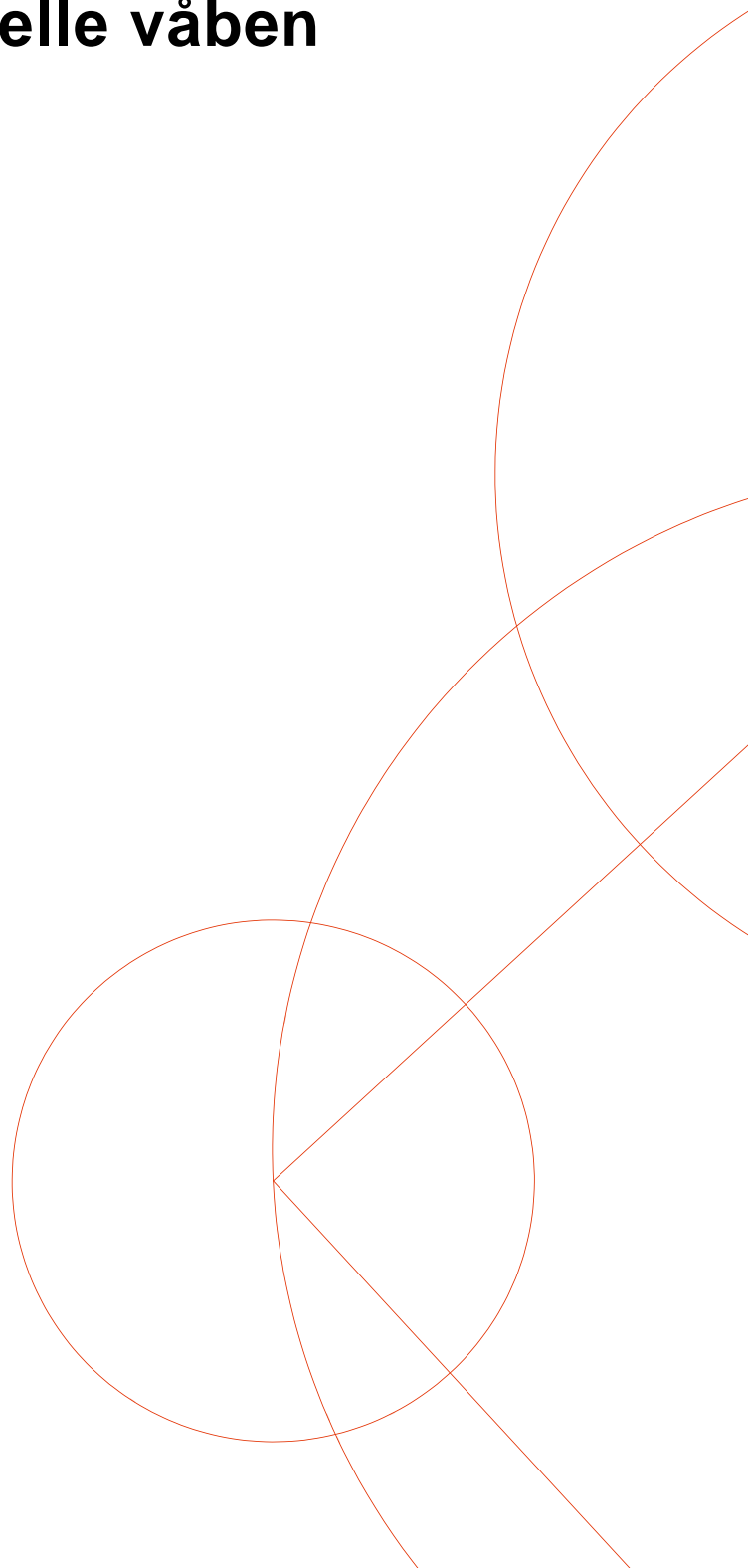




Kontrol af konventionelle våben i Europa

Rune Hoffmann
John Kierulf
Flemming Pradhan-Blach

Februar 2014



Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet. Formålet med rapporten er, at give en historisk karakteristik af CFE-traktaten og afdække den russiske position i forhold til mulige fremskridt i den nuværende fastlåste situation.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi, og centrets arbejde danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner kan således ikke tolkes som udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk>.

Forfattere:

Militæranalytiker, major Rune Hoffmann

Uafhængig nedrustningsforsker John Kierulf, cand.jur.

Militæranalytiker, MA, major Flemming Pradhan-Blach

ISBN: 978-87-7393-722-8

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research service for the Ministry of Defence. Its purpose is to provide a historical review of the initiation and development of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) and suggestions to the possibility that the CFE treaty could be reinvigorated.

Centre for Military Studies is a research-based centre located at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The centre performs research in connection with security and defence policies and military strategies and this research constitutes the foundation for the policy research services that the centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report is an analysis based on research methodology. Its conclusions should therefore not be understood as the reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Defence or any other authority.

Read more about the centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk>.

Authors:

Military Analyst, Major Rune Hoffmann

Independent disarmament researcher, LL.M., John Kierulf

Military Analyst, MA, Major Flemming Pradhan-Blach

ISBN: 978-87-7393-722-8

Abstract

This report begins with a historical review of the initiation and development of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) by NATO and the former Warsaw Pact in 1973. The treaty imposed a ceiling on military equipment: tanks, armoured combat vehicles, heavy artillery pieces, combat aircraft and attack helicopters in Europe. In 1996, after the dissolution of the Warsaw Pact and the Soviet Union, the participating nations agreed to amend the CFE treaty to adapt it to the new geopolitical situation in Europe. However, the amendments were never formally implemented, and in 2007, Russia decided to suspend its participation in the original CFE treaty until all NATO countries had ratified the adapted treaty.

At the time of writing, Russia has still not rescinded its suspension and since 2007 there have been numerous initiatives to revive the CFE treaty in full on the part of various entities. One of these initiatives was taken by three American experts, Anne Witkowsky, Sherman Garnett, and Jeff McCausland, who suggested four options for possible solutions. The four options are compared with the current Russian position and rhetoric, but an interview with a senior Russian general, who possesses practical knowledge of and expertise on the subject, leaves little hope of cutting the Gordian knot of the CFE problem. Finally, the report suggests that there is a slender possibility that the CFE treaty could be reinvigorated on the basis of confidence and security-building measures (CSBMs) and thus create mutual trust among the parties to the CFE treaty and encourage them to work together again.

Dansk resumé

Rapporten indledes med en historisk gennemgang af tilblivelsen og udviklingen af Traktat om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa (CFE), som blev iværksat af NATO og det tidligere Warszawapagten i 1973. Traktaten fastsætter et loft for antallet af kampvogne, pansrede kampkøretøjer, artilleripjecer, kampfly og angrebshelikoptere med udstyr i Europa. Efter opløsningen af Warszawapagten og Sovjetunionen blev deltagerlandene i 1996 enige om at ændre CFE-strukturen. Der blev derfor udformet en tilpasning af traktaten for at imødekomme den ændrede geopolitiske situation i Europa. Ændringen er aldrig formelt trådt i kraft, og i 2007 besluttede Rusland at suspendere landets deltagelse i den oprindelige CFE-traktat, indtil alle NATO-landene havde ratificeret tilpasningsaftalen.

Rusland har i skrivende stund stadig ikke ophævet sin suspension, og siden 2007 har der fra forskellig side været talrige forsøg på at få CFE-traktaten til igen at omfatte alle de oprindelige lande. Et af disse initiativer kommer fra tre amerikanske eksperter, Anne Witkowsky, Sherman Garnett og Jeff McCausland, som har opstillet fire optioner for mulige løsningsforslag. De fire optioner, som opstilles over for den nuværende tilgængelige russiske holdning og retorik samt interview i Rusland med en højtstående general med praktisk ekspertise på området, giver dog ikke meget håb for en løsning af den nærmest gordiske knude, som CFE er havnet i. Rapporten vurderer slutteligt, at der kunne være en mulighed for, i begrænset omfang, at genstarte CFE-regimet ved at bygge videre på sikkerheds- og tillidsskabende foranstaltninger (CSBMs) og derved få skabt en indbyrdes tillid blandt deltagerlandene, så partnerlandene kan samarbejde igen.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	1
2. KONVENTIONELLE VÅBEN	4
2.1 CFE, Traktat om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa	4
2.2 CFE-1A-personelaftale.....	11
2.3 CFE-tilpasningsaftalen	11
2.4 Ruslands suspension af CFE-traktaten	12
2.5 Wien-dokumentet om Tillids- og Sikkerhedsskabende Foranstaltninger	15
2.6 Observationsflyvninger (Open Skies).....	15
3. OPTIONER, RUSLAND OG CFE	17
3.1 Fire optioner	17
3.2 Det russiske syn på CFE i medierne, 2007-2013.....	18
3.3 Sammenstilling og vurdering	21
4. KONKLUSION	25
5. NOTER	27
6. LITTERATURLISTE	29

1. Indledning

Traktat om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa – Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) – har siden tiden omkring den kolde krigs ophør, inden for rammerne af OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe), været et væsentligt instrument til nedrustning, våbenkontrol og stabilisering i Europa og er ofte blevet refereret til som hjørnestenen for europæisk sikkerhed. Traktatens fokus var reduktion og kontrol af parternes tunge og strategisk dimensionerende konventionelle våben. Hovedformålet var således at skabe stabilitet og en højere grad af gensidig tillid gennem reduktion af fem hovedgrupper af våben: kampvogne, pansrede kampkøretøjer, artilleripjecer, kampfly og angrebshelikoptere. Den oprindelige basis for traktaten var den bipolare opdeling i første- og andenverdenslande, der var organiseret under henholdsvis NATO og Warszawapagten (WAPA), der hver havde deres overordnede reduktionsmål for de konventionelle våben. På tidspunktet for undertegningen af traktaten, 19. november 1990, syntes der allerede fra tilblivelsen at være indbygget en fejl i traktatens struktur, idet WAPA blev opløst i begyndelsen af 1991. Fragmenteringen af den ene blok satte således spørgsmålstegn ved fordelingen af delmængder af de numerisk tilladte konventionelle våben i de tidligere WAPA-lande, hvoraf flere af landene endvidere senere tilsluttede sig NATO. På denne baggrund fandt især Rusland behov for at tilpasse strukturen i traktaten til de nye forhold, hvilket førte til, at parterne ved årtusindeskiftet udarbejdede den såkaldte adapterede eller tilpassede traktat. Den tilpassede traktat er dog ikke ratificeret af NATO-landene, hvilket bl.a. begrundes i Ruslands manglende imødekommenelse af en række forudsætningsdannende forpligtelser i forbindelse med tilpasningen af traktaten. I retslig forstand er den oprindelige CFE-traktat således stadig gældende, og den efterleves i praksis af alle partnerlandene – på nær et – idet Rusland ved udgangen af 2007 valgte at suspendere sin deltagelse i CFE. Dog synes der ikke at være juridisk grundlag for denne suspension, når dette forhold sammenholdes med international traktatret og CFE-traktatens opbygning. Hvorvidt en CFE-partner kan suspendere sin deltagelse eller ej, kan naturligvis diskuteres – men faktum er, at Rusland ikke længere deltager i inspektionsregimet. Denne de facto-tilstand rejser således flere spørgsmål med relevans for hele traktatområdet og traktatparterne. De mest umiddelbare spørgsmål er, om CFE mister sin betydning uden russisk deltagelse, eller om CFE overhovedet er relevant i nutiden. Forudsættes det, at svaret er ja på disse to spørgsmål, er det helt indlysende at spørge om, hvad der skal til, for at Rusland genindtræder i regimet.

