

# Kryzys reżimu zaufania i bezpieczeństwa w kontekście konfliktu na Ukrainie

Zdzisław Lachowski

Sytuacja Ukrainy w 2014 r. znalazła odbicie w obszarze bezpieczeństwa wojskowego. Proces budowania zaufania polityczno-militarnego na obszarze OBWE, który ostatnio mocno kulał, stanął pod wysoce dramatycznym znakiem zapytania, gdy jego formalny status rozchodzi się z rzeczywistością narastającej nieufności, sankcji i napięć. Ewidentnie w warunkach kryzysu przychodzi z trudem ten proces kontynuować. Jednak paradoksalnie, po okresie zastoju, a nawet regresu w tym względzie, jeżeli zaistnieje wystarczająca polityczna wola, przywództwo i determinacja, obecny reżim Dokumentu wiedeńskiego 2011 w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz inne pokrewne instrumenty mogą uruchomić rozwiązania przywracające stabilność i przewidywalność oraz tworzyć normy i mechanizmy, skuteczniej odpowiadające na potrzeby uczestników procesu bezpieczeństwa w nowej sytuacji.

Zaufanie jest kategorią niezwykle trudną do zdefiniowania. Jego zasięg jest szerszy niż tylko bezpieczeństwo międzynarodowe, jest powszechny, przenika każdą dziedzinę życia społecznego i politycznego, począwszy od relacji dwustronnych, interpersonalnych po interakcje w ramach wielkich organizmów międzynarodowych. Często przywołuje się słowa amerykańskiego noblisty w dziedzinie ekonomii Kennetha J. Arrowa: „zaufanie jest ważnym smarem ustroju społecznego. Jest ono wyjątkowo skuteczne; poleganie w dostatecznym stopniu na słowie innych ludzi oszczędza mnóstwa kłopotów. Jest ono zasadnicze w funkcjonowaniu społeczeństwa”<sup>1</sup>. Słowa te, oryginalnie odnoszące się do kwestii gospodarczych i społecznych, dobrze pasują także do wymiaru polityczno-wojskowych stosunków między państwowych i międzyblokowych.

Zaufanie semantycznie plasuje się blisko takich pojęć jak zawierzenie komuś (wiara w czyjeś dobre intencje, godne zachowanie itp.), wiarygodność,

<sup>1</sup> Kenneth J. Arrow, *The Limits of Organization*, Norton, Nowy Jork 1974, s. 23.

pewność czy poleganie na partnerach we współdziałaniu lub w procesach współpracy<sup>2</sup>. Wspomniany K. Arrow wskazał na dwa filary zaufania: kompetencja (wiara w doświadczenie innej osoby/partnera) oraz sumienie (wiara w prawość, wartości wyznawane przez podmiot oraz w jego uczciwość). Istnieje wiele koncepcji, a stąd prób definicji dotyczących zaufania, w tym opierające się na powyższym fundamencie etycznym lub moralnym – korzyści; silne jest też przekonanie, że zaufanie jest pojęciem kognitywnym, tzn. kwestią odpowiedniej wiedzy dotyczącej podmiotów, którym ufamy, oraz znajomości motywów, które nimi kierują<sup>3</sup>.

Zaufanie jest mało stabilnym układem; równowaga między dwoma partnerami lub większą ich liczbą może być łatwo zakłócona, gdy jeden z nich traci przekonanie o ich wiarygodności. Paradoksalnie wzajemny brak zaufania może zapewniać względnie trwały układ. Spoiwem wówczas jest to, co tworzy *Feindbild*, obraz wroga – negatywizm, konfrontacja, podejrzliwość i izolowanie się wobec przeciwnika. Lata zimnej wojny dobrze ilustrowały ten ostatni fenomen w dziedzinie polityczno-wojskowej. Na dłuższą metę z racji różnych czynników, takich jak dynamika środowiska międzynarodowego, „dylemat bezpieczeństwa” i nakręcana spirala wyścigu zbrojeń oraz groźba konfliktu nuklearnego, stan ten w skrajnej postaci nie mógł się utrzymać.

Samo zaufanie nie jest i nie może być wyłączną podstawą stosunków międzynarodowych. Także deklaracje dobrej woli nie są wystarczające, co zawiera się w lapidarnej zachęcie: ufaj, ale sprawdzaj. Jeżeli zaufanie jest smarem stosunków bezpieczeństwa, to reżim środków budowy zaufania stanowi infrastrukturę, na której te stosunki wspierają się i przez którą wyrażają; w dziedzinie wojskowej, która ma charakter centralny w budowie zaufania, wymaga ono odpowiedniego instrumentarium: zakorzenienia prawnomiędzynarodowego lub politycznego, woli wykonywania porozumień i kontynuacji procesu, kanałów porozumienia, mechanizmów przestrzegania i ram

<sup>2</sup> W literaturze anglojęzycznej stosuje się dwa bliskoznaczne pojęcia: *confidence building* i *trust building*. Obecnie te pierwsze tradycyjnie stosuje się do środków w zakresie broni konwencjonalnej (w ramach procesu helsińskiego KBWE/OBWE powszechnie występuje nazwa *confidence and security building*), a także rozszerza się na dziedziny niemilitarne. Termin *trust building* dotyczy zazwyczaj broni jądrowej, szczególnie taktycznej broni w Europie; stosuje się tu też nazwę *transparency and confidence building*. Nie jest to sztywna typologia; jak w wielu innych definicyjnych kwestiach badacze potrafią wykazywać się dużą dowolnością w stosowaniu tych i pokrewnych terminów.

<sup>3</sup> Na temat współczesnych badań nad zaufaniem oraz jej funkcjonowania w szerokim kontekście społecznym i politycznym zob. np. Russell Hardin, *Trust*. Polity Press, Cambridge, 2006; wyd. polskie: *Zaufanie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009. Interesujące jest, że analizy R. Hardina nie dotyczą wymiaru polityczno-wojskowego – C(S)BM.

instytucjonalnych<sup>4</sup>. Historia rozwoju tego fenomenu polityczno-dyplomatycznego to nieprosta droga budowy systemu wspomagającego inne narzędzia umacniania bezpieczeństwa polityczno-wojskowego.

Budowanie zaufania w Europie było i jest procesem wielowymiarowym, uniwersalnym. Celem poniższego artykułu jest przegląd problematyki budowania zaufania w Europie – obszaru, który obok reżimu Dokumentu wiedeńskiego w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (*confidence- and security-building measures*, CSBM) obejmuje inne mechanizmy i instrumenty, w tym środki przejrzystości i zaufania zawarte w polityczno-wojskowych uzgodnieniach oraz traktatach dotyczących rozbrojenia i kontroli zbrojeń. Zmiany, jakie obecnie zachodzą w środowisku bezpieczeństwa europejskiego, skłaniają do ponownego spojrzenia na rolę i miejsce budowania zaufania oraz bezpieczeństwa. Mimo wojny na Ukrainie euroatlantycki reżim budowy zaufania nie jest generalnie kwestionowany, jakkolwiek jego fundamenty kruszą się pod naporem rosyjskiej polityki faktów dokonanych.

Ograniczenia formalne (objętość artykułu) pozwalają jedynie na wskazanie najistotniejszych elementów tej ekskluzywnej konstrukcji wojskowego bezpieczeństwa. Stosownie do tego autor dokonuje przeglądu ewolucji koncepcji budowania zaufania, następnie prezentuje rys historyczny tego „miękkiego” aspektu kontroli zbrojeń. Na tle zmian w środowisku bezpieczeństwa euroatlantyckiego akcentowana jest aktualność tego narzędzia, w tym skutki obecnej sytuacji w Europie Wschodniej dla istniejących instrumentów umacniania zaufania i ich przydatności *inter arma*<sup>5</sup>.

## Ewolucja koncepcji

Historycznie w interakcjach aktorów indywidualnych i zbiorowych wytworzano normy, porozumienia i mechanizmy umacniania zaufania w celu

<sup>4</sup> W literaturze przedmiotu spotyka się tendencję do traktowania środków budowy zaufania jako swoistego worka, do którego wrzuca się inicjatywy i kroki najróżniejszej proveniencji. Ten „wszystkoizm” jest efektywny, lecz będąc pozbawiony instytucjonalnej podpory nierzadko mało skuteczny.

