

# Kształtowanie regionalnego ładu wojskowego – sukces na zachodnich Bałkanach

Zdzisław Lachowski

W grudniu 2014 r. państwa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie powitały z satysfakcją zakończenie kilkunastoletniego procesu pokonfliktowego regulowania sytuacji militarnej w regionie bałkańskim. Od początku tego stulecia sytuacja militarna regionu poprawiała się, czego namacalnym wyrazem stało się wpięrow zawieszenie wykonywania porozumienia o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie jesienią 2004 r., a następnie postęp w implementacji porozumienia florenckiego. Sukces regionalnej kontroli zbrojeń jest ważny z kilku powodów: na tle trwającego marazmu – zwłaszcza po „zamrożeniu” Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, CFE – jest to ukoronowanie znaczącego procesu w tej dziedzinie; usunięto materialne korzenie militarnych napięć i konfliktów w bałkańskiej części Europy oraz emancypacyjnym aktem przekazania tam odpowiedzialności za ład wojskowy nobilitowano państwa, które dzieliła długotrwała rywalizacja, konflikty, nacjonalizmy oraz płynące stąd nieufność i podejrzliwość. Porozumienie o kontroli zbrojeń i jego wykonanie stały się możliwe dzięki realnej współpracy w duchu dobrej woli mocarstw, państw, organizacji i nieformalnych grup. Po „chudych latach” wojskowo-politycznego instrumentu, jakim jest kontrola zbrojeń, powinna ona wrócić na europejską agendę, gdy tylko wszystkie strony euroatlantyckiego dialogu zgodnie uznają, że wojskowa agresja i odstraszenie niszczy tkankę współpracy i zaufania międzynarodowego.

Koniec konfrontacji blokowej w stosunkach Wschód-Zachód umożliwił niedawnym przeciwnikom budowanie polityczno-wojskowych podstaw współpracy i partnerstwa oraz przeprowadzenie redukcji olbrzymich arsenałów broni. Znacznie mniej fortunne były regiony na wschodnich i południowo-wschodnich obrzeżach Europy, które podążały inną drogą, doświadczając eskalacji napięć i lokalnych zbrojnych zmagających. Takim polem starć stały się zachodnie Bałkany. Antecedencje (zwłaszcza „bałkański kocioł” i wybuch I wojny światowej) budziły w pierwszej połowie lat 90.

ubiegłego stulecia istotne obawy o możliwość powtórki z historii, wojennej eskalacji na obszar Europy i poza nią.

Wkrótce po zakończeniu zimnej wojny i wraz z rozpadem Jugosławii wybuchły tam wyniszczające konflikty zbrojne, szczególnie w Bośni i Hercegowinie. Trwały one ponad trzy lata na oczach wspólnoty europejskiej, bezradnie przypatrującej się rozlewowi krwi i towarzyszącym mu okrucieństwom. W celu skonsolidowania społeczności międzynarodowej w obliczu tragedii bałkańskiej główne mocarstwa euroatlantyckie – Francja, Niemcy, Rosja, Stany Zjednoczone i Włochy – utworzyły nieformalną grupę kontaktową. Przedstawiciele Unii i NATO uczestniczyli w spotkaniach tej grupy. Konflikt w Bośni i Hercegowinie (BiH) zakończono *Ogólnym porozumieniem ramowym dla pokoju w Bośni i Hercegowinie* z 1995 r. (porozumienie z Dayton)<sup>1</sup>. W jego następstwie Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) otrzymała mandat do stworzenia regionalnej struktury stabilności w trzech koncentrycznych kręgach – Bośni i Hercegowinie, byłej Jugosławii (z wyjątkiem Macedonii i Słowenii) oraz „w i wokół byłej Jugosławii”. *Porozumienie o regionalnej stabilizacji* (załącznik 1-B porozumienia ramowego)<sup>2</sup> przewidywało rokowania w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (*confidence and security building measures*, CSBM) w Bośni i Hercegowinie (artykuł II) oraz w regionalnej skali (artykuł III<sup>3</sup>), a także kontroli zbrojeń w kontekście subregionalnym (na mocy artykułu IV) i szerzej – regionalnym (artykuł V tegoż załącznika)<sup>4</sup>. W rezultacie jednak dialog wojskowego bezpieczeństwa przebiegał w dwóch nurtach: CSBM w Bośni oraz regionalnej kontroli zbrojeń.

<sup>1</sup> *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, 14 grudnia 1995 r., [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380) (dostęp: 12 stycznia 2015 r.).

<sup>2</sup> *General Framework Agreement: Annex 1-B, Agreement on Regional Stabilization*, 14 grudnia 1995 r., [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=369](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=369) (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

<sup>3</sup> Realizacja artykułu III dotyczyła początkowego etapu – zakazu importu wszelkiej broni i szczególnie ciężkiego uzbrojenia jako uzupełniających CSBM.

<sup>4</sup> Sprawa wykonania artykułu V załącznika 1-B porozumienia z Dayton dotycząca regionalnej kontroli zbrojeń, którego celem było ustanowienie równowagi „w byłej i wokół dawnej Jugosławii”, przeciągała się od 1997 r., dopóki Slobodan Milošević był u władzy, a potem wraz ze wzrostem bezpieczeństwa, osłabieniem obaw i dynamiką wydarzeń w regionie skoncentrowała się na pewnych krokach budujących zaufanie, głównie o symbolicznym charakterze. Chociaż początkową koncepcją rokowań w sprawie regionalnej stabilizacji było ustanowienie związku między artykułem IV a zobowiązaniami sąsiadujących z regionem stron traktatu CFE, ostatecznie w mandacie położono nacisk na CSBM, środki przejrzystości, weryfikacji oraz zmniejszenia ryzyka, a nie ograniczenia zbrojeń. W sumie, włożono sporo politycznego wysiłku w wypracowanie reżimu artykułu V, osiągając niewiele. Teksty porozumień dotyczących regionalnej kontroli zbrojeń i budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz pokrewnych umów są zamieszczone na stronie internetowej RACVIAC, *Treaties and Agreements*, <http://www.racviac.org/documents/treaties-agreements.html> (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

## Porozumienie o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa

Środki na mocy artykułów II i III, które miano wynegocjować w okresie 45 dni od wejścia w życie załącznika 1-B (14 grudnia 1995 r.), dotyczyły szeregu tymczasowych ograniczeń oraz innych kroków krepujących swobodę wojskową w Bośni i Hercegowinie. Obejmowały one:

- a) restrykcje dotyczące dyslokacji i ćwiczeń na pewnych obszarach;
- b) ograniczenia nałożone na ponowne wprowadzanie obcych wojsk;
- c) ograniczenia miejsc, gdzie znajduje się broń ciężka;
- d) wycofanie wojsk i ciężkiego uzbrojenia do garnizonów, koszar lub innych wyznaczonych miejsc;
- e) rozformowanie specjalnych grup operacyjnych i zbrojnych grup cywilnych;
- f) notyfikowanie planowanych działań wojskowych, w tym międzynarodowej pomocy militarnej oraz szkolenia;
- g) ustalenie i monitorowanie zdolności produkowania broni;
- h) bezzwłoczną wymianę danych w sprawie broni będącej na stanie w pięciu kategoriach ograniczanych traktatem CFE;
- i) natychmiastowe ustanowienie wojskowych misji łącznikowych między dowódcami sił zbrojnych Federacji BiH oraz Republiki Serbskiej.

Ponadto strony uzgodniły, że nie będą sprowadzać jakiegokolwiek broni przez trzy miesiące po wejściu w życie załącznika, ani importować ciężkiego uzbrojenia lub amunicji do ciężkiej broni, min, lotnictwa wojskowego lub śmigłowców przez sześć miesięcy albo dopóki porozumienie o pułapach uzbrojenia nie nabierze mocy obowiązującej<sup>5</sup>.

26 stycznia 1996 r. osiągnięto porozumienie o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa między rządem bośniackim, bośniacko-chorwacką Federacją i bośniackimi Serbami. Umowa ta, w przeważającej mierze oparta na *Dokumencie wiedeńskim w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa z 1994 r.*, inkorporowała wyżej wspomniane kroki oraz wprowadzała inne środki:

- wymianę informacji wojskowej;
- notyfikację zmian w strukturze dowodzenia i stanie uzbrojenia;
- zmniejszanie ryzyka;
- notyfikacje i obserwację pewnych działań wojskowych oraz ograniczenia na nie;

<sup>5</sup> Ciężkie uzbrojenie dotyczyło wszystkich czołgów i bojowych wozów opancerzonych (BWO), całej artylerii o kalibrze 75 mm i większym, wszystkich moździerzy o kalibrze 81 mm i powyżej oraz wszelkiej broni przeciwlotniczej o kalibrze 20 mm i więcej.

- restrykcje na dyslokacje i ćwiczenia wojsk w określonych rejonach;
- ograniczenia na ponowne wprowadzanie obcych wojsk;
- wycofanie wojsk i ciężkiej broni do garnizonów/koszar lub innych wyznaczonych miejsc;
- restrykcje na umiejscowienie ciężkiej broni;
- notyfikację rozformowywania specjalnych grup operacyjnych i uzbrojonych grup cywilnych;
- identyfikację i monitorowanie zdolności produkcji broni;
- program wojskowych kontaktów i współpracy;
- zasady dotyczące nieprolifracji broni masowego rażenia;
- reżim weryfikacji i inspekcji;
- łączność; oraz
- ocenę implementacji<sup>6</sup>.

Niektóre z tych środków nie miały precedensu w uzgodnieniach procesu helsińskiego – Konferencji (od 1995 r. Organizacji) Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Porozumienie o CSBM w BiH przygotowało grunt dla późniejszego porozumienia o kontroli zbrojeń w szerszym kontekście subregionalnym. Natomiast, z różnych względów blokujących zgodę stron, nie udało się porozumieć w sprawie CSBM w drugim „kręgu”, stąd budowa zaufania była częściowo realizowana w ramach subregionalnego porozumienia o kontroli zbrojeń.

## Porozumienie florenckie

Strony, osiągniętego na mocy artykułu IV w sprawie regionalnej stabilizacji porozumienia z Dayton: Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii (FRJ), Bośnia i Hercegowina oraz dwa jej członki składowe – chorwacko-muzułmańska Federacja Bośni i Hercegowiny i Republika Serbska (*Republika Srpska*) uzgodniły wypracowanie regionalnej struktury dla stabilności, w tym subregionalnej kontroli zbrojeń. Ta ostatnia płaszczyzna miała dostosować Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) do regionalnych potrzeb umacniania bezpieczeństwa. Koncepcja zakładała przywrócenie równowagi wojskowej w zakresie ciężkiej broni, szczególnie w obliczu przewagi strony jugosłowiańskiej (serbskiej).