Da Danmark er en deltagerstat i CFE, har Forsvarsministeriet ønsket en rapport med henblik på kompetenceudvikling inden for konventionel våbenkontrol som en del af den forskningsbaserede myndighedsbetjening, som Center for Militære Studier (CMS) udfører. Med hensyn til intentionen i opdraget til dette arbejde har centret anset det for rapportens formål både at indføre læseren i grundlaget og at pege på udviklingsområder for CFE i forhold til den nuværende stilstand. Dermed vil rapporten være todelt. Første del er en historisk karakteristik af CFE i tilknytning til OSCE-arkitekturen, der har til hensigt at indføre udenforstående i problematikken. Dernæst vil rapporten tage udgangspunkt i en forudsætning om, at der er et generelt ønske om at videreføre CFE ud fra en eller anden version af det oprindelige traktatregime eller i det mindste om at komme ud af det nuværende dødvande. Perspektiverne for en videreførelse af regimet vil i sagens natur kunne differentieres i forhold til både de forskellige partnerlandes positioner og organisationen, der forvalter regimet. Med andre ord vil der være et anseeligt antal perspektiver. Dette leder frem til rapportens anden forudsætning, nemlig at CFE-regimet de facto fungerer mellem samtlige partnerlande – på nær Rusland. Dermed anses den væsentligste delmængde for fremskridt for at være en identifikation af Ruslands position for derigennem at kunne konkludere om eventuelle udviklingsmuligheder eller fravær af samme. Anden del af rapporten vil derfor indeholde en afdækning af Ruslands position i forhold til forskellige scenarier for fremskridt inden for OSCE-arkitekturen.

Første del af rapporten baserer sig primært på de skriftlige kilder, der er grundlaget for den danske tilslutning til (ratifikation af) CFE-traktaten. Da en af rapportens forfattere¹ endvidere var den ene af Udenrigsministeriets to jurister i den danske forhandlingsdelegation i forbindelse med tilblivelsen af traktaten i Wien og samtidig er forfatter til en netop udgivet bog om nedrustning af bl.a. konventionelle våben, indeholder rapporten førstehåndsuplysninger om baggrunden for regimets videre udvikling frem til tidspunktet for den nuværende fastlåste situation. Rapportens anden del baserer sig primært på en diskursiv inddragelse af det officielle Ruslands synspunkter i russiske medier og et interview gennemført af CMS i Moskva med en russisk militærekspert – en tidligere højtstående russisk rådgiver inden for feltet. Som analyseramme for denne empiri anvendes en amerikansk ekspertrapport fra 2010, der anviser fire løsningsmuligheder for at løse problemet med stilstanden i CFE-regimet. Derved tilbyder rapporten her en aktuel undersøgelse af Ruslands position i forhold til en række af USA's og NATO's handlemuligheder.

Disse handlemuligheder synes dog at være forbundet med store problemer og vil derfor kræve en høj grad af risikovillighed fra de allierede, idet Rusland ikke synes at have viljen til at bevæge sig først. Indrømmelserne fra NATO, der kunne skabe en grad af fremdrift, synes at være forbundet med større gennemsigtighed på områder uden for de konventionelle våben i CFE-traktaten, tilkendegivelser fra de baltiske lande om tilslutning til traktatregimet og en adressering af flankeproblematikken i traktaten. På den anden side synes fremskridt imidlertid også at fordrer russiske indrømmelser med hensyn til Ruslands tilstedeværelse i Moldova og Georgien, hvilket dog netop er et emne, som Rusland ikke ønsker at forhandle. Med andre ord er effekten af eventuelle tiltag fra NATO's side forbundet med stor usikkerhed, når det gælder den russiske respons og imødekommenhed. Dermed vurderer rapporten heller ikke, at den nærmest gordiske knude vil blive løst i nær fremtid.

Rapportens forfattere vil afslutningsvis takke de ressourcepersoner i både Danmark, Østrig og Rusland, der har bidraget med værdifuld viden til projektet. Endvidere skal der rettes en tak til fagfællebedømmeren for vigtige og relevante bemærkninger. Dog skal det understreges, at rapportens perspektiver, analyser, argumentation og konklusion alene er forfatterens ansvar.

2. Konventionelle våben

Konventionelle våben er alle slags våben, der ikke er masseødelæggelsesvåben. Inden for de konventionelle våben skelner man mellem tunge konventionelle våben, håndvåben og lette våben. Tunge konventionelle våben omfatter kampvogne, pansrede kampkøretøjer, artilleripjecer (kanoner, haubitsere, morterer og raketkastere med en kaliber på mere end 100 mm), kampfly og kamphelikoptere.

Generelt har der været mindre offentlig opmærksomhed omkring og fokus på konventionelle våben end omkring masseødelæggelsesvåben. Dette kan synes paradoksalt, på baggrund af at der ikke har været anvendt atomvåben i mere end 68 år, og kun i enkeltstående tilfælde i løbet af de senere årtier er blevet anvendt biologiske og/eller kemiske våben. Konventionelle våben er de mest udbredte våben, som stort set alle stater er i besiddelse af, og også de mest anvendte. Dette kapitel vil således beskæftige sig med de tunge konventionelle våben, der er omfattet af traktatregimet under OSCE, og med arkitekturen, der danner baggrund for dette regime.

2.1 CFE, Traktat om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa

Ved Anden Verdenskrigs afslutning i maj 1945 havde de allierede sejrherre store tropestyrker og beholdninger af konventionelle våben og materiel på det europæiske kontinent. Oprustningen og koncentrationen af væbnede styrker og våben i Europa fortsatte kort efter afslutningen af verdenskrigen og i løbet af den kolde krig. Først i begyndelsen af 1970'erne blev de spændte sikkerhedsrelationer mellem de to militære blokke – NATO og Warszawapagten (WAPA) – noget forbedret. Dette gav mulighed for, at der kunne indledes forhandlinger om begrænsninger af konventionelle våben i Europa.

Den 30. oktober 1973 blev de første forhandlinger indledt i Wien – de såkaldte Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR)-forhandlinger om gensidige og afbalancerede styrkereduktioner. Formålet med forhandlingerne var i første omgang at reducere og kontrollere de konventionelle våben og militære styrker i Centraleuropa, dvs. i det daværende Vesttyskland, Nederlandene, Belgien og Luxembourg på NATO-siden og i det daværende Østtyskland, Tjekkoslaviet og Polen på WAPA-siden. Som følge af deres stationerede styrker i Centraleuropa deltog USA, Storbritannien, Canada og Sovjetunionen også i forhandlingerne. Frankrig afviste af principielle grunde at deltage i forhandlingerne, idet man

var modstander af blok-til-blok-tilgangen og af regional våbenkontrol i Europa. Danmark havde sammen med Grækenland, Italien, Norge, Tyrkiet, Bulgarien, Rumænien og Ungarn en særlig status som ”indirekte” deltagere i forhandlingerne. I perioden 1975-1979 omfattede forhandlingerne også spørgsmålet om reduktioner af atomvåbnene og deres fremføringsmidler. Selvom MBFR-forhandlingerne varede i 15½ år, førte de ikke til noget konkret resultat i form af en aftale om reduktioner af de konventionelle styrker og våben. Hovedårsagen hertil var uenighed om, hvorvidt der skulle foretages lige store, symmetriske reduktioner af de militære styrker på begge sider, eller om der skulle ske større (asymmetriske) reduktioner i landene i WAPA. Sidstnævnte alternativ var NATO’s forhandlingsudspil, som var begrundet i de talmæssigt langt større konventionelle styrker (især landstyrker og kampvogne) i WAPA-landene, som fra vestlig side ønskedes reduceret til samme niveau som i NATO-landene. Der var også grundlæggende uenighed om opgørelsesmetoden for antallet af personel og materiel i de væbnede styrker i WAPA-området og om verifikationen af overholdelsen af en eventuel aftale. USA’s politiske motivation til at deltage i MBFR-forhandlingerne var – ud over at opnå afspænding og begrænsning af den militære konfrontation i Europa gennem våbenkontrol – især ønsket om at reducere de amerikanske styrker, der var stationeret i Vesteuropa. Sovjetunionen så MBFR-forhandlingerne som en mulighed for at få bekræftet grænserne i Europa efter Anden Verdenskrig og samtidig få reduceret den amerikanske militære tilstedeværelse i Europa. De seneste forhandlingsforslag blev fremsat i 1985. MBFR-forhandlingerne sluttede formelt den 2. februar 1989.

