

## **SYTUACJA MILITARNA W STREFIE OD ATLANTYKU PO URAL**

Koniec zimnej wojny radykalnie zmienił stan utrzymującej się dotychczas konfrontacji wojskowej na kontynencie europejskim, uruchamiając dynamiczne procesy polityczno-militarne, zmierzające do normalizacji i budowy stosunków między państwami na odmiennej podstawie. W efekcie kwestie kontroli zbrojeń utraciły rangę, jaką miały w czasach podziału Wschód–Zachód. Złożyło się na to kilka zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, koniec blokowego podziału zbiegł się z podpisaniem i rozpoczęciem realizacji istotnych porozumień z tej dziedziny, przede wszystkim Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (Traktat CFE<sup>1</sup>) z 1990 r., Aktu zamykającego rokowania w sprawie stanu osobowego konwencjonalnych sił zbrojnych z 1992 r. (politycznie wiążące porozumienie CFE-1A) oraz kolejnych rozbudowanych wersji Dokumentu Wiedeńskiego w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (CSBMs – 1990, 1992 i 1994 r.). Te przełomowe porozumienia nie tylko zapoczątkowały demontaż ogromnych machin wojennych na kontynencie europejskim, by nadać im w rezultacie bardziej rozsądne rozmiary i zmniejszyć poczucie zagrożenia, ale też umacniały toczący się jednocześnie proces budowy kooperatywnego bezpieczeństwa i zaufania między państwami. Po drugie, załamanie się bipolarnego układu i rozpad Związku Radzieckiego otworzyły drogę do poszukiwania również innych (poza wojskowymi) sposobów i środków umacniania bezpieczeństwa – na odmiennej podstawie (współpraca i zaufanie zamiast konfrontacji) i w innym zakresie (demokratycznych wartości, pluralizmu, gospodarki rynkowej, rządów prawa, cywilnej kontroli nad wojskiem itp.). Po trzecie, zmiana charakteru zagrożeń (konflikty etniczne, lokalne, wewnątrz państw) wymagała innych instrumentów zapobiegania im i ich rozwiązywania: dyplomacji prewencyjnej [crisis management, conflict prevention] i różnego typu działań pokojowych [peace-keeping, peace-making, peace-building], łącznie z operacjami wymagającymi solidarnego użycia siły przez społeczność międzynarodową [peace enforcement]. Po czwarte, istniała pewna psychologiczna, wynikająca z doświadczeń przeszłości, tendencja do osłabienia znaczenia kontroli zbrojeń i sprowadzenia jej roli do właściwych

---

<sup>1</sup> Tekst Traktatu zob. „Zbiór Dokumentów” 1991, nr 4, s. 126–166.

proporcji. W okresie zimnej wojny „arms control” zbyt często nabierała charakteru nadmiernie politycznego, substytutu dyplomatycznych negocjacji oraz politycznych kontaktów i porozumień. W tej sytuacji kontrola zbrojeń, będąca ponadto na etapie implementacji w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, zajęła dalsze miejsce na porządku dziennym debaty na temat bezpieczeństwa w Europie. Ten stan rzeczy zaczyna się obecnie zmieniać.

### **KONIEC GIGANTYCZNEJ REDUKCJI... LECZ NIE KONIEC PROBLEMÓW**

Traktat CFE jest powszechnie uważany za kamień węgielny bezpieczeństwa i wojskowej stabilności na kontynencie europejskim. Masowe redukcje ciężkiego uzbrojenia przez członków dwóch „grup państw” (NATO i nie istniejącego już Układu Warszawskiego) radykalnie ograniczyły możliwość zakrojonego na szeroką skalę ataku z zaskoczenia. Redukcje i reżim weryfikacji CFE zasadniczo przyczyniły się do ustanowienia pewnej i stabilnej równowagi wojsk i broni konwencjonalnej na poziomie znacznie niższym niż istniejący w czasie zimnej wojny. Ponadto reżim CFE stworzył nowy wzorzec stosunków bezpieczeństwa oraz umocnił zaufanie i poczucie stabilności i bezpieczeństwa między byłymi przeciwnikami.

Traktat CFE został podpisany w Paryżu 19 listopada 1990 r. przez 22 członków obu przymierzy w celu ustanowienia liczbowego parytetu w odniesieniu do broni konwencjonalnej. Po bezowocnych 15 latach rokowań MBFR (o wzajemnych i zrównoważonych redukcjach sił zbrojnych) na negocjacje CFE odbywające się w atmosferze gorbaczowowskiego odprężenia wystarczyło jedynie 20 miesięcy (marzec 1989 r. – listopad 1990 r.), by uzgodnić redukcje do równych pułapów uzbrojenia każdego z ugrupowań wojskowych w pięciu kategoriach: czołgów bojowych (20 tys.), bojowych wozów opancerzonych (BWO – 30 tys.), ciężkiej artylerii (kaliber 100 mm i więcej – 20 tys.), lotnictwa bojowego (6800) i śmigłowców uderzeniowych (2000). Uzgodniono, że redukcje zostaną zrealizowane w ciągu 40 miesięcy w trzech etapach (faza I – 25%; faza II – 40%; faza III – 100% zobowiązań). Wskutek opóźnienia w ratyfikacji Traktatu CFE (rozpad ZSRR, podział zobowiązań redukcyjnych między nowo powstałe poradzieckiego państwa na mocy Traktatu Taszkieńskiego z 15 maja 1992 r.) proces redukcyjny rozpoczął się 17 lipca 1992 r. (start tymczasowej realizacji Traktatu) i zakończył się 16 listopada 1995 r. Podstawową metodą redukcji było szczegółowo określone niszczenie sztuk broni (95%) plus osiem innych metod „uczynienia jej wojskowo bezużyteczną”. Niszczenie i konwersja broni do celów cywilnych były poddane bardzo wnikliwemu reżimowi weryfikacji, stanowiącemu równie istotne osiągnięcie Traktatu CFE.

Tabela 1. **Zobowiązania redukcyjne i redukcje ogółem na mocy Traktatu CFE**  
(stan na 1 stycznia 1997 r.)

Państwo <sup>a</sup>	Zobowiązanie ogółem	Redukcja	% ogółu	Państwo <sup>a</sup>	Zobowiązanie ogółem	Redukcja	% ogółu
Armenia	65	18	0,04	Polska	2 223	2 855	5,93
Azerbejdżan		126	0,26	Portugalia	0	0	0,00
Belgia	370	370	0,77	Rosja <sup>b</sup>	10 362	10 395	21,61
Białoruś	3 247	3 247	6,75	Rumunia	5 065	5 065	10,53
Bułgaria	1 630	1 636	3,40	Słowacja	1 730	1 730	3,60
Czechy	3 800	3 806	7,91	Turcja	1 182	1 302	2,71
Dania	146	147	0,31	Węgry	782	1 379	2,87
Francja	824	824	1,71	W. Brytania	218	218	0,45
Grecja	1 518	2 144	4,46	Włochy	1 098	1 137	2,36
Gruzja	0	0	0,00	Ukraina <sup>c</sup>	4 069	4 075	8,47
Hiszpania	458	569	1,18	USA	192	644	1,34
Holandia	342	411	0,85				
Kanada	0	0	0,00				
Mołdawia	0	59	0,12	Kraje b. UW			
Niemcy	8 586	8 586	17,85	ogółem	32 973	34 391	71,49
Norwegia	201	201	0,42	NATO	15 135	16 556	34,41
				Ogółem	48 108	50 947	105,90

<sup>a</sup> Islandia, Kazachstan i Luksemburg nie posiadają pułapów broni w strefie stosowania Traktatu.

<sup>b</sup> Nie obejmuje uzbrojenia należącego do Floty Czarnomorskiej (227 czołgów, 666 BWO i 197 sztuk artylerii).

Źródło: Selected Data on the Implementation of CFE Treaty Obligations, JCG Group on Treaty Operation and Implementation, 18 marca 1997 r.

