Zmierzch kontroli zbrojeń w Europie

Zdzisław Lachowski

Kontrola zbrojeń znajduje się dzisiaj w impasie. Nadzieje wiązane z resetem stosunków Rosji i USA nie zaowocowały postępem w tej ważnej dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. W Europie jest to szczególnie odczuwane, ponieważ tu właśnie odniesiono największe sukcesy na niwie regionalnej (kontynentalnej). Zastój w implementacji i rozwoju reżimu zbrojeń konwencjonalnych oraz rozczarowujące wyniki w umacnianiu infrastruktury zaufania i bezpieczeństwa europejskiego wskazują na rosnące ryzyko zaprzepaszczenia dorobku ubiegłego półwiecza. Skoro reżimy kontrolne powstałe w okresie zimnej wojny nie funkcjonują należycie, trzeba – nie rujnując ich tkanki i zachowując aktualną treść – poszukiwać nowej formuły, adekwatnej do obecnej sytuacji.

Przed rokiem dostrzeżono kilka ważnych czynników, które – jak się wydawało – zwiastowały powrót kontroli zbrojeń konwencjonalnych na należne jej miejsce w debacie na tematy bezpieczeństwa na kontynencie europejskim[1]. W wyniku kumulacji politycznych rozgrywek trwających w ciągu pierwszej dekady obecnego stulecia, w tym lekceważenia (trafnie określonego jako *benign neglect*) trudnej sytuacji i interesów głównego wschodniego protagonisty – Rosji – przez zwycięzców w zimnej wojnie – Zachód – załamał się system kontrolowania ciężkiego uzbrojenia konwencjonalnego. Federacja Rosyjska także zapisała się znaczną liczbą zaniechań i przewinień. Reset między Rosją a USA i zawarcie 8 kwietnia 2010 r. w Pradze porozumienia o redukcji zbrojeń strategicznych, Nowego START (traktatu o środkach dalszej redukcji i ograniczenia strategicznej broni ofensywnej)[2], zdawały się otwierać drogę do gruntownej przemiany na szczeblach zarówno

[1] Rozwój rywalizacji i dialogu w tej dziedzinie był bardziej szczegółowo analizowany w rozdziałach rocznika SIPRI. W ogólnych zarysach został też naszkicowany w artykule: Z. Lachowski, *Półwiecze kontroli zbrojeń – próba bilansu,* „Sprawy Międzynarodowe", Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 4 (LXIII) 2010, październik–grudzień 2010 r.

[2] Traktat wszedł w życie 5 lutego 2011 r.

globalnym, jak i europejskim. Perspektywa przełamania impasu w sprawie zbrojeń konwencjonalnych – reżimu Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe,* CFE)[3] – oraz stopniowe, ale metodyczne postępy w rozmowach na temat środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (*confidence- and security-building measures,* CSBM) rozbudziły na nowo nadzieje na przełom na tym polu.

Dzisiaj nie jest to już tak pewne. Uwaga społeczności międzynarodowej skupia się na innych – zarówno tradycyjnych, choć powracających z nową siłą i w odmiennym kontekście, jak i nowych – zagrożeniach o charakterze wojskowym i pozawojskowym. Obiektywnie następuje to kosztem kwestii ciężkiego uzbrojenia i sprzętu, które jeszcze dwie dekady temu budziły egzystencjalny strach w Europie. Czy to oznacza nadchodzący koniec instrumentu umacniania bezpieczeństwa o strategicznym niegdyś znaczeniu? Czy zainteresowane mocarstwa straciły serce do imponującego dorobku wojskowych środków rozbrojenia, przestrzegania i weryfikacji zobowiązań politycznych i prawnych, wzajemnego upewniania, przejrzystości i budowania zaufania? Czy kontrola klasycznych zbrojeń w Europie, gdzie znalazła najpełniejszy i najbardziej zaawansowany wyraz, jest dzisiaj nieistotna i nieadekwatna, skazana na „śmietnik historii"?

Państwa Europy, która padła ofiarą podziału na bloki polityczno-wojskowe i była najbardziej prawdopodobnym polem ich starcia, uczestniczą w większości globalnych reżimów rozbrojeniowych i nieproliferacyjnych: zakazu, ograniczenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, technik modyfikacji środowiska, zakazu lub ograniczeń w użyciu pewnych „nieludzkich" rodzajów broni konwencjonalnej oraz zakazu min przeciwpiechotnych i amunicji kasetowej. Historycznie kontrola zbrojeń w Europie koncentruje się w sensie regionalnym na zbrojeniach konwencjonalnych (koncepcję negocjowania ich wraz z komponentem nuklearnym porzucono w 1989 r. jako zbyt radykalną i grożącą fiaskiem[4]) i biegnie dwoma torami – rozbrojeniowym, z bogatym instrumentarium mechanizmów redukcji zbrojeń i przestrzegania zobowiązań ustanowionych traktatem CFE, oraz

[3] Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, Paryż, 19 listopada 1990 r., Dz.U. z 1995 nr 15 poz. 73 z dnia 13 listopada 1991 r.

[4] W 1987 r. USA i ZSRR podpisały traktat o eliminacji rakiet pośredniego i krótszego zasięgu (INF) obejmujący wszystkie (a więc nie tylko te rozmieszczone w Europie) ich rakiety o zasięgu od 500 do 5,5 tys. km. W okresie 1991–1992 prezydenci Rosji i USA ogłosili politycznie wiążące inicjatywy jednostronne, które m.in. prowadziły do głębokich redukcji taktycznej broni jądrowej w Europie. Zob. R. Fieldhouse, *Nuclear Weapon Developments and Unilateral Reduction Initiatives,* SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament, Oksford 1992, s. 65–82.

„miękkich" przedsięwzięć (środków), zasad i norm dotyczących sił zbrojnych. Nurty te powstały w różnym czasie. W okresie odprężenia, w atmosferze złagodzonej konfrontacji zimnowojennej, a zarazem trwającego wyścigu zbrojeń w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia[5], zaczęto dyskutować i praktykować środki budowy zaufania, od elementarnych do coraz bardziej złożonych, politycznie wiążących i znaczących wojskowo. Z kolei traktat CFE był produktem ostatniej fazy blokowego podziału i niemal nazajutrz po podpisaniu trzeba było go adaptować do nowej, pozimnowojennej rzeczywistości. Mimo trwającego do dziś rozdzielenia obu obszarów uzupełniają się one wzajemnie – traktat CFE, redukujący materialne podstawy zagrożenia, wprowadził pewne środki budowy zaufania w obręb swej kompetencji, zaś dokumenty wiedeńskie o CSBM, głównie upewniające o nieagresywnych zamiarach, zawierają elementy weryfikacyjne[6], z natury towarzyszące „twardym" układom rozbrojeniowym.