<sup>5</sup> Na gruncie polskim najbardziej kompleksowym przeglądem tematyki CSBM jest praca Zbigniewa Wołasa, *Wojskowe środki budowy zaufania i bezpieczeństwa na obszarze KBWE/OBWE w teorii i praktyce*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010 r.; autor niniejszego wkładu opracował swoją analizę dla SIPRI w 2004 r., a także publikował przyczynki w literaturze polskiej. Por. Z. Lachowski, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*. „SIPRI Research Report”, nr 18, Oxford University Press, Oksford 2004.

ułatwienia i zapewnienia realizacji ich interesów, stabilizowania relacji, w tym podtrzymania i utrwalenia efektów zabiegów dyplomatycznych, politycznych, wojskowych itp. Badacze sięgają do precedensów z czasów starożytnych i następnych epok dla wskazania długiego rodowodu idei i prób budowy reżimów umacniających zaufanie i bezpieczeństwo. Tworzyły one czasem dość trwałe, spójne systemy, chociaż nierzadko łatwo padały ofiarą zmiany strategiczno-politycznego czy ideologicznego klimatu. Epoka zimnowojennej konfrontacji zapoczątkowana w XX w. zmieniła przesłanki budowania bezpieczeństwa, szczególnie w stosunkach Wschód-Zachód<sup>6</sup>.

Geneza nowoczesnych środków budowy zaufania, CBM (*confidence-building measures*), sięga rozmów rozbrojeniowych w Genewie w połowie lat 50. XX w., czasu pierwszych prób złagodzenia napięć i zaszczepienia odprężenia po śmierci sowieckiego dyktatora J. Stalina<sup>7</sup>. Jakkolwiek CBM opracowywano w celu ewentualnego zastosowania na skalę światową, to koncepcja i praktyka tych środków jako polityczno-wojskowego instrumentu najsilniej zakorzeniła się w środowisku europejskim z racji ówczesnego geopolitycznego układu sił. W początkach debaty na ten temat występowała ścisła korelacja kontroli z krokami rozbrojeniowymi. USA nalegały na przestrzeganie wykonywania porozumień przez środki budowy zaufania, bowiem „radziecka taktyka nie pozwalała na jakąkolwiek inną procedurę”<sup>8</sup>. Genewska konferencja w sprawie nagłego ataku była przedwczesna, padła ofiarą m.in. zarówno sowieckiej paranoi podejrzliwości i obaw, jak i nadmiernie technicznego i intruzyjnego podejścia Zachodu do tego typu instrumentów umacniania bezpieczeństwa. Faktycznie usiłowano budować zaufanie w środowisku nacechowanym absolutną nieufnością. W latach 80., gdy nastąpił kilkuletni nawrót zimnej wojny oraz następujący po niej nawrót odprężenia, idea środków budowy zaufania przyniosła bogactwo pomysłów. Wiele z nich nie zmaterializowało się, ale dały impuls do dalszego postępu. Specyfika konfrontacji blokowej sprawiła, że w Europie zaufanie budowa-

<sup>6</sup> Zob. syntetyczne omówienie koncepcji, inicjatyw i porozumień z zakresu umacniania zaufania i bezpieczeństwa w: Z. W. Wołąs, *op.cit.*

<sup>7</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 914(X) z 16 grudnia 1955 r. *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1955–1957, Regulation of Armaments; Atomic Energy, vol. XX, doc. 88.*

<sup>8</sup> 101. *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson), Brief statement of the Joint Chiefs of Staff relative to the problem of disarmament*, Waszyngton, 25 stycznia 1956 r. FRUS, 1955–57, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v20/d101> (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

no w sferze zbrojeń konwencjonalnych. W efekcie CBM stały się wówczas niejako substytutem kontroli zbrojeń, spełniając cztery podstawowe „kryteria”: będąc politycznie wiążące; znaczące wojskowo; weryfikowalne, gdy to możliwe, oraz obejmujące obszar od Atlantyku do Uralu<sup>9</sup>. Kwestie redukcji i ograniczenia ciężkiej broni konwencjonalnej znalazły rozwiązanie na gruncie traktatowym dopiero w końcowej fazie zimnej wojny.

Wspólnej definicji pojęcia budowy zaufania wojskowego nigdy nie uzgodniono, co miało i nadal ma walor swobody w miarę ciągłym, elastycznym rozwijaniu, pogłębianiu i poszerzaniu tego obszaru działań. Często przywoływana, klasyczna definicja budowania zaufania głosi, że obejmuje ono komunikowanie wiarygodnego świadectwa braku zagrożeń, jakich może obawiać się druga strona. W okresie zimnej wojny głównym uzasadnieniem dla CBM było zapobieżenie nagłemu, niespodziewanemu zbrojnemu atakowi przypuszczonemu z którejkolwiek strony linii podziału Wschód–Zachód<sup>10</sup>.

W warunkach ostrego podziału blokowego, któremu towarzyszył wysoki poziom stabilności, środki budowy zaufania dodatkowo wzmacniały ją w zamrożonym układzie polityczno-wojskowym w Europie. Były one drugą stroną – operacyjną – „twardej”, strukturalnej kontroli zbrojeń. Podczas gdy ta ostatnia koncentrowała się na redukcji i ograniczaniu sił zbrojnych, CBM kładły nacisk na kontrolowanie możliwości ich użycia, szczególnie na zapobieganie nagłemu uderzeniu. W literaturze podkreśla się, że środki te spełniają ważne funkcje „miękkiej” kontroli zbrojeń: przyczyniają się do eliminowania błędnej percepcji oraz istotnych źródeł niepokoju i niepewności osłabiających bezpieczeństwo; upewniają o wojskowych intencjach drugiej strony; zmniejszają groźbę przypadkowego wybuchu wojny za pomocą mechanizmów wczesnego ostrzegania; ograniczają zakres militarnych opcji w przypuszczeniu ataku zaskoczenia oraz, generalnie, tworzą lepsze warunki do wprowadzenia kontroli zbrojeń i rozbrojenia.

<sup>9</sup> Ta jakościowa zmiana przesądziła o przemianowaniu nazwy europejskich CBM na CSBM.

<sup>10</sup> Helsiński Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. (KBWE) nie zaoferował definicji wprost. Stwierdził jedynie, że uzgodnienie CBM było motywowane „potrzebą przyczynienia się do zmniejszenia niebezpieczeństwa konfliktu zbrojnego, do zapobieżenia niewłaściwemu zrozumieniu lub błędnej ocenie działalności militarnej, która może stanowić powód do obaw, zwłaszcza w sytuacji, gdy Państwa uczestniczące nie posiadają jasnych i aktualnych danych co do charakteru takiej działalności”. Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Helsinki, 1 sierpnia 1975 r. w: *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 1973–1983*, Warszawa 1983, s. 125.

Koncepcja i wprowadzenie CBM jako instrumentu umacniania bezpieczeństwa były wysoce kontrowersyjne. Klasyfikacje CBM różnią się, jednak z reguły w epoce zimnowojennej zdominowana przez Związek Sowiecki Europa Wschodnia kładła nacisk na psychologiczny wymiar CBM, w tym komunikowanie się, percepcje i intencje (środki polityczno-deklaratywne). Zachód nie odrzucał ich *a limine*, lecz zmierzał do wyposażenia w określone ilościowe, weryfikowalne cechy (wojskowo-techniczne). Wypracowane typologie CBM różnią się między sobą, jednak z zasady obejmują obszary informacji, obserwacji, środków ograniczających i weryfikacyjnych oraz łączności, a także deklaratywne zobowiązania.

W okresie pozimnowojennym środki budowy zaufania ewoluowały w kierunku rozwijania zarówno tradycyjnych przedsięwzięć umacniających bezpieczeństwo, które objęłyby zarówno obecne formy przymusu wewnątrz państw, jak i transnarodowe lub globalne zagrożenia funkcjonalne. Te zabiegi znajdowały źródło w nowej politycznej koncepcji („filozofii”) budowania kooperatywnego (opartego na współpracy), wspólnego i inkluzyjnego bezpieczeństwa na podstawach partnerstwa, przewidywalności, wzajemnego upewniania oraz przejrzystości. Wymiar wojskowy relacji europejskich nie zaowocował połączeniem w całość miękkiej i twardej kontroli zbrojeń, więc praktyka oraz rokowania w tych sprawach toczą się nadal odrębnymi, choć komplementarnymi torami.

