

Osvát Szabolcs

Az európai hagyományos fegyverzet-ellenőrzés fénykora

A tanulmány diplomáciatörténeti áttekintést ad a fegyverzet-ellenőrzési rendszer hidegháborús előzményeiről és felütésének időszakáról, melyben röviden ismerteti a CFE-szerződés céljait és legfőbb rendelkezéseit. Közép- és Kelet-Európa demokratikus átalakulása, a tömbszembenállás megszűnése, a NATO közép-európai bővítése és a kaukázusi konfliktusok is megjelennek az eseménydús történetben. Az írás a CFE-szerződésnek arról a dinamikus évtizedéről ad képet, amikor a CFE vezető biztonságpolitikai témának számított, és előkelő helyet foglalt el a nemzetközi tárgyalások napirendjén. A szerződés története a hanyatlás évtizedével válik teljessé, amelynek összefoglalása a következő számban jelenik meg.

Az európai hidegháborús szembenállás a múlt század nyolcvanas éveinek végén megszűnőben volt. A kelet-európai politikai átrendeződéssel, a német újraegyesítéssel és a Szovjetunió felbomlásával egy időben kidolgozott és hatályba lépett CFE-szerződés is jelezte a biztonságpolitikai környezet dinamikus változását, egy új európai biztonsági rendszer formálódását. A szerződés és történetének első évtizede átmeneti korszakot tár elénk, tükrözi a hidegháború utáni nemzetközi rendszer kialakulását. Átalakulóban lévő Európa kötötte a szerződést 1990 novemberében. Két- és többoldalú katonai szerződések és megállapodások is előkészítették a jelentős változásokat: a katonai bizalom- és biztonságerősítő intézkedésekről szóló stockholmi dokumentum és a közepes hatótávolságú nukleáris erőkről szóló INF-szerződés alapozta meg a kísérleti atomrobbantásokat szabályozó kűszöbszerződés hatálybalépését, a stratégiai támadó fegyverek csökkentéséről szóló START-

szerződéseket, a katonai bizalom- és biztonságerősítés fejlesztését jelentő bécsi dokumentumokat, a Nyitott égbolt szerződést és a vegyifegyver-tilalmi konvenciót.

Tárgyalások a tömbszembenállás idején

Az európai hagyományos fegyveres erőkről szóló tárgyalások az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, később Szervezet keretében, illetve ahhoz kapcsolódóan folytak. A helsinki folyamat a kelet-nyugati párbeszéd jegyében indult be 1973 júliusában azzal a céllal, hogy minden részt vevő államra érvényes elveket és normákat dolgozzon ki. A folyamat első jelentős eredménye a helsinki záróokmány aláírása volt 1975 augusztusában, amelyben a részt vevő államok a katonai biztonság növelése érdekében elfogadták a bizalomerősítő intézkedések koncepcióját. Az intézkedések legfőbb célja a katonai

képességek és szándékok jobb megismerése, átláthatóbbá tétele volt. Az elképzelés lényegét az jelentette, hogy a katonai képességek és szándékok kölcsönös ismerete megteremti a bizalom légkörét a nemzetközi kapcsolatokban, és ezzel biztonsági erőforrásokat szabadít fel. A hetvenes évek közepén több fegyver volt Európában, mint a világ bármely más részén, és a két szuperhatalom jelentős erőket álmószotatott Közép-Európában. A kelet-nyugati megosztottság légkörében a felek merev álláspontokat alakítottak ki, ezért a záróokmányban rögzített első intézkedés tartalma meglehetősen szerény maradt: 21 napos előzetes bejelentési kötelezettséget írt elő a 25 ezer főt meghaladó hadgyakorlatok esetében. Ezen felül ösztönözte a kisebb méretű gyakorlatok és a jelentősebb csapatmozgások éves táblázaton történő önkéntes bejelentését. Az első lépést további tárgyalások követték, amelyek később sikerre vitték a bizalom-erősítő intézkedések ügyét.

A NATO és a Varsói Szerződés (VSZ) tagállamai között folytatott haderő-csökkentési tárgyalások viszont semmilyen kézzelfogható eredményt nem hoztak. Alapvető elvi kérdésekről sem sikerült megállapodásra jutni az 1973-ban megkezdett és megszakításokkal tizenhét éven át tartó tárgyalásokon. A NATO a katonai létszám csökkentését szorgalmazta, a VSZ a katonai létszám és a fegyverzet együttes csökkentését javasolta. A NATO abban látta a tárgyalások célját, hogy szakaszos és eltérő mértékű csökkentések eredményeként számszerű egyenlőség jöjjön létre a két szövetségi rendszer között. A VSZ azonos mennyiségek csökkentését javasolta, hogy megőrizze hagyományos fegyveres erőinek túlsúlyát. A felek arról sem tudtak megállapodni, hogy szövetségi vagy nemzeti szinten hajtsák-e végre a csökkenté-

seket. További gondot jelentett, hogy a létszám csökkentésének ellenőrzésére nem állt rendelkezésre megbízható módszer. Tárgyalási eredmények helyett mindkét szövetségi rendszer korszerűsítette hagyományos fegyverzeteit, és fenntartotta azok harckészültségi szintjét. A hidegháborús választóvonal mentén hatalmas és korszerű hadseregek álltak szemben egymással.

