ŁRL) ogłosiły niepodległość, a następnego dnia zaapelowały do Rosji o włączenie obu republik w skład Federacji Rosyjskiej, władze rosyjskie – uznawszy co prawda wyniki plebiscytów, nie zareagowały jednak na te „propozycje”, podtrzymując jedynie postulat reformy ustroju Ukrainy zmierzającej do utworzenia konfederacji regionów (zob. Wierzbowska-Miazga, Iwański, Żochowski 2014). Z tych względów wojna na wschodzie Ukrainy ma charakter konfliktu pelżającego, co w kontekście niniejszego artykułu jest o tyle istotne, iż dało jednocześnie społeczności międzynarodowej możliwość włączenia się w proces pokojowy zmierzający do deeskalacji sytuacji.

Ze względu na fakt, iż dwie najważniejsze strony konfliktu są członkami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, od początku było sprawą oczywistą, że po podpisaniu 12 lutego 2015 r. tzw. *Drugiego Protokołu Mińskiego* (Mińsk – 2) dotyczącego ostatecznego uregulowania konfliktu w Donbasie i ustanawiającego rozejm między separatystami a armią ukraińską, to właśnie na OBWE – również jako na stronę i mediatora tego porozumienia, spadnie obowiązek tak kontrolowania zawieszenia broni, jak i stałego monitoringu jego przestrzegania.

Na wstępie należałoby stwierdzić, iż bez wątpienia w ciągu z górą czterech dekad procesu KBWE/OBWE państwa członkowskie wypracowały szereg procedur, które mogły zostać użyte, aby do konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy nie doszło (Tkachuk 2017: 105–114). Wśród nich wymienić można chociażby zasady zawarte w *Dokumencie wiedeńskim* z 1999 r. (VD99), dotyczące redukcji ryzyka, których zastosowanie wprost odnosi się do współpracy w zakresie niebezpiecznych incydentów wojskowych oraz tzw. nietypowych działań wojskowych. Skala i dynamika wydarzeń najpierw na Krymie, a następnie w Donbasie, jak i elementy charakterystyczne dla nowego rodzaju wojny (hybrydowej) spowodowały jednakże, że OBWE nie zdążyła podjąć na czas żadnych działań prewencyjnych i nie mogła zrealizować właściwie podstawowego swojego zadania, jakim jest prewencja i zapobieganie konfliktom (OSCE Mechanisms & Procedures 2011: 16–17). W związku z powyższym jej rola ograniczyć się musiała już tylko do realizacji pozostałych dwóch zadań związanych z mediacją i rozwiązywaniem konfliktów. I w tej materii OBWE wypracowała odpowiednie procedury działania dotyczące pokojowego rozstrzygnięcia sporów, czego przykładem jest mechanizm „Valletta” z 1991 r., którego jednakże również nie użyto do zażegnania tego konfliktu (tamże: 28–30 oraz Operationalising Mediation... 2009: 7–10). Problemem w zastosowaniu tego typu mechanizmów jest fakt, iż w tym konkretnym przypadku jedna ze stron sporu – donbascy separatyści z ŁRL oraz DRL – z oczywistych względów nie

jest członkiem OBWE, choć jasne są jej powiązania z Federacją Rosyjską. We wczesnej fazie konfliktu, związanej jeszcze z wydarzeniami na Euromajdanie, zainteresowania mediacją nie wykazały również ówczesne władze Ukrainy z prezydentem Janukowyczem na czele. Mimo tych przeszkód taki właśnie mediacyjny charakter uzyskała OBWE zaraz po jego ucieczce z kraju.

Trzeba podkreślić, że ogromną aktywnością wykazała się przewodząca ówczesnie OBWE dyplomacja szwajcarska. Już w lutym 2014 r. prezydent, a jednocześnie minister spraw zagranicznych Konfederacji Szwajcarskiej Didier Burkhalter mianował ambasadora Szwajcarii w RFN Tima Guldimanna specjalnym wysłannikiem OBWE na Ukrainę, a wynikiem jego prac było uzgodnienie mapy drogowej prowadzącej do rozwiązania narastającego konfliktu i zorganizowanie pod auspicjami społeczności międzynarodowej negocjacji w formie „Narodowego Okrągłego Stołu Dialogu”. W ramach tej formuły 14, 17 i 21 maja 2015 r. odbyły się kolejno w Kijowie, Charkowie i Mikołajewie trzy rundy negocjacyjne pomiędzy rządem Ukrainy a donbaskimi separatystami. Jednocześnie na prośbę nowo wybranego prezydenta Ukrainy Petro Poroszenki szwajcarska prezydencja mianowała ambasador Heidi Tagliavini jako delegata OBWE do tzw. Trójstronnej Grupy Kontaktowej, której głównym zadaniem było wypracowanie porozumienia o zawieszeniu broni (OSCE response... 2015: 1). Wynikiem prac tego forum są zapisy protokołów mińskich z 5 i 19 września 2014 r., uszczegółowione jeszcze w dokumencie z 12 lutego 2015 r. i podpisane przez grupę kontaktową, czyli przedstawicieli Rosji – ambasadora Michaiła Zurabowa, Ukrainy – byłego prezydenta Leonida Kuczmę i separatystów oraz w imieniu OBWE – właśnie przez Heidi Tagliavini.

