

TOMASZ KAPUŚNIAK

Struktura reżimu o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie (CFE)

The Structure of the Conventional Arms Control Regime in Europe (CFE)

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych poprzez poprawę stosunków międzynarodowych pomiędzy rywalizującymi ze sobą blokami (Wschód - Zachód) udało się wykształcić poczucie konieczności poszanowania interesów i bezpieczeństwa drugiej strony. Wypracowano gotowość wyrzeczenia się zasad gry „o pełnym konflikcie”, na rzecz idei współpracy na forum międzynarodowym. Reżim o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)¹ jedynie umożliwił państwom realizację koncepcji rozbrojeniowej, która do tej pory *de facto* sprowadzała się do utrzymywania kanału porozumienia w warunkach kryzysu politycznego.

Najważniejszym celem reżimu CFE jest podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i współpracy pomiędzy uczestnikami stosunków międzynarodowych. Współpraca dotyczy precyzyjnie określonych obszarów tychże stosunków i sprowadza się od rozbrojenia konwencjonalnego. Poza tym reżimy tworzone są poprzez kreowanie rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez wszystkich uczestników negocjacji. Sprowadza się to do realizacji własnych egocentrycznych interesów poprzez jednoczesną realizację interesów innych podmiotów biorących udział w kreowaniu reżimu.

Niniejszy artykuł to przede wszystkim analiza struktury traktatu CFE z punktu widzenia teorii reżimów międzynarodowych. Z uwagi na ograniczone rozmiary nie wyczerpuje on tematu, lecz stara się wyjaśnić strukturę rządzącą reżimem CFE. Uzasadnieniem takiego wyboru tematu jest próba wyjaśnienia

¹ E. Firlej, Z. Jopek, *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (stan i perspektywy)*, Warszawa 1996, nr 13, s. 4.

problemu organizacji kooperacyjnych zachowań (na przykładzie struktury reżimu CFE) w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, w warunkach jego decentralizacji, która wynika z istnienia scentralizowanych państw, przy jednoczesnym braku centralnego ośrodka sterowania. Warunki, w jakich jest możliwa współpraca, zależą od rozwoju instytucji międzynarodowych, gdzie znaczącą rolę odgrywają reżimy. Reżim jest strukturą wyspecjalizowaną, a od precyzyjności jego norm, reguł i funkcjonowania procedur weryfikacji zależy skuteczność stworzonego mechanizmu kooperacji państw. Problem ten obejmuje przedstawienie rozważań teoretycznych odnośnie do istoty reżimów międzynarodowych, a poprzez szczegółową analizę struktury CFE ukażą istotę tegoż reżimu. Poza tym artykuł ten potwierdzi, iż CFE możemy określić wzorcową regulacją w dziedzinie bezpieczeństwa konwencjonalnego na arenie międzynarodowej.

ISTOTA REŻIMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Z pojęciem „reżim międzynarodowy” (*international regime*) w nauce o stosunkach międzynarodowych spotykamy się dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku.² Samo pojęcie wywodzi się z nauki prawa międzynarodowego, gdzie było stosowane w latach dwudziestych XX wieku. Mówiąc natomiast generalnie o teorii reżimów międzynarodowych, należy zauważyć, iż wywodzi się ona z teorii zależności wzajemnych (*interdependence theory*).³ Za twórcę terminu „reżim międzynarodowy” uważa się Johna Ruggie (1975 r.), który reżim międzynarodowy postrzegał jako: zespoły wzajemnych oczekiwań, które są wyrażone w postaci reguł, regulacji, planów, zgodnie z którymi przebiega proces alokacji organizacyjnej energii i finansowych zasobów uczestników stosunków międzynarodowych.⁴

Zagadnieniami reżimów międzynarodowych zajmowali się najwcześniej D. Puchala i R. F. Hopkins.⁵ Problematykę tę podejmowali także: R. Keohane,⁶

² A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge 1997, s. 1.

³ Zaliczamy je do cząstkowych koncepcji teoretycznych. Por.: J. Kukulka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 106 i 112.

⁴ J. Ruggie, *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, „International Organization” 1975, vol. 29, s. 569.

⁵ D. Puchala, R. F. Hopkins, *International Regimes: Lessons from Inductive Analysis*, „International Organization” 1982, vol. 36, s. 246.

* R. O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.

O. R. Jung,⁷ S. D. Krasner,⁸ A. Stein,⁹ F. Kratochwil, J. G. Ruggie,¹⁰ a w ostatnim okresie V. Rittberger, R. Powell i A. Wendt.

Analizując reżimy międzynarodowe, szczególnie należy zwrócić uwagę na ich strukturę. Większość badaczy reżimów międzynarodowych powszechnie powołuje się na istotę przedstawioną przez S. Krasnera (1983 r.). Zgodnie z jego poglądami reżimy to: zasady (*principles*), normy (*norms*), reguły (*rules*) i procedury decyzyjne (*decision-making procedures*).¹¹

Zasady (*principles*) wyznaczają ogólnie zjawiska, do których państwa powinny dążyć. Określają, jak wygląda rzeczywistość obecnie i wyznaczają jak ma wyglądać rzeczywistość w przyszłości, w wyniku funkcjonowania reżimu. Zasady zawierają sformułowania bardzo ogólne, które rysują cele, do których państwa mają dążyć.

Normy (*norms*) stanowią fundament dla każdego reżimu międzynarodowego. Według Krasnera normy są standardami zachowania definiowanymi w postaci praw i obowiązków. Państwa-strony reżimu mają wyznaczone ogólne kierunki postępowania.

Reguły (*rules*) są ściśle powiązane z normami. Reguły wyznaczają już ściślej prawa przysługujące państwom i obowiązki, jakie z nich wynikają - stanowią ścisły obszar reżimu międzynarodowego.

Ostatnim elementem wymienionym przez Krasnera są procedury decyzyjne (*decision-making procedures*). W większości mówią o procesie podejmowania decyzji i procesie implementacji (wykonywania) reżimu. Określają przeważnie reguły techniczne zawarte w reżimie.

ZASADY REŻIMU CFE

Dokonując analizy zasad, które wynikają z Traktatu CFE,¹² należy zaznaczyć, że jest on drugim w historii (pierwszym był *Treaty of Intermediate Nuclear Forces*, skrót INF, z 1987 r.), a co najważniejsze dobrowolnym, niewynikającym z relacji zwycięzca - pokonany, międzynarodowym porozumieniem rozbrojeniowym. Został on ukształtowany w wyniku negocjacji prowadzonych w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (obecnie Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie).

⁷ O. R. Young, *International Regimes: Problems of Concept Formation*, „World Politics” 1980, nr 3, vol. 32.

⁸ S. Krasner, *International Regimes*, Ithaca 1983.

⁹ A. Stein, *Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world*, [w:] S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca 1983.

¹⁰ J. Ruggie, *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, „International Organization” 1975, vol. 29.

¹¹ S. Krasner, *op. cit.*, s. 2-3.

¹² E. Firlej, Z. Jopek, *op. cit.*, s. 4.

Początkiem dialogu pomiędzy Wschodem (ZSRR) i Zachodem (USA) było podpisanie 8 grudnia 1987 r. w Waszyngtonie porozumienia o redukcji potencjałów nuklearnych (Traktat INF) obu supermocarstw.¹³ W ten sposób zainicjowano długotrwały proces rozbrojeniowy, którego wynikiem był Traktat CFE -jako regulacja prawnomiędzynarodowa (*rule of law*) w sferze militarnych aspektów bezpieczeństwa państw. 19 listopada 1990 r. Traktat CFE został podpisany w Paryżu na Nadzwyczajnym Spotkaniu KBWE. Wszedł w życie 17 lipca 1992 r.¹⁴ Formalnie nastąpiło to dopiero 9 listopada 1992 r. Wraz z wejściem w życie Traktatu CFE zaczął także obowiązywać Akt zamykający rokowania w sprawie stanów osobowych konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie (porozumienie CFE-1A).¹⁵ Traktat CFE wraz z CFE-1A oraz Traktatem o otwartych przestrzorzach (*Open Skies Treaty*) z 24 marca 1992 r. postrzegane są jako podstawa stabilności militarnej w Europie, który nastąpił po upadku dwublokowego systemu Wschód - Zachód.

Zasady, które wynikają z reżimu CFE są następujące:¹⁶

1. zasada zobowiązująca państwa-strony¹⁷ do powstrzymywania się we wzajemnych stosunkach, a także w stosunkach międzynarodowych w ogóle, od groźby użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub też niepodległości politycznej jakiegokolwiek państwa;

2. zasada świadomej konieczności zapobiegania wszelakim konfliktom zbrojnym w Europie;

3. zasada opierająca się na dążeniu do zastąpienia konfrontacji zbrojnej całkowicie nowym, opierającym się na pokojowej współpracy, wzorem stosunków bezpieczeństwa występującym pomiędzy państwami-stronami i przyczynienie się do przełamywania podziałów, które występowały do tej pory w Europie.