Az EBEÉ-folyamat madridi fordulójában csaknem hároméves előkészítő munka eredményeként 1983 szeptemberében elfogadott mandátum arra szólította fel a részt vevő államokat, hogy a bizalom-erősítő intézkedések mellett új leszerelési szerződésekről is folytassanak tárgyalásokat. A madridi utótálálkozó fogadta el az Atlanti-óceántól az Urálig terjedő politikai Európa-fogalmat. Ez a földrajzi meghatározás azt jelentette, hogy a továbbiakban minden szerződés és megállapodás a Szovjetunió vonatkozó területein található fegyveres erőkre is érvényes volt. Három évvel később, 1986 szeptemberében Stockholmban új bizalom- és biztonságerősítő intézkedéseket fogadtak el. Ezek az intézkedések a 13 ezer főt meghaladó hadgyakorlatok előzetes bejelentését írták elő, és lehetővé tették a bizonyos nagyságot meghaladó katonai tevékenységek ellenőrzését. A stockholmi dokumentum volt az első multilaterális egyezmény, melyben a Szovjetunió hozzájárult, hogy egy katonai megállapodás keretében helyszíni ellenőrzéseket fogadjon saját területén.

A stockholmi siker formálódása közben a Szovjetunió jelezte szándékát az európai hagyományos és nukleáris fegyverek csökkentéséről folyó tárgyalások felgyorsítására. Elődeivel szemben Gorbacsov főtitkár elfogadta, hogy a Szovjetunió hagyományos fegyverek terén meglévő számbeli fölénye biztonsági kihívást jelent a NATO

számára. Magáévá tette azt az elvet, hogy minden összeurópai fegyverzetkorlátozási szerződés esetében a nagyobb erővel rendelkező félnek arányosan nagyobb részt kell vállalnia a csökkentésekből. A VSZ-tagállamok is elfogadták az új szovjet megközelítést, és ezzel alapvetően megváltoztak az európai fegyverzetkorlátozási tárgyalások körülményei. A VSZ újszerű kezdeményezései nyomán a NATO-n belül magas szintű munkacsoportot hoztak létre 1986 májusában, hogy szövetségi javaslatot dolgozzon ki a hagyományos fegyveres erőkről szóló szerződés tárgyalására. A munkacsoport ajánlásai nyomán az Észak-atlanti Tanács 1986 decemberében a hetvenes évek óta meglévő, két szálon futó tárgyalások folytatását javasolta: az EBEE-közösség részt vevő államai a széles körű és nagyobb átláthatóságot biztosító bizalom- és biztonságerősítő intézkedésekre összpontosítsák figyelmüket, a NATO és a VSZ tagállamai pedig tárgyaljanak az európai hagyományos fegyveres erők szakaszos csökkentéséről és a rájuk vonatkozó stabilizációs intézkedésekről. Minden érintett állam egyetértett a párhuzamos tárgyalások folytatásával.

Néhány héttel később, 1987 februárjának közepén a NATO tizenhat és a VSZ hét tagállamának képviselői Bécsben találkoztak, hogy kidolgozzák a hagyományos fegyveres erőkről szóló szerződés tárgyalási irányelveit. A szövetségi rendszerek közötti és – nem elhanyagolható módon a szövetségeken belüli – majd' két évig tartó, fárasztó technikai viták után 1989. január 14-re készült el az európai hagyományos fegyveres erőkről szóló tárgyalások mandátuma. A mandátum rögzítette a CFE-szerződés tárgyalási alapelveit. Közéjük tartozott, hogy a szerződésnek csökkentenie kell a váratlan támadás lehetőségét, illetve meg kell akadályoznia, hogy a részes államok

vagy államcsoportok nagyarányú, meglepetésszerű támadás indításához szükséges katonai képességekkel rendelkezzenek. Jelentősen és aszimmetrikusan csökkentenie kellett a támadó fegyverzetet, hogy ennek eredményeként egyensúly alakuljon ki a két szövetségi rendszer között. Mindezt átfogó és hatékony verifikációs rendszerrel kellett kiegészítenie.

A NATO és a VSZ tagállamai hidegháborús tárgyalási struktúrában, államcsoportokat alkotva ültek tárgyalóasztalhoz. Az egyes országoknak kétségtelenül voltak szövetségeseikkel közös céljaik és elképzeléseik, a tárgyalásokon mégis független és szuverén módon vettek részt. Végző soron a végrehajtást tekintve az akkor még tárgyalás alatt álló szerződésben rögzített jogok és kötelezettségek is az aláíró államokra vonatkoznak. Más kérdés, hogy ezek a jogok és kötelezettségek csoportlogikára épülnek. A franciák javasolták azt az ügyes megoldást a blokkszemlélet elfogadhatóvá tételére, hogy a hivatalos szöveg se a NATO-t, se a VSZ-t ne említse, hanem a *részes államok csoportja* kifejezés utaljon a szövetségi rendszerekre. Ez a később sokat vitatott megoldás tette a tárgyalások idején lehetővé, hogy a gyengülőben lévő csoportszerkezet a szerződés integráns részévé váljon, ugyanakkor a részes államok feleljenek a rendelkezések végrehajtásáért. Ez a belső ellentmondás a Közép- és Kelet-Európában néhány év alatt lezajlott átalakulás után is benne maradt a szerződésben.