Cechą charakterystyczną tego złożonego wymiaru bezpieczeństwa wojskowego jest jego stopień zaawansowania, dogłębności (intruzywności), otwartości i przejrzystości, nieporównywalnie wyższy w Europie niż w innych regionach świata. W literaturze przedmiotu wskazuje się na różne czynniki determinujące wyjątkowość obszaru ówczesnego procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), objętego reżimami CFE i/lub CSBM w okresie zimnej wojny – ograniczona liczba aktorów (NATO i Układ Warszawski plus kraje neutralne i niesprzymierzone – „niezaangażowane"); wysoki poziom stabilności strategicznej; strach przed możliwą eskalacją i katastrofą nuklearną; ramy instytucjonalne w postaci procesu KBWE oraz wspólne wartości dziedzictwa europejskiego. Częściowe lub pełne zdezaktualizowanie się tych przesłanek w obecnym środowisku bezpieczeństwa wydaje się źródłem obecnej relatywnej degradacji dziedziny europejskiej kontroli zbrojeń.

[5] Idea środków budowy zaufania (CBM) sięga okresu odprężenia lat 50. ubiegłego wieku, tzw. ducha genewskiego, jakie pojawiło się po śmierci radzieckiego dyktatora J. Stalina. Ta pierwsza próba załamała się po kilku latach, niemniej w latach 60. mocarstwa nuklearne włączyły niektóre ze środków do swych porozumień nuklearnych w celu zredukowania ryzyka wybuchu konfliktu jądrowego.

[6] Weryfikacja traktatowa, jakkolwiek może pełnić funkcje budowania zaufania, wychodzi z założenia, że ewentualną wiarę w dobre intencje należy wzmocnić komponentem sprawdzania, zgodnie z maksymą „ufaj, ale sprawdzaj".

CFE: ku zapaści

Reżim CFE, powszechnie uważany za „kamień węgielny" bezpieczeństwa europejskiego, jest unikatem w skali międzynarodowej[7]. W wyniku jego implementacji oraz dodatkowych, pozatraktatowych redukcji prowadzonych od 1990 r. do tej pory wyeliminowano (zniszczono bądź przestawiono na cele cywilne) w strefie stosowania porozumienia blisko 100 tys. sztuk ciężkiej broni. Jego sukces stał się inspiracją do dostosowania go – z powodzeniem – do (sub) regionalnego rozwiązania na Bałkanach w 1996 r.[8]. Tymczasem strony traktatu negocjowały dostosowanie go do nowych jakościowych zmian po zakończeniu konfrontacji zimnowojennej. W latach 1996–1997 strony traktatu uzgodniły i ratyfikowały tzw. dokument flankowy CFE, który uwzględnił zmiany zaszłe od czasu zakończenia zimnej wojny, głównie na południowym teatrze traktatowego terytorium Rosji[9]. Po trzyletnich rokowaniach w 1999 r. udało się uzgodnić formułę adaptacyjną dla traktatu CFE – Porozumienie o adaptacji traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie[10], pozbawiające oryginalny reżim anachronicznego, zimnowojennego, blokowego charakteru. Rozwiązanie to dostosowało je do regionalnych wyzwań i wzmocniło pakietem politycznych deklaracji (tzw. zobowiązaniami stambulskimi)[11]. Jednak naro-

[7] W połowie lat 90. Rosja i trzy państwa Azji Środkowej – Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan (jako „wspólna strona") oraz Chiny wzorowały się na nim, podpisując porozumienie graniczne, które wprowadziło stabilizację wojskową między stronami. Brak transparentności tego porozumienia powoduje, że rzadko kto, poza specjalistami, wie o jego istnieniu.

[8] Porozumienie o subregionalnej kontroli zbrojeń, podpisane we Florencji w 1996 r. w kontekście pokojowych porozumień z Dayton z 1995 r. po zakończeniu wojen na Bałkanach Zachodnich, okazało się sukcesem w zakresie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Do końca 2011 r., pod nadzorem społeczności międzynarodowej, zredukowano łącznie 9,5 tys. sztuk ciężkiej broni. Do końca 2014 r. państwa-strony porozumienia przejmą pełną odpowiedzialność za wdrażanie i dalszy rozwój reżimu ograniczenia zbrojeń.

[9] Problem strefy flankowej w reżimie CFE powstał w związku z wycofaniem broni z Europy Środkowej. Aby uniknąć jej koncentracji m.in. u granic ZSRR z Norwegią i Turcją, wprowadzono dodatkowe ograniczenia na tych „flankach". Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Wiedeń, 15–31 maja 1996 r., Annex A: Document agreed among the States parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe of November 19, 1990, Wiedeń, 15–31 maja 1996 r. (the Flank Document), http://www.osce.org/library/14099 (dostęp: 16 stycznia 2012 r.). W dokumencie tym wprowadzono także pewną korektę w zakresie uzbrojenia dla flankowego obszaru Ukrainy.

[10] Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE.DOC/1/99, Stambuł, 19 listopada 1999 r., http://www.osce.org/library/14108 (dostęp: 16 stycznia 2012 r.). The Final Act of the Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, 19 listopada 1999 r., http://www.osce.org/library/14114 (dostęp: 16 stycznia 2012 r.).

[11] The Final Act of the Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, 19 listopada 1999 r., http://www.osce.org/library/14114 (dostęp: 16 stycznia 2012 r.).

dziny adaptowanego reżimu skażone były od początku polityczno-wojskowymi grzechami. Gdy podpisywano odpowiednie dokumenty trwała już druga wojna czeczeńska, w kontekście której Rosja łamała postanowienia flankowe CFE[12]. Nie znalazła rozwiązania kwestia rosyjskiej obecności w Gruzji i Mołdawii, mimo politycznej obietnicy złożonej przez Rosję w Stambule, że wycofa stacjonujące tam wojska (Rosja dotąd zaprzecza jakiemukolwiek związkowi między politycznymi deklaracjami ze Stambułu a prawnymi zobowiązaniami na mocy porozumienia o adaptacji CFE). Poradziecka i rosyjska broń na południowym Kaukazie i w Mołdawii nie została nigdy poddana reżimowi CFE (tzw. nierozliczony sprzęt objęty ograniczeniami traktatowymi, *unaccounted-for treaty-limited equipment,* UTLE). Z tych powodów zachodni sygnatariusze porozumienia adaptacyjnego nie kwapili się do wprowadzenia go formalnie w życie, jakkolwiek wiele postanowień porozumienia jest przestrzeganych.

