



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 70 (602) • 7 grudnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Wojskowe środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie – stan obecny i perspektywy

Robert Śmigieński, Marcin Terlikowski

Wojskowe środki budowy zaufania i bezpieczeństwa przyczyniły się do zwiększenia przejrzystości działalności wojskowej państw i redukcji napięć politycznych w Europie. Obecnie przestają jednak funkcjonować ze względu na praktyczne zawieszenie stosowania Traktatu o siłach konwencjonalnych w Europie oraz problemy z wdrażaniem Dokumentu Wiedeńskiego. Przełamanie problemów, choć trudne ze względu na wielowymiarowy i przeciągający się spór Rosji z państwami NATO, pozwoliłoby utrzymać obecny kształt systemu bezpieczeństwa w Europie oraz przywrócić jego efektywność i przewidywalność.

Głównymi elementami systemu wojskowych środków budowy bezpieczeństwa i zaufania w Europie, wynegocjowanych w ramach KBWE/OBWE, są Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE) z 1990 r. oraz stosunkowo mniej znany Dokument Wiedeński (DW) z 1999 r.

Dokument Wiedeński. Dokument zawiera zobowiązania dotyczące aktywności wojskowej państw. Obowiązkiem notyfikacji objęte są ćwiczenia, transfery i dyslokacja oddziałów angażujące ponad 9 tys. żołnierzy (jednym z alternatywnych kryteriów jest wykorzystanie 250 czołgów). Ponadto ogranicza się częstotliwość takich działań (największe – z udziałem ponad 40 tys. żołnierzy lub np. 900 czołgów – mogą odbywać się raz na trzy lata i muszą być zapowiedziane w roku je poprzedzającym). Jeśli działania takie przekraczają określony próg (13 tys. żołnierzy lub np. 300 czołgów), sygnatariusze DW mają prawo do ich obserwacji. Mogą także wnioskować o przeprowadzenie inspekcji na terytorium państwa-strony oraz wizyt weryfikacyjnych w jego jednostkach wojskowych. Zobowiązano się także przekazywać dane m.in. o liczebności, strukturze organizacyjnej swoich armii, głównych rodzajach używanej broni, planach rozmieszczania nowych systemów uzbrojenia, a także aktualnej strategii i doktrynie wojskowej, instytucjach odpowiedzialnych za ich wdrażanie oraz budżecie obronnym. Dokument tworzy też mechanizmy konsultacji międzyrządowych (w ramach OBWE) w wypadku wykrycia nadzwyczajnej aktywności wojskowej lub zajścia groźnych incydentów zbrojnych.

Wdrażanie postanowień DW przebiegało dość sprawnie, jednak w ostatnich latach pojawiły się problemy. Obniża się wartość dostarczanych przez kraje informacji, gdyż są one niekompletne, a wyniki wizyt i inspekcji – niezadowolające. Wiele działań wojskowych, nie spełniających warunków progowych DW, pozostaje poza systemem notyfikacji lub obserwacji (ze względu na zmianę charakteru zadań sił zbrojnych rzadko prowadzi się ćwiczenia na dużą skalę). Wiosną 2008 r. dysfunkcyjne okazały się mechanizmy nadzwyczajnych konsultacji – nie udało się ich uruchomić, gdy doszło do granicznych incydentów zbrojnych z udziałem Rosji i Gruzji. Natomiast w 2009 r. Gruzja odrzuciła rosyjski wniosek o inspekcję i wizytę oceniającą, powołując się na klauzulę „siły wyższej” i przypominała, że jej żądania przeprowadzenia inspekcji w Abchazji również były wielokrotnie odrzucane.

Problemy te wynikają z niedostosowania DW do obecnych realiów wojskowych. Nie uwzględnia on pewnych rodzajów sił, np. marynarek wojennych, a progi notyfikacji i obserwacji działalności wojskowej są zbyt wysokie. Podstawową przyczyną problemów jest jednak impas w OBWE i brak praktycznych rezultatów jej działań w wymiarze bezpieczeństwa. Ma on swoje źródła w wieloletnim sporze państw NATO z Rosją wokół wejścia w życie Porozumienia o adaptacji układu CFE z 1999 r.

oraz utrzymywaniu przez Rosję wprowadzonego w grudniu 2007 r. moratorium na wykonywanie CFE¹. Kryzys zaostriżyło odrzucone przez większość członków OBWE uznanie przez Rosję niepodległości Abchazji i Osetii Płd. i rozmieszczenie tam zwiększonych sił rosyjskich oraz weto Rosji wobec kontynuacji misji OBWE w Gruzji, monitorującej sytuację w Osetii Płd.

Rosja proponuje najszerszy pakiet usprawnień DW – m.in. obniżenie progów, włączenie do reżimu wielonarodowych jednostek szybkiego reagowania oraz marynarek wojennych, a także nowych rodzajów broni (np. bezpilotowych aparatów latających) oraz wprowadzenie obowiązku notyfikacji rozmieszczania obcych sił zbrojnych na terytoriach państw OBWE. Rosyjskim propozycjom towarzyszą jednak kontrowersyjne działania wojskowe – np. ćwiczenia „Zachód” w zachodniej Rosji, na Białorusi i w Obwodzie Kaliningradzkim oraz „Ładoga” w Karelii we wrześniu 2009 r.