Implementacja obu porozumień CFE, nadzorowana przez surowy reżim weryfikacji (około 2600 inspekcji), przyniosła usunięcie z obszaru od Atlantyku do Uralu ponad 50 tys. (plus 8 tys. poza Uralem) sztuk ciężkiego uzbrojenia oraz opuszczenie szeregów armii europejskich przez około 1,2 mln personelu. Sam proces redukcji i jego wyniki nie były bezproblemowe. Członkowie NATO sprawnie wypełnili swe zobowiązania redukcyjne. Większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej (byłych sojuszników ZSRR) przeprowadziła swe redukcje na czas. Natomiast były republiki sowieckie – strony CFE – nadal borykają się z implementacją. Gwoli prawdy trzeba zaznaczyć, że zobowiązania i koszty redukcyjne rozkładały się nierówno po obu stronach. O ile członkowie byłego Układu Warszawskiego musieli zredukować około 35 tys. sztuk broni, to NATO tylko o połowę mniej. Ponadto kraje NATO mogły wykorzystać opcję tzw. kaskady, umożliwiającej transfer nowoczesnej broni w obrębie Sojuszu, zaś wschodnia grupa państw po rozpadzie Układu Warszawskiego nie była w stanie wykorzystać tej możliwości przez długi czas<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Szerzej na temat genezy, przebiegu i realizacji Traktatu CFE zob. m.in. R.A. Falkenrath,

Tabela 2. **Pułapy i stany liczebne sił zbrojnych w wyniku realizacji porozumienia CEF-1A (stan na 1 stycznia 1997 r.)**

Państwo <sup>a</sup>	Pułapy	Stan na 1 stycznia 1997 r.	Państwo <sup>a</sup>	Pułapy	Stan na 1 stycznia 1997 r.
Armenia	60 000	54 658	Polska	234 000	227 860
Azerbejdżan	70 000	69 254	Portugalia	75 000	45 731
Belgia	70 000	44 057	Rosja <sup>b</sup>	1 450 000	817 139
Białoruś	100 000	83 817	Rumunia	230 000	228 195
Bułgaria	104 000	93 731	Słowacja	46 667	45 483
Czechy	93 333	61 647	Turcja	530 000	527 670
Dania	39 000	29 262	Węgry	100 000	49 958
Francja	325 000	281 647	Wielka Brytania	260 000	224 351
Grecja	158 621	158 621	Włochy	315 000	245 575
Gruzja	40 000	30 000	Ukraina	450 000	370 847
Hiszpania	300 000	180 063	USA	250 000	107 481
Holandia	80 000	43 856			
Kanada	10 660	681	Kraje b. UW		
Luksemburg	900	794	ogółem	2 998 000	2 143 664
Mołdawia	20 000	11 075	NATO ogółem	2 791 181	2 199 900
Niemcy	345 000	285 326	Ogółem	5 789 181	4 343 564
Norwegia	32 000	24 421			

<sup>a</sup> Islandia, Kazachstan i Luksemburg nie posiadają pułapów broni w strefie stosowania Traktatu.

<sup>b</sup> Jedynie w strefie od Atlantyku do Uralu.

Źródło: Selected Data on the Implementation of CFE Treaty Obligations. JCG Group on Treaty Operation and Implementation, 18 marca 1997 r.

Głównym przedmiotem krytyki była Rosja, która wprowadziła generalnie wywiązała się z liczbowych zobowiązań redukcyjnych, lecz nie wypełniła ich na szczeblu regionalnym: poza Uralem (deficyt około 9000 czołgów, BWO i artylerii); co do sprzętu piechoty morskiej i obrony wybrzeża, który nie doczekał się redukcji z powodu trwającego sporu Rosji i Ukrainy wokół podziału Floty Czarnomorskiej i statusu Sewastopola; w ramach pułapów flankowych. W kwestii deficytu za Uralem Rosja przyjęła zobowiązanie na I Konferencji Przeglądowej CFE, która odbyła się w Wiedniu od 15 do 30 maja 1996 r., że wraz z Kazachstanem i Uzbekistanem ukończy redukcje do 2000 r. Ponadto obraz zobowiązań Rosji komplikuje fakt stacjonowania rosyjskiego uzbrojenia na terytorium jej kaukaskich sąsiadów (znajdują się oni

także w obrębie strefy flankowej), których nie udało jej się dotychczas nakłonić do przyznania jej praw do kwot broni w ramach ich pułapów. Ukraina, wskutek wspomnianego sporu z Rosją o Flotę Czarnomorską, nie może wykonać swej części zobowiązań. Białoruś, której nieprzewidywalny prezydent groził nawet wycofaniem się z Traktatu CFE, gdyby NATO przybliżyła się do jej granic, oraz wysuwał wygórowane żądania pomocy finansowej od Zachodu w niszczeniu sprzętu, nie dotrzymała terminu listopada 1995 r., a potem kwietnia 1996 r. i próbuje ratować się transferem nadwyżek na Węgry i ewentualnie do Bułgarii. Trzy północnokaukaskie republiki są trudnym orzechem do zgryzienia dla reszty stron Traktatu. Armenia i Azerbejdżan, uwikłane w konflikt wokół Górnego Karabachu, przez długi czas nie były w stanie podać stanów swego uzbrojenia i w konsekwencji ustalić formalnych zobowiązań redukcyjnych. Pod koniec 1995 r. Armenia miała nadwyżkę uzbrojenia podlegającego redukcji, Azerbejdżan zaś bezskutecznie próbował przeforsować uznanie około 700 sztuk broni utraconych w konflikcie na rzecz rebeliantów jako zredukowany sprzęt (wbrew literze Traktatu). Podobne problemy ma Gruzja w konflikcie z Abchazją. Armenia, Gruzja i Mołdawia mają również kłopot z bronią rosyjską (ocenia się ją na około 360 czołgów, 750 BWO i 430 sztuk artylerii) stacjonowaną na ich terytorium, lecz bez traktatowej sankcji.

Jednym ze sposobów pozbycia się nadwyżek broni przewidzianym przez Traktat (art. VII, ustępy 3, 8) jest „kaskada”, polegająca na przekazaniu sprzętu innym stronom należącym do tej samej grupy. W ten sposób państwo przekazujące redukuje odpowiednio swój stan zobowiązań, państwo zaś otrzymujące musi notyfikować wzrost swojego stanu uzbrojenia i ewentualnie wzrost zobowiązań redukcyjnych (chyba że nie przekroczy narodowego limitu). NATO rozbudowała i efektywnie wykorzystwała te możliwości, eksportując nowocześniejszy sprzęt do innych krajów, które z kolei pozbywały się uzbrojenia starszej daty. W ten sposób Sojusz, redukując broń, jednocześnie zmodernizował swe aktywa. Skorzystały na tym szczególnie Grecja i Turcja oraz w mniejszym stopniu Hiszpania, Portugalia, Dania i Norwegia. Dwa pierwsze kraje otrzymały ogromne ilości sprzętu w wyniku tych transferów (Grecja około 2500 sztuk, Turcja około 2000). Arsenale tych krajów wzrosły tak bardzo, że stratedzy NATO zaczęli się zastanawiać nad ich potencjalnie niekorzystnym wpływem na stabilność w regionie. Napięcia między nimi i sprzeczne interesy w niespokojnym regionie bałkańskim budzą obawy, że broń ta może łatwo być obrócona przeciwko drugiemu sojusznikowi. W szerszym kontekście Rumunia i Bułgaria są bardzo zaniepokojone jakościową przewagą, jaką ich NATO-wscy sąsiedzi zyskali w wyniku hojności Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Włoch i Holandii.

Rozpad Układu Warszawskiego skutecznie zablokował transfery nowocześniejszego sprzętu między formalnymi członkami grupy. W ten sposób ponosiły

one o wiele wyższe koszty redukcji, a jednocześnie niektóre z nich były zmuszone niszczyć nowoczesne uzbrojenie, aby osiągnąć narodowe limity. Białoruś np. cięła lub miażdżyła nowoczesne czołgi, które mogłaby wyeksportować. Natomiast Polska i inne państwa środkowoeuropejskie nadal mają na wyposażeniu starsze roczniki – z lat pięćdziesiątych. Pod koniec procesu redukcyjnego, czyli od wiosny 1995 r. zaczęły napływać informacje o „wschodniej kaskadzie” broni. W latach 1995–1996 Rosja przekazała Bułgarii gratis 100 czołgów T-72, 100 BWO BMP-1P i 12 helikopterów Mi-24<sup>3</sup>. W kwietniu 1996 r. Węgry ogłosiły zakup po niższej cenie 100 czołgów T-72 z Białorusi oraz 555 transporterów opancerzonych BTR-80 z Rosji.