Trods det manglende resultat af MBFR-forhandlingerne var disse forhandlinger et væsentligt udgangspunkt og grundlag for nye forhandlinger om konventionelle væbnede styrker i Europa. Baggrunden for, at disse nye forhandlinger blev indledt, var en tale af generalsekretær Mikhail Gorbatsjov, som blev holdt i Berlin den 18. april 1986. I talen foreslog Sovjetunionens leder, at der skulle indgås en aftale om reduktioner af alle land- og flystyrker, som tilhørte de europæiske lande og de amerikanske og canadiske stationerede styrker i Europa. Det geografiske område for reduktionerne skulle omfatte hele det europæiske kontinent fra Atlanterhavet til Uralbjergene. Intentionen om at tage nye skridt med henblik på konventionel nedrustning og våbenkontrol blev bekræftet fra NATO’s side i erklæringer fra Det Nordatlantiske Råds møde i Halifax den 30. maj 1986, fra NATO-udenrigsministermødet i Bruxelles den 11. december 1986 og fra NATO-mødet i Reykjavík

den 12. juni 1987. WAPA-landene bekræftede kollektivt Gorbatsjovs forslag i en erklæring ("Budapest-appellen") af 11. juni 1986.

På denne baggrund blev der i februar 1987 indledt uformelle drøftelser mellem de daværende 16 NATO-lande på den ene side og de daværende 7 WAPA-lande på den anden side om "Mandat for forhandlinger om konventionelle væbnede styrker i Europa", som blev underskrevet i Wien den 10. januar 1989. Hovedelementerne i mandatet for forhandlingerne var følgende:

- Deltagerne i forhandlingerne skulle være samtlige 23 medlemslande i de to militære alliancer – NATO og WAPA.
- Forhandlingerne skulle finde sted inden for rammerne af CSCE-processen.
- Formålet med forhandlingerne skulle være at styrke stabiliteten og sikkerheden i Europa gennem tilvejebringelse af en stabil og sikker balance på lavere niveauer mellem deltagernes konventionelle væbnede styrker, dvs. konventionelle våbensystemer og udstyr.
- Uligheder, der var skadelige for stabiliteten og sikkerheden, skulle fjernes.
- Evnen til at iværksætte overraskelsesangreb og til at indlede offensive operationer i stor målestok skulle fjernes.
- Anvendelsesområdet for aftalen skulle være alle deltagernes landterritorier på det europæiske kontinent fra Atlanterhavet til Ural (ATTU-området). For Sovjetunionens vedkommende skulle anvendelsesområdet omfatte hele det sovjetiske territorium vest for Ural-floden og Det Kaspiske Hav.
- Forhandlingerne skulle ikke omfatte atomvåben, kemiske våben eller flådestyrker.
- Overholdelsen af aftalen skulle verificeres, bl.a. gennem ret til inspektioner på stedet og udveksling af tilstrækkeligt detaljerede informationer om våbenbeholdningerne.
- Aftalen skulle være folkeretligt bindende.
- Mødestedet for forhandlingerne skulle være Wien.
- Alle beslutninger i forhandlingerne skulle ifølge bilaget til mandatet træffes ved konsensus, dvs. ved enstemmighed.

Forhandlingerne om CFE-traktaten blev indledt i Wien den 9. marts 1989. Forhandlingerne fandt sted i en tid med store politiske omvæltninger af historisk betydning og med nye sikkerhedspolitiske udfordringer i Europa: Berlinmurens fald den 9. november 1989 og genforeningen af Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tyske Demokratiske Republik

(DDR) den 3. oktober 1990. For CFE-forhandlingerne medførte indlemmelsen af DDR i Forbundsrepublikken, at den tidligere østtyske CFE-delegation måtte udvandre fra forhandlingslokalet og ophøre som forhandlingsdeltager. CFE kom derfor til oprindeligt kun at omfatte 22 medlemsstater – alle de daværende 16 NATO-lande: Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Grækenland, Island, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyrkiet, Tyskland og USA og de seks WAPA-lande: Bulgarien, Polen, Rumænien, Sovjetunionen, Tjekkoslaviet og Ungarn.

Efter kun et år og otte måneders forhandlinger lykkedes det at opnå enighed om Traktat om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa ("Treaty on Conventional Armed Forces in Europe" – CFE), som blev undertegnet i Paris den 19. november 1990 umiddelbart forud for topmødet mellem stats- og regeringscheferne for CSCE-landene (Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa³). I de sidste uger forud for undertegnelsen af traktaten var forhandlingsdelegationerne under et kraftigt politisk pres for at opnå enighed og et stærkt tidspres, idet traktaten skulle være færdigforhandlet og oversat til de seks officielle CSCE-sprog til undertegnelsen ved CSCE-topmødet. Under de sidste fire ugers intensive forhandlinger, som fandt sted uafbrudt med heldags- og aftenmøder – også i weekenderne – blev de sidste udestående spørgsmål og uenigheder først afklaret, tre dage inden undertegnelsen skulle finde sted. CFE-traktaten trådte midlertidigt i kraft den 17. juli og endeligt i kraft den 9. november 1992. Danmark ratificerede traktaten den 30. december 1991, jf. Bekendtgørelse nr. 27 af 9. marts 1995⁴.

NATO-landenes oprindelige oplæg til CFE-forhandlingerne indeholdt kun forslag om reduktioner og begrænsninger af kampvogne, pansrede mandskabsvogne og artilleri. Begrundelsen for, at forslaget kun omfattede de tre nævnte jordbaserede våbenkategorier, var, at disse våbensystemer er afgørende for at kunne indlede overraskelsesangreb og større offensive operationer på landjorden og dermed erobre og fastholde territorier. NATO-landenes forslag sigtede mod at reducere hver af de to alliancers beholdninger af de pågældende våbenkategorier til niveauer, der lå 10-15 procent under NATO-landenes daværende beholdninger i Europa. WAPA-landenes første oplæg omfattede – foruden de tre nævnte kategorier – forslag om lofter for antallet af personel og flystyrker.

CFE-traktaten og dens tilhørende protokoller var den første af sin art og med det mest omfattende regelsæt, der findes for nedrustning og kontrol af tunge konventionelle våben.

Traktaten består af 12 indledende paragraffer i præambelen, 23 artikler og 8 tilhørende protokoller med 2 bilag. Der er endvidere knyttet 8 erklæringer til CFE⁵.

Ifølge traktaten måtte der inden for dens anvendelsesområde, dvs. de 22 deltagerstaters samlede landterritorier i Europa fra Atlanterhavet til Uralbjergene⁶, højst befinde sig følgende samlede beholdninger af traktatbegrænset materiel ("Treaty Limited Equipment – TLE") inden for hver af de to grupper af deltagerstater:

- 20.000 kampvogne
- 30.000 pansrede kampkøretøjer
- 20.000 artilleripjecer
- 6.800 kampfly
- 2.000 angrebshelikoptere.

De våbenkategorier og våbentyper, som CFE begrænsede, opregnes i traktatens protokol om eksisterende typer af konventionelle våben og konventionelt udstyr. CFE fastsatte endvidere lofter for de samlede materielbeholdninger, der måtte være i aktive enheder, og dermed også for, hvor meget materiel der skulle opbevares i depot. Inden for de samlede gruppe-lofter kunne deltagerstaterne i hver gruppe selv bestemme, hvordan de ville fordele gruppens samlede beholdninger mellem sig i maksimalt tilladte, nationale beholdninger til de enkelte medlemslande i gruppen. Traktaten indeholdt regionale underlofter for, hvor meget materiel inden for de første tre våbenkategorier der måtte være placeret inden for hver af de fire zoner, som traktatens anvendelsesområde var inddelt i. Formålet med inddelingen i de fire zoner var at forhindre koncentrationer af materiel, især i Centraleuropa og i den europæiske del af Sovjetunionen, og sikre en regional balance i styrkeforholdet. Zonerne var koncentriske cirkler, dvs. cirkler uden om hinanden og med samme centrum. Loftet var lavest i den inderste zone og højest i den yderste zone. Systemet med underlofter i zoneinddelingen gjorde det muligt at flytte materiel indefra og udad, men ikke den modsatte vej ind mod centrum. For at forhindre for store koncentrationer af materiel i yderzonen var der dog fastsat visse begrænsninger for, hvor store mængder materiel der kunne flyttes til flankeområderne (Norge og Tyrkiet for NATO's vedkommende).

De fastsatte lofter var højere end NATO-landenes dengang aktuelle beholdninger, bortset fra lofterne for kampvogne og visse kampkøretøjer. NATO-landene blev ved CFE forpligtet til at reducere deres samlede beholdning af kampvogne med ca. 3.600 stk. Set fra vestlig side

havde CFE stor betydning, idet traktaten forpligtede Sovjetunionen og de central- og østeuropæiske lande til at foretage store reduktioner inden for samtlige våbenkategorier (bortset fra angrebshelikoptere), i alt ca. 37.000 stk. materiel. De beholdninger, der overskred de numeriske begrænsninger i lofterne, skulle reduceres i løbet af en reduktionsperiode på højst 40 måneder, regnet fra traktatens ikrafttrædelse. Reduktionsperioden udløb i november 1995. Reduktionerne skulle som hovedregel gennemføres ved destruktion af materiellet eller ved fjernelse (tilbagetrækning) fra anvendelsesområdet. Gennem traktatens særdeles omfattende verifikationsbestemmelser blev det muligt ved inspektioner på de øvrige deltagerstaters territorier at kontrollere, at reduktionerne af det overskydende materiel rent faktisk blev gennemført, og at de numeriske begrænsninger for materielbeholdningerne også i fremtiden blev overholdt. Der er blevet gennemført ca. 5.500 CFE-inspektioner.

Traktatens protokol om inspektioner gav dog ikke mulighed for at foretage et ubegrænset antal inspektionsbesøg. Hver deltagerstat fik tildelt et bestemt antal aktive og passive kvoter for, hvor mange inspektioner den pågældende stat havde ret til at foretage, og hvor mange inspektionsbesøg den var forpligtet til at modtage⁷. Grundlaget for de første inspektioner var en informationsudveksling, som fandt sted dagen før undertegnelsen af CFE. Hver deltagerstat udleverede oplysninger om størrelsen af sine materielbeholdninger inden for hver våbenkategori og med angivelse af den aktuelle geografiske placering af materiellet. Oplysningerne skulle ajourføres pr. 15. december hvert år efter traktatens ikrafttrædelse. Informationsudvekslingen omfattede også oplysninger om flytninger af materiel inden for anvendelsesområdet og om ændringer i antallet af styrker og materiel. CFE gav derved mulighed for gennemskuelse og forudsigelighed omkring militære forhold i de øvrige deltagerstater. Dette var i sig selv tillids- og sikkerhedsskabende. Ved Traktaten blev der oprettet en Fælles Konsultationsgruppe ("Joint Consultative Group – JCG"), hvor deltagerstaterne kunne behandle spørgsmål vedrørende traktatens gennemførelse og overholdelse, afklare eventuelle fortolkningsspørgsmål samt ajourføre listen over de våbentyper, der var omfattet af traktaten. Hvert femte år skulle deltagerstaterne mødes til en gennemgangskonference for at foretage en gennemgang af traktatens virkemåde.

