

Gest bezsilności. Rosja wypowiada Traktat CFE

Witold Rodkiewicz

16 maja Duma Państwowa, działając w trybie przyspieszonym, jednogłośnie przegłosowała wypowiedzenie Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (ang. Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE). Z wnioskiem o wypowiedzenie wystąpił 10 maja prezydent Władimir Putin. Przewodniczący parlamentarnej komisji ds. obrony Andriej Kartapołow oskarżył przy tym państwa NATO o przekraczanie wyznaczonych w traktacie ograniczeń, a wiceminister spraw zagranicznych Siergiej Riabkow uznał, że udział w traktacie jest sprzeczny z interesami rosyjskiego bezpieczeństwa. Uzasadniając decyzję, wskazał na przystąpienie Finlandii do Sojuszu Północnoatlantyckiego, co stwarza „realną perspektywę pojawienia się amerykańskich wojsk na fińskim terytorium, tj. na naszej granicy”.

Według Riabkowa zakończenie wszystkich procedur związanych z wypowiedzeniem zajmie około pół roku. Decyzja Dumy ma jednak charakter stricte formalny, ponieważ Rosja de facto przestała być uczestnikiem Traktatu CFE w lipcu 2007 r., gdy jednostronnie zawiesiła jego implementację.

Geneza i ewolucja traktatu

Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie w pierwotnej wersji został podpisany 19 listopada 1990 r. przez państwa należące wówczas do Paktu Północnoatlantyckiego i Układu Warszawskiego. Nakładał on limity ilościowe na pięć kategorii uzbrojenia ofensywnego – czołgi, bojowe wozy piechoty, jednostki (sztuki) artylerii kalibru 100 mm i powyżej (armaty, haubice, moździerze i wieloprowadnicowe wyrzutnie pocisków raketowych), samoloty bojowe i śmigłowce bojowe – jakie mogły być rozmieszczone przez oba sojusze w Europie od Atlantyku po Ural. Stwarzał też mechanizm wzajemnej kontroli w postaci obowiązkowej notyfikacji oraz inspekcji. Limity określono w taki sposób, aby zapewnić równowagę sił pomiędzy sojuszami i zapobiec takiemu ich rozmieszczeniu, które umożliwiłoby jednej ze stron przeprowadzenie nagłego ataku.

Przyjęcie Traktatu CFE było jednym z głównych przejawów końca zimnej wojny. Miał on stanowić fundament nowej, pozimnowojennej architektury bezpieczeństwa w Europie. Zanim jednak formalnie wszedł w życie (9 listopada 1992 r.), Związek Sowiecki rozpadł się na 15 państw, a Układ Warszawski został rozwiązany, co spowodowało, że postanowienia traktatu trzeba było dostosować do zmienionej rzeczywistości. Nastąpiło to w ramach porozumienia w Taszkencie w maju 1992 r., w którym limit uzbrojenia przyznany Związkowi Sowieckiemu podzielono pomiędzy byłe republiki, które przynajmniej w części leżały w Europie (z wyłączeniem niezaproszonych państw bałtyckich oraz państw Kaukazu Południowego), oraz na podstawie tzw. Aktu końcowego, podpisanego przez starych i

nowych uczestników traktatu w lipcu 1992 r. w Helsinkach (CFE-1A).

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych państwa-sygnatariusze wynegocjowały adaptację traktatu polegającą na zastąpieniu limitów dotyczących sojuszy (w uproszczeniu) limitami narodowymi, ograniczającymi ilość dozwolonego sprzętu wojskowego na terytorium poszczególnych państw, oraz na ich dodatkowej redukcji. W kontekście relacji Zachodu z Rosją redefinicja nakładanych przez Traktat CFE ograniczeń miała stanowić prawno-traktatową gwarancję dla Rosji, że przyjęcie do NATO nowych członków nie stworzy dla niej zagrożenia w postaci rozlokowania sił Sojuszu na ich terytorium.

