



Osvát Szabolcs

## Az európai hagyományos fegyverzet-ellenőrzés alkonya

*A CFE-szerződés történetéről szóló második tanulmány bemutatja, hogyan vált tetszhalottá a nem is olyan régen még sikeresnek tartott rendszer. A lecsúszás a hagyományos fegyverzet-ellenőrzés szempontjából kedvezőtlenül változó biztonságpolitikai környezet következménye, de közrejátszott benne a részes államok diplomáciai ügyetlenkedése is. A szerződés kikerült a nemzetközi politika érdeklődési köréből, és romlani kezdett a szakértői munka színvonala is. Az esély egyre halványabb a rendszer megújítására, mert egyre kevesebb az olyan szakértő, aki igazán ismeri az európai hagyományos fegyverzet-ellenőrzés minden csínját-bínját.*

Az európai hagyományos fegyveres erők-ről szóló szerződés megalkotását hosszas és terméketlen tárgyalások előzték meg. Az 1973-ban megkezdett és megszakításokkal tizenhét éven át tartó tárgyalásokon alapvető elvi kérdésekről sem sikerült megállapodásra jutni a NATO és a Varsói Szerződés között. Tárgyalási eredmények helyett mindkét szövetségi rendszer korszerűsítette hagyományos fegyverzetét, és fenntartotta azok harckészültségi szintjét. A szerződés kidolgozása a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján történt, 1990-ben írták alá, és 1992 óta van érvényben. A szerződést annak idején az Európában szembenálló két katonai-politikai tömb, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete és a Varsói Szerződés tagállamai kötötték egymással. Legfőbb célja az volt, hogy a korábrinál alacsonyabb szinten teremtsen meg az európai hagyományos fegyveres erők egyensúlyát, felszámolja a stabilitást és a biztonságot veszélyeztető egyenlőtlenségeket, valamint a váratlan és nagyarányú támadó hadműveletek kezdeményezésére alkalmas képességeket. A szer-

ződésben rögzítették a két tömb országai által az alkalmazási övezeten belül birtokolható, támadó hadműveletekre alkalmas hagyományos fegyverzet mennyiségét öt fegyverzeti kategóriában (harckocsik, páncélozott harcjárművek, tüzérségi eszközök, harci repülőgépek és támadó helikopterek). A szerződés Európa területét kívülről befelé haladva három övezetre osztotta fel, emellett külön rendelkezéseket fogalmazott meg az északi és déli periferiára, az úgynevezett szárnyövezetre. A területi egységeken, zónákon belül szabályozta a szárazföldi eszközök, azaz a harckocsik, a páncélozott harcjárművek és a tüzérségi eszközök számát. Ezen túlmenően régióként meghatározta az aktív egységekben tartható, valamint az ezen felül, raktárakban elhelyezhető eszközmenyiséget. Adatcsere és ellenőrzési szabályok segítették az előírások betartását. A tömbszintek elosztásával létrehozott maximális nemzeti szinteket a hatálybalépéstől számított negyven hónap lejártával, hároméves csökkentési időszakot követően, 1995 novemberére kellett elérni. A részes

államok döntő többsége, köztük Magyarország is, az előírt határidőre teljesítette csökkentési kötelezettségét. Az Európai Biztonsági Együttműködési Értekezlet égisze alatt létrejött az Egyesített Konzultatív Csoport, a CFE-szerződés részes államainak általános tárgyaló fóruma.

## Az egészséges rendszer adaptációs sikerei

A közép-európai NATO-bővítés napirendre kerülése és a szárnyterületen folyamatosan váló végrehajtási problémák nyomán az 1996 májusában megtartott első felülvizsgálati konferencia záródokumentuma indította be hivatalosan a szerződésnek a megváltozott biztonságpolitikai körülményekhez történő igazítását, ismertebb néven az adaptációs folyamatot. Az adaptációs tárgyalások a politikai légkörnek megfelelően változó intenzitással folytak. A részes államok egymás után fogadták el az adaptáció egyes szakaszait lezáró dokumentumokat. A feladat egyértelmű volt: a tömbszemléletet, az egykor egymással szemben álló katonai szövetségi rendszerekre kidolgozott korlátozási és ellenőrzési struktúrát nemzeti kötelezettségekkel kellett felváltani, amelynek során bizonyos végrehajtási tapasztalatokra lehetett támaszkodni. Viszonylag gyorsan megszületett az adaptált korlátozási szerkezetet meghatározó két új fogalom: a *nemzeti szint* és a *területi szint*. A *nemzeti szint* egy adott részes állam birtokában lévő korlátozott eszközmennyiséget szabályozott, a *területi szint* pedig egy adott területen, általában egy részes állam teljes területén elhelyezhető szárazföldi eszközmennyiséget rögzített. Jóval több időt vett igénybe a nemzeti és területi szintek rendszerének számszerűsítése és az új korlátozási rend-

szerhez tartozó ellenőrzési rendszer kidolgozása. A tárgyalások eredményeként az 1999-es isztambuli CFE-konferencia fogadta el az adaptációs csomagot, amelynek két eleme a szerződést módosító jogi érvényű fegyverzet-ellenőrzési dokumentum és az adaptációs konferencia politikai érvényű záróokmánya.

Három év nehézkes alkudozásai után a megoldás végül egyszerűnek bizonyult. Az orosz fél belátta, hogy a NATO-bővítés előrehaladásával és a három közép-európai ország teljes jogú szövetségi taggá válásával az idő ellene kezdett dolgozni. A bővítés és a CFE-adaptáció közötti összefüggések éveken át ütőkártyát jelentettek az oroszok kezében, és eredményes elutasító-kivárási taktikájukkal egyre magasabbra igyekeztek srófolni a bővítés árát. A közép-európai kérdésnek elsősorban politikai jelentőséget tulajdonítottak, bár érvrendszerükben – főleg Lengyelország esetében – a katonai szempontok is helyet kaptak. A legfontosabb orosz katonai érdekek azonban a déli periférián jelentkeztek. Az adaptációs tárgyalásokon tehát arra törekedtek, hogy politikai, kicsit élesebb szóval: mesterséges kapcsolatot létesítsenek a központi térség és a periféria, a NATO-bővítés és a szárnyszabály enyhítése között. Az ésszerű sorrendet az jelentette volna, ha a NATO bővítése előtt be lehet fejezni az adaptációs tárgyalásokat. A tárgyalások azonban jóval túlnyúltak a tárgyalási mandátumban szereplő mintegy másfél éven, és ez leginkább a negatív orosz hozzáállás következménye volt. A bővítési folyamat azonban – érvényesíthető orosz vétó hiányában – feltartóztatlanul haladt előre. Megvalósulásával, Csehország, Lengyelország és Magyarország szövetségi felvételével romlani kezdett az orosz tárgyalási pozíció. A kivárási, a szövetségi ajánlatok és engedmények



begyűjtése, illetve a követő magatartás, a szövetségi javaslatokra adott felemás válaszok és csekély viszontengedmények addig hozhattak jelentős eredményeket, ameddig ezzel – legalább látszólag – függőben lehetett tartani a bővítést. 1999 márciusa után azonban megfordulni látszott a dolog, és immár az oroszok futhattak volna a pénzük után, hogy mentsek a bővítésért kicsikart tárgyalási eredményeket. A NATO 1999 első negyedévében még meglehetősen nagyvonalúan állt hozzá a szárnyszabály enyhítéséhez, és Közép-Európában, az új tagok esetében is hajlandó volt komoly csökkentéseket végrehajtani a *rendkívüli ideiglenes telepítés* elfogadásáért cserébe. Az orosz fél ráértett, hogy ezen a ponton kell megalkudnia, mert amit elért, az számára kielégítő, és jobbat semmi esetre sem tud elérni.