4. kolejna zasada, iż państwa-strony dążą do ustanowienia bezpiecznej, a przede wszystkim stabilnej równowagi konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie na poziomach niższych, aniżeli miało to miejsce do tej pory;

5. zasada polegająca na eliminowaniu nierównowagi, która szkodzi stabilności i bezpieczeństwu;

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Traktat CFE był negocjowany w Wiedniu od 9 marca 1989 r. w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE).

¹⁵ E. Firlej, Z. Jopek, *op. cit.*, s. 17.

¹⁶ <<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfetraete.htm>>.

¹⁷ Termin „państwa-strony” rozumiemy państwa, które podpisały reżim CFE 19 listopada 1990 r. oraz państwa, które do niego później przystąpiły. Początkowo 23 państwa przystąpiły do rokowań CFE; 22 państwa stały się stronami Traktatu (w wyniku połączenia RFN i NRD). Liczba ta zwiększyła się do 29 po rozwiązaniu Związku Radzieckiego, a po podziale Czechosłowacji, od 12 stycznia 1993 r. wzrosła do 30 państw. Obecnie są to: Armenia, Azerbejdżan, Belgia, Bułgaria, Białoruś, Czechy, Dania, Francja, Federacja Rosyjska, Grecja, Gruzja, Hiszpania, Holandia, Kanada, Kazachstan, Niemcy, Norwegia, Mołdowa, Portugalia, Polska, Rumunia, Stany Zjednoczone, Słowacja, Turcja, Ukraina, Węgry, Włochy i Wielka Brytania.

6. zasada eliminowania zdolności do dokonania niespodziewanego ataku i rozpoczęcia działań ofensywnych na dużą skalę w Europie.¹⁸

Analiza powyższych zasad w kontekście reżimów międzynarodowych ma za zadanie przedstawić cele, do których państwa-strony winny dążyć. Dodatkowo wyznaczają one kierunek interpretacji rzeczywistości oraz określają jej kształt, jaki powinien powstać w wyniku realizacji tych zasad. Zasady charakteryzują się dość dużym poziomem ogólności, toteż nie można wskazać, iż są one najważniejszymi elementami reżimu CFE.

Negocjacje rozbrojeniowe prowadzone były przez przedstawicieli 23 państw - członków NATO (16 państw) i Układu Warszawskiego (7 państw). Przez ponad 20 miesięcy traktat negocjowany był w układzie dwubiegunowym między dwoma blokami militarnymi i mimo iż w momencie jego podpisywania Układ Warszawski istniał już tylko formalnie, zdecydowano się nie zmieniać wcześniej wynegocjowanych postanowień, by nie opóźnić procesów, które miały wpływ na zakończenie zimnej wojny. Chodziło o wyeliminowanie groźby użycia siły w strukturze stosunków międzynarodowych pomiędzy państwami zachodnimi (skupionymi w ramach NATO wówczas 16 państw) a ZSRR - a w szczególności groźby głębokiej politycznej i ekonomicznej destabilizacji na obszarze byłego ZSRR. Militarne niebezpieczeństwa, to pojawienie się, w miejsce światowego supermocarstwa ZSRR - Rosji, która przejęła większość potęgi wojskowej.¹⁹ Środki, jakie reżim przewidywał, miały na celu wyeliminowanie zdolności grupy państw (w tym znaczeniu ZSRR - Rosji) do zorganizowania ataku z zaskoczenia, rozpoczęcia ofensywnych akcji wymierzonych przeciwko integralności terytorialnej jednego lub wielu państw.²⁰

W tym momencie można powiedzieć, iż reżim CFE stał się zmienną interweniującą w strukturze stosunków międzynarodowych. Sprowadza się to do tego, że w średnioterminowej perspektywie reżim stał się niezwykle pomocny w częściowym absorbowaniu i tłumieniu wstrząsów, które powstawały na obszarze byłego ZSRR. Zagrozały one bezpośrednio pozostałej części kontynentu i mogły godzić w zasadę o stabilności i bezpieczeństwa państw-stron reżimu. Należy także zaznaczyć, iż dla 23 państw KBWE, które znalazły się poza reżimem CFE, okazało się to korzystne z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa tych państw.²¹ Działania kolektywne umacniały stabilność i przewidywanie posunięć państw-stron w dziedzinie wojskowej. Zdecydowanie utrudniały zorganizowanie i przeprowadzenie ataku z zaskoczenia. Odwołując się do szkoły

¹⁸ *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie*, [w:] *Prawo w stosunkach między narodowych. Wybór dokumentów*, oprac. S. Bieleń, Warszawa 1996, s. 291.

¹⁹ A. Z. Kamiński, L. Kościuk, *Rozpad ZSRR a bezpieczeństwo Europy Środkowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1993, nr 1, s. 29.

²⁰ J. Nowak, *Traktat CFE w systemie pojaltańskim*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2, s. 89.

²¹ *Ibid.*, s. 92.

realistycznej, gdzie właśnie reżim opierał się istnieniu państwa-hegemonia, tutaj położono nacisk na wykluczenie możliwości pojawienia się hegemonia pod względem wojskowym w Europie.

Od samego początku reżim CFE nie był zwykłym porozumieniem o redukcji i kontroli zbrojeń. Jako rozwiązanie prawnomiędzynarodowe stał się instrumentem wprowadzania „rządów prawa” (*rule of law*) w dziedzinie wojskowej w Europie.

Reżim CFE dodatkowo przyczyniał się do równouprawnienia państw środkowoeuropejskich, nawet w momencie istnienia przez określony czas Układu Warszawskiego. W późniejszym czasie pełnił rolę instrumentu demokracji międzynarodowych stosunków w sferze militarnej, był czynnikiem przyczyniającym się do stabilizacji i wprowadzenia w życie zasady o ochronie przed nieprzewidywalnym i stanowiącym zagrożenie, wojskowym atakiem. Z punktu widzenia państw Grupy Wyszehradzkiej oraz pozostałych państw powstałych po rozpadzie ZSRR, istniał wówczas problem zagrożenia ich bezpieczeństwa, a poprzez reżim CFE państwa te miały zapewnioną ochronę ich strategicznych interesów. Stanowiło to gwarancję wielostronnego porozumienia obronnego dla ich bezpieczeństwa politycznego i granic.²²

Stopniowo, w wyniku funkcjonowania reżimu CFE, nastąpiła ewolucja myślenia państw-stron w dziedzinie rozbrojenia i kontroli zbrojeń. Zaczęło się ono odsuwać od zasady całkowitej konkurencyjności i współzawodnictwa, czyli egocentrycznego pojmowania stosunków międzynarodowych, które było oparte na stabilizowaniu i równowadze sił zbrojnych pomiędzy przeciwnikami, a zaczęto myśleć kategoriami kooperacji opartej na rozwiniętych zasadach wspólnego postępowania, które miało na celu poprawę stosunków politycznych, poprzez dialog i kolektywne zachowania państw.²³

Wraz z upływem czasu, w dziedzinie kontroli zbrojeń zaczęła ewoluować zasada reżimu CFE polegająca wówczas na ograniczeniu zdolności do inwazji na terytorium przeciwnika. W nowych warunkach była to zasada kooperacji w rozwoju i utwierdzaniu systemu bezpieczeństwa, a także zdolności międzynarodowej interwencji na zasadach prawa międzynarodowego, której celem ma być zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie ich. Inaczej rzecz ujmując, to proces rozbrojeniowy dzięki reżimowi CFE zaczął ewoluować z płaszczyzny egoistycznych interesów w stosunkach pomiędzy dwoma wojskowo-politycznymi blokami, do płaszczyzny wielostronnej kooperacji i współdziałania w kreowaniu i sterowaniu strukturą stosunków międzynarodowych. Dlatego głównym celem, do którego państwa winny dążyć, jest wspomaganie systemu bezpieczeństwa w Europie bez podziału na dwa przeciwstawne bloki (Wschód - Zachód).

²² J. Nowak, *Traktat CFE...*, s. 92.

²³ Zob. J. M. Nowak, *Wyzwania i przyszłość kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie - polski punkt widzenia*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 4, s. 7-30.

W nowym realiach środowiska międzynarodowego, gdzie reżim spowodował przełamanie oporów wobec działań kolektywnych, należało ustosunkować się do całkowicie innych zagrożeń. Istniejące dotychczas niebezpieczeństwa, godzące w zasadę o eliminowaniu zdolności do dokonania niespodziewanego ataku na dużą skalę, ze strony ZSRR przestały istnieć. Pojawiło się całkowicie inne wyzwanie, które do tej pory postrzegane było jako sprawa należąca do wewnętrznych kwestii poszczególnych państw, a chodzi o niebezpieczeństwo pojawienia się konfliktów lokalnych i regionalnych.²⁴ Dlatego też oprócz reżimu CFE tworzone środki kontroli rozbrojenia w wymiarze regionalnym zajęły się rozwiązywaniem tej kwestii. Jak twierdził Jerzy Nowak, jeżeli środki kontroli zbrojeń, ale te w wymiarze regionalnym, zostaną rozwinięte, może to przyczynić się do powstania czwartego reżimu w ramach KBWE/OBWE.²⁵

Na początku lat dziewięćdziesiątych KBWE opracowała listę wyzwań i zagrożeń występujących w strefie stosowania²⁶ zasad reżimu CFE - czyli od Atlantyku do Uralu. Wyliczono, iż są to: w niektórych regionach nagromadzono nieproporcjonalną ilość sprzętu, a także sił zbrojnych; regionalna nierównowaga militarna wymykająca się spod kontroli; rozwój sił paramilitarnych i bezpieczeństwa; przebywanie obcych sił zbrojnych bez zgody państw na ich terytorium oraz, o czym już wspomniano, konflikty wewnętrzne, które przyczyniały się do pogorszenia stosunków na arenie międzynarodowej.