Rosja usiłowała dać przykład, ratyfikując Porozumienie o adaptacji, dołączając do Białorusi, Kazachstanu i Ukrainy, które już to uczyniły. Jednocześnie alarmowała zaistnieniem „prawnej luki" wzdłuż swych granic z państwami bałtyckimi – członkami NATO, które nie są stronami traktatu CFE. Jednak największe zaniepokojenie budziło kolejne rozszerzenie Sojuszu, które nastąpiło w 2004 r. Rosja wyraźnie ostrzegała inne strony traktatu CFE, że szykuje się do wycofania z jego reżimu, jeżeli nie zajdą pozytywne zmiany w podejściu zachodnim. Te sygnały były lekceważone. Gdy w lipcu 2007 r. rosyjski prezydent Władimir Putin podpisał dekret o przewidywanym „zawieszeniu" wykonywania traktatu CFE, Stany Zjednoczone, pod naciskiem natowskich sojuszników, opracowały pakiet „równoległych działań" (ratyfikacja porozumienia o adaptacji CFE i wykonanie zobowiązań stambulskich). Moskwa uznała je jednak za niewystarczające i w rezultacie w grudniu tego roku „zawieszenie" stosowania się do postanowień CFE weszło w życie (USA zakwestionowały ten krok, bowiem traktat nie przewiduje takiego posunięcia). Rosja zastosowała taktykę „zarazem zjeść ciastko i je mieć": zmusić państwa NATO do energicznego zajęcia się sprawą CFE (lub szerzej, nowego systemu kontroli zbrojeń w Europie), nie wycofując się całkowicie z reżimu.

Konflikt gruzińsko-rosyjski w sierpniu 2008 r. i uznanie przez Rosję Abchazji i Osetii Południowej, które ogłosiły secesję od Gruzji, a także podpisanie umów z tymi samozwańczymi reżimami o rozmieszczeniu tam

[12] Dopiero w 2002 r. Rosja zeszła poniżej pułapów flankowych dla ciężkiego uzbrojenia, ale nie obowiązującego dokumentu flankowego z 1996 r., lecz nieratyfikowanego przez większość państw porozumienia o adaptacji CFE.

rosyjskich baz wojskowych jeszcze bardziej zaciemniły perspektywy przezwyciężenia kryzysu CFE, a z pewnością pogrzebały szanse na ratyfikowanie porozumienia o adaptacji. Od grudnia 2007 r. Moskwa, jako gest „dobrej woli", przekazywała na koniec roku pozostałym stronom traktatu jednorazową „uogólnioną" informację o swoich siłach zbrojnych. Mimo to te państwa–strony uznały potrzebę udzielania informacji i prób kontynuowania wymiany inspekcji z nadzieją, że Rosja powróci do (zmienionego) reżimu. Jednocześnie państwa Sojuszu rokrocznie ostrzegały, że sytuacja ta nie może trwać bez końca i cierpliwość sojuszników wyczerpuje się. Niepokojącym aspektem były przymiarki niektórych stron traktatu (Armenii, Azerbejdżanu i Ukrainy) do przewartościowania swych polityk bezpieczeństwa wojskowego na wypadek załamania się reżimu CFE.

W obliczu przedłużającego się impasu, na początku 2010 r. USA uznały, że czas na bardziej zdecydowane działanie. W styczniu sekretarz stanu Hillary Clinton stwierdziła, że nadszedł czas, aby zapobiec dalszej erozji reżimu zbrojeń konwencjonalnych i uśmierzyć obawy sojuszników w Europie Środkowo-Wschodniej. W lutym została mianowana przez USA specjalna wysłanniczka do spraw konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie. Kolejne spotkania w obrębie NATO w pierwszej połowie 2010 r. zaowocowały w czerwcu tego roku kolejną, po pakiecie równoległego działania, „poufną" natowską propozycją „rozwinięcia ram na XXI w. dla wzmocnienia kontroli zbrojeń konwencjonalnych i przejrzystości w Europie". Ramy miano budować na podstawie dotychczasowego dorobku CFE, ze szczególnym naciskiem na zasady wzajemnej przejrzystości i weryfikacji, wzajemnych ograniczeń i wstrzemięźliwości oraz ponowioną zasadę zgody państwa goszczącego (w kontekście stacjonowania wojsk rosyjskich w Mołdawii i Gruzji). Ta konstrukcja miała służyć za podstawę dla prac w następnym roku. Amerykanie zaproponowali rozszerzenie liczby uczestników do 36, tzn. 30 państw–stron oraz 6 państw–członków Sojuszu niebędących stronami CFE[13]. W tym duchu w listopadzie 2010 r. Stany Zjednoczone zaproponowały ustanowienie grupy negocjacyjnej „36" na temat „modernizacji kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie"[14], w której wszyscy pracowaliby na równych prawach. Mimo rosyjskiej krytyki, która jednak nie odrzuciła *a limine* rozmów, Rosja zaprezentowała oceniony jako konstruktywny projekt porozumienia ramowego (podobnie jak USA), a wiele państw zajęło pozytywne

[13] Albania, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa i Słowenia.

[14] *741st meeting of the Joint Consultative Group,* dokument JCG.JOUR/741, Wiedeń, 8 listopada 2010 r.

stanowisko w trakcie posiedzeń grupy „36" jesienią 2010 r. i zimą 2011 r. Akronimu „CFE" nie używano w trakcie tych rozmów, aby uniknąć uzależnienia nowego porozumienia od sporów wokół starego reżimu.

Wprawdzie szczyt OBWE w Astanie w grudniu 2010 r. nie zaowocował przełomem, jednak strony CFE i pozostali uczestnicy OBWE z ufnością spoglądali na dalszy postęp w 2011 r. i ku czwartej konferencji przeglądowej CFE, planowanej w ciągu tego roku. Mimo tych nadziei proces negocjacyjny utknął w miejscu wiosną 2011 r.[15]. Rosja nadal nie udzielała ani informacji, ani zgody na wizyty inspektorów na swoim terytorium, ani też nie ustąpiła na krok w sprawie swej wojskowej obecności w Gruzji i Mołdawii. Wrześniowy przegląd wykonywania traktatu – czwarta konferencja przeglądowa – zakończył się brakiem jakiegokolwiek postępu.

22 i 29 listopada 2011 r. Stany Zjednoczone i wszystkie państwa NATO oraz Gruzja ogłosiły, że zawieszają w stosunku do Rosji implementację niektórych postanowień traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie – coroczną wymianę informacji, notyfikacje oraz przyjmowanie inspekcji ze strony Federacji Rosyjskiej[16]. Wobec państw–stron tego porozumienia innych niż Rosja będą w pełni realizować swe zobowiązania. Nie zamierzają także przekraczać pułapów broni i sprzętu określonych traktatem. Jeżeli Rosja wznowi implementację, strony te obiecują, że będą w pełni realizować wszystkie bez wyjątku elementy CFE[17]. Strona amerykańska potwierdziła zdecydowane przywiązanie do idei rewitalizacji kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie. Jednocześnie obiecała, że mimo zawieszenia, będzie informować Rosję o wszelkich znaczących zmianach w profilu swych sił w Europie w celu zapewnienia przejrzystości oraz umacniania stabilności i zaufania.