Całościowo rzecz ujmując, porozumienia mińskie – obok innych postanowień rozjemczych i politycznych – nakładają na OBWE zadania w następujących kwestiach: wycofanie pod nadzorem Organizacji z terytorium Ukrainy wszystkich obcych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego oraz najemników i bojowników, jak również rozbrojenie wszystkich nielegalnych grup, monitoring zawieszenia broni z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków technicznych oraz stały monitoring granicy rosyjsko-ukraińskiej, jak również dopilnowanie standardów wyborów lokalnych, które zostaną przeprowadzone w obwodach ługańskim i donieckim z zastrzeżeniem ich monitoringu i oceny ze strony Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODiHR). Porozumienie z 12 lutego doprecyzowuje więc nie tylko zadania i rolę OBWE, ale także m.in. skalę i zakres demilitaryzacji terytorium państwa, a w tym kontekście wymienia nawet z nazwy konkretne systemy artyleryjskie i rakieto-

we zakazane w strefie buforowej (Kardaś, Konończuk 2015)³. Jak widać, postawione przed Organizacją cele miały charakter krótko- i długoterminowy, co zresztą będzie miało swoje konsekwencje w mandacie, jaki otrzyma misja OBWE na terenie Ukrainy. Wprost oznaczało jednak, iż obecność przedstawicieli OBWE na Ukrainie nie mogła być przedsięwzięciem doraźnym i zakładało wsparcie procesu stabilizacji w Donbasie jako operacji długotrwałej.

Specjalna Misja Monitorująca OBWE na Ukrainie – mandat i działalność

Specjalna Misja Monitorująca OBWE na Ukrainie (dalej SMM) została rozlokowana na terenie tego państwa na podstawie decyzji Stałej Rady OBWE z 21 marca 2014 r. i zgody, jaką na jej rozmieszczenie udzieliło wszystkich 57 członków Organizacji. Jak wspomniano, jej zadania są wynikiem postanowień rozejmowych z Mińska i sprowadzają się do podejmowania bardzo technicznych działań. Najkrócej rzecz ujmując, cele SMM ujęto, jak następuje (Decision No 1117):

- Zbieranie informacji dotyczących bezpieczeństwa na obszarze jej działania, a szczególnie raportowanie konkretnych przykładów i sytuacji dotyczących domniemanego naruszania podstawowych zasad działania OBWE.
- Monitorowanie i wspieranie szacunku dla praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to prawa osób należących do mniejszości narodowych.
- Ustanowienie i utrzymywanie kontaktów z władzami lokalnymi, regionalnymi i państwowymi, z obywatelami i organizacjami pozarządowymi oraz wspólnotami etnicznymi i religijnymi.
- Ułatwianie i moderowanie dialogu „w terenie” w celu redukcji napięć społecznych i etnicznych.
- Raportowanie o jakichkolwiek ograniczeniach w realizacji zadań misji, w tym zwłaszcza o utrudnieniach w swobodnym przemieszczaniu się jej funkcjonariuszy.
- Koordynowanie prac innych agend OBWE (Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych, ODiHR, Reprezentant OBWE ds. Wolno-

³ Obecnie strefa bezpieczeństwa (buforowa) to w nomenklaturze ukraińskiej „Linia rozgraniczenia między zasadniczą częścią Ukrainy a ORDŁO” (oryg. *Лінія розмежування між основною частиною України та ОРДЛО*), przy czym ORDŁO to „Oddzielne rejonu Obwodu Donieckiego i Ługańskiego” (oryg. *Окремі райони Донецької та Луганської областей*).

ści Mediów) oraz współpraca z instytucjami międzynarodowymi (ONZ i Rada Europy).