Większość ekspertów jest zgodna w ocenie użyteczności i zalet CBM jako elastycznych narzędzi politycznych. Swoista „demilitaryzacja” bezpieczeństwa postępująca od początku obecnego stulecia odcisnęła swoje piętno na środkach budowy zaufania. Powstała subkategoria środków budowy zaufania adresowana do nowych wyzwań i zagrożeń, ochrzczone mianem środków ustanawiających normy i standardy (*norm- and standard-setting measures*, NSSM). Są to dobrowolne, elastyczne przedsięwzięcia, wychodzące poza tradycyjne parametry i zakres implementacji CSBM. Wchodzą one wraz z CSBM w skład miękkiej kontroli zbrojeń i są omawiane przy okazji corocznych ocen wykonywania postanowień dokumentu wiedeńskiego. Obszar ten obejmuje środki stabilizujące dla zlokalizowanych sytuacji kryzysowych, transfery broni konwencjonalnej, globalną wymianę informacji wojskowych, kodeks postępowania w sprawach polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa, nieprolifrację, miny lądowe, broń lekką i strzelecką oraz zbędną amunicję. Ponadto doroczne konferencje w sprawie przeglądu bezpieczeństwa, seminaria na temat doktryn wojskowych, „Dialog

bezpieczeństwa” w ramach Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa (FWB) stanowią istotne płaszczyzny dyskusowania kwestii strategicznych i bezpieczeństwa, w tym CSBM. Także cykliczne spotkania szefów centrów weryfikacyjnych państw OBWE budują kulturę tej instytucji w tym ważnym wymiarze.

Niektóre rozwiązania przybierają charakter prawnomiędzynarodowy. Przykładami są tu takie układy jak traktat o otwartych przestworzach z 1992 r. na obszarze OBWE czy porozumienia o CBM między Chinami a Rosją i republikami środkowoazjatyckimi z lat 1990 i 1996. Jednakże prawny charakter CBM nie wpłynął dostrzegalnie na ich skuteczność.

Poważnym wyzwaniem jest wytyczenie zakresu środków budowy zaufania. Poza klasycznym, europejskim reżimem CBM, różne międzynarodowe układy w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia, w tym traktaty dotyczące broni masowego rażenia, np. START, zawierają postanowienia o budowie zaufania i charakterze stabilizującym (np. wymiana informacji, ograniczenia [*constraints*], notyfikacje, przestrzeganie postanowień, konsultacje i ocena). W regionach pozaeuropejskich proponowano i próbowano uzupełniać wprowadzane tam wojskowe CBM środkami ekonomicznymi, środowiskowymi i innymi. Słabość systemów współpracy i bezpieczeństwa w tamtych rejonach nie zrodziła porównywalnych z OBWE, skutecznie funkcjonujących rozwiązań. Z powodu odrębnego i utrwalonego charakteru reżimu budowania zaufania wojskowego, zwłaszcza tego w strefie OBWE, środki budowy zaufania pozostają ekskluzywne, oddzielone od innych obszarów umacniania bezpieczeństwa z obawy i przekonania, że wspomniane kombinacje osłabiłyby i zredukowałyby ich spójność i skuteczność. W tym duchu OBWE opracowała w 2013 r. oddzielny zestaw środków budowy zaufania w cyberprzestrzeni.

## Zaufanie wojskowe w procesie helsińskim – rys historyczny

Środki budowy zaufania ewoluowały wraz ze zmianami na teatrze europejskim. Można wyróżnić sześć faz w ich rozwoju<sup>11</sup>. Pierwsza faza to wspomniany „duch genewski” – krótki okres ograniczonego, politycznego odprę-

<sup>11</sup> Więcej na ten temat: Z. Lachowski, *Confidence- and Security-building Measures ...*, *op.cit.*, a także Z. Lachowski, *Środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w nowym środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2(LIV), kwiecień–czerwiec 2001.

żenia w połowie XX w. Choć rozmowy zakończyły się niepowodzeniem, jednak dostarczyły koncepcyjnego paliwa przyszłemu procesowi budowania zaufania. Kryzysy zimnowojenne lat 60. owocowały uzgodnieniem dwustronnych porozumień między mocarstwami zachodnimi a ZSRR („gorące linie” między ZSRR a odpowiednio USA, Wielką Brytanią i Francją, zmniejszenie ryzyka nuklearnych awarii i wojny jądrowej). Akt końcowy KBWE z Helsinek 1975 r. (faza II) wprowadził skromne dobrowolne środki w zakresie broni konwencjonalnej, których działanie przyniosło rozczarowanie – kulminacją ułomności tego reżimu było zastraszenie Polski przez ZSRR i sojuszników w czasie kryzysu 1980–81. Fiasko procesu budowy zaufania zostało zażegnane i sztokholmska konferencja w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz rozbrojenia w Europie w połowie lat 80. (faza III) przyniosła bardziej zaawansowane środki – nastąpiło przesunięcie akcentu z powstrzymywania politycznego eksploataowania siły wojskowej na zmniejszanie niebezpieczeństwa ataku zaskoczenia.

Koniec konfrontacji blokowej w latach 1989–90 spowodował radykalne przyspieszenie budowania zaufania i bezpieczeństwa w następnych pięciu latach. Zimnowojenna podstawa koncepcyjna ustąpiła zasadzie wzajemnego upewniania uczestników KBWE/OBWE<sup>12</sup>. CSBM odegrały istotną rolę we wprowadzaniu i kontrolowaniu pokojowej zmiany w Europie (faza IV) przez kolejne wersje dokumentów wiedeńskich (1990, 1992 i 1994). W tym czasie podpisano prawnie wiążący traktat o otwartych przestworzach (1992). CSBM kodyfikowały liczne środki, zobowiązania, normy i mechanizmy dotyczące wymiany informacji wojskowych, budżetów wojskowych, procedur zmniejszania ryzyka, sieci łączności i corocznej oceny wykonywania CSBM oraz je zinstytucjonalizowały (zwłaszcza w postaci Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa). Jednocześnie powiększył się i zróżnicował obszar stosowania tych środków oraz zwiększyła się liczba uczestników systemu CSBM.

Regionalne i subregionalne problemy (w tym dotyczące aktorów poza państwowych oraz słabych i upadłych państw) wymagały przykrojenia rozwiązań paneuropejskich, także w zakresie CSBM, do lokalnych wyzwań.

<sup>12</sup> Z. Lachowski, *Confidence- and Security...*, *op.cit.*, s. 18–33. Interesujące rozwiązanie zastosowano w przypadku Mongolii jako 57. uczestnika OBWE i reżimu stosowania CSBM. Mongolia nie graniczy ze strefą stosowania CSBM. Przyjęta decyzja FWB stanowi, że strefa stosowania CSBM nie rozciąga się na terytorium mongolskie, chyba że Rada Ministerialna OBWE zdecyduje inaczej. W związku z tym zobowiązania wiedeńskie dotyczące strefy stosowania odnoszą się tylko do wojsk mongolskich w strefie, ale nie terytorium mongolskiego. FSC Vienna Document Plus Decision, nr 1/13, 13 marca 2013 r.



Najdonioślejszym tego wyrazem było subregionalne porozumienie z 1996 r. w sprawie CSBM w Bośni i Hercegowinie w ramach porozumienia z Dayton. Sukces implementacji sprawił, że strony byłego konfliktu zdecydowały o zawieszeniu wykonywania porozumienia (nadal są uczestnikami europejskiego reżimu). Dokument wiedeński z 1999 r. uznał zasadność i wyraził poparcie dla takich podejść z zastrzeżeniem zachowania integralności pan-europejskiego wymiaru (faza V). Od tego czasu zawarto ponad 20 lokalnych komplementarnych porozumień, głównie bilateralnych, wzbogacając współpracę wojskową zainteresowanych państw<sup>13</sup>.

W ostatnich 15 latach uwaga społeczności OBWE koncentrowała się na dostosowaniu CSBM do nowych zagrożeń, szczególnie terroryzmu, przestępczości i proliferacji nuklearnej. Rozwijano dobrowolne, kooperatywne, elastyczne przedsięwzięcia, wychodzące poza tradycyjny nurt i sferę implementacji CSBM (faza VI). Niektóre włączono do dokumentu wiedeńskiego (planowanie obronne, wojskowe kontakty i współpraca), inne, jak wspomniano, to środki ustanawiające normy i standardy postępowania oraz zachowania państw uczestniczących.

Przez większą część pierwszej dekady nowego stulecia panował zastój w odniesieniu do dokumentu wiedeńskiego. Podobnie jak strukturalny wymiar kontroli zbrojeń, został on zepchnięty na dalszy plan przez obie administracje George'a W. Busha, preferujące inne podejścia i przedsięwzięcia w zakresie umacniania bezpieczeństwa i lekceważące wartość środków budowy zaufania w tej sferze. Wynikało to głównie z ogólnie narastającego braku zaufania i rozbieżnych percepcji bezpieczeństwa aktorów – „asymetrii perspektyw strategicznych”.