Kryzys wokół CFE nie jest tylko problemem samym w sobie, ale przede wszystkim wynikiem szerokiego wachlarza strategicznych, politycznych, wojskowych i innych kwestii dzielących euroatlantycką wspólnotę państw. Błędem Sojuszu Północnoatlantyckiego było uporczywe przedkładanie przez wiele lat sprawy wykonania zobowiązań politycznych przez Rosję nad wprowadzenie w życie adaptowanego traktatu. Dla Stanów Zjednoczonych CFE stało się zamkniętą sprawą i co najwyżej pionkiem w politycznych

[15] W czerwcu 2011 r. asystent sekretarza stanu USA Rose Gottemoeller została negocjatorem w sprawie traktatu CFE.

[16] Faktycznie od grudnia 2007 r. Rosja nie występowała z prośbą o przeprowadzenie inspekcji na terytoriach innych państw–stron traktatu CFE. W grudniu 2011 r. Mołdawia zdecydowała o dołączeniu do państw NATO, zawieszając implementację traktatu.

[17] R. Solash, *U.S. Halts Arms Treaty Cooperation with Russia,* RadioFreeEurope/RadioLiberty, 22 listopada 2011 r., http://www.rferl.org/articleprintreview/24399024.html (dostęp: 16 stycznia 2012 r.).

rozgrywkach z Moskwą. Administracja Georga W. Busha z dużą arogancją zbywała rosyjskie postulaty w tej dziedzinie i innych. Sojusznicy europejscy USA – znajdujący się geograficznie bliżej Rosji – mniej lub bardziej niechętnie szli w ślady Waszyngtonu, w najlepszym razie mało energicznie lub zbyt późno szukając wyjścia z kryzysu. Trend zmniejszania znaczenia konwencjonalnych zbrojeń na rzecz innych zdolności wojskowych znalazł również odbicie w strategicznych wytycznych obronności USA ze stycznia 2012 r.[18].

Motywy Rosji były mniej przejrzyste. Słusznie domagała się eliminacji dyskryminującej sytuacji, szczególnie w kontekście traktatowych postanowień o strefie flankowej. Jednak w atmosferze pogarszającej się sytuacji strategicznej – najpierw wygasania START II, a potem sporów wokół obrony przeciwrakietowej, a także nabierającego aktualności problemu taktycznej broni jądrowej w Europie – CFE mogło zostać uznane za element wart poświęcenia (czasowo) w celu wywarcia presji lub uzyskania korzyści gdzie indziej.

Polska przywiązuje duże znaczenie do traktatu CFE jako jedynego prawnego instrumentu międzynarodowego regulującego działania w sferze kontroli konwencjonalnych zbrojeń i rozbrojenia. Wielokrotnie dyplomacja polska skutecznie interweniowała, dbając o interesy państwa na istotnych etapach negocjacji, m.in. przeciwstawiając się w drugiej połowie lat 90. tworzeniu „strefy stabilności", potencjalnie skazującej Europę Środkową na nierównoprawny status wobec i Rosji, i państw NATO, czy też twardo walcząc przeciwko dyskryminowaniu jej (stworzeniu „drugorzędnej kategorii") na ostatnim etapie rokowań adaptacyjnych i w przeddzień wstąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Polska nadal opowiada się za kontynuowaniem dialogu z Rosją i innymi państwami–stronami CFE na temat możliwości wyjścia z kryzysu[19].

Aktualizacja dokumentu wiedeńskiego o CSBM

Proces rozwoju środków budowy zaufania i bezpieczeństwa podlegał istotnym zmianom w okresie pozimnowojennym. Ich uzasadnienie jako przedsięwzięć mających na celu zapobieżenie przygotowaniom do niespodziewanego

[18] *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,* Departament Obrony USA, styczeń 2012 r.

[19] Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE), Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, http://www.msz.gov.pl/Traktat,o,Konwencjonalnych,Silach,Zbrojnych,w,Europie,%28Treaty,on,Conventional,Forces,in,Europe,,CFE%29,32800.html (dostęp: 16 stycznia 2012 r.).

ataku na masową skalę ze strony państwa lub bloku wojskowego straciło już rację bytu w Europie. Politycznie wiążące CSBM pozostały jednak względnie autonomicznym instrumentem w stosunku do „twardej" (redukującej broń i ograniczającej jej pułapy) kontroli zbrojeń i nie planowano ich już jako platformy podporządkowanej zabiegom rozbrojeniowym. W ciągu ostatniej dekady ubiegłego wieku dokument w sprawie CSBM był zmieniany (aktualizowany) 4 razy (w 1990, 1992, 1994 i 1999 r.) w celu, z jednej strony, zaspokojenia „odłożonego" popytu z czasów zimnej wojny na więcej otwartości, przejrzystości i wzajemnego upewniania się w sferze polityki i działalności wojskowej państw OBWE, a z drugiej – zaspokojenia pojawiających się potrzeb w tym zakresie. Preferowano nowe, w porównaniu z poprzednią epoką, tendencje w rozwoju środków: kooperatywne (tzn. oparte na współpracy) bezpieczeństwo, w tym nacisk na ustanawianie jakościowo innych norm i standardów; regionalną pomocniczość (subsydiarność); dostosowanie do całego spektrum zagrożeń (a nie tylko sytuacji „dobrej pogody", *fair-weather*, w stosunkach między państwami), łącznie z zapobieganiem konfliktom i odbudową pokonfliktową; łączenie funkcji militarnych i cywilnych środków zaufania, np. wojskowych, humanitarnych, środowiskowych (*vide* pozbywanie się nadwyżek przestarzałej i przeterminowanej amunicji) itd. oraz dzielenie się doświadczeniami i pomoc w zakresie kontroli zbrojeń i CSBM poza „Europą OBWE"[20].

Klimat współpracy umożliwiał tworzenie mechanizmów „wokół CSBM". Niektóre z nich zostały włączone do dokumentu wiedeńskiego, inne, zwane środkami stabilizującymi oraz ustanawiającymi normy i standardy (*stabilizing measures, norm- and standard-setting measures,* NSSM) pozbawione mechanizmów weryfikacji, dobrowolne, „mniej wiążące" w porównaniu z klasycznymi środkami budowy zaufania i bezpieczeństwa – funkcjonują względnie niezależnie, jakkolwiek są omawiane wspólnie z CSBM na corocznych ocenach implementacji[21]. Po atakach z 11 września 2001 r. kodeks postępowania w sprawach polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa oraz zasady nieproliferacji nabrały innego znaczenia w obliczu nowych jakościowo zagrożeń.

[20] Więcej na ten temat zob. w: Z. Lachowski, *Środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w nowym środowisku międzynarodowym,* „Sprawy Międzynarodowe", Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 2 (LIV) 2001, kwiecień–czerwiec 2001 r., s. 32–52.

[21] Te przedsięwzięcia obejmują: środki stabilizujące dla lokalnych sytuacji kryzysowych; zasady rządzące transferami broni konwencjonalnej; globalną wymianę informacji wojskowych; kodeks postępowania w sprawach polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa; zasady rządzące nieproliferacją; miny przeciwpiechotne; broń strzelecką i lekką oraz nadwyżki amunicji.