Cele działania wynikające z reżimu CFE, przyczyniły się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa, zaufania i współpracy pomiędzy sąsiadami, a także geograficznie bliskimi sąsiadami, który sprowadzał się do neutralizowania napięć, źródeł konfliktów we wzajemnych stosunkach.²⁷

Odwołując się do nauk społecznych, każdy podmiot stosunków międzynarodowych dąży do zaspokojenia swoich potrzeb bezpieczeństwa. Dzięki zasadom płynącym z reżimu CFE zostały stworzone podstawy dla niezależności międzynarodowej. Można wskazać takie wartości, które są najważniejsze dla

²⁴ A. D. Rotfeld, *Security and Conflict*, „SIPRI Yearbook” 1995, s. 300.

²⁵ J. M. Nowak, *Regionalna kontrola zbrojeń*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 1, s. 46.

²⁶ Zgodnie z definicją przyjętą w Art. II Traktatu, „strefa stosowania” oznacza: „całe terytorium lądowe państw-stron w Europie od Oceanu Atlantyckiego do Uralu, które obejmuje także wszystkie europejskie terytoria wysp państw-stron, 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 należącą 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 zachód od linii ciągnącej się od punktu przecięcia się granicy tureckiej z 39 równoleżnikiem do Muradiye, Patnos, Karazazi, Tekman, Kamaliye, Feke, Ceyhan, Dogankent, Gorne i dalej do morza.

²⁷ Z. Lachowski, *Conventional Arms Control and Security Co-operation in Europe*, „SIPRI Yearbook” 1995, s. 585-587.

podmiotów, jak: istnienie, przetrwanie, całość terytorialna, tożsamość (identyczność), niezależność, spokój, posiadanie i pewność rozwoju. Dążenie do bezpieczeństwa przez państwa i systemy międzynarodowe jest wypadkową odczuć każdego człowieka, a przez to społeczeństwa danego państwa. Brak swobody na arenie międzynarodowej powoduje niepokój i poczucie zagrożenia państw. Odnosi się to do zasady o eliminowaniu nierównowagi, która szkodzi stabilności międzynarodowej.²⁸

Bezpieczeństwo wewnątrzpaństwowe i międzynarodowe uwarunkowane jest bardzo wieloma czynnikami. Poprzez zasady wypływające z reżimu CFE można stwierdzić, iż były one efektem ewolucji w poszukiwaniu przez społeczność międzynarodową różnych sposobów obniżania napięć zarówno politycznych, jak i wojskowych (konwencjonalnych). Na tej podstawie zbudowano wiarygodny system bezpieczeństwa europejskiego. Rozpoczęte w 1975 r. KBWE (obecnie OBWE) prace doprowadziły do powstania wielu międzynarodowych porozumień rozbrojeniowych, których zasady dotyczą kontroli zbrojeń, a także środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Takim właśnie porozumieniem jest reżim CFE, który przyczynił się do eliminacji asymetrii w uzbrojeniu konwencjonalnym oraz ustanowił równowagę militarną w strefach stosowania reżimu²⁹ - zgodnie z zasadą o ustanowieniu bezpiecznej i stabilnej równowagi sił zbrojnych w Europie.

NORMY REŻIMU CFE

Kolejnym elementem reżimów są normy, które zawierają prawa i obowiązki państw, określają kierunki postępowania członków reżimu. Norma zawarta w reżimie CFE wynika z art. I ust. 1, który mówi o zobowiązaniach państw-stron do wypełniania postanowień odnośnie do pięciu kategorii konwencjonalnych sił zbrojnych: czołgów bojowych, bojowych wozów opancerzonych, artylerii, samolotów bojowych oraz śmigłowców bojowych.³⁰ Norma zawarta w art. III mówi, iż ograniczeniu nie podlegają powyższe kategorie sprzętu, jeżeli: uzbrojenie i sprzęt jest na etapie produkcji oraz prób fabrycznych, jest używane do celów badawczych i rozwojowych, jeżeli należy do zbiorów historycznych bądź też oczekuje na zniszczenie, po wcześniejszym wycofaniu z produkcji, znajduje się w trakcie eksportu lub reeksportu, jest w posiadaniu organów, których celem jest

²⁸ R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D. B. Bobrów, E. Haliżak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa 1997, s. 3-5.

²⁹ Zob. W. Koziańkiewicz, Cz. Marcinkowski, *Weryfikacja porozumień rozbrojeniowych*, „Wojsko i Wychowanie” 1999, nr 7, s. 88.

³⁰ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Warszawa 1995, s. 2-5.

zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz jeżeli znajduje się w krótkotrwałym transycie w strefie obowiązywania reżimu.³¹ W art. IV ust. 1, zawarta jest najważniejsza norma reżimu, mówiąca o zobowiązaniach państw-stron do ograniczenia, a jeżeli jest to konieczne, do zredukowania posiadanych przezeń czołgów bojowych, bojowych wozów opancerzonych, artylerii, samolotów bojowych i śmigłowców uderzeniowych tak, aby po wejściu w życie reżimu i później, ogólne liczby dla grupy państw-stron nie przekraczały:

1. 20 tys. sztuk dla każdej z grup w odniesieniu do czołgów bojowych Ociężarze co najmniej 16,5 tony, z działem o kalibrze równym 75 mm i większym, z zastrzeżeniem, iż nie więcej aniżeli 16,5 tys. sztuk w jednostkach czynnych;

2. Bojowe wozy opancerzone (BWO) w liczbie 30 tys. sztuk, w tym nie więcej aniżeli 27,3 tys. sztuk w jednostkach czynnych. W skład 30 tys. bojowych wozów opancerzonych wchodziły: nie więcej aniżeli 18 tys. bojowych wozów piechoty, a także bojowe wozy z ciężkim uzbrojeniem; wśród bojowych wozów z ciężkim uzbrojeniem i bojowych wozów piechoty do 1,5 tys. sztuk stanowić mogły bojowe wozy z ciężkim uzbrojeniem;

3. Środki artyleryjskie do wysokości 20 tys. sztuk, lecz nie więcej aniżeli 17 tys. w jednostkach czynnych. Obejmują one: haubice, armaty i podobne środki artyleryjskie, moździerze, a także wyrzutnie raketowe o kalibrze 100 mm i większym;

4. Samoloty bojowe w wysokości 6,8 tys. sztuk. Wielkość ta nie dotyczy samolotów szkolno-treningowych;

5. Śmigłowce uderzeniowe - 2 tys. sztuk (w rozumieniu jako latające pojazdy wirnikowe, wyposażone w urządzenia do niszczenia celów lub wypełniania innych zadań bojowych, nieobejmujące śmigłowców transportowych).

Norma wynikająca z art. IV ust. 1. dotyczyła liczby uzbrojenia w pięciu kategoriach, a wielkości te ustalane były dla obu sojuszników - państw występujących w ramach Układu Warszawskiego i państw skupionych w ramach NATO - po równo. Łącznie w ramach tych pięciu kategorii można wyróżnić około 240 rodzajów sprzętu. W momencie podpisania państwa-strony zadeklarowały posiadanie w sumie około 200 tys. sztuk sprzętu objętego traktatem (TLE) - *Treaty Limited Equipment*³² (tab. 1).

Powyższa norma CFE obowiązywała w strefie stosowania reżimu CFE (art. II ust 1, pkt. A i B). Rozciągała się ona od Oceanu Atlantyckiego do Uralu z wyłączeniem państw bałtyckich. Obszar obu sojuszy został podzielony na trzy koncentryczne strefy, z których każda składa się częściowo z terytoriów obu grup

³¹ *Ibid.*, s. 6.

³² Z. Lachowski, *Kontrola zbrojeń konwencjonalnych w Europie*, [w:] A. Kobieracki, Z. Lachowski, J. Nowak (red.), *Między równowagą sil a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie*, Warszawa 1999, s. 25-26.

Tab. 1. Stan posiadania konwencjonalnego uzbrojenia ograniczonego reżimem na dzień podpisania reżimu CFE

Kategorie uzbrojenia podlegające redukcji	Stan posiadania NATO Grupa „16”	Stan posiadania UW Grupa „6”	Limity uzbrojenia NATO/UW*
Czołgi	24 459	31 713	20 000
BWO	34 906	41 831	30 000
Środki artyleryjskie	29 777	24 756	20 000
Samoloty bojowe	5 692	8 368	6 800
Śmigłowce uderzeniowe	1 693	1 662	2 000
Łącznie	87 527	108 330	78 000

* Limity uzbrojenia liczone były dla państw NATO i Układu Warszawskiego po równo.