<sup>6</sup> *Agreement on Confidence and Security Building Measures in Bosnia and Herzegovina*, Wiedeń, 26 stycznia 1996 r. <http://www.racviac.org/documents/treaties-agreements.html> (por. przypis 4).

Rokowania OBWE z myślą o osiągnięciu porozumienia w sprawie poziomów uzbrojenia oraz ustanowienia dobrowolnych ograniczeń na personel wojskowy trzech bośniackich stron, federacji jugosłowiańskiej i Chorwacji miały rozpocząć się w ciągu 30 dni od wejścia w życie załącznika 1-B, na podstawie kryteriów liczebności ludności, ówczesnych wojskowych arsenałów, potrzeb obronnych i relatywnych poziomów sił w regionie. Do połowy stycznia 1996 r. strony miały złożyć sprawozdania o ciężkiej broni na swoich stanach, zgodnie z formatem przyjętym w dokumencie wiedeńskim o CSBM z 1992 r. oraz z uwzględnieniem specyficznych wymogów regionalnych. Porozumienie miało ustalić liczbowe limity na sprzęt spełniający kryteria CFE. Gdyby nie udało się osiągnąć porozumienia w ciągu półrocza od wejścia w życie załącznika 1-B (tj. do 6 czerwca 1996 r.), wówczas ograniczenia oparte na przybliżonym stosunku 5:2:2 stron zaczęłyby obowiązywać (oznaczało to, że NATO wysłałoby do regionu broń, aby usunąć istniejącą nierównowagę). Ustalone stany uzbrojenia Federalnej Republiki Jugosławii (FRJ) stanowiłyby punkt odniesienia: dla Jugosławii limity stanowiłyby 75 proc. tego stanu wyjściowego; 30 proc. dla Chorwacji i 30 proc. dla Federacji BiH.

Zgodnie z odpowiednimi postanowieniami porozumienia z Dayton Rada Ministerialna OBWE, spotykając się w Budapeszcie w grudniu 1995 r., upoważniła urzędującego przewodniczącego Organizacji do desygnowania specjalnego przedstawiciela lub przedstawicieli dla udzielania pomocy w organizowaniu i przeprowadzeniu negocjacji na temat kontroli zbrojeń na mocy artykułów II i IV pod auspicjami Forum Współpracy w sprawie Bezpieczeństwa (FWB) oraz weryfikacji wynikłych porozumień, w tym weryfikacji zgłoszonych stanów uzbrojenia, o których mowa w artykule IV<sup>7</sup>. OBWE obiecała również pomoc w powołaniu komisji w celu ułatwienia rozwiązywania sporów, jakie mogłyby powstać przy realizacji porozumienia regionalnego.

Podobnie jak w przypadku porozumienia o CSBM w Bośni, nieomal od początku rokowania o kontroli zbrojeń na mocy artykułu IV porozumienia z Dayton napotkały wiele przeszkód, taktycznych pułapek, oporów i kunktatorstwa. Problemy dotyczyły gromadzenia i wymiany danych, łamania wspomnianych reguł dotyczących broni, weryfikacji oraz statusu Republiki Serbskiej przy stole

<sup>7</sup> *Decision on OSCE Action for Peace, Democracy and Stability in Bosnia and Herzegovina*, dokument MC(5).DEC/1, w: *Fifth Meeting of the Ministerial Council, Decisions of the Budapest Ministerial Council Meeting*, 8 grudnia 1995 r. <http://www.osce.org/de/mc/40411>. W tym kontekście Bułgaria, Grecja i Rumunia wniosły zastrzeżenie, iż rokowania nie mogą naruszyć ograniczeń na mocy traktatu CFE i porozumienia CFE-1A (o liczebności personelu wojskowego).

rokowań. 14 marca, zgodnie z porozumieniami z Dayton, Rada Bezpieczeństwa ONZ zniosła embargo na broń lekką i strzelecką, nałożone na Bośnię i Hercegowinę. Następnego dnia rozpoczęła się konferencja w Ankarze, sponsorowana przez Stany Zjednoczone i Turcję, w celu wyszkolenia i dozbrojenia sił Federacji Bośni i Hercegowiny (*Train and Equip*). Tu nastąpiło zderzenie różnych koncepcji – Unia Europejska obawiała się, że hojne finansowanie sił zbrojnych Federacji BiH (jak chciały USA) rodzi niebezpieczeństwo wyścigu zbrojeń zamiast zmniejszania ryzyka wojskowej konfrontacji w regionie.

Wypracowanie umowy dotyczącej kontrolowania zbrojeń zajęło znacznie dłużej niż porozumienie o CSBM. Po sześciu miesiącach rokowań *Porozumienie o subregionalnej kontroli zbrojeń* zostało podpisane 14 czerwca 1996 r. we Florencji na spotkaniu ministerialnym Rady w sprawie Zaprowadzenia Pokoju (*Peace Implementation Council*), międzynarodowego organu odpowiedzialnego za realizację porozumienia pokojowego z Dayton dla BiH. Sygnatariuszami porozumienia florenckiego były Bośnia i Hercegowina, jej dwa członcy – muzułmańsko-chorwacka Federacja i Republika Serbska oraz Chorwacja i Jugosławia. Porozumienie objęło sześć protokołów w kwestiach redukcji, reklasyfikacji lotnictwa, wymiany informacji, istniejących typów uzbrojenia, inspekcji i subregionalnej komisji konsultacyjnej (SKK). Porozumienie było bezterminowe. Jego cechą wyróżniającą było to, że zostało ono narzucone z zewnątrz byłym stronom konfliktu zbrojnego, a jego warunki były monitorowane, oceniane i wspomagane przez społeczność międzynarodową. W odróżnieniu od generalnej sytuacji kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie bezpieczeństwo wojskowe regionu oparto na równowadze sił lokalnych aktorów, niedawnych przeciwników, którzy nie byli wystarczająco chętni do współpracy w tej dziedzinie.

Jak wspomniano, porozumienie wzorowano na traktacie CFE, z pewnymi zmianami odzwierciedlającymi specyfikę regionalną. Ustanowiło ono ograniczenia dla pięciu kategorii uzbrojenia – tzw. uzbrojenie ograniczane porozumieniem (UOP): czołgi bojowe, bojowe wozy opancerzone, artyleria 75 mm lub więcej<sup>8</sup>, lotnictwo bojowe i śmigłowce uderzeniowe byłych walczących stron w stosunku 5:2:2, odpowiednio dla Jugosławii, Bośni i Hercegowiny oraz Chorwacji, a także w stosunku 2:1 dla obu części składowych BiH. Podobnie jak w reżimie CFE, transportery opancerzone, przydzielone do sił wewnętrznego bezpieczeństwa na czas pokoju, nie są formalnie ograniczone porozumieniem, jednak strony uzgodniły maksymalną

<sup>8</sup> Odmienne niż w sprawie ciężkiej artylerii o kalibrze 100 lub więcej milimetrów, ustalonej na mocy traktatu CFE, w porozumieniu florenckim obniżono pułap do 75 lub więcej mm, aby skuteczniej ograniczyć i kontrolować tę destabilizującą kategorię broni.

liczebność tych transporterów opancerzonych (według powyższego wzorca 5:2:2 oraz 2:1) w celu zapobieżenia próbom obchodzenia jego postanowień. W odrębnych oświadczeniach politycznych każda ze stron zadeklarowała ograniczenia liczbowe dla swojego personelu wojskowego na 1 września 1996 r. Wzajemna nieufność i niechęć do reintegracji sił zbrojnych ilustrowały limity personelu zadeklarowane przez Federację BiH (55 tys.) i Republikę Serbską (56 tys.), drastycznie rozmiijające się z sumą ograniczeń liczbowych zadeklarowanych przez Bośnię i Hercegowinę (60 tys.).

Porozumienie przewidywało konkretne metody redukcji broni: niszczenie (jako główną metodę) i konwersję na cele niewojskowe, tworzenie stałych ekspozycji, przeznaczenie na cele naziemno-instruktażowe, reklasyfikację oraz eksport.

Przewidziano przeprowadzenie redukcji w dwóch fazach zmierzających do zakończenia tego procesu w ciągu 16 miesięcy, do 1 listopada 1997 r. W końcu fazy I, do 31 grudnia 1996 r., każda ze stron miała wypełnić 40 proc. całkowitych zobowiązań w zakresie redukcji artylerii, samolotów i śmigłowców oraz 20 proc. całości zobowiązań redukcyjnych w odniesieniu do czołgów i bojowych wozów opancerzonych. W drugiej fazie miała nastąpić całkowita redukcja, jak szacowano, ok. 6 tys. jednostek broni.

Limity na sprzęt i uzbrojenie podlegają reżimowi weryfikacji, podobnemu do reżimu CFE. Przewidywał on monitorowanie na miejscu terminarza redukcji oraz eksportu UOP, szeroko zakrojoną wymianę informacji i notyfikacje, dogłębne (intruzyjne) inspekcje i bezstronną rolę międzynarodową, odgrywaną przez Osobistego Przedstawiciela urzędującego przewodniczącego OBWE w celu pomagania stronom w realizacji porozumienia oraz za dbania o wykonywanie go w dobrej wierze.

Wycofanie wszystkich sił obcych oraz rzekome wygaszenie działań wywiadowczych, a także innego rodzaju współpracy wojskowej z Iranem, jak również integrowanie sił muzułmańskich i chorwackich na mocy nowej ustawy o obronie umożliwiły uruchomienie przez USA finansowanego przez kraje muzułmańskie programu dozbrojenia Federacji BiH. W lipcu USA zaprezentowały zarys programu *Train and Equip*, który przewidywał dostawy i usługi o wartości ok. 100 mln dolarów. Program, nadal krytykowany przez Europę Zachodnią, miał służyć wielorakim, wzajemnie wzmacniającym się celom, łącznie z ustanowieniem pojedynczego ministerstwa obrony Federacji i wspólnego dowództwa; przeorientowaniem sił BiH na model zachodni; dostosowaniem ofiarowanego sprzętu do struktury sił Federacji; zmniejszeniem destabilizujących obcych wpływów na obszarze Federacji; utrwaleniem przestrzegania porozumień z Dayton oraz umożliwieniem wycofania

w odpowiednim czasie kontyngentu Sił Implementacyjnych (*Implementation Force*, IFOR) oraz jego sukcesora – Sił Stabilizacyjnych (*Stabilization Force*, SFOR)<sup>9</sup>.

