



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 25 (439) • 5 czerwca 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,

Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

Traktat o Siłach Konwencjonalnych w Europie – geneza, istota, perspektywy

Marek Madej

Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie stanowi podstawowy element europejskiego systemu kontroli zbrojeń. Obecnie wciąż obowiązuje jego wersja pierwotna, przyjęta w 1990 r. i niemal w całości zrealizowana. Natomiast, jak dotąd, nie weszło w życie porozumienie o adaptacji traktatu z 1999 r. Głównym powodem jest brak zgody państw NATO na ratyfikację do czasu realizacji przez Rosję tzw. zobowiązań stambulskich – przyjętych wraz z porozumieniem o adaptacji politycznie wiążących deklaracji w sprawie rosyjskich sił i sprzętu wojskowego Gruzji i Mołdowie.

Władze rosyjskie wystąpiły 28 maja o zwołanie nadzwyczajnego spotkania państw-stron Traktatu o Siłach Konwencjonalnych w Europie (*Treaty on Conventional Forces in Europe – CFE*). Odbędzie się ono 12-15 czerwca w Wiedniu. Żądanie Rosji, poprzedzone ogłoszeniem przez prezydenta Putina w orędziu do parlamentu w kwietniu 2007 r. zawieszenia wykonywania tej umowy, stanowiło kulminację rosyjskiej krytyki obecnego statusu umowy. Jako że w ostatnim czasie nie doszło do żadnych zmian w kwestiach istotnych w kontekście układu, działania te należy traktować jako element, dokonywanej głównie na potrzeby krajowej opinii publicznej, generalnej zmiany kursu polityki zagranicznej Rosji w kierunku antyzachodnim.

Geneza i główne postanowienia traktatu. Układ CFE przyjęto 19 listopada 1990 r. w Paryżu, przy okazji szczytu KBWE (obec. OBWE). Podpisały go 22 państwa NATO i Układu Warszawskiego. Celem umowy była redukcja do równego pułapu stanu posiadania obu bloków wojskowych w zakresie broni konwencjonalnej. Traktat wprowadzał ogólne limity blokowe dla pięciu kategorii sprzętu objętego traktatem (SOT): czołgów (20 tys.), bojowych wozów opancerzonych (30 tys.), środków artyleryjskich (20 tys.), samolotów bojowych (6800) i śmigłowców uderzeniowych (2000). W ramach limitu blokowego poszczególne kraje dysponowały kwotami narodowymi, przy czym żadne państwo nie mogło posiadać więcej niż 1/3 wszystkich sił obu grup w danej kategorii. Strefa obowiązywania traktatu objęła terytorium państw-stron od Atlantyku po Ural. Podzielono ją na trzy rejony, wprowadzając w każdym limity uzbrojenia dla obydwu grup państw. Utworzono też strefę flankową (Norwegia, Islandia, Rumunia, Bułgaria, Grecja, Turcja, Kaukaz i Zakaukazie). Obowiązywały w niej specjalne limity dla trzech naziemnych kategorii SOT, a państwa miały prawo do tzw. tymczasowego rozmieszczenia dodatkowych sił na obszarze leżących w niej krajów należących do tej samej grupy. Traktat zakazał stacjonowania obcych wojsk na terytorium państw-stron bez zgody ich władz. Określił też procedury składowania i redukcji nadwyżek sprzętu oraz zasady weryfikacji porozumienia przez system notyfikacji i inspekcji. Do obsługi dokumentu utworzono Wspólną Grupę Konsultacyjną. Umowa ma charakter zamknięty.

Układ uzupełniono w 1992 r. politycznie wiążącym porozumieniem o liczebności sił lądowych państw-stron (porozumienie CFE-1A). Dodatkowo na konferencji przeglądowej CFE w 1996 r. zmodyfikowano ustalenia flankowe. Stało się tak na skutek nacisków Rosji, przekraczającej ograniczenia dotyczące zwłaszcza południowej części tej strefy (Kaukaz i Zakaukazie). W międzyczasie, w wyniku sukcesji po rozpadzie ZSRR i Czechosłowacji, liczba stron układu zwiększyła się do 30, mimo że uczestnictwa w nim wyrzekły się Litwa, Łotwa i Estonia.

Adaptacja CFE. Ewolucja sytuacji międzynarodowej w Europie, w tym plany rozszerzenia NATO o państwa byłego bloku wschodniego, zrodziły konieczność dostosowania układu CFE. Prowadzone od 1996 r. rozmowy zwieńczyło przyjęcie przy okazji szczytu OBWE w Stambule 19 września 1999 r. porozumienia o adaptacji traktatu, a także Aktu Końcowego CFE, zawierającego politycznie wiążące deklaracje części państw.