Den militære betydning af CFE-traktaten blev allerede i begyndelsen af 1990'erne noget formindsket som følge af Sovjetunionens tilbagetrækning i 1990 af sine styrker fra Tjekkoslaviet og Ungarn, Tysklands genforening den 3. oktober 1990 og WAPA's opløsning den 1. juli 1991. Den efterfølgende demokratisering i de central- og østeuropæiske lande bidrog også hertil. Med opløsningen af Unionen af Socialistiske Sovjetrepublikker den

31. december 1991 blev antallet af stater i den østlige landegruppe forøget med følgende otte efterfølgerstater: Armenien, Aserbajdsjan, Hviderusland, Georgien, Kasakhstan, Moldova, Rusland og Ukraine, jf. aftalerne herom i Tashkent-dokumentet af 15. maj 1992 og Oslo-dokumentet af 5. juni 1992. Efter Tjekkoslovaekiets deling i Tjekkiet og Slovakiet i januar 1993 blev den østlige landegruppe udvidet til 14 deltagerstater. Estlands, Letlands og Litauens territorier blev ved en erklæring i JCG i oktober 1991 undtaget fra traktatens anvendelsesområde, og de baltiske materiellofter overført til Kaliningrad-området.

Til trods for den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa som følge af ovennævnte begivenheder fik CFE alligevel stor betydning for nedrustningen af de konventionelle våben i Europa og dermed for styrkelsen og den fortsatte sikring af stabiliteten og sikkerheden i Europa. Traktaten fjernede den tidligere store sovjetiske overvægt af konventionelle styrker i Europa og etablerede en styrkemæssig ligevægt på et lavere niveau mellem de to militære alliancers konventionelle styrker i Europa. I perioden 1990-1995 reducerede CFE-deltagerstaterne deres samlede beholdninger med ca. 69.000 konventionelle våben, heraf 26.100 kampvogne, 23.300 pansrede kampkøretøjer, 16.700 artilleripjecer, 2.600 angrebshelikoptere og 300 kampfly. Siden 1995 er beholdningerne blevet reduceret med yderligere ca. 3.000 konventionelle våben. CFE's våbenkontrolregime fjernede evnen til at indlede både overraskelsesangreb og større offensive operationer. Risikoen for en militær konflikt i Europa med konventionelle våben blev derved væsentligt reduceret. CFE blev desuden forudsætningen for yderligere nedrustningstiltag, også på andre områder end det konventionelle. Det er muligt, at der – også uden CFE-traktaten – alligevel ville være blevet gennemført store reduktioner af de konventionelle styrker i Europa. Dette er faktisk sket i flere af deltagerstaterne, der unilateralt har reduceret deres konventionelle styrker til niveauer, der ligger under deres lofter i henhold til CFE og fordelingen af reduktionerne inden for deres respektive gruppe af deltagerstater. Men CFE fremmede nedrustningsprocessen og sikrede våbenkontrollen og nedrustningen gennem informationsudvekslingerne og inspektionerne. Derved fik hver enkelt deltagerstat en hidtil ikkeeksisterende viden om og indsigt i de øvrige deltagerstateres beholdninger og placeringer af deres konventionelle styrker. CFE sikrede endvidere, at gennemførelsen af reduktionerne og af destruktionsen af store mængder konventionelt udstyr blev verificeret gennem inspektionerne og dermed gjort uigenkaldelig.

2.2 CFE-1A-personelaftale

Lofter for personel indgik i CFE-forhandlingerne, men da der ikke kunne opnås enighed om lofternes størrelse, kom CFE-traktaten ikke til at indeholde bestemmelser om reduktioner og kontrol af personelstyrkerne. Traktaten indeholdt dog en artikel om, at deltagerstaterne efter undertegnelsen af traktaten skulle fortsætte forhandlinger med henblik på at begrænse personelstyrken. Forhandlingerne om personelreduktioner og lofter for militært personel blev genoptaget i november 1990 i de såkaldte CFE-1A-forhandlinger. Aftalen ("Slutakten fra forhandlingen om konventionelle væbnede styrkers personel i Europa – Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe") om personelreduktioner (kaldet CFE-1A) blev underskrevet ved OSCE-topmødet i Helsingfors den 10. juli 1992 og fik virkning fra den 9. november 1992 (samtidig med CFE-traktatens endelige ikrafttrædelse). Aftalen er ikke folkeretligt bindende, men kun politisk bindende. Ifølge aftalen etableres nationale lofter for de landbaserede militære personelstyrker i hver af deltagerstaterne. Interne sikkerhedsstyrker, personel i kortvarig (højst syv dage) transitpassage og styrker under FN-kommando er undtaget fra personellofterne. I aftalen er Ruslands personelloft fastsat til 1.450.000 mand. Personelloftet for USA's stationerede styrker er 250.000. Danmarks personelloft er 39.000 mand. Aftalen indeholder bestemmelser om årlig informationsudveksling, notifikationer om ændringer (forøgelser med mere end 35.000 mand fra reservestyrker) i personelstyrkerne og om verifikation.

2.3 CFE-tilpasningsaftalen

Med WAPA's og Sovjetunionens opløsning, ophøret af den kolde krig og NATO's udvidelse blev det klart, at den grundlæggende struktur i CFE-traktatens gruppelofte og zoneinddeling, som byggede på de tidligere modsætninger mellem de to militære blokke, var utidssvarende og ikke længere gav mening. Inspektioner inden for hver gruppes inspektionskvoter kunne heller ikke gennemføres som fastlagt i traktaten i den ændrede politiske og geografiske situation, især med hensyn til Sovjetunionens efterfølgerstater. På den første CFE-gennemgangskonference, som blev holdt i maj 1996, erkendte deltagerstaterne, at tiden var inde til en revision og ajourføring af CFE. JCG besluttede derfor, at der var behov for at tilpasse CFE til den nye sikkerhedspolitiske situation i Europa, og en ny forhandlingsproces om en tilpasning af CFE-traktaten blev indledt i januar 1997.

Aftalen om tilpasning af CFE-traktaten ("Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe") blev undertegnet af stats- og regeringscheferne for

de 30 CFE-deltagerstater i forbindelse med OSCE-topmødet i Istanbul den 19. november 1999. I tilknytning til tilpasningsaftalen blev der undertegnet en såkaldt Slutakt fra Deltagerstaternes Konference ("Final Act of the Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe"). Tilpasningsaftalen skal erstatte CFE-traktaten. Ved tilpasningsaftalens ikrafttrædelse skal CFE-traktaten kun gælde i sin ændrede udgave. Aftalens vigtigste ændring af CFE-traktaten er afskaffelsen af de tidligere gruppelofter og zoneinddelingen, som erstattes af nationale lofter og territoriale lofter for hver enkelt deltagerstats maksimalt tilladte beholdninger af traktatbegrænset materiel i CFE-traktatens fem kategorier af konventionelle våben. De territoriale lofter gælder kun for deltagerstater med territorier inden for anvendelsesområdet, dvs. ikke for USA og Canada. Indtil videre er det kun Rusland, Hviderusland, Kasakhstan og Ukraine, der har ratificeret den tilpassede CFE-traktat, som derfor endnu ikke er trådt i kraft. Ikrafttrædelsen forudsætter, at samtlige deltagerstater har ratificeret tilpasningsaftalen.

Ved den samtidigt undertegnede slutakt justeres de nationale lofter for TLE i Polen, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn. Slutakten indeholdt endvidere følgende to betingelser (de såkaldte "Istanbul-forpligtelser") stillet af NATO-landene for deres ratifikation af tilpasningsaftalen, som Rusland i den politisk bindende slutakt gav tilsagn om at ville opfylde: Rusland skulle nedbringe antallet af sine styrker i CFE-traktatens flankeområder til de tilladte lofter. Endvidere skulle Rusland inden udgangen af 2001 trække sine styrker og sit materiel ud af Moldova og inden 31. december 2000 reducere sine styrker i Georgien til nærmere fastsatte, lavere lofter for kampvogne, pansrede kampkøretøjer og artillerisystemer. Da Rusland endnu ikke har opfyldt sine Istanbul-forpligtelser fuldt ud vedrørende tilbagetrækningerne fra Moldova og reduktionerne i Georgien, har NATO-landene afvist at ratificere den tilpassede CFE-traktat. NATO stiller fortsat som betingelse for ratifikation, at Rusland trækker alle sine militære styrker ud af Moldova, herunder store mængder ammunition og udstyr, og reducerer de russiske styrker i Georgien.