Omawiana decyzja Stałej Rady OBWE o rozmieszczeniu SMM na Ukrainie wymaga jeszcze kilku uwag. Po pierwsze, misja została utworzona na okres sześciu miesięcy (do 20 września 2014 r.) z budżetem sięgającym około 1 mln euro i obejmującym działalność 100-osobowego kontyngentu obserwatorów na całym terytorium państwa. W związku z tym przewidywała utworzenie biur w dziesięciu największych miastach Ukrainy: Chersoniu, Odessie, Lwowie, Iwano-Frankowsku, Charkowie, Doniecku, Dniepropietrowsku (ob. Dnipro), Czerniowcach, Ługańsku oraz oczywiście w Kijowie, gdzie siedzibę ma również szef Misji. Po drugie, od razu przewidywała możliwość odnowienia jej mandatu, jak również – w razie potrzeby – powiększenia składu osobowego do 400 osób (tamże).

Warto od razu zauważyć, że od momentu ustanowienia SMM w marcu 2014 r. każdorazowo na prośbę rządu Ukrainy misja jest przedłużana do dzisiaj. Pierwsza prolongata z lipca 2014 r. miała jeszcze okres półroczny obejmujący czas od 21 września 2014 do 20 marca 2015 r. (Decision No. 1129). Począwszy od wiosny 2015 r., wszystkie kolejne decyzje Stałej Rady o przedłużeniu obecności obserwatorów OBWE na Ukrainie aż do dzisiaj podejmowane są w trybie corocznym. Ostatnie rozstrzygnięcia w tej sprawie podjęto 29 marca 2019 r., co umożliwia dalszą obecność obserwatorów OBWE na Ukrainie do 31 marca 2020 r.; należy przy tym oczywiście założyć, że kolejne decyzje Stałej Rady w tej sprawie będą podobne (Decision 1289 oraz Decision 1323).

Jak zatem wygląda aktywność Specjalnej Misji Monitorującej OBWE na Ukrainie dzisiaj, po sześciu latach jej istnienia? Jeżeli weźmiemy pod uwagę jedynie fakt gigantycznego wręcz, bo ponad 40-krotnego wzrostu kosztów działania SMM, to należy przede wszystkim wyobrazić sobie skalę problemów i zakres obowiązków funkcjonariuszy OBWE, co ukazane zostanie w dalszej części tekstu⁴. W tym kontekście warto też pamiętać, że ostatnio opublikowane na ten temat dane zbiorcze z 2017 r. wskazują również na ogromny wzrost liczby pracowników misji, która z początkowych stu osób wzrosła siedmiokrotnie, a obserwatorzy reprezentują już ponad czterdzieści państw członkowskich. Z tej liczby ponad 600 pracuje na co dzień jedynie na terenach objętych konfliktem w Donbasie, czyli w DRL i ŁRL. Założyć więc należy, że w realizację zadań SMM na Ukrainie zaangażowanych jest obecnie około 900 osób, na maksymalnie dozwoloną przez

⁴ Tegoroczny (rok 2019) budżet SMM OBWE na Ukrainie sięga już kwoty ok. 85 mln euro.

Stałą Radę liczbę 1000 osób, którą bez zmiany mandatu może zatrudnić szef Misji. Są to jedynie dane dotyczące obcokrajowców, ponieważ do tego dodać należy spory korpus administracyjny oraz różnego rodzaju doradców, analityków i tłumaczy będących obywatelami Ukrainy (OSCE Special... 2017: 1–2).

Jak wspomiano, głównym zadaniem i celem SMM jest zbieranie informacji, a następnie informowanie o respektowaniu umowy o wstrzymaniu ognia oraz o potencjalnych zagrożeniach dla utrzymania rozejmu. Podstawowym narzędziem działania obserwatorów OBWE są zatem pisemne raporty, których adresatami są rządy państw członkowskich OBWE. Przygotowywane są zawsze w trzech językach: angielskim, ukraińskim i rosyjskim, a obowiązkiem obserwatorów jest również podanie tekstu każdego raportu do publicznej wiadomości. Praktyka działania pokazuje, że swoje zadania Misja realizuje poprzez publikowanie trzech rodzajów raportów. Są to: raporty dzienne – *daily and spot reports*, raporty sytuacyjne – *status reports* oraz raporty tematyczne – *thematic reports* (osce.org: a). Ze względu na fakt, iż do momentu powstania niniejszego tekstu SMM na Ukrainie opublikowała już około 1700 raportów dziennych, 112 raportów sytuacyjnych oraz 18 raportów tematycznych, a ich liczba wrasta z każdym dniem, autor – dla potrzeb niniejszego artykułu – oprze się tylko na wybranych przykładach takich dokumentów z okresu kampanii wyborczej do wyborów prezydenckich na Ukrainie w roku 2019.