Zmodyfikowany CFE znosi pułapy blokowe oraz podział na rejony. Wprowadza także dwa rodzaje limitów przysługujących każdemu państwu: narodowe (określające maksymalną liczbę SOT danego kraju) i terytorialne (określające dopuszczalną liczbę naziemnych typów SOT na obszarze danego kraju). Przewiduje też, iż zwiększenie limitu narodowego lub terytorialnego któregośkolwiek uczestnika wymaga odpowiedniej redukcji kwoty innego kraju (krajów), a jednostronne obniżenie pułapu przez któreś z państw nie uprawnia pozostałych do proporcjonalnego zwiększenia własnych. Traktat wyłącza z ograniczeń siły misji pokojowych ONZ lub OBWE, zezwala też w pewnych okolicznościach na rozmieszczenia tymczasowe, ponad limity terytorialne, określonych ilości naziemnych SOT. Ponownie modyfikuje zasady dotyczące strefy flankowej oraz rozbudowuje system inspekcji i notyfikacji. Podkreśla również wymóg zgody państwa (danej z wyprzedzeniem) na stacjonowanie na jego obszarze obcych wojsk oraz wprowadza możliwość przystępowania do niego nowych państw.

Traktat uzupełniają politycznie wiążące deklaracje zawarte w Akcie Końcowym CFE. Obejmują one m.in. decyzje państw Grupy Wyszehradzkiej oraz Białorusi o ograniczeniu limitów narodowych i terytorialnych do ich faktycznego stanu posiadania (przy zachowaniu prawa do jego tymczasowego zwiększenia) oraz zobowiązanie Rosji do „powściągliwości” w odniesieniu do SOT w obwodzie kaliningradzkim (z analogicznym zastrzeżeniem). Najważniejsze wśród nich są jednak tzw. zobowiązania stambulskie Rosji co do sił stacjonujących w Mołdowie (Naddniestrzu) i Gruzji. Rosja miała zgodnie z nimi zamknąć do końca 2001 r. dwie z czterech baz w Gruzji, usunąć stamtąd swój ciężki sprzęt oraz wycofać swoje wojska z Mołdowy do 2003 r. Od realizacji tych zobowiązań kraje NATO uzależniły ratyfikację zaadaptowanego CFE.

Obecny status CFE. Od wejścia w życie w 1992 r. pierwotnej wersji umowy ilość broni konwencjonalnej objętej CFE zredukowano oficjalnie o ponad 63 tys. sztuk (z tego ok. 50 tys. w latach 1992–1995). Stan posiadania większości państw jest dziś znacznie niższy niż przysługujące im kwoty. Szybko zrealizowano też porozumienie CFE-1A. Trudności z pełną realizacją zobowiązań mają niektóre państwa poradzieckie (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś). Rosja spełniła ogólne cele redukcji, lecz nadal narusza część ustaleń dotyczących rozmieszczenia wojsk w ramach strefy flankowej, z jej perspektywy strategicznie ważniejszej obecnie niż w 1990 r.

Natomiast nie wszedł w życie zmodyfikowany CFE. Wymaga on ratyfikacji przez wszystkie strony, tymczasem jak dotąd zrobiły to jedynie – Rosja, Kazachstan, Białoruś i Ukraina. Państwa NATO swą odmowę ratyfikacji uzasadniają niewykonaniem przez Rosję zobowiązań stambulskich wobec Gruzji i Mołdowy. W wypadku Gruzji, choć do 2001 r. Rosja zlikwidowała jedną ze swoich baz, a w wyniku porozumienia zawartego z tym krajem w maju 2005 r. do końca 2008 r. zamknie kolejne dwie, problemem jest nadal istniejąca baza w Gudauta w niekontrolowanej przez rząd w Tbilisi Abchazji. Została ona jednostronnie ogłoszona przez Rosję bazą sił pokojowych WNP. Z Naddniestrza natomiast Rosja usunęła do końca 2003 r. ciężki sprzęt, ale wciąż utrzymuje tam bezterminowo liczącą 1500 ludzi jednostkę ochraniającą składy amunicji. We wcześniejszym okresie przeszkodą dla wejścia w życie zaadaptowanego CFE było też naruszanie przez Rosję limitów flankowych na Kaukazie w związku z konfliktem w Czeczenii.

Rosyjskie władze uznają argumenty państw NATO odmawiających ratyfikacji porozumienia o adaptacji CFE za bezzasadne, gdyż oparte na żądaniu realizacji wiążących politycznie, a nie prawnie deklaracji z 1999 r. Pomijają przy tym fakt, iż Gruzja i Mołdowa nie zgodziły się – a tego wymaga traktat – na stacjonowanie obcych wojsk na swym terytorium. Brak ratyfikacji zaadaptowanego CFE uniemożliwia przystąpienie do układu nowych państw, w tym czterech pozostających poza nim członków NATO (trzy państwa bałtyckie i Słowenia). Według Rosji umożliwia to NATO rozlokowanie tam sprzętu wojskowego nie objętego reżimem CFE. Rosja za naruszenie ustaleń CFE dotyczących strefy flankowej uznaje też budowę baz amerykańskich w Bułgarii i Rumunii.

Obecne decyzje Rosji w sprawie traktatu CFE i sugestie jej władz o możliwości wystąpienia z tej umowy, niewątpliwie negatywnie wpływają na stan europejskiego reżimu kontroli zbrojeń. Warto jednak zauważyć, że traktat CFE w dużej mierze spełnił już swą rolę, doprowadzając do istotnej redukcji ilości sprzętu wojskowego w Europie. Możliwe zaś, że w roli środka budowy zaufania (pełnionej dzięki rozbudowanemu systemowi weryfikacji) skutecznie zastąpiłyby go, istniejące lub nowe, instrumenty rozwijane w ramach OBWE (takie jak traktat o otwartych przestworzach i dokumenty wiedeńskie).