2.4 Ruslands suspension af CFE-traktaten

Da CFE-tilpasningsaftalen endnu ikke er trådt i kraft, følger det af traktatretten, at den oprindelige CFE-traktat fortsat er gældende – i hvert fald formelt. Dette fremgår indirekte af Konvention af 23. maj 1969 om Traktatretten, jf. Bekendtgørelse nr. 34 af 29. april 1980. CFE-traktatens fortsatte gyldighed og anvendelse er imidlertid bragt i fare, på grund af at Rusland i en erklæring af 14. juli 2007 ensidigt suspenderede sin gennemførelse og overholdelse af CFE-traktaten med virkning fra 150 dage senere (dvs. fra den 12. december

2007). Suspensionen blev allerede varslet i en tale af Vladimir Putin i det russiske parlament den 26. april samme år, hvor den russiske præsident bebudede et moratorium for Ruslands deltagelse i CFE og dermed landets opfyldelse af sine forpligtelser i henhold til CFE, indtil alle NATO-landene havde ratificeret CFE-tilpasningsaftalen og var begyndt at gennemføre aftalen. I erklæringen meddelte Rusland, at man ikke ville deltage i CFE-traktatens informationsudveksling, notifikationer eller inspektioner. Endvidere blev det meddelt, at Rusland ikke ville være bundet af traktatens begrænsninger. Putins dekret om iværksættelse af Ruslands moratorium fra CFE-traktaten fra den 12. december blev enstemmigt vedtaget i Dumaen den 7. november. Under behandlingen i Dumaen blev det gentaget, at Istanbul-forpligtelserne ikke var relevante for eller havde nogen sammenhæng med CFE-tilpasningsaftalens ratifikation. Det blev dog også fremhævet, at Rusland ønsker at fortsætte dialogen om CFE-regimets fremtid, og at Rusland kan genindtræde i CFE, så snart alle de russiske krav er blevet opfyldt. Hovedkravene fra russisk side er vestlig ratifikation af tilpasningsaftalen, amerikanske indrømmelser vedrørende missilforsvarsplanerne og ophævelse af begrænsningerne for de russiske styrker i flankeområderne (bl.a. det sydlige i Nordkaukasus). Siden december 2007 har Rusland ikke udvekslet oplysninger om antal, placeringer og flytninger af sine konventionelle våben og udstyr. Rusland har heller ikke tilladt inspektionsbesøg på russisk territorium i henhold til CFE. Rusland begrundede sin suspension af CFE med, at NATO-landene ikke havde ratificeret CFE og havde gjort deres ratifikation betinget af russiske tilbagetrækninger fra Moldova (fra udbryderrepublikken Transnistrien) og styrkereduktioner i Georgien. Efter russisk opfattelse er tilbagetrækningerne et bilateralt anliggende mellem de berørte stater. Beslutningen om Ruslands suspension af CFE var især begrundet i Ruslands modstand imod de amerikanske planer om at opstille missilforsvarsanlæg i Polen og Tjekkiet og de – efter russisk opfattelse – ændrede sikkerhedspolitiske realiteter i Europa, herunder optagelsen af de baltiske lande i NATO. Rusland kræver i øvrigt også, at Estland, Letland og Litauen bliver deltagere i CFE og dermed får pålagt lofter for nationale og territoriale våbenbeholdninger. Dette åbner den tilpassede CFE-traktat – i modsætning til den oprindelige traktat – mulighed for. Putin har ved flere lejligheder talt om, at der er behov for en ny europæisk sikkerhedsarkitektur. Indholdet heraf er dog ikke blevet nærmere præciseret.

NATO-landene har forsøgt at løse problemerne omkring Ruslands suspension ved at fremlægge en såkaldt ”parallel handlingsplan” om parternes gensidige og samtidige forpligtelser til at fremme tilslutningen til den tilpassede CFE-traktat. Handlingsplanen går ud

på, at NATO-landene skal indlede deres ratifikationsproces, i takt med at Rusland opfylder sine Istanbul-forpligtelser om tilbagetrækning/reduktion af de russiske styrker og det russiske materiel, herunder store mængder ammunition, fra henholdsvis Moldova og Georgien. Krisen i Georgien i august 2008 satte en stopper for forhandlingerne, og de russiske styrker er endnu ikke blevet trukket ud af/reduceret i de to lande. Selvom forhandlingerne er blevet genoptaget, er der endnu ikke opnået nævneværdige resultater.

Folkeretligt må den russiske suspension af CFE-traktaten betragtes som traktatstridig. CFE indeholder ingen bestemmelser om deltagerstaternes ret til at suspendere deres deltagelse i traktatens virke. En deltagerstat kan kun træde tilbage fra traktaten, dvs. opsiges sin deltagelse i traktaten og derved melde sig ud af traktatsamarbejdet. Dette fremgår af CFE-traktatens artikel 19, stk. 2, som giver hver deltagerstat ret til ”under udøvelse af sin nationale suverænitet (...) at træde tilbage fra denne Traktat, såfremt denne deltagerstat finder, at ekstraordinære begivenheder, som vedrører denne Traktats genstand, har bragt dens vitale interesser i fare”. Alle de øvrige deltagerstater skal underrettes om dette mindst 150 dage forud for den påtænkte tilbagetræden. Ifølge den samme artikels stk. 3 har en deltagerstat endvidere ret til tilbagetræden, hvis en anden deltagerstat forøger sine beholdninger af traktatbegrænset materiel i et sådant omfang, at de udgør en åbenbar trussel imod styrkebalancen inden for anvendelsesområdet. Den russiske suspension af CFE er derfor en ulovlig annullering af traktaten. Suspensionen er i øvrigt også en overtrædelse af artikel 18 i Traktatretskonventionen af 1969, hvorefter en stat, der har undertegnet en traktat, ”er forpligtet til at afholde sig fra handlinger, der ville berøve traktaten dens formål og hensigt”. Ifølge konventionens artikel 60 er en deltagerstat i en traktat kun berettiget til at bringe traktaten til ophør eller suspendere den helt eller delvist, i tilfælde af at en anden deltagerstat har begået et brud på traktaten. Dette har Rusland ikke fremført som argument for sin suspension af CFE-traktaten. Retten til – i visse tilfælde – at bringe en traktat til ophør, træde tilbage fra eller suspendere en traktat, i tilfælde af at der er indtruffet fundamentale ændringer af de omstændigheder, der forelå ved traktatens indgåelse, er fastlagt i Traktatretskonventionens artikel 62.

Forhandlingerne om striden vedrørende det fremtidige CFE-regime gik i stå i midten af 2011. NATO-landene stillede derfor deres ratifikationsprocesser midlertidigt i bero. Parternes forhandlingspositioner synes fortsat at være fastlåst. På den baggrund ophørte USA i november 2011 med at opfylde visse af sine CFE-forpligtelser over for Rusland. De øvrige NATO-lande, som er deltagere i CFE, samt Georgien og Moldova har gjort det samme. Der

er dermed en reel risiko for, at CFE-traktaten vil ophøre med at have virkning – i hvert fald i forhold til Rusland. Dette rejser uundgåeligt spørgsmålet om, hvorvidt CFE vil kunne overleve uden Ruslands deltagelse. Dette må ifølge USA's udenrigsministerium betragtes som usikkert. Udviklingen giver anledning til bekymring over, om Rusland i højere grad vil basere sit fremtidige forsvar på taktiske atomvåben. Et eventuelt bortfald vil også kunne føre til fornyet oprustning af de konventionelle styrker i Europa. Et mere permanent bortfald af CFE vil svække den europæiske sikkerhedsarkitektur og tilliden mellem Vesten og Rusland. Fra vestlig side betragtes CFE-traktaten fortsat som en hjørnesteen i Europas sikkerhed.

2.5 Wien-dokumentet om Tillids- og Sikkerhedsskabende Foranstaltninger

Wien-dokumentet indeholder en række tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger ("Confidence- and Security-Building Measures – CSBM") vedrørende militære aktiviteter, bl.a. om årlige udvekslinger af oplysninger om militære styrker og udstyr, om notifikationer af militære øvelser af en vis størrelse og om gensidige inspektions- og evalueringsbesøg. Formålet hermed er at fremme åbenhed og gennemskuelighed mellem deltagerstaterne og derved forøge tilliden og den militære stabilitet i det europæiske område. Wien-dokumentet, som er politisk bindende, blev oprindeligt undertegnet af OSCE's (daværende) 35 medlemslande i 1990. I dag er Wien-dokumentet undertegnet af 56 OSCE-medlemslande. Aftalen er en videreudvikling af principperne i Helsingfors-slutakten fra 1975 og Stockholm-dokumentet fra 1986. Dokumentet er blevet ændret og udvidet flere gange i løbet af 1990'erne og er senest blevet opdateret i 2011 (dok. FSC.DOC/1/11 af 30. november 2011). Wien-dokumentets gennemførelse drøftes i OSCE's Forum for Sikkerhedssamarbejde (FSC), der mødes i Wien hver uge, og på årlige gennemgangsmøder.

2.6 Observationsflyvninger (Open Skies)

Initiativet til et internationalt regime for gensidige luftobservationer blev oprindeligt fremsat af præsident Dwight D. Eisenhower i juli 1955, men afvist af Sovjetunionen. I maj 1989 foreslog præsident George Bush, at der som en tillidsskabende foranstaltning mellem øst og vest blev etableret et såkaldt "Open Skies"-regime. Forslaget gik ud på, at deltagerstaterne skulle tillade overflyvninger af deres territorier med henblik på at foretage gensidige observationsflyvninger med ubevæbnede fly, som var udstyret med kameraer og andre sensorer. Den første forhandlingsrunde mellem de 23 NATO- og WAPA-lande om Open Skies-regimet blev indledt i Ottawa den 12. februar 1990. Efter yderligere forhandlingsrunder

blev der opnået enighed om Traktat om Observationsflyvninger (Open Skies), som blev undertegnet af NATO-landene og ni østeuropæiske lande, deriblandt Rusland, ved åbningen af CSCE-opfølgningssmødet i Helsingfors den 24. marts 1992. Open Skies trådte først i kraft den 1. januar 2002, efter at Rusland og Hviderusland havde tiltrådt i sommeren 2001. Traktaten havde dog allerede inden ikrafttrædelsen været anvendt foreløbigt. Danmark ratificerede Open Skies-traktaten den 21. januar 1993, jf. Bekendtgørelse nr. 19 af 22. juni 2009. Traktaten har i dag 34 deltagerstater.

Open Skies-traktaten giver deltagerstaterne ret til gensidige luftobservationer, dvs. ret til at overflyve, observere og fotografere militære aktiviteter, udstyr og installationer på hinandens territorier. Ingen områder er undtaget fra overflyvning. Hver deltagerstat er forpligtet til at acceptere et vist antal årlige overflyvninger (passive overflyvningskvoter), afhængigt af landets størrelse. Der er også fastsat kvoter for deltagerstaternes egne, aktive overflyvninger af de andre deltagerstaters territorier. Formålet med traktaten er at fremme åbenhed og tillid mellem deltagerstaterne og verificere deres overholdelse af våbenkontrollaftalerne. Open Skies supplerer således de nationale tekniske verifikationsmidler (satellitter) i indsamlingen af militære data. Traktatens anvendelsesområde er alle deltagerstaternes territorier mellem Vancouver og Vladivostok. Danmark er således forpligtet af traktaten til at acceptere overflyvninger af hele kongeriget, inklusive Grønland og Færøerne. Der er blevet gennemført mere end 800 overflyvninger i henhold til Open Skies-regimet. Danmark har bl.a. gennemført en Open Skies-overflyvning af Rusland (i 2009) og er blevet overfløjet af et russisk Open Skies-fly. Ifølge traktaten er der oprettet en Open Skies-konsultationskommission (OSCC i Wien) til behandling af spørgsmål vedrørende overholdelsen af traktaten.