Raporty dzienne – np. z dnia pierwszej tury wyborów prezydenckich (31 marca 2019 r.), sporządzane są każdego dnia z wyjątkiem sobót oraz świąt i publikowane przez biuro szefa Misji w Kijowie około godz. 19.30 czasu ukraińskiego. Charakteryzują się niezwykłą wprost szczegółowością i ogromną liczbą przytaczanych danych. Niemal każdy tego typu raport odnosi się do realizacji celów misji określonych w jej mandacie i podzielony jest z reguły na konkretne działy podawane najczęściej w następującej kolejności: złamanie porozumienia o wstrzymaniu ognia, zabici i ranni, nowo zaobserwowane uszkodzenia w infrastrukturze, sytuacja na obszarach objętych wstrzymaniem ognia, wskazania obecności zakazanego uzbrojenia w strefie bezpieczeństwa, wskazania obecności wojskowej lub jednostek paramilitarnych w strefie bezpieczeństwa, występowanie oznak zagrożenia minowego, działania SMM w celu naprawy infrastruktury cywilnej, sytuacja na obszarach granicznych będących poza kontrolą rządową oraz incydenty związane z ograniczeniem dostępu obserwatorów na tereny, które chcieli skontrolować (osce.org: b). Istotnym elementem, który najlepiej wskazuje skalę zaangażowania pracowników Misji w realizację jej celów, jest fakt, iż do każdego raportu dołączany jest specjalny aneks, w którym na kilkunastu

stronach szczegółowo opisane są wszystkie zaobserwowane sytuacje łamania porozumienia rozejmowego, związane z otwarciem ognia przez którąś ze stron konfliktu. Rejestrowane są w ten sposób: miejsce i godzina zdarzenia, rodzaj użytej broni i pocisków, kierunek i nasilenie ostrzału oraz jego skutki, jak również informacje o środkach wykorzystanych do powzięcia danej informacji (zob. np. Table of ceasefire...). W przypadku przykładowo omawianego raportu dodać jeszcze należy, iż jego część poświęcona jest również przebiegowi i ocenie samych wyborów prezydenckich na Ukrainie.

Raporty sytuacyjne sporządzane były początkowo (w okresie grudzień 2014 – maj 2015) co miesiąc. Od wiosny 2015 r. publikowane są już w odstępach dwutygodniowych i są jednostronicowym, zbiorczym zestawieniem raportów dziennych z ostatnich 14 dni, o charakterze informacyjnym. Składają się na nie krótkie tekstowe omówienia najważniejszych wydarzeń we wschodniej Ukrainie, reakcje funkcjonariuszy OBWE na nie, aktywność szefa Misji, a także graficzne i liczbowe informacje o działalności obserwatorów, np. o ich ilości i narodowości. Nie mają one żadnej wartości analitycznej, a jedynie wartość poznawczą, i to o charakterze ogólnym. Istotą ich sporządzania jest przede wszystkim chęć informowania opinii publicznej o sytuacji w Donbasie poprzez ich udostępnienie na przykład w mediach społecznościowych (np. Status Report 2019).

Raporty tematyczne to dokumenty powstające od sierpnia 2014 r. w nieregularnych odstępach czasu. Analizując dotychczas powstałe, można je podzielić na dwie podstawowe kategorie. Pierwsza – liczniejsza, to raporty koncentrujące się na różnych aspektach codziennego funkcjonowania ludności na obszarach dotkniętych konfliktem oraz konsekwencje tego dla innych części Ukrainy. Omawiają one więc takie kwestie, jak skutki społeczne wewnętrznych migracji będących wynikiem działań zbrojnych, w tym m.in. stosunków migrantów z ludnością tubylczą w zachodnich regionach państwa, zapewnienie im pierwszej pomocy humanitarnej, a następnie pracy lub opieki społecznej oraz godziwych warunków zamieszkania, zagrożenia wzrostem przestępczości, wyzwania związane z obcowaniem z inną kulturą i religią (kwestia Tatarów krymskich) i w końcu ze stworzeniem możliwości powrotu do własnych domów (zob. np. Doc. OSCE SEC.FR/261/15/Corr.1 lub Conflict-related... 2016: 10–24). Ponadto w tej grupie raportów tematycznych znajdują się analizy problematyki związanej z dostępem obywateli do pomocy prawnej, sytuacją kobiet czy na przykład ograniczeniami dotyczącymi swobody poruszania się wzdłuż linii demarkacyjnych i przez nie na kierunku Ukraina – Krym oraz Ukraina – Donbas oraz niebezpie-