### *Ramy funkcjonowania*

Model rozdzielający CSBM i „twardą” kontrolę zbrojeń (CFE) w Europie został również zastosowany w kontekście zachodnich Bałkanów. Jak wspomniano, z racji braku zaufania między stronami zakończonego konfliktu, społeczność międzynarodowa musiała wziąć na swoje barki ciężar nadzorowania implementacji, przestrzegania postanowień porozumień, weryfikacji i generalnego zwiększania skuteczności funkcjonowania kontroli zbrojeń i budowy zaufania. Stąd Osobisty Przedstawiciel urzędującego przewodniczącego OBWE odgrywał *de facto* rolę strony porozumień, zasiadając w Subregionalnej Komisji Konsultacyjnej (dla porozumienia florenckiego), jak i we Wspólnej Komisji Konsultacyjnej (dla porozumienia o CSBM). Obie komisje, składające się z przedstawicieli wszystkich stron porozumienia, zostały powołane w celu nadzorowania realizacji, tj. rozpatrywania kwestii przestrzegania postanowień oraz usuwania różnic, jakie mogłyby powstać podczas implementacji, rewizji i formułowania dodatkowych środków w celu zwiększenia ich skuteczności oraz podejmowania odpowiednich kroków w wypadku sporów. Osobisty Przedstawiciel miał sprawować funkcje przewodniczącego obu komisji do 1997 r.; potem strony porozumień miały przejść odpowiedzialność za wykonywanie (*ownership*) obu porozumień. Osobistego Przedstawiciela wspierali reprezentanci społeczności międzynarodowej: misja OBWE w Sarajewie, szczególnie jej departament współpracy w zakresie bezpieczeństwa, Urząd Wysokiego Przedstawiciela, sześć krajów Grupy Kontaktowej, rotujące przewodnictwo OBWE, a także NATO (kwatery główna oraz dowódca IFOR/SFOR). Szeroko zakrojona pomoc udzielana przez tych zewnętrznych aktorów „cywilizowała” edukację i praktykę wykonywania kontroli zbrojeń przez strony porozumień na zachodnich Bałkanach.

<sup>9</sup> *Fact Sheet: White House outlines Train-and-Equip program*, Wireless File (US Information Service: US Embassy: Stockholm), 9 lipca 1996 r.



## Proces redukcji

### *Faza I (1 lipca–31 grudnia 1996 r.)*

W sierpniu 1996 r. rozpoczęły się wzajemne wizyty zespołów inspekcyjnych. Nie ujawniano ich wyników, jakkolwiek donoszono o rozbieżnościach i odmowie przyjmowania inspekcji zadeklarowanych i niezadeklarowanych miejsc. Nieprzestrzeganie warunków porozumienia florenckiego stało się jednak przedmiotem zaniepokojenia publicznego w październiku 1996 r. Zachodnie dane wywiadowcze wskazywały na rażące różnice między zadeklarowanymi zobowiązaniami redukcyjnymi a ilością ciężkiej broni pozostającej faktycznie na stanie posiadania sił zbrojnych stron. Chociaż natowskie dokumenty z konkretnymi liczbami były zastrzeżone, Republika Serbska musiała przyznać, że posiadała daleko więcej ciężkiego uzbrojenia, niż początkowo zgłosiła; żeby uniknąć obowiązku zniszczenia czołgów i artylerii, przypisała je do kwot przeznaczonych na eksport lub badania i rozwój (B&R) na mocy artykułu III porozumienia<sup>10</sup>. Oskarżano także Republikę Serbską o posiadanie ok. 2,5 tys. sztuk artylerii, tj. niemal dwukrotnie większej liczby niż zgłoszony przez nią stan uzbrojenia. W rezultacie zobowiązanie redukcyjne dla Republiki stało się nieproporcjonalnie małe. Zarzuty oszukiwania lub nadużywania wyjątków przewidzianych artykułem III dotyczyły nie tylko Serbów bośniackich. Podejrzewano, że Chorwacja posiadała o ok. 500 sztuk artylerii więcej, niż zadeklarowała, a Federacja BiH miała 1,5 raza więcej systemów artylerii niż 2 tys. sztuk, do których się przyznawała (artyleria była szczególnie drażliwą kategorią ze względu na jej znaczenie na polu walki w terenowych warunkach bałkańskich).

Przez następne miesiące wykonywanie porozumienia doświadczało różnych kolei, przy czym Republika Serbska była najczęściej krytykowana. Do końca 1996 r. ani inspekcje, ani redukcje nie były rzetelnie wykonywane. Społeczność międzynarodowa, w szczególności IFOR, musiała uparcie demonstrować bezkompromisowość i determinację w dopilnowaniu, aby strony wypełniały swoje zobowiązania w zakresie kontroli zbrojeń, nie rzadko stosując metody nacisków, perswazji i zniechęcania do stosowania uników. W grudniu 1996 r. w Londynie Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju pochwaliła postęp, lecz jednocześnie wyraziła niezadowolenie

<sup>10</sup> Artykuł III dotyczy zwolnienia z redukcji sprzętu znajdującego się na etapie produkcji; używanego do celów badawczo-rozwojowych; należącego do zbiorów historycznych; czekającego na zniszczenie po wycofaniu z wyposażenia; oczekującego eksportu lub reeksportu; będącego na stanie wewnętrznych sił bezpieczeństwa lub będącego w tranzycie. Nie należy mylić artykułu III porozumienia o regionalnej stabilizacji ze wskazanym tutaj artykułem III Porozumienia o subregionalnej kontroli zbrojeń.

z powodu przewlekłych opóźnień w przeprowadzaniu inspekcji w podstawowym okresie uprawomocnienia i fazy I. W tej sytuacji strony zobowiązały się do przedłożenia dokładnych i całkowitych danych na temat stanów posiadanego przez siebie uzbrojenia do 16 grudnia 1996 r., dostosowanie zobowiązań redukcyjnych, aby były zgodne z tą wymianą danych, z zastrzeżeniem, że wyjątki artykułu III będą stanowić nie więcej niż 5 proc. stanów uzbrojenia w każdej kategorii<sup>11</sup>, przedstawić kompletne plany redukcji na rok 1996, jeżeli nie zakończyły redukcji fazy I oraz ukończyć redukcje tej fazy do 31 grudnia.

W końcu fazy I, 1718 sztuk ciężkiego uzbrojenia zostało zredukowanych i zweryfikowanych. Jedynie Chorwacja całkowicie wypełniła swoje (względnie nieliczne) redukcyjne zobowiązania. Federalna Republika Jugosławii zredukowała znacząco więcej czołgów, niż to było wymagane dla tego okresu. Federacja BiH, która rozpoczęła niszczenie dopiero na początku grudnia, miała rzekomo prawie całkowicie wywiązać się ze swych zobowiązań redukcyjnych (z niemiecką i włoską pomocą); jednak kwestia podziału zobowiązań muzułmańsko-chorwackich nie została rozwiązana (składały one swoje oświadczenia oddzielnie). Republika Serbska, likwidując niewielkie ilości broni, które notyfikowała, „wypełniła” swe redukcyjne zobowiązania, ewidentnie nadużywając postanowień artykułu III.

### *Faza II (1 stycznia – 31 października 1997 r.)*

Na początku 1997 r. nad procesem redukcyjnym nadal zalegały ciemne chmury. Mimo kolejnych wymian informacji nie było jasne, ile sztuk broni było na stanie posiadanego uzbrojenia stron i ile w konsekwencji należało zniszczyć. Dane przedstawione przez natowski SFOR<sup>12</sup> istotnie różniły się od liczb przedstawionych przez strony w SKK<sup>13</sup>. Strony wzajemnie oskarżały się o zaniżanie oświadczeń o siłach lub ukrywanie ich realnych stanów; nadużywanie zwolnień na mocy artykułu III; nieinformowanie o sprzęcie dostarczonym na mocy programu *Train and Equip* (głównie pozostającego pod kontrolą SFOR) z powodu trwającej niezgody w sprawie jego

<sup>11</sup> *Sub-Regional Consultative Commission*, dokument SRCC/23/97, Wiedeń, 30 stycznia 1997 r.

<sup>12</sup> IFOR został przemianowany na SFOR od grudnia 1996 r. W końcu 2005 r. unijny EUFOR przejął misję od SFOR.

<sup>13</sup> Później okazało się, że różnice wynikały z różnych metod liczenia i kryteriów. Podczas gdy OBWE przeprowadzała systematyczne inspekcje, SFOR, zajmując się monitorowaniem ruchów wojsk i ćwiczeniami, przeprowadzał kontrole na miejscu w garnizonach mniej systematyczne. W sierpniu 1997 r. SFOR i OBWE uzgodniły, że personel weryfikacyjny Organizacji będzie towarzyszyć personelowi SFOR w trakcie jego inspekcji. Jednak Serbowie bośniaccy odrzucili to rozwiązanie. „Arms Control Reporter”, karty 402.B-Bosnia.7–8, 1997 r.

dystrybucji między muzułmańskie i chorwackie siły zbrojne w ramach Federacji BiH oraz odmawianie bądź blokowanie praw do inspekcji zadeklarowanych miejsc – zwłaszcza z powodu sporu o prawa Bośni i Hercegowiny do przeprowadzania inspekcji w Jugosławii i Chorwacji<sup>14</sup>.

Jednocześnie trwał impas wokół podziału całości zobowiązań redukcyjnych w obrębie Federacji BiH. Zdecydowano, że cała broń podlegająca zniszczeniu w fazie I powinna zostać zniszczona w fazie II<sup>15</sup>. W połowie stycznia SFOR nakazał stronom powiadomienie o wszelkiej niezadeklarowanej broni do połowy lutego i jej przesunięcia w wyznaczone miejsca do połowy marca albo – jak ostrzegł – w wypadku niezastosowania się do nakazu strony staną w obliczu „zdecydowanego działania” społeczności międzynarodowej.

Pierwszy przełom nastąpił pod koniec stycznia 1997 r., gdy podjęto szereg decyzji w SKK. Głównie dotyczyły one konieczności wprowadzenia przez władze Republiki Serbskiej odpowiednich korekt<sup>16</sup>. Strony porozumienia przeszacowały swe zobowiązania redukcyjne, w wyniku czego notyfikowano do redukcji prawie 4900 sztuk UOP. Zasadniczo uzyskano zgodę w sprawie wysoce kontrowersyjnych zwolnień na mocy artykułu III w ramach 5 proc. stanów posiadanego uzbrojenia każdej strony, jakkolwiek nie zahamowało to później różnych interpretacji, np. dotyczących wycofywania ze stanu uzbrojenia sprzętu. Strony uzgodniły liczbę wyjątków na podstawie wymiany danych z 16 grudnia poprzedniego roku<sup>17</sup>.