Od 2009 r. OBWE zwracała jednak już baczniejszą uwagę na ten wymiar, co znalazło wyraz w szeregu deklaracji i dyplomatycznej aktywności, w tym tzw. procesie z Korfu (nieformalnych rozmowach w OBWE) oraz deklaracji szczytu Organizacji w Astanie w 2010 r. (*Astana Commemorative Declaration*), dzięki czemu FWB uruchomiło dyskusję w celu „zaktualizowania, ożywienia i unowocześnienia” CSBM i kontroli zbrojeń. W tym czasie rosyjski dokument typu *food-for-thought* krytykował słabe postępy w implementacji środków budowania zaufania i bezpieczeństwa, kładąc je na karb braku politycznej woli i zmniejszającego się zainteresowania wśród rosnącej liczby państw uczestni-

<sup>13</sup> Polska zawarła w 2004 r. porozumienia o dodatkowych CSBM dotyczących obszarów granicznych z Białorusią i Ukrainą. Charakterystyczne, że brakuje takiego porozumienia Polski z Rosją.

czących. Rosja stwierdziła, że ponad połowa postanowień dokumentu wiedeńskiego istnieje jedynie na papierze. W celu zaktualizowania reżimu dokumentu Rosja odwoływała się do swoich tradycyjnych propozycji oraz domagała się rozpatrzenia i uzgodnienia kwestii działalności morskiej, wielonarodowych sił szybkiego reagowania, tranzytu sił zbrojnych przez obce terytoria, weryfikacji oraz notyfikacji większej działalności wojskowej. Sprawozdanie dla Rady Ministerialnej OBWE w Kijowie z 5–6 grudnia 2013 r. wymienia 22 propozycje i projekty decyzji, w tym wyżej wspomniane<sup>14</sup>.

*Reset* amerykańsko-rosyjski, w tym podpisanie w kwietniu 2010 r. Nowego START, sprzyjał rozmowom i inicjatywom z obu stron<sup>15</sup>. W listopadzie 2011 r. państwa uczestniczące w OBWE przyjęły „reedycję” dokumentu CSBM – Dokument wiedeński 2011 w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Wbrew nadziejom i oczekiwaniom wielu państw charakteryzował go silny profil techniczno-proceduralny kosztem strategicznego podejścia<sup>16</sup>. Daleko idące propozycje innych uczestników zmierzające do zwiększenia przejrzystości wojskowej, np. przez obniżenie pułapu dla notyfikacji działalności wojskowej, zostały odrzucone przez Rosję, która najwyraźniej nie chciała skodyfikowania zbytnej intruzyjności w dokumencie w związku z zachodzącą reorganizacją swych sił zbrojnych i planowaniem strategicznym.

## Zmierzch ery pozimnowojennej

Bezruch w stosunkach międzynarodowych w ostatnich latach usypiał żyjącą w poczuciu bezpieczeństwa społeczność europejską po zakończeniu zimnej wojny (mimo „zamrożonych” konfliktów na peryferiach) i w niespiesznym

<sup>14</sup> OSCE, *FSC Chairperson's progress report on efforts in the field of arms control agreements and confidence- and security-building measures. Twentieth Meeting of the Ministerial Council*, 5 i 6 grudnia 2013, Kijów 2013.

<sup>15</sup> Zob. więcej na te tematy m.in. w rozdziałach dotyczących kontroli broni konwencjonalnych w kolejnych edycjach *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, szczególnie Rocznik 2011. Zob. również Z. Lachowski: *Zmierzch kontroli broni w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

<sup>16</sup> Ważna jest jednak procedura zmian tekstowych w Dokumencie, zwana „Vienna Document Plus” (VD PLUS). Decyzje takie przyjęte przez FWB z zasady automatycznie zastępują ewentualne poprzednie postanowienia. Ponadto, państwa uczestniczące będą organizować specjalne posiedzenie FWB co pięć lat lub częściej. Pierwszą „strategiczną” zmianą VD PLUS stała się decyzja nr 9/12 z 17 października 2012 r. dotycząca uprzedniego informowania o ćwiczeniu wojskowym poniżej pułapu określonego w dokumencie wiedeńskim, gdy państwo nie przeprowadza w danym roku manewrów/działań podlegających notyfikacji (państwo samo oceni kryterium wojskowej ważności notyfikowanej działalności).

oczekiwaniu na wyklarowanie się nowego ładu międzynarodowego, w tym systemu bezpieczeństwa. Problemy Rosji, niegdyś przeciwnika, a następnie partnera, borykającego się z całą gamą problemów wewnętrznych i w bliskim otoczeniu w ostatnim dziesięcioleciu XX w., spychały ją na margines jako regionalne mocarstwo. Pierwsze dekady obecnego stulecia przyniosły konsolidację państwa rosyjskiego pod rządami Władimira Putina oraz towarzyszącą mu asertywność, a wkrótce kwestionowanie geopolitycznego *status quo*. To jądrowe mocarstwo wysuwało pretensje do równoprawnego statusu, który był mu odmawiany w innych niż nuklearna dziedzinach. W połowie pierwszej dekady XXI w. Rosja uznała, że istniejąca sytuacja zasadniczo naruszała jej interesy; wspomniane rozbieżne percepcje bezpieczeństwa coraz silniej oddalały od siebie partnerów. W kwestiach współpracy wojskowej ważny sygnał przyszedł z obszaru traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie – CFE, „kamienia węgielnego bezpieczeństwa europejskiego”, którego funkcjonowanie zostało przez Rosję „zawieszono” (zresztą adaptujące ten reżim zmiany z 1999 r. straciły częściowo na aktualności w wyniku kolejnego rozszerzenia NATO). Wcześniej Rosja żaliła się na dyskryminujący ją po zimnej wojnie traktat INF z 1987 r. dotyczący eliminacji rakiet pośredniego i krótszego zasięgu. Program europejskiej terytorialnej obrony przed rakietami balistycznymi (EPAA), ogłoszony przez Stany Zjednoczone w 2009 r., jako wkładu do natowskiej architektury obrony przeciwrakietowej, spotkał się z wysoce negatywną reakcją Rosji i sparaliżował procesy kontroli zbrojeń globalnie i regionalnie (w Europie).

Strategicznie, władze rosyjskie z rosnącym zaniepokojeniem patrzyły na aspiracje byłych republik sowieckich; po wstąpieniu do NATO państw bałtyckich, Gruzja i Ukraina mocno zbliżyły się do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim. W 2008 r. Gruzja została „przywołana do porządku” w wyniku sierpniowej wojny z Rosją<sup>17</sup>, zaś Ukraina dokonała zwrotu rezygnując z aspiracji członkowskich w NATO. W 2009 r. największe od 1999 r. manewry rosyjsko-białoruskie u granic Polski i Litwy oraz ich cele, stanowiły świadectwo ograniczonej otwartości i przejrzystości w kontekście dokumentu wiedeńskiego<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Rzucając wyzwanie duchowi dokumentu wiedeńskiego pół roku po wojnie sierpniowej w 2008 r. Rosja wystąpiła do Gruzji o przyjęcie wizyty oceniającej i inspekcji na (nieokupowanym) terenie tego kraju. Oba wnioski zostały odrzucone i Gruzja ogłosiła stan *force majeure* w stosunkach z Rosją do czasu zakończenia okupacji Abchazji i Południowej Osetii.

<sup>18</sup> Organizatorzy manewrów podzielili je na dwa ćwiczenia, co spowodowało obniżenie parametrów angażowanej broni, a stąd zejście poniżej pułapów notyfikowania i obserwacji aktywności wojskowej.

Warto krótko wskazać na przesłanki obecnego stanu bezpieczeństwa w wymiarze polityczno-wojskowym. Ewidentnie Europa stoi w obliczu potrzeby przewartościowania całego wachlarza aksjomatów, które zachowywały aktualność przez długi czas. Istotnym pytaniem jest, kto ponosi odpowiedzialność za obecną sytuację. Zachód (i Polska) nie ma wątpliwości, na kogo wskazać. Jednak bliższa analiza skłania do stwierdzenia, że obaj protagoniści – NATO i Rosja – nie są bez winy. Trudność sprawia rozłożenie tej winy, a obie strony oskarżają się wzajemnie o złą wolę, złamanie obietnic i szkodliwe działania. Przez ostatnie kilkanaście lat nieufność i podejrzliwość stopniowo narastały w stosunkach euroatlantyckich, pogłębiając podziały między głównymi aktorami. Najistotniejsze reżimy kontroli zbrojeń i wojskowego zaufania od długiego czasu ulegały erozji w wyniku zaniedbania oraz słabnącego zainteresowania ich stanem i perspektywami. Ich uczestnicy nie zdołali postawić nowych celów dostosowanych do zmieniającego się środowiska politycznego i strategicznego. Co najmniej od drugiego pozimnowojennego rozszerzenia NATO (2004) społeczność euroatlantycka stoi w obliczu kryzysu zaufania i wiarygodności, który hamuje wyzwolenie dostatecznej energii politycznej umożliwiającej usunięcie przeszkód i wytyczenie nowych kierunków w całym spektrum kwestii bezpieczeństwa.