Európa keleti felének demokratikus átalakulása, a szovjet csapatkivonás, a német újraegyesítés mind-mind kihatott a tárgyalásokra. A német újraegyesítés már-már a németkérdés árnyát borította a szerződésre. Az egyesített Németország jelentős és korszerű haderővel rendelkezett, a legnagyobbal a két szövetségi rendszer



érintkezése miatt kulcsfontosságú Közép-Európában. A német kormány az aggodalmak eloszlátására vállalta az egyesített ország fegyveres erőinek jelentős csökkentését. Külön nyilatkozatot tett a szerződés aláírása előtt, amelyben kötelezettséget vállalt fegyveres erők létszámának 370 ezer főre történő csökkentésére a hatálybalépéstől számított négy éven belül. A nyilatkozat a többi tárgyaló felet is ösztönözte a hagyományos fegyveres erők létszámának csökkentésére. A létszámról folytatott tárgyalások jóval a szerződés aláírása után értek véget, de az 1992. júliusi hatálybalépésre elkészült a létszámkorlátozásokat rögzítő külön dokumentum, a CFE 1A, mely tartalmára, számon kérhetőségére nézve sokkal inkább bizalom- és biztonságerősítő intézkedés, mint fegyverzetkorlátozási megállapodás.

Gorbacsov főtitkár 1988 decemberében az ENSZ-ben egyoldalú bejelentést tett hat szovjet harckocsi-hadosztály, mintegy 50 ezer fő kivonásáról Közép-Európából. A szovjet katonai kivonulás egybeesett a közép- és kelet-európai demokratikus átalakulás kezdetével, és jelentősen gyengítette a VSZ rendszerét. A magyar országgyűlés 1990 júniusában, öt hónappal a szerződés aláírása előtt egyhangúan kezdeményezte az ország kilépését a VSZ-ből. A VSZ felbomlásának árnya szintén veszélybe sodorta a szerződést, amelynek korlátozási szerkezete a csoportelvre épült. A szerződés azonban megmaradt, mert a VSZ tagállamai nem akarták, hogy szövetségi rendszerük felbomlása borítsa a CFE-tárgyalások eredményeit, ezért az érintett államok 1990 folyamán továbbra is államcsoportjuk tagjaiként vettek részt a tárgyalásokon, bár számítottak a VSZ hamarosan bekövetkező megszűnésére. A VSZ tagállamai nemzeti álláspontjukat képviselték, de a szerződés szövegében elfogadták a

korlátozások tömbszemléletet idéző nyelvezetét. Egyikük sem kívánta a legcsekélyebb mértékben sem megzavarni a szovjet kivonulást Közép-Európából. Ez a megfontolt politika tette lehetővé, hogy a korlátozási szerkezet megmaradjon, miközben a VSZ napjai meg voltak számlálva.

A huszonkét részes állam vezetői a párizsi EBEÉ-csúcstalálkozón, 1990. november 19-én írták alá a CFE-szerződést. A következő napon a teljes EBEÉ-közösség állam- és kormányfői ellátták kézjegyükkel a Párizsi Chartát, és ezzel elkötelezték magukat egy összeurópai biztonsági struktúra megteremtése mellett, amelynek legfontosabb eleme a CFE-szerződés lett. A csúcstalálkozó komoly eredményeket ért el a hidegháború utáni európai átalakulás terén.

A szerződés dióhéjban

A tömbszembenállás jegyében kidolgozott szerződés a korábbinál alacsonyabb szinten teremtette meg az európai hagyományos fegyveres erők egyensúlyát, és felszámolta a stabilitást veszélyeztető egyenlőtlenégeket, valamint a váratlan és nagyarányú támadó hadműveletek indításának lehetőségét. Öt fegyverzeti kategóriában – harckocsik, páncélozott harcjárművek, tüzérségi eszközök, harci repülőgépek és támadó helikopterek esetében – rögzítette a két katonai szövetségi rendszer által az alkalmazási övezeten belül birtokolható, támadó hadműveletekre alkalmas hagyományos fegyverzet mennyiségét. Az alkalmazási övezetet kívülről befelé haladva további részövezetekre osztotta fel, és külön rendelkezéseket fogalmazott meg az északi és déli perifériára, az úgynevezett szárnyövezetre. A területi egységeken belül szabályozta a harckocsik, a páncélozott harcjárművek és a tüzérségi eszközök

A CFE-szerződés szerinti zónák és korlátozások

	Zóna				
	4.4	4.3	4.2	5	4.1
Harcocsi	7 500	10 300	18 800 (15 300)	4 700	16 500 (20 000)
Páncélozott harcjármű	11 250	19 260	21 840 (24 100)		27 300 (30 000)
Tüzérségi eszköz	5 000	9 100	11 000 (14 000)		17 000 (20 000)
Harci repülőgép	–	–	–	–	6 800
Támadó helikopter	–	–	–	–	2 000
Részes államok, illetve területi egységek	Belgium Cseh Köztársaság Hollandia Lengyelország Luxemburg Magyarország Szlovákia Németország	4.4 és Fehéroroszország Kalinyingrádi KK. Dánia Egyesült Királyság Franciaország Olaszország Ukrajna (kivéve Odesszai KK.)	4.3 és Kazahsztán Moszkvai KK. Portugália Spanyolország Volga-uráli KK.	Azerbajdzsán Bulgária Görögország Grúzia Izland Norvégia Örményország Románia Törökország Észak-kaukázusi KK. Leningrádi KK. Odesszai KK.	4.2 és 5

A CFE-szerződés alkalmazási övezete





számát. A zónákon belül meghatározta az aktív egységekben tartható és az ezen felül raktárakban elhelyezhető eszköz-mennyiséget.

A két katonai blokk az elegendőségi elv figyelembe vételével maga osztotta el a tagállamok között az államcsoportra eső mennyiségeket. A VSZ tagállamai az 1990. november 3-án aláírt budapesti megállapodásban rögzítették az országokra lebontott maximális szinteket. Magyarország szintjei 835 harckocsi, 1700 páncélozott harcjármű, 840 tüzérségi eszköz, 180 harci repülőgép és 108 támadó helikopter lettek. A nemzeti maximumokat a szerződés hatályba lépésétől, 1992. július 17-től számított negyven hónap lejártával kellett elérni a százhusz napos adatvényesítési alapidőszak és az azt követő harminchat hónapos csökkentési időszak során. A részes államok döntő többsége határidőre teljesítette csökkentési kötelezettségeit.