W trakcie trzeciej wymiany danych w lutym 1997 r. Republika Serbska zgłosiła ogólny stan 2149 sztuk UOP, w tym 292 sztuk zakwalifikowanych jako wyjątki. W marcu na spotkaniu SKK zwiększyła ona swe zobowiązania redukcyjne z 77 do 1082 sztuk. Powitano to jako bardziej zbliżone do rzeczywistości dane, jakkolwiek zachodnie oceny wskazywały, że Republika Serbska powinna zlikwidować ogółem 2200–2300 sztuk ciężkiego uzbrojenia, aby osiągnąć rozbrojeniowe cele porozumienia<sup>18</sup>. Kunktatorską taktykę przyjętą przez serbski człon BiH obserwatorzy interpretowali częściowo

<sup>14</sup> Bośnia i Hercegowina, będąca stroną porozumienia florenckiego, nie miała własnych sił zbrojnych, stąd nie była w stanie przyjmować inspekcje.

<sup>15</sup> *Status of Implementation of the Vienna and Florence Agreements (Dayton Annex 1-B, Art II, IV)*, dok. OBWE REFSEC/230/97, Wiedeń, 16 kwietnia 1997. Wiosną 1997 r. IFOR oceniała, że Republika Srpska nie zadeklarowała ok. 1250 systemów broni, głównie artylerii; Federacja BiH nie poinformowała o 100–120 środkach artylerii.

<sup>16</sup> *A Report on Implementation of the Agreement on Sub-Regional Arms Control by Ambassador Vigeik Eide, Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office*, Stała Rada, dok. OBWE REF. PC/77/97, 13 lutego 1997; i „Arms Control Reporter”, 1997, karta 402.B.355–6.

<sup>17</sup> „Arms Control Reporter”, karta 402.B-Bosnia.2, 1997.

<sup>18</sup> *Bosnia Peace Operation: Progress Toward Achieving the Dayton Agreement's Goals*, GAO/NSIAD-97-132. General Accounting Office: Washington, DC, maj 1997, s. 40.

jako motywowaną zaniepokojeniem wywołanym przez program *Train and Equip*; bośniaccy Serbowie obawiali się grożącej przewagi wyposażonej w bardziej nowoczesną broń Federacji BiH. Korekty w notyfikacjach Republiki Serbskiej (dotyczących uzbrojenia zniszczonego na wojnie) oraz Federacji (w sprawie sprzętu na mocy *Train and Equip*), dokonane późną wiosną i latem 1997 r., umożliwiły trzeci przełom.

11 kwietnia 1997 r. Chorwacja poinformowała, że zakończyła swoją fazę II realizacji zobowiązań redukcyjnych zniszczeniem 400 sztuk artylerii<sup>19</sup>. W tym czasie Federacja nadal nie zdołała rozdzielić swoich zobowiązań między siłami chorwackimi i muzułmańskimi, najwyraźniej czekając na rozpoczęcie przez Republikę Serbską własnego procesu redukcji fazy II. Dopiero w czerwcu obie siły w Federacji BiH uzgodniły dystrybucję swoich zobowiązań i personelu wojskowego. Czołgi, artyleria, lotnictwo bojowe i śmigłowce uderzeniowe podzielono w stosunku 2:1, bojowe wozy opancerzone w proporcji 1,9:1, a personel wojskowy w stosunku 2,3:1 dla wojsk muzułmańskich i chorwackich. Połączony pułap personelu wojskowego ustanowiono na poziomie 45 tys.

Zespoły z Francji, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii pomagały stronom w wykonaniu procedur niszczenia broni; 10 państw zapewniło pomoc w redukcjach (szkolenie, doradztwo, sprzęt i wsparcie finansowe), a 18 państw pomagało w dokonywaniu inspekcji. Ponadto państwa wyznaczyły swoich przedstawicieli do pracy w charakterze członków personelu Osobistego Przedstawiciela oraz z misją OBWE w Bośni.

W czerwcu i lipcu Republika Serbska, Federacja BiH oraz, później, Jugosławia rozpoczęły redukcje w ramach fazy II, w której miały zniszczyć odpowiednio 2000, 1460 i 960 sztuk ciężkiej broni. Na początku sierpnia rzecznik OBWE ogłosił, że ok. 30 proc. zobowiązań zostało już wykonanych w BiH. Ogółem pozbyto się blisko 4,9 tys. sztuk broni. Od tej pory redukcje następowały płynnie.

21 listopada Organizacja ogłosiła, że na koniec okresu redukcji – 31 października – dawne wojujące strony pozbyły się ogółem 6580 sztuk broni, w tym ponad 700 czołgów, 80 BWO, ponad 5,7 tys. systemów artylerii oraz 60 sztuk lotnictwa bojowego. Federacja BiH i Republika Serbska zniszczyły blisko 1/3 całości (zob. tabela 1)<sup>20</sup>. Redukcje nawet nieco wykroczyły ogółem poza zobowiązania zgłoszone przez strony w celu osiągnięcia limitów porozumienia florenckiego.

<sup>19</sup> W drugiej fazie chorwackie zobowiązanie redukcyjne wynosiło 374 sztuk.

<sup>20</sup> Z 6580 sztuk ogółem, 6455 zostało zniszczonych, zaś pozostałą broń zredukowano (dokonano konwersji) innymi środkami, przewidzianymi porozumieniem.

**Tabela 1.** Redukcje zakończone na mocy porozumienia florenckiego, 31 października 1997 r.

| Sprzęt        | Jugosławia<br>(Serbia<br>i Czarnogóra) | Chorwacja  | Federacja<br>Bośni<br>i Hercegowiny | Republika<br>Serbska | Ogółem       |
|---------------|----------------------------------------|------------|-------------------------------------|----------------------|--------------|
| Czołgi        | 422                                    | –          | –                                   | 280                  | <b>702</b>   |
| BWO           | 29                                     | –          | –                                   | 52                   | <b>81</b>    |
| Artyleria     | 1 090                                  | 697        | 2 219                               | 1 731                | <b>5 737</b> |
| Lotnictwo     | 59                                     | –          | –                                   | 1                    | <b>60</b>    |
| Śmigłowce     | –                                      | –          | –                                   | –                    | –            |
| <b>Ogółem</b> | <b>1 600</b>                           | <b>697</b> | <b>2 219</b>                        | <b>2 064</b>         | <b>6 580</b> |

Źródło: Sub-Regional Consultative Commission, dokument SRCC/48/97, Wiedeń, 20 listopada 1997 r.

Osobisty Przedstawiciel urzędującego przewodniczącego OBWE, ambasador Vigleik Eide, nazwał je kamieniem milowym w procesie pokojowym. Eide wskazał też na inne dokonania: ustanowienie efektywnego reżimu inspekcji – 185 inspekcji przeprowadzono od sierpnia 1996 r. do października 1997 r.; funkcjonowała rutynowa wymiana informacji o siłach wojskowych oraz przeważała konstruktywna atmosfera robocza w SKK<sup>21</sup>.

Pomimo sukcesu porozumienia odnotowano szereg niedociągnięć i wad. Należały do nich: opory i opóźnienia w rozwijaniu współpracy i zaufania między siłami zbrojnymi członów Federacji BiH; destabilizacyjny czynnik istnienia dwóch, w praktyce trzech (muzułmańskiej, chorwackiej i serbskiej) armii w Bośni i Hercegowinie; brak wspólnej polityki bezpieczeństwa prowadzącej stopniowo do państwowego szczebla obrony, wymagającej, między innymi, umocnienia Stałego Komitetu do Spraw Wojskowych (*Standing Committee on Military Matters*, SCMM), powołanego przez prezydencję BiH; narastające rozbieżności w doktrynach i szkoleniu między członami sił zbrojnych oraz niedostateczna współpraca w zakresie bezpieczeństwa. To ostatnie dotyczyło braku przejrzystej, publicznie odpowiedzialnej pomocy dla sił zbrojnych członów oraz braku przejrzystych dochodów i wydatków na obronę zarówno w Federacji BiH, jak i w Republice Serbskiej. Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju na spotkaniu w Madrycie w grudniu 1998 r. ostrzegła, że gdyby członcy nie spełniały wymogu pełnej transparentności w tych obszarach, wówczas przeprowadzi generalny przegląd wojskowej pomocy im dostarczanej. Rada

<sup>21</sup> *Reduction period ends for parties to the Agreement on Sub-Regional Arms Control*, Press Release nr 80/97, dokument OBWE nr SEC.INF/130/97. Wiedeń, 21 listopada 1997 r.

zadeklarowała, że we współpracy ze SFOR, OBWE oraz siłami zbrojnymi, rządami członów i państwa, będzie dążyć do utrzymania stabilności wojskowej, zwiększenia współpracy i zaufania między siłami zbrojnymi członów, budowania silniejszych wspólnych mechanizmów obrony, a także usuwania wojskowych od niewłaściwego zaangażowania w proces polityczny<sup>22</sup>.

## CSBM w Bośni i Hercegowinie

Podobnie jak kontrola zbrojeń, budowanie zaufania i bezpieczeństwa nie miało łatwego startu w warunkach *foul weather* w Bośni i Hercegowinie. Oba procesy wzajemnie negatywnie oddziaływały na tempo realizacji, stąd szczególnie rola przypadła społeczności międzynarodowej. Implementacja CSBM nierzadko była niepełna, będąc mocno skażona politycznymi kalkulacjami. Oprócz braku integracji sił zbrojnych w Bośni, na istotne przeszkody natrafiała łączność między członami Federacji, brakowało przejrzystości w wymianie informacji wojskowej i w budżetach wojskowych<sup>23</sup>. Przeprowadzanie inspekcji i wizyt do zakładów produkujących broń oraz inne kontakty i współpraca wojskowa szwankowały, zaś wspólne instytucje pozostawały bardzo słabe. Strony różnie interpretowały literę porozumienia, np. pojęć „niezwykłych działań wojskowych” czy „ryzykownych incydentów natury wojskowej”. Dopiero w 1997 r. udało się osiągnąć w miarę zadowalający stopień implementacji CSBM, jakkolwiek Osobisty Przedstawiciel musiał nadal przeciwstawiać się usiłowaniom stron wyciągania politycznych korzyści. Niektórzy lokalni przywódcy ciągle nie wykluczali użycia siły wojskowej jako instrumentu bezpieczeństwa.

