



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

KOMENTARZ

Nr 32, 22 maja 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Wypowiedzenie przez USA Traktatu o otwartych przestworzach

Łukasz Kulesa

21 maja 2020 r. Stany Zjednoczone ogłosiły decyzję o wypowiedzeniu Traktatu o otwartych przestworzach – wielostronnego porozumienia umożliwiającego prowadzenie lotów obserwacyjnych jako wojskowego środka budowy zaufania. USA zarzuciły Rosji wielokrotne złamanie Traktatu. Niezależnie od zasadności oskarżeń wyjście z układu zostanie wykorzystane przez Rosję propagandowo i może stać się dla części państw europejskich argumentem na rzecz konieczności wypracowania samodzielnego podejścia do kontroli zbrojeń.

Czym jest Traktat o otwartych przestworzach?

Traktat pozwala na prowadzenie lotów obserwacyjnych nad terytoriami innych państw stron i zbierania danych dotyczących ich potencjału wojskowego. Wzajemna otwartość ma służyć zwiększeniu zaufania, pomagać w weryfikacji porozumień o kontroli zbrojeń oraz zapobiegać konfliktom. Loty obserwacyjne przeprowadzane są z wykorzystaniem specjalnie przystosowanych samolotów, przenoszących określone typy aparatury obserwacyjnej (kamery, skanery termalne, radary). Porozumienie zostało podpisane w marcu 1992 r. i weszło w życie w styczniu 2002 r. Jego stronami są 34 państwa: USA, Kanada, Rosja oraz grupa państw europejskich, w tym Polska. Strony Traktatu wykonały dotychczas ponad 1500 lotów obserwacyjnych.

Jakie są przyczyny decyzji USA?

Stany Zjednoczone od lat podnosiły szereg kwestii związanych z naruszeniami Traktatu przez Rosję. Zarzuty wskazane w uzasadnieniu decyzji o wyjściu dotyczyły w szczególności zakazu lotów obserwacyjnych nad terytorium Rosji w pobliżu granicy z Gruzją (uzasadnianym przez Rosję uznaniem niepodległości Abchazji i Osetii Południowej), wprowadzenia ograniczeń lotów nad obwodem kaliningradzkim, a także odmowy zgody na przeprowadzenie w 2019 r. lotu nad rejonem ćwiczeń „Centr”. Podnoszono także argument, że Rosja odnosi znaczne korzyści wywiadowcze z danych pozyskanych w ramach Traktatu (zdaniem USA służą one m.in. do zidentyfikowania infrastruktury krytycznej i katalogu celów w razie ewentualnego konfliktu), podczas gdy jego waga dla USA jest niewielka, biorąc pod uwagę dostępność danych ze zwiadu satelitarnego – obszaru, w którym zdolności Rosji są słabsze.

Jakie będą konsekwencje wypowiedzenia dla funkcjonowania Traktatu?

Zgodnie z art. 15 Traktatu każda ze stron ma prawo z niego wystąpić po złożeniu zawiadomienia z co najmniej sześciomiesięcznym wyprzedzeniem. Stany Zjednoczone zapowiedziały złożenie takiego zawiadomienia 22 maja. Zostanie zwołana konferencja państw stron dla rozpatrzenia wpływu wystąpienia na funkcjonowanie reżimu (np. limity lotów obserwacyjnych), jednak nie wstrzymuje to procesu wyjścia.

USA zapowiedziały, że będą gotowe na zmianę decyzji w razie „powrotu Rosji do przestrzegania wszystkich jego postanowień”. Należy się jednak spodziewać, że Rosja będzie raczej odpierać zarzuty USA. Zapewne też rozważy, czy pozostawanie w Traktacie bez możliwości lotów nad terytorium USA leży w jej interesie. Niezależnie od decyzji USA Traktat będzie nadal obowiązywał pozostałe państwa strony, a zatem np. Rosja będzie wykonywać loty nad terytoriami innych państw stron, ale też udostępniać swoje terytorium do lotów obserwacyjnych.

Jakie będą konsekwencje wypowiedzenia dla bezpieczeństwa europejskiego?

Jest mało prawdopodobne, by kryzys Traktatu jako taki znacząco zwiększył ryzyko konfliktu na dużą skalę w Europie. Praktyczne znaczenie układu zmalało wraz z postępem technologicznym i poszerzeniem się dostępu do innych źródeł wywiadowczych, szczególnie satelitarnych. Rola Traktatu jako środka budowy zaufania może być kwestionowana w kontekście kryzysu systemu kontroli zbrojeń. Niemniej szereg państw NATO i UE ceni ten układ jako jeden z ostatnich symboli bezpieczeństwa kooperatywnego, a także instrument pozyskiwania informacji o potencjale wojskowym Rosji lub potwierdzenia danych z innych źródeł. Aparatura obserwacyjna samolotów pozwala na gromadzenie danych innego typu niż zwiad satelitarny, w różnym stopniu dostępny dla państw stron.

Jakie będą konsekwencje wypowiedzenia dla stosunków transatlantyckich?

Stany Zjednoczone konsultowały swoją decyzję z sojusznikami i partnerami. Nie można wykluczyć, że inne państwa zdecydują się dołączyć do USA. Wiele państw podzielało krytykę wykonywania Traktatu przez Rosję, ale oczekiwało, że kwestie sporne zostaną rozstrzygnięte w ramach reżimu. Wyjście USA z układu wpisuje się w ciąg [działań, które \(niezależnie od racji USA\) demontują system kontroli zbrojeń](#), bez gwarancji zastąpienia go przez nowe instrumenty. Dla niektórych państw europejskich może to stanowić argument na rzecz wypracowania samodzielnego podejścia do kontroli zbrojeń z Rosją, co może zagrażać spójności NATO. Rosja będzie się starała wykorzystać podziały na tym tle.

Decyzję administracji Trumpa skrytykowała większość amerykańskich ekspertów zajmujących się problematyką kontroli zbrojeń oraz polityków Partii Demokratycznej. W razie zwycięstwa Joe Bidena w wyborach prezydenckich można spodziewać się rozważenia opcji ponownego przystąpienia USA do Traktatu.