Źródło: J. Nowak, *Traktat CFE w systemie pojaltajskim*, "Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 2, s. 90.

państw-stron reżimu, a także strefy flankowej.³³ W tej ostatniej obowiązywały narodowe oraz strefowe limity uzbrojenia (ukazane w tab. 2 i 3). Oznacza to, że reżim pozostawił ustalenie narodowych pułapów zbrojeniowych do uzgodnienia w ramach „grupy państw”, czyli państw NATO i byłego Układu Warszawskiego. Strefy koncentryczne bezpieczeństwa zbiegają się w Europie Środkowej, i tutaj reżim najostrzej określa ilości nagromadzonej broni, z wyjątkiem strefy flankowej. W strefie flankowej dopuszczalny pułap jest najniższy - łącząc poszczególne ilości w danych kategoriach i nie mogły one przekraczać różnic powstałych pomiędzy limitami przyznanymi dla całej strefy stosowania, a limitami dla zewnętrznej strefy IV.2.³⁴

Jak twierdzi Z. Lachowski, strefy są zbudowane na zasadzie „matrioszki”.³⁵ Racjonalnie analizując, należy wskazać, iż największą swobodą dyslokacji broni posiadały najbardziej wysunięte rejony strefy zewnętrznej - wołżańsko-uralski i moskiewski okręg Rosji, dodatkowo skrawek Kazachstanu oraz Portugalia i Hiszpania. Natomiast głównym celem istnienia owych stref jest umożliwienie wypływu uzbrojenia w kierunku odśrodkowym, od Europy Środkowej, a nie do niej oraz ograniczenie przepływu uzbrojenia w kierunku strefy centralnej. U podstaw tego pomysłu leżała chęć równomiernego nasycenia sprzętem wojskowym obszaru stosowania reżimu w taki sposób, ażeby nie mógł się on kumulować w obszarach prawdopodobnej konfrontacji wojskowej pomiędzy Układem Warszawskim a NATO. Przyczyniało się to do redukcji poczucia niebezpieczeństwa i nieufności w relacjach pomiędzy blokami.

³³ Strefa flankowa obejmuje Bułgarię, Grecję, Islandię, Norwegię, Rumunię, Europejską część Turcji oraz Leningradzki, Odeski, Kaukaski i Północnokaukaski Okręg Wojskowy b. ZSRR (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia, część Rosji i Ukrainy).

³⁴ M. Mróz, *Traktat CFE w zmieniającej się Europie 1990-1995*, [w:] *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie*, Warszawa 1995, s. 6-7.

³⁵ Z. Lachowski, *Kontrola zbrojeń konwencjonalnych w Europie*, [w:] A. Koberacki, Z. Lachowski, J. Nowak (red.), *op. cit.*, s. 26.

Tab. 2. Pułapy grupowe uzbrojenia konwencjonalnego dla grupy państw-stron w jednostkach czynnych i składach określone reżimem CFE

Strefa	Czołgi	Środki artyler.	BWO	BWP	BWC	Samoloty bojowe	Śmigłowce uderz.
Czynne TLE							
Strefa IV.4	7 500	5 000	11 250	–	–	–	–
Strefa IV.3	10 300	9 100	19 260	–	–	–	–
Strefa IV.2	11 800	11 000	21 400	–	–	–	–
Strefa flankowa	4 700	6 000	5 900	–	–	–	–
Razem	16 500	17 000	27 300	–	–	–	–
Składowane TLE							
Odsetki OW	400	500	–	–	–	–	–
Leningradzki OW (Płd)	600	400	800	–	–	–	–
Strefa IV.2	2500	2100	1900	–	–	–	–
Razem	3500	3000	2700	–	–	–	–
Czynne lub składowane TLE w strefie ATTU							
Razem TLE	20 000	20 000	30 000	18 000	1500	6800	2000
Każde państwo-strona	13 300	13 700	20 000	16 800	1000	5150	1500
Kijowski OW (Strefa IV.3)	2 250	1 500	2 500	–	–	–	–

Strefa IV.4 – NATO (Belgia, Niemcy, Luksemburg, Holandia) + UW (Czechosłowacja, Węgry, Polska).
 Strefa IV.3 – Strefa IV.4 + NATO (Dania, Francja, Włochy, W. Brytania) + UW (część ZSRR: Nadbałtycki, Białoruski, Przykarpaccy i Kijowski OW).
 Strefa IV.2 – Strefa IV.3 + NATO (Portugalia, Hiszpania) + UW (część ZSRR: Moskiewski, Nadwożański-Urali OW).
 Strefa IV.1 – Strefa IV.2 + Strefa flankowa – strefa stosowania.
 Strefa flankowa – NATO (Grecja, Islandia, Norwegia, Turcja) + UW (Bułgaria, Rumunia, część ZSRR: Leningradzki, Północnokaukaski, Odeski, Zakaukaski OW).
 TLE – sprzęt ograniczony traktatem CFE (Treaty Limited Equipment).
 ATTU – określenie odnoszące się do strefy stosowania (The Atlantic to The Ural).
 BWO – bojowy wóz opancerzony.
 BWP – bojowy wóz piechoty.
 BWCU – bojowy wóz z ciężkim uzbrojeniem.
 OW – okręg wojskowy.
 Źródło: E. Firlej, Z. Jopek, *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (stan i perspektywy)*, DBM, Warszawa 1996, nr 13, s. 11.

Nawiązując do normy z art. IV ust. 1, limity były stosowane w odniesieniu nie do sojuszy, lecz do indywidualnych państw w każdej grupie państw-stron. Sformułowanie to zostało wprowadzone przez Polskę i Węgry w 1989 r.,³⁶ miało na celu odzwierciedlenie zmian, jakie zachodziły na kontynencie europejskim, a także przyczynić się do odejścia od sztywnych blokowych podziałów.

³⁶ J. M. Nowak, *Traktat CFE w systemie pojaltańskim*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2, s. 89.

Tab. 3. Narodowe pułapy uzbrojenia grupy państw reżimu CFE

Państwo	Czołgi	Środki artyleryjskie	BWO	Samoloty bojowe	Śmigłowce uderzeniowe
Bulgaria	1 475	1 750	2 000	235	67
Czechosłowacja	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	2 100	430	120
ZSRR	13 150	13 175	20 000	5 150	1 500
Razem UW	20 000	20 000	30 000	6 800	2 000
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	2 750	3 446	900	306
Grecja	1 735	1 878	2 534	650	18
Holandia	743	607	1 080	230	69
Włochy	1 348	1 955	3 339	650	142
Norwegia	170	527	225	100	0
Portugalia	300	450	430	160	0
Hiszpania	794	1 310	1 588	310	71
Turcja	2 795	3 523	3 120	750	43
W. Brytania	1 015	636	3 176	900	384
USA	4 006	2 492	5 372	784	518
Razem NATO	19 142	18 286	29 822	6 662	2 000

Źródło: E. Firlej, Z. Jopek, *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (stan i perspektywy)*, DBM, Warszawa 1996, nr 13, s. 11.

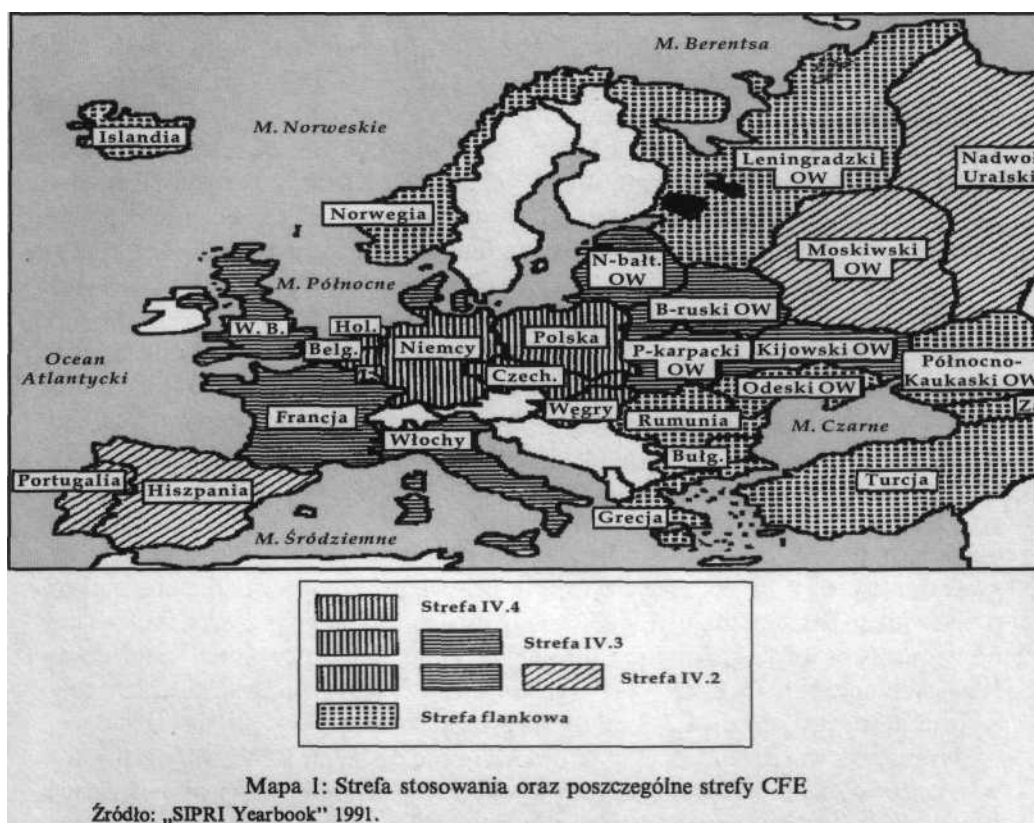
W reżimie została przyjęta bardzo ważna norma „wystarczalności” - art. VI, mówiąca o tym, iż jedno państwo nie może posiadać więcej aniżeli 1/3 limitu uzbrojenia wyznaczonego dla swojej grupy.³⁷ Określono wielkości te w liczbach, a wynoszą one odpowiednio: 13 300 dla czołgów bojowych, 20000 bojowych wozów opancerzonych, 13 700 środków artyleryjskich, 5150 samolotów bojowych oraz 1500 śmigłowców uderzeniowych.³⁸ Poprzez powyższe wielkości oraz limit 1/3 chodziło przede wszystkim o ZSRR oraz Niemcy, które po zjednoczeniu 3 października 1990 r. stały się niekwestionowaną potęgą militarną na kontynencie.³⁹ Generalnie należy postrzegać tę normę jako instrument przeciwdziałania pojawieniu się militarne go mocarstwa o zapędach hegemonistycznych.

