

## Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)

Maj 1995

**Marcin Mróz**

**Raport**

Traktat CFE, podpisany w 1990 roku przez państwa członkowskie Układu Warszawskiego i Sojuszu Północnoatlantyckiego, został ratyfikowany w 1992 roku przez państwa dawnego Układu Warszawskiego, w tym państwa sukcesyjne ZSRR, oraz państwa NATO. Traktat ustanawia pułapy stanów uzbrojenia konwencjonalnego na obszarze Europy dla obu grup państw w stosunku 1:1 oraz pułapy dla określonych przezeń kilku stref, z których każda obejmuje w części terytoria każdej z grup.

Przewidziane Traktatem pułapy mają zostać osiągnięte w listopadzie bieżącego roku. Realizacja CFE jest jednak zagrożona przez podejmowane przez Rosję próby rewizji tzw. ograniczeń flankowych.

Niniejszy tekst omawia podstawowe postanowienia CFE, główne kwestie związane z jego ratyfikacją i dotychczasową realizacją przewidzianych w nim redukcji uzbrojenia oraz problemy powstałe w wyniku zmian politycznego kontekstu funkcjonowania Traktatu w ciągu ostatnich pięciu lat.

**Nr 74**

## 1. TRAKTAT O KONWENCJONALNYCH SIŁACH ZBROJNYCH W EUROPIE: PODSTAWOWE POSTANOWIENIA

Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie<sup>1</sup> negocjowany był w Wiedniu, poczynając od 9 marca 1989, w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, i podpisany w Paryżu 19 listopada 1990 roku. Jego sygnatariuszami były wszystkie państwa członkowskie Paktu Północnoatlantyckiego i Układu Warszawskiego. Państwa należące odpowiednio do obu organizacji tworzyły w terminologii Traktatu tak zwane "grupy Państw - Stron".

Najogólniej, celem Traktatu było ograniczenie w strefie stosowania Traktatu konwencjonalnego uzbrojenia i sprzętu w pięciu wyróżnionych kategoriach do następujących wysokości:

- czołgi bojowe - 40 000;
- bojowe wozy opancerzone - 60 000;
- środki artyleryjskie - 40 000;
- samoloty bojowe - 13 600;
- śmigłowce uderzeniowe - 4 000.

Traktat, poza zasadniczym tekstem, obejmuje kilkanaście protokołów i załączników.<sup>2</sup>

Zgodnie z definicją przyjętą w Traktacie, jego "**strefa stosowania**" oznacza:

**"całe lądowe terytorium Państw-Stron w Europie od Oceanu Atlantyckiego do Uralu**, które obejmuje także wszystkie europejskie terytoria wysp Państw-Stron, w tym Wyspy Owcze należące do Królestwa Danii, Svalbard, z Wyspą Niedźwiedzią włącznie, należące do Królestwa Norwegii, Wyspy Azorskie i Maderę należące do Republiki Portugalskiej, Wyspy Kanaryjskie należące do Królestwa Hiszpanii oraz Ziemię Franciszka Józefa i Nową Ziemię należące do Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. **W przypadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich strefa stosowania obejmuje całe terytorium leżące na zachód od rzeki Ural i Morza Kaspijskiego**. W przypadku Republiki Tureckiej strefa stosowania obejmuje terytorium Republiki Tureckiej na północ i na zachód od linii ciągnącej się od punktu przecięcia się granicy tureckiej z 39 równoleżnikiem do Muradiye, Patnos, Karazazi, Tekman, Kemaliye, Feke, Ceyhan, Dogankent, Gözne i dalej do morza"<sup>3</sup> (zob. Mapa 1).

Ograniczeniom liczbowym podlega uzbrojenie i sprzęt należące do wymienionych wyżej pięciu kategorii i znajdujące się **w strefie stosowania**, z wyłączeniem uzbrojenia i sprzętu znajdującego się na etapie produkcji i prób fabrycznych, używanego wyłącznie co celów badawczych i rozwojowych, należącego do zbiorów historycznych, czekającego na zniszczenie po wycofaniu z wyposażenia, czekającego na eksport lub reeksport, będącego w posiadaniu organów powołanych i zorganizowa-

<sup>1</sup> *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, często używany angielski skrót *CFE*.

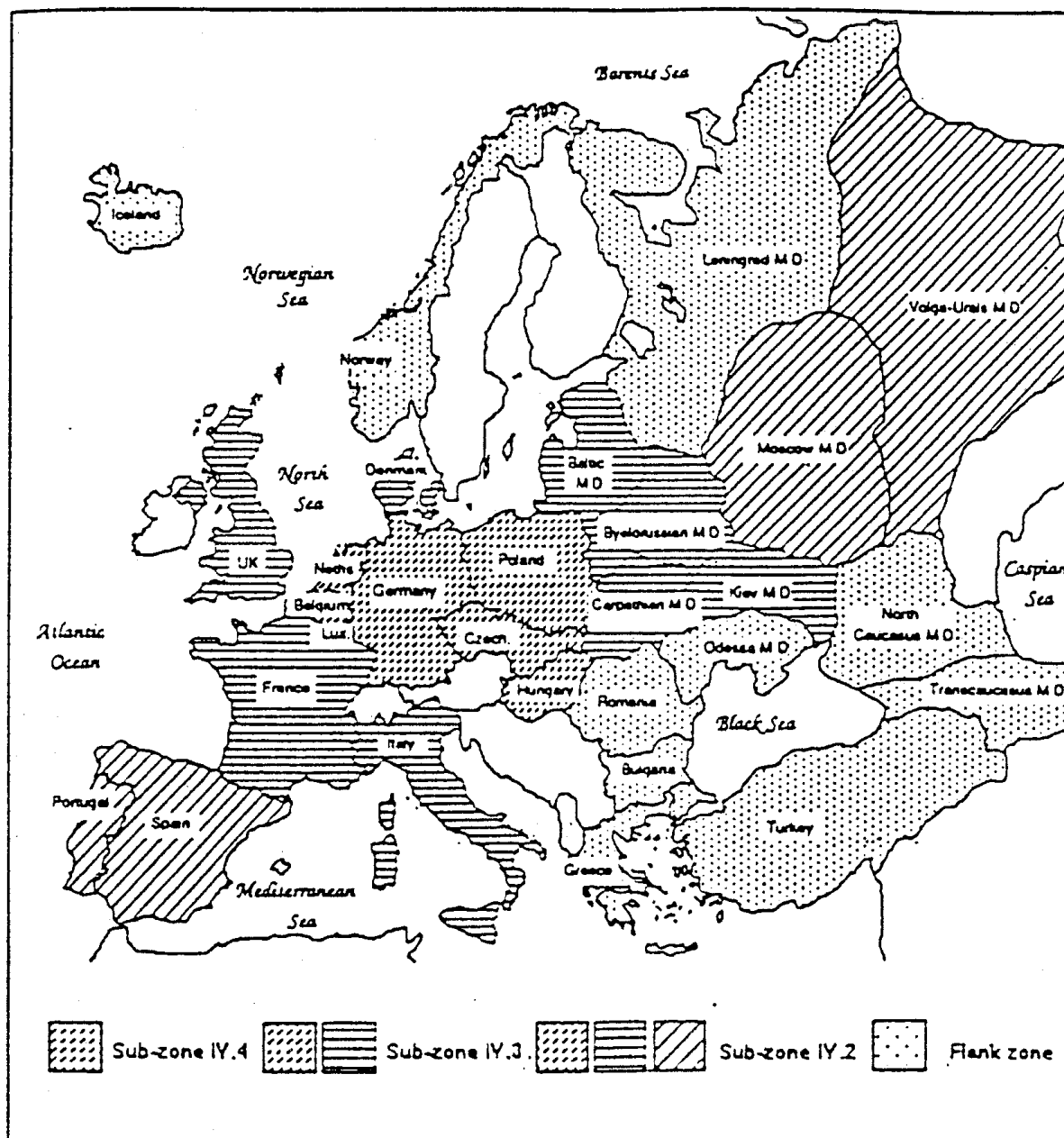
<sup>2</sup> Protokoły i załączniki wymienione są w Art. I Traktatu. Polski tekst Traktatu - bez protokołów i załączników - zamieszczony został, wraz z tekstem angielskim, w: *Zbiór dokumentów*, PISM, 1991/XLVII (4/526), ss. 126-166. Zamieszczane tu cytaty i stosowana terminologia pochodzą z tego tłumaczenia.

<sup>3</sup> Art. II., punkt 1B (podkreślenia moje - M.M.).

nych do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w czasie pokoju znajdującego się w krótkotrwałym tranzycie przez strefę stosowania (Art. III).

W obrębie "strefy stosowania", Traktat wyróżnia trzy koncentryczne strefy, z których każda składa się częściowo z terytoriów obu grup państw-stron Traktatu oraz **strefę flankową**. Dla każdej z tych stref ustalane są odrębne limity uzbrojenia.

**Mapa 1.** Strefa stosowania i wyróżnione strefy Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie



Źródło: J.M.O. Sharp, *Conventional arms control in Europe*, "SIPRI Yearbook 1991", Oxford University Press 1991, s. 409.

## 1.1. Strefowe limity uzbrojenia

### 1.1.1. Limity dla strefy stosowania Traktatu

Zgodnie z Art. IV ust. 1, **każde państwo**, będące sygnatariuszem Traktatu zobowiązuje się do ograniczenia i - w razie konieczności - zredukowania swego konwencjonalnego uzbrojenia tak, aby **w ciągu 40 miesięcy po wejściu w życie Traktatu i później**, ogólne liczby **dla grupy państw - stron, do której ono należy**, nie przekraczały w poszczególnych kategoriach określonych limitów:

**Czołgi bojowe** - 20 000, w tym nie więcej niż 16 500 w jednostkach czynnych.

**Bojowe wozy opancerzone** - 30 000, w tym nie więcej niż 27 300 w jednostkach czynnych. Jednocześnie, spośród owych 30 000 bojowych wozów opancerzonych, nie więcej niż 18 000 stanowić będą **bojowe wozy piechoty i bojowe wozy z ciężkim uzbrojeniem**, a spośród owych 18 000, nie więcej niż 1 500 stanowić będą **bojowe wozy z ciężkim uzbrojeniem**.<sup>4</sup>

**Środki artyleryjskie** - 20 000, w tym nie więcej niż 17 000 w jednostkach czynnych.

**Samoloty bojowe** - 6 800.

**Śmigłowce uderzeniowe** - 2 000.

Czołgi bojowe, bojowe wozy opancerzone i artyleria **poza jednostkami czynnymi** umieszczone mają być w **miejscach stałego składowania**, w strefie IV.2<sup>5</sup>. Mogą być one także zlokalizowane w ograniczonych ilościach w tej części terytorium ZSRR, która obejmuje Odeski Okręg Wojskowy i południową część Leningradzkiego Okręgu Wojskowego: w Odeskim Okręgu Wojskowym nie więcej niż 400 czołgów bojowych i 500 środków artyleryjskich, zaś w południowej części Leningradzkiego Okręgu Wojskowego nie więcej niż 600 czołgów bojowych, 800 bojowych wozów opancerzonych (nie więcej niż 300 bojowych wozów opancerzonych jakiegokolwiek typu, przy czym pozostałą liczbę stanowić mogą jedynie transportery opancerzone) i 400 środków artyleryjskich.<sup>6</sup>

### 1.1.2. Limity dla strefy IV.2.

Zgodnie z Art. IV ust. 2, w określonej w nim strefie, na warunkach analogicznych jak dla całej strefy stosowania<sup>7</sup>, limity uzbrojenia są następujące:

**Czołgi bojowe** - 15 300, w tym nie więcej niż 11 800 w jednostkach czynnych.

**Bojowe wozy opancerzone** - 24 100, w tym nie więcej niż 21 400 w jednostkach czynnych.

---

<sup>4</sup> Definicje poszczególnych kategorii i podkategorii uzbrojenia i sprzętu zawarte są w Art. II Traktatu.

<sup>5</sup> Zob. następny podrozdział. Terminy strefa IV.2, IV.3, IV.4, podobnie jak strefa flankowa, nie są stosowane w zasadniczym tekście Traktatu, lecz nawiązują do kolejnych paragrafów Artykułu IV, w których zostały zdefiniowane.

<sup>6</sup> Południowa część Leningradzkiego Okręgu Wojskowego oznacza - w rozumieniu Traktatu - terytorium znajdujące się w tym okręgu na południe od równoleżnika 60 stopni 15 minut.

<sup>7</sup> To znaczy, że "każde Państwo-Strona ograniczy i, jeżeli to konieczne, zredukuje /.../, tak aby 40 miesięcy po wejściu w życie niniejszego Traktatu i później, dla grupy Państw-Stron, do której ono należy, łączne liczby nie przekraczały /.../".

**Środki artyleryjskie** - 14 000, w tym nie więcej niż 11 000 w jednostkach czynnych.

Strefa IV.2 obejmuje Belgię, Czechosłowację, Danię, Francję, Hiszpanię, Holandię, Luksemburg, Niemcy, Polskę, Portugalie, Węgry, Włochy, Wlk. Brytanię, oraz część ZSRR na zachód od gór Uralu obejmującą Nadbałtycki, Białoruski, Przykarpacki, Kijowski, Moskiewski i Nadwożańsko-Uralski Okręg Wojskowy.

### 1.1.3. Limity dla strefy IV.3.

Zgodnie z Art. IV. ust. 3, w określonej w nim strefie, na warunkach analogicznych, limity uzbrojenia **w jednostkach czynnych** są następujące:

**Czołgi bojowe** - 10 300.

**Bojowe wozy opancerzone** - 19 260.

**Środki artyleryjskie** - 9 100.

Ponadto, w leżącym w tej strefie Kijowskim Okręgu Wojskowym łączne liczby w jednostkach czynnych i wyznaczonych miejscach stałego składowania nie mogą przekraczać 2 250 czołgów bojowych, 2 500 bojowych wozów opancerzonych i 1 500 środków artyleryjskich.

Strefa IV.3 obejmuje Belgię, Czechosłowację, Danię, Francję, Holandię, Luksemburg, Niemcy, Polskę, Węgry, Włochy, Wlk. Brytanię oraz część ZSRR obejmującą Nadbałtycki, Białoruski, Przykarpacki i Kijowski Okręg Wojskowy.

### 1.1.4. Limity dla strefy IV.4.

Zgodnie z Art. IV ust. 4, w określonej w nim strefie, na warunkach analogicznych, limity uzbrojenia **w jednostkach czynnych** są następujące:

**Czołgi bojowe** - 7 500.

**Bojowe wozy opancerzone** - 11 250.

**Środki artyleryjskie** - 5 000.

Strefa IV.4 obejmuje Belgię, Czechosłowację, Holandię, Luksemburg, Niemcy, Polskę i Węgry.

### 1.1.5. Limity dla strefy flankowej.

Zgodnie z Art. V, w określonej w nim strefie, na warunkach analogicznych, łączne liczby w poszczególnych kategoriach nie mogą przekraczać różnicy między limitami dla całej strefy stosowania a limitami dla strefy IV.2. Znaczy to, że limity dla wyróżnionej tu strefy, określanej zazwyczaj jako strefa flankowa, wynoszą:

**Czołgi bojowe** - 4 700.

**Bojowe wozy opancerzone** - 5 900.

**Środki artyleryjskie** - 6 000.

Istnieje jedynie możliwość tymczasowego rozmieszczenia w strefie flankowej przez grupę państw-stron dodatkowego uzbrojenia.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Czołgi bojowe - 459, BWO - 723, środki artyleryjskie - 420, przy czym nie więcej niż jedna trzecia z wymienionych dodatkowych łącznych liczb (tzn. odpowiednio 153, 241, 140) może być rozmieszczona w państwie, którego terytorium znajduje się w obrębie strefy flankowej (Art. V, punkty 1B, 1C).