### *Wpływ czynnika ukraińskiego*

Bezpośrednie wschodnie sąsiedztwo Polski jest specyficznym regionem z punktu widzenia kontroli zbrojeń i budowania zaufania. Mimo zakończenia zimnej wojny ćwierć wieku temu historyczne linie podziału pozostają tam widoczne. Zachód i Rosja nadal konkurują o wpływy w regionie i sąsiedztwie. Wydarzenia na Ukrainie i wokół niej dramatycznie zmieniły przesłanki bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej. Ewidentnie „okno sposobności” w zakresie szeroko pojmowanego zaufania zatrzaskuje się. Konflikty „zamrożone”, o niskiej intensywności, nie są obcym fenomenem w Europie Wschodniej i dotąd niewiele zmieniały w europejskim *status quo*<sup>19</sup>. Jednak Ukraina jest specjalnym przypadkiem z racji jej geopolitycznego miejsca, wagi i znaczenia. W momencie pisania tego artykułu (w sierpniu 2014 r.) nie wiadomo, jak dalece sytuacja będzie eskalować

<sup>19</sup> Znaczącym, chociaż nie krytycznym, problemem implementacyjnym reżimu CSBM jest częściowe lub całkowite niestosowanie się niektórych państw środkowoazjatyckich do poszczególnych postanowień dokumentu wiedeńskiego.

(bądź deeskalować). Scenariusze prezentują szeroką skalę możliwych wypadków, trudno jednak wyobrazić sobie dobry wynik – powrót do *status quo ante*.

W obliczu prób stopniowego rozmontowywania suwerenności ukraińskiej, budowanie zaufania jest wykluczone. Co więcej, na agendzie stoi kwestia polityczno-wojskowego statusu Ukrainy, jej integralności terytorialnej, stabilności i innych norm pogwałconych przez Rosję. Doświadczenie i intuicja wskazują, że kryzysy dają silny bodziec do przemyślenia sytuacji w celu przywrócenia ładu i ustanowienia reguł koegzystencji państw. Analitycy łatwo znajdują precedensy, przyrównując obecne działania rosyjskie wobec Ukrainy do anszłusu Austrii oraz kryzysu sudeckiego i jego następstw. Można zaproponować też inny precedens: inspirowaną doktryną Breżniewa inwazję na Czechosłowację w 1968 r.; spotkała się z gwałtownym protestem Zachodu, lecz niebawem uznano ją za „wypadek na drodze”, co przyczyniło się do nadejścia odprężenia i zapoczątkowania procesu helsińskiego KBWE kilka lat później. Można też zaferować scenariusz „afgański” z końca lat 70. ubiegłego wieku: rozmieszczenie rakiet SS-20 i inwazja na Afganistan w 1979 r. przez ZSRR doprowadziły do nowej spirali zbrojeń i nawrotu zimnej wojny na pół dekady (to z kolei pozwoliło na uzgodnienie efektywnych CSBM). Czy należy oczekiwać podobnego rozwoju wydarzeń? Nie wiadomo (słynna Marksowska fraza o powtórkach historii nakazuje ostrożność), jednak nie są to nieprawdopodobne scenariusze.

Niezależnie od tego, czy rozwój wypadków był zamierzony, czy nie, retrospektywnie postępowanie Rosji w kwestii budowy zaufania w kontekście zbrojeń układa się w interesującą sekwencję: zawieszenie wykonywania traktatu CFE, test w postaci sprowokowanej interwencji w Gruzji, maksymalne korzystanie w obecnych warunkach z mechanizmów inspekcji i wizyt oceniających<sup>20</sup> oraz niechęć do zwiększania ilości informacji na temat wojskowej otwartości pozwoliły na przygotowanie operacji z zaskoczenia przeciwko Ukrainie<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Od czasu zawieszenia traktatu CFE Rosja demonstrowała silne zainteresowanie przeprowadzaniem inspekcji na terytorium partnerów z OBWE – np. w 2010 r. dokonała indywidualnie większości weryfikacyjnych inspekcji na mocy dokumentu wiedeńskiego: 1/3 inspekcji i niemal połowy wizyt oceniających ogółem.

<sup>21</sup> Państwa uczestniczące w OBWE zostały zaskoczone odmową Rosji na przeprowadzenie na początku stycznia 2012 r. wizyt oceniających przez Hiszpanię i Szwecję. Rosja powołała się na *force majeure* w kontekście wewnętrznych procedur prawnych, chociaż nie sygnalizowała żadnych przeszkód w trakcie przyjmowania nowego dokumentu wiedeńskiego w listopadzie 2011 r.

## Aktualność kontroli zbrojeń

Po „chudych latach” pierwszej dekady XXI w. kwestie polityczno-wojskowego zaufania i zbrojeń w obecnych warunkach powracają siłą rzeczy na agendę bezpieczeństwa. Choć kontrola zbrojeń zasadniczo pozostaje tworem zimnej wojny, to nie jest skazana na rychły upadek; pośrednio świadczy o tym fakt, że Rosja nie zdecydowała się wypowiedzieć swojego statusu jako strony traktatu CFE oraz nadal uczestniczy w reżimie dokumentu wiedeńskiego CSBM. Trudno wyobrazić sobie (choć nie jest to niemożliwe) gmach europejskiego bezpieczeństwa bez fundamentu, jakim jest kontrola zbrojeń, szczególnie obecnie. Oczywiście niektóre z tradycyjnych funkcji i składowych są dzisiaj obiektywnie mniej ważne lub nieadekwatne. Jednak generalne ramy budowania zaufania w Europie zachowują pewne unikatowe zalety: są one częścią najbardziej zaawansowanego systemu tego rodzaju na świecie, zapewniającego zasadniczą stabilizującą rolę w stosunkach europejskich opartych na politycznej współpracy i zobowiązaniach. Ponadto jest to polisa ubezpieczeniowa na wypadek *worst-case scenario*, jakim byłby konwencjonalny konflikt na dużą skalę, gdyby historyczne prądy zmieniły bieg. A taki zwrot ewidentnie obecnie się dokonuje.

Państwa Sojuszu Północnoatlantyckiego przez długi czas uzależniały ratyfikację adaptowanego traktatu CFE od rosyjskiej implementacji politycznych środków budowy zaufania – tzw. zobowiązań ze Stambułu zawartych w pakiecie adaptacji CFE z 1999 r. (szczególnie w odniesieniu do Gruzji i Mołdawii; zobowiązania dotyczące Polski i jej wschodnich sąsiadów mają równie istotne znaczenie). Szczególnie Stany Zjednoczone uważały europejską kontrolę zbrojeń za zamknięty rozdział i nierzadko traktowały ją jako element politycznej gry z Rosją. Większość państw europejskich NATO szło mniej lub bardziej chętnie za przykładem USA, a tylko nieliczne szukały sposobów przełamania impasu. Gdy sojusznicy NATO uzmysłowili sobie ryzyko stąd płynące, było za późno, aby ratować reżim CFE.

Rosja od dawna cierpi na kompleks przegranej w zimnowojennej rywalizacji i wyścigu zbrojeń. W wymiarze kontroli zbrojeń przeciwstawiała się wspomnianemu łączeniu zobowiązań stambulskich z ratyfikacją CFE. W próbie wywarcia silnego politycznego nacisku na Zachód Rosja ratyfikowała w 2004 r. adaptowany traktat CFE, bez doczekania się odpowiedzi Zachodu. Władze rosyjskie z irytacją obserwowały kolejne odmowy USA i NATO wobec ich postulatów, przy jednoczesnej strategii rozszerzania wpływów sojuszu

na terytoria dawnego ZSRR. Propozycje dotyczące nowego systemu kontroli zbrojeń i budowy zaufania pozostały bez echa. O tym czy zamrożenie CFE było wyrazem rosyjskiej frustracji w niekorzystnej sytuacji strategicznej (później, w 2011 r. państwa NATO oraz Gruzja i Mołdawia zaprzestały wykonywania pewnych partii traktatu wobec Rosji), czy też pretekstem, aby ukryć przygotowania do konfliktów gruzińskiego i ukraińskiego, przesądzą historycy.

