

# Donata Rossa-Kilian

---

## Morskie środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego - inicjatywy międzynarodowe i polskie

---

Słupskie Studia Historyczne 11, 185-198

---

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**DONATA ROSSA-KILIAN**

AKADEMIA MARYNARKI WOJENNEJ  
GDYNIA

**MORSKIE ŚRODKI BUDOWY ZAUFANIA  
I BEZPIECZEŃSTWA W REGIONIE MORZA BAŁTYCKIEGO  
– INICJATYWY MIĘDZYNARODOWE I POLSKIE**

Region Morza Bałtyckiego, ze względu na swoją specyfikę, już w dobie bipolarnego podziału kontynentu europejskiego był przedmiotem zabiegów związanych z umacnianiem bezpieczeństwa. Tu właśnie, na niespotykaną wcześniej skalę, wykształciły się wojskowe środki budowy zaufania i bezpieczeństwa zawarte w Akcie Końcowym KBWE z 1975 roku. Ich sens polegał na tym, że przyjęto zespół konkretnych, wojskowo-technicznych ustaleń dotyczących: powiadamiania o wielkich manewrach wojskowych, wymiany obserwatorów na manewrach wojskowych, powiadamiania o wielkich ruchach wojsk. Ustalenia te pozwoliły na stworzenie płaszczyzny współpracy na rzecz wzrostu zaufania między państwami Sojuszu Północnoatlantyckiego i Układu Warszawskiego, przełamując dotychczasowe bariery polityczne i psychologiczne.

Z wojskowego punktu widzenia były to środki skromne, lecz odpowiadające ówczesnym stosunkom politycznym między Wschodem a Zachodem. Ich przyjęcie stało się swoistym precedensem w działaniach zmierzających do odprężenia militarnego. Implementowane, zapewniały większą „otwartość” w dziedzinie wojskowej oraz zapobiegały błędnej interpretacji działań militarnych prowadzonych na większą skalę.

Przyjęta w Helsinkach koncepcja bezpieczeństwa europejskiego zakładała ścisły związek między budową wzajemnego zaufania a rozwojem wszechstronnej współpracy w różnych dziedzinach. Przestrzeganie ustalonych norm postępowania, z uwzględnieniem wojskowych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz wzajemnie korzystnego współdziałania potraktowano jako podstawowe zasady, według których postanowiono utrwalić dwublokowy system bezpieczeństwa europejskiego. Wykładnię tego systemu stanowił dekalog norm zawartych w deklaracji dotyczącej zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami<sup>1</sup>. Rozwinięciem tej idei było

---

<sup>1</sup> *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie*. Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały nr 29, Warszawa 1995, s. 9-10.

przyjęte 19 września 1986 roku porozumienie w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz rozbrojenia w Europie. Opublikowano je jako „Dokument konferencji sztokholmskiej”. Zawiera on zapisy stanowiące o tym, że wynegocjowane środki obejmują cały kontynent europejski, a także przyległy obszar morski i przestrzeń powietrzną. Ponadto są wiążące politycznie i uwzględniają formy weryfikacji odpowiadające ich treści. W porównaniu z Aktem Końcowym KBWE w istotny sposób modyfikują postanowienia dotyczące notyfikowania działalności wojskowej, ustalając parametry ilościowe.

„Dokument konferencji sztokholmskiej” wprowadził również zapisy ograniczające działalność wojskową państw oraz zalecenia ograniczenia, w miarę możliwości, przedsięwzięć wojskowych. Zarówno Akt Końcowy KBWE, jak i „Dokument konferencji sztokholmskiej” odegrały istotną rolę w przełamywaniu barier i stereotypów. Przyczyniły się także, w ramach procesu KBWE, do podjęcia w 1986 roku w Wiedniu negocjacji w sprawie dalszego wzmocnienia środków budowy zaufania między Wschodem a Zachodem. Stworzyło to fundament, na którym na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych rozpoczęto rozbudowę, opracowywanie i wdrażanie kolejnych kontynentalnych i regionalnych środków budowy zaufania.

Wydarzenia roku 1989, których symbolem jest „upadek” muru berlińskiego, zmieniły dotychczasowy podział kontynentu europejskiego. Zjednoczenie Republiki Federalnej Niemiec, odzyskanie niepodległości przez Litwę, Łotwę i Estonię, powstanie Obwodu Kaliningradzkiego oraz wycofanie na jego obszar znacznej ilości sił i środków Armii Radzieckiej z terytoriów państw dawnego bloku wschodniego oznaczały zmianę sytuacji polityczno-wojskowej i strategicznej w regionie Morza Bałtyckiego. Stworzyły również potrzebę implementacji dodatkowych, wojskowych środków budowy zaufania, stabilizujących sytuację w Europie. Elementem sprzyjającym ich rozbudowie był postęp w rozpoczętych wcześniej negocjacjach rozbrojeniowych oraz w rozmowach w sprawie wymiany informacji o działalności wojskowej. Pozwoliło to krajom Sojuszu Północnoatlantyckiego i Układu Warszawskiego przejść od polityki konfrontacji i rywalizacji do dialogu i poszukiwania płaszczyzny porozumienia. Efektem podjętych prac było przyjęcie „Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie”, „Porozumienia CFE-1A”, „Traktatu o otwartych przestworzach” oraz „Dokumentu Wiedeńskiego”.