Do strefy flankowej należą terytoria Bułgarii, Grecji, Islandii, Norwegii, Rumunii, tej części Turcji, która leży w obrębie strefy stosowania, oraz tej części ZSRR, która obejmuje Leningradzki, Odeski, Kaukaski i Północnokaukaski Okręg Wojskowy.

### 1.1.6. Ograniczenia dodatkowe

Poza wymienionymi wyżej limitami strefowymi, każde państwo-strona zobowiązane jest do nieprzekraczania w strefie stosowania pułapu około jednej trzeciej całkowitej ilości uzbrojenia i sprzętu ograniczonych Traktatem; czyli stany posiadania poszczególnych państw w obrębie strefy stosowania limitowane są następująco:

**Czołgi bojowe** - 13 300.

**Bojowe wozy opancerzone** - 20 000.

**Środki artyleryjskie** - 13 700.

**Samoloty bojowe** - 5 150.

**Śmigłowce uderzeniowe** - 1 500.

## 1.2. Sposób realizacji zobowiązań traktatowych

### 1.2.1. Limity dla poszczególnych krajów

Każde państwo-strona Traktatu zobowiązuje się do nieprzekraczania po upływie 40 miesięcy od wejścia w życie Traktatu maksymalnych pułapów stanów posiadania uzbrojenia konwencjonalnego i sprzętu, uzgodnionych uprzednio **w ramach swojej grupy państw-stron**. Notyfikacja tych maksymalnych pułapów przez każde państwo-stronę następuje w momencie podpisania Traktatu i pozostaje w mocy do daty określonej w kolejnej notyfikacji (Art. VII, ust. 1, 2).

Ewentualna zmiana pułapów stanów posiadania danego państwa nie może naruszać limitów strefowych i musi być - w razie potrzeby - poprzedzona lub realizowana razem z odpowiednim zmniejszeniem pułapów jednego lub więcej państw należących do **tej samej grupy państw-stron** (Art. VII, ust. 3).

Każde państwo zobowiązane jest do notyfikowania na 90 dni przed upływem 40-miesięcznego okresu redukcji, a następnie w momencie jakiegokolwiek zmiany zgodnej z tym, co powiedziano powyżej, maksymalnych pułapów stanów posiadania w pięciu kategoriach uzbrojenia i sprzętu w odniesieniu do każdej ze stref (tzn. IV.2., IV.3., IV.4., flankowej) (Art. VII ust. 5).

Zmniejszenie liczby uzbrojenia i sprzętu ograniczonych Traktatem przez jedno z państw nie daje automatycznie prawa żadnemu innemu państwu do zwiększenia swoich pułapów (Art. VII ust. 6).

Każde państwo ponosi wyłączną odpowiedzialność za nieprzekraczanie maksymalnych limitów swoich stanów posiadania, notyfikowanych zgodnie z postanowieniami Traktatu. Państwa należące do **tej samej grupy państw-stron** zobowiązane są konsultować się w celu zapewnienia, że suma maksymalnych pułapów stanów posiadania notyfikowanych zgodnie z postanowieniami art. VII nie przekroczy ograniczeń strefowych (Art. VII ust. 7).

W związku z limitami narodowymi, zwrócić należy uwagę na fakt, że w dwóch przypadkach państwo będące stroną Traktatu tylko częściowo leży w strefie stosowania (ZSRR, Turcja), w dwóch innych zaś ograniczeniu podlegają siły stacjonujące w strefie stosowania lecz należące do państw, których terytoria narodowe znajdują się w całości poza strefą stosowania (USA, Kanada).

### 1.2.2. Redukcje konwencjonalnego uzbrojenia i sprzętu

Zgodnie z Traktatem, wszystkie przedstawione wyżej ograniczenia liczbowe dotyczące pięciu kategorii konwencjonalnego uzbrojenia i sprzętu są realizowane **jedynie w drodze redukcji**, zgodnie z odpowiednimi protokołami<sup>9</sup> (Art. VIII ust. 1).

Czołgi bojowe i bojowe wozy opancerzone redukowane są przez zniszczenie, konwersję na cele niewojskowe, wystawienie na stałą ekspozycję, przeznaczenie na cel naziemny lub - w przypadku transporterów opancerzonych - przez modyfikację.

Artyleria redukowana jest przez zniszczenie, wystawienie na stałą ekspozycję lub, w przypadku artylerii samobieżnej, przeznaczenie na cel naziemny.

Samoloty bojowe redukowane są przez zniszczenie, wystawienie na stałą ekspozycję, przeznaczenie na cele naziemno-instruktażowe lub, w przypadku określonych modeli, przez reklasyfikację na nieuzbrojone samoloty treningowe.

Wyspecjalizowane śmigłowce uderzeniowe redukowane są przez zniszczenie, wystawienie na stałą ekspozycję lub przeznaczenie na cele naziemno instruktażowe, natomiast wielozadaniowe śmigłowce uderzeniowe redukowane są ponadto przez rekategoryzację (Art. VIII, ust. 2).

Traktat przewiduje zakończenie redukcji nie później niż 40 miesięcy po wejściu Traktatu w życie, w trzech fazach.

**Pierwsza faza** rozciąga się na **16 miesięcy** po wejściu w życie Traktatu. W tym czasie każde państwo-strona musi zredukować co najmniej **25%** swoich całkowitych zobowiązań redukcyjnych **w każdej kategorii uzbrojenia i sprzętu** ograniczonych Traktatem.

**Faza druga** rozciąga się odpowiednio na **28 miesięcy** i dotyczy na takich samych warunkach **60%** uzbrojenia i sprzętu.

**Faza trzecia** rozciąga się do końca okresu **40 miesięcy**, w którym redukcja ma zostać zakończona (Art. VIII, ust. 3).

Zgodnie z Traktatem, ograniczone przezeń i przeznaczone do redukcji uzbrojenie konwencjonalne i sprzęt "zostaną zadeklarowane w wymianie informacji dokonywanej przy podpisaniu niniejszego Traktatu jako znajdujące się w granicach strefy stosowania" (Art. VIII, ust. 5) i w ciągu 30 dni po jego wejściu w życie, każde państwo-strona prześle innym państwom-stronom powiadomienie o swoich zobowiązaniach redukcyjnych (Art. VIII, ust. 6).

*Protokół o notyfikacji i wymianie informacji* przewiduje, że państwa sygnatariusze prześlą sobie wzajemnie odpowiednie informacje: a) z chwilą podpisania Traktatu, po czym nastąpi 90-dniowy okres, w którym dokonane zostaną ewentualne poprawki; b) 30 dni po wejściu Traktatu w życie; c) corocznie 15 grudnia; d) po zakończeniu 40-

<sup>9</sup> *Protokół o redukcji, Protokół o rekategoryzacji śmigłowców, Protokół o reklasyfikacji samolotów, Protokół o istniejących typach, Protokół o inspekcji.* Zob. Art. VIII, § 1.

miesięcznego okresu redukcji. Informacje te podlegać będą weryfikacji poprzez system inspekcji. Do celów inspekcji, Traktat podzielony został na cztery fazy: a) 120 dni od wejścia w życie - okres intensywnej inspekcji weryfikującej informacje wyjściowe; b) następne trzy lata - okres redukcji; c) 120-dniowy okres intensywnej inspekcji weryfikującej stan poredukcyjny; d) następujący okres obowiązywania Traktatu, bez ograniczenia czasowego. Kwestie inspekcji regulowane są przez *Protokół o inspekcji*.

Zobowiązania redukcyjne każdego państwa mają być nie mniejsze, niż różnica między jego stanami posiadania przedstawionymi w notyfikacji w momencie podpisania Traktatu (lub notyfikacji ważnej w chwili wejścia Traktatu w życie, zależnie od tego, która liczba będzie większa), a maksymalnymi pułapami dla stanów posiadania notyfikowanymi zgodnie z Art. VII (Art. VIII, ust. 7).

Traktat zawiera postanowienia dotyczące zasad organizowania i funkcjonowania **miejsc redukcji**, w których przeprowadzana będzie redukcja uzbrojenia, oraz **miejsc stałego składowania**, w których umieszczone uzbrojenie i sprzęt liczone będzie jako nie znajdujące się w jednostkach czynnych.

Artykuł XII Traktatu stanowi, że bojowe wozy piechoty "będące w posiadaniu organów Państwa-Strony powołanych i zorganizowanych do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w czasie pokoju, które nie są strukturalnie i organizacyjnie przewidziane do walki lądowej z wrogiem zewnętrznym", **nie są przez Traktat ograniczane**, jednak "każda liczba uzbrojenia tego rodzaju ponad 1000 bojowych wozów piechoty", pozostająca w dyspozycji tych organów, stanowić będzie część dozwolonych w odpowiednich artykułach pułapów, a nie więcej niż 600 BWP przekazanych tym organom może być rozmieszczone w strefie flankowej (Art. XII).

### 1.3. Kontrola realizacji Traktatu i postanowienia organizacyjne

Realizacja zobowiązań wynikających z Traktatu weryfikowana będzie przez system inspekcji określony w Art. XIV Traktatu i w *Protokole o inspekcji*.

Państwa-strony Traktatu ustanawiają "w celu promowania celów oraz realizacji ustaleń /.../ Traktatu" **Wspólną Grupę Konsultacyjną**, której zadaniem jest m.in. "rozpatrywanie problemów związanych z przestrzeganiem i ewentualnym obchodzeniem postanowień" Traktatu, dążenie do rozwiązania ewentualnych niejasności i różnic interpretacyjnych, rozwiązywać problemy techniczne, opracowywać procedury i metody pracy, rozważać sprawy sporne powstające w trakcie realizacji Traktatu (Art. XVI, ust. 1, 2). Wspólna Grupa Konsultacyjna podejmuje decyzje lub formułuje zalecenia na zasadzie consensusu (Art. XVI, ust. 4).

Państwa-strony zobowiązują się do kontynuowania, po podpisaniu Traktatu, na podstawie tego samego mandatu, rokowań w sprawie jego dalszej rozbudowy, której celem ma być m.in. ograniczenie liczby personelu konwencjonalnych sił zbrojnych (Art. XVIII).

Traktat jest bezterminowy. **Każde państwo ma prawo zeń wystąpić**, "jeżeli uzna, że nadzwyczajne okoliczności, dotyczące treści /.../ Traktatu zagrażają jego najwyższym interesom", powiadomiwszy z wyprzedzeniem co najmniej 150 dni depozytariusza i inne państwa-strony Traktatu (Art. XIX).



Po upływie 46 miesięcy od wejścia w życie Traktatu, a następnie w odstępach pięcioletnich, Depozytariusz zobowiązany jest zwoływać konferencje państw-stron, w celu dokonania przeglądu funkcjonowania Traktatu, oraz konferencje nadzwyczajne, w przewidzianych Traktatem przypadkach (Art. XXI).

Traktat wchodzi w życie w dziesięć dni po złożeniu przez wszystkie państwa-strony dokumentów ratyfikacyjnych na przechowanie depozytariuszowi, na którego wyznaczony zostaje rząd Holandii (Art. XXII).

**Tabela 1.** Pułapy grupowe (dla grupy państw-stron) na czynne i składowane uzbrojenie ograniczone Traktatem o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie.

Strefa	Czołgi bojowe	Artyleria	BWO	BWP	BWCU	Samoloty bojowe	Śmigłowce uderzeń.
<i>Czynne TLE</i>							
Strefa IV.4							
Strefa IV.3	7 500	5 000	11 250				
Strefa IV.2	10 300	9 100	19 260				
S. flankowa	11 800	11 100	21 400				
<b>Całość w strefie stosowania</b>	<b>4 700</b>	<b>6 000</b>	<b>5 900</b>				
	16 500	17 000	27 300				
<i>Skład. TLE</i>	3 500	3 000	2 700				
Odeski OW	400	500					
Płd. Len. OW	600	400	800				
Strefa IV.2	2 500	2 100	1 900				
<b>Czynne + składowane TLE w strefie stosowania</b>	<b>20 000</b>	<b>20 000</b>	<b>30 000</b>	<b>18 000</b>	<b>1 500</b>	<b>6 800</b>	<b>2 000</b>
Pułap dla pojed. kraju	13 300	13 700	20 000	16 800	1 000	5 150	1 500

TLE - *treaty limited equipment*, wyposażenie (uzbrojenie) ograniczone traktatowo.

BWO - bojowy wóz opancerzony.

BWP - bojowy wóz piechoty.

BWCU - bojowy wóz z ciężkim uzbrojeniem.

## 2. PROCES RATYFIKACJI TRAKTATU CFE (1990 - 1992)

Podpisany 19 listopada 1990 roku Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, miał wejść w życie w dziesięć dni po ratyfikowaniu go przez wszystkich sygnatariuszy. Proces ratyfikacji i składania dokumentów ratyfikacyjnych przeciągnął się do końca października 1992 roku<sup>10</sup> i Traktat mógł wejść formalnie w życie 9 listopada 1992 roku. Faktycznie jednak, wszedł on w życie już 17 lipca 1992 roku, na podstawie podpisanego w Helsinkach 10 lipca tegoż roku przez 22 oryginalnych sygnatariuszy oraz siedem republik powstałych z rozpadu ZSRR porozumienia o tymczasowym stosowaniu Traktatu.<sup>11</sup> Przedłużenie się procedury ratyfikacyjnej wynikało z równoległe dokonujących się przekształceń politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, zapoczątkowanych jeszcze przed podpisaniem Traktatu, które w końcu 1991 roku doprowadziły do rozpadu ZSRR, oraz pojawiających się między sygnatariuszami nieporozumień, dotyczących interpretacji CFE, zwłaszcza w związku z próbami ZSRR obejścia postanowień Traktatu oraz kwestii cesji zobowiązań traktatowych na państwa sukcesyjne ZSRR.

### 2.1. Pułapy przyjęte dla poszczególnych państw w momencie podpisania Traktatu.

Zgodnie z Traktatem, każda z grup państw - stron zobowiązana była do rozdzielenia wewnątrz siebie, między poszczególne państwa, przyznanych jej pułapów uzbrojenia konwencjonalnego, stosując się do przewidzianych Traktatem zasad, i zadeklarować przyjęte pułapy wraz z faktycznym stanem posiadania w pięciu kategoriach uzbrojenia w momencie podpisywania Traktatu. Ogólny stan posiadania w pięciu kategoriach uzbrojenia dla każdej z grup państw, zgodnie z deklaracjami w chwili podpisania Traktatu przedstawia Tab. 2, natomiast Tab. 3 - podział limitów w obrębie NATO i UW.<sup>12</sup>

Państwa członkowskie Układu Warszawskiego uzgodniły pułapy uzbrojenia konwencjonalnego dla każdego z nich w *Umowie w sprawie maksymalnych pułapów konwencjonalnych kategorii uzbrojenia i sprzętu*, zawartej w Budapeszcie, 3 listopada 1990 roku.<sup>13</sup> Zgodnie z tą umową, państwa członkowskie UW otrzymały następujące limity:

<sup>10</sup> 30 października dokumenty ratyfikacyjne złożyły Białoruś i Kazachstan.