Kraje NATO, choć pozytywnie odnoszą się do idei aktualizacji DW, wskazują przede wszystkim na konieczność rozwiązania kryzysu CFE oraz niezmiennie krytykują Rosję za jej politykę wobec Abchazji i Osetii Płd. Dlatego też dyskusja nad ewentualnymi zmianami w DW raczej nie doprowadzi do szybkiego porozumienia.

Układ CFE. Impas wokół układu CFE przedłuża się – odpowiedzialnością za wprowadzenie moratorium Rosja obciąża NATO. Obecnie domaga się ona jednocześnie ratyfikacji zmodyfikowanego CFE przez państwa Sojuszu oraz likwidacji ograniczeń flankowych (limitów dyslokacji sił w północno-zachodniej Rosji oraz na północnym Kaukazie) i obniżenia limitów uzbrojenia dla państw NATO. Chce także opracowania definicji terminu „istotne siły bojowe” (podpisując z Rosją w 1997 r. Akt stanowiący o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie, NATO zobowiązało się – politycznie, a nie prawnie – realizować obronę zbiorową bez dodatkowego rozmieszczania na stałe „istotnych sił bojowych”) oraz określenia warunków przystąpienia do CFE członków NATO nie będących stronami układu.

W odpowiedzi na moratorium Sojusz zaproponował „pakiet działań równoległych”: stopniowemu wycofywaniu ostatnich rosyjskich jednostek z Abchazji i Naddniestrza towarzyszyć miała postępująca realizacja większości warunków Rosji. Propozycja ta, po raz pierwszy przedstawiona jesienią 2007 r., a następnie doprecyzowana i ponawiana przez Sojusz w 2008 r., nie spotkała się z zainteresowaniem Rosji, konsekwentnie utrzymującej moratorium (odrzucono prośby o przeprowadzenie inspekcji oraz przekazano tylko ogólne informacje nt. posiadanej broni konwencjonalnej). Według Rosji „pakiet działań równoległych” może być punktem wyjścia do opracowania nowego porozumienia, które przywróciłoby stosowanie CFE. Natomiast rozbudowę swojego potencjału wojskowego w Abchazji i Osetii Płd. Rosja uznaje za kwestię bilateralną. Z kolei Sojusz niezmiennie wzywa do cofnięcia moratorium i wznowienia negocjacji w oparciu o swoje propozycje.

Wnioski. Poprawa implementacji DW nie wymaga jego aktualizacji (która jednak byłaby korzystna), lecz przede wszystkim rozwiązania politycznego sporu NATO i Rosji wokół CFE oraz kwestii Abchazji i Osetii Płd. oraz wykorzystania w dobrej wierze zapisanych w DW licznych środków fakultatywnych. Niemniej jednak jako porozumienie polityczne DW nie jest w stanie zrekompensować braku funkcjonowania prawnie wiążących zobowiązań wynikających z CFE.

Utrzymywanie kryzysu CFE i paraliżu OBWE oznacza groźbę wzrostu napięć w regionach, w których wciąż nie rozwiązano istotnych konfliktów politycznych oraz może znacznie utrudnić zapowiadaną poprawę relacji NATO–Rosja. Sytuację tę Rosja wykorzystuje jako argument świadczący o niesprawności obecnej architektury bezpieczeństwa w Europie i konieczności jej zasadniczej przebudowy w oparciu o przedstawiony przez prezydenta Miedwiediewa projekt traktatu o bezpieczeństwie w Europie. Przełamanie obecnego impasu, choć wydaje się trudne, pozwoliłoby utrzymać obecny kształt systemu bezpieczeństwa w Europie bez proponowanych przez Rosję, fundamentalnych zmian. Wymagałoby to zgody państw NATO na większość rosyjskich postulatów w kwestii CFE. W zamian jednak przywrócone zostałyby mechanizmy weryfikacji i wymiany informacji nt. sił konwencjonalnych, co stanowiłoby też impuls dla odbudowy wzajemnego zaufania. Główna wartość CFE polega bowiem obecnie na jawności wojskowo-strategicznych posunięć stron traktatu, gdyż limitów ilościowych żadna z nich nie zamierza przekraczać (zwiększenie rosyjskiej obecności wojskowej na Kaukazie miało miejsce dzięki koncesjom NATO jeszcze w okresie przestrzegania przez Rosję CFE). Ponadto, z polskiej perspektywy, wobec ewentualnego wzmocnienia rosyjskiego potencjału w Obwodzie Kaliningradzkim, cofnięcie moratorium Rosji byłoby korzystne, gdyż przywróciłoby możliwość przeprowadzania przewidzianych w CFE inspekcji także na tym terenie.

¹ Zob. M. Madej, *Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie – geneza, istota, perspektywy*, „Biuletyn” PISM, nr 25 (439) z 5 czerwca 2007 r.