Zmodyfikowaną wersję traktatu podpisano ostatecznie na szczycie OBWE w Stambule jesienią 1999 r. Warto dodać, że założone w niej limity i tak przekraczały realne ilości uzbrojenia posiadane przez sygnatariuszy po redukcjach trwających sukcesywnie od końca zimnej wojny. Przykładowo dla Polski Traktat CFE w nowej wersji przewidywał 1730 czołgów i 2150 bojowych wozów piechoty (z czego odpowiednio 1362 i 1924 bezpośrednio w jednostkach, reszta w składach), a dla Niemiec – 3444 czołgi i 3281 bojowych wozów piechoty. Jednocześnie Zachód uzależnił ratyfikację porozumienia osiągniętego w Stambule od likwidacji rosyjskich baz wojskowych w Gruzji i Mołdawii, gdzie znajdowały się one wbrew woli rządów tych państw. Zadeklarował też, że mimo braku ratyfikacji będzie przestrzegać jego postanowień. Ostatecznie państwa NATO go nie ratyfikowały, ponieważ strona rosyjska pod różnymi pretekstami konsekwentnie odmawiała wycofania swoich wojsk z terytorium Mołdawii (z Naddniestrza) oraz likwidacji bazy wojskowej w Abchazji (Gudauta), będącej formalnie częścią Gruzji.

„Zawieszenie” implementacji traktatu przez Rosję

W lipcu 2007 r. Rosja, powołując się na nieratyfikowanie zmodyfikowanej wersji Traktatu CFE przez państwa NATO (Rosja, a także Kazachstan, Białoruś i Ukraina ratyfikowały go w latach 2000–2004), ogłosiła „zawieszenie” implementacji jego postanowień oraz zaprzestała dostarczać wymaganych przezeń informacji, zaś od 2015 r. nie uczestniczyła we Wspólnej Grupie Konsultacyjnej nadzorującej jego przestrzeganie. W zamian za ewentualny powrót do implementacji traktatu zażądała – poza jego ratyfikacją przez państwa zachodnie – objęcia nim również państw bałtyckich. Ze swej strony w 2011 r. państwa NATO ogłosiły, że w związku z niewypełnianiem przez Rosję postanowień traktatowych one także nie będą ich przestrzegać w odniesieniu do niej.

Znaczenie wypowiedzenia traktatu

W konsekwencji „zawieszenia” implementacji traktatu jeszcze w 2007 r. jego wypowiedzenie przez Rosję nie ma żadnego znaczenia praktycznego z punktu widzenia techniczno-wojskowego. Decyzja Kremla ma wyłącznie charakter polityczno-propagandowej demonstracji. Ma zasygnalizować, że odrzuca on możliwość powrotu do bazujących na pozimnowojennych zasadach „bezpieczeństwa opartego na współpracy” (*cooperative security*) relacji z Zachodem w sferze bezpieczeństwa i jest zdeterminowany, aby doprowadzić do rewizji powstałej po zakończeniu zimnej wojny architektury bezpieczeństwa europejskiego.

Gest ten ma również pokazać, że w miarę przedłużania się wojny Rosji z Ukrainą pogarszają się perspektywy znalezienia konstruktywnego *modus vivendi* Zachodu z Moskwą, a tym samym dostarczyć argumentu zachodnim zwolennikom „kompromisu” kosztem

integralności terytorialnej Ukrainy i jej przyszłego statusu międzynarodowego. Warto dodać, że podobnym celom służyło wypowiedzenie przez Rosję w czerwcu 2021 r. Traktatu o otwartych przestrzorzach – jednego z głównych tzw. środków budowy zaufania w ramach OBWE i jednocześnie mechanizmów weryfikacji Traktatu CFE. Przesłał on obowiązywać Rosję w grudniu 2021 r., na dwa miesiące przed jej pełnoskalową agresją na Ukrainę.

Podobnie należy interpretować „zawieszenie” przez Rosję 21 lutego br. udziału w Traktacie o redukcji strategicznych broni ofensywnych (tzw. Nowy START) z 2010 r., który Moskwa i Waszyngton prolongowały w lutym 2021 r. na następne pięć lat. Demonstracyjne wycofywanie się z kolejnych porozumień o kontroli zbrojeń można też odczytywać jako świadectwo braku realnych i skutecznych instrumentów nacisku na Zachód oraz jako rozpaczliwe próby maskowania tego stanu rzeczy czysto propagandowymi gestami.