<sup>11</sup> *Provisional Application of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe of 19 November 1990*, tekst opublikowany w: "SIPRI Yearbook 1993", ss. 682-683.

<sup>12</sup> Dane, dotyczące stanów posiadania poszczególnych państw w listopadzie 1992 roku wykazują pewne różnice, w zależności od źródła, co wynika m.in. z transferów i późniejszych weryfikacji stanów posiadania. Rocznik SIPRI za rok 1991 przytacza w większości przypadków wyższe liczby dla stanów posiadania z listopada 1990 roku, niż podawane przeze mnie w Tab. 2 za J.M. Nowakiem, odpowiednio dla czołgów, BWO, artylerii, samolotów i helikopterów: dla NATO - 25 091, 34 453, 20 620, 5 939, 1736; dla UW - 33 191, 42 949, 26 953, 8 372, 1 701; J.M.O. Sharp, *Conventional Arms Control in Europe*, "SIPRI Yearbook 1991" ss. 423, 425.

<sup>13</sup> *Umowa w sprawie maksymalnych pułapów konwencjonalnych kategorii uzbrojenia i sprzętu Rzeczypospolitej Polskiej, Ludowej Republiki Bułgarii, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rumunii, Republiki Węgierskiej oraz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w związku z Traktatem w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie*, "Zbiór Dokumentów", PISM, nr 1991/XLVII oct.-dec. 1990, ss. 62-71.

**Polska** - 1 730 czołgów; 2 150 bojowych wozów opancerzonych, w tym 1 700 bojowych wozów piechoty i bojowych wozów z ciężkim uzbrojeniem, a w tym 107 bojowych wozów z ciężkim uzbrojeniem; 1 610 jednostek artylerii; 460 samolotów bojowych; 130 śmigłowców uderzeniowych.

**Bułgaria** - 1 475 czołgów; 2 000 BWO, w tym 1 100 BWP i BWCU, a w tym 100 BWCU; 1 750 jedn. art.; 235 samolotów; 67 śmigłowców.

**Czechosłowacja** - 1 435 czołgów; 2 050 BWO, w tym 1 430 BWP i BWCU, a w tym 103 BWCU; 1 150 jedn. art.; 345 samolotów; 75 śmigłowców.

**Rumunia** - 1 375 czołgów; 2 100 BWO, w tym 500 BWP i BWCU, a w tym 105 BWCU; 1 475 jedn. art.; 430 samolotów; 120 śmigłowców.

**Węgry** - 835 czołgów; 1 700 BWO, w tym 1 020 BWP i BWCU, a w tym 85 BWCU; 840 jedn. art.; 180 samolotów; 108 śmigłowców.

**ZSRR** - 13 150 czołgów; 20 000 BWO, w tym 12 250 BWO i BWCU, a w tym 1 000 BWCU; 13 175 jedn. art.; 5 150 samolotów; 1 500 śmigłowców.

Jak widać z Tab. 3, państwa UW w pełni rozdysonowały przysługujący im limit środków ograniczonych traktatowo, natomiast państwa NATO pozostawiły pewien margines niewykorzystany.

Ponadto, zwrócić należy uwagę, że nie w każdym przypadku przydzielony określonemu państwu limit oznaczał konieczność redukcji, bowiem w wielu przypadkach stan posiadania nie osiągał przydzielonego limitu, a jak widać z Tab. 2, w przypadku śmigłowców uderzeniowych ustanowione w Traktacie pułapy nie były osiągnięte przez żadną z grup państw - stron.

Zwraca też uwagę, że ZSRR otrzymało we wszystkich kategoriach maksymalne lub niemal maksymalne limity dopuszczalne dla pojedynczego państwa (zob. Tab. 3, por. Tab. 1).<sup>14</sup>

**Tabela 2.** Ogólne stany posiadania obydwu grup państw - stron w pięciu kategoriach uzbrojenia, zgodnie z deklaracjami złożonymi 19 listopada 1990 roku, w momencie podpisania CFE

Kategorie uzbrojenia	Stan posiadania NATO	Stan posiadania Układu Warszawskiego	Pułap dla grupy państw - stron
Czołgi bojowe	24 459	31 713	20 000
BWO	34 906	41 831	30 000
Artyleria	20 777	24 756	20 000
Samoloty bojowe	5 692	8 368	6 800
Śmigłowce uderz.	1 693	1 662	2 000
Łącznie TLE	87 527	108 330	78 000

Źródło: na podstawie danych przekazanych przez państwa-sygnatariuszy 19 listopada 1990 roku, przytaczane za: J.M. Nowak, *Traktat CFE w systemie pojałtańskim*, "Sprawy Międzynarodowe", nr 2(XLVII), kwiecień-czerwiec 1994, s. 90.

<sup>14</sup> Limit ten był zresztą określony w Traktacie ze względu na ZSRR.

**Tabela 3.** Podział limitów uzbrojenia między państwa - sygnatariuszy CFE, zadeklarowany w listopadzie 1990 roku

Kraj	Czołgi bojowe	Artyleria	BWO	Samoloty bojowe	Śmigłowce uderzeniowe
Bułgaria	1 475	1 750	2 000	235	67
Czechosłow.	1 435	1 150	2 050	345	75
Węgry	835	840	1 700	180	108
Polska	1 730	1 610	2 150	460	130
Rumunia	1 375	1 475	2 199	430	120
<i>Razem:</i>					
<i>UW bez ZSRR</i>	6 850	6 825	10 000	1 650	500
ZSRR	13 150	13 175	20 000	5 150	1 500
<b>Razem UW</b>	<b>20 000</b>	<b>20 000</b>	<b>30 000</b>	<b>6 800</b>	<b>2 000</b>
Belgia	334	320	1 099	232	46
Kanada	77	38	277	90	13
Dania	353	553	316	106	12
Francja	1 306	1 292	3 820	800	352
Niemcy	4 166	2 705	3 446	900	306
Grecja	1 735	1 878	2 534	650	18
Włochy	1 348	1 955	3 339	650	142
Holandia	743	607	1 080	230	69
Norwegia	170	527	225	100	0
Portugalia	300	450	430	160	26
Hiszpania	794	1 310	1 588	310	71
Turcja	2 795	3 523	3 120	750	43
Wlk. Bryt.	1 015	636	3 176	900	384
USA	4 006	2 492	5 372	784	518
<b>Razem NATO</b>	<b>19 142</b>	<b>18 286</b>	<b>29 822</b>	<b>6 662</b>	<b>2 000</b>

Źródło: *Umowa w sprawie maksymalnych pułapów...*, op. cit., oraz dane przytaczane przez J.M.O. Sharp, *Conventional arms control in Europe*, "SIPRI Yearbook 1991", ss. 423, 425.

W momencie podpisania Traktatu, NATO ogłosiło jedynie ogólny stan posiadania w ograniczonych traktatem kategoriach uzbrojenia, natomiast stany posiadania poszczególnych członków Sojuszu ujawniono dopiero na początku grudnia. Opóźnienie to związane było, jak się wydaje, z dyskusjami dotyczącymi modernizacji uzbrojenia Turcji i Grecji poprzez transfer sprzętu z państw o nowocześniejszym uzbrojeniu<sup>15</sup> (tzw. *cascading*, zob. niżej).

<sup>15</sup> J.M.O. Sharp, op cit., s. 414.

## **2.2. Wpływ CFE na stany uzbrojenia konwencjonalnego ZSRR i NATO w strefie stosowania i strategii minimalizacji ograniczeń traktatowych**

Podpisanie Traktatu CFE było ostatnim momentem, w którym można jeszcze było formalnie rozpatrywać stany uzbrojenia w strefie stosowania z perspektywy układu bipolarnego. Już w trakcie negocjacji wśród państw Układu Warszawskiego nastąpiło zróżnicowanie opcji politycznych i militarnych między krajami Europy Centralnej a ZSRR, wykluczające ich wspólne stanowisko wobec NATO, a 25 lutego 1991 roku, na spotkaniu ministrów obrony i spraw zagranicznych UW w Budapeszcie, struktury militarne Układu zostały ostatecznie rozwiązane. Mimo, iż Traktat podpisany został przez wszystkich członków NATO i UW, jego istotnymi podmiotami było NATO i ZSRR, a państwa Europy Centralnej, w szczególności Polska, Czechosłowacja i Węgry, znajdowały się w niewygodnej sytuacji uczestników gry, której reguły stworzone z myślą o kimś innym. Ponieważ jednak Traktat CFE opierał się nie tylko na globalnym bilansie sił w obszarze stosowania, ale również na ograniczeniach strefowych, jego wprowadzenie w życie, mimo zmienionej sytuacji politycznej, nadal było racjonalne jako środek zapobiegający kumulacji środków wojskowych na ograniczonym obszarze i związanej z tym możliwością nagłego wywołania konfliktu zbrojnego w dużej skali. Z tego punktu widzenia, Traktat zachowywał swoją wartość dla wszystkich podmiotów, również dla państw Europy Środkowej, znajdujących się geograficzno-politycznym rejonie, o którym w następnych latach zaczęto mówić jako o "szarej strefie" bezpieczeństwa. Jednocześnie jednak, zarówno ZSRR jak i NATO starały się zoptymalizować własne zobowiązania redukcyjne.

### **2.2.1. ZSRR: transfer uzbrojenia poza strefę stosowania**

W grudniu 1988, prezydent ZSRR, Michaił Gorbaczow, zapowiedział jednostronną redukcję sił zbrojnych o 500 000 żołnierzy. Pociągać to miało za sobą redukcję sprzętu i uzbrojenia o 10000 czołgów, 8500 jednostek artylerii i 800 samolotów.<sup>16</sup> Do grudnia 1990 roku, z obszaru NRD, Polski, Czech i Węgier wycofane zostało niemal 160 tysięcy żołnierzy, natomiast siły w radzieckiej części strefy stosowania Traktatu CFE zredukowano o prawie 120 tysięcy.<sup>17</sup> Jednocześnie następowały redukcje sprzętu i uzbrojenia. W momencie podpisania Traktatu okazało się, że zobowiązania redukcyjne ZSRR są o wiele niższe, niż wynikałoby z wcześniejszych danych, co ZSRR tłumaczyło wcześniejszymi, jednostronnymi redukcjami. Zgodnie z listem radzieckiego ministra spraw zagranicznych, Eduarda Szewardnadze, do amerykańskiego sekretarza stanu, Jamesa Bakera, z 13 października 1990, w okresie między rokiem 1988 a listopadem 1990, 55% ograniczonego traktatem uzbrojenia radzieckiego zostało wycofane ze strefy stosowania CFE (Tab. 4).

<sup>16</sup> C. Kennedy, *The development of Soviet strategies in Europe*, /w:/ C. McInnes (ed.), *Security and Strategy in the New Europe*, Routledge, London 1992, s. 171.

<sup>17</sup> J.M.O. Sharp, op. cit., s. 434.

**Tabela 4.** Zmniejszenie stanu posiadania TLE ZSRR poprzez wycofanie ze strefy stosowania CFE przed podpisaniem Traktatu, wg informacji radzieckich

	1 lipca 1988	1 sierp. 1990	19 list. 1990	Pałap CFE	Redukcja CFE do stycznia 1995	% red. jedno- stronnej	% red. w ramach CFE
Czołgi	41 580	24 898	20 694	13 150	7 544	50	18
Artyler.	42 400	18 300	13 828	13 175	653	74	1
BWO	57 800	32 320	29 348	20 000	9 348	49	16
<b>Razem</b>	<b>141 780</b>	<b>75 518</b>	<b>63 870</b>	<b>46 325</b>	<b>17 545</b>	<b>55</b>	<b>12</b>

Źródło: J.M.O. Sharp, op. cit., "SIPRI Yearbook 1991", s. 430.

O ile jednostronna deklaracja Gorbaczowa z roku 1988 została pozytywnie przyjęta przez państwa NATO, o tyle fakt realizacji jednostronnej redukcji uzbrojenia przed podpisaniem Traktatu był dla nich niekorzystny, bowiem taka **jednostronna redukcja oznaczała wycofanie poza strefę stosowania, czyli poza Ural, natomiast redukcja zgodnie z ustaleniami CFE oznaczała likwidację uzbrojenia przez zniszczenie lub konwersję.**

Wycofanie uzbrojenia poza strefę stosowania Traktatu przed jego podpisaniem nie kłóciło się z ustaleniami CFE i było oczywistym zabiegiem, którego ze strony ZSRR należało się spodziewać. Formalnie, problem stanowiła data wycofania. Z danych wywiadu amerykańskiego wynikało, że w ostatnich tygodniach przed podpisaniem Traktatu, w październiku i listopadzie, transfer dokonywał się w sposób szczególnie intensywny. Po oficjalnej wymianie informacji w listopadzie, źródła wywiadowcze podawały, że ZSRR zaniżył stan posiadania w strefie stosowania o 20 tysięcy, lub nawet 40 tysięcy jednostek TLE. Jednak na początku lutego 1991 Departament Stanu przyznał, że dane wywiadowcze otrzymane przez Biały Dom 20 listopada pochodziły sprzed sześciu tygodni, co redukowało rozbieżności między danymi radzieckimi i amerykańskimi do kilku tysięcy jednostek TLE, co oznaczało, że ZSRR mogło wycofać za Ural przed 18 listopada wielkość uzbrojenia bliską deklarowanej.<sup>18</sup> W związku z podnoszonymi wątpliwościami co do wywiązywania się ZSRR ze zobowiązań traktatowych, 14 czerwca 1991, na spotkaniu Wspólnej Grupy Konsultacyjnej (WGK), delegat radziecki zadeklarował zniszczenie bądź rozebranie części rozmieszczonych za Uralem jednostek TLE w celu uzyskania części zamiennych do pozostałego sprzętu.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> J.M.O. Sharp, op. cit., s.429-431.

<sup>19</sup> J.M.O. Sharp, *Conventional arms control in Europe: developments and prospects in 1991*, "SIPRI Yearbook 1992", Oxford University Press 1992, s. 462-463; J.M.O. Sharp, *Conventional arms control in Europe*, "SIPRI Yearbook 1993", Oxford University Press 1993, s. 593.