### **FLANKA PIERWSZĄ LINIĄ OBRONY, CZYLI ROSJA DOMAGA SIĘ REWIZJI**

Strefa flankowa została ustanowiona w celu przeciwdziałania skutkom rozrzedzania wojskowego w Europie Środkowej w postaci koncentracji broni na peryferiach (szczególnie domagały się tego Turcja i Norwegia). Związek Radziecki przystał na to, jakkolwiek niechętnie (przy szczególnym oporze wojskowym). Rozpad ZSRR zmienił sytuację w zasadniczy sposób. Najlepsze instalacje i uzbrojenie znalazły się poza granicami Rosji. Rosja podlegała dodatkowym ograniczeniom, które odczuwała jako dyskryminujące. Główne zagrożenia zmieniły geograficzną orientację i teraz płynęły z południa (północny Kaukaz, fundamentalizm islamski, później wojna w Czeczenii miała służyć jako dodatkowy, dość paradoksalny, argument). W strefie flankowej, a szczególnie na południu, znajdowała się infrastruktura i panowały warunki klimatyczne umożliwiające przyjęcie wojsk i sprzętu napływającego z Europy Środkowej w latach 1989–1994. W wojskowych okręgach leningradzkim i północnokaukaskim, stanowiących ponad połowę europejskiej części Rosji, mogła ona rozmieścić jedynie 18% broni (łącznie ze składowanym uzbrojeniem). Podobne ograniczenia były udziałem Ukrainy. Dlatego strona rosyjska, najpierw nieformalnie, a potem oficjalnie (od jesieni 1993 r.) zaczęła nalegać coraz silniej na rewizję Traktatu, umożliwiającą zwiększenie pułapów uzbrojenia w strefie flanki. Wskutek zdecydowanego oporu państw NATO oraz innych zainteresowanych państw obawiających się stworzenia precedensu otwierającego furtkę innym żądaniom, a w rezultacie „rozmontowania” Traktatu, Rosja wysuwała różne inne sugestie i wnioski, poszukując możliwości elastycznej interpretacji postanowień CFE w korzystnym dla siebie duchu<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Prasa bułgarska doniosła, że Bułgaria nie przyjęła śmigłowców z powodów ich fatalnego stanu technicznego i wysokich kosztów remontów i konserwacji. „OMRI (Open Media Research Institute) Daily Digest” z 28 lutego 1996 r.; Internet URL <<http://www.omri.cz.>>

Państwa zachodnie i środkowoeuropejskie aż do połowy 1995 r. stały jednak na gruncie legalizmu, domagając się pełnej realizacji Traktatu.

Szczyt amerykańsko-rosyjski w maju 1995 r. przyniósł pierwsze sygnały ewolucji stanowiska zachodniego i NATO wkrótce potwierdziła, że implementacja CFE stanowiłaby „istotną podstawę konstruktywnego i całościowego

Tabela 3. **Limity uzbrojenia Rosji i Ukrainy w byłej i nowej strefie flankowej na mocy Dokumentu Końcowego I Konferencji Przeglądowej CFE**

Wyszczególnienie	Czołgi	BWO	Artyleria
<b>Rosja</b>			
Tymczasowe limity broni w byłej flance, do 31 maja 1999 r.	1897	4397	2422
Limity broni w byłej flance po 31 maja 1999 r.	1800	3700 <sup>a</sup>	2400
Limity w nowej flance plus limity w składach	700 (600)	780 (800)	1280 (400)
<b>Ukraina</b>			
Obwód odeski	400	400	350
Limity w nowej flance (b. okręg odeski minus obwód odeski) plus limity w składach	280 (400)	350 (-)	500 (500)

<sup>a</sup> Nie więcej niż po 552 BWO rozlokowanych w obwodach astrachańskim i wołgogradzkim; nie więcej niż 310 BWO we wschodniej części obwodu rostowskiego oraz nie więcej niż 600 w obwodzie pskowskim.

Źródło: Na podstawie aneksu do *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, Vienna, 15–31 May 1996*.

przebiegu procesu na Konferencji Przeglądowej CFE w 1996 r.”. Tymczasem Rosja działała metodą faktów dokonanych, zwiększając liczebność wojsk w strefie flankowej i grożąc, ustami wysokich przedstawicieli wojskowych (m.in. ministra obrony P. Graczowa i szefa Sztabu Generalnego M. Kolesnikowa), wycofaniem się z Traktatu. W kwietniu 1995 r. ogłoszono tworzenie nowej armii na północnym Kaukazie, a jesienią tegoż roku prezydent Jelcyn podpisał dekret o stałym rozmieszczeniu rosyjskich jednostek w Czeczenii. W tej sytuacji we wrześniu 1995 r. NATO zaproponowała Rosji i Ukrainie „przerysowanie mapy” (mapa nie stanowi integralnej części Traktatu) i usunięcie kilku obwodów z południowej i północnej części flanki, czemu towarzyszyłyby dodatkowe środki weryfikacyjne, więcej informacji i ograniczeń w zakresie rozmieszczenia broni. Moskwa wystąpiła z kontrpropozycją domagającą się innego, znacznie większego okrojenia flanki zarówno na północy, jak i na południu. Dla zachowania twarzy, w momencie zakończenia procesu

<sup>4</sup> Por. rozdziały nt. kontroli broni konwencjonalnej w „SIPRI Yearbook”, 1994–1996.

redukcyjnego w listopadzie 1995 r., uznano, że Rosja pozostaje w „technicznej” sprzeczności z postanowieniami Traktatu w sprawie flanki.

Sprawą tą zajęto się na Konferencji Przeglądowej CFE w maju 1996 r.<sup>5</sup> W jej efekcie uzgodniono zmniejszenie obszaru flanki w przypadku Rosji i Ukrainy, wyłączając z niej kilka obwodów: pskowski (północna Rosja), wołgogradzki, astrachański, część rostowskiego i mały fragment kraju krasnodarskiego (południowa Rosja) oraz odeski (zachodnia Ukraina). Pułapy broni w zmniejszonej strefie flankowej nie zostały zmienione, natomiast była flanką otrzymała nowe, wyższe limity. Rosja zgodziła się zamrozić swój stan uzbrojenia na poziomie z maja 1996 r., dopóki nie wejdą w życie nowe limity w maju 1999 r. Wówczas będzie musiała mieć około 100 czołgów, 700 BWO i 22 sztuki ciężkiej artylerii mniej. Ponadto do tego czasu zostanie zbadana kwestia broni zmagazynowanej w specjalnych miejscach składowania z celem rozmieszczenia jej w jednostkach czynnych. Rosja uzyskała również potwierdzenie prawa do tymczasowego rozmieszczenia czołgów, BWO i artylerii na i poza swoim terytorium oraz realokacji bieżących kwot tych kategorii broni na podstawie Traktatu Taszkienckiego z 1992 r. „w drodze swobodnych rokowań i przy pełnym poszanowaniu suwerenności zainteresowanych państw–stron” (na co nalegał Azerbejdżan nie wyrażający zgody na postulaty Rosji w sprawie rozmieszczenia rosyjskiej broni i sprzętu wojskowego). W zamian Rosja i Ukraina zgodziły się na częstsze udzielanie informacji dotyczącej byłej flanki oraz na bardziej wnikliwy reżim weryfikacji na terytoriach wyłączonych z niej. Rosja zgodziła się także na sublimity na BWO w wyłączonych obwodach. Z powodu opóźnienia w procesie ratyfikacji lub zatwierdzenia przez państwa porozumienia flankowego, który miał się zakończyć 15 grudnia 1996 r., uzgodniono przedłużenie terminu do 15 maja 1997 r.

Porozumienie w sprawie flanki wzbudziło zaniepokojenie państw bałtyckich. Kraje te nie są obecnie stronami Traktatu, co uniemożliwiło im wpływ na uzgodnienie dodatkowej liczby 420 BWO, które Rosja może rozmieścić w obwodzie pskowskim. Znajdując się w kleszczach koncentracji wojsk w obwodzie kaliningradzkim i zwiększonej obecności wojskowej w obwodzie pskowskim, nie mogły one nie odczuć, że ich wojskowe bezpieczeństwo uległo dalszemu pogorszeniu. Również niektóre państwa–strony bezpośrednio zainteresowane (Ukraina, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia) dość ostro krytykują ustalenia porozumienia, będące jakoby ze szkodą dla ich interesów bezpieczeństwa.

---

<sup>5</sup> 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.



## ADAPTACJA TRAKTATU CFE

W 1996 r. sprawa „modernizacji”, czyli adaptowania Traktatu do jakościowo zmienionej sytuacji w Europie wysunęła się na plan pierwszy. Rozpad jednego z bloków, perspektywa zbliżenia się NATO do granic Rosji postawiły pod znakiem zapytania wiele przesłanek zimnowojennych, które legły u podstaw reżimu CFE (struktura blokowa, uwaga na koncentracji wojskowej w Europie Środkowej, system strefowy, łącznie z flanką, ograniczone członkostwo).

Wprawdzie Rosja proponowała zmiany lub nawet renegecje Traktatu już wcześniej, ale ewolucja kwestii rozszerzenia Sojuszu Atlantyckiego na wschód, szczególnie od wiosny 1996 r., zintensyfikowała dialog na temat przyszłości reżimu CFE. Aż do początku 1997 r. Rosja unikała bezpośredniego łącenia spraw rewizji Traktatu i ekspansji NATO, jakkolwiek ta ostatnia kwestia w decydującej mierze wpływała na kierunek i zakres proponowanych przez Moskwę zmian. Państwa zachodnie, niechętne rewizji<sup>6</sup>, zostały jednak zmuszone do zajęcia się sprawą uaktualnienia Traktatu w konsekwencji postępów w realizacji planów rozszerzenia.