Programy USA/NATO dotyczące obrony przeciwrakietowej wzmagały obsesję Rosji na tle jej okrażania i degradacji. W rezultacie Federacja Rosyjska coraz bardziej usztywniała swoją postawę. Wspomniana uprzednio asymetria strategicznych interesów utrudniała obu stronom przełamanie narastającej konfrontacji. Ukraina padła ofiarą tych rozbieżnych koncepcji i polityk bezpieczeństwa.

### *Broń konwencjonalna*

Kontrolowanie broni konwencjonalnej na obszarze OBWE jest najbardziej zaawansowanym, nieporównywalnym z żadnym innym, instrumentem bezpieczeństwa europejskiego. Apogeum sukcesów CFE i CSBM nastąpiło w pierwszej dekadzie pozimnowojennego funkcjonowania obu reżimów, gdy demonstrowały one niezwykłą prężność, zdolność przystosowania do nowych warunków i zwartość. Istotnym gestem w zakresie budowy zaufania, stabilności i bezpieczeństwa był polityczny dokument NATO i Rosji z 1997 r. – Akt stanowiący o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie, w którym Sojusz ogłosił m.in., że powstrzymuje się w realizowaniu misji zbiorowej obrony od „dodatkowego stałego stacjonowania znaczących sił bojowych” w zamian zapewniając niezbędną interoperacyjność, integralność i zdolność wzmocnienia sił. Rosja także obiecała, że okaże podobną powściągliwość w rozmieszczaniu swoich sił w Europie<sup>22</sup>.

W następnych latach polityczne spory, inercja i zastój zdominowały agendę bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Rosja jednak nie przejawia chęci podważenia europejskiego systemu kontroli zbrojeń, łącznie z jego miękkim wymiarem. Widocznie cena wycofania się z niego byłaby nadmiernie

<sup>22</sup> Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, IV. Political-Military Matters, 27 maja 1997 r., [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm) (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.). Mimo nacisków Rosji NATO powstrzymuje się od określenia parametrów „znaczących sił”. Choć Rosja skoncentrowała wiosną 2014 r. ok. 40 tys. wojsk w pobliżu granic z Ukrainą, apel polskiego ministra spraw zagranicznych o rozmieszczenie 2 ciężkich brygad NATO w Polsce nie znalazły konsensusu wśród reszty sojuszników.

wysoka. Mimo rosyjskich nawoływań w latach 2008–2009 do opracowania całkowicie nowego systemu – „europejskiej architektury bezpieczeństwa” – jego negocjowanie mogłoby wywołać nieprzezwyciężalne ryzyko i stworzyć przeszkody wynikające ze zmian i przesunięć, jakie nastąpiły w obrębie traktatu i poza nim w ostatnich latach. W rezultacie, chociaż Rosja „zawiesiła” implementację CFE, to nie odwołała się do klauzuli *rebus sic stantibus*, która pozwala na wycofanie się z reżimu, jeżeli przesłanki jego funkcjonowania zmieniły się zasadniczo. Ekspertcy są dość zgodni, że reżim nie pasuje już do warunków bezpieczeństwa w Europie – wielu nawet twierdzi, że jest on martwy – chociaż przez długi czas był w stanie funkcjonować w instytucjonalnej i proceduralnej formie. Jednak spore partie traktatu, zwłaszcza aspekty przejrzystości i jego przestrzegania, można łatwo inkorporować do zrewidowanego lub nowego porozumienia.

Kwestie ograniczenia zbrojeń i ich kontroli są w szczególnym interesie Polski. Podobnie jak to było w przeszłości, jej strategiczne preferencje będą przedmiotem detalicznych analiz i dyskusji zarówno na niwie krajowej, jak i w rokowaniach euroatlantyckich. Polscy negocjatorzy staną w przyszłości przed istotnym wyzwaniem realizacji interesów Polski indywidualnie i w kategoriach sojuszniczych. Z perspektywy środkowoeuropejskiej ważne jest zachowanie treści politycznych zobowiązań podjętych w 1999 r. w Stambule dotyczących stabilności i przewidywalności w tym subregionie. Także istniejące dwustronne porozumienia w sprawie budowy zaufania między „frontowymi” państwami NATO (Łotwą, Litwą i Polską, z jednej strony, a Rosją (obwód kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą, z drugiej, można by rozszerzyć, np. o dalsze postanowienia dotyczące powściągliwości w zakresie ruchów i ćwiczeń wojskowych w rejonach przygranicznych sąsiadujących państw (później można by je ewentualnie przekształcić w wielostronny układ regionalny, zgodnie z rozdziałem X dokumentu wiedeńskiego). Niestety, wypowiedzenie przez Federację Rosyjską porozumienia tego typu z Litwą źle wróży budowaniu zaufania.

W obliczu obecnego impasu w sprawie zbrojeń konwencjonalnych w Europie, zyskują na znaczeniu środki budowy zaufania i bezpieczeństwa. Chociaż w obecnej formie nie mogą całkowicie zastąpić reżimu CFE, i Rosja, i NATO doceniają ich użyteczność oraz funkcjonowanie<sup>23</sup>. W naj-

<sup>23</sup> Zob. *Factsheet on OSCE engagement with Ukraine*, 1 sierpnia 2014 r., <http://www.osce.org/home/116940> (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).



blіszym czasie wyzwaniem jest nie tylko wypracowanie kolejnych CSBM, ale i wymuszenie stosowania się do istniejących, i ewentualnie lepsze zdefiniowanie środków obowiązujących na mocy dokumentu wiedeńskiego z 2011 r. W tym kontekście interesująca jest sugestia użycia postanowień traktatu CFE jako politycznie wiążących kroków zmierzających do lepszego, umacniającego bezpieczeństwo reżimu, w formie dokumentu wiedeńskiego lub poza nim<sup>24</sup>.

### *Taktyczna broń jądrowa*

Będąc krytyczną domeną wysiłków rozbrojeniowych w kontekście europejskim, kontrola taktycznej (substrategicznej) broni nuklearnej (TBJ) nie doznała się dotąd systemowych ram. Ważnym politycznym gestem w sprawie budowy zaufania w tym zakresie było zapewnienie we wspomnianym Akcie stanowiącym o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie między NATO a Rosją, że Sojusz „nie ma zamiaru, planu i powodu rozmieszczenia broni jądrowej na terytorium nowych członków, ani potrzeby zmiany jakiegokolwiek aspektu nuklearnego stanu lub nuklearnej polityki NATO”<sup>25</sup>. Dla Europy, zwłaszcza jej środkowej części, potrzeba kontrolowania broni jądrowej nabiera wagi w ślad za Nowym START i amerykańskimi naleganiami, żeby włączyć taktyczny komponent do przyszłych rokowań. W ostatnich latach pojawiło się sporo pomysłów i propozycji, zarówno rządowych<sup>26</sup>, jak i pozarządowych<sup>27</sup>, dotyczących przejrzystości i budowy zaufania w odniesieniu do TBJ; niestety ich liczba pozostaje w odwrotnej proporcji do rozczarującego wyniku. *Linkage* ustanowiony przez Rosję między bronią nuklearną i konwencjonalną oraz obroną raketową skutecznie zablokował wszelki postęp. W efekcie zmiany na lepsze w zakresie taktycznej broni nuklearnej w Europie są uzależnione od czynników zewnętrznych.

<sup>24</sup> *Building Mutual Security in the Euro-Atlantic Region. Report prepared for Presidents, Prime Ministers, Parliamentarians, and Publics*, Nuclear Threat Initiative, 2013, [https://www.nti.org/media/pdfs/BMS\\_Long\\_Report\\_FINAL.pdf](https://www.nti.org/media/pdfs/BMS_Long_Report_FINAL.pdf), s. 23 (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

<sup>25</sup> *Founding Act...*, op.cit.

<sup>26</sup> Non-paper przedstawiony w kwietniu 2011 r. przez Polskę, Norwegię, Niemcy i Holandię, który rozwija poprzednie inicjatywy, oferuje menu prostych CBMs, takich jak wykorzystanie Rady NATO-Rosja, wymianę podstawowych informacji o TBJ, standardowe sprawozdania, notyfikację planów transferów TBJ, wizyty personelu wojskowego, przygotowania do stopniowych redukcji oraz seminarium Rady NATO-Rosja na temat doktryn nuklearnych.