Po ograniczonym sukcesie dokumentu wiedeńskiego z 1999 r. (jakościową innowacją był rozdział dotyczący budowania zaufania i bezpieczeństwa na poziomach niższych od szczebla ogólnoeuropejskiego) w tej dziedzinie nastąpił zastój. Zamachy z 11 września 2001 r. skutkowały w obszarze kontroli zbrojeń poszukiwaniem adekwatnych odpowiedzi na nowe zagrożenia. Także w OBWE dokonano przeglądu instrumentów pod kątem ich przydatności do zmagań z aktualnymi niebezpieczeństwami i wyzwaniami. Zmiana optyki zagrożeń spowodowała, że OBWE skoncentrowała swoją uwagę na wybranych dziedzinach NSSM: kodeksu postępowania w sprawach polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa; dokumentu OBWE w sprawie broni lekkiej i strzeleckiej i innych związanych z tym instrumentów[22] oraz nadwyżek amunicji i toksycznych składników paliwa rakietowego, grożących różnym stopniem ryzyka w zakresie zabezpieczeń, wymiaru humanitarnego, ekonomicznego czy ekologicznego[23]. Działania w tym zakresie mają wymiar normatywny i praktyczny (pomocowy). Jakkolwiek zainteresowanie tymi projektami utrzymuje się na wysokim poziomie, szczupłość środków finansowych przeznaczanych na te cele, szczególnie w ostatnich latach, stanowi poważną przeszkodę w dalszych postępach[24].

Od początków lat 90. ubiegłego stulecia ponad 20 mechanizmów wprowadzających CSBM powołano do życia z myślą o łagodzeniu napięć oraz innych rodzajów niepewności na niwie wewnątrzkrajowej, dwustronnej lub regionalnej, głównie na Bałkanach, a także na styku krajów NATO i Rosji oraz poradzieckich republik[25]. Najbardziej prominentne okazało się

[22] Są to m.in. podręcznik najlepszych praktyk w sprawach broni lekkiej i strzeleckiej; kwestie eksportu takiej broni dotyczące certyfikatów końcowych użytkowników, zasad kontrolowania handlowania tą bronią czy kontroli eksportu przenośnych przeciwlotniczych zestawów rakietowych (MANPADS).

[23] Z biegiem czasu głównym przedmiotem pomocy udzielanej przez społeczność OBWE (często we współpracy z ONZ, zwłaszcza z Programem Rozwojowym Organizacji, UNDP, a także z NATO i UE) stało się niszczenie oraz zarządzanie zapasami i bezpieczeństwem lekkiej broni oraz zmagazynowanej amunicji i toksycznego paliwa w uboższych krajach Europy Wschodniej i Południowej oraz Azji Środkowej. W latach 2001–2010 zniszczono ponad 10 mln sztuk lekkiej broni, zarówno starej, jak i skonfiskowanej. W obliczu tendencji do sprzedawania przestarzałej lub przeterminowanej amunicji za granicę, nierzadko do krajów ogarniętych kryzysami lub konfliktami, w marcu 2011 r. uzgodniono, że destrukcja będzie preferowaną metodą pozbywania się amunicji.

[24] Oprócz tych tematów od 2005 r. regularnie poruszana jest także tematyka wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1540 w sprawie nieproliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia w regionie OBWE. Ten obszar pozostaje w bliskim związku z dokumentem OBWE w sprawie zasad rządzących nieproliferacją.

[25] Zob. listę tych porozumień w: Z. Lachowski, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe,* SIPRI–Oxford University Press 2004, s. 138–146 i 156–158. Niektóre z tych porozumień zdezaktualizowały się, np. dwustronna umowa słowacko-węgierska z 1998 r., po wstąpieniu zainteresowanych państw do NATO i/lub Unii Europejskiej.

porozumienie w sprawie CSBM w Bośni i Hercegowinie z 1996 r., którego sukces doprowadził do zawieszenia wykonywania porozumienia w 2004 r. dzięki głębokim reformom polityczno-wojskowym w tym szczególnie zapalnym miejscu zachodnich Bałkanów.

W połowie pierwszej dekady XXI w. przedstawiciel USA w OBWE oświadczył, że w dziedzinie CSBM tylko implementacja ma znaczenie; nowe przedsięwzięcia można rozważyć, gdy istotnie zaistnieje potrzeba warunkowana bezpieczeństwem[26]. Amerykańskie podejście nie powstrzymało pozostałych uczestników procesu od dalszych prób. W 2005 r., po dwuletnich staraniach, Turcja doprowadziła do powstania nieformalnego, dobrowolnego mechanizmu uprzedniego notyfikowania większych działań wojskowych, ale przeprowadzanych poniżej pułapów dokumentu wiedeńskiego[27]. Od tej pory tego typu informacje o ćwiczeniach i ruchach wojsk stanowią ważną część procesu umacniania przewidywalności aktywności wojskowej i poczucia bezpieczeństwa.

W drugiej połowie ubiegłej dekady sytuacja w dziedzinie CSBM wyraźnie cierpiała nie tylko z powodu braku postępu w rozwoju tych środków, ale i doświadczała implementacyjnych problemów, jakkolwiek formalnie CSBM były wykonywane zadowalająco. Rosyjskie zabiegi dotyczące nowych CSBM[28] nie znalazły odpowiedzi, ponieważ wielu uczestników procesu OBWE uważało, że odpowiedź tkwi w zapewnieniu efektywności istniejących środków, a nie w inflacji nowych uzgodnień, która mogłaby dodatkowo osłabić reżim znajdujący się w zastoju. Pojawiły się wyraźne oznaki obniżenia rangi CSBM; w 2008 r. Gruzja zażądała uruchomienia mechanizmu konsultacji i współpracy dotyczącego niezwykłych działań wojskowych na mocy postanowień w sprawie redukcji ryzyka rozdziału III dokumentu wiedeńskiego w związku z zestrzeleniem przez samolot rosyjski gruzińskiego

[26] *Statement by US Permanent Representative Ambassador Julie Finley,* OBWE, Wiedeń, 13 września 2005 r., http://www.sipri.org/yearbook/2006/files/SIPRIYB0615.pdf (dostęp: 16 stycznia 2012 r.).

[27] *Statement by the Chairperson of the Forum for Security Cooperation on Prior Notification of Major Military Activities,* dokument OBWE FSC.JOUR/467, Wiedeń, 5 października 2005 r.