DEL II:

3. Optioner, Rusland og CFE

I forlængelse af CFE-traktatens fastlåste situation har der været talrige initiativer for at genoplive regimet – både fra politisk hold og fra tænketanke etc. Et væsentligt bidrag til denne debat er udarbejdet af tre amerikanske eksperter, Anne Witkowsky, Sherman Garnett og Jeff McCausland, i deres såkaldte redningsplan for CFE fra 2010⁸, hvor de opstiller fire forskellige optioner for det politiske niveau i Washington og allierede i NATO. Disse fire optioner fremstilles hver især med henholdsvis fremgangsmåder, fordele og ulemper og/eller styrker og svagheder – hvilket i sig selv giver en ganske anvendelig præskriptiv strategisk vejledning for hvert scenarie. På samme måde kan optionerne danne grundlag for en umiddelbart tilgængelig analyseramme for rapportens anden del, idet optionernes aktualitet kan diskuteres, når de i stedet for deres oprindelige udspring i vestlig, primært amerikansk, optik anskues ud fra den russiske diskurs. Derved vil der i et vist omfang udkrystalliseres en russisk position i forhold til hver af de optioner, der synes åbenbare for NATO-landene, hvilket samtidig vil antyde validiteten af disse optioner. Grundlaget for den russiske position vil primært være officielle russiske udtalelser i medier og et interview med en russisk ekspert, Yevgeny P. Buzhinsky⁹, der antages at være eksponent for en kondenseret aktuel russisk militær position – og sekundært andre analyser af den russiske position. Rapportens anden del vil således falde i tre hovedafsnit: en kort gennemgang af de fire optioner, en analyse af russisk positionering i medierne og endelig en opsummering af hver option i forhold til den russiske optik – efterfulgt af en konklusion.

3.1 Fire optioner

Nedenstående destillat er en kort indføring i Witkowsky, Garnett og McCauslands fire bud på scenariebaserede løsningsmuligheder for så vidt angår en strategisk håndtering af krisetilstanden i CFE-regimet:¹⁰

Option 1 ("Hold kursen med yderligere tilskyndelser"): Dette scenarie tilsiger, at NATO forfølger sporet med den "parallelle handlingsplan", med henblik på at få Rusland til at fortsætte implementeringen af CFE-traktaten for herefter at påbegynde en overgang til den tilpassede traktat. Motivationen for Rusland vil i denne model være en imødekommelse fra de allierede i form af en politisk tilkendegivelse af lavere territoriale og nationale lofter for TLE inden for egne territorier. Endvidere skal de baltiske lande tilkendegive deres fremtidige

territoriale og nationale lofter for TLE. Begge disse tilkendegivelser skal i givet fald få juridisk bindende effekt ved ratifikationen af den tilpassede traktat.

Option 2 ("Hold kursen, men giv mulighed for ændringer i den tilpassede traktat"): Option 2 er en variant af option 1 med fastholdelse af den "parallelle handlingsplan", men med to væsentlige forudsætninger: 1) at de allierede adresserer russernes bekymringer vedrørende flankeproblematikken, og 2) at russerne tager initiativ til seriøse forhandlinger for så vidt angår Moldova og Georgien.

Option 3 ("Påbegynd en midlertidig anvendelse af den tilpassede traktat, men med betingelser"): Denne mulighed baserer sig på, at NATO indleder en midlertidig efterlevelse af den tilpassede traktat i en periode på eksempelvis 6-18 måneder – med henblik på at Rusland genoptager implementeringen af CFE-traktaten. Endvidere indeholder scenariet visse forventninger om russiske modbydelser såsom påbegyndelse af en afklaring i forhold til Georgien og genoptagelse af forhandlinger vedrørende "peacekeepers" i Moldova, samt at Rusland bevæger sig i retning af en implementering af den tilpassede traktat. En anden og større modbydelse kunne være en aftale med Moldova og Georgien, der strækker sig ud over den midlertidige efterlevelse på 6-18 måneder af den tilpassede traktat.

Option 4 ("Afstå fra at fortsætte implementeringen af den adapterede traktat, og forsøg en "blød landing" for afslutning af CFE-regimet"): Detaljerne i dette scenarie er ikke analyseret med hensyn til det juridiske område, men ideen er at signalere til russerne, at der ikke længere synes at være perspektiver i en fortsættelse af den parallelle handlingsplan eller andre forhandlede løsninger. Hvis ikke Rusland viser interesse i at genoptage implementeringen af den eksisterende traktat og i at finde en løsning på problematikken i Moldova og Georgien, vil traktaten med tiden miste sin betydning. Scenariet ser dog en mulighed for at forsøge at fastholde lofterne for så vidt angår TLE, hvilket i givet fald vil fastholde et minimum af forudsigelighed – set i relation til eventuelle fremtidige forhandlinger.

3.2 Det russiske syn på CFE i medierne, 2007-2013

Da russerne i 2007 suspendede deres engagement i CFE, havde de flere begrundelser, som er nævnt tidligere i rapporten. Dette afsnit vil klarlægge, om russernes måde at anskue situationen på har ændret sig, og hvilke begrundelser der for tiden benyttes fra russisk side for ikke at genindtræde i CFE-regimet eller indgå en ny aftale på området.

Der lå som nævnt flere begrundelser bag den russiske beslutning om suspensionen af landets deltagelse i CFE-regimet¹¹. Siden 2007 har russerne fastholdt deres argumenter for suspensionen af CFE-traktaten og har kun i ringe grad åbnet mulighed for forhandlinger, idet Rusland ikke synes at ville afvige eller give nogen indrømmelser i forhold til deres argumentation.

Den russiske argumentation spænder som nævnt vidt, men siden 2007 er der bl.a. blevet fremført følgende argumenter:

- Fjerne restriktioner på våben på Ruslands flanker i den nordlige og sydlige del af Ruslands europæiske del.¹²
- Den oprindelige CFE-traktat ses som diskriminerende og forældet, da den ikke afspejler, hvordan verden ser ud nu efter opløsningen af østblokken, hvilket Buzhinsky også argumenterer for i interviewet med CMS.¹³
- Rusland er bekymret over NATO's udvidelse mod øst og manglen på nye alliancemedlemmers ratifikation af CFE-aftalen i dens tilpassede form.¹⁴
- Rusland forlanger gennemsigtighed i NATO's østlige udvidelse, herunder typer og omfang af NATO-materiel i de nye medlemslande samt mulige militære mål for konventionelle og nukleare styrker.¹⁵
- Placeringen af det amerikanske Patriot-luftforsvarssystem i Polen er også blevet nævnt som en årsag Ruslands til opretholdelse af suspensionen af aftalen, og deployeringen af luftforsvarssystemer vil kun komplicere forhandlingerne mellem Rusland og Europa.¹⁶

Både gennemsigtighed og nye våbensystemer som Patriot er emner, som Buzhinsky ikke nævner direkte, men han henviser til, at der i dag er andre former for våben, som man burde fokusere på, end dem, som CFE begrænser. Derudover synes de øvrige argumenter ovenfor også at være analoge med det, Buzhinsky nævner i CMS' interview med ham. Og det er tydeligt, at der er sammenhæng mellem det, der officielt meldes ud fra Rusland, og Buzhinskys oplysninger og udsagn.

Rusland synes dog gerne at ville ud af det dødvande, der for tiden eksisterer omkring CFE, selvom russerne ikke mener, at dødvandet skyldes dem selv, men derimod anser det som et problem, der er opstået på grund af NATO. Et problem, der måske ramte sit foreløbige lavpunkt i 2011.

I 2011 meddelte USA, at landet ikke længere ville udveksle informationer med Rusland om konventionelle våben og styrker¹⁷, hvilket må siges at udvide kløften mellem Rusland og NATO yderligere. Ifølge US State Departments talskvinde i 2011, Victoria Nuland, vil USA genoptage implementeringen af aftalen fuldt ud, når Rusland også genoptager den.¹⁸

Rusland meddelte dog i 2012, at landet er klar til at opstarte reelle forhandlinger om en ny aftale på det konventionelle våbenområde i Europa, hvis vesten ikke sammenkæder sådanne forhandlinger til politiske emner. Rusland ønsker kun fokus på våbenkontrol og ikke på politiske problemer. Hvis dette respekteres, er der gode muligheder for at gennemføre grundige diskussioner om, hvilken form for kontrol der er behov for.¹⁹

Rusland fastslog i 2013 atter, at den originale CFE-traktat ikke har nogen chance i fremtiden. CFE var en aftale, der blev underskrevet, da der eksisterede to blokke, NATO og WAPA.²⁰ Dette blev også fastslået under et møde i OSCE i 2013, hvor russerne endnu engang beskrev den problematik, de ser, nemlig at aftalen er forældet, da kun NATO eksisterer nu, og at den nuværende aftale er i NATO's favør.²¹

Rusland har således siden 2007 ikke ændret holdning i sin retorik i forhold til CFE og fastholder argumenterne for sin suspension af CFE, nemlig de europæiske landes og NATO's aftalebrud og politiske krav, som Rusland ikke mener har nogen sammenhæng med CFE. Derudover er én af de vigtigste problemstillinger de missilforsvarssystemer, der opstilles i Europa. Rusland er stærkt imod dette og ser det som en svækkelse af sit nukleare forsvar. Netop denne problemstilling er der særlig fokus på, og denne svækkelse er også et af de væsentligste emner, som nævnes i rapporter fra Rusland.²²

I den russiske optik er der således en lang række problemområder, der kan diskuteres mellem Rusland og de øvrige OSCE-lande, herunder måske især USA og de øvrige NATO-lande. Man kan ligeledes diskutere, om Ruslands suspension har nogen militær betydning for NATO og NATO's medlemslande. Umiddelbart kunne man indvende, at man ikke længere har det præcise kendskab til de militære forhold i Rusland, som CFE skulle medvirke til at kontrollere og regulere. Men på den anden side må man også se realiteterne i øjnene og erkende, at CFE i højere grad er et system, der tidligere var med til at kontrollere omfanget af de militære styrker i Europa, og som skulle forhindre, at der ikke kunne udføres overraskelsesangreb med konventionelle styrker fra begge sider, hvilket jo i dag er opfyldt. Dette er også i tråd med US State Departments vurdering af den stilstand, der eksisterer i CFE²³, og som også Steven Pifer fra The Brookings Institution for nylig har argumenteret

for.²⁴ Han nævner bl.a., at stabilisering i Europa i et vist omfang kan imødeses gennem samarbejdet i CSBM og Open Skies, idet disse regimer vil skabe en højere grad af gennemsigtighed og tillid. Dette argument fremfører Buzhinsky også i nogen grad i interviewet, hvor han udvider det til også at omfatte bl.a. flådestyrker. Hvorom alting er, synes det forhold, at Rusland fremstår stejlt, og at NATO måske ikke længere har et presserende behov for at opretholde CFE-regimet, ikke at udelukke behovet for og ønsket om stabilisering i Europa.