Propozycje w sprawie aktualizacji Traktatu przedstawione w 1996 r. przez różne grupy państw wychodziły z różnych przesłanek. Dwie rosyjskie inicjatywy (z kwietnia i października – ta ostatnia wspólna z Białorusią) zaprezentowały szeroko zakrojony, dobrze przemyślany program dla reżimu zbrojeń konwencjonalnych, wykraczający poza CFE. Główne punkty stanowiska rosyjskiego to: rewizja struktury grupowej w kierunku ustanowienia narodowych pułapów i wypracowania mechanizmu ich modyfikacji; ograniczenia liczbowe i dostosowanie ich do poziomów wystarczalności dla każdego państwa; rewizja regionalnych limitów; zamrożenie arsenałów broni państw lub grup państw na poziomie, jaki istniał w chwili zakończenia redukcji CFE, niestacjonowanie wojsk i broni na obcym terytorium oraz niezwiększanie tych sił powyżej poziomów istniejących 17 listopada 1995 r.; „przystosowanie” Traktatu do sytuacji kryzysowych i konfliktowych, w tym użycia sił zbrojnych w operacjach pokojowych; akces innych państw OBWE do CFE; włączenie nowych kategorii broni i sprzętu; umocnienie weryfikacji i wymiany informacji.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej zaprezentowały swe „pierwsze przemyślenia” na ten temat we wrześniu 1996 r., kładąc nacisk na zachowanie integralności Traktatu, interesy bezpieczeństwa poszczególnych państw i ich prawo do wyboru lub zmiany porozumień bądź gwarancji bezpieczeństwa, eliminację lokalnej koncentracji sił zbrojnych oraz prezentując listę kwestii,

<sup>6</sup> W *Studium o rozszerzeniu NATO* stwierdza się, że „możliwe implikacje rozszerzenia NATO dla CFE będzie można ocenić dopiero wtedy, gdy nastąpi faktyczne rozszerzenie. Ponieważ nadal brak decyzji co do czasu i zakresu rozszerzenia NATO, wyciąganie jakichkolwiek wniosków na tym etapie byłoby przedwczesne” (§ 21).

które mogłyby stać się przedmiotem dyskusji. Sugestie tej grupy państw wywarły pewien wpływ na kształt propozycji Sojuszu.

NATO ogłosiła 8 października, że jest gotowa przystąpić do rokowań w sprawie równowagi w dziedzinie broni konwencjonalnej w 1997 r. i zaproponowała „środki i adaptacje” w tym zakresie. Sojusz wyraźnie nie chciał krępować sobie rąk zbyt precyzyjnym mandatem. Wynikało to również z braku porozumienia między jego członkami w sprawie priorytetów zachodniego przymierza. NATO przedłożyła własne zasady procesu adaptacyjnego: konieczność zachowania integralności Traktatu, selektywność (przeciwstawioną koncepcji renegocjacji), zwiększone bezpieczeństwo i swoboda każdego państwa do wyboru kroków lub gwarancji w zakresie własnego bezpieczeństwa oraz niekolidowanie z trwającym procesem realizacji Traktatu. Lista kwestii do podjęcia, proponowana przez Sojusz, obejmowała przegląd struktury grupowej z zachowaniem zasady strefowości, więcej weryfikacji i informacji oraz ewentualne dobrowolne przystąpienie do reżimu innych państw nie będących stronami. Sojusz opowiedział się natomiast za zachowaniem wszystkich istniejących kategorii i typów sprzętu i przeciwstawił się wzrostowi bieżących limitów lub zmniejszeniu obszaru stosowania Traktatu. Nie zgodził się również na poruszanie kwestii spoza zakresu CFE w ramach procesu adaptacyjnego.

Jednym z głównych postanowień szczytu lizbońskiego OBWE w grudniu 1996 r. było uzgodnienie ram przyszłych rokowań CFE, a mianowicie: głównych celów, zasad, zakresu oraz innych warunków proceduralnych. Strony zadeklarowały całkowite wypełnienie zobowiązań w zakresie kontroli zbrojeń i przyjęcie konkretnych adaptacji przy zachowaniu integralności Traktatu oraz zapewnieniu, że proces adaptacyjny nie naruszy interesów bezpieczeństwa stron CFE lub jakiegokolwiek innego państwa OBWE. Środki i adaptacje, jakie zostaną uzgodnione, przewidują zachowanie wszystkich kategorii uzbrojenia bez zwiększania ich liczby ogółem, całego zakresu i szczegółów reżimu informacji i weryfikacji oraz obszaru zastosowania. Strony rozpatrzą: sprawę rozwoju struktury grupowej; funkcjonowanie systemów ograniczeń (łącznie z systemem maksymalnych pułapów posiadanego uzbrojenia i w związku z tym rozwoju mechanizmów ich redystrybucji oraz postanowieniami o regionalnych i całościowych ograniczeniach liczbowych uzbrojenia w celu uniknięcia destabilizacyjnych akumulacji broni przy zachowaniu zasady ograniczeń strefowych); kwestię stacjonowania sił; postanowienia o weryfikacji, notyfikacji i wymianie informacji, a także o składowanym sprzęcie. Rozważone zostaną również sprawy przystąpienia innych państw do Traktatu, jego funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych oraz użycia sił państw w operacjach pokojowych pod egidą ONZ lub OBWE. Strony zajmą się kwestiami nowych rodzajów lub rozszerzonej definicji kategorii

konwencjonalnego uzbrojenia lub sprzętu oraz postanowieniami o tymczasowej dyslokacji uzbrojenia.

20 lutego 1997 r. kraje NATO przedstawiły na rokowaniach w Wiedniu swoją koncepcję adaptacji Traktatu. Jej główne przesłanki to likwidacja struktury grupowej (blokowej), niezwiększanie liczebności broni i sprzętu w strefie stosowania, zapobieżenie destabilizacyjnej kumulacji sił w różnych regionach, a także eliminacja systemu stref wynikających z byłego blokowego podziału Europy, z wyjątkiem flanki, w sprawie której zawarto osobne porozumienie w maju 1996 r. W to miejsce proponowane są dwa rodzaje pułapów: narodowe, obejmujące całość sprzętu w pięciu kategoriach broni w strefie Traktatu, oraz terytorialne, obejmujące trzy kategorie wyposażenia lądowego (czołgi, BWO i artyleria) i składające się z komponentu narodowego i stacjonowanego sprzętu dozwolonego na terytorium lub terytoriach każdego państwa-strony. Pułapy terytorialne zostaną ustalone dla każdej jednostki terytorialnej. Strefa flankowa zachowa pułapy i określone zobowiązania zgodnie z porozumieniem majowym. Sojusz przyrzekł, że wielkość sił lądowych ogółem jego 16 członków będzie na mocy zaadaptowanego Traktatu wynosiła znacznie poniżej obecnego pułapu grupowego. Innym ukłonem w stronę Rosji są propozycje w sprawie składowanego sprzętu; istnieje możliwość eliminacji 4/5 tego rodzaju sprzętu i włączenie reszty do jednostek służby czynnej. Miałaby istnieć swoboda przemieszczania uzbrojenia między państwami za zgodą obu zainteresowanych stron i za pomocą konsultacyjnego mechanizmu rewizji pułapów narodowych i terytorialnych (i to także nie dotyczyłoby strefy flankowej). Państwo mogłoby przekroczyć swe ograniczenia terytorialne w wypadku ćwiczeń wojskowych, operacji pokojowych lub w poważnych sytuacjach uzasadniających tymczasową dyslokację. Z punktu widzenia Polski (a także jej sąsiadów) szczególnie ważna jest propozycja utworzenia specjalnej „strefy stabilizacji”, składającej się z państw Grupy Wyszehradzkiej oraz obwodu kaliningradzkiego, Białorusi i części Ukrainy pozostającej poza strefą flankową. W tej strefie do 2001 r. terytorialne pułapy w lądowych kategoriach broni nie mogłyby przewyższyć obecnych maksymalnych narodowych limitów uzbrojenia. Towarzyszyłyby temu dodatkowe informacje dotyczące stacjonowanych wojsk i tymczasowych dyslokacji oraz dodatkowe inspekcje. W ten sposób Sojusz chciałby załatwić sporną kwestię postulowanego przez Rosję zakazu stacjonowania obcych wojsk na terytoriach nowych członków.

Strony CFE złożą sprawozdanie o postępie rokowań podczas spotkania ministerialnego w Kopenhadze pod koniec 1997 r. W czasie rokowań państwa zobowiązane są do „powściągliwości” zwłaszcza w odniesieniu do pułapów i rozmieszczania sił, aby nie umniejszyć bezpieczeństwa żadnej ze stron.

