Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 22.05.2020 www.osw.waw.pl

Krokodyle łzy: Rosja wobec wyjścia USA z Traktatu o otwartych przestworzach

Marek Menkiszak

21 maja sekretarz stanu USA Mike Pompeo ogłosił, że Stany Zjednoczone notyfikują 22 maja państwom-stronom Traktatu o otwartych przestworzach (Open Skies Treaty, OST) swoje wyjście z tego układu, co nastąpi w terminie sześciu miesięcy. OST jest wielostronnym porozumieniem podpisanym w 1992 r. i ratyfikowanym przez 34 państwa Ameryki Północnej, Europy i obszaru postradzieckiego, umożliwiającym wzajemne wykonywanie lotów obserwacyjnych nad swoimi terytoriami w ramach środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Jako przyczynę decyzji USA podały naruszanie postanowień traktatu przez Rosję, a także potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych wynikające ze sposobów jego wykorzystania przez FR. Z adeklarowały przy tym gotowość powrotu do porozumienia, jeśli Rosja zacznie go przestrzegać.

Rosyjskie MSZ skrytykowało decyzję USA o wyjściu z OST, zarzucając im zadanie kolejnego – po po wyjściu z traktatu o zakazie rakiet średniego i pośredniego zasięgu (INF) – ciosu godzącego w system bezpieczeństwa w Europie. Strona rosyjska wezwała też Waszyngton do wyjaśnienia kwestii spornych w ramach wielostronnych rozmów. FR jak dotąd nie zadeklarowała, czy w odpowiedzi na krok USA także zdecyduje się wyjść z porozumienia. Przedstawiciele MSZ Rosji oświadczyli, że Moskwa ma „plan B", ale przed podjęciem decyzji musi przeanalizować sytuację, oraz że na razie zamierza realizować postanowienia traktatu i ma nadzieję na jego utrzymanie.

Komentarz

- Powodem trwającego wiele lat kryzysu wokół Traktatu o otwartych przestworzach były jego naruszenia przez Rosję. Po wojnie rosyjsko-gruzińskiej i uznaniu niepodległości Abchazji i Osetii Płd. (separatystycznych parapaństw na terytorium Gruzji) w 2008 r. wprowadziła ona (egzekwowany od 2010 r.) zakaz lotów obserwacyjnych w pasie 10 km od ich granic (powołując się na to, że nie są one stronami OST). W odpowiedzi Gruzja od 2012 r. całkowicie zakazała Rosji dokonywania lotów obserwacyjnych nad swoim terytorium. Problem ten doprowadził w 2018 r. do czasowego paraliżu lotów w ramach OST. Z kolei w 2014 r., po przelocie realizowanym przez Polskę nad obwodem kaliningradzkim (obszarem intensywnej militaryzacji), Rosja ogłosiła jednostronne ograniczenie przelotów nad tym obszarem do 500 km, co uniemożliwiło dokonywanie

jego pełnych oblotów. Ponadto w 2019 r. zablokowała przelot nad swoim terytorium misji amerykańsko-kanadyjskiej w trakcie ćwiczeń strategicznych Centr 2019. Moskwa wyznaczyła także lotnisko na anektowanym ukraińskim Krymie na jedno z wykorzystywanych do tankowania samolotów obserwacyjnych.