A részes államok köre többször módosult. A német egyesülés még az aláírás előtt történt. Csehszlovákia szétváláskor a két utódállam 2 : 1 arányban osztotta el egymás között a szinteket, és 1993. február 5-én mindkettlen csatlakoztak a rendszerhez. A Szovjetunió felbomlását követően a szerződés alkalmazási övezetében található utódállamok – Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Grúzia, Kazahsztán, Moldova, Oroszország, Örményország és Ukrajna – nemzeti szintjeit a taskenti megállapodás rögzítette, és az 1992. június 5-i oslói rendkívüli konferencián váltak a szerződés részes államává. A balti államok a szovjet örökség elutasításának részeként nem kívántak csatlakozni a rendszerhez.

A szerződés első alkalommal írt elő csökkentéseket a hagyományos fegyverzetek terén. Széles körű adatszolgáltatás társult hozzá, amely a fegyverzeti mennyiségek mellett kiterjedt a csökkentésekre is.

A szerződés kidolgozásakor komoly viták folytak az **elegendőségi szabályról**. A NATO eredeti elképzelése szerint egyetlen részes állam fegyverzeti szintjei sem haladhatták volna meg államcsoportja fegyverzeti szintjeinek 60%-át. A Szovjetunió ezzel szemben arra törekedett, hogy a részes államokat behatároló elegendőségi szint az alkalmazási övezetben lévő, korlátozás alá eső teljes eszköz-mennyiség, más szóval mindkét államcsoport fegyverzeti szintjeinek 40%-a legyen. A két javaslat közti számszerű eltérés a teljes alkalmazási övezetre vonatkozóan 30%, illetve 40%, államcsoportokra lebontva 60%, illetve 80%. A számok mögött érdemes a megfogalmazási különbségre is kitérni. A szovjet elképzelések abból indultak ki, hogy a részes államok csoportváltoztatásakor – ahogyan az aláírás előtt az NDK esetében történt – szintjeik az eredeti csoportjukban maradnak, és feloszthatók lesznek a helyben maradó részes államok között, a befogadó államcsoport pedig kigazdálkítja a bővülést. A NATO tíz évvel későbbi közép-európai bővülését megelőlegező vitát végül a szerződés VI. cikkelye úgy zárta le, hogy eszközkategóriákra lebontva számszerűen rögzítette az elegendőségi szabályt. A rendelkezés gyakorlatilag csak a Szovjetuniót érintette, annak felbomlását követően egyetlen részes állam sem került soha az elegendőségi szintek közelébe.

A helyszíni ellenőrzésekre épülő verifikációs rendszer elvileg minden változást ellenőrizhetővé tett. A részes államok évente meghatározott számú ellenőrzést hajtottak végre, illetve fogadtak saját területükön. Gyanú esetén lehetőség nyílt egy kijelölt terület váratlan ellenőrzésére. A szerződés részét képező jegyzőkönyvek részletes és időről időre frissített leírást adtak a fegyverzet és harci technika típusairól és a csökkentési eljárásokról. Az információ-cseréről szóló rendelkezések a fegyveres erők szervezeti felépítéséről, annak változásairól, a fegyverzet elhelyezkedéséről, mennyiségéről és típusáról, a nem rendszeresített, de potenciálisan katonai jelentőséggel bíró eszközökről, új eszközök

rendszerbe állításáról és a rendszerben lévők kivonásáról írtak elő adatszolgáltatási kötelezettséget. Az adatszolgáltatási sablonok egyszerűek voltak, és az egyre tökéletesedő számítógépes híradóhálózaton gyorsan eljutottak a címzettekhez. Bécsben hozták létre a szerződés állandó tárgyalóforumát, az Egyesített Konzultatív Csoportot (EKCS) a végrehajtás során felmerülő problémák és a technikai kérdések megvitatására. A kilencvenes évek második felében a CFE-rendszer korszerűsítéséről, adaptációjáról folytatott tárgyalások is az EKCS-ban zajlottak.

Korszerűsítési igény

A változó biztonságpolitikai környezethez való igazítás igénye az aláírás pillanatától megjelent. A szerződés megkötését a nyolcvanas évek második felében beinduló gyors és alapvető változások tették lehetővé, és azzal a lendülettel el is mentek mellette, rögtön idejét múlttá téve számos rendelkezését. A legnyilvánvalóbb példa a NATO-ra és a VSZ-re épülő csoportszerkezet, hiszen a VSZ az 1992-es hatályba lépéskor már nem is létezett. Változóban volt a biztonsági kihívások jellege is. A keleti és a nyugati szövetségi rendszerek közti globális összecsapás veszélye megszűnt, a blokkparitásra épülő szerződés kezdett anakronizmusnak tűnni. Az egymásba épített zónarendszer nem volt alkalmas az európai perifériákon jelentkező lokális válságok kezelésére, sőt a szigorú szárnykorlátozások miatt kifejezetten ellentétbe került a kilencvenes évek konfliktuskezelési igényeivel. Csecsenföld és Abházia jelentette annak idején a két legkomolyabb problémát, ahol Oroszország egyértelműen ellentétbe került a szerződés előírásaival. Néhány vitatott technikai rendelkezés – a raktározás in-

tézménye, a belügyi alakulatok eszközei – szintén a korszerűsítés mellett szólt. A részes államok döntő többsége azonban éveken át elutasította az érdemi változtatásokat. Az éppen csak beinduló rendszert nem akarták bizonyos rendelkezések újratárgyalásával veszélyeztetni. A NATO tagállamai is elégedettek voltak a szerződés végrehajtásával, az idő azonban ellenük dolgozott. Hosszabb távon nem zárkózhattak el a korszerűsítés elől, mert előbb-utóbb CFE-oldalról is konszenzusos megoldást kellett keresni az egyre határozottabban napirendre kerülő közép-európai bővítésre.