## PRZYMIARKA W SUBREGIONIE: BYŁA JUGOSŁAWIA

Porozumienie pokojowe z Dayton (Aneks 1-B: Porozumienie o stabilizacji regionalnej) z listopada/grudnia 1995 r. powierzyło OBWE zadanie udzielenia pomocy pięciu byłym stronom konfliktu (trzy strony w Bośni oraz Chorwacja, Serbia i Czarnogóra) w osiągnięciu porozumienia o liczbowych ograniczeniach ciężkiej broni. Od samego początku rokowania napotykały liczne przeszkody (zbieranie danych, zaniżanie stanów posiadania, spory wokół weryfikacji i wymiany informacji, status Serbów bośniackich w rokowaniach). W tej sytuacji strony były wspomagane od końca lutego przez Wspólną Komisję Konsultacyjną. W marcu 1996 r. Stany Zjednoczone i Turcja zorganizowały konferencję w Ankarze w sprawie „szkolenia i wyposażenia” (z celem dozbrojenia) wojsk Federacji Bośni i stworzenia równowagi wojskowej. Spotkało się to z gwałtownymi protestami Europy Zachodniej, która uważa, że dozbrojenie przyspieszy raczej wyścig zbrojeń, niż zmniejszy ryzyko konfrontacji militarnej w subregionie.

14 czerwca 1996 r. we Florencji podpisano Porozumienie w sprawie subregionalnej kontroli zbrojeń<sup>7</sup>, które weszło w życie w tym samym dniu. Porozumienie jest bezterminowe i dopiero po 42 miesiącach którakolwiek ze stron może je wypowiedzieć.

Porozumienie było wzorowane na Traktacie CFE i ustanowiło ograniczenia liczbowe dla pięciu kategorii uzbrojenia: czołgów, BWO, artylerii kalibru 75

Tabela 4. Pułapy personelu wojskowego w byłej Jugosławii

Strona	Jugosławia	Chorwacja	BiH	Federacja BiH	Republika Serbska
Stan personelu wojskowego	124 339	65 000	60 000	55 000	56 000

Źródło: Na podstawie oświadczeń stron Porozumienia Florenckiego – *Agreement on Sub-Regional Arms Control*, 14 czerwca 1996 r.

mm i powyżej, lotnictwa bojowego i śmigłowców uderzeniowych w proporcji 5:2:2 dla Serbii, Bośni i Hercegowiny i Chorwacji oraz 2:1 dla bośniackich stron: Federacji Bośni i Hercegowiny i Republiki Serbskiej. Porozumienie przewiduje konkretne metody redukowania uzbrojenia (tab. 5). Redukcje mają być zrealizowane w dwóch etapach i zakończone w ciągu 16 miesięcy po 1 lipca 1996 r., czyli do 1 listopada 1997 r. Do 1 stycznia 1997 r. (koniec fazy I) każda ze stron miała wykonać 40% swych zobowiązań redukcyjnych

<sup>7</sup> *Agreement on Sub-Regional Arms Control*, 14 June 1996 – dok. INF/98/96, 18 czerwca 1996 r.

w kategoriach artylerii, lotnictwa i helikopterów oraz 20% w zakresie czołgów i BWO. Proces redukcyjny podlega wnikliwej weryfikacji. Osobisty przedstawiciel urzędującego przewodniczącego OBWE, który będzie przewodniczącym Subregionalnej Komisji Konsultacyjnej (ciała nadzorującego implementację) do końca 1997 r., ma zapewnić bezstronność w nadzorowaniu implementacji. Ponadto strony Porozumienia w politycznych oświadczeniach dobrowolnie uzgodniły ograniczenie swych stanów personelu wojskowego; wskutek braku zaufania i niechęci do połączenia swych sił zbrojnych, suma pułapów ogłoszonych przez Federację i Republikę Serbską nie odpowiada ogólnemu stanowi sił dla Bośni i Hercegowiny (tab. 4).

Tabela 5. Metody redukcji uzbrojenia na mocy Porozumienia Florenckiego

Metoda redukcji	Czołgi	BWO	Artyleria	Samoloty bojowe	Śmigłowce uderzeniowe
Zniszczenie	o	o	o	o	o
Wypadki <sup>1</sup>	o	o	o	o	o
Konwersja <sup>2</sup>	o	o	×	×	×
Stała ekspozycja <sup>3</sup>	o	o	o	o	o
Cele naziemne <sup>4</sup>	o	o	o <sup>a</sup>	×	×
Instruktaż <sup>5</sup>	×	×	×	o	o
Reklasyfikacja <sup>6</sup>	×	×	×	o <sup>b</sup>	×
Eksport <sup>7</sup>	o	o	o	o	o
Wycofanie ze stanu <sup>8</sup>	o	o	o	o	o

o – dozwolona; × – niedozwolona

**Uwaga:** Procenty dotyczą pułapów uzbrojenia – <sup>1</sup> nie więcej niż 1,5%; <sup>2</sup> dla czołgów – 5,7% lub 150 sztuk, w zależności od tego, która liczba jest większa; dla BWO – 15% lub 150 sztuk; <sup>3</sup> nie więcej niż 8 sztuk każdej kategorii; <sup>4</sup> nie więcej niż 2,5% pułapu czołgów i BWO i nie więcej niż 50 sztuk samobieżnej artylerii; <sup>5</sup> nie więcej niż 5% każdej kategorii; <sup>6</sup> nie więcej niż 50 konkretnych typów lotnictwa; <sup>7</sup> nie więcej niż 25% ogółu zobowiązań redukcyjnych w czasie pojedynczej fazy redukcyjnej; <sup>8</sup> 1% lub 100 sztuk, z czego nie więcej niż 75 czołgów, BWO i środków artyleryjskich i nie więcej niż 25 śmigłowców i samolotów.

<sup>a</sup> Wyłącznie artyleria samobieżna.

<sup>b</sup> Wyłącznie konkretne modele lub wersje samolotów szkolno-treningowych zdolnych do działań bojowych (G-4 GALEB; MiG-21U; NJ-22; J-21).

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie Porozumienia Florenckiego i załączonych do niego protokołów.

Tabela 6. Implementacja Porozumienia Florenckiego w 1996 r. – I faza redukcji

Wyszczególnienie	Jugosławia	Chorwacja	BiH	Federacja BiH	Republika Serbska	Ogółem
<b>Czołgi</b>						
Stan uzbrojenia	1 562	284	–	130	531	
Wyjątki	–	–	–	24	344	
Pułapy	1 025	410	410	273	137	
Zobowiązania redukcyjne	537	–	–	–	394	
Zobowiązania redukcyjne I fazy	107	–	–	–	79	186
<b>Redukcje I fazy</b>	<b>239</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>13</b>	<b>252</b>
<b>BWO</b>						
Stan uzbrojenia	1 099	161	–	85	257	
Wyjątki	152	17	–	24	141	
Pułapy	850	340	340	227	113	
Zobowiązania redukcyjne	97	–	–	–	144	
Zobowiązania redukcyjne I fazy	39	–	–	–	21	60
<b>Redukcje I fazy</b>	<b>15</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>2</b>	<b>17</b>
<b>Artyleria</b>						
Stan uzbrojenia	4 998	2 184	–	2 940	1 355	
Wyjątki	170	–	–	377 <sup>a</sup>	880	
Pułapy	3 750	1 500	1 500	1 000	500	
Zobowiązania redukcyjne	1 248	684	–	1 940	855	
Zobowiązania redukcyjne I fazy	449	274	–	776	342	1 841
<b>Redukcje I fazy</b>	<b>390</b>	<b>297</b>	<b>–</b>	<b>746</b>	<b>30</b>	<b>1 463</b>
<b>Samoloty</b>						
Stan uzbrojenia	230	27	–	–	18	
Wyjątki	–	–	–	–	–	
Pułapy	155	62	62	41	21	
Zobowiązania redukcyjne	75	–	–	–	–	
Zobowiązania redukcyjne I fazy	30	–	–	–	–	30
<b>Redukcje I fazy</b>	<b>18</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>18</b>
<b>Śmigłowce</b>						
Stan uzbrojenia	56	4	–	–	7	
Wyjątki	–	–	–	–	–	
Pułapy	53	21	21	14	7	
Zobowiązania redukcyjne	3	–	–	–	–	
Zobowiązania redukcyjne I fazy	1	–	–	–	–	1
<b>Redukcje I fazy</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
Zobowiązania redukcyjne I fazy	626	297	–	776	442	2 118
<b>Redukcje I fazy</b>	<b>662</b>	<b>297</b>	<b>–</b>	<b>746</b>	<b>45</b>	<b>1 750</b>

<sup>a</sup> Strona chorwacka zadeklarowała wyjątek w wysokości 197 sztuk artylerii.

Źródło: Szacunki oparte na Arms Control Reporter 1996, s. 402.B.347 i 402.B.355–6.

## ŁATWIEJ USTALIĆ NIŻ WYKONAĆ

Specyfiką Porozumienia Florenckiego jest to, że strony konfliktu zostały zmuszone przez społeczność międzynarodową do zawarcia i wykonywania porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń. W marcu 1996 r. zostało zniesione embargo na broń lżejszego kalibru, a po podpisaniu porozumienia o kontroli zbrojeń, 18 czerwca ONZ formalnie zniosła embargo na dostawy broni ciężkiej do byłej Jugosławii. W tym czasie oceniano, że armia jugosłowiańska (Serbia i Czarnogóra) będzie musiała zlikwidować czwartą część swego stanu posiadania broni ciężkiej, a Serbowie bośniaccy powinni wyeliminować ponad 400 czołgów i ponad 1000 sztuk ciężkiej artylerii. 9 lipca rząd amerykański przedstawił plan szkolenia i wyposażenia armii Federacji Bośni i Hercegowiny, przewidujący m.in. dostawę 45 czołgów M-60 i 80 transporterów opancerzonych M-113 oraz 15 (nieuderzeniowych) helikopterów, 46 100 karabinów M-16, 1000 sztuk broni maszynowej i 840 lekkiej broni przeciwczołgowej wartości 100 mln dol.