czeństwami z tym związanymi (zob. np. Protection... 2015: 5–7). Ten typ dokumentów podkreśla jednocześnie szczególnie techniczny aspekt obecności SMM na Ukrainie i udowadnia ogromny wysiłek obserwatorów Misji w celu zagwarantowania procesu zaspokajania podstawowych potrzeb ludności cywilnej związanych z naprawą i podtrzymaniem całej niemal infrastruktury sanitarnej i substancji mieszkaniowej. Misja zajmuje się więc nie tylko identyfikacją problemów w tej materii, ale i tworzeniem list priorytetowych napraw domów, wodociągów, gazociągów i instalacji kanalizacyjnych. Czynności obserwatorów w tym względzie dotyczą głównie monitoringu wykonywanych prac i wynikają przede wszystkim z obowiązków realizacji mandatu, rozumianego jako działania w celu poprawy życia i sytuacji ludności cywilnej; jest to tzw. wymiar ludzki SMM (zob. np. SMM facilitation... 2018: 3–11).

Druga kategoria raportów tematycznych dotyczy już strictly mechanizmów i procedur działalności SMM oraz problemów z nimi związanych. Są to kilkudziesięciostronicowe dokumenty w bardzo dokładny sposób przedstawiające wszystkie zarejestrowane przykłady uniemożliwienia pracy obserwatorom z precyzyjnymi informacjami o barierach, jakie napotkali obserwatorzy podczas wykonywania swych misji. Jak dotąd opublikowano cztery tego typu dokumenty i wliczają one konkretne przypadki bezpośrednich gróźb, ataków z użyciem broni, ograniczeń w przemieszczaniu się funkcjonariuszy w obszarze strefy bezpieczeństwa i jakichkolwiek utrudnień w wykonywaniu im mandatu misji; informują one także o sposobach, jakich używają strony konfliktu, aby nie dopuścić pracowników Misji na obszar kontrolowany. Ostatni taki raport z lutego 2019 r. uwypukla fakt, że między 75% a 85% wszystkich tego typu przypadków wydarza się po stronie niepodlegającej kontroli rządu ukraińskiego. Podkreślić również trzeba, że ten typ dokumentów odnosi się też do kwestii czysto militarnych omawiających na przykład zaobserwowane rodzaje min i uzbrojenia, czy też znalezione i rozpoznane materiały wybuchowe. Nieodłączną więc ich częścią są różnego rodzaju grafy, mapy sytuacyjne i zdjęcia (np. Restrictions 2019: 7–26).

Pomijając funkcjonariuszy OBWE pracujących w dziesięciu biurach na terenie całej Ukrainy, ogromna ilość informacji, jaką muszą pozyskać i przetworzyć pracownicy Misji, wymaga nie tylko zaangażowania i mobilności, ale również stałej obecności na terenach objętych nadal działaniami bojowymi oraz odpowiednich środków technicznych i nakładów na nie. Kwestia ta rozpatrywana była już we wczesnej fazie konfliktu, kiedy to 25 kwietnia 2014 r. separatyści uprowadzili w Słowiańsku na

wschodzie Ukrainy autobus z siedmioma wojskowymi obserwatorami OBWE, co stawiało pod znakiem zapytania nie tylko skuteczność Misji, ale przede wszystkim bezpieczeństwo jej pracowników w dłuższej perspektywie (gazeta.pl: a)⁵. Można zaryzykować twierdzenie, że wspierani przez Rosję separatyści nie ustają w utrudnianiu realizacji zadań SMM przez cały okres trwania konfliktu, a przykłady na to można mnożyć (Tkachuk 2017: 121–122). Rozwiązanie tej kwestii stało się tym pilniejsze po śmierci jednego z obserwatorów w dniu 23 kwietnia 2017 r., którego samochód wjechał na minę przeciwczołgową w miejscowości Pryshyb koło Ługańska. W odpowiedzi na to SMM w ogóle zawiesiła na pewien czas wykonywanie patroli w strefie, a następnie – ze względów bezpieczeństwa – ograniczyła patrole jedynie do dróg utwardzonych (Bodalska 2017). Spowodowało to ograniczenie o około 50% możliwości inspekcji magazynów zakazanej i zeskładowanej w wyniku postanowień porozumień mińskich broni ciężkiej, a skuteczna ich kontrola stała się przez to niemożliwa. Obecnie więc – w celu realizacji zadań zawartych w mandacie wyznaczonym przez Stałą Radę OBWE, Misja pozyskuje informacje na trzy sposoby. Pierwszy z nich obejmuje nadal czynnik ludzki, czyli mobilne kilkuosobowe patrole samochodowe, które operują z wysuniętych baz położonych w strefie bezpieczeństwa. Pozostałe dwa to już zaawansowana technika cyfrowa w postaci (Restrictions 2019):