W tej sytuacji wysiłki społeczności międzynarodowej zmierzały do zintegrowania procesu budowy zaufania z innymi krokami w zakresie bezpieczeństwa wojskowego i cywilnego. Poszerzano skalę tego instrumentu, czyniono przygotowania do stopniowego przejmowania przez strony wszystkich aspektów CSBM, zachęcano do przyjmowania dobrowolnych środków, np. przez organizowanie seminariów, szkoleń czy w dziedzinie zmniejszania ryzyka (otwarte przestworza). Z czasem problemy implementacyjne coraz silniej kierowały się ku kwestiom technicznym, organizacyjnym i administracyjnym niż wyrażały się otwartym brakiem woli politycznej. W latach

<sup>22</sup> *Declaration of the Peace Implementation Council*. Madryt, 16 grudnia 1998 r. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20698893?sid=21105472627541&uid=3738840&uid=2129&uid=2&uid=4&uid=70> (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

<sup>23</sup> Oficjalne wydatki wojskowe w Bośni i Hercegowinie wynosiły ok. 6 proc. PKB, a *de facto* 8–10 proc. W Europie te wydatki oscylowały koło 1,5 proc.

1997–2003 generalny obraz w zakresie środków budowy zaufania zmieniał się konsekwentnie na lepsze.

## Poredukcyjna implementacja i przestrzeganie porozumienia

W 1998 r. realizacja postanowień porozumienia z Dayton przyniosła mieszane rezultaty w sprawach cywilnych na tle sukcesu kontroli zbrojeń, ale i w tym obszarze pojawiły się problemy. Wiosną Stany Zjednoczone zawiesiły dostawy broni na mocy *Train and Equip* do Chorwackiej Rady Obrony (HVO), oskarżając ją o obstrukcję Federacji, niezintegrowanie pewnych jednostek wojskowych HVO ze wspólnym dowództwem Federacji oraz nieakceptowanie wspólnych odznak, szarż i innych symboli. Zaprzeczając tym oskarżeniom, chorwaci bośniaccy uskarżali się, że praktyka szkolenia, finansowania i dystrybucji broni oraz fakt, że szkolenia odbywają się w krajach islamskich, uprzywilejowują komponent bośniacko-muzułmański armii Federacji, tym samym dyskryminując człon chorwacki<sup>24</sup>.

Pierwsza konferencja przeglądowa implementacji porozumienia florenckiego odbyła się 15–19 czerwca 1998 r. w Wiedniu pod przewodnictwem Osobistego Przedstawiciela. Strony uzgodniły środki dotyczące usprawnienia implementacji oraz wydali instrukcje dla SKK w szeregu technicznych kwestii, w tym jednolitej metodologii wymiany informacji oraz zwiększenia przejrzystości i zaufania. Uzgodniono także nowy Protokół o istniejących typach uzbrojenia (POET)<sup>25</sup>. Strony także zgodziły się w sprawie rozważenia dalszych dobrowolnych redukcji. Potwierdzono, że przewodnictwo subregionalnej komisji konsultacyjnej (SKK) zostanie przekazane przez Osobistego Przedstawiciela pięciu stronom porozumienia florenckiego z początkiem 1999 r.

Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju w Bośni w grudniu 1998 r. potwierdziła, że stabilność wojskowa utrzymywała się w całej Bośni i Hercegowinie i że siły zbrojne w Federacji BiH w pełni wykonywały zobowiązania dotyczące sprzętu wojskowego w ramach porozumienia florenckiego oraz przestrzegały postanowień militarnych porozumienia z Dayton<sup>26</sup>. Ironią

<sup>24</sup> *Americans imposed sanctions on HVO*, Vecernji List (Zagreb), 11 maja 1998, w: *Bosnia and Herzegovina: Klein confirms suspension of equipment for HVO*, FBIS-EEU-98-132, 12 maja 1998 r., „Atlantic News”, nr 3017 (10 czerwca 1998 r.), s. 4.

<sup>25</sup> *Final Document of the First Conference to Review the Implementation of the Agreement on Sub-Regional Arms Control*, Vienna, 15–19 June 1998, dok. RC.IV/5/98, 19 czerwca 1998 r.

<sup>26</sup> *Reinforcing Peace in Bosnia and Herzegovina–The Way Ahead. The Peace Implementation Agenda. Annex to the Declaration issued by the Peace Implementation Council*, rozdział VII, Madryt, 16 grudnia 1998 r.

było to, że pomyślnemu wykonywaniu porozumienia florenckiego towarzyszył konflikt zbrojny w Kosowie.

Program działania na rok 1999 i potem koncentrował się na dwóch kierunkach: dalszym redukowaniu nadmiernych zwolnień implementacyjnych, np. w dziedzinie zdejmowania broni ze stanu uzbrojenia oraz znalezienia wspólnej interpretacji broni w zbiorach historycznych (co budziło częste nieporozumienia), oraz ujednoliceniu wymiany informacji i oprogramowaniu ośrodków weryfikacji<sup>27</sup>. Ponadto monitoring stanów uzbrojenia miał zostać bardziej uszczegółowiony. OBWE miała nadal udzielać wsparcia stronom w zakresie planowania i oceny inspekcji, szkoleń dla inspektorów oraz poprawy wymiany danych<sup>28</sup>. Przewidziano warsztaty w celu standaryzacji notyfikacji określonych danych oraz inspekcji. Strony przyjęły protokół rządzący procedurami przewodnictwa, a także ustalający procedurę rotacyjną dla niego. Odtąd Osobisty Przedstawiciel przyjął rolę doradczą i następne posiedzenia SKK odbywały się na terytoriach poszczególnych stron, zamiast w Wiedniu.

### *Kryzys wokół Kosowa i pierwsze zawieszenie porozumienia florenckiego*

Pierwsze miesiące 1999 r. świadczyły o pogarszającej się sytuacji w Kosowie. W rezultacie rozpoczęcia interwencji NATO 24 marca 1999 r. Federalna Republika Jugosławii „zawiesiła” 31 marca realizację porozumienia florenckiego na swoim terytorium<sup>29</sup>; jednocześnie w akcie solidarności władze Republiki Serbskiej ograniczyły swoje kontakty z państwami NATO uczestniczącymi w kampanii powietrznej Sojuszu przeciwko reżimowi w Belgradzie. Wydarzenia te dotknęły zaplanowaną wcześniej działalność, zwłaszcza terminarz inspekcji.

Mimo tych kroków, pod koniec kwietnia i w połowie czerwca odbyły się w Zagrzebiu dwa nieformalne spotkania SKK pod przewodnictwem chorwackim. Strony uzgodniły dalsze wykonywanie porozumienia oraz zwołanie formalnego posiedzenia SKK, gdy tylko Jugosławia odwoła swoją decyzję

<sup>27</sup> *Status of 1999 Programs for the Implementation of the Vienna (CSBMs) and Florence (Sub-Regional Arms Control) Agreements. General Carlo Jean (Italian Army), Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office for Articles II and IV, Oslo, Norway, 2 Dec. 1998, dok. OBWE MC.GAL/5/98, 2 grudnia 1998 r.*

<sup>28</sup> „OSCE Newsletter”, t. 5, nr 10, październik 1998, <http://www.osce.org/secretariat/14697?download=true> (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

<sup>29</sup> Zawieszenie nie jest przewidziane w porozumieniu florenckim. Artykuł XII przewiduje możliwość wycofania się z porozumienia 42 miesiące po jego wejściu w życie (tj. 14 grudnia 1999 r.). Notyfikację decyzji o wycofaniu należy złożyć przynajmniej 150 dni przed tym wycofaniem. Postanowienia artykułu XII wzorowano na odpowiednich sformułowaniach traktatu CFE, którego „zawieszenie” w grudniu 2007 r. nie zostało uznane przez większość stron CFE.



o zawieszeniu. Zaproszenie dla Jugosławii, aby przeprowadziła inspekcje na terytorium innych stron bez obowiązku zrewanżowania się zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że FRJ będzie uczestniczyć w nieformalnych posiedzeniach SKK (zakończenie bombardowania FRJ 10 czerwca uczyniło tę ofertę zbytę). Strony także postanowiły nadal oceniać różne kwestie, zwłaszcza aktualizację POET oraz ograniczenie wyjątków do pułapów przewidzianych porozumieniem florenckim<sup>30</sup>.

Zaakceptowano propozycję francusko-niemiecką, aby przeprowadzić inspekcje niezadeklarowanych miejsc w październiku 1999 r. Wreszcie miano zdefiniować warunki notyfikacji zniszczonego lub uszkodzonego sprzętu ograniczonego porozumieniem oraz modyfikacji wojskowych zachowań (takich jak nowa lista celów inspekcji).

19 lipca rząd Jugosławii zobowiązał się wznowić implementację porozumienia i 28 sierpnia notyfikował zakończenie zawieszenia uczestnictwa w realizacji porozumienia, a także zgodził się w pełni wznowić udział w SKK we wrześniu 1999 r. Aresztowanie 25 sierpnia gen. Momira Talicia, szefa sztabu Sił Zbrojnych Republiki Serbskiej, na podstawie nakazu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii, stało się potencjalną porażką, lecz nie zablokowało działalności Subregionalnej Komisji Konsultacyjnej; Republika Serbska jedynie odłożyła inspekcję zaplanowaną w tym okresie.

Po zakończeniu interwencji natowskiej powróciła kwestia skompensovania strat w broni FRJ do poziomów przewidzianych w porozumieniu. Szacunki zniszczonego UOP przeprowadzone przez NATO i FRJ jednak znacznie różniły się.

16 września Jugosławia przedłożyła SKK nowe informacje; nowy plan inspekcji został zatwierdzony i wszystkie inspekcje zaplanowane na 1999 r. zostały zrealizowane do połowy grudnia. Inspekcje przeprowadzono sprawnie i w duchu współpracy; wszystkie strony zwyczajowo prosiły OBWE o pomoc dla zespołów inspekcyjnych i eskort.

Dalsza implementacja porozumienia florenckiego wymagała wykonania kilku bezpośrednich zadań. Po pierwsze, trzeba było usprawnić inspekcje niezadeklarowanych miejsc (inspekcje na żądanie) w celu zwiększenia przejrzystości i zaufania; Francja i Niemcy zapewniły kurs szkoleniowy dla takich inspekcji. Po drugie, zachęcono strony do przyjmowania dalszych ograniczeń w obszarze zwalniania od pułapów uzbrojenia oraz czynienia dobrowolnych redukcji takich pułapów. Także zalecano redukować budżety

<sup>30</sup> Np. Republika Serbska miała limit 113 BWO, ale z powodu wyjątków na jej stanie znajdowało się 286 sztuk wozów. Proponowano, żeby wyjątki albo wyeliminować, albo zredukować.

obrony i personel wojskowy oraz wiązać je ze średnimi poziomami krajów sąsiednich<sup>31</sup>.

Uczestnicy międzynarodowego szczytu w sprawie Paktu stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, zainicjowanego przez Unię Europejską w Kolonii i realizowanego pod auspicjami OBWE w 1999 r., wydali 30 lipca deklarację szczytu w Sarajewie, w której zobowiązali się do pełnej realizacji istniejących środków kontroli zbrojeń i budowy zaufania oraz sposobów ich doskonalenia<sup>32</sup>.