Podstawowym dokumentem, który został wówczas opracowany, jest przyjęty 19 listopada 1990 roku w Paryżu „Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie” (traktat CFE). Określa on bowiem, w obrębie trzech stref stosowania oraz w strefie flankowej, pułapy uzbrojenia w pięciu podstawowych kategoriach sprzętu wojskowego (czołgi, bojowe wozy opancerzone, środki artyleryjskie, samoloty bojowe i śmigłowce bojowe – zob. tab. 1). Mimo że traktat ten był adresowany do wszystkich państw Sojuszu Północnoatlantyckiego i Układu Warszawskiego, we wrześniu 1991 roku spośród piętnastu krajów powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego cztery pozostały poza strefą stosowania (państwa środkowozajatyckie), trzy zaś nie zaaprobowały jego postanowień<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Były to Litwa, Łotwa i Estonia. Przyp. autora.

Tabela 1

Podział uzbrojenia wśród państw Europy Środkowej i regionu Morza Bałtyckiego

Kraj	Liczba żołnierzy (w tys.)	Czołgi bojowe	Bojowe wozy opancerzone	Środki artyleryjskie	Samoloty bojowe	Śmigłowce bojowe
Polska	234	1730	2151	1610	460	130
Białoruś	100	1800	2600	1615	260	80
Rosja	1450	6400	11480	6415	3450	890
Niemcy	345	4166	3446	2705	900	306
Dania	39	146	316	553	106	12
Czechy	93	957	1367	767	230	50
Słowacja	46	478	683	383	115	25
Ukraina	450	4080	5050	4040	1090	330

Źródło: J. Gryz, *Środki budowy zaufania w regionie Morza Bałtyckiego*, Warszawa 1998, s. 23

Efektom prac prowadzonych nad traktatem było przyjęcie w lipcu 1992 roku w Finlandii dodatkowego dokumentu – „Porozumienia CFE-1A”, które określało limity liczbowe sił zbrojnych na obszarze stosowania Traktatu. Dzięki temu, że pułapy liczbowe personelu sił zbrojnych podlegają weryfikacji, możliwa jest kontrola stanów osobowych w poszczególnych armiach. Zarówno traktat, jak i porozumienie, które weszły w życie w 1995 roku, zwiększają bezpieczeństwo państw regionu oraz zapobiegają nadmiernej koncentracji wojsk w Europie Środkowej i jej najbliższym sąsiedztwie. Wpływają także na stan bezpieczeństwa w obszarze Morza Bałtyckiego, mimo że nie obejmują wszystkich państw położonych w tym regionie.

Kolejnym aktem uzupełniającym postanowienia „Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie” oraz „Porozumienia CFE-1A” jest przyjęty w marcu 1992 roku w Helsinkach „Traktat o otwartych przestworzach”<sup>3</sup>. Wszedł on w życie 17 stycznia 1995 roku i jest adresowany do wszystkich państw powstałych po rozpadzie ZSRR, jak również do krajów należących do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Realizacja jego postanowień może przyczynić się do dalszego rozwijania i umacniania pokoju, stabilności i kooperatywnego bezpieczeństwa oraz budowy zaufania<sup>4</sup>. Porozumienie ma na celu uzyskanie informacji o narodowych przedsięwzięciach w dziedzinie wojskowej lub ich weryfikację za pomocą samolotów zwiadowczych i specjalistycznej aparatury obserwacyjnej. Traktat ustalił

<sup>3</sup> Pełny polski tekst traktatu: *Traktat o otwartych przestworzach*, Studia i Materiały MON, nr 21, Warszawa 1995, s. 29-166.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: W. Bogomołow, *Otwarte niebo – nowy wymiar zaufania*, Sprawy Międzynarodowe 1990, nr 4.

„reżim otwartych przestworzy” umożliwiający prowadzenie lotów obserwacyjnych przez państwa-strony nad terytoriami innych państw-stron oraz określił związane z tym prawa i obowiązki. Ściśle określone zostały: liczba lotów, aparatura obserwacyjna, wyznaczanie samolotu, wybór samolotu obserwacyjnego, zasady prowadzenia lotów obserwacyjnych i zmiany planów misji. Określono także zakazy lotów obserwacyjnych, odstępstwa od planów lotów, sytuacje awaryjne oraz nośniki informacji. Dla celów porozumienia i ułatwienia wdrażania postanowień ustalono Komisję Konsultacyjną Otwartych Przestworzy, wyposażoną m.in. w kompetencje rozstrzygnięcia niejasności i różnic w interpretacji tych postanowień.

„Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie”, „Porozumienie CFE-1A” oraz „Traktat o otwartych przestworzach” wypełniły istotną lukę w arsenale wojskowych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego, przyczyniając się tym samym do stabilizacji sytuacji i ugruntowania zachodzących zmian. Nie objęły jednak tych kwestii, które wynikły z dynamicznego rozwoju sytuacji geopolitycznej po roku 1989. Problemy te próbowano rozwiązać w sformułowanym w 1993 roku przez Francję „Pakcie o stabilizacji w Europie”, który w swej pierwotnej wersji zakładał możliwość zmiany granic, zagwarantowania praw mniejszościom narodowym oraz wypracowania wspólnego dokumentu sankcjonującego ustalenia. Osiągnięcie tych celów miała zagwarantować siła gospodarcza Unii Europejskiej, która zakładała „nagradzanie” państw realizujących postanowienia paktu w postaci rozwijania stosunków gospodarczych, politycznych i wojskowych bądź w przypadku odmowy – sankcje gospodarcze i polityczne. Na potrzeby działań z tym związanych zostały utworzone dwa „stoliki” negocjacji – środkowoeuropejski i bałtycki, których zadaniem było przemodelowanie środowiska bezpieczeństwa w tej części kontynentu europejskiego.