### 2.2.2. ZSRR: próby transferu między rodzajami sił

Inną próbą obejścia przez ZSRR ustalonych w Traktacie pułapów było przesunięcie trzech zmotoryzowanych dywizji konwencjonalnych wojsk lądowych, dysponujących 2 541 jednostkami TLE, do marynarki, jako piechoty morskiej, i wyłączenie ich z reżimu CFE, co zostało zgłoszone przez wojskowych radzieckich stronie amerykańskiej w grudniu 1990. Strona radziecka argumentowała, że kraje NATO, które należały były na wyłączenie sił morskich z CFE, nie mają prawa ograniczać radzieckiego uzbrojenia podlegającego marynarce.<sup>20</sup> Okazało się ponadto, że ZSRR w ogóle nie zadeklarował w momencie wymiany informacji w listopadzie danych dotyczących ok. 6000 jednostek TLE podporządkowanych marynarce, wojskom obrony wybrzeża, strategicznym siłom rakietowym i paramilitarnym organizacjom obrony cywilnej. Strona zachodnia stała na stanowisku, że całe uzbrojenie stacjonujące na lądzie w strefie stosowania podlega reżimowi traktatowemu, o ile nie jest zeń *explicite* wyłączone. Ostatecznie, 14 czerwca 1991, na posiedzeniu WGK zawarto kompromisowe porozumienie w formie zaakceptowanego przez wszystkie strony Traktatu oświadczenia ZSRR, w którym państwo to zobowiązuje się "poza ramami Traktatu" do nieprzekraczania w strefie stosowania w jednostkach obrony wybrzeża liczby 813 czołgów, 972 BWO i 846 jednostek artylerii, w jednostkach piechoty morskiej liczby 120 czołgów, 753 BWO i 243 jednostek artylerii, oraz w rakietowych siłach strategicznych liczby 1701 BWO, z których wszystkie będą transporterami opancerzonymi, przy jednoczesnym obniżeniu - "w ramach pułapów i podpułapów traktatowych" - swoich stanów posiadania w stosunku do notyfikowanego przez siebie maksymalnego stanu posiadania o ilości odpowiadające stanom posiadania w jednostkach obrony wybrzeża i w piechocie morskiej.<sup>21</sup>

### 2.2.3. NATO: transfer modernizacyjny uzbrojenia

W celu uniknięcia konieczności niszczenia najnowocześniejszego uzbrojenia, państwa NATO uzgodniły, już w 1989 roku, przekazanie nowoczesnego uzbrojenia nie mieszczącego się w limitach CFE słabiej wyposażonym członkom Sojuszu, którzy zobowiązywali się, ze swej strony, do zniszczenia starszej broni. Transfer ten określony został jako *cascading*. Zgodnie z planami NATO z grudnia 1990, USA, Niemcy i Holandia przekazać miały Danii, Grecji, Norwegii, Portugalii, Hiszpanii i Turcji w sumie ok. 4550 jednostek TLE. przy czym największymi odbiorcami miały być Turcja (1720 TLE), Grecja (920 TLE), Portugalia (900 TLE) i Hiszpania (630 TLE). W przypadku Niemiec i USA oznaczało to zmniejszenie zobowiązań redukcyjnych o ponad 2100 TLE.<sup>22</sup> Transfery te w rzeczywistości okazały się jeszcze wyższe.<sup>23</sup> Najwięk-

<sup>20</sup> Stanowisko wojskowych radzieckich, przynajmniej pozornie, zgłoszone zostało bez wcześniejszego porozumienia z resortem spraw zagranicznych; sytuacja taka stanowiła stały element radzieckiego trybu negocjacji CFE. J.M.O. Sharp, op. cit., "SIPRI Yearbook 1991", s. 432.

<sup>21</sup> *Oświadczenie Rządu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, maszynopis w dokumentacji MSZ. Zob. także: J.M. Nowak, *Traktat CFE w systemie pojałtańskim*, "Sprawy Międzynarodowe", 2 (XLVII) 1994, s. 93-95.

<sup>22</sup> J.M.O. Sharp, op. cit., "SIPRI Yearbook 1991", s. 426-427. Również Czechosłowacja, Polska i Węgry wyrażały zainteresowanie podobnym programem, zwłaszcza w odniesieniu do uzbrojenia byłej armii NRD, nie spotkało się to jednak z pozytywną odpowiedzią NATO.

szym beneficjentem programu stała się Turcja, a także Grecja, ponieważ transfer do Turcji wymagał, dla zachowania stabilności relacji grecko - tureckich, podobnych dostaw do Grecji. Jeden z ekspertów wyraził następujące spostrzeżenie: "Generalnie, eksport broni znany pod nazwą *cascading* polega na ich transferze z obszarów i krajów Europy, w których najmniejsze jest prawdopodobieństwo ich użycia, do tych sojuszników w ramach NATO, gdzie ich użycie jest najbardziej prawdopodobne".<sup>24</sup>

### 2.3. Konsekwencje rozpadu ZSRR

W końcu 1991 roku nastąpił rozpad ZSRR. Spośród piętnastu niepodległych republik, trzy wystąpiły z CFE (Litwa, Łotwa, Estonia), cztery pozostawały poza strefą stosowania (Uzbekistan, Tadżykistan, Turkmenia i Kirgizja), a osiem miało ostatecznie zostać sygnatariuszami Traktatu.

Granice nowopowstałych, niepodległych republik, nie pokrywały się z granicami dawnych okręgów wojskowych, będących punktem odniesienia dla wyznaczanych Traktatem stref.

Litwa, Łotwa, Estonia oraz Okręg Kaliningradzki leżą w obrębie dawnego Bałtyckiego Okręgu Wojskowego, w strefie IV.3, zwanej też "rozszerzoną strefą środkowoeuropejską".

W strefie IV.3 znalazła się również Białoruś, pokrywająca się z dawnym Białoruskim Okręgiem Wojskowym.

Ukraina obejmuje obszar dawnego Karpackiego OW i Kijowskiego OW, należących do strefy IV.3, oraz Odeskiego OW, należącego do strefy flankowej.

Rosja, w strefie stosowania, obejmuje Leningradzki OW i Północnokaukaski OW, należące do strefy flankowej, Moskiewski OW i Wołżańsko-Uralski Okręg Wojskowy, należące do strefy VI.2, tzw. "strefy tyłowej", z także niewielki obszar strefy IV.3, Okręg Kaliningradzki.

Mołdawia leży całkowicie w obrębie Odeskiego OW, w strefie flankowej.

Armenia, Azerbejdżan i Gruzja, tworzące wcześniej Zakaukaski OW, leżą w strefie flankowej.

Zasadniczo, w obrębie strefy stosowania, znajduje się też północno-zachodni skraj Kazachstanu.

Litwa, Łotwa i Estonia, po uzyskaniu niepodległości we wrześniu 1991 roku, odmówiły podjęcia zobowiązań wynikających z Traktatu CFE, co przyjęte zostało do wiadomości i zatwierdzone przez Wspólną Grupę Konsultacyjną (WGK) w październiku. W listopadzie, m.in. w celu wyjaśnienia kwestii związanych z CFE, NATO zaproponowało stworzenie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC), do której weszłyby państwa NATO, dawne państwa UW, trzy republiki bałtyckie i ZSRR. Na pierwszym posiedzeniu NACC, 20 grudnia 1991, powołana została Grupa Robocza Wysokiego Szczebla (*High Level Working Group*, HLWG), grupująca sygnatariuszy CFE, w tym państwa sukcesyjne ZSRR położone w

<sup>23</sup> Z. Lachowski przytacza następujące dane dla USA: 1993 czołgów, 636 BWO, 180 jednostek artylerii; Z. Lachowski, *Conventional arms control and security co-operation in Europe*, "SIPRI Yearbook 1994", Oxford University Press 1994, s. 575.

<sup>24</sup> L. Feinstein, *CFE: off the endangered list?*, "Arms Control Today", Oct. 1993, cyt. za: Z. Lachowski, op. cit., s. 575.



strefie stosowania.<sup>25</sup> Na swoim pierwszym posiedzeniu, 10 stycznia 1992 w Brukseli, HLWG ustaliła przyjęła ogólne zasady ratyfikacji CFE w nowej sytuacji.

15 maja 1992 roku, na spotkaniu w Taszkencie, osiem republik sukcesyjnych ZSRR podpisało porozumienie w sprawie zasad wdrożenia CFE. Protokół do porozumienia zawierał limity uzbrojenia dla poszczególnych państw sukcesyjnych.<sup>26</sup>

Rosji nie udało się doprowadzić do przyjęcia jako podstawy podziału proponowanego przez resort obrony wskaźnika, opartego na względnej długości granic i liczbie ludności poszczególnych państw.<sup>27</sup> Strona zachodnia nalegała jednak na szybkie zawarcie porozumienia w tej sprawie przez Rosję i pozostałe państwa sukcesyjne ZSRR leżące w strefie stosowania, co przyczyniło się w istotnym stopniu do finalizacji negocjacji. Jednocześnie, na tym samym spotkaniu w Taszkencie, sześć krajów WNP zawarło *Traktat o zbiorowym bezpieczeństwie*, podpisany później przez dalsze państwa, w którym zobowiązywały się do wzajemnej obrony przed zagrożeniem zewnętrznym.

---

<sup>25</sup> Wcześniej, 8 grudnia 1991, na mocy porozumienia mińskiego, powołującego WNP, ZSRR został rozwiązany.

<sup>26</sup> Tzw. *Tashkent Document* obejmuje: *Joint Declaration; Agreement on the Principles and Procedures for Implementing the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe; 3 Protocols; Annex*; nieoficjalne teksty angielskie w: "SIPRI Yearbook 1993" ss.671-677.

<sup>27</sup> Zgodnie z tą propozycją, podział czołgów byłby następujący: Rosja - 54% (7 114), Ukraina - 21,8% (2 867), Białoruś - 6,6% (868), Armenia, Azerbejdżan, Gruzja i Mołdawia - 17,5% (2 301). J.M.O. Sharp, op. cit., "SIPRI Yearbook 1993", s. 595.

**Tabela 5.** Podział limitów uzbrojenia wśród państw sukcesyjnych ZSRR

	Czołgi bojowe		BWO					
	Razem	Czynne	Skład.	Razem	Czynne	Skład.	BWP	BWCU
Całość Rosja	6 400	4 945	1 425	11 480	10 525	955	7 030	574
Całość Ukraina	4 080	3 130	950	5 050	4 350	700	3 095	253
<b>Całość dawne republ. w IV.2</b>	<b>10 300</b>	<b>8 650</b>	<b>1 650</b>	<b>17 400</b>	<b>16 120</b>	<b>1 280</b>	<b>n.dot.</b>	<b>n.dot.</b>
Rosja	5 100	4275	825	10 100	9 945	155	n.dot.	n.dot.
Ukraina	3 400	2 850	550	4 700	4 000	700	n.dot.	n.dot.
Białoruś	1 800	1 525	275	2 600	2 175	425	1 590	130
<b>Całość dawne republiki w strefie flankowej</b>	<b>2 850</b>	<b>1 850</b>	<b>1 000</b>	<b>2 600</b>	<b>1 800</b>	<b>800</b>	<b>n.dot.</b>	<b>n.dot.</b>
Rosja	1 300	700	600	1 380	580	800	n.dot.	n.dot.
Ukraina	680	280	400	350	350	0	n.dot.	n.dot.
Mołdawia	210	210	0	210	210	0	130	10
Gruzja	220	220	0	220	220	0	135	11
Armenia	220	220	0	220	220	0	135	11
Azerbejdżan	220	220	0	220	220	0	135	11
<b>Razem</b>	<b>13 150</b>	<b>10 500</b>	<b>2 650</b>	<b>20 000</b>	<b>17 920</b>	<b>2 080</b>	<b>12 250</b>	<b>1 000</b>

	Artyleria			Samoloty	Śmigłowce
	Razem	Czynne	Skład.		
Całość Rosja	6 415	5 105	1 310	3 450	890
Całość Ukraina	4 040	3 240	800	1 090	330
<b>Całość dawne republ. w IV.2</b>	<b>9 500</b>	<b>8 050</b>	<b>1 450</b>	<b>nie dot.</b>	<b>nie dot.</b>
Rosja	4 735	3 825	910	nie dot.	nie dot.
Ukraina	3 150	2 850	300	nie dot.	nie dot.
Białoruś	1 615	1 375	240	260	80
<b>Całość dawne republiki w s. flankowej</b>	<b>3 675</b>	<b>2 775</b>	<b>900</b>	<b>nie dot.</b>	<b>nie dot.</b>
Rosja	1 680	1 280	400	nie dot.	nie dot.
Ukraina	890	390	500	nie dot.	nie dot.
Mołdawia	250	250	0	50	50
Gruzja	285	285	0	100	50
Armenia	285	285	0	100	50
Azerbejdżan	285	285	0	100	50
<b>Razem</b>	<b>13 175</b>	<b>10 825</b>	<b>2 350</b>	<b>5 150</b>	<b>1 500</b>

Źródło: J.M.O. Sharp, op. cit., "SIPRI Yearbook 1993", s. 597.

Odpowiednie zmiany w tekście Traktatu CFE, uzgodnione w dokumencie taszkienckim, zaaprobowane zostały przez wszystkie 29 państw-stron CFE na spotkaniu NACC w Oslo, 5 czerwca 1992 (zob. Tab. 5).<sup>28</sup> Z tą chwilą, usunięte zostały zasadnicze przeszkody dla ratyfikacji Traktatu i 10 lipca 1992 państwa-strony Traktatu mogły podpisać w Helsinkach porozumienie o tymczasowym stosowaniu Traktatu.

#### 2.4. Akt CFE-1A

Na helsińskim szczycie KBWE, na którym podpisano porozumienie o tymczasowym stosowaniu Traktatu CFE, podpisany został również 10 lipca 1992 roku przez te same państwa dokument określający limity liczebności sił zbrojnych w strefie stosowania CFE, tak zwane Porozumienie CFE-1A.<sup>29</sup> Porozumienie ustala łączne pułapy liczebne dla pełnoetatowego personelu wojskowego sił lądowych, lotnictwa, obrony przeciwlotniczej, centralnego personelu dowodzącego i sztabowego - z wyłączeniem marynarki, stacjonującego na lądzie personelu formacji i jednostek marynarki posia-

<sup>28</sup> *Final Document of the Extraordinary Conference of the States Parties to the CFE Treaty (Oslo Document)*, tekst w: "SIPRI Yearbook 1993", ss. 677-682.

<sup>29</sup> *Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe (CFE-1A Agreement)*, tekst w: "SIPRI Yearbook 1993", ss. 683-689.

dających wyposażenie i uzbrojenie lądowe ograniczone Traktatem CFE lub stacjonujące na lądzie samoloty bojowe, oraz personelu innych formacji, jednostek i organizacji konwencjonalnych sił zbrojnych posiadających na wyposażeniu czołgi bojowe, BWO, artylerię, samoloty bojowe i śmigłowce uderzeniowe. Jednocześnie, Układ wyłącza z tych pułapów *explicite* personel służący w organizacjach przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w czasie pokoju, tranzyt, oraz personel służący pod dowództwem Narodów Zjednoczonych (Art. 1).

Zawarcie porozumienia w sprawie pułapów liczbowych dla personelu wojskowego było zapowiedziane w Traktacie CFE (zob. wyżej rozdz. 1.3.). Z chwilą rozwiązania zasadniczych trudności związanych z ratyfikacją CFE, negocjacje w sprawie CFE-1A nie powodowały większych kontrowersji. Nie było też nacisków na pogłębianie redukcji stanów osobowych, a w niektórych przypadkach przyjęte pułapy były wyższe niż stany faktyczne w momencie podpisywania porozumienia (USA, Hiszpania, Włochy, Rosja).<sup>30</sup> CFE-1A nie ma jednak charakteru umowy międzynarodowej, lecz stanowi jedynie zobowiązanie polityczne. Zadeklarowane w dokumencie limity zacząć mają obowiązywać od momentu przewidzianego Traktatem CFE wdrożenia pułapów uzbrojenia konwencjonalnego. Wysokość pułapów przyjętych w CFE-1A ujęta jest w Tab. 6.

### 3. REALIZACJA REDUKCJI CFE (1992-1994)

Zgodnie z ustaleniami Traktatu CFE (zob. wyżej rozdz. 1.2.2.), kolejne trzy fazy redukcji zakończyć się mają 16 listopada odpowiednio 1993 (25%), 1994 (60%) i 1995 roku (100%).

Istotnym problemem w procesie redukcji stały się kwestie sukcesji zobowiązań redukcyjnych po ZSRR oraz kosztów związanych z redukcją.