[28] Rosyjskie inicjatywy w latach 2006–2008 dotyczyły następujących zmian w dokumencie wiedeńskim: uprzedniego zawiadamiania (notyfikacji) o dyslokacji obcych sił zbrojnych na terytorium państwa uczestniczącego OBWE w strefie stosowania CSBM; wymiany informacji o wielonarodowych siłach szybkiego reagowania (propozycja złożona razem z Białorusią); „ponownego otwarcia" (tzn. zaktualizowania dokumentu wiedeńskiego z 1999 r.); uprzedniej notyfikacji o tranzycie wojsk na dużą skalę w strefie CSBM; pojedynczego terminu dla przedkładania informacji o planowaniu obronnym; definicji obszaru, na którym prowadzona jest działalność wojskowa, i czasu trwania wizyt oceniających na mocy dokumentu wiedeńskiego; uprzedniego powiadamiania o większych działaniach wojskowych przeprowadzanych poniżej pułapów dokumentu wiedeńskiego oraz środków budowy zaufania na morzu. Żadna z tych propozycji nie uzyskała w tym czasie konsensu państw uczestniczących.

bezzałogowca nad Abchazją. Sprawa, którą zajęło się Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa (FWB) i Stała Rada OBWE, została nierozstrzygnięta i wkrótce przesłonięta przez konflikt gruzińsko-rosyjski rozgorzały w sierpniu 2008 r.[29]. We wrześniu rosyjska przestrzeń powietrzna na Kaukazie Północnym została czasowo zamknięta dla wykonywania reżimu innego instrumentu budowania zaufania i bezpieczeństwa – Traktatu o otwartych przestworzach[30]. W styczniu 2009 r. Rosja wystąpiła do Gruzji o zgodę na wizyty weryfikacyjne na terytorium gruzińskim, co zostało potraktowane przez Tbilisi jako prowokacyjne i cyniczne posunięcie w kontekście niedawnej wojny; w efekcie Gruzja ogłosiła *force majeure* w swoich stosunkach z Rosją na mocy dokumentu wiedeńskiego, do czasu zakończenia rosyjskiej okupacji Abchazji i Osetii Południowej.

Jednocześnie Rosja była najbardziej aktywna spośród innych państw OBWE, ubiegając się o największą liczbę inspekcji i wizyt oceniających na mocy dokumentu wiedeńskiego[31]. W ten sposób Moskwa rekompensowała sobie w części brak informacji, który występował w następstwie „zawieszenia" wykonywania przez siebie traktatu CFE. Na początku 2009 r. Rosja przedstawiła w FWB dokument typu *food-for-thought*, gdzie dokonała krytycznej analizy słabej realizacji CSBM, składając tę ostatnią na karb braku politycznej woli i zmniejszonego zainteresowania ze strony znacznej liczby państw uczestniczących. Według dokumentu rosyjskiego – ponad połowa postanowień dokumentu wiedeńskiego z 1999 r. istniała tylko na papierze. W związku z tym delegacja rosyjska ponownie domagała się rozmów na temat swoich długoletnich postulatów (działania morskie, siły szybkiego reagowania, weryfikacja, obowiązkowa notyfikacja większej działalności wojskowej itd.). W tym duchu też przedstawiła projekt ministerialnej decyzji w sprawie przeglądu dokumentu w Atenach, która jednak nie została urzeczywistniona. Niemniej Rada Ministerialna OBWE w grudniu 2009 r. przerwała impas, wzywając FWB do zintensyfikowania dialogu na temat bezpieczeństwa, w tym roli kontroli zbrojeń i CSBM, oraz zbadania sposobów umacniania polityczno-wojskowego instrumentarium (*toolbox*), łącznie z dokumentem wiedeńskim z 1999 r.

[29] Zob. krótkie omówienie i odniesienia do dokumentacji sprawy w: Z. Lachowski, *Conventional Arms Control,* SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security, Oksford 2009, s. 452–453.

[30] Traktat o otwartych przestworzach, Helsinki, 24 marca 1992 r., Dz. U. nr 103, poz. 1127, isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20011031127&type=2 (dostęp: 16 stycznia 2012 r.).

[31] Kształtowało się to w granicach 1/3 do 1/2 ogółu wniosków złożonych przez państwa uczestniczące w tym zakresie.

We wrześniu 2009 r. odbyły się białorusko-rosyjskie ćwiczenia wojskowe, największe od 1999 r. Formalnie notyfikacja została złożona prawidłowo, jednak wielkość obu manewrów – *Zapad* (Zachód)-2009 i Ładoga-2009 – które przeprowadzono pod wspólnym kryptonimem *Oseń* (Jesień)-2009, była poniżej pułapów obserwacji. Stąd zainteresowane państwa nie były w stanie właściwie monitorować ćwiczeń[32]. Ta demonstracja siły była kulminacją napięć – w tym czasie trwał już dialog polityczno-wojskowy, za pomocą którego poszukiwano innych sposobów i środków budowania bezpieczeństwa w Europie.

Zapoczątkowana w 2009 r. zmiana w stosunkach amerykańsko-rosyjskich doprowadziła m.in. do bardziej energicznego dialogu na temat „europejskiej architektury bezpieczeństwa", w tym CSBM. O ile koncepcje rosyjskie dotyczące zawarcia szeroko zakrojonego traktatu bezpieczeństwa nie znalazły pozytywnego oddźwięku u państw europejskich, o tyle tzw. proces z Korfu (nieformalna ciągła dyskusja w OBWE, zapoczątkowana w połowie 2009 r.) wprowadził na swoje obrady m.in. tematykę „roli kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w budowaniu zaufania w ewoluującym środowisku bezpieczeństwa"[33]. W debacie zarysowały się dwa generalne podejścia: rosyjskie, które zdawało się zmierzać ku stworzeniu nowego systemu kontroli zbrojeń (Helsinki 2), oraz „europejskie" – preferujące rewitalizację tej kontroli poprzez budowanie na istniejących już fundamentach (tzw. Helsinki Plus lub OSCE Plus). W efekcie debata dotycząca tego wymiaru bezpieczeństwa była podejmowana w różnych gremiach OBWE, owocując dziesiątkami propozycji, dokumentów roboczych i projektów, również ze świata akademickiego, z ambicją ukoronowania jej nowym dokumentem wiedeńskim. W zamierzeniu proces miał mieć charakter dwutorowy: „filozofia" budowania zaufania i bezpieczeństwa oraz kontynuacja rozbudowy tradycyjnych CSBM; w praktyce *gros* wysiłków koncentrowało się na tym ostatnim. W tym celu w październiku 2010 r. OBWE mianowała koordynatora FWB. Wcześniej, w maju Forum uzgodniło procedurę zwaną Vienna Document Plus (VD Plus) dotyczącą regularnego aktualizowania dokumentu (co pięć lat, począwszy od 2011 r.) w celu sukcesywnego włączania odpowiednich nowych porozumień do dokumentu wiedeńskiego.

[32] Scenariusz miał charakter prowokacyjny politycznie: zakładał rebelię etnicznych Polaków na zachodniej Białorusi i atak litewskich terrorystów w rosyjskiej eksklawie Kaliningradu. Prawdopodobnie scenariusz ten obejmował ćwiczenia użycia taktycznej broni jądrowej przez Rosję.

[33] Mimo tak brzmiącego tytułu i szerokiego zakresu problemów tam poruszanych, proces z Korfu nie dotyczył debaty na temat reżimu CFE.