Celów tych jednak nie osiągnięto. Powodem była niechęć Federacji Rosyjskiej do wzięcia udziału w prowadzonych pracach oraz postawa państw Unii Europejskiej, które unikały zadrażnień ze Wspólnotą Niepodległych Państw. Nie rozwiązane pozostały kwestie sporne między Rosją, Litwą, Łotwą i Estonią, dotyczące przebiegu granic oraz mniejszości rosyjskiej. Było to dowodem, że wspólnota europejska nie ma koncepcji zagospodarowania bałtyckiej przestrzeni bezpieczeństwa, a jednocześnie nie potrafi rozwiązać istniejących tu problemów. Ostateczną wersję dokumentu przyjęto 20 marca 1995 roku w Paryżu. Zawiera on około 100 umów międzynarodowych podpisanych między dziewięcioma krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z państwami Unii Europejskiej. Umowy te w założeniu tworzą spójną strukturę gwarantującą trwałość całego regionu.

Podczas prac nad „Paktem o stabilności w Europie”, w odpowiedzi między innymi na potrzebę wzmocnienia wojskowych środków budowy zaufania w regionie Morza Bałtyckiego, w dniach 5-6 grudnia 1994 roku w Budapeszcie zostały przyjęte:

- Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa (Budapeszt 03.12.1994 r.);
- Porozumienie w sprawie globalnej wymiany informacji wojskowej (Budapeszt 28.11.1994 r.);

- Decyzja o zasadach nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia (Budapeszt 03.12.1994 r.)<sup>5</sup>.

„Dokument Wiedeński”, którego sygnatariuszami są wszystkie państwa europejskie, zawiera: dokument w sprawie wymiany informacji o planowaniu obronnym, program kontaktów i współpracy wojskowej, nowe parametry określające skalę działalności wojskowej oraz ustalenia w sprawie dodatkowych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa o charakterze regionalnym (oparte na zasadzie dobrowolności). Ponadto porządkuje postanowienia dotyczące trybu przekazywania oraz odpowiedzi na zaproszenia w związku z obserwacją ćwiczeń wojskowych, wizyt w bazach i jednostkach wojskowych, pokazów nowych rodzajów uzbrojenia<sup>6</sup>. Jego uzupełnieniem jest „Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa”, który ustanawia uniwersalne zasady postępowania państw w dziedzinie bezpieczeństwa, nawiązujące do zobowiązań zawartych we wcześniejszych dokumentach. Należą do nich między innymi: niepodzielność bezpieczeństwa, suwerenne prawo wyboru sojuszy oraz wyrzeczenie się użycia lub groźby użycia siły. Kodeks definiuje również rolę i miejsce sił zbrojnych w państwie demokratycznym, dopuszczalne przypadki ich użycia oraz metody sprawowania nad nimi demokratycznej kontroli.

Przyjęta w Budapeszcie 3 grudnia 1994 roku „Decyzja o zasadach nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia” ujednocila zobowiązania państw OBWE w dziedzinie nieprolifracji broni masowego rażenia, technologii specjalnych oraz produkcji o podwójnym przeznaczeniu, wynikające z różnych międzynarodowych porozumień oraz reżimów kontrolnych, których stronami są obecnie tylko niektóre z nich. W czasie spotkania kraje należące do OBWE uzgodniły także, że będą dążyć do powszechnego przestrzegania „Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej”, „Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej i toksycznej oraz ich zniszczeniu”, a także „Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów”<sup>7</sup>.

Widząc konieczność dostosowania wojskowych środków zaufania do wymagań regionu Morza Bałtyckiego, w połowie 1995 roku na Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa w Wiedniu rozpoczęto dyskusje na temat modyfikacji „Dokumentu Wiedeńskiego” z roku 1994. Rezultatem tych rozważań ma być implementacja dodatkowych, wojskowo-politycznych środków zaufania, która obejmie członków Sojuszu Północnoatlantyckiego, kraje aspirujące do członkostwa w NATO, państwa neutralne oraz Federację Rosyjską. Inicjatorem dyskusji była Polska, która przedstawiła własne projekty porozumień. Były to: „Umowa-porozumienie w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa” oraz „Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządami (Rządami) państw akwenu Bałtyku”,

<sup>5</sup> M. Zadrozny, W. Bojanowski, *Najnowsze porozumienia osiągnięte podczas wiedeńskich rokowań rozbrojeniowych*. Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały nr 27, Warszawa 1995, s. 11.

<sup>6</sup> Tamże, s. 14-15.

<sup>7</sup> Tamże, s. 21-22, 35-40.

przygotowane w formie dokumentów gotowych do podpisania przez zainteresowane państwa<sup>8</sup>. Dotyczyły one dwustronnych i regionalnych środków budowy zaufania w dziedzinach wojskowych i pozamilitarnych. W aspekcie wojskowym zakładały<sup>9</sup>:

- ustanowienie dwóch stref stosowania środków – nadmorskiej oraz lądowej;
- przyjęcie odpowiednich uregulowań zapobiegających incydentom na morzu i w przestrzeni powietrznej nad nim;
- pomoc w sytuacjach awarii, katastrof i innych zdarzeń losowych na i nad akwenem Bałtyku;
- wymianę informacji o siłach morskich bazujących w portach Morza Bałtyckiego;
- ustanowienie bezpośredniej łączności między dowództwami sił morskich;
- stałe konsultacje we wszystkich sprawach wynikających z przyjęcia proponowanych przez Polskę rozwiązań.