Umowa taszkiencka rozwiązała problem pułapów uzbrojenia dla poszczególnych republik byłego ZSRR, natomiast nie rozdzieliła zobowiązań redukcyjnych. W efekcie, suma zobowiązań redukcyjnych państw sukcesyjnych okazała się o blisko 3 500 jednostek TLE niższa, niż zobowiązania redukcyjne ZSRR. Różnica ta wynikała m.in. stąd, że część sprzętu pozostawionego przez Rosjan w republikach postsowieckich nie nadawała się do użytku, została zagubiona, skradziona, przejęta przez siły opozycyjne wobec rządu, lub zniszczona została w trakcie działań zbrojnych.<sup>31</sup> Ten ostatni sposób redukcji nie został oczywiście przewidziany w momencie podpisywania CFE. Niektóre państwa przedstawiły też niedokładne lub niekompletne dane, co wynikało niekiedy z kłopotów technicznych z przekazywaniem informacji.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Zob. J.M.O. Sharp, op. cit., "SIPRI Yearbook 1993", s. 614.

<sup>31</sup> Z. Lachowski, *Conventional arms control and security co-operation in Europe*, "SIPRI Yearbook 1994", s. 569.

<sup>32</sup> J.M.O. Sharp, *CFE Implementation: Is Russia Opting Out?*, "Brassey's Defence Yearbook 1994", London - New York 1994, p. 310.

**Tabela 6.** Pułapy narodowe, zobowiązania<sup>33</sup> redukcyjne i realizacja redukcji w 2. etapie, do 16 listopada 1994 roku, przez państwa - strony CFE; pułapy stanów osobowych (CFE-1A)

Państwo	Czołgi bojowe				Bojowe wozy opancerzone			
	Pułap	Zobow.	Zredu- kowano	w %	Pułap	Zobow.	Zredu- kowano	w %
Armenia	220	0	0	0	220	159	0	0
Azerbejdżan	220	216	0	0	220	727	0	0
Białoruś	1 800	1 873	1 205	64	2 600	1 435	953	66
Bułgaria	1 475	794	478	60	2 000	232	140	60
Gruzja	220	0	0	0	220	0	0	0
Węgry	835	510	318	62	1 700	65	146	225
Kazachstan	0	0	0	0	0	0	0	0
Mołdawia	210	0	0	0	210	0	0	0
Polska	1 730	1 120	740	66	2 150	301	301	100
Rumunia	1 375	1 591	955	60	2 100	1 053	632	60
Rosja	6 400	3 189	1 953	61	11 480	5 516	4 328	78
Słowacja	478	423	257	61	683	442	327	74
Czechy	957	1 062	926	87	1 367	1 033	925	90
Ukraina	4 080	1 974	1 186	60	5 050	1 545	927	60
Niemcy	4 166	2 566	2 313	90	3 446	4 357	3 547	81
USA	4 006	192	639	333	5 372	0	0	0
Belgia	334	28	28	100	1 099	284	284	100
Kanada	77	0	0	0	277	0	0	0
Dania	353	146	88	60	3 316	0	0	0
Hiszpania	794	371	345	93	1 588	0	0	0
Francja	1 306	39	39	100	3 820	570	399	70
Wlk. Bryt.	1 015	183	121	66	3 176	30	20	67
Grecja	1 735	1 013	613	61	2 534	0	28	0
Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0
Włochy	1 348	211	158	75	3 339	552	332	60
Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Norwegia	170	127	193	81	225	57	57	100
Holandia	743	0	0	0	1 080	261	261	100
Portugalia	300	0	0	0	430	0	0	0
Turcja	2 795	1 060	636	60	3 120	0	1	0
<b>Były UW</b>	<b>20 000</b>	<b>12752</b>	<b>8 018</b>	<b>63</b>	<b>30000</b>	<b>12 508</b>	<b>8 679</b>	<b>69</b>
<b>NATO</b>	<b>19 142</b>	<b>5936</b>	<b>5 083</b>	<b>86</b>	<b>29822</b>	<b>6 111</b>	<b>4 929</b>	<b>81</b>

<sup>33</sup> Zobowiązania oznaczają tutaj tak zwane zaktualizowane zobowiązania (*current liabilities*), czyli zrealizowane i niezrealizowane zobowiązania redukcyjne uwzględniające sytuację bieżącą, w tym dokonane transfery do lub z danego państwa. W związku z tym, suma liczb z kolumny "pułap" i "zobowiązania" dla danego państwa niekoniecznie musi wskazywać stan posiadania faktycznie istniejący w którymś momencie (np. w chwili podpisania bądź wejścia w życie Traktatu).

Państwo	Artyleria				Śmigłowce uderzeniowe			
	Pułap	Zobow.	Zredu- kowano	w %	Pułap	Zobow.	Zredu- kowano	w %
Armenia	285	0	0	0	50	0	0	0
Azerbejdżan	285	103	0	0	50	0	0	0
Białoruś	1 615	0	3	0	80	0	0	0
Bułgaria	1 750	404	243	60	67	0	0	0
Gruzja	285	0	0	0	50	0	0	0
Węgry	840	207	138	67	108	0	0	0
Kazachstan	0	0	0	0	0	0	0	0
Mołdawia	250	0	0	0	50	0	0	0
Polska	1 610	741	461	62	130	0	0	0
Rumunia	1 475	2 453	1 472	60	120	0	0	0
Rosja	6 415	660	397	60	890	99	60	61
Słowacja	383	629	378	60	25	0	0	0
Czechy	767	1 272	1 146	90	50	0	0	0
Ukraina	4 040	0	0	0	330	0	0	0
Niemcy	2 705	1 638	1 236	75	306	0	0	0
USA	2 492	0	5	0	518	0	0	0
Belgia	320	58	58	100	46	0	0	0
Kanada	38	0	0	0	13	0	0	0
Dania	553	0	0	0	12	0	0	0
Hiszpania	1 310	87	63	72	71	0	0	0
Francja	1 292	149	163	109	352	66	50	76
Wlk. Bryt.	636	0	0	0	384	4	5	125
Grecja	1 878	505	303	60	18	0	0	0
Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0
Włochy	1 555	205	123	60	142	50	32	64
Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Norwegia	527	17	17	100	0	0	0	0
Holandia	607	59	59	100	69	21	91	433
Portugalia	450	0	0	0	26	0	0	0
Turcja	3 523	122	74	61	43	0	0	0
<b>Były UW</b>	<b>20 000</b>	<b>6 469</b>	<b>4 235</b>	<b>65</b>	<b>2 000</b>	<b>99</b>	<b>60</b>	<b>61</b>
<b>NATO</b>	<b>18 286</b>	<b>2 840</b>	<b>2 101</b>	<b>74</b>	<b>2 000</b>	<b>141</b>	<b>178</b>	<b>126</b>

Państwo	Samoloty bojowe				Personel
	Pułap	Zobow.	Zredu- kowano	w %	Pułap
Armenia	100	0	0	0	60 000
Azerbejdżan	100	0	0	0	70 000
Białoruś	260	130	70	53	100 000
Bułgaria	235	100	62	62	104 000
Gruzja	100	0	0	0	40 000
Węgry	180	0	2	0	100 000
Kazachstan	0	0	0	0	0
Mołdawia	50	0	0	0	20 000
Polska	460	61	61	100	234 000
Rumunia	430	78	47	60	230 000
Rosja	3 450	1 021	726	71	1 450 000
Słowacja	115	8	7	88	46 667
Czechy	230	50	57	114	93 333
Ukraina	1 090	550	380	69	450 000
Niemcy	900	140	140	100	340 000
USA	784	0	0	0	250 000
Belgia	232	0	0	0	70 000
Kanada	90	0	0	0	10 660
Dania	106	0	0	0	39 000
Hiszpania	310	0	0	0	300 000
Francja	800	0	0	0	325 000
Wlk. Bryt.	900	0	0	0	260 000
Grecja	650	0	0	0	158 621
Islandia	0	0	0	0	0
Włochy	650	0	0	0	315 000
Luksemburg	0	0	0	0	900
Norwegia	100	0	0	0	32 000
Holandia	230	0	0	0	80 000
Portugalia	160	0	1	0	75 000
Turcja	750	0	7	0	530 000
<b>Były UW</b>	<b>6 800</b>	<b>1 998</b>	<b>1 412</b>	<b>71</b>	<b>2 998 000</b>
<b>NATO</b>	<b>6 662</b>	<b>140</b>	<b>148</b>	<b>106</b>	<b>2 786 181</b>

Źródło: *National ceilings and reduction liabilities of the CFE Treaty states parties*, dokument Wspólnej Grupy Konsultacyjnej z 13 grudnia 1994, oparty na danych z 16. wydania *Consolidated matrix* (zestawienie danych dot. realizacji CFE dla wszystkich krajów) z 12 grudnia 1994, w pojedynczych przypadkach dane z *National ceilings* zweryfikowane na podst. oryginału *Consolidated matrix*; oba dokumenty udostępnione przez MSZ.

Okazało się jednocześnie, że procedury niszczenia uzbrojenia wymagają stosunkowo kosztownych technologii, które nie wszystkim państwom były łatwo dostępne. Problem ten nie został doceniony w momencie podpisywania CFE. Na wniosek kilku państw regionu Wspólna Grupa Konsultacyjna zdecydowała się uprościć pewne

procedury<sup>34</sup> Na przestrzeni 1993 i 1994 roku WGK pięciokrotnie dokonywała rewizji procedur redukcyjnych. Mimo wprowadzenia oszczędniejszych metod niszczenia broni, w 1994 wiele państw, zwłaszcza z obszaru dawnego ZSRR, skarżyło się nadal na wysokie koszty redukcji i wzywało do stworzenia międzynarodowego funduszu, z którego finansowane byłyby redukcje w ramach CFE. Kraje zachodnie bardzo powściągliwie odniosły się do tych projektów i jedynie Stany Zjednoczone zaoferowały Białorusi i Ukrainie po 5 mln dolarów na cele redukcji.<sup>35</sup>

Mimo wskazanych trudności, pierwszy etap redukcji został zakończony pomyślnie. Poza Azerbejdżanem i Armenią, które nie zadeklarowały swoich stanów posiadania i nie przedstawiły raportu, wszystkie kraje wywiązały się z obowiązku 25% redukcji, niszcząc łącznie do końca etapu ok. 17 450 jednostek TLE, to znaczy 32% łącznych zobowiązań.<sup>36</sup>

Również w drugim etapie przekroczony został próg 60% redukcji, zarówno globalnie, jak i w każdej z grup państw-stron (zob. Tab. 6). Podobnie jednak, jak w poprzednim etapie, Armenia i Azerbejdżan nie zadeklarowały swoich zobowiązań i nie dokonały redukcji. Poza tymi dwoma krajami, jedynie Białoruś nie osiągnęła w jednej z kategorii - samolotów bojowych - zakładanego poziomu redukcji.<sup>37</sup>

W ostatnim czasie wstrzymanie realizacji CFE zapowiedziała, już wcześniej sugerująca taką możliwość Białoruś,<sup>38</sup> motywując to kosztami redukcji, przekraczającymi możliwości Białorusi, i kontestując jednocześnie w ten sposób, jak się wydaje w porozumieniu z Rosją, zachodnie wypowiedzi o możliwości rozszerzenia NATO.<sup>39</sup>

## 4. PRZYSZŁOŚĆ TRAKTATU CFE

### 4.1. Zmiana politycznego kontekstu CFE w okresie 1989 - 1995

Traktat CFE zawarty został bezterminowo. Jednak między jego wynegocjowaniem i podpisaniem w latach 1989-90 a rokiem 1995, kiedy osiągnięte być mają przewidziane w nim pułapy uzbrojenia, nastąpiły zasadnicze zmiany na mapie politycznej Europy. Pod koniec lat osiemdziesiątych, Traktat oznaczał pewien przełom w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie. Jego nowatorski charakter polegał na koncepcji koncentrycznych stref bezpieczeństwa, pozwalają-

<sup>34</sup> Z. Lachowski, op. cit., s. 568, J.M.O. Sharp, op. cit., ss. 312-313.

<sup>35</sup> *The Arms Control Reporter*, 1994, sheets 407.B.503, 407.B.505, 407.B.507, 407.B.511.

<sup>36</sup> Z. Lachowski, op. cit., s. 570. Tę samą liczbę 17450 jednostek TLE podaje J.M.O. Sharp, op. cit., "Brassey's Defence Yearbook 1994", s. 311, J.M. Nowak mówi o obniżeniu łącznych stanów posiadania na pierwszym etapie redukcji o 19200 sztuk.

<sup>37</sup> Jedynie 53%, zob. Tab. 6. Jednak już w *National ceilings...* opartych na *Consolidated matrix* z 4 kwietnia 1995, wskaźnik ten wzrósł do 65%.

<sup>38</sup> *The Arms Control Reporter*, 1994, sheet 407.B.506.

<sup>39</sup> Powód ekonomiczny podaje sekretarz Rady Bezpieczeństwa Białorusi, Wiktor Szejman, natomiast prezydent Łukaszenko mówi wprost, że powodem jest kwestia rozszerzenia NATO. Łukaszenko zresztą poinformował o swojej decyzji wstrzymania redukcji armii i uzbrojenia 23 lutego 1995, nazajutrz po zakończeniu wizyty prezydenta Jelcyna w Mińsku. W marcu, minister spraw zagranicznych, U. Sieńko, oświadczył, że przerwanie realizacji układu nie oznacza wystąpienia z niego, i że przyczyną tego kroku są finanse, nie zaś negatywne stanowisko Białorusi w kwestii rozszerzenia NATO. Zob. C. Goliński, B. Węglarczyk, *Mińsk nie potnie czołgów*, "Gazeta Wyborcza" 28.02.95, oraz wiadomości agencyjne, "Rzeczpospolita", 27.02.95, 2.03.95, 10.03.95, 11-12.03.95.



cych na przesuwanie uzbrojenia w kierunku odśrodkowym, od Europy Środkowej, lecz nie na jego przemieszczanie i koncentrację w strefie centralnej. Pozwalało to na stosunkowo równomierne nasycenie uzbrojeniem obszaru stosowania Traktatu w taki sposób, aby nie mogło się ono kumulować na obszarze ewentualnej konfrontacji wojskowej między UW a NATO, co utrudniało lub wręcz uniemożliwiało nagły atak przy pomocy środków konwencjonalnych oraz redukowało poczucie zagrożenia i nieufności w relacjach między oboma blokami. Drugim elementem ograniczającym potencjalne możliwości nasycenia środkami konwencjonalnymi obszarów konfrontacji było ustanowienie specjalnych limitów dla stref flankowych. Dzisiaj jednak, małe jest prawdopodobieństwo totalnej konfrontacji między Wschodem a Zachodem, natomiast zwiększyła się ilość aktualnych i potencjalnych konfliktów lokalnych, zwłaszcza w regionie bałkańskim i na obszarze dawnego ZSRR. Pojawiło się zatem pytanie, czy podtrzymywanie ustaleń Traktatu CFE jest nadal potrzebne dla stabilizowania bezpieczeństwa europejskiego w ogólności i czy ustalenia te są nadal w podobnym stopniu korzystne dla poszczególnych sygnatariuszy Traktatu, co jest nieodzowne dla trwałego wywiązywania się przez wszystkie strony z przyjętych zobowiązań. Jest to więc pytanie o aktualny sens, czy też **funkcjonalność** Traktatu CFE.