3.3 Sammenstilling og vurdering

Der er naturligvis et iboende forbehold i det at tage den russiske retorik for pålydende, idet dette kan ses som en del af et traditionelt spil i forhold til at positionere sig bedst muligt. Retorikken synes ikke udelukkende at have et udenrigspolitisk sigte, idet der allerede under den oprindelige traktats tilblivelse var stor modstand fra militæret mod begrænsningerne angående placeringer af styrker inden for nationens egne grænser²⁵. Den eksterne og interne positionering bør således antages at være en kalkuleret strategi fra russisk side.

Koldkrigsteoretikeren Herman Kahn anfører, at positioneringen mellem to parter i konfliktsituationer ikke skal betragtes som et såkaldt ”chicken-game”, hvor to parter hovedløst kører på kollisionskurs mod hinanden, men derimod som en mere nuanceret og raffineret modus, der i højere grad er analog med det, som vi kender fra arbejdsmarkedets parter i en strejkesituation²⁶. På trods af eventuelle uoverensstemmelser og ønsket om optimering af ens egen situation vil der i en strejkesituation som udgangspunkt være en erkendelse af, at begge parter skal kunne eksistere. Eksempelvis kan fabrikken ikke producere uden arbejdere, og arbejderne kan ikke få løn, hvis fabrikken ikke kan generere overskud og dermed eksistere i længden. Strejken som metafor peger således på et spændingsfelt, hvor to parter ønsker at optimere deres egen position, men samtidig erkender deres gensidige afhængighed. Dette åbner for en række muligheder for kontrol og samarbejde i det internationale samfund – og peger samtidig på, at forhandlingsløsninger er mulige, så længe der synes at findes rimelige eksistensbetingelser for alle parter. Denne betragtning harmonerer samtidig med de signaler, som Rusland fra tid til anden kommer med gennem ytringer om nye forhandlinger for at løse problemet med manglen på sikkerhedspolitisk samarbejde og gennemsigtighed i Europa.

For at belyse, hvilke mulige områder der er for samarbejde, og om der er mulighed for at løse den nærmest gordiske knude, der synes at være opstået, kan de fire optioner, der er

beskrevet tidligere, sammenholdes med de russiske synspunkter og således afdække et muligt samarbejdspotentialer.

Rusland har gennem tiden fremsat mange mere eller mindre klare ønsker, og de fire optioner synes at indeholde muligheder for at imødekomme nogle af de russiske krav uden at give for meget køb på NATO's krav.

Option 1 synes at kunne imødekomme russerne på to-tre af deres kritikområder. Det ene ville være, at man indvilliger i at lade de baltiske lande melde et loft ud i forhold til omfanget af konventionelle styrker som en hensigtserklæring og dermed imødekommer det, som russerne anser som diskriminerende i relation til den opløste østblok. Ved at lade de baltiske lande indgå i aftalen med hensigtserklæring viser NATO vilje til at anerkende dette russiske problem. Endvidere synes selve mængden af TLE ikke at udgøre et større problem, idet NATO-landene i øjeblikket ikke engang udnytter deres kvoter fuldt ud, hvorved en tilkendegivelse om en generel reduktion synes umiddelbar mulig. Det andet russiske kritikområde er den manglende gennemsigtighed i forbindelse med udvidelsen af NATO, og hvilket materiel der findes i de enkelte lande. Her vil bl.a. en hensigtserklæring fra de baltiske lande i en vis udstrækning kunne bidrage til at løse dette problem. Herudover ville en sådan hensigtserklæring adressere nogle områder omkring de nye alliancemedlemmers ratifikation af CFE i dens tilpassede form. Ovenstående imødekommer således to af Buzhinskys væsentlige indvendinger mod at skabe fremskridt i forhandlingerne, men tilgodeser fx ikke et mere radikalt udvidet Wien-dokument med inkorporering af sikkerheds- og tillidsskabende foranstaltninger (CSBM) vedrørende flådestyrker.

Option 2 er en variant af option 1, men ville også give mulighed for at adressere flankeproblematikken, som Rusland ofte nævner som et stort problem. Dette ville være en afvigelse fra NATO's nuværende position og som NATO's generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen, kraftigt antydede på sikkerhedskonferencen i München den 31. januar 2014, skaber det bekymring, når Rusland opruster med offensive systemer²⁷. Derfor kan option 2 give problemer, for det første, fordi Rusland opruster med offensive kapaciteter i stedet for med defensive, og for det andet, fordi Rusland af sig selv adresserer flankeproblematikken uden at konsultere NATO. Derudover lægges der op til at adressere Moldova og Georgien, som Rusland ikke ønsker inddraget i CFE-problematikken, og dermed synes option 2 i øjeblikket ikke ligefrem at være en valid løsningsmodel på dette område. På den anden side synes optionens intention om muligheden for, at NATO adresserer flankeproblematikken, i

høj grad at imødekomme et traditionelt russisk militært ønske, hvilket også er analogt med Buzhinskys udsagn.

Som beskrevet synes option 3 ikke umiddelbart at ville kunne bibringe nogen løsning. Der lægges op til, at NATO begynder at efterleve den adapterede traktat i en nærmere angivet periode, og dermed også til, at Rusland genoptager sin implementering, samt at Rusland indleder forhandlinger om Georgien og Moldova. Ser man på den russiske retorik, er det svært at forestille sig, at russerne vil ændre deres stilling til inddragelsen af de politiske problemområder omkring disse to lande, selvom NATO ville tilbyde en tidsbegrænset påbegyndelse af en efterlevelse af den tilpassede traktat. Set i forhold til Buzhinskys udmeldinger om den tilpassede traktat, der indikerer, at selv den tilpassede traktat er forældet, synes denne option heller ikke på dette område at være en fremkommelig vej.

Option 4 synes på nogle områder at være radikal, da den indirekte lægger op til en afslutning på CFE-regimet, som den kendes i dag. Russerne synes for tiden ikke interesserede i at adressere Moldova- og Georgien-problematikken og heller ikke i en genoptagelse af implementeringen af den eksisterende traktat. NATO har ikke noget ønske om at afslutte CFE, men hvis det ender med dette, lægger optionen op til, at landene, som er medlemmer af CFE, stadig overholder de lofter, der er opstillet under CFE. En afslutning af CFE kan også have andre konsekvenser, såsom at russerne ikke længere er bundet af CFE-begrænsningerne, hvilket kan medføre, at nye medlemmer og især de baltiske lande, som også option 4 nævner, vil have et behov for en endnu stærkere forsikring i form af en sikkerhedsgaranti fra NATO. På den anden side synes der heller ikke fra russisk side at være bevæggrunde til fuldstændigt at eliminere den nuværende sikkerhedsarkitektur, og OSCE nævnes til stadighed som den naturlige ramme for forhandlingerne om europæisk sikkerhed – hvilket ligeledes bekræftes af Buzhinsky. Dette synes også at være indlejret intentionen i option 4, der trods alt peger på at bevare det, der er muligt. Samtidig er CSBM en del af denne sikkerhedsarkitektur, hvilket øjensynlig ses som ønskeværdigt fra et russisk perspektiv, jf. Buzhinsky.

De fire optioner lægger således hver især op til forskellige scenarier med et vist overlap mellem dem. I øjeblikket er det ikke muligt at se nogen klar løsning på CFE-problemet, heller ikke gennem de fire opstillede optioner. Hvorvidt man kan tillempe de fire optioner og skabe en hybrid, vil afhænge af de forhandlinger, man eventuelt vil kunne have med russerne. Man kunne for eksempel anlægge en dristig tilgang og lægge alle kort på bordet under forhandlinger med russerne og derfra forsøge at komme til enighed – på trods af at der for

tiden synes at eksistere en skærpet retorik på dette konfliktområde mellem NATO og Rusland, og på trods af at ingen af parterne tilsyneladende ønsker at give sig.

4. Konklusion

Det sikkerhedspolitiske landskab i Europa har ændret sig væsentligt siden den oprindelige CFE-traktats indgåelse i tiden lige efter den kold krigs ophør. Den oprindelige blokbaserede tilgang til kontrol af konventionelle våben har dermed ikke været i Ruslands favør. Især flankeproblematikken finder russerne problematisk, idet Rusland er den eneste nation, der i praksis har begrænsninger for så vidt angår placering af militære enheder inden for eget territorium. Endvidere finder Rusland udvidelsen af NATO omklamrende og synes at reagere ved bl.a. at fastholde russisk tilstedeværelse i Moldova og Georgien, hvilket på den anden side NATO anser som uacceptabelt. Dette afspejles måske bedst i de allierede landes manglende ratifikation af den tilpassede traktat, idet de opfatter disse forhold som en forudsætning for implementering af traktaten. Denne opfattelse deles ikke af russerne, og med suspensionen af deltagelsen i den oprindelige traktat og udmeldinger om, at den tilpassede traktat nu også er forældet, synes sikkerhedsregimet at være bragt i en eksistentiel krise.