Norma zawarta w art. VII ust. 3 przyznaje państwom-stronom prawo do zmiany maksymalnych pułapów swojego stanu posiadania konwencjonalnego

³⁷ Pułapy te wynoszą: 33,25% dla czołgów, 34,25% dla BWO, 33,33% dla artylerii, 37,87% dla lotnictwa oraz 37,5% dla śmigłowców uderzeniowych.

³⁸ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe...*, s. 10.

³⁹ E. Firlej, Z. Jopek, *op. cit.*, s. 7.



uzbrojenia oraz sprzętu ograniczonego reżimem. Wymagana jest jednak notyfikacja wszystkich państw-stron w terminie 90 dni przed wskazaną w notyfikacji datą takiej właśnie zmiany. W celu uniknięcia przekroczenia maksymalnych ograniczeń w ramach grupy państw wymagane jest jednoczesne zmniejszenie tego pułapu stanu uzbrojenia konwencjonalnego przez jedno lub więcej państw-stron należących do tej samej grupy państw.

We wspomnianym powyżej art. VII, w ust. 7, jest mowa o odpowiedzialności za przekroczenie maksymalnego pułapu swoich stanów posiadania. Państwa, które należą do tej samej grupy, mają obowiązek konsultowania się w celu zapewnienia, iż maksymalne pułapy stanów posiadania poszczególnych państw, odpowiednio zsumowane, nie przekroczą wielkości przyjętych w tym reżimie. W ten sposób państwa w ramach tego samego układu mają możliwość działań kooperatywnych i zacieśniania kontaktów między sobą.

W art. VIII ust. 8, państwa-strony posiadają prawo do tzw. „przelania” (*cascading*),⁴⁰ które sprowadza się do możliwości przekazania części zobowiązań

⁴⁰ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe...*, s. 13.

redukcyjnych i sprzętu przez państwo-stronę reżimu na rzecz drugiego, ale tylko wewnątrz tej samej grupy państw. To postanowienie rodziło wątpliwości, czy będzie możliwość przekazywania sprzętu pomiędzy grupą państw NATO a państwami środkowoeuropejskimi.

W kontekście norm i wynikających z nich praw należy zaznaczyć, iż reżim CFE został podpisany bezterminowo - art. XIX. Każde z państw-stron ma prawo z niego wystąpić, jeżeli stwierdzi - w nadzwyczajnych okolicznościach - iż treść reżimu zagraża jego najistotniejszym interesom. Państwo takie zobowiązane jest do powiadomienia o tym, z wyprzedzeniem, co najmniej 150-dniowym depozytariusza - Holandię - oraz inne państwa-strony.*¹

Należy pamiętać, iż normy reżimu CFE mają służyć konstruowaniu wspólnych dla wszystkich państw-stron standardów zachowań. Sprowadza się to do równowagi strategicznej i wzajemnego gwarantowania bezpieczeństwa. Dlatego poprzez prawa i obowiązki płynące z reżimu CFE państwa zmuszone zostały do odchodzenia od clausewitzowskiego punktu pojmowania wojny, jako kontynuacji polityki zagranicznej państwa, przy użyciu siły militarnej. Dlatego należało porzucić myślenie, iż bezpieczeństwo państwa może być skutecznie gwarantowane tylko poprzez uzyskanie przewagi militarnej nad potencjałem przeciwnika. Takie poglądy doprowadziły do absurdałnego przesylenia Europy nowoczesną bronią tak, że dalsze zbrojenia i ten sposób zapewnienia bezpieczeństwa stały się bardzo kosztowne i trudne. Zaczęto poszukiwać nowych rozwiązań, a normy reżimu CFE miały to gwarantować.

Normy ze swej istoty zmierzają do właściwego odczytania intencji partnerów w systemie stosunków międzynarodowych, do wskazania praw i obowiązków, które eliminowałyby ze stosunków międzynarodowych zagrożenia wynikające z nieuzasadnionej podejrzliwości i przypadkowości. Mają one zmniejszać zagrożenia oparte na odczuciach subiektywnych, wynikających często z uprzedzeń i błędnego rozeznania sytuacji. Podstawowy sens norm w dziedzinie wojskowej polega na poszanowaniu interesów bezpieczeństwa partnerów przy jednoczesnym oczekiwaniu współpracy i postawy kooperatywnej przez uczestników reżimu.

REGUŁY REŻIMU CFE

Kolejnym elementem reżimu CFE, powiązany bezpośrednio z normami, są reguły. Jednakże w sposób bardziej szczegółowy określają one prawa i obowiązki państw-stron reżimu CFE. Natomiast ich precyzyjność przesądza o skuteczności reżimu.

⁴¹ *Ibid.*, s. 20.

Reguła zawarta w art. VII ust. I,⁴² mówi, iż państwa-strony zobowiązują się nie przekraczać ograniczeń ustalonych w traktacie oraz, że żadne państwo po upływie 40 miesięcy od momentu wejścia w życie reżimu państwa nie przekroczy wyznaczonych - maksymalnych pułapów swoich stanów posiadania uzbrojenia konwencjonalnego.

Główna reguła CFE zawarta jest w art. VIII ust. 4.⁴³ Zgodnie z nią redukcja uzbrojenia powinna zakończyć się w ciągu 40 miesięcy po wejściu reżimu w życie, w trzech etapach, z tym, że:

* w pierwszym etapie - do 16 listopada 1993 r., czyli po 16 miesiącach, każde państwo-strona miała zredukować co najmniej 25% swoich zobowiązań w każdej kategorii uzbrojenia i sprzętu (art. VIII ust. 4 pkt A);

* w drugim etapie - do 1 listopada 1994 r., czyli po 28 miesiącach - 60% (art. VIII ust. 4 pkt B);

* w trzecim etapie - do 16 listopada 1995 r., czyli po upływie 40 miesięcy od wejścia w życie reżimu - całkowite wykonanie zobowiązań redukcyjnych (art. VIII ust. 4 pkt C).

W tak precyzyjnie skonstruowanej regule zawartej w art. VIII ust. 4, państwa-strony zobligowane były do kolektywnych zachowań - pozbywania się sprzętu ograniczonego traktatem. Redukcja przez jedno państwo, uwarunkowana była wykonaniem tych postanowień przez pozostałych członków. R. Keohane argumentuje, iż nawet w momencie, gdy koszty współpracy pomiędzy państwami są wysokie, to i tak będzie ona podtrzymywana, gdyż instytucjonalizacja współpracy umożliwi osiągnięcie celów niemożliwych do zrealizowania poprzez jednostkową akcję.⁴⁴ Tłumaczyć można w ten sposób, iż państwa-strony reżimu zgodziły się na kosztowną redukcję sprzętu ograniczonego traktatem w zamian za podniesienie wzajemnego poziomu poczucia bezpieczeństwa. W ten sposób została stworzona psychologiczna granica, co do przestrzegania której państwa-strony się zobowiązały. Dodatkowo niewykonanie tych postanowień w terminach wiązało się z konsekwencjami - zaniechaniem wykonywania zobowiązań przez pozostałe państwa-strony lub też presją na państwo opóźniające realizację traktatu.

Zastanawiając się nad powyższymi regułami, należy stwierdzić, iż powyższe wielkości i pułapy posiadania uzbrojenia konwencjonalnego powinny się znajdować w wyposażeniu „aktywnych jednostek” bojowych. Natomiast pozostała część uzbrojenia miała być składowana w „stałych składach i magazynach”.

⁴² *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe...*, s. 10.

⁴³ *Ibid.*, s. 12.

⁴⁴ D. A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York 1993, s. 274-275.