Kwestia funkcjonalności, w rozumieniu pożytków płynących z CFE dla stabilizacji bezpieczeństwa europejskiego i dla bezpieczeństwa poszczególnych państw-sygnatariuszy, wiąże się z kwestią identyfikacji **podmiotów** CFE. Formalnie, podmiotami tymi jest 30 państw-stron Traktatu.<sup>40</sup> W momencie podpisywania Traktatu, liczba ta wynosiła 22. Problemem nie jest jednak zwiększenie się liczby stron Traktatu w wyniku rozpadu ZSRR, lecz raczej sam fakt rozpadu ZSRR i, w większym jeszcze stopniu, wcześniejszy rozpad Układu Warszawskiego. W negocjacjach prowadzących do podpisania Traktatu uczestniczyło 22 późniejszych sygnatariuszy.<sup>41</sup> Faktycznie jednak, można argumentować, w ówczesnej sytuacji właściwe byłoby mówienie o dwóch stronach, UW i NATO. Taki punkt widzenia znajduje oparcie zarówno w ówczesnym polityczno-wojskowym układzie sił, jak i w będących konsekwencją tego układu oraz ogólnej koncepcji CFE postanowieniach traktatowych, wyróżniających dwie grupy państw-stron, ustalających parytet sił konwencjonalnych między tymi grupami i pozostawiających ustalenie parytetów wewnątrzgrupowych do odrębnego rozstrzygnięcia wewnątrz każdej z grup. W praktyce, również rozmaite elementy układu na etapie negocjacji tekstu i ratyfikacji rozstrzygane były w dwustronnych rozmowach rosyjsko-amerykańskich i faktycznie jedynie akceptowane przez jego formalne podmioty. Konfiguracja taka nie rodziła zasadniczych sprzeczności dopóty, dopóki istniała jednoznaczna zasada grupowania podmiotów; jej istnienie jednak, z punktu widzenia części przynajmniej środkowoeuropejskich państw UW, zaczęło być poddawane w wątpliwość już w roku 1989 - roku rozpoczęcia negocjacji CFE.<sup>42</sup> Z chwilą rozwiązania UW, które nastąpiło w kilka miesięcy po podpisaniu Traktatu, znikła logiczna podstawa łącznego określania przez jego dawne państwa członkowskie parytetu

<sup>40</sup> Od rozpadu Czechosłowacji, 1 stycznia 1993 r. W lutym 1993 r. WGK zatwierdziła przystąpienie do Traktatu obu państw sukcesyjnych i podział stanów posiadania i pułapów CFE między Czechy a Słowację w stosunku 2:1.

<sup>41</sup> 23, wliczając NRD, zjednoczoną z RFN przed podpisaniem CFE.

<sup>42</sup> Można się zastanawiać, czy i na ile do szybkiego wynegocjowania i podpisania CFE mogła przyczynić się, przynajmniej po stronie Rosji, akceptacja tej kontestacji i przewidywanie jako jej konsekwencji dezaktualizacji założeń wyjściowych Traktatu.

uzbrojenia wobec wciąż istniejącego NATO, zwłaszcza, że niektóre z tych państw zgłosiły aspiracje do znalezienia się w Sojuszu Północnoatlantyckim. Kiedy ponadto rozpadł się ZSRR, trudno jest logicznie wytłumaczyć, dlaczego dwa spośród krajów sukcesyjnych podzielone są wewnątrz granicami stref traktatowych i zmuszone do stosowania strefowych pułapów uzbrojenia skalkulowanych dla zdezaktualizowanej sytuacji polityczno-wojskowej. Zakwestionowanie tych anachronizmów może jednak prowadzić do zakwestionowaniu całego CFE. Ich utrzymanie jednak, z punktu widzenia państw tworzących niegdyś przeciwstawny NATO blok polityczno-wojskowy, a obecnie niekiedy zantagonizowanych między sobą, w niektórych przypadkach nie związanych żadnymi sojuszami, w innych związanych mniej lub bardziej ściśle z Rosją i ze strukturami WNP, przypisanych do historycznie jedynie uzasadnionych stref traktatowych lub przez nie podzielonych, budzić może uzasadnione wątpliwości. Wszystko to czyni niemożliwym zdefiniowanie faktycznych podmiotów Traktatu, w sensie w jakim istniały one w momencie jego podpisywania, to znaczy jako polityczne centra decyzyjne zainteresowane zawarciem układu, utrzymujące się w stanie równowagi sił i gwarantujące stabilizację CFE.

W chwili obecnej, można widzieć CFE jako układ, którego realizacja zapewnić powinna, podobnie jak powinna byłaby zapewniać w sytuacji politycznej istniejącej kilka lat temu, "rozgęszczenie" środków konwencjonalnych w celu zapobieżenia możliwości nagłego ataku i budowę zaufania między jego sygnatariuszami. W tym sensie, trudno jest kwestionować pożytki zeń płynące.

Należy jednak zgłosić do powyższego pewne zastrzeżenie. CFE został pomyślany jako środek zapobiegający konfrontacji zbrojnej między dwoma dużymi blokami wojskowymi, obejmującymi obszar milionów kilometrów kwadratowych, na którym sprzeczne z ustaleniami CFE przemieszczenie konwencjonalnych środków w celu przeprowadzenia ataku byłoby na tyle czasochłonne, że musiałoby zostać dostrzeżone przez przeciwnika w czasie pozwalającym na podjęcie przeciwdziałania. W tym sensie Traktat nie stworzył środka zapobiegającego zbrojnym konfliktom lokalnym, gdzie przemieszczenie odpowiednich do skali potrzeb środków nastąpić może stosunkowo szybko, a Traktat przewiduje pułapy jedynie dla grup państw-stron, stref i - w sensie przepisu oddelegowującego odpowiednie uprawnienia na każdą z grup państw-stron - państw. Oczywiście, przydzielenie przez wewnętrzną umowę grupy państw-stron zbliżonych pułapów dwóm skonfliktowanym państwom ograniczać może prawdopodobieństwo wybuchu między nimi wojny, ale nie samą możliwość koncentracji sił i przeprowadzenia niespodziewanego ataku. Wysuwając powyższe zastrzeżenie, nie należy co prawda zapominać, że Traktat jest elementem sprzyjającym budowie środków zaufania w ramach OBWE, a jego ograniczenia przezwyćżane być mogą w ramach innych umów.<sup>43</sup>

Generalnie, należy uznać, że "rozgęszczenie" zbrojeń i ustalenie pułapów dla broni konwencjonalnej dla poszczególnych państw nadal jest korzystne dla ogólnego bezpieczeństwa w Europie. Ponadto, Traktat stanowi element szerszego wachlarza środków zapewniania bezpieczeństwa, a jego rewizja mogłaby pociągnąć za sobą trudne do przewidzenia skutki. Powstaje jednak problem: kto obecnie jest politycznym gwarantem trwałości CFE i kto naprawdę **kontroluje** jego realizację. Niewątpli-

<sup>43</sup> Na przykład przez *Traktat o otwartych przestworzach*.

wie, istnieją więcej niż dwa "faktyczne" podmioty Traktatu i korelacja ich politycznych interesów jest i może się okazać w przyszłości coraz trudniejsza. Nie oznacza to, że wszystkie podmioty "faktyczne" dysponują taką samą siłą polityczną. Jednym ze sposobów zapewnienia efektywnej kontroli realizacji CFE jest zredukowanie liczby faktycznych podmiotów do stanu wyjściowego (tzn. do relacji dwustronnej: NATO - Rosja, Stany Zjednoczone - Rosja, czy też NATO - kraje byłego UW), co niewątpliwie spotkałoby się z oporem tych podmiotów nominalnych, których interesy polityczne zostały pominięte. Innym sposobem jest rozszerzenie podmiotowości faktycznej pewnych podmiotów nominalnych, co mogłoby jednak wymagać renegocjacji postanowień Traktatu między Rosją a NATO.

Przyszłość CFE, w dłuższej perspektywie, zależy od całościowego rozwoju sytuacji politycznej i opcji, jakie przyjmą jej główni aktorzy. Rozważanie tych kwestii wykraczałoby daleko poza zakres niniejszego opracowania.<sup>44</sup> W najbliższej przyszłości natomiast, dostrzec można kilka problemów, które zakłócić mogą realizację Traktatu. Wśród nich, wymienić można wspomniane wcześniej kwestie finansowania redukcji, które niektóre państwa uznają za zbyt wysokie, wstrzymywanie się z wykonaniem zobowiązań traktatowych przez pewne państwa (tradycyjnie, są to Azerbejdżan i Armenia, obecnie skłonna jest dołączyć do nich Białoruś), podnoszony przede wszystkim przez Rosję problem ograniczeń flankowych, kwestie związane z podziałem floty czarnomorskiej między Rosję i Ukrainę, sprawa zniszczenia uzbrojenia wycofanego za Ural.<sup>45</sup> Waga poszczególnych wymienionych tu spraw jest różna, a ostatnia z nich wydaje się mieć większe znaczenie jako argument negocjacyjny niż jako problem sam w sobie. Spośród nich, najistotniejsza jest kwestia ograniczeń flankowych. Dotyczy ona bowiem samych podstaw funkcjonowania Traktatu CFE i posiada implikacje dla rozmaitych aspektów jego realizacji.

#### **4.2. Rosja: postulat rewizji ograniczeń flankowych**

Po rozpadzie ZSRR, cztery z państw sukcesyjnych znalazły się w całości w strefie flankowej: Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja. Rosja i Ukraina leżą częściowo w strefie flankowej. Leżąca poza strefą flankową część Ukrainy należy do strefy IV.3, "rozszerzonej strefy środkowoeuropejskiej", a pozostająca poza strefą flankową część Rosji należy do strefy IV.3 (Okręg Kaliningradzki), i strefy IV.2, określanej jako "strefa tyłowa". Sytuacja Rosja i Ukrainy jest wyjątkowa w porównaniu z innymi stronami Traktatu, ponieważ są one podzielone wewnątrz na 2 (Ukraina) lub 3 (Rosja) strefy traktatowe.<sup>46</sup> Ze strony rosyjskiej, kwestia ta po raz pierwszy została podniesiona oficjalnie w przemówieniu ministra obrony, Pawła Graczowa, w marcu 1993 roku, a następnie kilkakrotnie przypominana w rozmowach kuluarowych przez przedstawicieli rosyjskich. Graczow podniósł ją ponownie w czerwcu, w rozmowie z ame-

<sup>44</sup> Na temat koncepcji i perspektyw bezpieczeństwa europejskiego patrz: M. Mróz, *Bezpieczeństwo europejskie w polskiej perspektywie - podstawowe koncepcje i uwarunkowania*, Raport nr 64, BSE, wrzesień 1994.

<sup>45</sup> Sprawy te wymieniane są np. jako zagrożenia dla ostatecznej realizacji redukcji do listopada 1995 w: *The Arms Control Reporter*, 1994, sheet 407.B.511.

<sup>46</sup> W podobnej formalnie sytuacji znajduje się także Kazachstan, dotyczy to jednak zaniedbywalnego powierzchniowo obszaru strefy IV.2, w którym pułapy określone zostały na zerowym poziomie.

rykańskim sekretarzem obrony, Lesem Aspinem, wskazując, iż konieczność rozlokowania na południu większej ilości uzbrojenia wynika z niebezpieczeństwa islamskiego fundamentalizmu.<sup>47</sup>

Jesienią 1993 roku, Rosja i Ukraina, przy poparciu Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi wystąpiły we z postulatem rewizji Traktatu w części dotyczącej ograniczeń flankowych we Wspólnej Grupie Konsultacyjnej.<sup>48</sup> Jednocześnie, prezydent Jelcyn wystosował 17 września list do przywódców Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i USA, w którym przedstawiał argumenty za zniesieniem ograniczeń flankowych. Jelcyn wskazywał, iż spośród 6400 czołgów, 11480 BWO i 6415 jednostek artylerii do których posiadania w rejonie stosowania uprawniona jest Rosja, jedynie 700 czołgów, 580 BWO i 1280 jednostek artylerii może być rozlokowane w jednostkach czynnych w Leningradzkim i Północnokaukaskim Okręgu Wojskowym (to znaczy w rosyjskiej strefie flankowej), które stanowią ponad 50% europejskiej powierzchni Rosji. Z tego powodu - wskazywał - Rosja zmuszona jest do rozlokowywania sprzętu w rejonie bałtyckim, to znaczy w Okręgu Kaliningradzkim, i wzdłuż granic z Ukrainą i Białorusią, gdzie jest on najmniej potrzebny, natomiast nie może zapewnić właściwego nasycenia sprzętem Północnokaukaskiego Okręgu Wojskowego, gdzie rosyjska obecność wojskowa jest szczególnie wskazana ze względu na "pozaeuropejskie zagrożenia, nasilanie separatyzmów i fundamentalizmu". List zawierał sugestię, że w razie braku rewizji limitów CFE, Rosja może być zmuszona do naruszenia postanowień Traktatu.<sup>49</sup>

W końcu września, strona rosyjska wystosowała do wszystkich pozostałych stron CFE *démarche*, w którym, potwierdzając znaczenie CFE jako filaru pozimnowojennego systemu bezpieczeństwa, przedstawiała siedem punktów:

1. Ze względu na zmienione od momentu ustalenia stref okoliczności, to znaczy podział ZSRR, uznaje się za stronę dyskryminowaną, ponieważ, leżąc w dwóch strefach traktatowych, nie może swobodnie przemieszczać swoich TLE w obrębie własnego terytorium, i jedynie Ukraina znajduje się w podobnej sytuacji.

2. Konflikty w Mołdawii i na Zakaukaziu sprawiają, że Północnokaukaski Okręg Wojskowy jest dla Rosji szczególnie wrażliwym obszarem frontowym. CFE wyklucza jednak rozlokowanie na tym obszarze odpowiednich sił wojskowych.

3. Z drugiej strony, Traktat pozwala na rozmieszczenie dużych ilości uzbrojenia w rozszerzonej strefie środkowoeuropejskiej, to znaczy w Okręgu Kaliningradzkim i wzdłuż granic z Białorusią i Ukrainą.

4. Czynniki społeczno-ekonomiczne sprzyjają rozmieszczeniu oddziałów wojskowych i sprzętu na południu, gdzie istnieje odpowiednia infrastruktura.

5. Rosji zależy zarówno na zapewnieniu sobie bezpieczeństwa, jak i na utrzymaniu w mocy Traktatu. Jeśli jednak pozostałe strony nie pozwolą na wprowadzenie poprawek, Rosja podjąć może jednostronne środki, które "nie odpowiadałyby w pełni duchowi Traktatu". Ponieważ już wcześniej do Traktatu wprowadzane były poprawki, nie ma powodu, aby następna zmiana zagroziła jego istnieniu.

---

<sup>47</sup> J.M.O. Sharp, *ibid.*, s. 314.

<sup>48</sup> J.M. Nowak, *op. cit.*, s. 101.

<sup>49</sup> J.M.O. Sharp, *op. cit.*, s. 314.

6. W celu wprowadzenia odpowiednich poprawek, Rosja sugeruje zwołanie nadzwyczajnej konferencji stron CFE lub przyjęcie odpowiedniej deklaracji przez WGK.