W kwietniu 1999 r. Stany Zjednoczone zawiesiły program *Train and Equip*, tym razem dla Bośni i Hercegowiny z powodu niescalenia w pełni armii Federacji BiH<sup>33</sup>. We wrześniu Amerykanie jednak wznowili tę pomoc. W końcu października oba człony Bośni i Hercegowiny ogłosiły zredukowanie liczebności swoich armii o 15 proc. na mocy decyzji podjętej przez kolektywną prezydencję kraju. Armia federacyjna miała zredukować swój personel o 20 batalionów, z czego 15 pochodziłoby z sił muzułmańskich i 5 z sił bośniacko-chorwackich. Siły Republiki Serbskiej miały zmniejszyć się o 10 batalionów. Decyzja ta, poza motywami politycznymi, wpływała głównie ze szczupłości funduszy na utrzymanie istniejącego personelu<sup>34</sup>.

Interwencja NATO w Kosowie nie przerwała w znaczący sposób prowadzenia terminowych inspekcji lub przekazywania wymaganych notyfikacji w ramach porozumienia o CSBM. Podobnie jak w ówczesnej realizacji porozumienia florenckiego, Republika Serbska nie uczestniczyła w dobrowolnych działaniach (wizyty, seminaria, warsztaty itp.) organizowanych przez NATO lub w jego krajach członkowskich, które wzięły udział w interwencji, jednak kraje niesprzymierzone – Austria, Szwajcaria i Szwecja – przejęły te zadania. Republika Serbska nie czyniła radykalnych kroków i sytuacja wróciła szybko do normy.

W 1999 r. zakończono zgłoszoną przez Wspólną Prezydencję Bośni i Hercegowiny 15-proc. redukcję sił zbrojnych BiH. Zobowiązała się ona do dokonania następnej 15-proc. redukcji w swych siłach zbrojnych, w tym budżetu, personelu i sprzętu, do końca 2000 r.<sup>35</sup>. Z drugiej strony, wysiłki w

<sup>31</sup> *Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office, Implementation of Article II (Confidence- and Security-building Measures in Bosnia and Herzegovina) and Article IV (Sub-Regional Arms Control), Annex 1-B, Dayton Peace Agreement Accords in 1999*, Stambuł, 1999.

<sup>32</sup> *Sarajevo Summit Declaration of the Heads of State and Government of the participating and facilitating countries of the Stability Pact and the Principals of participating and facilitating International Organizations and Agencies and regional initiatives*, Sarajevo, 30 lipca 1999 r.

<sup>33</sup> W. Boese, *Belgrade suspends implementation of sub-regional arms accord*, „Arms Control Today”, t. 29, nr 3 (kwiecień/maj 1999), s. 43.

<sup>34</sup> „Jane’s Defence Weekly”, vol. 32, nr 17, 27 października 1999 r., s. 5.

<sup>35</sup> Przedstawiciele wszystkich trzech armii wezwali do zakończenia dalszych redukcji w wojskach do czasu, gdy znajdą się miejsca pracy dla zdemobilizowanych żołnierzy. Szczególnie w Republice Serbskiej występował wysoki poziom bezrobocia, w tym wśród młodych ludzi w wieku poborowym.

kierunku rozwinięcia polityki bezpieczeństwa na szczeblu państwowym oraz przekształcenia Stałej Rady w Sprawach Wojskowych (SCMM), ciała koordynującego działalność sił zbrojnych członów BiH, w strukturę obronną przebudowującą te siły, przyniosły niewielki postęp. W maju 2000 r. Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju wezwała SCMM i wszystkich zewnętrznych ofiarodawców do zapewnienia przejrzystości w zewnętrznej pomocy wojskowej dla sił członów BiH. Urząd Wysokiego Przedstawiciela w Bośni i Hercegowinie, odpowiedzialny za implementację cywilnych aspektów porozumienia z Dayton, ponowił ten apel i wspierał wysiłki SCMM w dążeniu do tych celów.

### *Dругie zawieszenie porozumienia florenckiego*

W 2000 r. kontrola zbrojeń nie była priorytetem w regionie bałkańskim. Powodem było to, że wykonywano ją z powodzeniem oraz że uwagę koncentrowały pozamilitarne aspekty porozumienia z Dayton. Polityczna niepewność panująca w etnicznie podzielonej Bośni i Hercegowinie, którą trapiły złe zarządzanie, słaby rząd oraz brak reform gospodarczych, a także międzynarodowo osamotniona FRJ pod przywództwem Slobodana Miloševicia, nadal hamowały kooperatywne kroki w zakresie bezpieczeństwa. W miarę pogarszania się stosunków między reżimem S. Miloševicia a większością uczestników OBWE pojawiały się uchybienia w przestrzeganiu przez FRJ kontroli zbrojeń. Ewidentnie wskutek problemów wewnętrznych oraz faktu niezaproszenia jej na konferencję przeglądową realizacji porozumienia florenckiego 21–23 czerwca 2000 r., FRJ zdecydowała zaprzestać uczestnictwa w SKK po raz drugi. Nastąpiło to po decyzji o wykluczeniu Jugosławii z posiedzenia Rady w sprawie Zaprowadzenia Pokoju 23–24 maja w Brukseli.

U źródła decyzji S. Miloševicia leżała odmowa USA w sprawie zaproszenia FRJ na konferencję z intencją zamanifestowania międzynarodowego ostracyzmu wobec rządu jugosłowiańskiego. Rosja wyraziła ubolewanie z powodu amerykańskiego stanowiska i nie uczestniczyła w spotkaniu brukselskim. W ślady FRJ poszła Republika Serbska, ignorując zaproszenie do udziału w nieformalnym spotkaniu przeglądowym, które zaplanowano na 20 czerwca w miejsce odłożonej konferencji przeglądowej. Pozostałe strony porozumienia florenckiego zadecydowały, że będą dalej wykonywać jego postanowienia, w tym kontynuować nieformalne sesje. W końcu lipca FRJ i Republika Serbska wznowiły uczestnictwo w implementacji, a konferencję przeglądową i niektóre inspekcje przełożono na inne terminy.

Od 31 października do 2 listopada 2000 r. odbyła się w Wiedniu konferencja przeglądowa pod przewodnictwem nowego, demokratycznie wybranego rządu FRJ. Pięcioro stron porozumienia z zadowoleniem powitało jego implementację,

choć skutki wydarzeń minionych miesięcy postęp był umiarkowany. Niezafatowane sprawy obejmowały redukcję nadmiernych wyjątków płynących z porozumienia, dalsze obniżenie wysokich pułapów uzbrojenia ograniczanego porozumieniem oraz wzmocnienie przejrzystości i współpracy w regionie.

Mimo politycznych zawirowań redukcje były kontynuowane: ponad 7 tys. sztuk UOP zostało zniszczonych od 1996 r. Wszystkie strony dotrzymywały ograniczeń na pułapy ciężkiej broni a niektóre strony deklarowały dalsze redukcje. Proces ten był wspierany przez zespoły pochodzące z państw uczestniczących OBWE.

## Stabilizowanie środowiska bezpieczeństwa

Po odejściu S. Miloševicia jesienią 2000 r. FRJ została ponownie przyjęta w listopadzie do OBWE. Po dwóch latach kłopotów z implementacją, sytuacja stabilizowała się systematycznie. Kolejne raporty sporządzane przez Osobistego Przedstawiciela w sprawie realizowania porozumienia florencyjskiego, jak i funkcjonowania porozumienia w sprawie CSBM, kwalifikowały ich funkcjonowanie jako przejrzyste i wykonywane w dobrej wierze. Jakość corocznej wymiany informacji poprawiała się nieprzerwanie. Strony kooperatywnie skupiały się na trudnych kwestiach inspekcji przez BiH oraz zwolnień sprzętu na mocy artykułu III, a także na sprawach dobrowolnej redukcji kwot broni w pięciu kategoriach. Inspekcje przeprowadzano terminowo i profesjonalnie, a na prośbę stron asystenci OBWE z 29 wspierających proces krajów uczestniczyli w charakterze obserwatorów w większości inspekcji. Dzięki tej pomocy i wsparciu strony uzyskały wysoki poziom kompetencji. Na trzeciej konferencji przeglądowej w 2002 r. przyjęte decyzje rozwiązały kwestie dotyczące części zwolnionego z zasad liczenia na mocy artykułu III.

W 2002 r. zakończono też program *Train and Equip* w Bośni i Hercegowinie<sup>36</sup>. Rok później długotrwały spór o inspekcje przez BiH został ostatecznie rozwiązany dzięki przełamaniu politycznie motywowanej obstrukcji ze strony Republiki Serbskiej. W październiku 2003 r. po raz pierwszy BiH przeprowadziła międzynarodową inspekcję w Chorwacji, na czele której stał oficer sił zbrojnych bośniackich Serbów, wraz z dwoma przedstawicielami trzech składowych nacji Federacji Bośni i Hercegowiny. Wiele zrobiono dla zachęcenia stron do zredukowania poziomów uzbrojenia zwolnionego

<sup>36</sup> Przez ponad 7 lat wartość dóbr i usług dostarczonych ogółem wyniosła około pół miliarda dolarów amerykańskich.

z zasad liczenia oraz obniżenia pułapów UOP<sup>37</sup>. Znalezione także rozwiązania dla sprzętu do celów badawczych i rozwojowych, a także nastąpił znaczący postęp w kategorii uzbrojenia znajdującego się na stanie służb bezpieczeństwa wewnętrznego. Wśród innych godnych odnotowania osiągnięć były dalsze redukcje uzbrojenia w procesie restrukturyzacji sił zbrojnych, zgoda na potrzebę aktualizacji porozumienia oraz rozwiązanie kwestii zgłaszania punktów wejścia w trakcie inspekcji.

Na czwartej konferencji przeglądowej w 2003 r. osiągnięto kolejne porozumienie w sprawie redukcji UOP zwolnionego na potrzeby B&R do maksimum 5 proc. w każdej kategorii. Republika Serbska dokonała dalszych redukcji swojego ciężkiego uzbrojenia zadeklarowanego jako wycofany z wyposażenia oraz zniszczyła część BWO należących do sił bezpieczeństwa wewnętrznego. Ogólnie ujmując, implementacja porozumienia florenckiego postępowała sprawnie w systemie inspekcyjnym, wymiany informacji i redukcji.