Reguła wynikająca z art. VIII ust. 4 wprowadza terminy, których to państwa-strony zobowiązały się przestrzegać. Natomiast w ust. 1 i 12 jest mowa o procesie redukcji w strefie stosowania - w której reżim obowiązuje. Jednocześnie tylko w dwóch takich miejscach mogła być prowadzona redukcja sprzętu. Kwestią, która wymaga podkreślenia, jest fakt, iż w tym czasie państwa-strony zobowiązały się do wykonania tzw. pułapów redukcyjnych, które wyznaczone zostały indywidualnie dla członków reżimu CFE.

W kontekście reguły z art. VIII należy zaznaczyć, iż cały obszar został podzielony na strefy stosowania. Wraz z ustanowieniem reżimu CFE dokonano przyjęcia porozumienia CFE-1A - o stanach osobowych konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie z 1990 r. Łącząc powyższe porozumienia, należy zaznaczyć, iż możliwość dokonania zmasowanego ataku przy pomocy lądowych sił konwencjonalnych została dodatkowo utrudniona. Podzielona na obszary 'Europa miała stanowić przeszkodę dla formowania na określonych odcinkach sił i środków umożliwiających przeprowadzenie zmasowanego ataku i podjęcie operacji ofensywnych na szeroką skalę.⁴⁵

Zgodnie z art. VIII ust 1, a w szczególności z „Protokołem o redukcji” uzbrojenie konwencjonalne i sprzęt ograniczony traktatem będą redukowane według tych reguł. Jak wynika z artykułu i protokołu, każde państwo-strona ma prawo do użycia wszelkich środków technicznych, które uzna za stosowne do realizacji procedur redukcji uzbrojenia konwencjonalnego i sprzętu ograniczonego reżimem. Dodatkowo każde państwo-strona ma prawo do usunięcia, zatrzymania lub użycia tych urządzeń, części uzbrojenia konwencjonalnego i sprzętu ograniczonego reżimem, które jako takie nie są przedmiotem redukcji oraz ma prawo do rozporządzania częściami złomowymi. Państwa-strony zobowiązały się do redukcowania sprzętu w taki sposób, by wykluczyć dalsze jego użytkowanie lub odtworzenie do celów wojskowych.⁴⁶

Rekapitulując, reguły reżimu stworzyły ramy formalne, w których to państwa-strony zobowiązały się do wypełnienia reguł CFE. Postanowienia redukcyjne nakierowane były przede wszystkim na usunięcie nieuzasadnionej ze względu na bezpieczeństwo przewagi, jaką posiadał były Związek Radziecki nad NATO w obszarze uzbrojenia konwencjonalnego, rozmieszczonego w zachodnich okręgach wojskowych, a także w Rumunii, Węgrzech, Czechosłowacji i Polsce. Dodatkowo realizacja postanowień reżimu miała być systematycznie i precyzyjnie weryfikowana metodą inspekcji na miejscu redukcji, inspekcji w jednostkach czynnych oraz miejscach stałego składowania uzbrojenia i sprzętu

⁴⁵ A. D. Rotfeld, *Wojskowe środki zaufania a bezpieczeństwo Europy*, PISM, Warszawa 1990, s. 13-14.

⁴⁶ *Protocol on procedures governing the reduction of the conventional armaments and equipment limited by the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, [w:] *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Warszawa 1995.

ograniczonego reżimem. Reguły redukcji, a wraz z nimi procedury weryfikacji stanowią najistotniejszy składnik reżimu CFE. Przyczyniają się w sposób decydujący do zmian, jakie zachodziły w militarnym układzie uzbrojenia europejskiego, a w szerszym kontekście bezpieczeństwa.

PROCEDURY WERYFIKACJI REŻIMU CFE

Ostatnim elementem reżimu CFE są procedury weryfikacji przyjętych regulacji przez państwa-strony. Procedury weryfikacyjne⁴⁷ reżimu CFE są bardzo rozbudowane i stanowią zasadniczy składnik tego porozumienia rozbrojeniowego. Określają je artykuły: VIII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, a także XXI. Głównym zadaniem procedur weryfikacyjnych jest dostarczenie informacji i stwierdzenie faktu przestrzegania czy też naruszania postanowień reżimu.⁴⁸ Dlatego należy zaznaczyć, iż charakter weryfikacji - struktura organizacyjna, środki i siły, muszą być w sposób odpowiedni dobrane do typu i rodzaju porozumienia, do którego się odnoszą, natomiast środki weryfikacji muszą być z politycznego punktu widzenia możliwe do zaakceptowania przez państwa-strony reżimu.

Weryfikacja musi charakteryzować się wysokim stopniem efektywności, dzięki temu wyklucza się ryzyko pomyłki na jakimkolwiek etapie kontrolnym. Dlatego też próg wiarygodności odnoszący się do działań weryfikacyjnych musi być ustanowiony najwyżej, jak to jest możliwe.

Niezwykle istotnym dla zrozumienia mechanizmu weryfikacji jest fakt, iż nie jest ona celem samym w sobie, lecz stanowi podstawowy element w mechanizmie osiągnięcia porozumienia o rozbrojeniu i ograniczaniu zbrojeń.⁴⁹ Poprzez kontrolę ograniczania zbrojeń pomiędzy państwami-stronami zachodzić miał proces coraz większej otwartości w strukturze stosunków międzynarodowych.

Procedury weryfikacji w postaci wymiany informacji o uzbrojeniu konwencjonalnym zawarte są w art. VIII ust. 5. Uzbrojenie konwencjonalne, które w zgodzie z reżimem CFE powinno zostać zredukowane: „musi być zadeklarowane w wymianie informacji dokonanej przy podpisaniu reżimu jako znajdujące się w granicach strefy stosowania”.⁵⁰ Dodatkowo w art. VIII, ust. 6 jest mowa o tym, iż w ciągu 30 dni po wejściu w życie reżimu, każde państwo-strona zobowiązane jest do przekazania innym państwom-stronom

⁴⁷ Zob. *Implementing treaty requirements, key aspects of verifications*, „International Defence Review”, no 4/1991, s. 339-341.

⁴⁸ Cz. Marcinkowski, *Weryfikowanie rozbrojenia*, „Polska Zbrojna”, nr 226, 22-24.11.1991 r.

⁴⁹ W. Koziańkiewicz, Cz. Marcinkowski, *Weryfikacja porozumień rozbrojeniowych*, „Wojsko i Wychowanie” 1999, nr 7, s. 89.

⁵⁰ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe...*, s. 13.

powiadomienia o swoich zobowiązaniach redukcyjnych.⁵¹ Jednakże procedury te odnoszą się do reguł wynikających z tych artykułów i mają na celu zagwarantować jak najwyższy poziom wykonywania tych reguł.

W art. XIII każde państwo-strona zobowiązuje się do zapewnienia weryfikacji przestrzegania postanowień reżimu poprzez notyfikowanie i wymianę informacji, która dotyczy jego uzbrojenia konwencjonalnego i sprzętu. Dodatkowo każde państwo-strona będzie odpowiedzialne za informację przekazaną, a otrzymanie takiej informacji przez inne państwa nie oznacza akceptacji tejsze wiadomości.

Z artykułem XIII połączony jest „Protokół o notyfikacji i wymianie informacji”.⁵² Protokół w sposób szczegółowy określa informacje na temat sił zbrojnych i uzbrojeniu państw-uczestników, które to wiadomości państwa-strony zobowiązane są sobie wzajemnie przekazać w celu realizacji reżimu. Gromadzenie szczegółowych informacji przez uczestników reżimu spowodowało, iż powstał bank danych.⁵³ Miał on umożliwić sprawdzenie wiarygodności ujawnionej informacji, a w szczególności ustalenie czy państwa-strony reżimu wykonują zobowiązania przyjęte przez siebie.

Wymiana informacji przez państwa-strony winna się dokonywać w formie pisemnej (art. XVII). Państwa-strony będą wykorzystywać kanały dyplomatyczne lub też inne wyznaczone przez nie drogi oficjalne, a zwłaszcza sieć łączności, która powstanie w wyniku oddzielnego porozumienia.

Zgodnie z art. XIV ust. 1, w celu zapewnienia weryfikacji przestrzegania niniejszego reżimu, każde państwo-strona posiada prawo do przeprowadzenia oraz przyjmowania systematycznych inspekcji jednostek czynnych, miejsc redukcji oraz miejsc stałego składowania uzbrojenia i sprzętu ograniczonego reżimem. Dodatkowo państwa-strony zobowiązują się do niewykorzystywania uprawnień odnośnie do wymiany informacji, przeciwko państwom-stronom, które należą do tej samej grupy, w celu obejścia weryfikacji reżimu CFE. Dodatkowo w art. XIV dla zapewnienia skuteczności weryfikacji stworzony został „Protokół o inspekcji”.⁵⁴ Zgodnie z protokołem państwa-strony przyjmują szczegółowe procedury, postanowienia z niego wynikające. Bardzo istotny jest fakt, iż niezależnie od wszelkich ograniczeń wymienionych w protokole, każde państwo-strona ma obowiązek przyjąć w każdym roku co najmniej jedną inspekcję swoich obiektów, które zostały zgłoszone do weryfikacji. Także każde państwo-strona, którego terytorium znajduje się w strefie stosowania, ma prawo

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Protocol on Notification and Exchange of Information*, [w:] *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Warszawa 1995.

⁵³ W. Koziarkiewicz, Cz. Marcinkowski, *Weryfikacja porozumień...*, s. 96.