7. Ze względu na ścisłe powiązanie narodowych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa wszystkich stron CFE, Rosja liczy na zrozumienie i konstruktywną współpracę swoich partnerów w rozwiązywaniu przedstawionego problemu.<sup>50</sup>

Strona rosyjska proponowała w związku z tym, na forum WGK, bądź zawieszenie Art. V Traktatu ze względu na zasadniczo zmienione okoliczności, bądź przesunięcie Północnokaukaskiego Okręgu Wojskowego do strefy IV.2.<sup>51</sup>

Spośród krajów zachodnich, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania wydawały się być najbardziej skłonne uznać potrzeby Rosji i, jak mówi Jane Sharp, brytyjscy i amerykańscy delegaci w WGK wskazywali prywatnie Rosjanom, iż Traktat w istniejącej postaci jest wystarczająco elastyczny. Wskazywano więc, na przykład, że pułapy poredukcyjne muszą być osiągnięte dopiero w listopadzie 1995 roku, a do tego czasu kryzys na południowej granicy Rosji może być już zażegnany. Ponadto, Traktat nie ogranicza rozlokowania nieuzbrojonych transporterów opancerzonych, które mogą się okazać wystarczające dla utrzymania mobilności dodatkowych oddziałów. Istnieje też możliwość rekategoryzacji jednostek armii regularnej jako "sił bezpieczeństwa wewnętrznego", które nie są przez Traktat ograniczane. Na koniec, istnieje też możliwość przejściowego, krótkotrwałego rozmieszczenia dodatkowego uzbrojenia. Pozostali europejscy członkowie NATO nie wydawali się jednak zainteresowani ani renegocjacją ograniczeń flankowych, ani przymykaniem oczu na naruszanie przez Rosjan traktatowych ustaleń. Tak czy inaczej, oficjalne stanowiska polityków wahały się od ostrożnych sugestii o możliwości reinterpretacji Traktatu (sekretarz generalny NATO, Manfred Woerner), do zdecydowanego odrzucenia takiej możliwości (dyrektor amerykańskiej Agencji Kontroli Zbrojeń i Rozbrojenia, Thomas Graham).<sup>52</sup> Dla dyplomacji rosyjskiej nie był to zapewne czas stracony, oswajała ona bowiem zachodnich partnerów ze swoimi żądaniami, lecz oficjalnie nie następował w rozmowach żaden postęp. W połowie lutego 1994 roku, jeden z przedstawicieli rosyjskich w Wiedniu przypomniał, że kwestia ograniczeń flankowych "stale jest dla Rosji sprawą priorytetową" i że, jeśli do lata nie znajdzie odpowiedniego rozwiązania, "pojawią się poważne problemy z utrzymaniem Traktatu".<sup>53</sup>

W marcu 1994 Rosja przedstawiła w Wiedniu nową propozycję przewyżczenia ograniczeń flankowych. Propozycja wychodziła z założenia, że ograniczenia flankowe nie stosują się do piechoty morskiej i wojsk obrony wybrzeża, które zostały wyłączone z CFE w zamian za redukcję odpowiedniej ilości TLE w konwencjonalnych siłach zbrojnych ograniczonych Traktatem. Nie powinna się ona spotkać, zdaniem strony rosyjskiej, z zasadniczym sprzeciwem, bowiem nie pociągała za sobą żadnych zmian w Traktacie, lecz jedynie zgodę na przyjęcie określonej interpretacji dodatkowego porozumienia opartego na rosyjskim oświadczeniu.<sup>54</sup>

Uznanie takiej wykładni porozumienia z 14 czerwca 1991 roku dawałoby Rosji prawo do dodatkowego umieszczenia w strefie flankowej 662 czołgów, 990 BWO i

<sup>50</sup> *Démarche* streszczone za: J.M.O. Sharp, *ibid.*, s. 315-316.

<sup>51</sup> *Ibid.*, s. 316.

<sup>52</sup> *Ibid.*, ss. 317-318.

<sup>53</sup> *The Arms Control Reporter 1994*, sheet 407.B.502.

<sup>54</sup> *Ibid.*, sheet 407.B.504.

872 jednostek artylerii. Zgodnie z podziałem limitów strefowych CFE między państwa sukcesyjne ZSRR, uprawnienia flankowe Rosji wynoszą 1300 czołgów, 1380 BWO i 1680 jednostek artylerii (zob. Tabela 5).<sup>55</sup> Zważywszy, że mniej niż połowa tego limitu przysługuje jednostkom czynnym, a uzbrojenie dodatkowe nie podlegałoby, jak można sądzić, takiemu ograniczeniu, przyjęcie propozycji Rosji wzmocniałoby jej siły konwencjonalne w strefie flankowej mniej więcej dwukrotnie.

Rosja podjęła ponadto w marcu 1994 starania o zmianę przepisów Traktatu dotyczących składowania uzbrojenia, tak aby wydłużyć okres przejściowego wyprowadzenia uzbrojenia z miejsc stałego składowania i uniezależnić w tym zakresie Rosję od pozostałych państw dawnego UW, posiadających wspólny limit jednocześnie wyprowadzanego z miejsc stałego składowania uzbrojenia. Wyraziła też chęć przeklasyfikowania niektórych jednostek wojskowych na siły bezpieczeństwa wewnętrznego.<sup>56</sup> Jednak państwa zachodnie odrzuciły wszystkie te postulaty.<sup>57</sup>

Ukraina poparła nową propozycję Rosji i, choć jej przedstawiciel uznał, że ograniczenia flankowe zgodnie z postanowieniami CFE stosują się jednak do marynarki i sił obrony wybrzeża, to wezwał jednocześnie do wyłączenia ich z tych ograniczeń.<sup>58</sup>

Jednocześnie, następowało rozlokowywanie na południowej flance rosyjskich sił wycofywanych z dawnych krajów bloku radzieckiego, o czym informowały amerykańskie źródła wywiadowcze,<sup>59</sup> jednak brak jest wiarygodnych informacji na ile sprzęt i uzbrojenie zgromadzone w tym regionie przekraczało pułapy przewidywane przez CFE.

W czerwcu pojawiły się informacje, że Rosja zwróciła się do republik kaukaskich z propozycją obniżenia ich pułapów CFE, tak aby sama mogła rozlokować na flance południowej więcej sprzętu. Wątpliwe jest jednak, aby uzyskane w ten sposób pułapy mogły być na tyle wysokie, aby usatysfakcjonować Rosję.<sup>60</sup>

Zgodnie z wypowiedzią ministra obrony Rosji, Pawła Graczowa, z początku września, Rosja chciałaby rozlokować w strefie flankowej 1100 czołgów, 3000 BWO i 2100 jednostek artylerii. Oznaczałoby to przekroczenie ograniczeń flankowych dla jednostek czynnych o 400 czołgów, 2420 BWO i 820 jednostek artylerii (zob. Tab. 5). Większa część tego uzbrojenia miałaby się znaleźć na flance południowej: 600 czoł-

---

<sup>55</sup> Przyznane ZSRR 14 czerwca 1991 uprawnienia do posiadania w wojskach obrony wybrzeża 813 czołgów, 972 BWO i 846 jednostek artyleryjskich, a w piechocie morskiej 120 czołgów, 753 BWO i 234 jednostek artyleryjskich, w *Dokumencie Taszkienckim* z 15 maja 1992 rozdysponowane zostały w następujący sposób:

1. Wojska obrony wybrzeża: Rosja - 542 czołgi, 407 BWO, 686 j. art.; Ukraina - 271 czołgów, 470 BWO, 160 j. art.

2. Piechota morska: Rosja - 120 czołgów, 583 BWO, 186 j. art.; Ukraina - 265 BWO, 48 j. art.

(*Tashkent Document, Protocol*, op. cit.). Można przy okazji zauważyć, że liczby te wydają się wskazywać, iż nastąpiło przesunięcie części BWO z jednostek obrony wybrzeża do piechoty morskiej.

<sup>56</sup> Jak się zatem wydaje, starania te odzwierciedlały prywatne sugestie czynione stronie rosyjskiej przez brytyjskich i amerykańskich delegatów w WGK, o których wspomina Jane Sharp (zob. wyżej).

<sup>57</sup> *The Arms Control Reporter 1994*, loc. cit.

<sup>58</sup> *Ibid.*, sheet 407.B.504.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, sheet 407.B.508. Sprawa ta ma jeszcze inny aspekt: ponieważ Armenia i Azerbejdżan nie wywiązują się ze swoich zobowiązań, zawarcie takiego porozumienia niekoniecznie by je obciążało.

gów, 2200 BWO i 1100 jednostek artylerii. Wkrótce po tej wypowiedzi Graczowa, jeden z dyplomatów rosyjskich stwierdził, iż Rosja oczekuje obecnie inicjatywy strony zachodniej i może jedynie powtórzyć swoje wcześniejsze propozycje, tzn.: zawieszenie ograniczeń flankowych, przeniesienie Północnokaukaskiego OW do strefy tyłowej, wyłączenie sił obrony wybrzeża i piechoty morskiej z ograniczeń flankowych i zmiana zasad stałego składowania.<sup>61</sup>

Jest interesujące, że wcześniej, na początku kwietnia 1994, według informacji ujawnionych przez amerykańskie źródła wywiadowcze, Rosja zamierzała przekroczyć swoje limity flankowe o co najmniej 400 czołgów, 2000 BWO i 500 jednostek artylerii.<sup>62</sup> Wielkości te stosunkowo dobrze korelują z potrzebami Rosji przedstawionymi kilka miesięcy później przez Graczowa.

19 października, po rozmowie z brytyjskim ministrem spraw zagranicznych Douglasem Hurdem, Graczow stwierdził, że ten w zasadzie wyraził zrozumienie dla stanowiska Rosji w sprawie ograniczeń flankowych.<sup>63</sup>

W połowie grudnia, gdy zamykano ostatnie posiedzenie WGK w 1994 roku, kwestia zmian ograniczeń flankowych pozostawała nierozwiązana. Strona zachodnia skłaniała się, jak się wydaje, do zdania, że rosyjskie kłopoty mogą być rozwiązane w ramach istniejących postanowień traktatowych, tzn. przez rozlokowanie tymczasowe limitowanego uzbrojenia, uznanie pewnych jednostek za siły bezpieczeństwa wewnętrznego i czasowe wyprowadzenie sprzętu z miejsc składowania. Zgodnie z pewnymi opiniami zachodnimi, Rosja i Ukraina stale ponawiały wysiłki uzyskania koncesji w sprawie ograniczeń flankowych, ale wykazywały jednocześnie pewien postęp w swojej gotowości do rozważenia dozwolonych traktatowo rozwiązań dla swoich problemów.<sup>64</sup> Jeśli opinie te są trafne, oznacza to, że strona zachodnia skłonna jest uznać w pewnej mierze postulaty rosyjskie, lecz chce, aby były one realizowane w formie "przymykania oczu" na obchodzenie przez Rosję postanowień CFE. Rozwiązanie takie pozwala utrzymywać, że Traktat pozostaje nienaruszony i nie stwarzać niebezpiecznych precedensów formalnych, a z drugiej strony, wydaje się dawać stronie zachodniej pewien instrument negocjacyjny, pozwalający na wywieranie w stosownych momentach nacisku w postaci oskarżeń o pogwałcenie Traktatu. Jednak sytuacja taka sprzyja możliwości tworzenia faktów dokonanych przez stronę rosyjską, co niewątpliwie umacnia również pozycję negocjacyjną tejże, zwłaszcza jeśli powstaną okoliczności, które stwarzać będą wrażenie, że wydarzenia na flance południowej grożą wymknięciem się spod kontroli władz Federacji Rosyjskiej.

Perspektywa powstania takich okoliczności zarysowała się 11 grudnia, kiedy siły rosyjskie rozpoczęły interwencję w Czeczenii. Po pojawieniu się pierwszych trudności, rzecznik rosyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych stwierdził, że "dyskryminacyjne" ograniczenia flankowe podkopują rosyjskie bezpieczeństwo na obszarach południowych.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid., sheet 407.B.510,

<sup>62</sup> Ibid., sheet 407.B.507.

<sup>63</sup> Ibid., sheet 407.B.510.

<sup>64</sup> Opinie przytaczane w op. cit., sheet 407.B.511-512.

<sup>65</sup> Ibid., sheet 407.B.512-513; "Europe" (Agence Internationale d'Information pour la Presse), 29 Dec. 1994.

Tymczasem, stanowisko państw zachodnich wydawało się stabilizować na pozycjach "przymykania oczu" na wzrost liczby rosyjskich TLE na flance południowej. 9 stycznia rzecznik francuskiego ministerstwa spraw zagranicznych stwierdził, że Francja sprzeciwia się rewizji Traktatu, ponieważ "groziłoby to naruszeniem leżącej u podstaw porozumienia równowagi sił". Dzień później, rzecznik Departamentu Stanu mówił, że rosyjskie siły w Czeczenii nie stanowią zagrożenia dla Traktatu, ponieważ ograniczenia flankowe obowiązywać będą dopiero od listopada, a nawet gdyby już obowiązywały, to Traktat pozwala na dyslokację przejściową.<sup>66</sup>

Ciągnąca się od kilku miesięcy wojna w Czeczenii jest dobrym argumentem na poparcie tezy, że siły rosyjskie na południowej flance są zbyt małe, co prowadzi m.in. do niepotrzebnie wysokich strat wśród ludności cywilnej. Wydaje się prawdopodobne, że nieudolnie przeprowadzona operacja zdobycia Groznego, w której wykorzystane zostały niedoświadczone i nie przygotowane do walk miejskich oddziały, była przeciągana umyślnie.<sup>67</sup> Celem tego było: a) skłonienie państw zachodnich do ostatecznego uznania, że lepiej pozostawić Rosji wolną rękę w rozwiązywaniu spraw na swojej południowej flance, niż utrzymywać ograniczenia flankowe i ewentualnie angażować własne siły w operacjach utrzymywania czy zaprowadzania pokoju w tym regionie; b) przekonanie tychże państw, że Rosja skłonna jest pod wpływem doznawanych trudności oficjalnie zawiesić wykonywanie postanowień lub wystąpić z CFE.

Tą ostatnią groźbą strona rosyjska posłużyła się ostatnio wobec ewentualności rozszerzenia NATO w kierunku wschodnim. Na początku kwietnia, po rozmowach w Moskwie z amerykańskim sekretarzem obrony, Williamem Perrym, rosyjski minister obrony, Paweł Graczow, zapowiedział, że w takim przypadku Rosja m.in. zacieśni współpracę z krajami WNP, które podpisały umowę o zbiorowym bezpieczeństwie i zaprzestanie wypełniania postanowień Traktatu CFE. Perry, komentując tę wypowiedź, stwierdził, że w każdym razie perspektywa rozszerzenia NATO jest odległa.<sup>68</sup>

Niemniej, już dwa tygodnie później, Graczow dał do zrozumienia, że jego kraj i tak nie będzie przestrzegał wszystkich postanowień CFE, w związku z sytuacją w Czeczenii.<sup>69</sup>

Nieco później, 26 kwietnia, waszyngtońskie rozmowy ministra spraw zagranicznych Rosji, Andrieja Kozyriewa, z amerykańskim sekretarzem stanu, Warrenem Christopherem, przygotowujące zapowiedzianą na 9 maja wizytę prezydenta Clintona w Moskwie, zbiegły się z dwoma wydarzeniami: a) wojska rosyjskie w Czeczenii otrzymały rozkaz wstrzymania działań bojowych; b) dowódca sił lądowych Rosji, gen. Siemionow, zapowiedział utworzenie w regionie północnokaukaskim z dniem 1 czerwca 58. Armii, co jak sam przyznał, naruszy pułapy przewidziane w CFE.<sup>70</sup> Sądzić można, że zamiarem gospodarzy będzie przekonanie Clintona, wybierającego

<sup>66</sup> *The Arms Control Reporter* 1995, sheet 407.B.516.