### *Koniec reżimu CSBM w Bośni i Hercegowinie*

W nowej atmosferze politycznej łatwiej uzgadniano i porządkowano nowe decyzje, w tym demilitaryzację sprzętu w historycznych zbiorach, aktualizowanie lub przyjmowanie nowych protokołów do porozumienia (nowe typy uzbrojenia, wizyty do zakładów produkujących broń, obserwacja z powietrza). Wszystkie decyzje podjęte od 1996 r. przez WKK oraz kolejne konferencje przeglądowe zostały inkorporowane do porozumienia o CSBM. Wzrastała liczba uzgodnionych dobrowolnych środków. Nadal występowały też trudności (np. w sprawie ćwiczeń polowych wspólnego batalionu bośniackiego czy audytu budżetu wojskowego z pomocą międzynarodową)<sup>38</sup>.

Państwa regionu coraz silniej akcentowały swój „europejski wybór” wyrażający się w dążeniu do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO<sup>39</sup>. W kontekście lepszego środowiska bezpieczeństwa 28 września 2004 r. zawieszono

<sup>37</sup> *Annual Report on the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina (Article II, Annex 1-B), and the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV, Annex 1-B, Dayton Peace Accords), 1 Jan.–30 Nov. 2001. Major General Claudio Zappulla (Italian Air Force), Personal Representative of the OSCE CIO, dok. CIO.GAL/71/01, 26 listopada 2001 r.*

<sup>38</sup> *Yearly Report on the Implementation of Articles II and IV, Annex 1-B, Dayton Peace Accords, 2000, 01 January–27 November 2000, Lt. Gen. Carlo Jean (Italian Army, rtd), Personal Representative of the OSCE CIO, 27 listopada 2000 r.*

<sup>39</sup> Wszystkie strony porozumienia uczestniczą w Programie dla Pokoju NATO i krajów partnerskich. Chorwacja stała się członkiem Sojuszu w 2008 r. i mimo tego nadal uczestniczy w reżimie porozumienia florenckiego. Chorwacja ubiegała się o członkostwo w Unii Europejskiej od 2003 r.; w 2013 r. stała się 28. członkiem UE. Bośnia i Serbia zostały wskazane jako potencjalni kandydaci do członkostwa w UE w 2003 r. Czarnogóra aplikowała w 2008 r.

wykonywanie Porozumienia o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie. Nastąpiło to w wyniku powodzenia szeroko zakrojonych reform, w tym reformy sektora bezpieczeństwa w BiH, oraz generalnie wysokiego poziomu zaufania, otwartości i przejrzystości między siłami zbrojnymi członów Bośni i Hercegowiny. Fakt ten nie zamykał drogi stronom do kontynuowania dobrowolnych środków dotychczas włączanych lub związanych z porozumieniem.

## W kierunku emancypacji

Przekazanie stronom odpowiedzialności za implementację porozumienia florenckiego zachodziło w dobrym tempie. W obliczu postępu w tym zakresie Osobisty Przedstawiciel zasugerował dokonanie przeglądu swojej roli oraz zadań swojego urzędu przez ograniczenie ich do funkcji doradczych, zapewnienia wsparcia technicznego dla inspekcji oraz analizy dorocznej wymiany informacji<sup>40</sup>. W 2004 r. przekazywanie „własności” porozumienia florenckiego stronom uznano w zasadzie za osiągnięte, chociaż społeczność międzynarodowa (poprzez Osobistego Przedstawiciela) nadal zapewniała przewodnictwo, doświadczenie i techniczne wsparcie w polepszaniu implementacji<sup>41</sup>.

W 2005 r. kategoria tzw. pojazdów podobnych konstrukcyjnie do bojowych wozów piechoty i transporterów opancerzonych podlegających inspekcji (*look-alikes*) została wprowadzona do POET. Stale zmniejszająca się liczba obiektów inspekcji wynikająca z redukcji i restrukturyzacji sił zbrojnych stron doprowadziła do uzgodnienia stałych kwot dla każdej z nich, bez względu na liczbę tych obiektów.

W styczniu 2006 r. powstała nowa sytuacja dla porozumienia florenckiego w wyniku rozwiązania ministerstw obrony na poziomie dwóch członów stanowiących Bośnię i Hercegowinę oraz przekazaniu ich kompetencji nowo utworzonemu ministerstwu obrony BiH. Wszystkie strony porozumienia – BiH, Chorwacja oraz Serbia i Czarnogóra<sup>42</sup> – uzgodniły, że po zatwierdzeniu i podpisaniu

<sup>40</sup> *Annual Report on the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security Building Measures in Bosnia and Herzegovina (Article II, Annex 1-B) and the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV, Annex 1B, Dayton Peace Accords)*, 1 Jan.–30 Nov. 2002, Major General Claudio Zappulla (Italian Air Force), Personal Representative of the OSCE CIO, dok. CIO.GAL/99/02, 28 listopada 2002.

<sup>41</sup> *Annual Report on the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in BiH (Article II, Annex 1-B Dayton Peace Accords) and the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV, Annex 1-B Dayton Peace Accords)*, 1 Jan.-30 Nov. 2004. Brigadier General Claudio Sampaolo (Italian Army), Personal Representative of the OSCE CIO, dok. CIO.GAL/124/04, 20 grudnia 2004.

<sup>42</sup> W lutym 2003 r. Federalna Republika Jugosławii zmieniła nazwę państwa na Serbia i Czarnogóra.

przez strony sześciu poprawek do porozumienia, od 10 marca 2006 r. BiH będzie reprezentowana jedynie na szczeblu państwowym, jako pojedyncza strona.

W czerwcu 2006 r. Czarnogóra ogłosiła niepodległość w wyniku referendum z maja tego roku. Stała się ona stroną porozumienia 16 stycznia 2007 r. po tym, gdy wszystkie pozostałe strony notyfikowały swoją zgodę. Powołano pojedynczą agencję weryfikacyjną na szczeblu państwowym w BiH. Formalne poprawki do porozumienia dotyczące udziału Czarnogóry jako strony zostały podpisane przez wszystkich uczestników oraz Osobistego Przedstawiciela podczas posiedzenia SKK 14–16 października 2008 r.

W latach 2006–2008 liczba stron porozumienia florenckiego zmieniła się: z oryginalnych pięciu – wprawdzie została zredukowana do 3 (przez zjednoczenie BiH) a następnie wzrosła do 4 (po uzyskaniu niepodległości przez Czarnogórę). W lipcu 2008 r. rządy Czarnogóry i Serbii uzgodniły, że liczbowe limity uzbrojenia obu stron nie przekroczą całkowitych ograniczeń ustalonych dla FRJ.

W 2007 r. OBWE, technicznie „europeizując” reżim florencki, zatwierdziła wykorzystanie sieci łączności Organizacji w implementacji porozumienia z Dayton i poruciła grupie łączności techniczną realizację tej decyzji. W marcu strony uzgodniły rozpoczęcie prac nad aktualizacją porozumienia florenckiego z celem sfinalizowania ich do czasu szóstej konferencji przeglądowej w czerwcu 2008 r. W marcu strony porozumienia florenckiego uzgodniły jego aktualizację.

Według Osobistego Przedstawiciela implementacja porozumienia florenckiego pokazała, że wojskowa stabilność na zachodnich Bałkanach jest „solidna i bezwarunkowa”, a wszystkie cztery strony współpracowały w duchu porozumienia. (Warto zauważyć, że porozumienie florenckie od końca 2007 r. jest jedynym w pełni funkcjonalnym „twardym” układem w zakresie kontroli zbrojeń w Europie). Do 2008 r. strony porozumienia zredukowały bądź poddały konwersji dla celów cywilnych ogółem blisko 9 tys. sztuk, w tym 6,9 tys. systemów artylerii. Przeprowadzono przy tym 600 inspekcji, włączając w to ponad 120 inspekcji redukcyjnych. W rezultacie liczba obiektów inspekcji zmalała z 244 (stan z roku 1997) do 85 w 2008 r.<sup>43</sup>

Obniżenie progów dla ciężkiej broni okazało się możliwe dzięki stale malejącym obawom i groźbom, a także woli redukcji kosztów utrzymywania pokaznych arsenałów broni. W efekcie stany ograniczanego

<sup>43</sup> *Report of the Personal Representative of the Chairman-in-Office for Article IV of the Dayton Peace Accords, Brigadier General C. Periotto*, dok. PC.JOUR/734, 25 września 2008. W 2009 r. strony miały na swoim koncie już 9228 sztuk ciężkiej broni zniszczonej lub poddanej konwersji (621 inspekcji, w tym 130 inspekcji redukcyjnych), zostało przeprowadzonych od 1996 r. W 2010 r. liczba zredukowanej broni urosła do 9721 sztuk, a rok później do 9486 sztuk (648 inspekcji, w tym 129 redukcyjnych).

porozumieniem uzbrojenia wszystkich stron znalazły się poniżej pułapów uzgodnionych we Florencji w 1996 r. (zob. tabela 2) Wszystko to pomogło w tworzeniu nowych, uproszczonych procedur likwidacji UOP. Wybił się także dodatkowy czynnik – moderująca rola ekonomii w polityce militarnej. Znalazło to również oddźwięk w redukcji spotkań SKK z trzech do dwóch rocznie. Strony porozumienia zdecydowały się użyć zintegrowanego systemu notyfikacji sieci łączności OBWE dla wszystkich ich powiadomień od 1 stycznia 2009 r. oraz przyjąć automatyczny system przetwarzania danych do wymiany corocznej informacji, począwszy od 2010 r.

**Tabela 2.** Pułapy, stany uzbrojenia i zwolnienia na mocy art. IV załącznika 1-B porozumienia pokojowego z Dayton z 1995 r. Stan na 30 września 2008 r.

| Strona                      | Czołgi | BWO   | Artyleria | Samoloty | Śmigłowce |
|-----------------------------|--------|-------|-----------|----------|-----------|
| <b>Bośnia i Hercegowina</b> |        |       |           |          |           |
| <i>Pułap</i>                | 410    | 340   | 1 500     | 62       | 21        |
| <i>Stan</i>                 | 325    | 272   | 1 469     | 19       | 7         |
| <i>Zwolnienie</i>           | 7      | 12    | 64        | 0        | 0         |
| <b>Chorwacja</b>            |        |       |           |          |           |
| <i>Pułap</i>                | 410    | 340   | 1 500     | 62       | 21        |
| <i>Stan</i>                 | 258    | 111   | 1 406     | 21       | 7         |
| <i>Zwolnienie</i>           | 39     | 23    | 89        | 5        | 2         |
| <b>Serbia</b>               |        |       |           |          |           |
| <i>Pułap</i>                | 948    | 786   | 3 375     | 143      | 46        |
| <i>Stan</i>                 | 505    | 607   | 2 616     | 85       | 38        |
| <i>Zwolnienie</i>           | 281    | 65    | 396       | 0        | 0         |
| <b>Czarnogóra</b>           |        |       |           |          |           |
| <i>Pułap</i>                | 77     | 64    | 375       | 12       | 7         |
| <i>Stan</i>                 | 0      | 8     | 168       | 12       | 6         |
| <i>Zwolnienie</i>           | 0      | 3     | 202       | 0        | 0         |
| <b>Pułapy ogółem</b>        | 1 845  | 1 530 | 6 750     | 279      | 95        |
| <b>Stany ogółem</b>         | 1 088  | 998   | 5 659     | 137      | 58        |

Źródło: na podstawie SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security. Oksford 2009, s. 450.