<sup>27</sup> Zob. np. *The Warsaw Workshop: Prospects for Information Sharing and Confidence Building on Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, (główny autor P. Shulte, współautorzy P. Sigurd, K. Zysk, Ł. Kulesa i J. Durkalec), Warszawa, kwiecień 2013; *Starting the Process of Trust-Building in NATO-Russia Relations: The Arms Control Dimension* (autorzy J. Durkalec, I. Kearns, Ł. Kulesa), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, The European Leadership Network, Warszawa, październik 2013.

Kryzys ukraiński zadał dodatkowo dotkliwy cios zamiarom zapoczątkowania budowy zaufania nuklearnego i procesu rozbrojeniowego. Można założyć, że polityka zdominuje na długi czas stosunki NATO-Rosja, jednak nie można dopuścić, aby nieodwracalnie zaszkodziła wysiłkom mającym na celu strategiczne rozwiązanie problemu TBJ w Europie. Kryzys w tej sprawie pogłębił się w wyniku pogwałcenia przez Rosję podpisanego przez siebie Memorandum budapeszteńskiego z 1994 r., które sformułowało budujące zaufanie „zapewnienia w sprawie bezpieczeństwa” dla terytorialnej integralności Ukrainy w zamian za przyjęcie przez to państwo nienuklearnego statusu<sup>28</sup>. Naruszenie to będzie miało ujemne skutki dla dialogu w sprawie broni jądrowej w regionalnym i globalnym wymiarze.

Polska i inne środkowoeuropejskie państwa będą nadal popierać rozbrojenie nuklearne w połączeniu ze znanymi warunkami wstępnymi w sprawie zagwarantowania strategicznej stabilności NATO i odpowiednich wzajemnych kroków ze strony Rosji na drodze do tego celu<sup>29</sup>. Redukcje w tym zakresie są na razie mało prawdopodobne, jakkolwiek pewne miękkie środki kontroli zbrojeń są możliwe. Stanowiska środkowoeuropejskich aktorów w sprawie przejrzystości i środków zaufania w zakresie TBJ nie zmieniają się zasadniczo, jakkolwiek utrzyma się, a może tymczasowo pogłębi, nieufność i ostrożność, a także preferencja dla twardych opcji negocjacyjnych.

## Konflikt ukraiński a reżim budowania zaufania

Ukraina stała się probierzem intencji i woli Rosji w dziedzinie twardego i miękkiego bezpieczeństwa. Reżim dokumentu wiedeńskiego jest tu jedynie wycinkiem generalnego kryzysu polityczno-wojskowego w Europie.

Intencją i jednym z postulatów w sprawie nowych zastosowań CSBM w erze pozimnowojennej było ich skuteczne funkcjonowanie w warunkach *foul weather* – lokalnej czy regionalnej sytuacji kryzysowej, albo konfliktu zbrojnego. Konflikty bałkańskie w latach 90., wojny w Czeczenii, czy kryzys w Kosowie nie udzieliły jednoznacznej odpowiedzi w tym względzie.

<sup>28</sup> Dla ścisłości warto odnotować, że zapewnienia w sprawie bezpieczeństwa (*security assurances*) nie są gwarancjami bezpieczeństwa w sensie prawnomiędzynarodowym, a jedynie politycznymi zobowiązaniami.

<sup>29</sup> W sprawie dyskusji dylematów polskich w tym obszarze zob. np.: A. Sommerville, I. Kearns i M. Chalmers, *Poland, NATO and Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, RUSI/ELN Occasional Paper, luty 2012, [www.rusi.org](http://www.rusi.org), [www.europeanleadershipnetwork.org](http://www.europeanleadershipnetwork.org) (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

Podobnie stało się w warunkach konfliktu ukraińskiego – Rosja nie poważyła się na demonstracyjne zignorowanie wymogów dokumentu wiedeńskiego. Środki budowy zaufania i bezpieczeństwa nie zadziałały prawidłowo w trakcie konfliktu zbrojnego na Ukrainie<sup>30</sup>, ale też bilans ich stosowania nie jest wyłącznie ujemny<sup>31</sup>. Ułomność ich implementacji wynikała ewidentnie ze złej woli władz rosyjskich, które uchylały się pod różnymi pretekstami od wykonywania postanowień dokumentu wiedeńskiego. I tak Rosja pierwotnie składała sprzeczne ze sobą deklaracje – raz, że nie ma żadnej koncentracji wojsk (jednak Rosja notyfikowała w lutym manewry swych wojsk, w tym działania 38 tys. żołnierzy podlegające notyfikacji w strefie CSBM w pobliżu granicy z Ukrainą<sup>32</sup>; doniesienia wskazywały na ogólną liczbę 150 tys.), innym razem, że siły rosyjskie przeprowadzają rutynowe ćwiczenia (twierdzenie odrzucone przez Zachód na tle skali działań). Działania zbrojne rebeliantów, do związku z którymi nie przyznaje się Rosja, oczywiście znalazły się poza wykonaniem postanowień dokumentu wiedeńskiego. Jednocześnie rosyjska delegacja zapewniała, że wojskowa aktywność „nie zagraża bezpieczeństwu Stanów Zjednoczonych i innych państw – stron OBWE”, ignorując fakt, że chodzi przede wszystkim o bezpieczeństwo Ukrainy. W kwietniu rosyjscy dyplomaci trzykrotnie zlekceważyli wspólne spotkanie FWB i Stałej Rady OBWE poświęcone sytuacji na Ukrainie.

Gdy państwa uczestniczące odwołały się do konsultacyjnego mechanizmu zmniejszenia ryzyka w związku z niestandardowymi działaniami wojskowymi na mocy rozdziału III dokumentu wiedeńskiego, strona rosyjska uznała ten postulat za „nieuzasadniony”<sup>33</sup>. Przy innej okazji Rosjanie skarżyli się na „antyrosyjskość” krytyki jej postępowania. Jakkolwiek proce-

<sup>30</sup> *USOSCE Statements on the Crisis in Ukraine*, 2014. *United States Mission to the Organization for Security and Cooperation in Europe*, <http://osce.usmission.gov/ukraine.html> (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

<sup>31</sup> Zob. również A. Rowberry: *The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis*. „Brookings Up Front”, 10 kwietnia 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/04/10-vienna-document-open-skies-ukraine-crisis-rowberry> (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

<sup>32</sup> *Surprise drills of Russian army not related to situation in Ukraine – minister*. ITAR-TASS, 26 lutego 2014, <http://en.itar-tass.com/russia/721082> (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

<sup>33</sup> W obrębie tego mechanizmu uzgodniono i uszczegółowiono trzy środki: mechanizm konsultacji i współpracy wobec niezwykłych działań wojskowych; współpracę w obliczu ryzykownych incydentów natury wojskowej oraz dobrowolne przyjmowanie wizyt w celu rozproszenia niepokoju wobec działań wojskowych. Pierwszy z tych środków ma na celu ujawnienie potajemnych operacji mogących skrywać przygotowania do wojskowego ataku. Zmniejszanie ryzyka było używane bardzo rzadko w historii dokumentu wiedeńskiego, np. w 2013 r. nie było żadnej aktywności na mocy jego rozdziału III. W trakcie konfliktu bałkańskiego 1991–1992 był przywołany trzy razy, bez widocznego rezultatu. Rosja uważała, że powinno się go stosować tylko do „zagrożenia dla bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych” (podkr. ZL). To stanowisko zostało ostro skrytykowane przez USA.

dura dotycząca redukcji ryzyka była podstawowym elementem krytyki zachodniej, delegacja amerykańska i jej partnerzy twierdzili również, że Rosja przeprowadzała manewry i dokonywała ruchów sił podlegających notyfikacji i obserwacji, o czym zaniechała poinformować. W tej sytuacji państwa domagały się dodatkowych inspekcji oraz dodatkowych lotów na mocy traktatu o otwartych przestworzach. Z silną reakcją międzynarodową spotkało się uprowadzenie i zatrzymanie inspektorów OBWE przez prorosyjskich separatystów. Nacisk opinii publicznej i rządów spowodował, że obok wizyt międzynarodowych zespołów inspekcyjnych na Ukrainie Rosja także przyjęła do sierpnia 2014 r. pięć inspekcji na swoim terytorium<sup>34</sup>. Strony traktatu o otwartych przestworzach wykorzystywały także postanowienia o monitorowaniu wydarzeń na Ukrainie i w Rosji. Loty nad przygranicznymi terenami, a także obserwacja satelitarna świadczyły o uzasadnionym niepokoju wobec działań rosyjskich w tych rejonach<sup>35</sup>. Jakkolwiek reakcje Rosji w sprawie weryfikacji jej działań w pobliżu granicy z Ukrainą były negatywne, z czasem determinacja społeczności europejskiej zmusiła władze rosyjskie do (niechętnego i z opóźnieniem) stosowania się do litery, choć niekoniecznie ducha, dokumentu wiedeńskiego z 2011 r. Ilustracją tego była udzielona w lipcu przez Rosję zgoda – jako „gest dobrej woli” – na wysłanie przez OBWE obserwatorów tylko do dwóch przejść na liczącej prawie 2 tys. km granicy z Ukrainą<sup>36</sup>. W ogniu walk w lipcu 2014 r. strona rosyjska poskarżyła się na „ostrzelanie” rosyjskiego terytorium i zażądała wyczerpującej informacji wojskowej od Ukrainy na mocy postanowień dokumentu wiedeńskiego w obwodach chersońskim (w sąsiedztwie Krymu) i ługańskim<sup>37</sup>.