Moszkva az első, 1996-os felülvizsgálati konferenciára való felkészülés során lehetőséget látott arra, hogy a korszerűsítés jelzőszavával nehezítse meg a NATO-bővítést, és megszabaduljon néhány számára hátrányos korlátozástól. A *rebus sic stantibus*ra hivatkozás elfogadhatónak tűnt, nehéz lett volna vitatni, hogy rövid idő alatt jelentős változások zajlottak le. Az viszont már részrehajlónak tűnt, hogy néhány részes állam államcsoport-váltása értelmezhetetlenné tenné a fegyverzet-ellenőrzési rendszert. Kiegészítő szerződést javasoltak, melyet a modernizáció jegyében egy új szerződés kidolgozása követett volna.

Az orosz fél az államcsoportok összetételének elavulására hivatkozva az alkalmazási övezet kiterjesztését és a szerződés „kinyitását” javasolta az európai országok előtt. A katonai szövetségi rendszerek közötti alacsonyabb szintű erőegyensúly a csökkentések révén megvalósult, a VSZ megszűnésével ugyanakkor túlhaladottá vált. A rendszeren kívül eső országok bevonása erősíthette volna a kontinens biztonságát. A csatlakozók pótlólagos biztonsági garanciákat szerezhetek volna: beleszólhattak volna a szintek meghatározásába, részt vettek volna az adatcserében és az ellenőrzések végrehajtásában.



Hasonló logikával – a VSZ megszűnésére és a NATO tervbe vett bővítésére hivatkozva – felvetették a *részes államok csoportja* meghatározásnak az aktuális politikai helyzethez való igazítását. Ezzel sok helyen változott volna a szerződés. Az új meghatározás lényege a közös parancsnokság alá tartozó katonai szervezet lett volna. Az egykori VSZ-tagállamok megrökönyödtek az elképzelésen. A VSZ-nosztalgiai idéző javaslat érdekessége, hogy ilyen alapon Franciaország nem vehetett volna részt a NATO-államcsoportban. A felvetés katonai szembenállásból indult ki az európai biztonság katonai aspektusainak visszaszorulása idején, és ellentétben állt a szerződés szellemével és céljaival. A közös parancsnokság felállítása egy államcsoport létrehozásának feltételeként nem nyerte el a részes államok támogatását.

A NATO légi fölényének mérséklésére is beterveztettek egy elképzelést. A támadó hadműveletek támogatását szolgáló fegyverzetek bevonása az adatcserébe nem volt új gondolat. A szerződés eleve korlátozta az aktív egységekben tartható páncélozott hídvető járművek számát. Az oroszok ezúttal a légierőre összpontosították a figyelmet, mert az utántöltő, szállító, felderítő és a rádióelektronikai hadviselést segítő repülőgépek, valamint a légi vezetési pontok alkalmazása jelentősen növelhette a támadóképeséget. Javaslatuk meghatározott tömeg felett a csökkentett fegyverzetű oktatógépek kivételével minden katonai repülőgépet ellenőrzés alá vont volna.

Reformelképzeléseik nem hagyták érintetlenül a korlátozási struktúrát sem. A Szovjetunió felbomlásával értelmét veszítette az elegendőségi szabály. Úgy szeretnék volna feltámasztani, hogy a részes államok mellett államcsoportokra is vonatkozott volna. Ez a kiterjesztés egyedül a bő-

vítés előtt álló NATO-t korlátozta volna. A katonai tömbök közti konfrontációs veszély megszűnésével enyhítettek volna a zónakorlátokon, mindenekelőtt a szárnyövezeti szinteken. Nemzeti kötelezettségek váltották volna fel a csoportszinteket, melyek a csökkentési időszak végére elért maximális szintekre épültek volna. Meg kívánták hagyni a szintek – konszenzussal történő – emelésének lehetőségét. A szintemelés nagyon időszerűtlennek hangzott néhány hónappal a csökkentési időszak lezárulása után, ennél azonban komolyabb gondot jelentett, hogy a részes államok többsége összekapcsolta az egykori szovjet térség válságövezeteiben vállalt visszas orosz szereppel. A legmeghökkenőbb korlátozási elem, hogy nem lett volna szabad eszközöket állomásoztatni olyan részes állam területén, amely a csökkentési időszak befejezésekor, 1995. november 16-án nem fogadott idegen eszközöket. Az orosz – konfliktuskezelő – erők az egykori Szovjetunió minden válságövezetében maradhattak volna, a NATO ellenben egyetlen eszközt sem vihetett volna a tizenhatos szövetség határain kívülre. A javaslat célja a NATO közös védelmi képességének és mindennapi működésének akadályozása volt, ezért a NATO-tizenhatok és a tagjelöltek elutasították.