Podczas spotkania przedstawicieli państw regionu Morza Bałtyckiego 17 października 1995 roku w Warszawie polskie propozycje zostały uzupełnione o stwierdzenia mówiące o tym, że nie stanowią one alternatywy dla istniejących struktur międzynarodowych oraz że są zgodne z zasadami OBWE, a także postanowieniami „Dokumentu Wiedeńskiego”. **Projekty te, choć nie zostały formalnie odrzucone, nie zostały także przyjęte.** Ich istotnym elementem było zaakceptowanie 5 maja 1996 roku w Szwecji katalogu cywilnych środków budowy zaufania, który objął wszystkie polskie propozycje o charakterze niewojskowym. Dzięki temu zainicjowano „proces z Visby”, który sukcesywnie zwiększa katalog cywilnych środków budowy zaufania.

**Fiasko polskiej inicjatywy w sferze wojskowej wynikało przede wszystkim z obaw państw bałtyckich, iż oferowane przez Polskę rozwiązania mogą spowodować uznanie ich przez kraje wspólnoty euroatlantyckiej za gwarancje bezpieczeństwa, na skutek czego stracą one zainteresowanie sytuacją bezpieczeństwa Litwy, Łotwy i Estonii. Nie bez znaczenia było także stanowisko państw skandynawskich, które nie chciały wyróżniać regionu Morza Bałtyckiego jako specyficznego obszaru, wymagającego dodatkowych uregulowań.**

Zanim ostatecznie została zakończona dyskusja nad polskimi propozycjami, w czerwcu 1996 roku z pakietem konkretnych rozwiązań w sprawie wojskowych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego wystąpiła Holandia. Dotyczyły one: obowiązku notyfikacji niezaplanowanej działalności wojskowej, ustanowienia bezpośrednich „gorących linii” między odpowiednimi dowództwami, zmniejszenia liczby określonych rodzajów działalności wojskowej oraz zapewnienia jednakowego dostępu zespołu obserwacyjnego do informacji w czasie wizyty i po jej zakończeniu, a ponadto: stworzenia narodowych lub regionalnych

<sup>8</sup> Propozycja ta została przedstawiona: 18.05.1995 r. podczas I Ministerialnej Sesji Rady Państw Morza Bałtyckiego; 24.05.1995 r. na Forum for Security Cooperation w Wiedniu; 26.05.1995 r. uczestnikom prac „stolika bałtyckiego”, prowadzonych w ramach „Paktu o stabilności w Europie” oraz 31.05.1995 r. krajom Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC), za: J. Gryz, *Środki budowy zaufania w regionie Morza Bałtyckiego*, Warszawa 1998, s. 29.

<sup>9</sup> Tamże, s. 30.

agencji weryfikacyjnych, powstrzymywania się od prowadzenia ćwiczeń wojskowych w bliskim sąsiedztwie wód terytorialnych sąsiedniego państwa, przekazywania informacji na temat sytuacji wyjątkowych na morzu, współpracy w operacjach poszukiwawczo-ratunkowych, ćwiczeniach morskich i operacjach pokojowych, a także przekazania wykazu wszystkich zakładów zbrojeniowych oraz zakładów podwójnego wykorzystania, których produkcja ma zastosowanie w działalności wojskowej<sup>10</sup>.

Po podjęciu dyskusji nad propozycjami polskimi i holenderskimi w gronie państw OBWE zaznaczyła się wyraźna linia podziału wynikająca z podejścia do objęcia środkami budowy zaufania sił morskich. Przeciwnikiem wprowadzania dodatkowych ograniczeń, wykraczających poza przyjęte w grudniu 1994 roku porozumienia w sprawie globalnej wymiany informacji wojskowych (w tym także na temat marynarki wojennej), okazały się Stany Zjednoczone. W ich przypadku swoboda przemieszczania sił morskich jest zasadniczym elementem wzmacniającym obecność wojskową w Europie. Jej brak oznacza ograniczenie elastyczności reagowania w sytuacjach kryzysowych, będącego jednym z warunków wiarygodności Traktatu Waszyngtońskiego<sup>11</sup>.

Ze względu na to we wrześniu 1996 roku Wielka Brytania wystąpiła z propozycją wzmocnienia środków budowy zaufania w regionie Morza Bałtyckiego przez określenie tych obszarów współpracy, które nie są objęte współdziałaniem bądź nie są dostatecznie wykorzystane. W swej propozycji Brytyjczycy wskazali na potrzebę:

- dostosowania „Traktatu o otwartych przestworzach” do wymagań bezpieczeństwa regionalnego;
- rozszerzenia wymiany informacji o siłach znajdujących się w rejonach nadgranicznych (zgodnie z porozumieniami „Dokumentu Wiedeńskiego”);
- objęcia środkami budowy zaufania sił morskich, które zapewniłyby przejrzystość działalności wojskowej na morzu<sup>12</sup>.

W odpowiedzi na brytyjskie postulaty w czerwcu 1997 roku państwa Trójkąta Weimarskiego: Polska, Niemcy i Francja wystąpiły ze wspólnym projektem dokonania zmian w „Dokumencie Wiedeńskim”, polegających na obniżeniu progów notyfikacji, weryfikacji aktywności wojskowej, wprowadzeniu katalogu środków regionalnych, a także nawiązaniu ściślejszego dialogu i współpracy między państwami zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i wojskowej<sup>13</sup>.

Kwestie umacniania wojskowych środków budowy zaufania w regionie Morza Bałtyckiego były omawiane 5 września w Wilnie podczas konferencji poświęconej „Współlistnieniu narodów oraz stosunkom dobrego sąsiedztwa gwarantującym bez-

<sup>10</sup> Tamże, s. 31.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: K. Piątkowski, *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne USA*, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały nr 26, Warszawa 1995; A. Szydłowski, *Europejska polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1996.