- sieci 22 zdalnie sterowanych kamer zainstalowanych w dwóch punktach kontrolnych (granicznych) i wzdłuż demarkacyjnej linii rozejmowej oddzielającej separatystów od kontrolowanych przez wojska rządowe terenów Ukrainy, oraz
- systemu patroli powietrznych nieuzbrojonych dronów krótkiego zasięgu (do 5 km lub do 30 minut lotu), średniego zasięgu (do 30 km lub 2 godzin lotu) i dalekiego zasięgu (do 160 km lub 6 godzin lotu), których głównym zadaniem jest rozpoznanie ruchu wojsk i oddziałów paramilitarnych oraz umiejscowienie pól minowych i zabronionych instalacji militarnych. Są one zresztą najczęściej obiektem ataków ze strony obu walczących stron.

Jeżeli mowa o obecności OBWE na Ukrainie związanej z konfliktem w Donbasie, to należy pamiętać o jeszcze jednym istotnym elemencie systemu monitoringu sytuacji w tym regionie, wynikającym bezpośrednio z realizacji porozumień rozejmowych. Chodzi o misję

⁵ Zakładników uwolniono dopiero 4 maja 2014 r., przy czym w tym samym dniu ukraińska Służba Bezpieczeństwa opublikowała stenogramy rozmów między separatystami a Moskwą, które miały być dowodem na udział Rosji w porwaniu obserwatorów OBWE. Zob. gazeta.pl (b).

obserwacyjną OBWE na dwóch przejściach granicznych między Federacją Rosyjską ze wschodnią Ukrainą w Gukowie i Doniecku⁶. Misja została rozmieszczona na zaproszenie i z inicjatywy Rosji, co było bez wątpienia elementem uprzedzenia przewidywanych i przygotowywanych już wydarzeń w Donbasie. Choć decyzją Stałej Rady OBWE z 24 lipca 2014 r. misja miała trwać jedynie trzy miesiące, to eskalacja konfliktu we wschodniej Ukrainie i ewidentny udział w nim Rosji spowodowały, że obserwatorzy OBWE stacjonują tam do dzisiaj⁷. Do jej głównych zadań należy tzw. zarządzanie granicą (*border management*), a przede wszystkim raportowanie o ruchu na granicach każdego rodzaju transportu, zwłaszcza wojskowego (Decision No. 1130). Zdaniem autora skuteczność tej akurat misji jest mocno problematyczna, chociażby ze względu na długość granicy między Rosją a ŁRL i DRL i łatwość jej infiltracji. Innymi słowy, można zaryzykować twierdzenie, że obserwatorzy OBWE w Gukowie i Doniecku widzą i raportują dokładnie to, na co pozwala Rosja, i tylko to, co Federacja chce pokazać.

Zakończenie

Jak starano się udowodnić, Specjalna Misja Monitorująca OBWE na Ukrainie to ogromne przedsięwzięcie logistyczne i trzeba przyznać, że chyba niespotykane dotąd w całej historii KBWE/OBWE. Analizując dokładnie modus operandi SMM, to oczywiście nie wykracza on poza dotychczas wypracowane i wcześniej wykorzystywane metody pracy. Bez wątpienia najważniejszą ich częścią jest pozyskiwanie informacji i raportowanie o sytuacji w strefie bezpieczeństwa. Podsumowując przytoczone przykłady, raporty dzienne mają charakter taktyczny, raporty sytuacyjne – informacyjny, natomiast raporty tematyczne ewidentnie charakter strategiczny i długofalowy. Te ostatnie mają największą wartość poznawczą; z jednej strony uzupełniają codzienne raporty SMM, ale z drugiej są przykładem dogłębnej analizy sytuacji w danej dziedzinie, wraz ze wskazaniem i zaleceniami do podjęcia konkretnych działań naprawczych bez względu na fakt, czy dotyczą sytuacji ludności, czy samych obserwatorów. W przekonaniu autora raporty tematyczne są najbardziej przydatne do celów naukowych i pozwalają na pogłębioną analizę sytuacji politycznej, społecznej i militarnej we wschodniej Ukrainie.

⁶ Zbieżność nazw jest tu przypadkowa. Chodzi o miasteczko Donieck położone w Rosji w obwodzie rostowskim na granicy z Ukrainą, na wschód od Ługańska.