A végrehajtási tapasztalatok azt mutatták, hogy a részes államok nem hajtottak végre ellenőrzéseket konfliktusos területeken. Mivel a szerződés nem működött korlátozott válsághelyzetekben, az orosz fél azt javasolta, hogy rendkívüli helyzetekben – a legitim biztonsági érdekek védelmében és a szerződés érvényességének fenntartásával – meghatározott területekre legyen felfüggeszhető egyes rendelkezések végrehajtása. Az EBESZ konfliktuskezelési prioritásához illeszkedően felvetették a közös válságkezelés lehetőségét. A részes álla-

mok együttes fellépését egy közös katonai parancsnokság alá tartozó közös békefenntartó kontingens létrehozásával képzelték. A kontingens nemzetközi, ENSZ- vagy EBESZ-mandátum alapján, a konfliktusban érintett felek hozzájárulásával folytatta volna tevékenységét. A kontingensben részt vevő egységek és eszközeik nem tartoztak volna a CFE-szerződés hatálya alá. A konfliktuskezelési javaslatcsomag valós problémából indult ki, amelyet moszkvai szempontok szerint kívánt rendezni. A hangzatos célok mögött az húzódozott meg, hogy Moszkva hozzájárulása nélkül ne lehessen végrehajtani helyszíni ellenőrzéseket olyan területeken, ahol a korlátozásokat meghaladó mennyiségű (orosz) fegyverzet található. A közös békefenntartó kontingens felállítása mögött is ravaszkodás sejlett. Az orosz fél a békeműveletek vélhetően legjelentősebb hozzájáruló államaként jelentős eszközmenyiséget szeretett volna kivonni a szerződés hatálya alól úgy, hogy azok más néven biztosítsák az orosz katonai jelenlétet a válságövezetekben. EBESZ katonai békefenntartó képesség és közös katonai parancsnokság felállítását célzó orosz javaslat később más fórumokon is elhangzott. Problémát jelentett a rendkívüli esemény fogalmának meghatározatlansága is, mert fennállt az a veszély, hogy az ellenőrzések mondvacsinált indokkal, egyszerű bejelentés alapján felfüggeszthetők lettek volna nagy kiterjedésű területeken.

Az orosz javaslatok többféleképpen értékelhetők. Egy összeomló szuperhatalom kísérletét jelentették arra, hogy hanyatló befolyásának maradványait átmentse az új viszonyok közé. Tartalmuk Moszkva érdekeit jelenítette meg, ezért nem is számíthatott a NATO és a közép-európai részes államok tetszésére. Határozott és egyoldalú hangvételük valószínűleg taktikai célokat szol-

gált, egy kedvező orosz alkupozíciót kívánt előkészíteni. Az orosz küldöttség állt elő előszörként átfogó modernizációs javaslatokkal egy olyan időszakban, amikor a részes államok döntő többsége a szerződés integritásának megőrzését képviselte, és elutasította a korszerűsítést. A javaslatok időzítése mégsem tekinthető korainak vagy időszertülnének, mert hamarosan beindult az adaptációs folyamat. Tartalmi vizsgálatuk megerősíti, hogy helyesen mutattak rá a későbbi adaptációs tárgyalások legfontosabb kérdéseire: a nemzeti kötelezettségek rendszerére való áttérésre, a bővülő NATO szerepére a fegyverzet-ellenőrzési rendszerben, az idegen erők telepítésének szabályaira, a konfliktuskezelési szükségletekre, a szerződés megnyitására az európai országok előtt. Az orosz javaslatokból ki lehetett olvasni az adaptáció lényegét: a NATO szabályozott közép-európai bővítése és a déli szárnyterület válságkezelési ígéryeinek elismerése közötti alkufolyamatot.

A szárnyszabály módosítása

Az első felülvizsgálati konferencia 1996-ban még nem bonyolódott adaptációs ügyekbe. A részes államok az oroszok fenyegetőzése nélkül is belátták, hogy a konferencia nem szorítkozhat a végrehajtás értékelésére akkor, amikor az oroszok nem tartják be a szárnykorlátozásokat. A NATO valójában a közép-európai bővülését akadályozó orosz javaslatok elhárítása, elodázása miatt helyezte a hangsúlyt a szerződés integritásának megőrzésére. Ebből a képletből adódott, hogy a szárnykérdés az egyetlen téma, melyben érdemi változásra lehet számítani.

Az orosz és az ukrán küldöttség folyamatosan napirenden tartotta a szárnyszabály korrekcióját. A NATO-tizenhatok már 1995



őszén elismerték az igény jogosságát. Olyan megoldást képzeltek el, amely nem változtatott volna a szerződésen, minden korlátozást érvényben hagyott volna, ugyanakkor módosította volna a szárny-szabály alá eső terület földrajzi határait. Lehetőség nyílt a rendelkezések újratárgyalása és törvényhozási megerősítése nélküli módosításra, mert az érintett térségek – valójában katonai körzetek – pontos meghatározását nem a szerződés szövege, hanem egy hozzá csatolt térkép rögzítette. A részes államok egyetértettek a térképátrajzolós módszerrel.

Az amerikai fél magas szintű, kétoldalú tárgyalásokat folytatott az oroszokkal az övezethatárok módosításáról. A NATO-szövetségesek közül különösen a kérdésben közvetlenül érintett Norvégia és Törökország kifogásolta a kétpólusú világot idéző eljárást. A török álláspont elképesztően merevvé vált, de általában véve a tizenhatok is erősen túlzónak tartották az orosz igényeket. Nehéznek tűnt a vonatkozó területen lévő eszközök számának meghatározása, kiindulási alap nélkül viszont nem lehetett számszerűsíteni a megegyezést. Bonyolította a helyzetet, hogy Moszkva – állomásoztatási megállapodások nélkül is – adottnak tekintette más szárnyországok területén állomásoztatott eszközeit. Eltértek az álláspontok a raktározási kérdésben is. Az oroszok raktározott eszközeik aktív egységekbe történő áttételével szabadulni szerettek volna a raktározás intézményétől a szárnyakon, a NATO viszont még nem akarta megadni nekik ezt az engedélyt. Az egyeztetések a konferencia végső szakaszáig elhúzódtak. A harckocsik és a tüzérségi eszközök számában nem különböztek jelentősen az álláspontok, a páncélozott harcjárművek esetében azonban ezres nagyságrendű volt az eltérés, és a felek álláspontja nem közelített egymáshoz.