Ezért születhetett meg egy átfogó adaptációs döntéscsomag 1999 márciusának végén, mely számos fontos kérdést már jó fél évvel az adaptált szerződés isztambuli aláírása előtt lezárt. Az oroszok ebben elfogadták a *rendkívüli ideiglenes telepítést*, amely hadosztály méretű erő telepítését tette volna lehetővé egy részes állam területére a szárnyővezet kivételével. Az új szövetségi tagok cserébe politikai kötelezettséget vállaltak, hogy a korábbi NATO-elképzelésnek megfelelően raktározott eszközeik terhére jelentős, eszközkategóriánként változó mértékű, 10–20% közötti területiszint-csökkentéseket hajtanak végre néhány éves átmeneti időszak után. Az adaptált szerződés érdemi változtatás nélkül ismételte meg a márciusi csomag elemeit. A NATO sem járt rosszul, mert elérte legfontosabb tárgyalási célját: túlzott mértékű áldozatok vállalása nélkül sikerült a CFE-szerződéssel összhangban biztosítani a kibővült szövetség működését az új tagállamok területén.

Az **ideiglenes telepítés** fogalma az 1990-es szerződés szárnyrendekezései között bukkant fel, és egy megerősített dandár erő – 153 harckocsi, 241 páncélozott harcjármű és 140 tüzérségi eszköz – telepítését tette lehetővé egy szárnyővezeti országba. Az adaptációs tárgyalások – a NATO küszöbönálló bővítése miatt – a számértékek változatlanul hagyásával kiterjesztették a fogalmat a teljes alkalmazási övezetre. A NATO ragaszkodott ahhoz, hogy a szárnyővezeten kívül, konfliktuskezelési céllal nyíljon lehetőség az ideiglenes telepítési értékek háromszorosának telepítésére. A *rendkívüli ideiglenes telepítés* országonkénti maximális értéke így 459 harckocsi, 723 páncélozott harcjármű és 420 tüzérségi eszköz. Az érdekesség kedvéért tesszük hozzá, hogy ezek a számok is a szerződésből következtek, mert az eredeti szabály összesen három telepítést engedélyezett a szárnyővezetben, részes államonként egyet-egyet. A hatálybalépéskor érvényes magyar maximális (nemzeti) szint értékei: 835 harckocsi, 1700 páncélozott harcjármű és 840 tüzérségi eszköz. Az adaptációs politikai csomag magyar vállalása értelmében ezek az értékek 2002 végén 710 harckocsira, 1560 páncélozott harcjárműre és 750 tüzérségi eszközre csökkentek.

A szövetség által javasolt három megerősített dandár – más szóhasználatban két hadosztály – erő rendkívüli körülmények közötti telepíthetősége végül minden tárgyaló fél számára elfogadható küszöbértéknek bizonyult. Elfogadását jelentősen megkönnyítette a hozzá kapcsolódó átláthatóság és nemzetközi ellenőrzési lehetőség, és a NATO politikai nyilatkozatban kifejezésre juttatott önmérsékleti szándéka a szerződéses rugalmasságok használatáról. Rendkívüli ideiglenes telepítésre válságkezelési célból lehet szükség. A megállapodás lényegében azt jelentette, hogy az alkalmazási övezetben, illetve valamivel tágabban: az európai térségben jelentkező válságokat mintegy két hadosztály erő mértékéig az adaptált CFE-szerződéssel összhangban lehetett volna kezelni. A rendkívüli ideigle-

nes telepítés jelentős erőt tett volna ki: számszerű összehasonlításban nagyjából megegyezett az akkori magyar nemzeti szint felével, az adaptációs csomagban vállalt szintcsökkentések után egyes kategóriákban megközelítette a magyar nemzeti szint kétharmadát. A szintek azonban nem minden esetben voltak kitöltve, vagyis az arány a tényleges eszközmennyiséghez viszonyítva időszakonként a kétharmadot is meghaladhatta. A pusztán számszerűsége túl tekintetbe lehetett venni a minőségi tényezőt, ami Magyarország esetében tovább növelte a telepíthető erő értékét, hiszen legvalószínűbben amerikai, esetleg német egységek telepítésére kerülhetett volna sor, amelyek a legkorszerűbb eszközökkel rendelkeztek. Ezen felül el lehetett játszani a szárazföldi eszközök telepítéséhez kapcsolható légi megerősítés gondolatával, ami szintén jelentős hatékonyságnövelő tényezőként jöhetett számításba. A légi tekintetbe vétele kibővíti a kérdést, mert a területi szintekhez hasonlóan az ideiglenes telepítési számok sem terjednek ki a légi eszközökre. A légi eszközöknek a szárazföldi eszközök melletti tekintetbe vétele egy akkoriban divatos NATO-elképzelés, az összhaderőnemi egyesített alkalmi harci kötelék koncepciójára utal. A fenti szempontok egy nagyobb haderővel rendelkező részes állam esetében is érvényesek voltak, bár ott az arányszámok értelemszerűen kisebbek. Mindezek alapján ésszerűnek tűnt, hogy amennyiben a rendkívüli ideiglenes telepítésben rejlő megerősítési lehetőség nem elegendő egy válsághelyzet megfelelő kezelésére, akkor már a CFE-szerződés alkalmazásán túlmutató válságforgatókönyvvel, háborúval állunk szemben. A CFE-szerződés éppen azért született, és a megváltozott európai biztonsági feltételekhez történő adaptálása éppen azért történt, hogy hosszú távra biztosítsa a hatékony európai

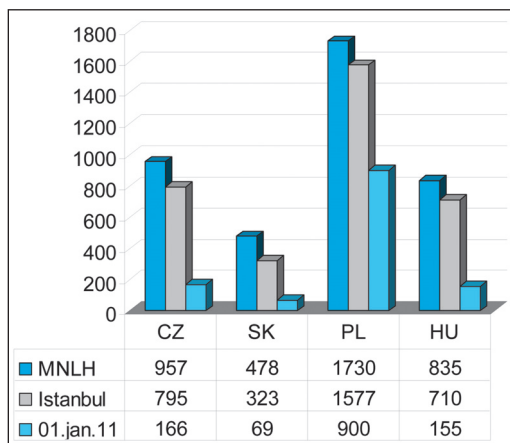
fegyverzetkorlátozási és fegyverzet-ellenőrzési rendszer életképességét, és ezzel lehetőleg megakadályozza nyílt, háborús konfliktusok kialakulását.

A szerződést módosító dokumentum törlötte a többszembenállás elemeit, az államcsoportokra tett szöveges, számszerű és szerkezeti utalásokat, és azokat a nemzeti és területi szintek rendszerével helyettesítette. Rögzítette a nemzeti és a területi szintekre való áttérés számértékeit és szabályait: a részes államok hatálybalépéskor érvényes szintjeit és a szintek változtatási mechanizmusát. Új eleme az a kiterjesztett értelmű ideiglenes telepítés, mely a teljes alkalmazási övezetben lehetővé teszi idegen eszközök fogadását. Szintén új eleme a rendkívüli ideiglenes telepítés, mely katonailag jelentős, hadosztály méretű erő telepítését tette lehetővé konfliktuskezelési céllal az alkalmazási övezet nagy részén, a közép-európai térséget is beleértve, és ezzel rendkívüli körülmények esetére is életképessé tette a szerződést. Tartalmazta a nemzeti és a területi szintek rendszerére, illetve az *ideiglenes telepítésre* és a *rendkívüli ideiglenes telepítésre* vonatkozó adatcsere- és ellenőrzési szabályokat. Lefektette az északi és déli periferiára, a szárnyterületekre érvényes korlátozások új rendszerét. A fogadó részes állam kifejezett hozzájárulásához kötötte idegen erők, eszközök jelenlétét, ami – az elvek szintjén – világossá tette a szovjet utódállamok egyes válságövezeteiben tartózkodó orosz erők jogállását. Lényeges új eleme volt a bővítésről, a szerződéshez való csatlakozás módjairól szóló cikkely.