⁷ Misja składa się obecnie z 21 obserwatorów, a roczne koszty jej funkcjonowania wynoszą około 0,5 mln euro.

Problemem Misji (a tym samym społeczności międzynarodowej) jednak jest zarówno skala, zasięg terytorialny, jak i natężenie konfliktu. Jak wskazują raporty – mimo podpisania porozumienia o zawieszeniu działań militarnych, jest ono od samego początku nagminnie łamane⁸. Dodajmy, że podawane przez SMM dane dotyczą tylko sytuacji zaobserwowanych i nie oddają zapewne rzeczywistości. Oznacza to wprost, iż funkcjonariusze i obserwatorzy OBWE działający na wschodzie Ukrainy pracują na co dzień w warunkach wojennych, a de facto w warunkach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia. Autor zgadza się z tezami Phillipa Karbera, amerykańskiego eksperta wojskowego i dyrektora „Potomac Foundation”, który po odbyciu inspekcji w okolicach objętego działaniami wojennymi Mariupola wręcz stwierdził, że obecność funkcjonariuszy Misji na wschodzie Ukrainy jest kompletnie nieefektywna. Karber słusznie bowiem zauważa, że SMM nie może być skuteczna w sytuacji, kiedy dużą liczbę obserwatorów stanowią sympatyzujący z jedną z walczących stron Rosjanie, którzy mogą pomagać w skutecznym prowadzeniu działań zbrojnych przez separatystów poprzez możliwość dostarczania informacji z inspekcji stanowisk bojowych wojsk ukraińskich (defence24.pl). W tym kontekście trzeba zauważyć, że co najmniej problematyczne stają się szczerze intencje wygaszenia konfliktu przez jedną ze stron, co potwierdza tezę o chęci trwałej destabilizacji wschodniej Ukrainy przez Federację Rosyjską.

Z działalności SMM we wschodniej Ukrainie można wysnuć jeszcze dwa istotne wnioski. W skali mikro zauważyć trzeba, że z punktu widzenia zapisów porozumień mińskich i leżącej u ich podstaw chęci deeskalacji konfliktu istotne jest, że stan napięcia i wciąż trwające walki uniemożliwiają w zasadzie przejście do kolejnych stadiów działalności i nie pozwalają na realizację innych celów – założonych w tych porozumieniach oraz w mandacie Stałej Rady zadań OBWE na Ukrainie. Mowa tu zwłaszcza o normalizacji stosunków etnicznych i narodowościowych, odbudowie więzi społeczno-gospodarczych, realizacji świadczeń socjalnych oraz o przywróceniu ukraińskich regulacji prawnych na terenach DRL i ŁRL. Mając na uwadze co prawda, że OBWE i jej misje nigdy nie były tworzone z myślą, by obserwować aktywność wojskową i militarną, to jednak stwierdzić należy, że – mimo ogromnego wysiłku logistyczne-

⁸ Z opublikowanych już danych za 2018 r. wynika, że w ciągu tych dwunastu miesięcy zarejestrowano 312 554 przypadki naruszenia porozumienia o wstrzymaniu ognia, z czego 8470 przypadków to użycie broni ciężkiej, artylerii i czołgów. Niemal 4000 razy zakazane rodzaje broni znalazły się w granicach strefy bezpieczeństwa, a w ponad 1100 przypadkach pracownicy Misji napotykali problemy, które uniemożliwiały im realizację zadań (zob. Trends 2019: 1).

go i pracy, jaką wkládają funkcjonariusze OBWE – działalność SMM na Ukrainie ma i będzie miała bardzo ograniczone efekty dopóty, dopóki Rosja zainteresowana jest podsycaniem konfliktu. Ten brak skuteczności przekładać się musi również na kwestie o charakterze bardziej ogólnym. Otóż patrząc na problem w skali makro, pod ogromnym znakiem zapytania postawić należy też sprawę obiektywizmu i neutralności obserwatorów OBWE reprezentujących Rosję, co długofalowo wpływać może negatywnie na zaufanie do całej Organizacji i skutkować obniżeniem jej prestiżu międzynarodowego oraz roli w całym procesie pokojowym i stabilizacyjnym w innych regionach. Wystarczy wspomnieć, że OBWE obecna i aktywna jest nie tylko w państwach Azji Środkowej, powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego, ale także na obszarze całych Bałkanów Zachodnich oraz w Mołdawii. Będąca wynikiem świadomych działań Rosji ewentualna porażka misji w Donbasie oraz związana z tym utrata autorytetu i zdolności skutecznego działania, strategicznie – w wyniku imperialnych ambicji Moskwy – może skutkować rozmontowaniem całego dorobku KBWE/OBWE oraz europejskiego modelu rozwiązywania konfliktów.