W zamierzeniu jego inicjatorów plan ma przyczynić się do utworzenia pojedynczego ministerstwa obrony i wspólnego dowództwa Federacji, przekształcenia sił Federacji na wzór zachodni, zintegrowania podarowanego uzbrojenia ze strukturą jej sił, zredukowania destabilizujących wpływów obcych, kontynuacji wypełniania postanowień z Dayton i umożliwienia wycofania IFOR/SFOR w dogodnym czasie. Program ten jest niezmiennie ostro krytykowany przez państwa zachodnioeuropejskie jako potencjalnie przynoszący skutki odwrotne od zamierzonych.

Realizacja Porozumienia odbywa się w warunkach nie zaleczonych ran po niedawnej wojnie, w środowisku, w którym trudno o stabilizację, pojednanie i jakąś miarę zaufania. W sierpniu 1996 r. rozpoczęły się inspekcje na terytoriach stron. Mnożyły się doniesienia o niezgodności podanych stanów posiadania z faktycznymi stanami, kilku ekipom inspekcyjnym odmówiono dostępu do obiektów inspekcji. W październiku niedotrzymywanie bądź interpretowanie w zły wizerze postanowień Porozumienia Florenckiego stało się sprawą publiczną. Ujawniono jaskrawe różnice między zadeklarowanymi liczbami a rzeczywistym stanem wyposażenia, szczególnie Serbów bośniackich. Ci ostatni, aby uniknąć zniszczenia 1250 sztuk ciężkiej broni zaklasyfikowali je na mocy art. III Porozumienia (wyjątki przeznaczone na cele badawczo-rozwojowe – B+R, obiekty historyczne, eksport, będące w trakcie produkcji lub wyłączane ze stanów itp.) jako towar eksportowy (były to tak stare typy, że trudno byłoby znaleźć na nie nabywcę) lub do celów B+R. NATO oskarżyła Republikę Serbską o posiadanie 2500–3000 sztuk artylerii (szczególnie przydatnej w górskich warunkach Bałkanów) – dwukrotnie więcej niż zadeklarowany stan. Także Chorwacja i Federacja nie były bez winy – ta

pierwsza posiadała 500 sztuk artylerii więcej niż zgłosiła; druga zaś musiała przyznać, że posiada o 1000 sztuk broni (głównie artylerii) więcej niż zadeklarowała. Dyplomacja zachodnia i IFOR w ciągu pierwszych sześciu miesięcy implementacji Porozumienia niejednokrotnie były zmuszone interweniować za pomocą różnych instrumentów perswazji i przymusu w celu realizacji przez strony zobowiązań w zakresie redukcji. Pod koniec roku, i zarazem I fazy redukcji, londyńska Konferencja Pokojowa w sprawie implementacji odnotowała pewien postęp w realizacji Porozumienia, zwróciła jednak uwagę na opóźnienia w wykonaniu planu inspekcji i redukcji I fazy, w tym niepełną notyfikację stanów uzbrojenia. Do 1 stycznia 1997 r. program redukcji został w zasadzie wykonany (jeśli uwzględnić manipulacje Republiki Serbskiej w metodach kalkulacji), zredukowano też prawie 1700 spośród ogółem 5500–6000 sztuk ciężkiej broni, która ma być zniszczona lub w inny sposób usunięta w wyniku realizacji Porozumienia. Pewien postęp osiągnięto w kwestii ograniczenia nadużyć w interpretacji art. III: tzw. reguła 5% (stanu uzbrojenia ogółem) ma umożliwić ponowne przeliczenie zobowiązań redukcyjnych i dostarczenie właściwych danych, zwłaszcza przez Serbów bośniackich. Tymczasem Federacja i Republika Serbska zrewidowały w górę bądź notyfikowały nowe liczby sprzętu podlegającego wyłączeniu. Problem podziału zobowiązań redukcyjnych między Muzułmanów i Chorwatów w ramach Federacji nadal pozostaje nie rozwiązany. Generalnie jednak proces implementacji postępuję i kolejne trudności są stopniowo pokonywane.

Porozumienie z Dayton przewidywało także rokowania na temat równowagi regionalnej w i wokół byłej Jugosławii. Na szczycie OBWE w Lizbonie w grudniu 1996 r. ustalono, że negocjacje te będą mogły się rozpocząć jedynie wtedy, gdy będzie to uzasadnione postępowaniem w subregionalnej implementacji kontroli zbrojeń.

## **BUDOWANIE ZAUFANIA I BEZPIECZEŃSTWA NA OBSZARZE OBWE**

Reżim środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (CSBM) w Europie jest unikatowy zarówno pod względem otwartości, przejrzystości i głębokości, weryfikowalności i różnorodności kontaktów, jak też stopnia obowiązywania w strefie OBWE. Zapoczątkowany w czasie KBWE, przeszedł ewolucję znaczoną kolejnymi Dokumentami (Sztokholmski 1986 r. i Wiedeńskie z lat 1990, 1992 i 1994; ten ostatni uzupełniony w latach 1995–1996), które rozbudowywały i wzbogacały system tych środków. Nie sposób przecenić ich znaczenia dla bezpieczeństwa i stabilności, szczególnie w Europie. Charakter CSBM zmienił się wraz z końcem zimnej wojny: o ile przedtem miały zmniejszać ryzyko nagłej napaści i osłabiać podejrzliwość między dwoma blokami wojskowymi, o tyle w okresie pozimnowojennym ich rolą ma być



wspomaganie budowy systemu kooperatywnego bezpieczeństwa na obszarze OBWE. Nie wchodząc w szczegółową analizę miejsca i roli CSBM, można pokusić się o sformułowanie tezy, że tradycyjne, klasyczne środki budowy zaufania i bezpieczeństwa zapewniają niezbędną miarę przejrzystości działalności militarnej, poczucia bezpieczeństwa i stabilizację stosunków wojskowych dzięki szerokiemu strumieniowi informacji, obserwacji, przeglądowi implementacji i weryfikacji, podczas gdy nowe środki miałyby zastosowanie w obliczu nowych zagrożeń i wyzwań odnoszących się do kryzysów i konfliktów lokalnych. Zadaniem dla społeczności międzynarodowej jest zarówno opracowanie i usystematyzowanie tych nowych środków, jak i zharmonizowanie ich z przedsięwzięciami typu wiedeńskiego.

W latach dziewięćdziesiątych CSBM były rozbudowywane, eliminując deficyt, jaki pozostał z poprzedniego okresu. Jednocześnie dawało się odczuć ich coraz słabsze przystosowanie do nowych warunków. Głównym zarzutem jest to, że zostały one skonstruowane w sytuacji o wysokim stopniu stabilności, „dobrej pogody”. Gdy na obrzeżach Europy szaleją małe lokalne wojny i konflikty, środki te powinny mieć zastosowanie „na każdą pogodę” [all-weather]; niestety nadal łatwiej jest to powiedzieć niż zrealizować. Pewną odmianą takich przedsięwzięć są środki stabilizacyjne, mające na celu zmniejszenie napięcia i zapobieżenie wybuchowi walk w sytuacjach kryzysowych na szczeblu lokalnym i subregionalnym. Nie są one w szczególności usystematyzowane („à la carte”) ani nie stanowią jakiegoś całościowego zestawu. Celem jest łączenie ich z operacjami pokojowymi lub misjami OBWE; wymagają one uprzedniej zgody lub poparcia stron kryzysu. Dokument Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa KBWE z 1993 r. dotyczący tych środków prezentuje cztery typy przedsięwzięć: środki w zakresie przejrzystości, powściągliwości, umacniania zaufania oraz nadzorowania stosowania się do uzgodnień i ich oceny. Niestety środki te w zasadzie (z jednym wyjątkiem) nie były dotychczas stosowane.

Innym zarzutem jest niedostateczne uczestnictwo w wykonywaniu postanowień Dokumentu Wiedeńskiego: zwłaszcza niektóre nowe państwa poradzieckie mają trudności w wypełnianiu obowiązku składania wymaganych notyfikacji, uczestnictwie w inspekcjach, wizytach, kontaktach i innych kooperatywnych mechanizmach, a także uczestnictwie w sieci łączności państw OBWE. Organizacja podejmuje działania w celu zachęcenia tych państw do utrwalenia *acquis* OBWE i pełnego włączenia się w realizację Dokumentu Wiedeńskiego. Interesującym zjawiskiem jest, że pewne postanowienia dotyczące CSBM, wydawałoby się bardzo pożądane, są bardzo rzadko stosowane, np. mechanizm zmniejszenia ryzyka związanego z nietypowymi działaniami wojskowymi czy niebezpiecznymi incydentami [risk-reduction].