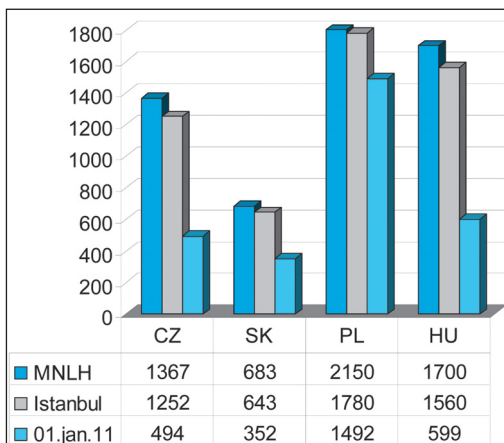
Az adaptációs konferencia záróokmánya két részből állt. A politikai érvényű dokumentum első része felidézte az adaptációs tárgyalások legfontosabb állomásait. A második rész a részes államok adaptációs összefüggésekben vállalt egyoldalú,

egymást kölcsönösen feltételező politikai nyilatkozatait sorolta fel, amelyeket csatoltak a záróokmányhoz. Ezek a nyilatkozatok jelentették az adaptált szerződés tágabb, politikai keretét. A közép-európai csomag részeként Magyarország a visegrádi országokhoz hasonlóan politikai kötelezettséget vállalt, hogy 2002 végéig 10–20%-kal csökkenti nemzeti és területi szintjét a szárazföldi eszközkategóriákban, és a belátható jövőben nem kívánja használni a területi szintek növelését lehetővé tevő szerződéses eljárást. A visegrádi országok a vállalt határidőre végrehajtották a csökkentéseket. A térség többi részes állama csatlakozott a területiszint-emelési önmérsékletéhez. Ugyancsak a politikai keret részeként sikerült elfogadható megoldást találni a Grúziában és Moldovában állomásoztatott orosz erők kivonására, illetve csökkentett jelenlétüknek az adaptált szerződéssel való összhangba hozására. Az orosz fél a második csecsen háborúban durván megszegte a szerződés és az adaptált szerződés előírásait. Ezt az aktuálisan fennálló

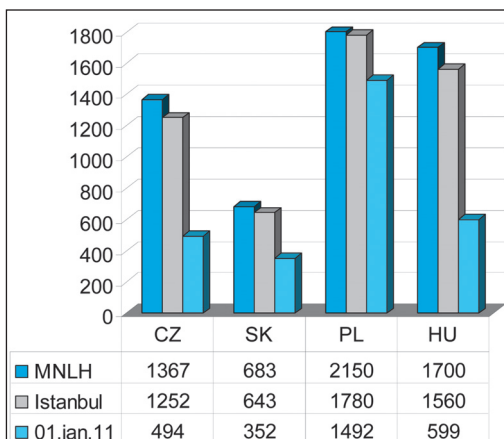
**A közép-európai harcokciszintek alakulása az eredeti értékek, az adaptációs módosítások és a 2011. januári tényleges értékek összevetésével**



**A közép-európai páncélozott harcjárművek szintjeinek alakulása az eredeti értékek, az adaptációs módosítások és a 2011. januári tényleges értékek összevetésével**



**A közép-európai tüzerészeszköz-szintek alakulása az eredeti értékek, az adaptációs módosítások és a 2011. januári tényleges értékek összevetésével**



helyzetet a CFE-közösségnek kezelnie kellett az adaptációs dokumentumok elfogadásakor. Ezért került az adaptáció politikai keretét jelentő záróokmányba egy hivatkozás az orosz kormánynek a témában tett 1999. november 1-jei nyilatkozatára,

amelyben elismerte a korlátozások megszegését, és a szerződés előírásainak maradéktalan betartását ígerte. A hivatkozás az adaptációs megállapodás ratifikációs folyamatát sürgető és rendelkezéseinek teljes és folyamatos betartását hangsúlyozó bekezdésbe került, ami közvetlen kapcsolatot, feltételeességet teremtett a nemzeti ratifikációs eljárások és a csomagban szereplő orosz vállalások között.

A szerződés módosítása és a záróokmány elfogadása feloldotta a NATO-bővítés és az 1990-ben aláírt CFE-szerződés korlátozási rendszere közti ellentmondást, lehetővé tette a NATO működését a kibővített szövetség teljes területén, illetve a szövetség további bővítését. Megkísérelte összhangba hozni a szerződés korlátozási rendszerét az európai térségben felmerülő válságkezelési szükségletekkel, és ezzel jelentős mértékben közelítette a lehetőségeket az igényekhez. Az egykori szovjet válságövezetekre vonatkozóan megerősítette a nemzetközi jog alapelveivel összhangban álló rendezési elveket. Lehetővé tette új területek bevonását egy hatékony európai fegyverzet-ellenőrzési rendszerbe. Az adaptált CFE-szerződés megfelelt Magyarország biztonságpolitikai érdekeinek. Biztosította hazánk teljes jogú és egyenrangú NATO-tagságának feltételeit, lehetővé tette a kibővített észak-atlanti szövetség megfelelő működését. Válsághelyzetek esetén, válságkezelési céllal a közép-európai térségben lehetőséget nyújtott részes államoként három megerősített dandár telepítésére.

## A betegség gyors elhatalmasodása

Az isztambuli politikai csomag feltételeességét teremtett a részes államok ratifikáci-

ós eljárása és a csomagban szereplő orosz vállalások között. Az adaptált szerződés ratifikációs folyamata kínosan hosszasan húzódott, mert a NATO hivatalos álláspontja szerint az orosz fél nem teljesítette maradéktalanul vállalásait. A csecsen-földi kérdés két év múlva lekerült a napirendről, de Grúziában és Moldovában sokáig várattott magára az orosz kötelezettségvállalások teljesítése. Mindkét esetben történt jelentős részteljesítés, és orosz értelmezés szerint a nyitva maradt kérdések nem érintették a CFE rendszerét. A legfontosabb ilyen kérdés a Grúziában maradó orosz erők telepítésének időtartama és a 14. orosz (volt szovjet) hadsereg Moldovában maradt hadianyagkészleteinek kivonása volt. A nemteljesítés kapcsán értelmezési vitáról is beszélhettünk, melynek leghátrányosabb következménye az, hogy az egykori szovjet térség akut válságövezeteinek politikai rendezéséhez kötötte az adaptált CFE-szerződés ügyét. Ebben a tágabb értelemben az Abháziában és a Dnyeszteren túli területen tartózkodó orosz békefenntartók státusáról volt szó. Bonyolította a problémát, hogy az adaptált szerződés hatályba lépéséig a CFE zárt rendszert alkot, új államok nem csatlakozhatnak hozzá, pedig a későbbi NATO-csatlakozások kapcsán komoly igény lett volna a rendszer bővítésére.

1999 végén Isztambulban úgy tűnt, hogy sikerül a CFE elavult korlátozási szerkezetét összhangba hozni az európai biztonságpolitikai realitásokkal. Az idő múlásával azonban változnak a realitások. Az észak-atlanti szövetség közép-európai kibővítése megtörtént, és CFE-szempontból elveszítette aktualitását. Sem a nemzetközi terrorizmus elleni harc előtérbe kerülése és az általa átmenetileg kiváltott páratlan, világméretű összefogás, sem a NATO 2002 novemberében meghirdetett és 2004 márciu-



sában lezárt újabb bővítése nem adott lökést a ratifikációs folyamatnak. A NATO újabb bővítési hulláma ugyan nem követelte meg az adaptált korlátozási szerkezet módosítását, de ezúttal elmaradt a kiegészítő politikai csomag, és elmaradt a tárgyalás az újabb bővítést a CFE rendszerében konszenzussal elfogadhatóvá tevő elemekről. Az 1999 óta tartó terméketlen huzavona behozhatatlannak tűnő fáziskésést vetített előre az európai hagyományos fegyverzet-ellenőrzés területén.

Reménytelenül feszült hangulatban közeledett a harmadik felülvizsgálati konferencia. A süketek párbeszédéből csak teljes kudarc következhetett. Moszkva a konferenciát megelőző hónapokban, 2006 első felében több alkalommal magas szinten fejezte ki elégedetlenségét, nyilatkozott a régi rendszer továbbélésének értelmetlenségéről, és kilátásba helyezte kilépési szándékát. Ezzel együtt nem folyt érdemi eszmecsere a CFE-ről sem a bécsi tárgyaló fórumon, sem Brüsszelben, a NATO illetékes szakbizottságaiban. Meglepő módon az oroszok tértek ki sokáig a NATO-val folytatott szakértői egyeztetés elől. A CFE-közösség többségi véleménye szerint ez a tudatosan felépített orosz dramaturgia már a radikális orosz elképzelések alátámasztására szolgált a közelgő felülvizsgálati konferencián. Az orosz küldöttség pár héttel a konferencia előtt ismertette elképzeléseit egy záródokumentum-tervezet formájában a bécsi Egyesített Konzultatív Csoportban. A tervezet az adaptált szerződés ratifikációs folyamatának beindítását és hatálybaléptetését tartotta kulcskérdésnek, amire világos menetrendet vázolt. Arra az esetre helyezte kilátásba a szerződés felmondását, ha ez nem teljesül.