<sup>12</sup> Dokument *Confidence and Security Building Measures for the Baltic States* 30.09.1996 (dokument w posiadaniu autora).

<sup>13</sup> A. Halamski, M. Kazana, *Współpraca polityczna i wojskowa w ramach Trójkąta Weimarskiego*, Warszawa 1997, s. 32-35.



pieczeństwo i stabilność w Europie”. Ówczesny premier Rosji Wiktor Czernomyrdin wystąpił z inicjatywą, która zakładała ustanowienie:

- „gorącej linii” między dowództwami wojskowymi w Obwodzie Kalinińskim i w państwach bałtyckich;
- procedur wymiany informacji dotyczących ćwiczeń wojskowych z udziałem obserwatorów oraz wizyt okrętów;
- regionów, w których nie byłyby prowadzone ćwiczenia wojskowe;
- dodatkowych ograniczeń dotyczących ćwiczeń wojskowych, utworzenia specjalnej strefy kontroli zbrojeń oraz wzajemnej strefy kontroli powietrznej państw bałtyckich i obszarów przyległych do Rosji, a także do Polski, Finlandii i innych państw skandynawskich.

Dnia 3 lutego 1998 roku Federacja Rosyjska zgłosiła dodatkowe, szczegółowe propozycje wzmocnienia wojskowych środków budowy zaufania na morzu. Należały do nich:

- uprzednie powiadomianie o określonych rodzajach aktywności wojskowej na lądzie i morzu;
- ustanowienie określonych pułapów dla działalności wojskowej prowadzonej na morzu bądź w strefie przybrzeżnej;
- powiadomianie o ćwiczeniach oraz o koncentracji bądź przerzucie określonej liczby wojsk.

Wychodząc z założenia, iż należy stworzyć kompleksowy system środków budowy zaufania, obejmujący cywilne i wojskowe aspekty działalności międzynarodowej, w marcu 1998 roku Republika Federalna Niemiec wystąpiła z propozycją opracowania komplementarnych środków bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego. Za warunek wstępny uznała brak jakichkolwiek zastrzeżeń co do formy i treści prowadzonych prac, a także odniesień do ewentualnego członkostwa państw bałtyckich w NATO oraz niekwestionowanie fundamentalnych zasad OBWE mówiących o równości krajów, niepodzielności przestrzeni bezpieczeństwa i wolności wyboru sojuszy. W kwestii wojskowych środków budowy zaufania propozycja niemiecka koncentrowała się na:

- ograniczeniu stacjonowania wojsk na wybranych obszarach, w tym wzdłuż granic z Federacją Rosyjską;
- konkretnych zapisach w ramach reżimu kontroli zbrojeń o 40% redukcji wojsk w północno-wschodniej części Rosji;
- ustanowieniu „gorącej linii” między kwaterami wojskowymi w regionie;
- zorganizowaniu seminariów dla żołnierzy pełniących służbę przygraniczną;
- wymianie informacji na temat rozlokowania jednostek przygranicznych;
- zawieraniu umów na temat zapobiegania wypadkom na morzu.

Ponadto – nawiązując do środków budowy zaufania zdefiniowanych w „Dokumencie Wiedeńskim” z 1994 roku – niemiecki projekt zakładał: redukcję progów notyfikacji wymaganych przy prowadzeniu ćwiczeń wojskowych i dodatkowo zwiększenie liczby wizyt i inspekcji wojskowych, zwłaszcza w obszarze przygranicznym.

W tym samym kierunku zmierzał projekt Litwy z końca marca 1998 roku, która proponowała, na zasadzie wzajemności, uprzednie powiadomianie o działalności

wojskowej poniżej określonych w „Dokumencie Wiedeńskim” progów liczby żołnierzy i uzbrojenia, nakładających obowiązek notyfikacji.

Nawiązując do wcześniejszych propozycji, 22 kwietnia 1998 roku na Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa w Wiedniu została przedstawiona fińsko-szwedzka inicjatywa w sprawie budowy kooperatywnego bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego. Jej celem było:

- potwierdzenie zasady niepodzielności europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa oraz zasad samostanowienia państw i swobody wybierania sojuszy;
- umocnienie bezpieczeństwa regionu przez działania w sferze polityczno-wojskowej;
- stworzenie nowych oraz aktywizacja już istniejących form współpracy.

Na podstawie dotychczasowej współpracy wojskowej państw regionu przedstawiono nowe rozwiązania, jakimi są np.: propozycja przekazywania przez przewodniczącego „Grupy Koordynacyjnej” (BALTSEA) informacji o działalności tego gremium do Polityczno-Wojskowego Komitetu Sterującego Euroatlantycką Radą Współpracy (EAPC) oraz dodatkowe, wykraczające poza „Dokument Wiedeński”, niezapowiedziane inspekcje wojskowe na zasadzie wzajemności.

Przytoczone porozumienia wskazują, że państwa bałtyckie, wraz ze Stanami Zjednoczonymi, podjęły intensywne wysiłki w celu zmniejszenia niebezpieczeństwa wybuchu wojny przez redukcję stanu zbrojeń i sił zbrojnych oraz wprowadzanie norm zapewniających przejrzystość intencji działalności wojskowej. Podejmowane zaś środki budowy zaufania są ważnym czynnikiem wpływającym na umocnienie stabilności. Region Morza Bałtyckiego skupia bowiem państwa o silnie zróżnicowanym statusie politycznym i militarnym oraz potencjale gospodarczym, stanowiąc jednocześnie obszar, na którym zderzają się interesy wszystkich głównych państw, co dotychczas uniemożliwiało znalezienie wspólnego modelu bezpieczeństwa.

Państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia) niezmiennie podkreślają, że ich zasadniczym celem jest przystąpienie do NATO. Zacieśnienie współpracy bałtyckiej, rozwijanie kontaktów z Unią Europejską, współdziałanie w ramach OBWE czy współpraca z Rosją stanowią ważne kroki w hierarchii celów polityki zagranicznej tych państw.

Do końca lat 80. XX wieku Polska leżała w centrum globalnych układów równowagi i bezpieczeństwa. Status naszego kraju był wynikiem międzymocarstwowej rywalizacji o strefy wpływów oraz instytucjonalnej struktury bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej. Położenie geograficzne Rzeczypospolitej sprawia, iż na jej obszarze oraz w najbliższym otoczeniu krzyżują się różnorodne interesy poszczególnych państw, instytucji i organizacji międzynarodowych. W związku z tym międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa Polski, zwłaszcza w odniesieniu do obszaru Morza Bałtyckiego, mają charakter przede wszystkim geostrategiczny<sup>14</sup>.

Po upadku bipolarnego podziału świata oraz rozpadzie jednego z jego filarów – Związku Radzieckiego – Polska w sensie geostrategicznym znalazła się pod wpły-

<sup>14</sup> Zob. szerzej: Dokument *Polityka bezpieczeństwa państwa* z 4 stycznia 2000 roku.

wem oddziaływania strefy euroatlantyckiej. Nasz kraj wraz z innymi państwami regionu znalazł się na obszarze między zwartym i bezpiecznym Zachodem a nieprzewidywalnym Wschodem. Ze względu na to Polska leży w strefie obejmującej kilkanaście państw o zróżnicowanym potencjale gospodarczym, rozwoju cywilizacyjnym, terytorium i liczbie ludności.

Mimo że Traktat CFE i porozumienia o CSBMs stworzyły podstawę wojskowej stabilności w skali całego kontynentu, to jednak z bałtyckiej perspektywy stanowią najniższy ogólnoeuropejski wspólny mianownik i słabo uwzględniają problemy państw położonych nad morzem. Z tego względu środki obniżające stan gotowości wojskowej oraz dotyczące rozmieszczania sprzętu i personelu wojskowego wzdłuż granic i wybrzeży morskich (włączając w to specyficzne przypadki, jak na przykład enklawy kaliningradzkiej, ogromnie nasyconej nowoczesnym sprzętem wojskowym) są tradycyjnie przedmiotem zainteresowania państw środkowoeuropejskich podejmujących wysiłki na rzecz przezwyciężenia spuścizny konfrontacji międzyblokowej.

Polska koncentruje się w tej kwestii na wszechstronnym charakterze środków budowy zaufania, obejmujących zarówno militarną, jak i pozamilitarną sferę. Dlatego Polska zaproponowała, aby niewojskowe i wojskowe środki budowy zaufania w odniesieniu do regionu Morza Bałtyckiego były określane jako „środki umacniania zaufania i bezpieczeństwa”, aby podkreślić ich odmiennosć w stosunku do uzgodnionych w ramach całej OBWE środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Tego rodzaju rozumowanie poprowadziło Polskę do zaproponowania jej bałtyckim partnerom dyskusji na temat środków umacniania zaufania i bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego na dwóch płaszczyznach: pozawojskowej na forum Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz wojskowej w ramach OBWE. Polska inicjatywa była rozwijana stopniowo przez kilka lat. Pierwszym krokiem było przedstawienie w 1994 roku w Wiedniu propozycji pt. „Przykładowy model regionalnego porozumienia w sprawie CSBMs”<sup>15</sup>. Propozycja ta, znana jako „model kaliningradzki”, obejmowała siedem różnych dziedzin. Były to:

- wymiana informacji wojskowej (nowością w porównaniu z dotychczasowym dorobkiem OBWE było objęcie tą informacją także sił morskich, stąd skojarzenie z kaliningradzkim rejonem);
- kontakty wojskowe;
- uprzednia notyfikacja niektórych form działalności wojskowej;
- obserwacja działalności wojskowej;
- wymiana harmonogramu działalności wojskowej;
- weryfikacja;
- inspekcja.

Polską intencją było przedstawienie modelu do rozważenia wszystkim państwom OBWE, a konkretnej propozycji regionalnego porozumienia na podstawie tego projektu – Litwie, Łotwie, Białorusi, Rosji, Niemcom i krajom nordyckim w celu roz-

<sup>15</sup> Zob. szerzej: Dokument *Illustrative Regional Confidence and Security Building Measures Complementary to the Vienna Document 1992. Contribution by Poland to Possible Regional Arms Control Negotiations. FSC/CSCE. Doc. 385, Vienna, 22 June, 1994.*

pojęcia rokowań<sup>16</sup>. Projekt ten był dalej ulepszany. Podczas wspomnianego Seminarium OBWE na temat regionalnej kontroli zbrojeń w 1995 roku w Wiedniu Polska przedstawiła nową jego wersję, zatytułowaną „Regionalne środki umacniania zaufania i bezpieczeństwa”<sup>17</sup>. Koncepcja ta obejmowała środki militarne oraz pozamilitarne, zarówno dwustronne, jak i wielostronne oraz specyficzne środki dotyczące sił morskich. Nowy zestaw obejmował tym razem – oprócz rozwiniętych siedmiu wyżej wspomnianych dziedzin – także dwie nowe: mechanizmy zapobiegania incydentom związanym z aktywnością wojskową oraz współpracę w operacjach ratunkowych w przypadkach katastrof naturalnych. Środki morskie do zastosowania na Morzu Bałtyckim, zostały przedstawione na oddzielnej liście, ułożonej według wspomnianych dziewięciu szerszych środków.