<sup>67</sup> Zob. na temat walk w Groznie np. B.W. Nelan, *Goliat w Czeczenii*, "Forum", 22.01.95, przedruk z "Time", 16.01.95; na temat znaczenia kryzysu czeczeńskiego dla CFE por. M. Węgrowka, S. Popowski, *Czeczenia jako pretekst*, "Rzeczpospolita", 7.03.95.

<sup>68</sup> "Rzeczpospolita", 4.04.95; "Gazeta Wyborcza", 4.04.95.

<sup>69</sup> "Gazeta Wyborcza", 18.04.95.

<sup>70</sup> "Rzeczpospolita", 27.04.95.



się do Moskwy na uroczystości zakończenia II wojny światowej, że trwały pokój w Czeczenii i wzmocnienie sił rosyjskich na południowej flance są współzależne.

Wydaje się, że **utrzymanie pułapów flankowych w obecnej postaci jest mało prawdopodobne**. Wynika to przede wszystkim z faktu, że Rosja rzeczywiście znalazła się, w wyniku zmienionych w stosunku do momentu podpisania Traktatu okoliczności, w szczególnie niekorzystnej sytuacji, w porównaniu z państwami NATO, jeśli chodzi o swobodę operacyjną na swoim terytorium i możliwości kontroli swoich obszarów granicznych. Również jej możliwości oddziaływania militarnego w dawnych kaukaskich republikach związkowych są z tego powodu ograniczone.<sup>71</sup> Rosja przekonująco demonstruje, że rozwiązanie po jej myśli kwestii ograniczeń flankowych jest dla niej istotniejsze, niż wypełnianie postanowień Traktatu. Ze swej strony, strona zachodnia, która, ujmując rzecz najprościej, była - w przeciwieństwie do ZSRR - niewątpliwym beneficjentem porozumienia CFE, likwidującego ilościową przewagę UW w broni konwencjonalnej, nie potrafi przedstawić racjonalnych argumentów, dla których Rosja miałaby przystać na utrzymywanie ograniczeń wykraczających w wyniku zmiany uwarunkowań politycznych poza intencje Traktatu, choć zgodnych z jego literą.

Z drugiej strony, nie jest wykluczone, że Rosja zadowoliliby się częściowym spełnieniem jej żądań, w formie na przykład akceptacji przez NATO elastycznego traktowania przez nią swoich zobowiązań traktatowych w odniesieniu do strefy flankowej, **jeżeli uzyskałaby w zamian inne koncesje**.

### 4.3. Polska a CFE

Rozważając pozycję Polski w ramach CFE, należy zwrócić uwagę na dwa aspekty: wynikający ze zobowiązań traktatowych stosunek sił między Polską a jej sąsiadami oraz konsekwencje zobowiązań traktatowych dla kształtowania przez Polskę swojej polityki zagranicznej.

W momencie podpisywania Traktatu CFE, był on dla Polski niewątpliwie korzystny, podobnie jak dla innych sygnatariuszy, z tego podstawowego względu, iż oddalał perspektywę konfliktu zbrojnego między dwoma blokami państw.

Obecnie, gdy jeden z tych bloków rozpadł się i pojawiły się nowe możliwości konfliktów, sytuację Polski (podobnie jak innych państw środkowoeuropejskich) należy rozpatrywać w sposób zindywidualizowany.

W pierwszej postawionej kwestii - stosunku sił między Polską a jej sąsiadami - zwracają uwagę następujące fakty:

1. W strefie IV.4, zarówno państwa NATO, jak i byłego UW, nie osiągają w kategoriach czołgów bojowych, BWO i artylerii nawet pułapów przewidzianych dla tychże kategorii w jednostkach czynnych, wynoszących odpowiednio 7500, 11250, 5000, bowiem łączne pułapy narodowe Belgii, Holandii, Luksemburga i Niemiec wynoszą odpowiednio 5243, 5625 i 3632, natomiast łączne pułapy narodowe Polski, Węgier, Czech i Słowacji odpowiednio 4000, 5900, 3600 (zob. Tab. 3). Mimo iż pułapy obu

<sup>71</sup> W strefie flankowej, pułapy tureckie wynoszą 2795 czołgów, 3120 BWO, 3523 jednostek artylerii, podczas gdy rosyjskie odpowiednio 700, 580, 1280, czyli około cztery razy mniej, przy czym są to siły łączne dla flanki północnej i południowej. W przypadku na przykład zaangażowania się militarnego Turcji w konflikt azersko-ormiański, Rosja znalazłaby się w niekorzystnej sytuacji wojskowej wobec tego kraju - członka NATO.

grup państw są obniżone w stosunku do maksymalnych możliwych, pułap byłych państw UW jest w kategorii czołgów wyraźnie niższy. Ponadto, łączne pułapy narodowe państw NATO w strefie IV.4 w kategorii samolotów bojowych wynoszą 1362, zaś w kategorii śmigłowców uderzeniowych 421; dla państw byłego UW jest to odpowiednio 985 i 313. W kategoriach czołgów, samolotów bojowych i śmigłowców uderzeniowych, łączne pułapy państw grupy wyszehradzkiej są porównywalne z pułapami samych Niemiec (zob. Tab. 3).

Ponieważ Układ Warszawski rozdzielił całość przysługującego mu limitu we wszystkich kategoriach, część potencjalnego limitu dla strefy IV.4 została przesunięta na wschód, do państw tworzących obecnie WNP (zob. Tab. 5).

Reasumując, środkowoeuropejskie państwa byłego UW należące do strefy IV.4, czyli państwa grupy wyszehradzkiej, otrzymały niższe łączne pułapy narodowe, niż ich sąsiedzi ze wschodu i zachodu, w stosunku do potencjalnych uprawnień wynikających z Traktatu.

2. Stosunek pułapów narodowych w obrębie krajów grupy wyszehradzkiej, gdy weźmie się pod uwagę takie czynniki jak liczba ludności i powierzchnia poszczególnych krajów, jest raczej niekorzystny dla Polski (zob. Tab. 3 lub Tab. 6).

3. W graniczącym z Polską Okręgu Kaliningradzkim, Rosja jest uprawniona (a wręcz - jak powiedziano wyżej - czuje się zmuszona) do utrzymywania stanów uzbrojenia nieproporcjonalnie wielkich w stosunku do obszaru okręgu, których maksymalne pułapy w niektórych kategoriach przewyższają pułapy narodowe Polski (zob. Tab. 7).

W związku z powyższymi faktami stwierdzić trzeba jednak, że o skuteczności bojowej sprzętu i uzbrojenia stanowi współcześnie w wyższym stopniu jego nowoczesność niż ilość i że Polski nie byłoby zapewne stać na utrzymywanie wyższych pułapów. Niemniej, abstrahując nawet od paradoksalnego przypadku Okręgu Kaliningradzkiego, uznać trzeba, że przysługujące Polsce pułapy są dla niej nominalnie niekorzystne w obecnej sytuacji politycznej, niezależnie od tego, że ich ewentualne zwiększenie najprawdopodobniej nie byłoby czy nie mogłoby być przez Polskę efektywnie wykorzystane.

**Tabela 7.** Limity CFE dla Okręgu Kaliningradzkiego, zgodnie z Traktatem CFE oraz porozumieniami budapesztańskim i taszkienckim

	Czołgi	BWO	Artyleria
A. Limit dla strefy IV.3 w jednostkach czynnych	10 300	19 260	9 100
B. Limit łączny dla Czech, Słowacji, Węgier i Polski (IV.4) w jedn. czynnych	4 000	5 900	3 600
C. Limit łączny dla Ukrainy i Białorusi w strefie IV.3 w jedn. czynnych	4 375	6 175	4 225
D. Limit dla Okręgu Kaliningradzkiego w jedn. czynnych; $D = A - B - C$	1 925	7 185	1 275

Podstawa: Tabele 1, 3, 5.

W drugiej kwestii - konsekwencji zobowiązań traktatowych dla kształtowania polskiej polityki zagranicznej - podstawowe znaczenie ma fakt, że Traktat CFE konser-

wują sytuację podziału Europy na dwie grupy państw - stron. Niezależnie od wszelkich pozytywnych Traktatu, może on stanowić pewne utrudnienie dla emancypacji politycznej i wojskowej państw środkowoeuropejskich, byłych członków Układu Warszawskiego. W szczególności, może on być przeszkodą w podjęciu przez państwa NATO decyzji o rozszerzeniu Sojuszu Północnoatlantyckiego w kierunku wschodnim, nawet jeśli założyć, że państwa te skłaniałyby się w przewidywalnym czasie ku temu rozwiązaniu. Polska, jako członek grupy państw-stron zobowiązana jest rozwiązywać pewne określone traktatowo kwestie w gronie tych państw. Uzyskanie statusu pełnoprawnego członka NATO tworzyłoby podwójne zobowiązania, z których rodzić by się mogły sytuacje konfliktowe. Kwestia ta byłaby chyba zresztą łatwiejsza do przezwyciężenia niż fakt, że podział na dwie grupy państw-stron stanowi jedną z podstaw koncepcyjnych Traktatu. Przesunięcie jednego lub kilku państw z jednej grupy do drugiej, abstrahując od zmian w geografii wojskowej, pociąga za sobą konieczność rozdysponowania limitów TLE przysługujących tym państwom. Zmiana taka i przydzielenie dyskusyjnych limitów czy to poszerzonemu NATO, czy to państwom WNP, naruszałaby logikę Traktatu. Rozpatrywać oczywiście można rozmaite warianty podziału limitów, począwszy od ich przeniesienia w całości na NATO, a skończywszy na pozostawieniu ich w całości dla państw WNP. Wątpliwe jest jednak, aby Rosja którekolwiek z tych rozwiązań mogła uznać za korzystne dla siebie, a tym bardziej, aby było ono równocześnie satysfakcjonujące dla NATO.<sup>72</sup> Oczywiście, można starać się argumentować, że podział na grupy państw-stron był jedynie pochodną sytuacji w momencie podpisywania Traktatu, nie zaś jego głęboką intencją, i jego wyłącznym celem było doprowadzenie do redukcji zbrojeń konwencjonalnych w strefie stosowania, czyli miał on charakter instrumentalny. Trudno jednak oczekiwać, aby argumentacja ta została łatwo przyjęta przez Rosję, która w ostatnim czasie coraz silniej wydaje się łączyć kwestię trwałości CFE ze sprawą ewentualnego rozszerzenia NATO. Choć formalnie Traktat CFE nie ogranicza państw-stron w przekształcaniu istniejących lub tworzeniu sojuszy wojskowych innych, niż istniały w momencie jego podpisania, w praktyce, działania takie wymagać mogą, na wniosek któregoś z państw-stron, jego renegeacji. Tym samym, Traktat CFE stanowi lub stanowić może, zarówno dla Rosji jak i dla NATO, przekonywujący lub co najmniej wygodny argument za utrzymaniem *status quo* na obszarze Europy Środkowej.

8 maja 1995 r.

---

<sup>72</sup> W. Kurzyca stawia tezę, że fakt "niedoinwestowania" krajów grupy wyszehradzkiej w sensie przyznanych im limitów TLE, w szczególności Polski, jest dla nich korzystny, ponieważ uśmierzać będzie obawy Rosji w związku z rozszerzeniem NATO. U podstaw tej tezy leży założenie, że pułapy narodowe przystępujących do NATO państw zostałyby przeniesione wraz z nimi do NATO. Założenie to nie jest oczywiste i wynika - jak się wydaje - z jednostronnej interpretacji Traktatu. Ponadto, można argumentować, że zaniżone pułapy ograniczają w momencie ewentualnej renegeacji Traktatu pole swobodnego manewru. Zob. W. Kurzyca, *Polska a implementacja CFE*, "Sprawy Międzynarodowe" 4(XLVII), październik-grudzień 1994, s. 38-39.

**Podstawowe dokumenty i opracowania:**

*Arms Control Reporter 1994*, sheets 407.B.501 - 407.B.513, 407.C.11.

Clarke, Douglas L., *The Russian Military and the CFE Treaty*, "RFE/RL Research Report", Vol. 2, No. 42, 22 Oct. 1993, ss. 38-43.

*Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe (CFE-1A Agreement)*, podpisany 10 lipca 1992 w Helsinkach, "SIPRI Yearbook 1993", ss. 683-689, Oxford University Press 1993.

*Consolidated Matrix*, 16th edition, Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the CSCE, Vienna, 12 Dec. 1994, dokumentacja Wspólnej Grupy Kontaktowej.

*Final Document of the Extraordinary Conference of the States Parties to the CFE Treaty (Oslo Document)*, podpisany 5 czerwca 1992 w Oslo, "SIPRI Yearbook 1993", ss. 677-682, Oxford University Press 1993.

Kurzyca, Wiesław, *Polska a implementacja CFE*, "Sprawy Międzynarodowe" (PISM), 4(XLVII), październik-grudzień 1994, ss. 33-46.

Lachowski, Zdzisław, *Conventional arms control and security co-operation in Europe*, "SIPRI Yearbook 1994", ss. 565-594, Oxford University Press 1994.

Mróz, Marcin, *Bezpieczeństwo europejskie w polskiej perspektywie - podstawowe koncepcje i uwarunkowania*, BSE, Raport nr 64, wrzesień 1994.

*National Ceilings and Reduction Liabilities of the CFE Treaty States Parties*, Permanent Mission of the Slovak Republic, Vienna 13 Dec. 1994, dokumentacja Wspólnej Grupy Kontaktowej.

*National Ceilings and Reduction Liabilities of the CFE Treaty States Parties* (data from the 17th ed. of the *Consolidated Matrix* dated 4th April 1995), 1995, dokumentacja Wspólnej Grupy Kontaktowej.

Nowak, Jerzy M., *Traktat CFE w systemie pojałtańskim*, "Sprawy Międzynarodowe" (PISM), 2 (XLVII), kwiecień-czerwiec 1994, ss. 87-108.

Nowak, Jerzy M., *Wyzwania i przyszłość kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie - polski punkt widzenia*, "Sprawy Międzynarodowe", 4(XLVII), październik-grudzień 1994, ss. 7-32.

*Provisional Application of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe of 19 November 1990*, podpisany 10 lipca 1992 w Helsinkach, "SIPRI Yearbook 1993", ss.682-683, Oxford University Press 1993.

Sharp, Jane M.O., *Conventional arms control in Europe*, "SIPRI Yearbook 1991", ss.407-460, Oxford University Press 1993.

Sharp, Jane .M. O., *Conventional arms control in Europe: developments and prospects in 1991*, "SIPRI Yearbook 1992", ss.459-479.

Sharp, Jane M. O., *Conventional arms control in Europe*, "SIPRI Yearbook 1993", ss. 591-617.

Sharp, Jane M. O., *CFE Implementation: Is Russia Opting Out?*, "Brassey's Defence Yearbook 1994", Centre for Defence Studies, King's College London, Brassey's, London - New York 1994.

*Tashkent Document* (obejmuje: *Joint Declaration; Agreement on the Principles and Procedures for Implementing the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*;

trzy Protokoły i Aneks), podpisany 15 maja 1992 w Taszkencie, "SIPRI Yearbook 1993", ss. 671-677, Oxford University Press 1993.

*Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie / Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, podpisany 19 listopada 1990 w Paryżu, "Zbiór Dokumentów / Recueil de Documents" (PISM), 1991/XLVII, ss. 126-166.

*Umowa w sprawie maksymalnych pułapów konwencjonalnych kategorii uzbrojenia i sprzętu /.../ w związku z traktatem w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie*, podpisana 3 listopada 1990 w Budapeszcie, "Zbiór Dokumentów/Recueil de Documents" (PISM), 1991/XLVII, ss. 62-71.