A NATO hivatalos álláspontja szerint a konferenciának a végrehajtási kérdésekre kellett összpontosítania. Német és a fran-

A CFE-szerződés részes államai ötévenként rendeznek **felülvizsgálati konferenciát**, amelyen áttekintik a fegyverzet-ellenőrzési rendszer működését. Isztambul óta minden CFE-konferenciát Bécsben rendeztek, egyre csökkenő időtartamban és egyre szerényebb tartalommal. Az első felülvizsgálati konferencia 1996-ban még két hétig tartott, a legutolsó 2011. szeptember végén egyetlen napig. A második konferencia túl közel volt Isztambulhoz, és a ratifikációs várakozások jegyében telt. A harmadik felülvizsgálati konferenciát 2006. május 30. és június 2. között az ellentétek uralták. A válság elmélyülését jelezte, hogy nem egészen egy évvel később, 2007. május 23-án kelt a rendkívüli konferencia összehívását kezdeményező jegyzék. A rendkívüli konferenciára 2007. június 12–15. között került sor ugyancsak Bécsben. Az elmúlt években állandósult és természetes állapotá vált a rendszer válsága. A negyedik felülvizsgálati konferencia az eseménytelenség jegyében telt 2011. szeptember 29-én. Egy konferencia még biztosan követni fogja az eddigieket, mert a szerződés megszűntetése is konferencia keretében történhet.

cia szakértők táblázatos formában tekintették át Oroszország isztambuli kötelezettségvállalásainak – részleges – teljesítését. Ezzel együtt mindenki számára világos volt, hogy a rendszer egyetlen érdemi kérdése az adaptált szerződés ratifikációs folyamatának beindítása. A NATO a bizonytalan helyzetben nem kívánta pontosítani, számszerűsíteni az ideiglenes telepítési önmérsékletről szóló dokumentumaiiban használt *jelentős haderő* fogalmát. A *jelentős haderő* végül soha nem került meghatározásra, szakmai viták tudományos csemegéje maradt. Az adaptációs tárgyalástörténet alapján annyi azonban elmondható, hogy a NATO a kilencvenes évek második felében az összhaderőnemi harci kötelék koncepciójából indult ki a bővítés során, ami az adaptált CFE-szerződés rendszerében rendkívüli ideiglenes telepítés néven rögzült. Nem kellett volna túl-

zott merészség a két, illetve három fogalom összekapcsolásához, de ekkor és a következő években a politikai realitás azt diktálta, hogy a NATO a számszerű meghatározás elkerülésére törekedjen.

Ezek után balgaság lett volna eredményeket várni a konferenciától. A NATO-állásponttal összhangban a részes államok döntő többsége az isztambuli vállalások maradéktalan teljesítését hangsúlyozta, az eddigi orosz lépéseket részteljesítésnek tekintette, és sürgette a megkezdett folyamatok következetes végigvitelét. Az orosz küldöttség ezzel szemben az elmúlt ötéves időszak teljesítési eredményeire hivatkozott. A ciklus elején, 2001 végére megszüntették a második csecsenföldi háború következtében évekig fennálló szinttülépést a déli szárnyövezetben, és eszközeik számát összhangba hozták az adaptációs megállapodás korlátozásaival. Grúziában és Moldovában szintén végrehajtották az isztambuli csomagban tett vállalásokat. A két ország területén meglévő problémák bonyolult politikai összefüggéseket vetettek fel, de – orosz álláspont szerint – nem volt köztük a CFE rendszeréhez. Az orosz fél Grúziában az 1999-es kétoldalú megállapodásban rögzített ideiglenes telepítés szintje alá csökkentette katonai jelenlétét. Az utóbbi években azonban elhúzódó vita alakult ki a felek között az orosz katonai jelenlét időtartamáról. A kérdést a felülvizsgálati konferenciát megelőző évben sikerült megnyugtatóan rendezni: megszülettek a teljes orosz kivonulás menetrendjét rögzítő kétoldalú megállapodások.

A CFE-közösség üdvözölte, hogy a megállapodások alapján rendeződhet a grúziai helyzet. A részes államok többsége ugyanakkor utalt rá, hogy az abháziai és a délszétiai térségben továbbra sem biztosított a szerződés végrehajtása. A legégetőbb problémát az abháziai Gudauta bázisa je-

lentette, melyet az orosz fél nem zárt be, és nem adott át Tbiliszinek. A grúz küldöttség ügyes taktikával nem igazán támadta az orosz békefenntartók abháziai jelenlétét. Cáfolta viszont, hogy az orosz katonai jelenlétnek bármi köze lenne a békefenntartáshoz a grúz-abház konfliktuszónától jó száz kilométerre fekvő Gudautában. Moldova Dnyeszteren túli területén szintén évek óta nem voltak már korlátozás alá eső orosz eszközök, a teljes orosz kivonulás azonban nem történt meg. Az orosz katonai jelenlét – Grúziához hasonlóan – két tényezőre vezethető vissza. A kolbasznai (cobasznai) bázison felhalmozott jelentős hadianyag a 14. orosz (volt szovjet) hadsereg készlete, amelynek vasúton történő elszállítását 2004-ben leállították. Chişinău ugyanakkor a mintegy félezer orosz békefenntartó jelenléte ellen is tiltakozott, és – vitatható módon ugyan, de – nem fogadta el, hogy a békefenntartók hatályos moldáv–orosz megállapodás alapján fejtik ki tevékenységüket.

A konferencia végül nem fogadott el záródokumentumot. Nem jött létre a részes államok konszenzusa az isztambuli csomag egyes elemeinek értelmezéséről, a küldöttségek döntő többsége fenntartotta a ratifikációt feltételekhez kötő álláspontját. A konferencia kudarca nem érte váratlanul a résztvevőket. Sajnálatos azonban, hogy – részben a kazah elnökség passzivitása folytán – nem történt érdemi kísérlet az eltérő álláspontok közelítésére. A NATO tagállamai kiegyensúlyozottnak mondható záródokumentum-tervezetet dolgoztak ki és terjesztettek be a konferenciát megelőző időszakban. A tervezet méltatta a szerződés addigi eredményeit, felsorolta a megoldatlan kérdéseket, és értékelte az adaptációs csomag teljesítésének helyzetét. Az orosz fél ezzel szemben egyetlen dolgot kívánt látni a záródokumentumban: saját menetrendjét az adaptált szerződés ra-



tifikációjáról 2006 októberétől ideiglenes alkalmazással, 2007 végére hatálybalépéssel. A levezető elnökség tervezete ugyan beemelte az orosz bekezdést a szövetségi javaslatba, de ettől az érdemi párbeszéd nem indult meg a felek között.

Az orosz küldöttség csalódottságának adott hangot, hogy a konferencia nem foglalkozott érdemben javaslatukkal. Megismételte, hogy az 1990-ben kidolgozott szerződés fokozatosan eltávolodott az európai biztonságpolitikai realitásoktól, és elvesztette életképességét. Az orosz ratifikációs menetrend, az adaptált szerződés hatálybalépése helyreállította volna a szerződés életképességét. Az orosz fél nemcsak adaptációs összefüggésben tett vállalásait teljesítette, hanem a konferenciát megelőzően Grúziával megállapodott a teljes kivonulás menetrendjéről és modalitásairól. Ezzel a lépéssel sem volt azonban képes megingatni a részes államok többségének a ratifikációt elutasító álláspontját. Ezek után Moszkva nem látta, hogy mi szükség van egy elavult fegyverzet-ellenőrzési rendszerre, amely alapvetően a kibővült NATO érdekeit szolgálja. Utaltak arra is, hogy a hosszan tartó patthelyzet miatt a konferencia után áttekintik az ország szerepét a CFE rendszerében.