**Celem środków morskich było poszerzenie współpracy i zaufania wśród państw przybrzeżnych, a nie nadawanie Morzu Bałtyckiemu specjalnego statusu, który nie jest do zaakceptowania dla większości państw regionu i wielkich mocarstw, z wyjątkiem Rosji. Nie mogą one być zastosowane przez państwa poza regionem i nie są sprzeczne z wolnością żeglugi.**

Założeniem, którym kierowała się Polska, było zarysowanie zespołu środków, które z czasem mogłyby być negocjowane i przyjmowane w miarę pojawiania się woli politycznej partnerów. Wówczas taka propozycja służyć by mogła jako podstawa inicjowania prac i redagowania decyzji.

Polska inicjatywa spotkała się z dużym zainteresowaniem, ale tylko werbalnym poparciem. Dlatego wiosną 1996 roku nasz kraj wznowił wysiłki w kontaktach dwustronnych i na płaszczyźnie wielostronnej w celu promocji swych idei.

W Wiedniu misja Polski przy OBWE zorganizowała serię nieformalnych spotkań na temat współpracy bałtyckiej w dziedzinie militarnych aspektów bezpieczeństwa. Udział w nich wzięły państwa leżące nad Bałtykiem, w tym Rosja, a także Norwegia, USA, Francja i Wielka Brytania. Nieco później do tego grona dołączyły Holandia, zainteresowana ideą morskich środków kontroli zbrojeń oraz Białoruś, szczególnie zainteresowana rozwojem współpracy z państwami Morza Bałtyckiego.

Polska zaproponowała ustanowienie otwartego „okrągłego stolika” w ramach Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa OBWE i rozpoczęcie konkretnych dyskusji. Niektóre kraje uczestniczące w dyskusjach domagały się pozostawienia im więcej czasu na rozważenie wszystkich aspektów takiego rozwiązania – zwłaszcza warunków i zakresu przyszłego porozumienia – zanim spotkania zostaną formalnie zinstytucjonalizowane. Dyskusje ponownie wykazały, że niektóre państwa nordyckie były jeszcze nie przygotowane do podjęcia formalnych działań, a tym bardziej zobowiązań – ze względu na wspomniane już niepokoje wokół możliwości podzielności europejskiego bezpieczeństwa i obawy, że mogą pozostać „sam na sam” z jedynym wielkim mocarstwem w regionie. Oczywiście tzw. czynnik rosyjski pozostawał na uwadze nie tylko tych państw. Pozostawał on także w polu polskiego widzenia, panowało jednak przekonanie, że udział mocarstw zachodnich w „bałtyckim

<sup>16</sup> M. Wągrowka, *Czy OBWE ma przyszłość*, Polska Zbrojna 1999, nr 48, s. 33.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: Dokument REF.FSC/136/95, 7 July, 1995.

stoliku” oraz równoległa i ścisła integracja środków bałtyckich z ogólnoeuropejskim reżimem kontroli zbrojeń może przyczynić się do rozwiązania tego dylematu. Z kolei trzy kraje bałtyckie nie odrzucały idei regionalnych środków jako substytutu ich wejścia do NATO.

W połowie 1996 roku pojawił się consensus, że – biorąc pod uwagę powyższe niepokoje i opinie – należy prowadzić dyskusje w grupie nieformalnej, pod polskim przewodnictwem, na nieformalnej podstawie i z uwzględnieniem następujących sześciu warunków i zasad:

- środki bezpieczeństwa stosowane w regionie Bałtyku będą oparte na zasadzie współdziałania i współpracy;
- dyskusje, zarówno formalne, jak i nieformalne, będą otwarte dla wszystkich zainteresowanych państw OBWE;
- wszystkie środki powinny być ściśle skoordynowane z działalnością OBWE w sferze środków budowy zaufania i bezpieczeństwa;
- jakiegokolwiek decyzje powinny być podejmowane przez państwa realizujące zobowiązania, a następnie powinny być zatwierdzane przez wszystkie państwa OBWE;
- interesy bezpieczeństwa poszczególnych państw uczestniczących w przedsięwzięciu nie powinny być wyszczególniane (chodzi o ustalanie interesów wspólnych);
- środki regionalne powinny uzupełniać procesy i działania, zarówno w ramach, jak i poza OBWE (na przykład ONZ lub Partnerstwo dla Pokoju)<sup>18</sup>.

Jest oczywiste, że niektóre z tych zasad są jednocześnie warunkami. Nasuwa się więc od razu pytanie: czy jest realne w tych warunkach organizowanie rokowań i podejmowanie prób uzyskania znaczących rezultatów? Odpowiedź na nie będzie znana dopiero wówczas, gdy dojdzie do zgody nie tylko na rozpoczęcie negocjacji, ale także na rozpatrzenie konkretnych środków oraz stosowne decyzje. **W każdym razie już teraz widać, że przyszły bałtycki „okrągły stół” będzie koncentrował się raczej na współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa niż na konkretnych środkach wojskowych.**

Przypadek Morza Bałtyckiego pokazuje, że bez wyraźnego i uznanego przywództwa wielkich mocarstw oraz bez nacisku międzynarodowego proces ustanawiania regionalnej kontroli zbrojeń jest niemożliwy do realizacji<sup>19</sup>. Od samego początku potrzebne są inne podejście oraz instrumenty działania, na przykład rozpoczęcie dyskusji od wyzwań i zagrożeń regionalnych oraz ustalenie wspólnych interesów bezpieczeństwa może szybciej prowadzić do konkretnych wniosków.