Ważne politycznie byłoby to, że Rosja, ustami swego wiceministra obrony Anatolija Antonowa<sup>38</sup>, potwierdziła zamiar „ściślego” realizowania postanowień dokumentu wiedeńskiego, gdyby praktyka nie wskazywała na brak dobrowolnej współpracy rosyjskiej w tym zakresie.

<sup>34</sup> Rosja wspominała w maju o „killkunastu” inspekcjach. Nie zgodziła się natomiast na obserwowanie przez OBWE aktywności wojskowej na zaanektowanym Krymie.

<sup>35</sup> *OSCE Factsheet on engagement with Ukraine*, 1 sierpnia 2014 r., <http://www.osce.org/home/116940> (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

<sup>36</sup> *Russia Rejects Calls for Substantial Monitoring of Russian Side of Border*. Press release, United States Mission to the Organization for Security and Cooperation in Europe, 24 lipca 2014 r., [http://osce.usmission.gov/jul\\_24\\_14\\_pressrelease.html](http://osce.usmission.gov/jul_24_14_pressrelease.html) (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

<sup>37</sup> *Moscow Expects Kiev to Account for Shelling Russia's Territory – Defense Ministry*. RIA Novosti, 18 lipca 2014 r., <http://en.ria.ru/world/20140718/191001365/Moscow-Expects-Kiev-to-Account-for-Shelling-Russias-Territory-.html> (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

<sup>38</sup> *Surprise drills...*, *op.cit.*

## Zakończenie

Konflikt ukraińsko-rosyjski zaszczerpił groźne elementy chaosu i niepewności na wschodnich peryferiach Europy, wpływając na stan bezpieczeństwa i jego poczucia na obszarze OBWE. Wojna na wschodzie Europy nie jest bowiem li tylko lokalnym starciem, a krytycznym wyzwaniem dla układu sił Rosji i Zachodu. Pogwałcenie zasad terytorialnej integralności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne Ukrainy, jak również działania naruszające inne zasady dekalogu helsińskiego zmierzają do zmiany istoty i reguł gry w regionie euroatlantyckim. Konfrontacja i nieufność wypierają współpracę i zaufanie, które są wyznacznikami okresu pozimnowojennego. Eskalacja działań wojennych na Ukrainie stwarza zagrożenie dla dorobku okresu kooperatywnego bezpieczeństwa, w tym całej infrastruktury budowy zaufania europejskiego.

Warunkiem koniecznym funkcjonowania zaufania w przestrzeni euroatlantyckiej jest zakończenie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, którego głównym źródłem są ujawnione głębokie sprzeczności między Wschodem (Rosją) a Zachodem. Aby odbudować bezpieczeństwo, należy dokonać krytycznego przeglądu polityczno-wojskowych filarów podtrzymujących pozimnowojenny ład w Europie. Ich adekwatna ocena pozwoli na przezwycięzenie utrzymującej się rutyny i „dyplomatycznego optymizmu” oraz znalezienie trwałych rozwiązań i propozycji. W wypadku Zachodu pożądany jest przełom na miarę raportu Harmela z 1967 r., który zredefiniowałby politykę sojuszu atlantyckiego wobec Rosji i obszaru posowieckiego, dokonał oceny istniejących instytucji i mechanizmów i wypracował nowe podejście do obecnych i pojawiających się wyzwań, zagrożeń, a także szans w regionie. Niezbędna będzie odpowiednia reakcja i współpraca w tym zakresie Rosji przeświadczonej o niepodzielności i inkluzyjnym charakterze bezpieczeństwa.

Obecnie perspektywy budowy zaufania są niepewne i nie staną się jaśniejsze w najbliższym czasie. Kończy się era pozimnowojenna i obszar euroatlantycki wkracza w okres przejściowy, prawdopodobnie z silnymi elementami konfrontacji i szczątkowej kooperacji. *Casus* Ukrainy jest potencjalnie bodźcem do nowego określenia celów i ambicji. To, czy europejskie reżimy kontroli zbrojeń załamią się, czy przetrwają, nie tyle zależy od ich technicznej użyteczności, ile od kontekstu politycznego – czy uczestnicy procesu są w stanie wykazać na nowo niezbędną wolę polityczną i determinację w celu przezwyciężenia inercji i gruntownego przeformułowania własnych i wspólnych interesów bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo Europy poddawane jest testom podczas kryzysów i konfliktów lokalnych występujących na jej peryferiach. Punkt ciężkości w dziedzinie szeroko pojętego bezpieczeństwa i kontroli zbrojeń musi wyraźniej przesunąć się ku kontekstowi subregionalnemu w celu zapobiegania sytuacjom niestabilności, kryzysom, a także zamrożonym konfliktom i wyścigowi zbrojeń oraz ich eliminacji. W pokonywaniu narodowych egoizmów i innych partykularyzmów ważną rolę powinna odegrać zrewitalizowana OBWE lub inne paneuropejskie forum.

Budowanie zaufania winno pozostać na europejskim porządku dziennym w czasie, gdy wojskowa polityka, zdolności oraz doktryny są stale adaptowane do bardziej aktywnych zastosowań. Budowa zaufania i przejrzystości nie jest panaceum na wszystkie problemy i zagrożenia, ale zachowuje swoją aktualność. CSBM pozostają ważną, chociaż niewystarczającą kotwicą bezpieczeństwa. Problemem jest to, że proces ten dzisiaj nie tylko pograża się w kryzysie, ale i nie nadąża za rozwojem wydarzeń; nadmiernie absorbuje go finalizowanie problemów poprzedniej epoki, co komplikuje i opóźnia stawienie czoła wyłaniającym się innym jakościowo zagrożeniom i wyzwaniom.

Polska nie może ograniczać się do przestrzegania istniejących traktatów i porozumień; niektóre z nich albo nie funkcjonują należycie, albo są już niewystarczające, szczególnie w kontekście wydarzeń za jej wschodnią granicą. Zważywszy na strategiczną pozycję Polski, musi ona postępować proaktywnie, dbając przy tym o swe interesy. Działania i treść polskiej dyplomacji wymagają i kontynuacji, i innowacji. Kontrola zbrojeń w całym swoim spektrum ma szczególne znaczenie dla Polski w związku z jej historycznym doświadczeniem i z racji geopolityki. Praktycznie żadne z poważnych zagrożeń lub ryzyko w przestrzeni euroatlantyckiej nie omija Polski. Jej status „frontowy” jako członka NATO nadaje jej specjalną pozycję i odpowiedzialność, a jednocześnie wystawia ją na różne ryzyka i niebezpieczeństwa. Dlatego imperatywem dla Polski jest energiczne zapobieganie niepomyślnym zmianom w obszarze bezpieczeństwa, w tym w zakresie kontrolowania zbrojeń.

Widoczne jest dzisiaj, że przyszła debata nie będzie pozbawiona kontrowersji i ścierających się postaw, także w łonie sojuszników atlantyckich. Lista środków zaufania i przejrzystości jest znacznie zaawansowana. Warto powtórzyć – strony i uczestnicy polityczno-wojskowych reżimów potrzebują raz jeszcze zademonstrować silne przywództwo i determinację polityczną na podstawie kompleksowego przeglądu stanu rzeczy, jeżeli pragną uratować ten cenny dorobek i go dalej rozwijać. Jednym słowem, przed Europą staje ambitne zadanie dokonania nowego aktu zdefiniowania i pogodzenia interesów aktorów euroatlantyckiej gry.