A konferencia kudarca ellenére a rendszer még nem borult. A részes államok a konferencia minden törésvonala mentén kerülték az éles ütközéseket és a konfrontációs hangvételt. Az orosz küldöttség nem fenyegetőzött a szerződésből való kilépéssel, csak utolsó felszólalásában lebegtette meg Oroszország eddigi szerepének ártértékelését. A transznyszeri kérdés rendezésének kilátástalansága ellenére a moldovai küldöttség sem tett utalást az orosz békefenntartók jelenlétének alapjául szolgáló kétoldalú megállapodás felmondására. Az eredménytelenség nem je-

lentett katasztrófát. Elfogadhatónak tűnt a következtetés, hogy a szerződés rövid távon nincs veszélyben, végrehajtása az addigi gyakorlatnak megfelelően folytatódott. Ezzel együtt növekedett a feszültség a rendszerben az adaptált szerződés hatálybalépésének elmaradása miatt. Érződött, hogy amennyiben egy-másfél évben belül nem történik érdemi előrelépés a megoldatlan kérdésekben, akkor az elhúzódó fáziskésés valóban megroppanthatja a fegyverzet-ellenőrzési rezsimit.

## A vég kezdete

Putyin elnök 2007. április végi évértékelő beszédében – az amerikai rakétavédelmi rendszer európai telepítése, az amerikai bázisok és a NATO keleti előrenyomulásának kontextusában – helyezte kilátásba, hogy Oroszország felfüggeszti a szerződés rendelkezéseinek végrehajtását, amennyiben nincs előrelépés a ratifikáció kérdésében. Egy hónap elteltével Moszkva kezdeményezte a részes államok rendkívüli konferenciájának összehívását a szerződés alkalmazása során bekövetkezett változások miatt. Az oroszok eltökélten haladtak egy járatlan úton, és nem foglalkoztak a részes államok nemtetszésével. Záródokumentum-tervezetük világosan meghatározta az adaptált szerződés ratifikációs menetrendjét és a NATO tagállamainak feladatait:

- az egykori Varsói Szerződés NATO-hoz csatlakozott részes államai hagyják el a keleti országcsoportot, és csatlakozzanak a nyugatihoz;
- a balti államok 2008 márciusáig kapjanak csatlakozási meghívót a CFE-rendszerbe;
- Magyarország, Csehország, Lengyelország és Szlovákia területi szintjei ne

lépjék túl az adaptált szerződésben vállaltakat;

- a részes államok határozzák meg a jelentős haderő fogalmát;
- 2007. október 1-jéig minden részes állam kezdje meg az adaptált szerződés ratifikációs eljárását, a nemzeti ratifikációk 2008. június 15-ig fejeződjenek be, s a részes államok 2008. július 1-jétől akkor is alkalmazzák az adaptált szerződés rendelkezéseit, ha a hatálybalépés addig nem történik meg.

A kardcsörtetés látszólag megtette a hatását, mert a felkészülés során kialakított NATO-álláspont arra törekedett, hogy konstruktív párbeszéd alakuljon ki a rendkívüli konferencián, és ne kerüljön sor a vádak és kifogások kölcsönös és részletekbe menő ütköztetésére. Rendkívüli egyetértés alakult ki a NATO-n belül. Az isztambuli kötelezettségek maradéktalan teljesítéséhez körömszakadtáig ragaszkodó tagállamok is rugalmasabb álláspontra helyezkedtek. Kompromisszum kialakítása lett az új cél, de a korábbi elvek szögre akasztása nélkül. A tagállamok egyetértettek abban, hogy újszerű megközelítésre van szükség az orosz probléma kezelésében, és ki kell kerülni abból az isztambuli ördögi körből, hogy az oroszok nem ismerik el a szövetségesek által alapvetőnek tartott ratifikációs feltételeességet. A helyzet rendezése kölcsönös jó szándékot igényelt hosszú évek félreértései és két malomban őrlése után.

A szövetség kifejezte érdekét a CFE-szerződés integritásának fenntartásában, megerősítette elkötelezettségét a szerződés jóhiszemű végrehajtása iránt, és hangsúlyozta készségét az adaptált szerződés hatálybaléptetésére. A szövetségesek ugyanakkor keresték a fennmaradó isztambuli kötelezettségvállalások teljesítésének módját is. Abban állapodtak meg, hogy a közös elemek felhasználásával nemzeti hozzászólá-

sokat tesznek, és tartózkodnak a szövetségi felszólalástól, hogy ezzel az eljárási trükkel kerüljék a NATO–orosz vitának még a látszatát is. A konferencia keretében tartott szűk körű, informális találkozókon azonban hiába próbálták a fenti szellemben tárgyalni az orosz küldöttséggel. A párbeszédre tett kísérlet elkésett, világossá vált, hogy az oroszok már csak a saját szabályaik szerint hajlandók játszani, és nem érdekli őket a NATO barátságosabb hangvétele és kompromisszumkészsége. Kizárólag az adaptált szerződés ratifikálásában voltak érdekelték. Az orosz hangvétel és a meglehetősen katonás üzenetek meglepték a NATO-tagállamokat, és kellemetlen helyzetbe hozták a kompromisszumkeresés legfőbb szószólóiként számon tartott a németeket.

Az orosz záró felszólalás csalódottságról árulkodott. Abszurdnak nevezte, hogy a hidegháborús taktikára emlékeztetően a NATO akarja előírni az oroszok teendőit. Nehézményezte, hogy a NATO-tagállamok eltérő álláspontokat fejtettek ki az informális megbeszéléseken, és akadt, amelyik egyszerűen azt tanácsolta, hogy egyezzenek meg az amerikaiakkal, és akkor minden jóra fordul. Ezt a magas labdát nem hagyhatta ki a beszéd, és némi pátosszal jegyezte meg, hogy Oroszország nem akar visszatérni a hidegháború időszakához, amikor két szuperhatalom döntötte el a világ sorsát. Megismételte, hogy több hiábavaló kísérletet tettek a részes államok figyelmének felhívására. A Putyin-beszédben bejelentett moratórium gondolata érvényes maradt. Csak abban az esetben lett volna elkerülhető, ha a részes államok ratifikálják az adaptált szerződést. Az orosz tervzetben ott rejtett a megoldás, és nagy kár, hogy a NATO-tagállamok vonakodtak azt elfogadni. Már-már fenyegetően hangzott, hogy Oroszország levonja következtetéseit, és az elnök döntéséről kellő időben tájékoztatja a részes államokat.

A rendkívüli konferencia nem oldotta fel a fájdalmas patthelyzetet. Az újabb kudarcral senki sem nyert. Moszkva valóban számtalanszor hangot adott – részben jogos – elégedetlenségének, ugyanakkor az elnöki beszéd és a CFE-szerződésben nem létező moratórium kilátásba helyezése korlátozta az oroszok mozgásterét. A rendkívüli konferencia összehívása elodáztatta az orosz kilépést a rendszerből, és – orosz értelmezésben – adott egy utolsó esélyt a szövetségeseknek a ratifikációs folyamat megindítására. A NATO utolsó szalmaszálként és kicsit talán a dramaturgia kedvéért görcsösen ragaszkodott a párbeszéd folytatásához. A konstruktivitás azonban későn érkezett, és nem volt elég, mert a szót, a készséget nem követte tett, a ratifikáció. Szárnyra kapott a hír, hogy az oroszok új alapokra kívánják helyezni az európai biztonsági struktúrát, és egy átfogó biztonsági megállapodás kidolgozása lebeg a szemük előtt, mely a hagyományos fegyverzet-ellenőrzés mellett a különféle bizalom- és biztonságerősítő intézkedéseket is magába foglalná.