Innym aspektem jest zmniejszająca się liczba notyfikacji manewrów (por. tab. 7), środek bardzo znaczący w okresie zimnej wojny. Świadczy to o tym, że te postanowienia nie odpowiadają już potrzebom bezpieczeństwa w dzisiejszej Europie. W tym świetle proponuje się albo obniżenie parametrów notyfikacji (propozycja niechętnie widziana przez wiele państw), albo zwiększenie liczby i poprawę warunków inspekcji i wizyt oceniających [evaluation visits] w celu zmniejszenia tzw. luki przejrzystości i zaufania.

Tabela 7. Liczba corocznych notyfikowanych ćwiczeń wojskowych przeprowadzonych w latach 1987–1996

Wyszczególnienie	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>a</sup>
NATO	15	15	10	4	4	6	4	5	5	2	4
UW/były UW	25	21	13	5	0	0	0	0	0	0	0
Kraje neutralne i niezaangażowane	2	3	3	3	1	0	1	2	0	1	0
<b>Ogółem</b>	<b>42</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

<sup>a</sup> planowane

Źródło: Na podstawie „SIPRI Yearbook” za lata 1988–1997.

Również od kilku lat, w trakcie corocznych spotkań dotyczących oceny implementacji Dokumentu Wiedeńskiego, dyskutuje się o rozwinięciu podejścia (sub)regionalnego. Budzi to jednak kontrowersje między państwami, które dostrzegają nowe możliwości w takim podejściu, a tymi, które domagają się jako remedium pełnej realizacji Dokumentu.

Nie ma zgodności wśród państw uczestniczących co do tego, jakie środki i usprawnienia mogłyby ulepszyć implementację. Niektóre uważają, że pewne wybrane środki o ograniczonym przedmiotowo i proceduralnie charakterze wystarczą, inne postulują bardziej zasadnicze kroki, łącznie z przyjęciem nowego Dokumentu. Szczyt lizboński załączył do swoich aneksów listę sugestii zgłoszonych przez niektóre państwa w sprawie CSBM: np. objęcie przez nie operacji morskich, sił paramilitarnych i bezpieczeństwa wewnętrznego, współpracy w dziedzinie konwersji zbrojeń, dyslokacji sił zbrojnych na obcych terytoriach, regularnych seminariów nt. doktryn wojskowych, „Białej Księgi OBWE” na tematy obronne, rozwój weryfikacji, przejrzystości, jednostronne deklaracje pułapów wojskowych itp.

Generalnie, specyfika i dynamika zmian w zakresie bezpieczeństwa w kontekście euroatlantyckim nie sprzyjały dotąd śmielszym przemianom, pozostawiając szczupłe pole dla doraźnych kroków i tymczasowych dostosowań. Czynnikiem, który w pewnym stopniu wpływa hamująco na postęp prac nad CSBM są obecnie rokowania w sprawie modernizacji Traktatu CFE. Wynik tych negocjacji będzie stanowić bodziec do harmonizacji i adaptacji CSBM do bieżącej sytuacji na obszarze OBWE.

## BAŁKANY: CSBM W ŚRODOWISKU OGRANICZONEGO ZAUFANIA

W następstwie wojny w byłej Jugosławii przewidziano także subregionalne porozumienie o CSBM dla Bośni i Hercegowiny, które zostało uzgodnione przez rząd bośniacki oraz jej jednostki terytorialne [entities]: Federację Bośni i Hercegowiny oraz Republikę Serbską 26 stycznia 1996 r. Podstawą porozumienia o subregionalnej kontroli zbrojeń w byłej Jugosławii był Traktat CFE, natomiast porozumienie bośniackie w sprawie CSBM wzorowane było na Dokumencie Wiedeńskim. Oprócz CSBM typu wiedeńskiego o parametrach dostosowanych do kontekstu subregionalnego (np. działalność wojskowa obejmująca 1500 żołnierzy lub 25 czołgów, 40 BWO, 40 środków artyleryjskich, 3 samoloty bojowe lub 5 śmigłowców uderzeniowych i powyżej podlega notyfikacji) przewidziane są dodatkowe restrykcje lub środki: ograniczenie dyslokacji wojsk i ćwiczeń na pewnych obszarach geograficznych (nie wolno przeprowadzać ani uczestniczyć w notyfikowanych operacjach wojskowych w obrębie 10 km: od granicy międzynarodowej; po obu stronach tzw. między-jednostkowej linii granicznej między Federacją a Republiką Serbską; od granic Gorazde, Brčka i tzw. Korytarza Posawińskiego oraz na terytorium przekazanego przez jedną jednostkę terytorialną drugiej), niewprowadzanie obcych sił na terytorium Bośni i Hercegowiny, wycofanie sił i ciężkiego uzbrojenia do kwater wojskowych i koszar lub innych oznaczonych miejsc, restrykcje w rozmieszczeniu ciężkiej broni, notyfikację rozformowywania specjalnych grup operacyjnych i uzbrojonych ugrupowań cywilnych, a także informacje na temat miejsc produkcji oraz nadzorowanie zakładów produkcji broni.

Budowanie zaufania wojskowego nie jest operacją li tylko proceduralno-techniczną. Implementacja porozumienia CSBM w Bośni postępuje w środowisku, które dopiero co wyszło z wieloletniego krwawego konfliktu zbrojnego. Strony nie posiadały przedtem doświadczenia w zakresie CSBM i kontroli zbrojeń, a przyjęły ten reżim pod znaczną presją zewnętrzną. Proces budowania zaufania odbywa się nie między państwami, ale jednostkami składowymi, z udziałem państwa, do którego one należą. Wymaga to przełamania istotnych barier psychologicznych w dość krótkim czasie. Ponadto kontrola zbrojeń i budowanie zaufania przebiegają jednocześnie, co również tłumaczy częściowo trudności i wolny postęp. Nadal niektórzy przywódcy polityczni i wojskowi stron nie wykluczają opcji użycia siły militarnej do osiągnięcia celów politycznych lub postrzegają ją jako jedyną i najważniejszą gwarancję bezpieczeństwa i nieczęsto dostrzegają swój interes w pełnej realizacji zobowiązań. Polityczne procesy towarzyszące implementacji porozumienia o CSBM przebiegają także wolno, w nierównym tempie i z przerwami. Stąd przedstawiciel przewodniczącego OBWE, ambasador Márton Krasznai był w pierwszym roku implementacji w istotnej mierze

zaabsorbowany neutralizowaniem negatywnego wpływu wydarzeń politycznych oraz zakusów, by wykorzystać porozumienie do celów politycznych. Zdobywanie doświadczenia i postępy w wykształcaniu nawyku myślenia w kategoriach współpracy, a nie konfrontacji oraz istnienie silnej politycznej woli stron, a także konsekwentna realizacja porozumienia w powiązaniu z powodzeniem na innych obszarach wojskowej i cywilnej implementacji (SFOR, demokratyzacja, odbudowa gospodarcza, wprowadzanie kontroli cywilnej nad wojskiem itp.) zadecydują o przyszłym sukcesie porozumienia<sup>8</sup>.

Lata dziewięćdziesiąte to także okres podejmowania działań zmierzających do umacniania zaufania wojskowego na szczeblu dwustronnym. W okresie 1992–1993 Bułgaria zawarła porozumienie z Turcją (tzw. dokument z Edirne) i Grecją (dokument ateński), które przewidują stosowanie CSBM na obszarach przygranicznych (notyfikacje, zapraszanie obserwatorów, wymiana informacji). Dokument Wiedeński 1994 zachęcił państwa do podejmowania dodatkowych wysiłków na szczeblu subregionalnym w celu zwiększenia przejrzystości i zaufania, łącznie z zawiadamianiem o działaniach przeprowadzanych poniżej progów notyfikacji lub w pobliżu granic, obserwacji ćwiczeń nie podlegających notyfikacji itp. W grudniu 1995 r. Bułgaria i Rumunia podpisały tzw. dokument o wzajemnie uzupełniających się CSMB i kontaktach wojskowych, przewidujący zwiększenie zaufania w strefie granicznej poprzez zawiadamianie o określonej działalności wojskowej i zapraszanie obserwatorów, zobowiązanie się do nieprzeprowadzania ćwiczeń wojskowych powyżej szczebla batalionu na przygranicznych obszarach o szerokości 15 km, coroczne dodatkowe wizyty oceniające i inspekcje w strefie stosowania dokumentu oraz coroczne spotkania w celu dokonania oceny implementacji porozumienia. We wrześniu 1996 r. Rumunia i Węgry podpisały porozumienie o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa, które rozszerza zakres CSBM między oboma krajami. Obie strony zobowiązują się m.in. do notyfikowania ruchów wojsk w sile większej niż brygada w obrębie 80 km od wspólnej granicy, wymiany informacji, zwiększenia częstotliwości wzajemnych inspekcji i wizyt oceniających i jednoczesnego zmniejszenia czasu notyfikacji zamierzonych inspekcji. Mają one także dokonywać wymiany obserwatorów na manewrach wojskowych i przeprowadzać corocznie wspólne ćwiczenia i szkolenia. Ponadto jedynie manewry na szczeblu batalionu będą dozwolone w 30-kilometrowej strefie przygranicznej.