Procesy rozszerzania NATO i Unii Europejskiej tworzą sytuację, w której Polska ma szansę odegrania ważnej roli w regionie Morza Bałtyckiego, umacniając tym samym swą pozycję międzynarodową. Naturalnym kierunkiem naszego działania jest utrwalenie proatlantyckiej polityki państw bałtyckich, wspieranie ich proza-

<sup>18</sup> J. Nowak, *Regionalna kontrola zbrojeń w Europie (teoria i praktyka)*, Sprawy Międzynarodowe 1997, nr 1, s. 59-60.

<sup>19</sup> Z. Lachowski, *Kontrola zbrojeń po nowemu*, Polska Zbrojna 1999, nr 40, s. 14-15.

chodnich aspiracji oraz udział w rozwoju systemu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Daje to Polsce możliwość łagodzenia napięć i usuwania szkodliwych „linii podziałów” w związku z rozszerzaniem zachodnich struktur bezpieczeństwa i współpracy na wschód.

Z polskiej perspektywy istnieje kilka zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo naszego kraju, które mogą być minimalizowane między innymi dzięki zastosowaniu środków budowy zaufania. Są to:

- nieprzewidywany kompleks mocarstwowy Federacji Rosyjskiej, wyrażający się m.in. w dążeniu do traktowania regionu Morza Bałtyckiego jako strefy swoich interesów bezpieczeństwa;
- ewentualne zmniejszenie zainteresowania Stanów Zjednoczonych regionem Morza Bałtyckiego, co mogłoby doprowadzić do dominacji Federacji Rosyjskiej na tym obszarze;
- niezdecydowana postawa państw Europy Zachodniej w sprawie rozszerzania euroatlantyckich instytucji bezpieczeństwa;
- destabilizacja w jednym z państw regionu bądź lokalny konflikt zbrojny między państwami regionu, który oprócz perspektywy zaangażowania Polski spowodowałby wzrost nieufności do leżących tu krajów<sup>20</sup>.

Geostrategiczne położenie Polski w sytuacji stabilności i pokojowej współpracy międzynarodowej jest jej atutem, natomiast w przypadku wzrostu napięcia w stosunkach międzynarodowych i ewentualnej konfrontacji staje się zdecydowanie niekorzystne. Tranzytowy charakter polskiego terytorium sprawia, że w sytuacji wojny będzie ono teatrem działań zbrojnych. W związku z tym jest sprawą zasadniczą tworzenie nowych płaszczyzn współpracy międzynarodowej, które zminimalizowałyby groźbę wybuchu konfliktu. Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego Polski stosowanie istniejących mechanizmów kontroli zbrojeń oraz ich modyfikacja i dostosowanie do potrzeb regionalnych środków budowy zaufania będzie służyć:

- kontroli potencjału obronnego i działalności wojskowej państw regionu;
- budowie wiarygodnych stosunków politycznych i wojskowych;
- nadzorowi nad przestrzeganiem przyjętych postanowień.

W tym kontekście, dzięki aktywnemu uczestnictwu w procesie modernizacji wojskowych środków budowy zaufania, Polska może osiągnąć dwa cele. Pierwszy to zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania obowiązujących środków budowy bezpieczeństwa oraz zwiększanie skuteczności reżimu kontroli zbrojeń. Drugi to utrzymanie mechanizmów zapobiegających lokalnej koncentracji wojsk, wpływającej na destabilizację kontynentu europejskiego oraz regionu Morza Bałtyckiego.

Umacnianie bezpieczeństwa regionalnego oraz wzrost zaufania przez wielopłaszczyznowe współdziałanie państw na forum OBWE, Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa, jak również implementacja dosto-

<sup>20</sup> Zob. szerzej: R. Kuźniar, *Zagadnienia bezpieczeństwa narodowego w polityce Polski. Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997; R. Kuźniar, *Geostrategiczne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski*, *Sprawy Międzynarodowe*, 1993, nr 3; H. J. Giessmann, *Polityka bezpieczeństwa w Europie Środkowej – założenia, percepcja i implementacja*, *Sprawy Międzynarodowe* 1994, nr 4.

sowanych do współczesnych wymagań wojskowych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa są niezbędnymi działaniami. Pozwolą bowiem wkomponować modernizację „Dokumentu Wiedeńskiego”, „Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie” w proces kształtowania nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Umożliwią również stworzenie nowych, kompleksowych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego.

Należy sprzyjać rozszerzaniu struktur euroatlantyckich w regionie Morza Bałtyckiego, co jest zgodne z polską racją stanu. Członkostwo Polski w NATO spowodowało wzrost oczekiwań ze strony państw bałtyckich wobec naszego kraju. Aktywna polityka Polski w odniesieniu do regionu Morza Bałtyckiego powinna mieć długofalowy charakter oraz przejrzyste cele polityczne.

Wzrasta znaczenie inicjatyw regionalnych realizowanych na podstawie zasady oddolności działania. Należy rozwijać praktyczne formy współpracy bałtyckiej w dziedzinach: ekonomicznej, energetycznej, ekologicznej, społeczno-kulturalnej (tzw. miękkie środki budowy zaufania)<sup>21</sup>. Wzrasta również rola Polski w regionie Morza Bałtyckiego. W centrum zainteresowania polskiej polityki zagranicznej powinna znaleźć się globalna sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa, ze wskazaniem na otwartość procesu rozszerzania NATO oraz stworzenie ram konstruktywnej atmosfery współpracy.

---

<sup>21</sup> S. Michałowski, *Bezpieczeństwo państw bałtyckich. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 1997, s. 12.