## A kegyelemdőfés

A fiaszó nyomán enyhe pánikhangulat alakult ki Nyugaton, és intenzív megbeszélés-sorozat kezdődött a CFE-rendszer jövőjéről. A NATO ekkor fogalmazta meg az adaptált CFE-szerződés lépcsőzetes ratifikációjáról szóló kompromisszumos javaslatát, amelynek értelmében a tagországok hajlandók lettek volna beindítani a nemzeti ratifikációs folyamatokat, amennyiben Moszkva párhuzamosan lépéseket tesz isztambuli kötelezettségvállalásainak maradéktalan teljesítésére. Az orosz fél ismét elvetette a ratifikáció és az isztambuli kötelezettségvállalások összekapcsolását, és

nem volt hajlandó érdemi tárgyalásokra a NATO-csomag alapján. A javaslaton hamar túllépett az idő, és Moszkva, mintha nyeresben lett volna, emelte a tétet: kimondta, hogy elsősorban a szárnykorlátozások eltörlésében érdekelt. Orosz részről azt szorgalmazták, hogy a szövetségesek már az adaptált szerződés hatálybalépését megelőzően, a kompromisszumos csomag részeként egyezzenek bele az Oroszországra vonatkozó szárnykorlátozások – adaptációs nyelven *területi alszintek* – eltörlésébe. Prioritásként kezelték a dolgot, mert a korlátozás gátolta erőik saját területükön történő átcsoportosítását, melyre a szakadár – orosz szóhasználatban terrorista – mozgalmak elleni fellépés során volt időről időre szükségük. Moszkvát azonban még az sem térítette el keményvonalas forgatókönyvétől, hogy a szövetségesek hajlandóknak mutatkoztak az északi és a déli periféria szárnykorlátozásainak felülvizsgálatára az adaptált szerződés hatálybalépése után. Azonnal kellett volna az engedmények. Nem tartotta elegendőnek azt sem, hogy a három balti állam és Szlovénia megerősítette csatlakozási szándékát az adaptált szerződéshez, hanem azonnali felvételüket követelte a rendszerbe. Írásban rögzített megállapodást sürgetett a jelentős haderő fogalmának meghatározására, és nem elégedett meg a szövetségesek részéről felajánlott tárgyalási készséggel. Moszkva számos olyan konkrét követeléssel állt elő, amelyek túlmutattak az adaptált szerződés hatálybalépésén, illetve a szárnykérdés esetében annak módosítását igényelték. Ugyanakkor – talán taktikai megfontolásból – elutasítóan reagált olyan konstruktív javaslatokra is, hogy legalább papíron adja át a gudautai bázist a grúz kormánynak, járuljon hozzá a Dnyesztermelléki területen lévő hadianyagkészleteinek előzetes leltárba vételéhez, és akadá-

lyozta, hogy békefenntartó erői nemzetközi műveletek részeként folytassák tevékenységüket az érintett térségekben. Sokat változott a világ a kilencvenes évekhez képest, amikor még Moszkva szorgalmazta a békeműveletek nemzetközivé tételét.

Az orosz fél valójában nem törekedett megegyezésre, mert már nyár elején elszánta magát a szerződéses rendelkezések felfüggesztésére, és ennek megfelelően következetesen végrehajtotta a szükséges jogi lépéseket. A rendkívüli konferencia eredménytelensége nyomán júliusban Putyin elnök rendeletben nyilvánította ki a CFE-szerződés végrehajtásának felfüggesztését. Megtörtént a százötven napos előzetes bejelentés, majd a Duma novemberben törvényt hozott a felfüggesztésről, s azt Putyin aláírta. Az orosz fél 2007. december 12-vel függesztette fel a végrehajtás számos elemét. A felfüggesztés első konkrét jeleként Moszkva nem nyújtotta át a többi részes állam számára december 15-i határidővel a 2008. évi fegyverzet-ellenőrzési tevékenység alapjául szolgáló éves adattárát. A felfüggesztés a gyakorlatban az ellenőrzési és adatcsere-rendezésekre terjedt ki: orosz területen nem fogadtak ellenőrzéseket, és orosz ellenőrcsoportokat sem küldtek külföldre. A lényegen nem változtat, de a rend kedvéért meg kell jegyezni, hogy a szerződés alapján felfüggesztés nem létezik, csak kilépés. A felfüggesztés orosz szóhasználat, és annak idején idézőjelek között szerepelt a legtöbb szakmai anyagban. Az oroszok a kilépésre vonatkozó cikkely alapján jártak el a felfüggesztéskor, hangoztatva, hogy készek folytatni a tárgyalásokat a CFE jövőjéről, és a felfüggesztést követően sem tesznek olyat, ami ellentmond a szerződésnek. Ezzel együtt a rendszer szereplői egyre határozottabban úgy látták, hogy az oroszok más biztonságpolitikai kérdésekre is kiterjedő

csomagban gondolkodnak, és a megoldást a CFE rendszerénél szélesebb összefüggésekben kell keresni.

Az egyoldalú és erőszakos orosz lépés éles konfliktust váltott ki. Az oroszok számoltak ezzel, és tisztában voltak vele, hogy lényegében bármit megengedhetnek maguknak, mert nélkülük egyszerűen nincs értelme az európai fegyverzet-ellenőrzésnek. Ráadásul őszintén úgy gondolták, hogy sok év mellébeszélés és értelmetlen halogatás után jogosan nyúltak a legkeményebb eszközhöz. A CFE-szerződés ezzel 2007 végén eljutott arra a mélypontra, ahonnan már nincs tovább lefelé. Élt azonban a halvány remény, hogy a rendszer egyetlen tagjának sem érdeke a konfrontáció elnyújtása. Elképzelhetőnek tűnt, hogy a későbbiekben érdemi párbeszéd indul a felek között a rendszer életképességének visszaállítására. Legendák kezdtek terjedni, hogy az amerikaiak és az oroszok intenzív tárgyalásokat folytatnak a CFE jövőjéről, mely szélesebb összefüggésekbe ágyazva egy kétpólusú világrendet idéző exszuperhatalmi háttéralku egyik eleme lesz. Az eufemisztikus ködön anyyi szivárgott át, hogy Washington sikertelenül igyekezett rábírní Moszkvát a felfüggesztés visszavonására.

Hozzá tartozott a válságshow-hoz, hogy a NATO és az EU nyilatkozatban foglalkozott a CFE-szerződés orosz felfüggesztésével. Az uniós nyilatkozat általános és enyhe megfogalmazása érthetőnek tűnt, mivel az EU alapvetően nem foglalkozik a hagyományos fegyverzet-ellenőrzés kérdéseivel, és esze ágában sem volt érdemben nyilatkozni. A NATO határozott hangon ítélte el az egyoldalú orosz lépést. Nem mondható azonban szerencsésnek a lépcsőzetes ratifikációról szóló javaslat tárgyalási alapként való megisméltése, mert a történések már túlhaladtak rajta. Valamelyes reményt

adott a folytatásra, hogy a NATO tagállamai továbbra is maradéktalanul teljesítették a szerződés előírásait, és fontosnak tartották az egyeztetések folytatását az orosz féllel. Ennek érdekében támogatták az orosz küldöttség folytatólagos részvételét a CFE állandó bécsi tárgyaló fórumának munkájában. Nyitott kapukat döngettek, mert orosz részről már jelezték, hogy szívesen vennének továbbra is részt az Egyesített Konzultatív Csoport tárgyalásain. A kölcsönös szándék biztosította a folyamatos párbeszéd lehetőségét. Érdekesség, hogy így a furcsa felfüggesztés nem terjedt ki a szerződés minden rendelkezésére.