Végül a status quo alapján rendezték a szárnykérdést, vagyis összhangba hozták a szerződést az orosz szinttűlépéssel. Az amerikai és az orosz küldöttség külön egyeztetésén született meg az a két részből álló javaslatcsomag, amelyet az utolsó előtti nap éjszakáján terjesztettek a konferencia elé. Az egyik rész a szárnyövezet térképének kiigazítását tartalmazta: északon Pszkov, délen Volgograd, Asztrahán és Rosztov megye egyes részei kikerültek az övezetből. A másik rész a számszerű változásokat rögzítette, melyek szerint az orosz fél 1999. május 31. után 1800 harckocsit, 3700 páncélozott harcjárművet és 2400 tüzérségi eszközt tarthatott rendszerben a szárnyövezetben. A kiindulási alapszámok – 1897, 4397 és 2422 – csökkentésére hároméves átmeneti időszak állt rendelkezésre. A csökkentési kötelezettség nem volt túl magas: a módosítás időpontjában 97 harckocsira, 697 páncélozott harcjárműre és 22 tüzérségi eszközre vonatkozott. Figyelemreméltó, hogy az átmeneti időszakra engedélyezett 8716 eszköz nagyjából kétszerese az eredeti rendelkezések alapján a szárnyövezetben tartható orosz eszközmenyiségnek. Az oroszok ezen felül lehetőséget kaptak raktározási és telepítési könnyítésekre. Ukrajna is kapott hasonló jellegű, de jóval kisebb jelentőségű könnyítéseket. A zárodokumentum egyik melléklete rögzítette a módosítást. A szuperhatalmi alku visszatehetszést keltett, tartalma sértette néhány kisebb szárnyország biztonsági érdekeit. A részes államok a kitöltött határidőre ugyan ratifikálták a módosítást, az oroszok azonban a módosított szárnyszabállyal sem békéltek meg, és folyamatosan túllépték az 1999-es szinteket.

A kéthetes konferencia zárodokumentuma 1996-ban még biztatót alapot jelentett a folytatáshoz. A szerződés megszüntette

A **gazdátlan eszközök** szeparatista erők birtokában voltak egyes szovjet utódállamok területén, leginkább a szárnyterület válságkezelésében. Grúziában és Moldovában viszonylag csekély mennyiségről beszélhetünk, de a karabahi konfliktusban a számuk elérte a százas nagyságrendet. A végrehajtás szempontjából fehér foltnak számító térségekben helyezkedtek el, ezért a helyszínen sem lehetett őket ellenőrizni. Nem elsősorban az ellenőrcsoport fizikai biztonságáról volt szó, hanem arról, hogy ki biztosítja az ellenőrzés végrehajtását. A szakadárak erre azt válaszolták, hogy amint a nemzetközi közösség független államként elismeri ország-részüket, haladéktalanul csatlakoznak a szerződéshez, és megszűnik a végrehajtási fehér folt. Születtek adaptációs ötletek a gazdátlan eszközök korlátozási struktúrába foglalására, de minden egyes alkalommal be kellett látni, hogy a megoldás nem a fegyverzet-ellenőrzési szakértők kezében van.

a váratlan és jelentős támadó hadműveletek lehetőségét, és négy év alatt több mint felére csökkentette a hagyományos fegyverek számát az alkalmazási övezetben. A részes államok mintegy 58 ezer eszközt semmisítettek meg, és 2500-nál több helyszíni ellenőrzést folytattak le. A végrehajtási gyakorlat egyre határozottabban a bizalom- és biztonságerősítő intézkedések légkörét idézte. A konfliktuszónák azonban a megoldás reménye nélkül napirenden maradtak. A fogadó állam hozzájárulása nélkül állomásoztatott erők és – az alkalmazási övezetben levő, de az ellenőrzési és az adatszolgáltatási rendszeren kívül eső – gazdátlan eszközök kérdése túlmutatott a CFE rendszerén, és a befagyasztott konfliktusok politikai kezelhetetlenségével vegyítette a fegyverzetellenőrzést. Nem sok remény mutatkozott arra, hogy az adaptációs tárgyalások megnyugtatóan rendezik ezeket a kérdéseket, és féltő volt, hogy az érintett részes államok blokkolni fogják az adaptációs eredményeket.