Bibliografia

- 2018 Trends and observations from the Special Monitoring Mission to Ukraine, Kyiv 2019.
- Bodalska B. 2017, *Wzmocnienie bezpieczeństwa misji OBWE w Donbasie*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/wzmocnienie-bezpieczenstwa-misji-obwe-w-donbasie/> (3.04.2019).
- Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities*, OSCE 2016, Vienna.
- Decision No. 1117. *Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, Doc. OSCE PC.DEC/117, PC Journal No. 991, Vienna 21 march 2014.
- Decision No. 1129, *Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, Doc. OSCE PC.DEC/1129, PC Journal No 1010, Vienna 22 July 2014.
- Decision No. 1130; *Deployment of OSCE Observers to two Russian checkpoints on the Russian-Ukrainian Border*, Doc. OSCE PC.DEC/1130, PC Journal No. 1012, Vienna 24 July 2014.
- Decision No. 1289, *Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, Doc. OSCE PC.DEC/1289, PC Journal No 1180, Vienna 22 March 2018.
- Decision No. 1323, *Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, Doc. OSCE PC.DEC/1323, PC Journal 1223, Vienna 29 March 2019.
<http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d4cb13cb6fed5b3081.pdf>
<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine> (a) (15.04.2019).
<https://www.osce.org/ukraine-smm/reports> (b) (2.04.2019).
- Jaceniuk: *Moskwa chce III wojny światowej. Separatyści wprowadzili przedstawicieli OBWE*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15859520,Jaceniuk__Moskwa_chce_III_wojny_swiatowej__Separatysci.html (a) (28.10.2019).

- Kardaś S., Konończuk W. 2015, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, „Analizy OSW” z 12.01.2015.
- Matysiuk R., Rosa R. 2008, *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w systemie KBWE*, Siedlce.
- Molendowska M. 2017, *OBWE w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kielce.
- Natanek M. 2018, *Działalność misji OBWE w Sarajewie w zakresie budowy systemu ochrony praw mniejszości narodowych w Bośni i Hercegowinie ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Romów*, „Polityka i Społeczeństwo” nr 4(16).
- Obserwatorzy OBWE uwolnieni, trwa ofensywa sił rządowych*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/14,114912,15887011,Sobota_na_Ukrainie__Obserwatorzy_OBWE_uwolnieni__trwa.html, (b) (30.10.2019).
- OBWE na Ukrainie działa nieefektywnie przez obserwatorów z Rosji, 2015*, <https://www.defence24.pl/obwe-na-ukrainie-dziala-nieefektywnie-przez-obszernikow-z-rosji> (28.10.2019).
- Operationalising Mediation Support: Lessons from Mediation Experiences in the OSCE Area* 2009, Vienna.
- OSCE Mechanisms&Procedures* 2011, Vienna.
- OSCE response to the crisis in and around Ukraine* 2015, <https://www.osce.org/home/125575>.
- OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine; The Facts* 2017, Vienna.
- OSCE Table of ceasefire violations as of 31 March 2019*, za: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/415769?download=true> (18.04.2019).
- Protection of Civilians and their Freedom of Movement in the Donetsk and Luhansk Regions*, 2015, OSCE Kiev.
- Prystrom A. 1993, *Zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie w systemie KBWE*, Warszawa.
- Restrictions of SMM's freedom of movement and other impediments to fulfilment of its mandate*, 2019, OSCE Kiev.
- SMM facilitation and monitoring of infrastructure repair in eastern Ukraine*, 2018, OSCE Kiev.
- Status Report as of 8 April 2019 OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM)*.
- Synowitz R., 2014, *The Budapest Memorandum And Its Relevance To Crimea*, <https://www.rferl.org/a/ukraine-explainer-budapest-memorandum/25280502.html> (26.10.2019).
- The impact of the crisis in Ukraine on its western regions*, 2015, Doc. OSCE SEC.FR/261/15/Corr.1.
- Tkachuk O. 2017, *Specjalna misja monitorująca OBWE na Ukrainie – cele i problemy w ich realizacji*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, nr 18 (3).
- United Nation General Assembly Resolution 68/262 on Territorial integrity of Ukraine*, Doc. UN GA A/RES/68/262, 01 April 2014.
- Wierzbowska-Miązga A., Iwański T., Żochowski P. 2014, *Farsa „referendum” w Donbasie*, „Analizy OSW” z 14.05.2014.