A NATO nem állt a helyzet magaslatán, és leragadt annál a két közhelynél, hogy egységes álláspontot képvisel, és nyitott az egyeztetésekre az oroszokkal. Ehhez hamarosan hozzátették, hogy a felfüggesztés során tanúsított orosz magatartás határozza meg a szövetségi álláspontot. Az álláspont-halogató taktika háromlépcsős megközelítésben öltött testet. Az első lépcsőben határozott hangú nyilatkozatban ítélték el a barátságtalan orosz lépést, és síkra szálltak a szerződéses rendelkezések maradéktalan betartása mellett. A második lépcső az orosz magatartás óvatos értékelését jelentette, melynek során a szövetség nem kívánta tovább mérgeíteni a helyzetet. Az eredeti elképzelések szerint az értékelési szakasz egy-két hónapig tarthatott volna, de a valóságban ennél jóval hosszabbra nyúlt. A NATO a 2008-as bukaresti csúcstalálkozó előtt nem látta célszerűnek erős CFE-üzenet megfogalmazását, a márciusi orosz elnökválasztás előtt pedig nem várt érdemi elmozdulást Moszkva elutasító hozzáállásában. Ezért született döntés az értékelési szakasz meghosszabbításáról. A harmadik lépcsőben esedékes, határozott és érdemi NATO-válaszlépcső kidolgozása ezzel lényegében a vég-

telenbe tolódott. 2008 első felében talán nem volt még minden veszve. Moszkva grúziai háborúja azonban eloszlatta a halvány reményt. Véget vetett a NATO megkésztett nagyvonalúságának, onnantól újra és egyértelműen az oroszok lettek a hibásak, akik paradox módon éppen Grúziában teljesítették isztambuli vállalásaikat, amelyek le is kerültek a CFE napirendjéről, és a rendszer nem innen várta a kegyelemdöfést. Az adaptációs megállapodás jobb sorsot érdemelt volna, mint a második csecsenföldi háborútól az isztambuli kötelezettségekről szóló meddő vitán át a grúziai háborúba torkolló sikertelen évtizedet.

A szerződés válsága nem vezetett újabb rendkívüli konferencia összehívásához. Ilyen konferencia akkor lett volna indokolt, ha valós esély nyílik a konszenzusos megegyezésre, vagy akkor, ha a felek már nem látnak esélyt a megegyezésre és felvállalják a rendszer megszűnését. Egyik fél sem akart igazán a tettek mezejére lépni, és az értelmetlen tengés-lengés nem hozhatott megoldást semmire. A kilencvenes évek dicsőségét megélt szakértők legszívesebben letagadnák ezt a korszakot a CFE történetéből. A meddő viták legfrissebb gyöngyszeme a NATO politikai válaszlépcsőit fontolgatja. Egészen biztosan nem javít a helyzeten, ha a NATO-tagállamok sem szolgáltatnak adatokat az oroszoknak. Amikor a diplomaták azon vitatkoznak, hogy a szerződésszegés vagy az ellenintézkedés nevet adják-e a fából vaskarikának, akkor már keresni sem érdemes a lényegét.

## Nekrológ egy írott malasztért

Az adaptáció sikere a szerződés életképességét és erejét jelezte az első CFE-évtized végén. Az adaptációs csomag alá-

írásakor senki nem fogadott volna arra, hogy az új megállapodás soha nem lép hatályba, és ratifikációs folyamata sem indul be érdemben. Ennek egyszerűen nem lett volna értelme, hiszen a CFE-közösség hosszú éveken át dolgozott azon, hogy súlyos kompromisszumok árán a változó biztonságpolitikai környezethez igazítsa a fegyverzet-ellenőrzési rendszert. Sikerült megoldást találni a tizenkilenc tagú NATO beillesztésére, a szárnyövezet válságkezelési szükségleteire, valamint arra, hogy a csecsen, az abház és a transznyisztiai konfliktusok nem futtassák zátonyra az egész szerződést. Valós remény mutatkozott arra, hogy az isztambuli megoldások és félmegoldások nyomán néhány év elteltével rendeződnek a dolgok. A második csecsenföldi háború annak rendje-módja szerint le is csengett két év alatt. A két befagyott konfliktus viszont menthetetlenül a válságkezelési napirenden maradt.

Moszkva nem különösebben sietett a grúzai és moldovai kivonulással, és fittyet hányt az isztambuli határidőkre. Nehéz megmondani, hogy ebben mennyi volt a külpolitikai érdek és mennyi a hatalmi gőg, de az biztos, hogy az oroszok nem érdemtek dicséretet az évtized első felében nyújtott teljesítményükért. A NATO közben tovább bővült kelet felé, és ez egy csapásra idejétműlttá tette a kilencvenes évek végén kidolgozott adaptációs csomagot. A huszonhat tagú NATO sokat rontott az adaptációs csomag orosz megítélésén. A NATO a kilencvenes években törekedett arra, hogy keleti bővítése összhangban álljon a CFE-szerződéssel, és a változásokat Moszkva is elfogadja. Tárgyalások folytak, ment a huzavona, de a bővítés időpontjára már megszülettek azok az eredmények, amelyeket a felek többé-kevésbé el tudtak fogadni. A 2004-es bővítés során nem folytak ilyen tárgyalások. Az oroszok úgy gon-

dolták, hogy az adaptációs logika megköveteli az újabb tárgyalásokat. Volt ráció az érvelésükben, az álláspontjuk mégis sántított. Továbbra is a CFE rendszerén keresztül szerették volna akadályozni a NATO európai térnyerését, vagy, ha már megakadályozni nem tudják, legalább nyerni szerettek volna rajta. A fegyverzet-ellenőrzés azonban nem erre szolgál. Az oroszok ráadásul nem teljesítették grúzai és moldovai vállalásaikat, és ezzel még az erkölcsi alapot is eljátszották, hogy a CFE-re hivatkozzanak.

Könnyű volt a huszonhat tagú NATO-ban bármire azt felelni, hogy Moszkva előbb rendezze az abházai és a Dnyeszteren túli dolgait, és utána bármiről lehet beszélni. A bármi néhány évig még az adaptációs csomag hatálybalépését jelentette. Az adaptációs megállapodás tette volna lehetővé a nem CFE-részes NATO-tagállamok csatlakozását a rendszerhez. Így azonban minden lógott a levegőben: az 1990-es szerződés alapján folyt a végrehajtás, a korlátozási szerkezet a hidegháborús tömbszemléletet idézte, és ez egyre jobban elszakadt a valóságtól. Az oroszok az adaptációs tárgyalások végjátékához hasonlóan rádöbbenek, hogy nincs érdemi beleszólásuk a szövetség dolgaiba, megint futhatnak a pénzük után, csak éppen nem kaptak olyan kompenzációs ajánlatot, amelyet elfogadhatnának. Ezért taktikát váltottak, és beleerősítettek a grúzai és a moldovai rendezésbe. Négy-öt év késéssel hajtották végre az isztambuli vállalásaikat, és azt kellett tapasztalniuk, hogy már nem elég az, ami 2002–2003-ban valószínűleg kielégítette volna a részes államokat. Csupán a moldovai hadianyagkészlet ügye maradt részben rendezetlen, ez azonban nem CFE-, hanem a CFE-hez kapcsolt kérdés.

Fogytak a konkrétumok a NATO álláspontja mögül, az elutasítás, a ratifikáció

késleltetése mégis megmaradt. A Grúzia, majd később már csak Moldova miatt nyilvánosan hangoztatott aggodalom helyett talán inkább arról lehetett szó, hogy a szövetség nem feltétlenül szerette volna, ha az adaptált szerződés ürügyén keresztbe-kasul különféle korlátozásokba ütközik a működése és a további bővülése. Ugyanakkor a CFE-szerződésre is szükség lett volna a stabilitáshoz és a kiszámíthatósághoz. NATO részről elegendő arra a két évtized ellenőrzési tapasztalatait magába foglaló, folyamatosan naprakészen tartott adatbázisra utalni, amely gombnyomásra kiadja, hogy az alkalmazási övezet tetszőleges objektumában milyen eszközök találhatók, és milyen mozgások történtek az elmúlt években. A korábbi időszakkal ellentétben nem volt egyszerű a közös álláspont meghatározása, és ez kifejezésre jutott a szövetség belső vitáin is. Végül egészen addig érvényben maradt az adaptációs csomag ratifikálásának mondvacsinált indokokkal történő halogatása, ameddig az oroszoknak el nem fogyott a türelme, és úgy bekezdényítették, hogy borult a rendszer.