Ramy zostały ustanowione decyzją o pakietowym zaktualizowaniu dwóch rozdziałów dokumentu: o uprzednim powiadamianiu o pewnych działaniach wojskowych (V) oraz stosowaniu się do postanowień i weryfikacji (IX). Zakończyło to okres długiej stagnacji w tym zakresie.

W 2010 r. pięć dokumentów typu VD Plus zostało przyjętych przez FWB, jednak nie udało się sfinalizować „dokumentu wiedeńskiego 2010"[34]. Proces ten był kontynuowany w następnym roku pod hasłem „ożywienia, aktualizowania i modernizowania" CSBM, prowadząc do przyjęcia dodatkowych 4 dokumentów VD Plus[35]. Wszystkie 9 decyzji zostało inkorporowanych do dokumentu wiedeńskiego w sprawie CSBM, który ogłoszono 1 grudnia 2011 r. jako dokument wiedeński 2011. Przy bliższym oglądzie postanowienia te nie reprezentują dramatycznej przemiany w kierunku dostosowania CSBM do współczesnych transformacji w siłach zbrojnych i mają w większości charakter techniczny. Dlatego należy je raczej traktować jako pierwsze kroki ku bardziej merytorycznym dokonaniom[36].

Otwarte przestworza

„Zawieszenie" traktatu CFE oraz trwający przez dekadę zamrożony status dokumentu wiedeńskiego z 1999 r. zwiększyły atrakcyjność Traktatu o otwartych przestworzach z 1992 r.[37]. Wszedł on w życie w 2002 r. Deklarowanym w porozumieniu celem jest poprawa otwartości i przejrzystości, ułatwienie monitorowania zgodności postępowania z istniejącymi lub przyszłymi umowami o kontroli zbrojeń oraz wzmocnienie zdolności do zapobiegania konfliktom i opanowywania kryzysów (zarządzania kryzysowego). W tym duchu całe terytorium każdej ze stron poddane jest obserwacji

[34] Więcej na temat aktualizacji dokumentu wiedeńskiego w 2010 r. zob. Z. Lachowski, *Conventional Arms Control and Military Confidence Building,* SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security, Oksford 2011, s. 417–419.

[35] W listopadzie 2011 r. sygnalizowano, że dalszych 18 propozycji tego rodzaju leży na stole rozmów na FWB.

[36] Warto zwrócić uwagę, że kryzys finansowy stanowi problem w realizacji nierzadko dość kosztownych CSBM i innych przedsięwzięć w dziedzinie bezpieczeństwa wojskowego.

[37] W trakcie negocjacji CFE w latach 1989–1990 rozważano monitoring powietrzny wypełnienia traktatu, lecz nie osiągnięto, zwłaszcza wśród państw NATO, konsensu w sprawie wyraźnego powiązania obu systemów.

z powietrza[38]. Dodatkowo traktat przewiduje możliwość rozszerzenia reżimu na inne dziedziny, takie jak ochrona środowiska naturalnego czy klęski żywiołowe[39].

Pierwsza konferencja przeglądowa traktatu odbyła się w Wiedniu w lutym 2005 r. Pozytywnie oceniono jego funkcjonowanie z konstatacją, że traktat nadal może wnosić wkład do bezpieczeństwa europejskiego, mimo zmian politycznych i innych okoliczności. Wskazano jednak na szereg drażliwych kwestii, takich jak dystrybucja kwot (liczby) lotów obserwacyjnych, unowocześnienie czujników (sensorów), rozszerzenie zakresu kompetencji na sprawy ochrony środowiska, zarządzania kryzysowego i zapobiegania konfliktom oraz wieloletniego sporu dotyczącego akcesji Cypru do traktatu. Ta ostatnia kwestia uniemożliwiła przyjęcie przez *consensus* dokumentu końcowego konferencji.

Rosnące napięcie polityczne musiało odbić się na wykonywaniu postanowień reżimu otwartych przestworzy. Wkrótce po zbrojnym konflikcie gruzińsko-rosyjskim we wrześniu rosyjska przestrzeń powietrzna na Kaukazie Północnym została, jak wspomniano uprzednio, czasowo zamknięta dla implementacji tego międzynarodowego instrumentu budowania zaufania i bezpieczeństwa. Jeszcze bardziej niepokojący sygnał przyszedł w maju 2010 r. Rumunia i USA zaplanowały przelot w pobliżu granicy abchasko-gruzińskiej. Stwierdzając, że Abchazja jest państwem przyległym i nie jest stroną traktatu, Rosja zażądała zmiany na mocy traktatu, który głosi, że ścieżka lotu samolotu obserwacyjnego nie może przebiegać bliżej niż 10 km od granicy z takim państwem niebędącym stroną traktatu[40]. Gruzja, Rumunia i USA uznały postępowanie rosyjskie za pogwałcenie terytorialnej integralności Gruzji, niezgodne z zobowiązaniami traktatowymi Moskwy, co zostało odrzucone przez tę ostatnią.

Do końca 2011 r. wykonano ponad 800 lotów obserwacyjnych; obecnie corocznie jest przeprowadzanych ponad 100 takich lotów. Druga konferencja przeglądowa w czerwcu 2010 r. z satysfakcją przyjęła wdrażanie traktatu

[38] Traktat koncentruje się na czterech głównych elementach: terytorium (całość obszaru wszystkich państw-stron), środkach obserwacji (samoloty), czujnikach i kwotach lotów. Więcej na temat reżimu otwartych przestworzy zob. w: P. Dunay *et al.*, *Open Skies. A Cooperative Approach to Military Transparency and Confidence Building,* UNIDIR, Genewa 2004.

[39] Reżim otwartych przestworzy można także rozważyć w wysiłkach na rzecz redukowania liczby i zagrożeń broni nuklearnej, w tym w globalnej skali. Zob. więcej na ten temat w: S.D. Drell, Ch.W. Stubbs, *Realizing the Full Potential of the Open Skies Treaty,* „Arms Control Today", lipiec–sierpień 2011 r., http://www.armscontrol.org/print/4946 (dostęp: 16 stycznia 2012 r.).

[40] Traktat o otwartych przestworzach, *op. cit.*, artykuł VI, dział II, punkt 2.

i jego wkład do wojskowej transparentności w procesie OBWE. Jednocześnie dał się odczuć kryzys finansowy, który dotknął m.in. cele tego kosztochłonnego reżimu, w tym przejście od aparatów używających klisz fotograficznych do sprzętu cyfrowego w celu zapewnienia szybszej, lepszej jakościowo i tańszej obserwacji; wymianę starzejącej się floty platform do obserwacji z otwartych przestworzy na nowe lotnictwo oraz zmniejszenie kosztów konserwacji istniejących samolotów.