⁵⁴ *Protocol on Inspection*, [w:] *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Warszawa 1995.

do przeprowadzenia na żądanie co najmniej jednej inspekcji we wskazanym rejonie oraz inspekcji powietrznych. „Protokół o inspekcji” w swoich założeniach jest odzwierciedleniem chęci państw do stworzenia jak najskuteczniejszego mechanizmu weryfikacji reżimu CFE. Dążenia państw do tworzenia skutecznych mechanizmów weryfikacji można doszukać się już po I Wojnie Światowej, gdzie dyplomacja francuska wystosowywała koncepcje kontroli zbrojeń, które sprowadzały się do pełnego i skutecznego kontrolowania wykonywanych zobowiązań, które zostały przyjęte przez państwa.⁵⁵ W latach pięćdziesiątych powstały akty prawa międzynarodowego (traktaty, konwencje), których skuteczność oceniana jest poprzez reżim weryfikacji, sprowadzający się do fizycznej kontroli w postaci inspekcji narodowej lub też międzynarodowej. Dlatego też „Protokół o inspekcji” CFE jest najdoskonalszym przykładem dążenia państw-stron do stworzenia mechanizmu kontroli, który będzie kompleksowy i godny zaufania.

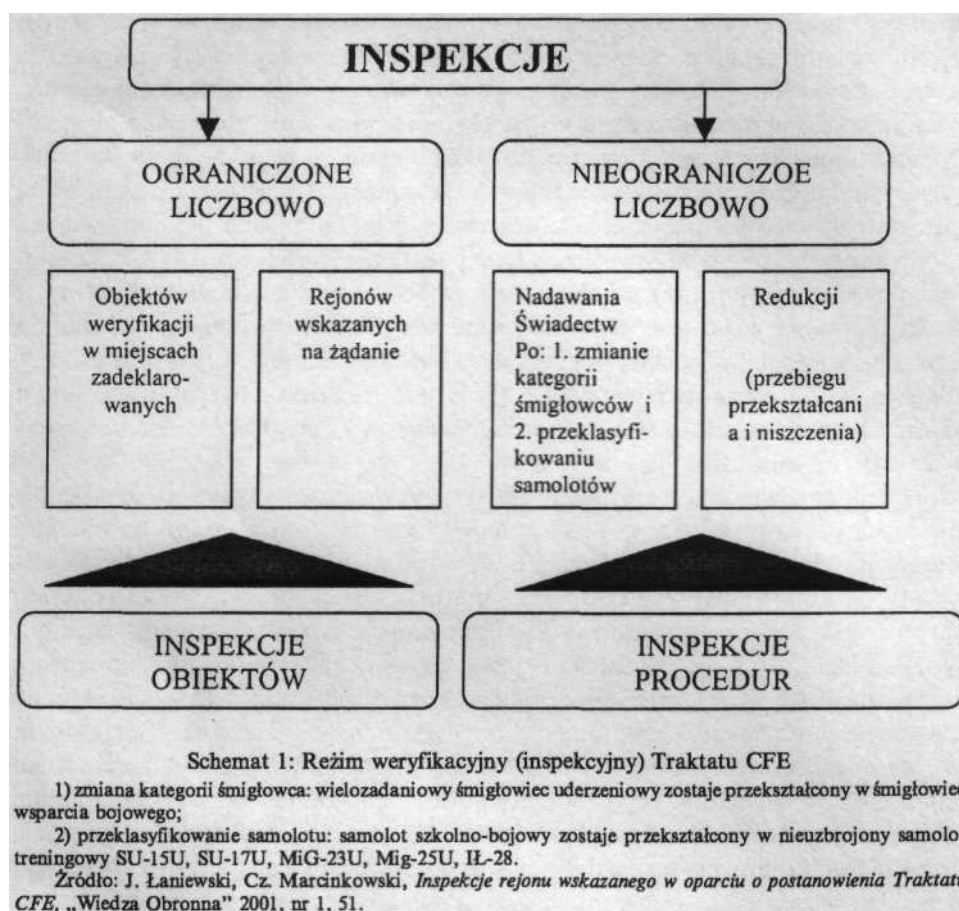
W celu zapewnienia weryfikacji niniejszego reżimu, państwo-strona będzie mieć prawo korzystania z będących w jego dyspozycji narodowych lub międzynarodowych technicznych środków kontroli (art. XV ust. 1). Państwa-strony zobowiązały się równocześnie, iż nie będą one zakłócać działania narodowych lub wielonarodowych technicznych środków kontroli reżimu. W ust. 3 tegoż artykułu jest mowa o zakazie stosowania środków maskujących, które utrudniałyby weryfikację przestrzegania postanowień. Oczywiście maskowanie jest możliwe i dozwolone tylko i wyłącznie, gdy wiąże się z normalnym procesem szkoleniowym personelu, obsługą lub działaniami z wykorzystaniem uzbrojenia konwencjonalnego i sprzętu ograniczonego reżimem. Porozumienie, jakim jest reżim CFE, musi zawierać jasne zasady weryfikacji, a państwa uczestniczące zobowiązują się do nienaruszania zasad kontroli, które pozostają w zgodzie z zasadami prawa międzynarodowego.

Ponadto dla osiągnięcia celów i realizacji ustaleń niniejszego reżimu prawnomiędzynarodowego, państwa-strony ustanawiają specjalny stały organ implementacyjny (art. XVI ust. 1) - Wspólną Grupę Konsultacyjną (*Joint Consultative Group* - JCG).⁵⁶ Zadaniem Wspólnej Grupy Konsultacyjnej będą:

1. rozpatrywanie wszelkich kwestii związanych z przestrzeganiem lub ewentualnym obchodzeniem postanowień niniejszego reżimu;
2. dążenie do rozwiązania różnic interpretacyjnych, które mogą się wyłonić w odniesieniu do sposobu realizacji reżimu;
3. rozważanie, a jeżeli jest to możliwe to uzgadnianie środków, zwiększanie trwałości i skuteczności tegoż porozumienia;

⁵⁵ Zob. W. Koziarkiewicz, *Problemy weryfikacji w międzynarodowych porozumieniach dotyczących bezpieczeństwa i rozbrojenia*, Warszawa 1993, s. 29-35.

⁵⁶ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Warszawa 1995, s. 26-27.



4. uaktualnianie wykazów zawartych w „Protokole o istniejących typach”;⁵⁷
5. rozwiązywanie problemów technicznych w celu wypracowania wspólnych zasad postępowania państw-stron, co do sposobu realizacji niniejszego porozumienia;

6. opracowywanie lub rewidowanie zasad procedur, metod pracy, skali podziału wydatków Wspólnej Grupy Konsultacyjnej, a także konferencji zwoływanych zgodnie z niniejszym reżimem oraz sposobu podziału kosztów inspekcji pomiędzy państwami-stronami;

⁵⁷ Należy dodać, iż Traktat CFE zawiera Protokół o istniejących typach uzbrojenia konwencjonalnego i sprzętu wraz z aneksem, oprócz tego obejmuje następujące dokumenty: Protokół o reklasyfikacji samolotów, Protokół o procedurach redukcji, Protokół rekateryzacji śmigłowców, Protokół o notyfikacji i wymianie informacji z aneksem, Protokół o inspekcji, Protokół o Wspólnej Grupie Konsultacyjnej, Protokół o tymczasowym stosowaniu niektórych postanowień reżimu CFE, oświadczenia interpretacyjne i inne. Zaś sam Traktat CFE składa się z 23 artykułów.

7. rozważanie i opracowywanie stosownych środków w celu zapewnienia, iż informacje uzyskane w ramach wymiany informacji lub inspekcji pomiędzy państwami-stronami będą wykorzystywane wyłącznie do celów niniejszego reżimu i należy je traktować jako poufne;

8. rozważanie na żądanie każdego państwa-strony jakiegokolwiek sprawy, którą państwo-strona pragnie wnieść do rozpatrzenia w czasie konferencji przeglądowej (art. XXI - omówiony poniżej);

9. oraz rozpatrywanie spraw spornych, które wyłonią się podczas realizacji niniejszego reżimu.

Rzeczą niezwykle ważną dla reżimu CFE jest fakt, iż wszystkie decyzje i zalecenia Wspólnej Grupy Konsultacyjnej powstają na zasadzie wypracowania *consensusu*. Zasada *consensusu* rozumiana jest jako brak sprzeciwu ze strony któregośkolwiek państwa-strony wobec podjęcia decyzji lub sformułowania zalecenia. Wspólna Grupa Konsultacyjna może proponować poprawki do niniejszego reżimu w celu ich rozważenia i zatwierdzenia oraz może uzgadniać udoskonalenia w zakresie trwałości i skuteczności Traktatu CFE (art. XVI ust. 5).⁵⁸ Ponadto zagwarantowano, iż Wspólna Grupa Konsultacyjna nie jest jedynym forum współpracy i spotkań pomiędzy członkami reżimu. Jeżeli zachodzi potrzeba konsultacji, może się to odbywać kanałami innymi niż za pomocą WGK. Według W. Koziarkiewicza i Cz. Marcinkowskiego uwagi, oceny i rekomendacje służą doskonaleniu procesu weryfikacji zarówno w aspekcie teoretycznym, jak również praktycznym Wspólna Grupa Konsultacyjna przyczynia się do poprawy efektywności jego funkcjonowania.⁵⁹ Natomiast, zgodnie z procedurą decyzyjną została wprowadzona możliwość zgłaszania poprawek przez państwa-strony (art. XX ust. 1). Tekst poprawki zostanie przedstawiony depozytariuszowi, którym jest Holandia - ma ona za zadanie przekazać tekst proponowanej poprawki do wszystkich państw-stron reżimu.