Na szóstej konferencji przeglądowej w 2008 r. przyjęto dwa główne postanowienia. Zdecydowano nadal wykonywać porozumienie florenckie



z pomocą Osobistego Przedstawiciela oraz jednocześnie badać sposoby stopniowego umacniania *ownership* tego procesu przez strony w celu uzyskania przez nie pełnej autonomii w tym zakresie (w tym celu Osobisty Przedstawiciel opracował w 2010 r. całościowy plan działania)<sup>44</sup>. Postanowiono także rozważenie adaptowanego traktatu CFE z 1999 r. jako możliwej w długiej perspektywie alternatywy porozumienia florenckiego. Proces ten jednak został zastopowany przez „zamrożenie” reżimu CFE oraz ujemny wpływ konfliktu Gruzji i Rosji na przyszłość CFE.

Porozumienie w sprawie dwufazowego planu „własności” było politycznie ważne. Faza 1 przewidywała przekazanie przez państwa uczestniczące OBWE technicznych funkcji stronom, najlepiej pod koniec 2011 r. Pełną odpowiedzialność za implementację można by było oddać stronom, gdyby sytuacja polityczna na to pozwoliła. W 2009 r. terminarz został zatwierdzony przez Grupę Kontaktową (Francja, Niemcy, Rosja, Włochy, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) oraz przedstawiciela UE. W 2011 r. postęp w rozmowach pozwolił na zredukowanie międzynarodowej pomocy o połowę. Strona bośniacka wprawdzie wyraziła zastrzeżenia, jednak miały one charakter raczej techniczny i finansowy niż merytoryczny.

Po 18 latach praktycznej implementacji porozumienia florenckiego, 4 grudnia 2014 r. Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra i Serbia przejęły całkowitą odpowiedzialność za regionalną stabilność i kontrolę zbrojeń w regionie. Odpowiedni dokument został podpisany przez przedstawicieli wysokiego szczebla tych państw na spotkaniu ministerialnym OBWE w Bazylei. Jednocześnie Stała Rada OBWE zakończyła od 1 stycznia 2015 r. rolę i funkcję Osobistego Przedstawiciela urzędującego przewodniczącego OBWE dla wykonywania artykułu IV załącznika 1-B porozumienia z Dayton. Nie oznacza to całkowitego wycofania się społeczności międzynarodowej z regionu. Współpraca nadal będzie prowadzona przez Centrum Zapobiegania Konfliktów OBWE, tyle że nie jako pomoc, ale wsparcie – podkreślił Osobisty Przedstawiciel, który zakończył misję ogółem sześciu kolejnych osobistych przedstawicieli urzędującego przewodniczącego OBWE na przestrzeni 18 lat. Także Unia Europejska, NATO i Grupa Kontaktowa poparły transfer odpowiedzialności do stron porozumienia.

W latach 1996–2014 ogółem 10 069 sztuk ciężkiego uzbrojenia zostało zniszczonych lub przeznaczonych na cele cywilne, w tym 1414 czołgów, 688 BWO,

<sup>44</sup> *Report to the Permanent Council. Implementation of the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV Annex 1-B, Dayton Peace Accords)*, 8 Sep. 2011, Vienna, Brigadier General C. Periotto, Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office, dok. CIO.GAL/158/11, OSCE+, 23 sierpnia 2011 r.

7754 systemów artylerii, 170 samolotów bojowych oraz 19 śmigłowców uderzeniowych. Nieocenioną pomoc niósł personel OBWE w wykonywaniu intruzyjnej kontroli zbrojeń na obszarze stosowania porozumienia: 1307 asystentów Organizacji uczestniczyło w operacjach terenowych, w tym w 709 inspekcjach, łącznie z 129 inspekcjami redukcji. Łącznie 29 krajów udzieliło różnego typu pomocy stronom porozumienia w działaniach organizacyjno-technicznych, prawnych, rozjemczych, monitorujących, doradczych i innych<sup>45</sup>.

## Zakończenie

Na tle fatalnej kondycji ogólnoeuropejskiej kontroli zbrojeń, eksperyment na zachodnich Bałkanach jest spektakularnym sukcesem. W jego wyniku nastąpił trudny, lecz względnie trwały proces zbliżenia, który istotnie zmniejszył, jeśli nie wyeliminował, widmo eskalacji zbrojnej na masową skalę w regionie.

Ewolucja trudnej sytuacji na Bałkanach, w tym polityczne reformy, budowa państwowości oraz procesy integracyjne w Bośni i Hercegowinie, a także inne cywilne przedsięwzięcia oraz zaangażowanie mocarstw, instytucji i ciał reprezentujących społeczność międzynarodową, miały istotne znaczenie. Równoległe do nich kontrola zbrojeń odegrała zasadniczą rolę w wysiłkach zmierzających do pojednania oraz opanowywania kryzysów wśród byłych walczących stron na Bałkanach, w tym aktorów quasi-państwowych. Kontrola zbrojeń miała instrumentalny charakter w stabilizowaniu płynnej sytuacji wojskowej w „kotle bałkańskim” po długim i krwawym konflikcie. Zaszczepiając stabilność, przejrzystość i wzajemne upewnianie, utorowała ona drogę do zbudowania zintegrowanych struktur wojskowych w Bośni i Hercegowinie. Społeczność międzynarodowa zdołała uniknąć politycznych błędów, jakie często popełniano w przeszłości i jakie są popełniane dzisiaj gdzie indziej, takich jak: ignorowanie lub lekceważenie ostrości sytuacji po-konfliktowej; pozostawienie kształtowania przyszłości regionu mocarstwom i stronom bezpośrednio zainteresowanym; usiłowanie wykorzystywania istniejącej niestabilności do partykularnych celów i interesów albo tolerowanie lub pozwalanie regionalnym aktorom na oszukiwanie społeczności międzynarodowej i krzyżowanie jej wysiłków.

<sup>45</sup> BiH, Croatia, Montenegro and Serbia take ownership of regional arms control, Dayton Agreement Article IV Annex 1/B: Mission accomplished. 4 grudnia 2014. <https://mail.google.com/mail/u/0/?hl=p1&shva=1#inbox/14a154c2995db965> (dostęp: 4 lutego 2015 r.).

Zamiast tego stawiono czoło istniejącym i wyłaniającym się zagrożeniom, wyzwaniom i ryzykom przez szukanie wielostronnego konsensu, współdziałanie, silne polityczne zobowiązania i solidarność oraz konsekwentną perswazję. Wyjątkowe znaczenie miało to, że wszystkie zainteresowane państwa i inni aktorzy mieli interes w normalizacji sytuacji. W efekcie nie pozwolono potencjalnie niebezpiecznemu rozwojowi wypadków wymknąć się spod kontroli a wewnątrzpaństwowe stosunki poddano uważnemu nadzorowi międzynarodowemu.

Uruchomiono szeroki wachlarz podejść i działań, w tym obcą obecność militarną w regionie, konsultowanie i monitorowanie, a także różnorakie formy pomocy dla regionalnych aktorów. Wykorzystano precedensy, takie jak traktat CFE i dokument wiedeński z pewnymi zmianami dla lepszej adaptacji do potrzeb konkretnego środowiska bezpieczeństwa. Wspomniana pomoc dla stron porozumienia, zachęta oraz presja stosowana przez OBWE, NATO i Unię Europejską były nieocenione w konstruowaniu całościowej infrastruktury bezpieczeństwa. Jej elementy obejmowały budowanie bardziej kooperatywnej kultury politycznej między dawnymi wrogami, zwiększanie przejrzystości, stopniowe umacnianie zaufania i innych form kontaktów i współpracy wojskowej oraz zwiększanie przepływu ujednolicanej, pełnej informacji, przestrzegania porozumień i weryfikacji.

Zmiany polityczne na Bałkanach wyrażające się w wyborze „powrotu do Europy” pozwoliły na sukcesywne przełamywanie przeszkód w budowaniu regionalnego ładu wojskowego. Sprzyjające zmiany, w tym zbliżenie bałkańskich aktorów do demokratycznych organizacji euroatlantyckich, zdezaktualizowały potrzebę dalszych i szerszych dążeń w zakresie kontroli zbrojeń i budowy zaufania w byłej Jugosławii. Względna swoboda w zastosowaniu kontroli zbrojeń zdaje się świadczyć o jej potencjalnej adekwatności na innych obszarach dotkniętych polityczno-wojskowymi kłopotami. Jednak należy zachować ostrożność. Dotychczasowy bilans takich wysiłków poza Europą jest mizerny. Stosowanie takich środków na peryferiach Starego Kontynentu nie może być automatyczne. Nie wszystko, co planowano, zostało osiągnięte. Zamrożone konflikty w Mołdawii i w Górskim Karabachu nie poddają się łatwo projektom czerpiącym inspirację z dorobku CFE i regionalnych rozwiązań. Sytuacja po wojnie sierpniowej w 2008 r. w Gruzji stanowi jeszcze większe wyzwanie. Ewidentnie nie wynika to z immanentnego defektu samej kontroli zbrojeń. Przyczyny leżą gdzie indziej: w mocarstwowym grach politycznych i rywalizacji, złej woli, historycznych animozjach oraz rozbieżnych interesach zainteresowanych aktorów – wszystko

to petryfikuje zastoje oraz wybitnie utrudnia rozwiązywanie konfliktów za pomocą instrumentów wojskowo-politycznych.

Problem Ukrainy nie jest przedmiotem niniejszej analizy, wydaje się jednak oczywiste, że ewentualne trwałe uregulowanie polityczno-wojskowe tej kwestii nie będzie mogło obejść się bez komponentu wojskowej stabilności i kontroli, zwłaszcza gdy społeczność międzynarodowa stoi w obliczu eskalujących „twardych” zagrożeń i wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. Dotychczas postęp w tym zakresie był znikomy. Przyszłe euroatlantyckie porozumienie powinno mieć silny, choć nie jedynie, regionalny/lokalny wymiar. Eksperyment zachodniobałkański neutralizuje militarnie źródło napięć i konfliktu w tradycyjnej regionalnej „beczce prochu” oraz daje inspirację i nadzieję na pomyślne rozładowanie polityczno-wojskowego konfliktu na Ukrainie, gdy nadejdzie lepsza koniunktura w dziedzinie bezpieczeństwa.