Obecnie istnieją trzy nieformalne grupy robocze Komisji konsultacyjnej do spraw otwartych przestrzeni (*Open Skies Consultative Commission,* OSCC) w sprawach czujników, notyfikacji i formatów oraz reguł i procedur. Jesienią 2010 r. zaproponowano powołanie nowej grupy – do spraw wspólnego użytkowania aktywów (platform, czujników itp.). Najbardziej krytycznym elementem reżimu otwartych przestworzy są sensory (kamery, skanery i radary)[41]. W 2010 r. nastąpił pewien postęp w tej kwestii, który pozwoli państwom nabyć cyfrowe kamery wideo i poddać je certyfikacji. Stany Zjednoczone, które przewodniczyły drugiej konferencji przeglądowej traktatu, zaproponowały na podstawie tematyki poruszanej w jej trakcie, aby następne kroki dotyczyły: dodatkowych decyzji z zakresu certyfikacji czujników; określenia najlepszych rozwiązań dla danych cyfrowych oraz ustalenia nowych i ekonomicznych procedur; minimalnych technicznych standardów dla lotnisk; procedur z zakresu zapobiegania konfliktom i opanowywania kryzysów dla przelotów nad terytorium państwa–strony za jego zgodą i na wniosek OBWE i innych właściwych ciał międzynarodowych; propozycji w sprawach środowiska i transnarodowych kwestii bezpieczeństwa oraz dzielenia się doświadczeniem z obserwacji lotniczych z innymi regionami na świecie[42].

W 2011 r. prace Komisji konsultacyjnej oraz nieformalnych grup roboczych uległy zahamowaniu z powodu różnic w stosunkach Cypr–Grecja–Turcja, zwłaszcza wokół ubiegania się Cypru o akcesję do reżimu traktatu, oraz związanych z tym trudności w ustaleniu porządku dziennego prac. Niemniej przyjęto kilka decyzji, głównie o charakterze technicznym, które umożliwiają funkcjonowanie traktatu.

[41] W tym kontekście głównym założeniem funkcji budowania zaufania jest zapewnienie generalnej identyfikacji systemów broni oraz wojskowej infrastruktury i aktywności, bez możliwości nadmiernie intruzywnego oglądu.

[42] Open Skies Consultative Commission, Delegation of the United States, „Second Review Conference – Moving Forward", dokument OSCC.DEL/8/2010, 12 lipca 2011 r.

Zakończenie

Problem kondycji kontroli zbrojeń ma wymiar globalny: apel prezydenta Baracka Obamy z 2009 r. oraz inne liczne inicjatywy dotyczące opcji zerowej dla broni nuklearnej nie znalazły dotychczas przełożenia na postęp w tej materii. Zastój w tej strategicznej dziedzinie nie sprzyja też śmielszym krokom w kwestiach zbrojeń w skali regionalnej. Szczególnie Europa stoi w obliczu kryzysu i ryzyka utraty jednego z jej najdonioślejszych dokonań w zakresie klasycznych zbrojeń. Oprócz erozji instytucji wojskowego bezpieczeństwa europejskiego – głównie w obrębie kompetencji OBWE – reżimy kontrolowania broni i budowania sieci wzajemnego upewniania, przejrzystości i otwartości państw uczestniczących w tej instytucji pozostają w impasie.

Mechanizmy nieużywane korodują; podobna erozja dotyka reżimów traktatu CFE, środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz związanych z nimi norm, zasad i mechanizmów, a także powietrznej obserwacji. Przekonuje o tym zanalizowany powyżej kontekst polityczno-strategiczny, przyczyny i skutki takiego zaniedbywania oraz spychania na dalszy plan rozwoju tych niegdyś sprawnie uzupełniających się obszarów umacniania bezpieczeństwa. Dzisiaj kryzys dotyka praktycznie każdego z nich, chociaż w różnym stopniu. W Europie nie ma jednej, kompleksowej infrastruktury kontroli konwencjonalnych zbrojeń i rozbrojenia, co tylko łagodzi dotkliwość zapaści systemu bezpieczeństwa polityczno-wojskowego.

Postawiona na wstępie diagnoza dezaktualizacji tego obszaru bezpieczeństwa na tle innych jakościowo nowych niebezpieczeństw, zagrożeń, wyzwań i różnych rodzajów ryzyka, przed jakimi stoją uczestnicy europejskiego (i globalnego) procesu bezpieczeństwa, jest do pewnego stopnia zasadna. Olbrzymie redukcje ciężkiej broni, dokonane na początku lat 90. ubiegłego stulecia i kontynuowane do dzisiaj, przestrzeganie zasad i wyników tego rozbrojenia oraz inne wspomniane powyżej czynniki polityczno-wojskowe skutecznie usunęły materialne, ideologiczne i inne podstawy grozy konfliktu zbrojnego na masową skalę i jego możliwej eskalacji ku katastrofie nuklearnej. Obecna sytuacja międzynarodowa nie motywuje już tak silnie rządów do podejmowania zasadniczych kroków w tej dziedzinie, o czym świadczą np. przedstawione w styczniu 2012 r. strategiczne wytyczne obronności USA. Pomimo tego coraz większe zaniepokojenie budzą lokalne kryzysy i konflikty zbrojne na peryferiach Europy. To powinno mobilizować społeczność międzynarodową do bardziej stanowczych działań. Ewentualny koniec kontroli zbrojeń obiektywnie służyłby odrodzeniu wyścigu zbrojeń (pozostaje pytanie, jak

intensywnego) oraz fragmentacji i dalszej renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa państw. Ponadto obniżyłby rangę tego instrumentu gdzie indziej, w pozaeuropejskich regionach i krajach, których stabilność i wzmocnione bezpieczeństwo są w interesie Zachodu. I chociaż Rosja uznała dziedzinę CFE za możliwą do poświęcenia na ołtarzu strategicznych interesów *vis-à-vis* USA, na dłuższą metę brak podobnego instrumentu także nie będzie służył interesom Federacji Rosyjskiej.

Dla Polski, która pozostaje państwem „frontowym" wobec Europy Wschodniej, instytucje i struktury umacniające bezpieczeństwo oraz jego poczucie mają istotne znaczenie. Porozumienia „obszaru OBWE" z państwami niesojuszniczymi, których stroną jest Polska, są warte zachowania i rozwijania. W kontekście reżimu CFE – ewentualnie alternatywnego systemu kontroli zbrojeń konwencjonalnych, gdyby ten istniejący został unieważniony lub zaniechany – ważne jest konsolidowanie, polityczne i w ramach prawnomiędzynarodowych, dotychczasowych zobowiązań i uzgodnień. Dotyczy to szczególnie zobowiązań stambulskich, które dodatkowo – oprócz samego traktatu – stabilizują sytuację w Europie Środkowej, a w wypadku Polski, na granicach z Rosją (obwód kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą. W razie negocjowania nowego traktatu (adaptowany CFE jest już nieadekwatny do obecnej sytuacji), problemy traktatowych pułapów zbrojeń w obwodzie kaliningradzkim czy elementów politycznych uzgodnień stambulskich, leżących w kręgu zainteresowania Polski w tej sferze, powinny zostać w takiej czy innej formie uwzględnione w ewentualnym nowym reżimie.