Bardzo ważnym mechanizmem weryfikacji jest postanowienie zawarte w art. XXI reżimu, w którym jest mowa, iż po upływie 46 miesięcy od wejścia w życie reżimu, a następnie, co pięć lat, depozytariusz jest zobowiązany do zwoływania konferencji przeglądowej państw-stron, która ma za zadanie ocenę funkcjonowania reżimu. W wyjątkowych okolicznościach depozytariusz może zwoływać konferencję nadzwyczajną państw-stron, w przypadkach określonych w art. XXI.⁶⁰

Konkludując, należy zauważyć, iż weryfikacja reżimu CFE jest skomplikowanym mechanizmem, gdzie państwa-strony mają zapewnioną wysoką wiarygodność wykonania przyjętych zobowiązań. Dzieje się tak poprzez połą-

⁵⁸ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe...*, s. 19.

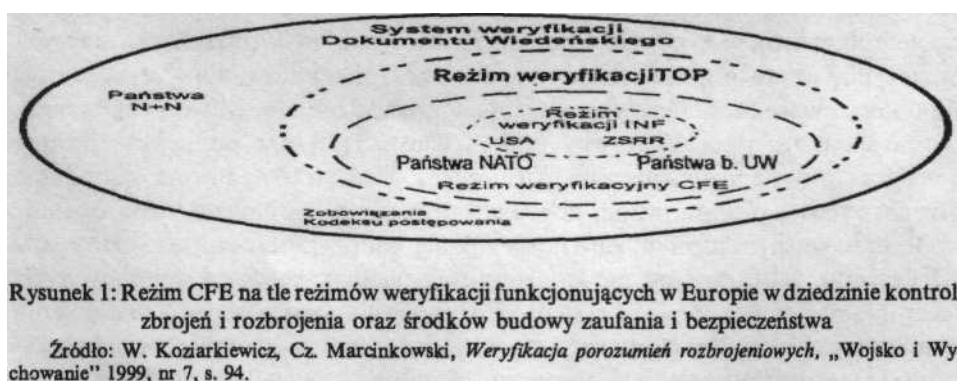
⁵⁹ W. Koziarkiewicz, Cz. Marcinkowski, *Weryfikacja porozumień...*, s. 96.

⁶⁰ Depozytariusz zwołuje konferencję nadzwyczajną na prośbę państwa-strony, które uważa, że zaistniały wyjątkowe okoliczności odnoszące się do reżimu, takie jak: zamiary wystąpienia ze swojej grupy lub przystąpienia do innej grupy państw-stron.

czenie reżimu wymiany informacji z reżimem weryfikacji uzyskanych informacji. Państwa-strony zmuszone są w ten sposób do zachowań kooperatywnych, według wspólnie uzgodnionych wzorów.

Reżim CFE łączy w sobie wieloletnie doświadczenie negocjacyjne, wnioski praktyczne ze stosowania różnorodnych porozumień ograniczających i rozbrojeniowych, które zostały wypracowane na przestrzeni dziesiątków lat. W najbardziej bezpośredni sposób zostały tu zaadoptowane procedury weryfikacji Traktatu INF (*Treaty of Intermediate Nuclear Forces* - skrót INF).

Dla lepszego zrozumienia mechanizmu weryfikacji reżimu CFE należy dokonać zestawienia z innymi funkcjonującymi obecnie, w ramach OBWE, porozumieniami w dziedzinie kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Otóż te porozumienia rozbrojeniowe układają się w określony reżim weryfikacji, który obejmuje szereg państw leżących w strefie od Władystoku do Vancouver (w przypadku CFE jest to strefa od Oceanu Atlantyckiego po Ural). Są one bazą prawną i funkcjonalną dla procesu weryfikacji, a także podstawą prawną dla powołania i funkcjonowania organów kontrolnych (weryfikacyjnych), takich jak Wspólna Grupa Konsultacyjna w ramach reżimu CFE.



Można stwierdzić, iż reżimy weryfikacyjne współczesnych porozumień rozbrojeniowych, które funkcjonują w Europie (por. rys.), charakteryzują się, tak jak w przypadku reżimu CFE, wymaganym oraz pożądanym wysokim progiem wiarygodności oraz dość dużym pułapem efektywności. Opierają się one na.⁶¹

a) szczegółowej wymianie informacji o siłach zbrojnych państw-stron (banki danych);

⁶¹ W. Koziarkiewicz, Cz. Marcinkowski, *Weryfikacja porozumień...*, s. 96-97.

- b) nieomal intruzywnym systemie kontrolnym (inspekcyjnym);
- c) wykorzystaniu narodowych technicznych środków kontroli.

Do wypełnienia jakiegokolwiek porozumienia rozbrojeniowego konieczne są tzw. ramowe warunki weryfikacji, należy zaznaczyć, iż wszystkie te warunki są spełnione przez reżim CFE. Według M. J. Otłowskiego należą do nich:⁶²

- polityczna wola realizacji zobowiązań;
- określony geograficznie rejon weryfikacji;
- uwarunkowania prawne, czyli suwerenność uczestniczących podmiotów;
- techniczne zdolności środków kontrolnych;
- środki budżetowe - na personel inspekcyjny, wyposażenie itd.

Odwołując się do A. D. Rotfelda, możemy stwierdzić, iż reżim CFE jako wojskowy środek budowy zaufania i bezpieczeństwa trzeba oceniać pragmatycznie, to znaczy nie można przeceniać wartości reżimu, gdyż nie działa on w izolacji, a funkcjonuje w całym systemie polityczno-wojskowym, nastawionym na współdziałanie na rzecz wspólnego bezpieczeństwa.⁶³ Dlatego też stworzony mechanizm weryfikacyjny miał sprawnie przyczynić się do efektywnego funkcjonowania reżimu oraz spowodować wzrost zaufania pomiędzy państwami-stronami traktatu CFE.

Rekapituluując, należy podkreślić, iż reżim CFE jako regulacja prawnomiędzynarodowa, poprzez swoją strukturę stanowi porozumienie wzorcowe dla innych państw, a nawet kontynentów. Dzięki temu buduje zaufanie i poczucie bezpieczeństwa wśród szerszego grona, aniżeli tylko i wyłącznie wśród państw-stron reżimu. Wynika to z faktu, iż reżimy międzynarodowe jako wynegocjowany ład z wyraźnymi zasadami, są tworzone dla zaspokajania kolektywnych celów. Państwa-strony negocjując dany reżim, skłonne są na ustępstwa w imię osiągnięcia korzyści, które nie byłyby możliwe poprzez działanie w pojedynkę. Dlatego też zasady, normy, reguły i procedury weryfikacyjne określają, na jakich warunkach kooperacja pomiędzy państwami-stronami będzie przebiegała. Jak wynika z powyższego tekstu, reżim CFE w dosyć precyzyjny sposób określił warunki współpracy pomiędzy państwami, a stworzony mechanizm weryfikacyjny ma za zadanie kontrolować wypełnianie postanowień reżimu CFE.

⁶² M. Otłowski, *Regionalizacja rozbrojenia i kontroli zbrojeń*, „Wiedza Obronna” 2000, nr 3, s. 24-27.

⁶³ A. D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, PISM, Warszawa 1990, s. 111-113.

SUMMARY

The present paper is chiefly an analysis of the CFE Treaty from the standpoint of the theory of international regimes. The author tries to explain the structure governing the CFE regime. The main research assumption relates to the problem of organization of cooperative behaviours (as exemplified by the structure of CFE regime) in the international polyarchic environment under conditions of its decentralization, which results from the existence of centralized states with the simultaneous absence of a central controlling centre. The conditions under which cooperation is possible depend on the development of international institutions, where regimes play a significant role. A regime is a specialized structure and the accuracy of its standards, rules and the functioning of verification procedures determines the effectiveness of the created mechanism of cooperation of states. This problem includes the presentation of theoretical considerations regarding the essence of what international regimes are, and through a detailed analysis of the CFE structure it will show what this CFE regime is. Moreover, this paper confirms that the CFE can be defined as a model regulation in the area of conventional security in the global arena.

Through its structure (or functioning in general) the CFE regime builds confidence and a sense of security in wider circles than solely and exclusively among the states parties to the regime. This stems from the fact that international regimes as a negotiated order with clear rules are established to satisfy collective goals. States parties, when negotiating a regime, are willing to make concessions for the sake of gains that would not be possible to obtain by acting alone. That is why principles, norms, rules, and verification procedures determine the conditions on which cooperation between states parties will be conducted. As follows from the above, the CFE regime has defined in a fairly precise way the conditions of cooperation between states, while the created verification mechanism is to control the fulfilment of provisions of the CFE regime.