Moszkvának az évtized első felében nyílt lehetősége megfelelő teljesítéssel hatályba léptetni az adaptált szerződést, de nem élt vele. Későn ébredt rá arra, hogy fontos neki az, amit addig elszalasztott. A NATO 2006–2007-ben fecsérelte el azt, amiről végig azt állította, hogy fontos neki. Mire észbe kapott és több engedményt kínált az oroszoknak, mint valaha is akart, addigra az oroszok már határozott lépésekkel megindultak a felfüggesztés felé. Többször fordult a kocka, mindkét főszereplő előtt adódtak lehetőségek, de egyikük sem élt velük. Mindig hiányzott valami a sikerhez a politikai játszmában. Az adaptációs-ratifikációs játszma tizenkét éve húzódik, ezért nem nevezhetjük egyszerűen a tévedések vígjátékának. Ahhoz, hogy a főszereplők

ilyen hosszú időn keresztül soha ne kerüljenek azonos hullámhosszra, arra is szükség volt, hogy ne is igazán akarjanak egy hullámhosszra kerülni. Egyiküknek se fűződtek elemi érdekei az adaptált szerződés végrehajtásához. A NATO szívesen békíti meg az oroszokat, csak ne kívánjanak tőle túl sokat. Szívesen alkalmazza a szerződést is, csak ne rójon rá túl sok kellemetlenséget. Ha viszont az egész csak bosszantás, akkor mindent meg lehet csinálni oroszok és CFE-szerződés nélkül is. Moszkva leginkább a bővülő NATO-nak akart kellemetlenkedni. Ha a szerződés erre nem használható, akkor bizony nehéz indokot találni a fenntartására. A legfontosabb orosz katonai érdekek a déli szárnyon, leginkább a kaukázusi területen azonosíthatók. Az adaptációs csomag emelte volna az orosz területi alszintet. Szerződés nélkül azonban se szintek, se alszintek nem léteznek, és szükség esetén szabad a vásár.

A CFE-rendszer egy dinamikus évtized után megélt egy hanyatló évtizedet is. Oroszország érdemi részvétele nélkül semmi értelme a fenntartásának. Diplomácia-történeti kuriózum, hogy négy éve az oroszok nélkül működik, és csökkentett számban folynak a helyszíni ellenőrzések is. Az orosz részvétel részleges felfüggesztése azonban csak tünet. A CFE-rendszer azért beteg, mert jócskán eljárt felette az idő. A hatályban lévő szerződés a tömbszembenállás idején jött létre, és ügyes kozmetikai megoldásaival együtt is a tizenhat tagú NATO-ra és a hajdani Varsói Szerződésre határozta meg a jogokat és a kötelezettségeket. Az európai biztonságpolitikai környezet gyors változása hamar elavulttá tette. A kilencvenes évek második felében sikeres tárgyalások folytak a kiigazításáról, amelyek eredményeként az évtized végére megszületett az adaptációs csomag. Ez jelentette a CFE-történet zenit-

jét. Az adaptációs csomag az ezredforduló realitásaihoz igazította a rezsimet, de soha nem lépett hatályba. Terméketlen vitákkal teltek-múltak az évek, és az adaptációs csomagon is túllépett az idő. Bátran kijelenthetjük, hogy a CFE-szerződés jelenlegi formájában haszontalan és értelmetlen.

Európa azonban hozzászokott a hatékony hagyományos fegyverzet-ellenőrzési rendszerhez, és ez a komfortérzet az utóbbi időben eltűnt. Nagy hiba volt hagyni, hogy idáig fajuljanak a dolgok. Az európaiak tudják, hogy egy jól működő és a változó környezethez rugalmasan alakítható fegyverzet-ellenőrzési rendszer jó dolog. Ráadásul egyelőre még adottak a feltételek a CFE-rendszer megújult formában történő továbbviteléhez. Két évtized alatt szakmává vált a hagyományos fegyverzet-ellenőrzés. Még mindig érdemes lenne megállítani a nemzeti hivatalok leépülését, az adatbázisok elavulását, a szakemberek szét-

széledését a nagyvilágba, a szaktudás feladásba merülését. Az orosz felfüggesztés nyomán kialakult konfliktus a grúziai háború nélkül akár hasznára is válhatott volna a szerződésnek, amennyiben intenzív párbeszédet generál, amelyből kibontakoznak egy új rendszer alapelemei. Az elmúlt négy év azonban nem érdemi vitákkal telt. A 2011. szeptember végi felülvizsgálati konferencia is hű maradt az előzményekhez: nyitva hagyta a kaput a további tárgyalások előtt, ugyanakkor kísérletet sem tett a fennálló problémák érdemi kezelésére. A CFE-közösségnek rá kellene ébrednie arra, hogy a konfrontáció kerülése önmagában nem elég. Az ellentétek higgadt hangon is ellentétek maradnak. A jelek szerint a rezsim a végét járja, de talán lenne még esély új életet lehelni bele. Csak sajnálni lehet, ha ez nem sikerül, és Don Quijote-i anakronizmus lesz a jobb sorsra érdemes rendszerhez kapcsolódó értékekből. ■

## Irodalom

Document Adopted by the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe on the Scope and Parameters of the Process Commissioned in Paragraph 19 of the Final Document of the First CFE Treaty Review Conference.

<http://www.fas.org/nuke/control/osce/text/jcg96.htm>.

Statement by the North Atlantic Council, 14 March 1997. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-027e.htm>.

Decision No. 8/97 of the Joint Consultative Group Concerning Certain Basic Elements for the Treaty Adaptation, JCG.DEC/8/97, 23 July 1997.

Statement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Restraint and Flexibility, issued by the North Atlantic Council and the Representatives of the Czech Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland held in Brussels on 8 December 1998.

<http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-141e.htm>.

Joint Consultative Group, Decision No.3/99, 30 March 1999, JCG.DEC/3/99.

<http://www.bits.de/ac-archive/3ru/on/cfe/JCG.htm>.

Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, 19 November 1999. CFE.DOC/1/99, <http://www.osce.org/library/14108>.

Final Act of the Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. CFE.DOC/2/99, <http://www.osce.org/library/14114>.





- Istanbul Summit Declaration, 19 November 1999, SUM.DOC/2/99.  
[http://www.fas.org/nuke/control/osce/text/summit\\_declaration.htm](http://www.fas.org/nuke/control/osce/text/summit_declaration.htm).
- Osvát Szabolcs: A CFE-szerződés adaptálása. *Külpolitika 200. 1-2. szám..21–50. o.*
- Dunay Pál: A Lasting Decline or Dead End in European Arms Control? *Helsinki Monitor*, No 4, 2002.,299–311. o.
- Dunay Pál: Either Bring the Adapted CFE Treaty into Force or Do Not – But Face the Consequences. In Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), *OSCE Yearbook 2003*, Baden-Baden 2004, 259–288. o.
- Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group: Draft Basic Elements of the Final Document of the Third Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. JCG.DEL/2/06, 9 May 2006.
- Statement at the Closing Session of the 2006 CFE Review Conference. 2 June 2007.  
[http://www.nato.int/cps/ru/SID-893D30D8-30759920/natolive/official\\_texts\\_55904.htm](http://www.nato.int/cps/ru/SID-893D30D8-30759920/natolive/official_texts_55904.htm).
- CFE Extraordinary Conference concludes 11 June 2007– 15 June 2007.  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_7746.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7746.htm?selectedLocale=en).
- CFE Final Act Commitments (Istanbul, 1999), Hungarian Delegation to the Joint Consultative Group, Presentation by Mr. Szabolcs Osvat Ph.D., Organization for Security and Co-operation in Europe Secretariat, JCG.DEL/42/07, 10 December 2007.
- EU Presidency Statement – CFE Treaty, 12 December 2007.
- North Atlantic Treaty Organisation: Alliance’s statement on the Russian Federation’s “suspension” of its CFE obligations, 12 December 2007. <http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-139e.html>.
- Lachowski, Zdzislaw – Sjögern, Martin: Conventional arms control. *SIPRI Yearbook 2007*.  
<http://www.sipri.org/yearbook/2007/files/SIPRIYB0714.pdf>.
- Stationing and Temporary Deployment during CFE Adaptation Process and beyond, Hungarian Delegation to the Joint Consultative Group, Presentation by Mr. Szabolcs Osvát Ph.D., Organization for Security and Co-operation in Europe Secretariat, JCG.DEL/18/8, 29 April 2008.
- Fourth CFE Treaty Review Conference, Thursday, 29 September 2011. Concluding remarks by the Chairperson, RC/DEL/9/11, 29 September 2011.