---

<sup>8</sup> Zob. *Review Meeting 1996. Report of the Chairman-in-Office to the Lisbon Summit*, Wiedeń 22 listopada 1996 r., s. 6–7; wystąpienie amb. Krasznaia, Wiedeń 22 stycznia 1997 r. – Ref. FSC/9/97.

---

**Wykres 1. Redukcje ciężkiego uzbrojenia przed i po CFE**

Armenia  
Azerbejdżan  
Belgia  
Białoruś  
Bułgaria  
Czechy  
Dania  
Francja  
Grecja  
Gruzja  
Hiszpania  
Holandia  
Kanada  
Mołdawia  
Niemcy  
Norwegia  
Polska  
Portugalia  
Rosja  
Rumunia  
Słowacja  
Turecja  
Węgry  
Wielka Brytania  
Włochy  
Ukraina  
USA

**Wykres 2. Redukcje personelu wojskowego przed i po CFE-1A**

Armenia  
Azerbejdżan  
Belgia  
Białoruś  
Bułgaria  
Czechy  
Dania  
Francja  
Grecja  
Gruzja  
Hiszpania  
Holandia  
Kanada  
Mołdawia  
Niemcy  
Norwegia  
Polska  
Portugalia  
Rosja  
Rumunia  
Słowacja  
Turcja  
Węgry  
Wielka Brytania  
Włochy  
Ukraina  
USA

## KONTROLA ZBROJEŃ WRACA ZDECYDOWANIE NA PORZĄDEK DZIENNY

Imponujący dorobek procesów kontroli zbrojeń w Europie stabilizujący stosunki wojskowe i umacniający poczucie bezpieczeństwa nie oznacza, że niewiele już zostało do zrobienia. Już sam fakt, że Europa po zakończeniu procesu redukcji ciężkich zbrojeń posiada nadal ponad czterokrotnie więcej broni, bardziej nowoczesnej i skutecznej, niż miała w przededniu drugiej wojny światowej, pokazuje skalę „uzbrojenia” kontynentu. Reżim CFE ograniczył możliwość konfliktu na wielką skalę, ale jej nie wyeliminował<sup>9</sup>. Trwa debata nad tym, jak zapobiegać kryzysom i konfliktom i rozwiązywać je za pomocą instrumentów kontroli zbrojeń. Jednym słowem, nowe jakościowo wyzwania wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań, nowych sposobów i środków stawienia im czoła.

Powstałe w 1992 r. Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa KBWE przystąpiło do ambitnego przedsięwzięcia realizacji budowania kooperatywnego bezpieczeństwa w kilkunastu sferach, w tym kontroli zbrojeń (harmonizacja zobowiązań, środki stabilizacyjne, nieprolifерacja i transfer broni, wymiana informacji o planowaniu obronnym, globalna wymiana informacji wojskowej). Przyjęto kilka politycznie wiążących dokumentów, lecz prace Forum, szczególnie w kwestiach kontroli zbrojeń, utknęły wkrótce w miejscu. Wprawdzie szczyt KBWE w Budapeszcie w grudniu 1994 r. próbował dać nowy impuls rozmowom na ten temat, lecz bez większego powodzenia.

Dopiero kolejny szczyt OBWE w grudniu 1996 r. ponownie skupił uwagę na sprawie nowych ram kontroli zbrojeń. Dwa z trzech załączników do deklaracji lizbońskiej dotyczą zakresu działania Forum i ram przyszłych rokowań o kontroli zbrojeń, zmierzając w ten sposób do konsolidacji roli tego instrumentu w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa, zharmonizowania kontroli zbrojeń z innymi instrumentami, takimi jak działania prewencyjne i podejmowane po zakończeniu konfliktu w celu odbudowy i pojednania. Forum ma zająć się czterema obszarami działania: pełną implementacją wszystkich uzgodnionych porozumień, zobowiązań i uzgodnień w zakresie kontroli zbrojeń; przedsięwzięciami regionalnymi, w przypadku których postęp jest nadal niezadowalający i brakuje ram koncepcyjnych; rozwinięciem sieci porozumień w zakresie kontroli zbrojeń poprzez program ramowy dla kontroli zbrojeń OBWE; umocnieniem reżimu uzgodnionych środków oraz rozwojem nowych, a także harmonizacją CSBM i kontroli zbrojeń z instrumentami

---

<sup>9</sup> Szerzej na temat problemów sytuacji wojskowej zob. J. Dean, *Ending Europe's Wars. The Continuing Search for Peace and Security*, The Twentieth Century Fund Press, New York 1994, s. 289–330.

dplomacji (akcji) prewencyjnej i działaniami podejmowanymi po zakończeniu konfliktu (w tym kontekście przewiduje się rozwinięcie tzw. środków ustalających normy i standardy, przyjętych w latach 1993–1994 przez Forum, takich jak Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa, Wytyczne w sprawie transferu broni czy Zasady rządzące nieproliferacją broni).

Ramy dla kontroli zbrojeń mają w założeniu służyć zarówno wyznaczeniu kierunków przyszłych rokowań na temat kontroli zbrojeń, jak i jako „podstawa tworzenia elastycznego porządku dziennego” przyszłych prac nad nią. Będą one uzupełnieniem trwających w OBWE prac nad modelem wspólnego i kompleksowego bezpieczeństwa na nadchodzące stulecie (jak nazwano prace nad przyszłą agendą bezpieczeństwa dla Europy). Program ten ustala główne zagrożenia i wyzwania, którymi państwa OBWE zamierzają się zająć, np. sprawami nierównowagi wojskowej, napięć i konfliktów między państwami, poważniejszych sporów wewnątrz nich, przewidywalności zamiarów o charakterze wojskowym, kontroli cywilnej nad wojskiem, siłami paramilitarnymi lub bezpieczeństwa, nieumacniania własnego bezpieczeństwa kosztem innych, tworzenia szczególnych stref bezpieczeństwa czy kwestiami prawnomiędzynarodowego statusu obcych sił na terytorium państwa. Także wspólne zwalczanie terroryzmu uzyskało priorytet. Zasadami negocjowanych porozumień będą: wystarczalność, przejrzystość osiągnana poprzez wymianę informacji, weryfikacja i ograniczenie sił. Cele i metody przedsięwzięć w zakresie kontroli zbrojeń to: dążenie do niepodzielności bezpieczeństwa; usprawnianie istniejących środków uzgodnionych i stosowanych na obszarze OBWE; zmniejszanie braku stabilności regionalnej i nierównowagi wojskowej między państwami; kroki w celu stabilizowania sytuacji kryzysowych; ewentualne pułapy dla sił zbrojnych i ograniczenie ich działań; poszanowanie interesów bezpieczeństwa państw; otwartość, konsultacje i współpraca w rozwijaniu lub tworzeniu przymierzy i innych organizacji przy uznaniu prawa każdego państwa do swobodnego wyboru lub zmiany własnych warunków bezpieczeństwa; udzielanie informacji o realizacji regionalnych lub innych porozumień nie wiążących innych państw OBWE; poprawa i rozwój nowych postanowień w zakresie weryfikacji.

Wiele zadań w dziedzinie stabilizowania sytuacji wojskowej w Europie po okresie konfrontacji i napięć zostało wykonanych: zrealizowano główne porozumienia w zakresie kontroli zbrojeń i rozbrojenia, rozszerzono sferę otwartości i przewidywalności w dziedzinie wojskowej, trwają prace i rokowania nad adaptacją mechanizmów ograniczania zbrojeń i weryfikacji do nowej sytuacji polityczno-wojskowej. Państwa europejskie wyznaczyły ramy i wytyczne swej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa oraz bardziej zaawansowanej kontroli zbrojeń w celu przeciwdziałania nowym zagrożeniom i sku-



teczniejszego stawiania czoła nowym wyzwaniom w ramach „kooperatywnej, wspólnej i całościowej” strategii rozwiązywania problemów. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Europa wkracza w okres wypełniania tych zobowiązań konkretną treścią. Proces ten pokaże, czy i na ile nowe kroki i środki okażą się skuteczne, a towarzysząca im polityczna wola dostatecznie silna w nadawaniu kształtu i ujmowaniu w system dynamicznie zmieniającego się środowiska o wielu jakościowo nowych determinantach. Pierwszym sprawdzianem będzie wynik rokowań adaptujących reżim CFE, który określi zakres, kierunek i dynamikę przyszłej współpracy.