Adaptációs lendület

A szárnyszabály módosítása is jelölhette volna az adaptációs folyamat kezdetét, de akár ennél korábbra is tehetjük a folyamat kezdőpontját, mert az orosz küldöttség már a felülvizsgálati konferencia előtt színt váltott modernizációs elképzeléseivel. A hivatalos változat szerint a felülvizsgálati konferencia záródokumentumának a szerződés jövőjével foglalkozó része rendelkezett az adaptáció beindításáról. Az adaptáció is ekkortól válik hivatalos szóhasználatúvá a korábban használt korszerűsítés és modernizáció helyett. A részes államok konszenzussal kötelezték el magukat a szerződésnek a változó biztonságpolitikai környezethez való igazítása mellett. Az adaptációs előkészítő tárgyalások tehát 1996 nyarán indultak. A NATO-oldalon is beindult az adaptációs gondolkodás. Addigra nagyjából letisztult a kép, és tudni lehetett, hogy Csehország, Lengyelország és Magyarország biztosan kap csatlakozási meghívót. A szövetségesek és a tagjelöltek a belátható időn belüli bővítés jegyében alakították ki adaptációs stratégiájukat. Az előkészítési szakaszban főleg adaptációs alapelveket hangoztattak. A szerződés működésének fenntartása mellett szerették volna végigvinni az adaptációt, amelynek összhangba kellett hoznia a rendszert a szövetségi bővítéssel. A feladat ekkor még viszonylag egyszerű volt: az adaptációs tárgyalások alapelveit és fő témáit gyakorlati alkalmazásuk és részletes kifejtésük nélkül kellett összeszedni. Az általános nyelvezet áthidalta az érdekelletéteket, későbbre halasztotta az érvrendszerek érdemi ütköztetését. A lisszaboni EBESZ-csúcstalálkozó elfogadta az adaptációs alapelveket és célokat rögzítő dokumentumot. Az alapelvek közé – megerősítő jelleggel – bekerült a szövetségi rendszer szabad megválasztá-



sának joga. Az adaptációs kérdések listája – áttérés a csoportlogikáról az egyéni kötelezettségek rendszerére, a nemzeti korlátozások változtathatósága, a csoport- és a zónakorlátozások áttekintése, állomásoztatósi és ideiglenes telepítési szabályok, rakározás, békeműveletek és a verifikációs intézkedések – hosszúra nyúlt.

1997 elején végre lendületet vettek a bécsi tárgyalások, és három éven át ezek uralták a CFE történetét. Komoly szakértői munka folyt, és lassan körvonalazódott a többszembenállást meghaladó korlátozási struktúra. Előfordultak megtorpanások, de az elért eredmények nem kerültek veszélybe. A politikai patthelyzetek az alkufolyamat részét képezték. Az adaptáció – a szerződés kidolgozásának időszakához hasonlóan – előkelő helyet foglalt el a nemzetközi politikai napirenden, és a tárgyalások résztvevői úgy érezték, hogy fontos kérdésekre keresik a megoldást. Nemcsak keresték, hanem a legtöbb kérdésre meg is találták a reális kompromisszumot. Az

adaptációs megállapodás váza fél évvel az aláírás előtt készen állt, melyet a verifikációs szakértők meglehetősen bonyolult adatcsere és ellenőrzési szabályokkal egészítették ki. Következett a végjáték, amelyben politikai keretbe kellett illeszteni az adaptált fegyverzet-ellenőrzési megállapodást, illetve politikai megoldást kellett találni azokra a rendszeren túlmutató kérdésekre, amelyekre nem is lehetett volna szakértői szinten megoldást találni. A CFE-közösség bizakodással tekintett az isztambuli EBESZ-csúcstalálkozóval egy időben rendezett CFE-konferenciára, ahol az európai hagyományos fegyverzet-ellenőrzés elérte történetének csúcspontját. Egy dinamikus évtized után az adaptációs csomag aláírásának ünnepélyes pillanatában valószínűleg senki nem gondolt arra, hogy a tárgyalások sikeres lezárásával megindul a hanyatlás, és néhány év leforgása alatt a tönk szélére sodorja a kilencvenes évek egyik sikertörténetét jelentő CFE-rendszert. ■

Irodalom

Mandate for Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe, 14 January 1989.

Declaration by the Government of the Federal Republic of Germany on the Personnel Strength of German Armed Forces, Vienna, 14 November 1990.

Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Paris, 19 November 1990.

Joint Declaration of Twenty-Two States, Paris, 19 November 1990.

Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe, Helsinki, 10 July 1992.

Agreement on Maximum Levels for Holdings of Conventional Armaments and Equipment of the Union of Soviet Socialist Republics, the People's Republic of Bulgaria, the Hungarian Republic, the Republic of Poland, Romania and the Czech and Slovak Federal Republic in Connection with the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Budapest, 3 November 1990.

Agreement on the Principles and Procedures for Implementing the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (slit-up of USSR), Tashkent, 19 May 1992.

Final Document of the Extraordinary Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Oslo Extraordinary Conference, 5 June 1992.

- Agreement between the Government of the Czech Republic and the Government of the Slovak Republic on the Principles and Procedures for Implementing the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe (split-up of Czech and Slovak Republic), Vienna Extraordinary Conference, 5 February 1993.
- NATO Proposal on the CFE Flank Package, Joint Consultative Group, Vienna, 22 September 1995.
- Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Vienna, 15-31 May 1996, CFE-TRC/JOURNAL No. 11, 31 May 1996.
- Statement by V.N. Kulebyakin, Head of the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Vienna, 23 April 1996.
- Delegation of the Russian Federation: Basic areas of modernization of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. *CFE-TRC/JOURNAL* No. 4, 20 May 1996.
- Joint Consultative Group, Delegation of the Republic of Belarus and the Delegation of the Russian Federation: Document of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe on the Directions of Further Work to Adapt the Treaty in a Changing Environment, Vienna, 29 October 1996.
- 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, Lisbon, 1 December 1996 in Lisbon Document 1996 DOC.S/1/96, 3 December 1996.
- Basic Elements of an Adapted CFE Treaty (Position of the Russian Federation), JCG.REF(RU)/88/97, Vienna, 22 April 1997.
- Decision No. 8/97 of the Joint Consultative Group Concerning Certain Basic Elements for the Treaty Adaptation, JCG.DEC/8/97, 23 July 1997.