- W odpowiedzi na rosyjskie naruszenia od początku 2018 r. Stany Zjednoczone wprowadziły szereg obostrzeń dotyczących rosyjskich lotów nad terytorium USA, m.in. ograniczyły przeloty nad Hawajami i Wyspami Aleuckimi, zablokowały możliwość korzystania z części swoich lotnisk i dokonywania lotów nad Waszyngtonem na małych wysokościach. Jesienią 2019 r. przedstawiły także na forum NATO poufne informacje wskazujące na wykorzystywanie przez Rosję lotów nad USA do zbierania informacji o amerykańskiej infrastrukturze krytycznej. Jednocześnie Waszyngton zapowiedział gotowość do wyjścia z OST, o ile sytuacja nie ulegnie zmianie.
- Rosja nie powróciła jednak do pełnego przestrzegania traktatu, wychodząc zapewne z założenia, że cokolwiek postanowią USA, będzie ona mogła to wykorzystać do swoich celów. Stany Zjednoczone mają dwie możliwości: albo pozostaną uczestnikiem OST i będą tolerować asymetryczny jego charakter, głównie pod presją sojuszników z NATO i jego państw partnerskich (którzy – nie posiadając porównywalnych z USA czy Rosją systemów wojskowego zwiadu satelitarnego – są zainteresowani utrzymaniem tego reżimu, zapewniającego możliwość zbierania niezależnych danych obserwacyjnych dotyczących Rosji i innych państw postradzieckich oraz ich swobodnej wymiany), albo też wyjdą z traktatu, licząc się z tym, że mogą zostać uznane za państwo, które niszczy kolejne podstawy międzynarodowego systemu kontroli zbrojeń, co pogorszy – i tak napięte – stosunki transatlantyckie i przyczyni się do pogłębienia podziałów politycznych w amerykańskim establishmencie.
- Decyzja USA o wyjściu z OST, choć uniemożliwi Rosji wykonywanie lotów obserwacyjnych nad ich terytorium, jest dla niej korzystna. Po pierwsze Moskwa liczy na to, że decyzja ta pogłębi podziały w NATO i wzmocni nastroje antyamerykańskie w elitach politycznych i społeczeństwach kluczowych państw europejskich (np. w Niemczech, których minister spraw zagranicznych Heiko Maas w wydanym oświadczeniu wyraził żal z jej powodu i wezwał do jej zmiany), a przede wszystkim umocni negatywny wizerunek administracji prezydenta Donalda Trumpa, która już wcześniej podjęła decyzję o wyjściu z traktatu INF (wszedł w życie w sierpniu 2019 r.) i wysyła sprzeczne sygnały na temat przedłużenia rosyjsko-amerykańskiego układu o dalszej redukcji strategicznych zbrojeń nuklearnych (Nowy START z 2010 r., okres jego obowiązywania upływa w lutym 2021 r.).
- Po drugie Moskwa zapewne ma nadzieję, że chęć zdecydowanej większości pozostałych uczestników OST, by utrzymać traktat w mocy, a przede wszystkim zatrzymać w nim Rosję, skłoni ich do większej otwartości wobec jej stanowiska w interesujących kwestiach. Może tu chodzić zarówno o zawarcie z Rosją nowych porozumień w kwestii kontroli zbrojeń w Europie, z pominięciem USA, jak i nowe inicjatywy współpracy z nią. Najprawdopodobniej głównie z tego względu rosyjskie reakcje na decyzje Stanów Zjednoczonych nie przesądzają kwestii jej dalszego udziału w OST.

- Po trzecie Moskwa dysponuje systemami zwiadu satelitarnego, umożliwiającymi dokładniejszą obserwację terytorium USA i innych państw (choć pewnym ograniczeniem mogą być tu warunki pogodowe). Jeśli, co wysoce prawdopodobne, w OST pozostanie Białoruś, która ma z Rosją porozumienie o wspólnych obserwacjach (Mińsk nie posiada odpowiednich samolotów i korzysta z rosyjskich), Moskwa, po przekazaniu jej samolotu obserwacyjnego, uzyska możliwość pozyskiwania interesujących ją informacji (także na temat USA) za jej pośrednictwem. Sama Rosja, o ile pozostanie w OST, zachowa ponadto możliwość wykonywania lotów obserwacyjnych m.in. nad państwami członkowskimi NATO i amerykańskimi instalacjami wojskowymi znajdującymi się na ich terytoriach.
- Wymuszenie na Rosji pełnego przestrzegania OST, choć niewykluczone, jest mało prawdopodobne. Mimo to decyzja USA po raz kolejny (tak jak to było w przypadku INF) stawia FR, odpowiedzialną za erozję systemu kontroli zbrojeń, w fałszywej roli jego „obrońcy" przed „awanturniczą" polityką amerykańskiej administracji Trumpa.

Aneks: Traktat o otwartych przestworzach

Zawiązany z inicjatywy USA i Rosji 24 marca 1992 r. wielostronny traktat wszedł w życie 1 stycznia 2002 r. Podpisało go dotąd 35 państw (USA, Kanada i większość państw europejskich, w tym Rosja, Białoruś, Ukraina, Gruzja oraz Turcja); ratyfikowany został przez 34 z nich (wszystkie poza Kirgistanem). Uczestnicy porozumienia mają prawo (indywidualnie lub grupowo) dokonywać wzajemnych przelotów obserwacyjnych (z wykorzystaniem certyfikowanych kamer i czujników), w ustalonej liczbie, notyfikowanych z trzydniowym wyprzedzeniem, nad dowolną częścią terytorium. Loty wykonywane są z uzgodnionych lotnisk położonych w państwach obserwowanych na odległość do 5000 km. Przedstawiciele państw obserwowanych uczestniczą w przelotach, a zebrane materiały mogą być przekazywane innym członkom traktatu. W trakcie obowiązywania OST wykonano dotąd ponad 1500 przelotów obserwacyjnych, w tym ponad 500 nad terytorium Rosji.