De hårdt optrukne fronter mellem Rusland og øvrige partnerlande skaber således ikke et fundament for fremskridt. Ikke desto mindre synes begge parter dog at være af den opfattelse, at OSCE stadig er det rette forum for en fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur. Men for at løsne op for en nærmest gordisk knude fordres der en fremstrakt hånd fra én af siderne. Rusland føler sig som den forurettede og kan have strategiske inden- og udenrigsstrategiske faktorer, der besværliggør at skulle være den, der tager det første skridt. På den anden side virker NATO ikke som en organisation, der føler sig presset til at flytte sig for at opretholde sin egen sikkerhed, og retorikken er endvidere skarp i forhold til den russiske ageren. Dette manglende pres giver dog NATO et stabilt fundament for at kunne være den, der flytter sig først, og som adresserer en række af de områder, der bekymrer Rusland.

De optioner, som NATO kan vælge at anvende, synes dog ikke at være problemfrie i forhold til bibeholdelse af organisationens egen opfattelse af integritet. Et væsentligt kardinalpunkt, der virker som stopklods for en mulig fremskridt, manifesteres i spørgsmålet om Moldova og Georgien. Det synes svært for NATO at give indrømmelser på dette område, uden samtidig at stille væsentlige sikkerhedsgarantier, og derfor synes indrømmelserne på dette område at skulle komme fra Rusland. Men det er et område, som Rusland ikke umiddelbart ønsker at føre samtaler om. Og under alle omstændigheder synes NATO at skulle udvise en høj grad af risikovillighed, med hensyn til at forsøge at skabe fremskridt.

Et udslag af risikovillighed kunne være vidtgående tiltag i form af bl.a. indrømmelser i forhold til flankeproblematikken, der i stor udstrækning også vil afhænge af imødekommenhed fra især Tyrkiet og Norge. Yderligere synes en tilkendegivelse fra de baltiske lande om at tiltræde CFE at kunne medvirke til at facilitere indledende samtaler om et fremtidigt traktat- eller aftaleregime, uden at der dog er garanti for, at det vil stille Rusland tilfreds.

Imidlertid synes et nærlæggende sted at starte at være at indlede en dialog om CSBM, bl.a. i forhold til militært materiel, der ikke falder ind under CFE, idet dette ikke bevirker egentlige begrænsninger for NATO, men derimod er et instrument til øget gennemsigtighed. Dette kunne ses både som en indrømmelse og som imødekommenhed over for Rusland, og samtidig vil det skabe en grad af tillid, som kan danne grundlag for videre samtaler.

5. Noter

¹ Cand.jur. John Kierulf, tidligere ansat ministerråd i Udenrigsministeriet, er endvidere forfatter til en netop udgivet bog "Nedrustning – i et folkeretligt perspektiv", som bl.a. indeholder kapitler om nedrustning af konventionelle våben, herunder et afsnit om CFE-traktaten. Researchen til denne bog er i vidt omfang sammenfaldende med denne rapports første del.

² Kapitlet er udarbejdet på grundlag af John Kierulfs i note 1 nævnte bog. Kilder: "Bekendtgørelse nr. 27 af 9. marts 1995 af Traktat af 19. november 1990 om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa"; "Bemærkninger til forslag til Folketingsbeslutning (beslutningsforslag nr. B 28) om Danmarks ratifikation af CFE, fremsat den 27. november 1991"; "CFE – nedrustning og våbenkontrol i Europa", Udenrigsministeriets temaserie nr. 10 (1998); Crenzien, Bodo, "Stabilitet og sikkerhed – Militære aspekter af konventionel nedrustning", SNU (1990); Goldblat, Jozef, "Arms Control – Guide to Negotiations and Agreements", International Peace Research Institute SAGE Publications (1996); Goldblat, Jozef, "Arms Control – The New Guide to Negotiations and Agreements", International Peace Research Institute SAGE Publications (2002); Graham, Jr., Thomas and Damien J. LaVera, "Cornerstones of Security – Arms Control Treaties in the Nuclear Era", University of Washington Press (2003); SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute, "Yearbook 2012" og "Yearbook 2013", Oxford University Press (2012 og 2013); United Nations, "Disarmament – A Basic Guide" (2012); United Nations, "The United Nations Disarmament Yearbook 2012" (2012).

³ CSCE blev etableret på grundlag af Helsingfors-Slutakten om Sikkerhed og Samarbejde i Europa, som blev undertegnet den 1. august 1975 af 35 europæiske lande og Canada og USA. I 1994 blev CSCE ændret til Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) med hovedsæde i Wien.

⁴ Baggrunden for og indholdet af CFE-traktaten er nærmere beskrevet i Udenrigsministeriets temahæfte nr. 10: "CFE – nedrustning og våbenkontrol i Europa", maj 1998.

⁵ En detaljeret gennemgang af CFE-traktaten findes i "Bemærkninger til forslag til Folketingsbeslutning (beslutningsforslag nr. B 28) om Danmarks ratifikation af CFE, fremsat den 27. november 1991".

⁶ For Danmarks vedkommende er Færøerne omfattet af anvendelsesområdet i lighed med alle øvrige europæiske områder, som tilhører deltagerstaterne.

⁷ Lov nr. 7 af 3. januar 1992 om inspektion af konventionelle væbnede styrker i Danmark giver inspektører fra CFE-landene ret til at foretage inspektion i Danmark med det formål at kontrollere, om Danmark opfylder forpligtelserne i henhold til traktaten.

⁸ Witkowsky, A., Garnett, S., McCausland, J. (2010), "Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington". Arms Control Series, Paper 2, Brookings.

⁹ CMS-interview med vicepræsident i The Russian Center for Policy Studies (PIR Center), fhv. generalløjtnant Yevgeny P. Buzhinsky, i Moskva, 5. juni 2013. Buzhinskys militære karriere omfatter bl.a. 16 års tjeneste i den russiske generalstab og 17 år i Ruslands forsvarsministerium, heraf de seneste 8 år som afdelingschef for traktater og internationalt militært samarbejde.

¹⁰ Witkowsky, A., Garnett, S., McCausland, J. (2010), "Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington", Arms Control Series, Paper 2, Brookings. p. 2-3 og 17-21.

- ¹¹ Information on the decree "On Suspending the Russian Federation's Participation in the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Agreements", President of Russia, 14. juli 2007, <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2007/07/137839.shtml>, tilgået 9. december 2013
- ¹² "CFE – nobody wants to give in", Nikita Petrov, Ria Novosti, 20. maj 2008, <http://en.ria.ru/analysis/20080520/107833381.html>, tilgået 8. december 2013
- ¹³ "NATO calls on Russia to resume implementation of CFE treaty", Ria Novosti, 3. december 2008, <http://en.ria.ru/world/20081203/118670934.html>, tilgået 8. december 2013
- ¹⁴ "Russia says new NATO members must ratify adopted CFE treaty", Ria Novosti, 10. februar 2009, <http://en.ria.ru/russia/20090210/120071788.html>, tilgået 8. december 2013
- ¹⁵ "Russia says new NATO members must ratify adopted CFE treaty", Ria Novosti, 10. februar 2009, <http://en.ria.ru/russia/20090210/120071788.html>, tilgået 8. december 2013
- ¹⁶ "Patriot missiles in Poland justify CFE moratorium – Russian analyst", Ria Novosti, 26. februar 2009, <http://en.ria.ru/russia/20090226/120320593.html>, tilgået 9. december 2013
- ¹⁷ "United States halts cooperation with Russia on CFE arms treaty", Ria Novosti, 23. november 2011, http://en.ria.ru/military_military_news/20111123/168957689.html, tilgået 9. december 2013
- ¹⁸ "United States halts cooperation with Russia on CFE arms treaty", Ria Novosti, 23. november 2011, http://en.ria.ru/military_news/20111123/168957689.html, tilgået 9. december 2013
- ¹⁹ "Russia Ready to Discuss New CFE Treaty – Envoy", Ria Novosti, 15. november 2012, http://en.ria.ru/military_news/20121115/177484833.html, tilgået 9. december 2013
- ²⁰ "Russian Military Says CFE Treaty Has No Future", Ria Novosti, 2. april 2013, http://en.ria.ru/military_news/20130402/180392027.html, tilgået 9. december 2013
- ²¹ "Does Russia need treaty on conventional armed forces in Europe?", Radio the Voice of Russia, 24. maj 2013, http://voiceofrussia.com/2013_05_24/Does-Russia-need-treaty-on-conventional-armed-forces-in-Europe/, tilgået 17. december 2013
- ²² "Conventional Arms Control In Europe. An Atlantic perspective", Isabelle François, 4. juli 2013, http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=2058#top, tilgået 17. december 2013
- ²³ "REPORT ON TREATY COMPLIANCE", US State Department, januar 2013, <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2013/211892.htm>, tilgået 17. december 2013
- ²⁴ Steven Pifer, "U.S. Military Advantages and the Future of Nuclear Arms Control", 28. januar 2014, <http://www.boell.org/web/142-US-Military-Advantage-and-the-Future-of-Nuclear-Arms-Control.html>, tilgået 15. februar 2014
- ²⁵ Tsygankov, Andrei P. (2006), "Russia's Foreign Policy", p. 72
- ²⁶ Kahn, Herman (1965), "On Escalation", p. 9-15
- ²⁷ "NATO-kritik fremkalder russisk sved på læben", Morten Crone, Berlingske, 1. februar 2014, <http://www.b.dk/globalt/nato-kritik-fremkalder-russisk-sved-paa-laeben>, tilgået 9. februar 2014

6. Litteraturliste

”Bekendtgørelse nr. 27 af 9. marts 1995 af Traktat af 19. november 1990 om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa”

”Bemærkninger til forslag til Folketingsbeslutning (beslutningsforslag nr. B 28) om Danmarks ratifikation af CFE, fremsat den 27. november 1991”

Crenzien, Bodo (1990), ”Stabilitet og sikkerhed – Militære aspekter af konventionel nedrustning”, SNU

Crone, Morten (2014), ”NATO-kritik fremkalder russisk sved på læben”, Berlingske, 1. februar 2014, <http://www.b.dk/globalt/nato-kritik-fremkalder-russisk-sved-paa-laeben>, tilgået 9. februar 2014

François, Isabelle (2013), ”Conventional Arms Control In Europe. An Atlantic perspective”, Russian International Affairs Council, 4. juli 2013, http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=2058#top, tilgået 17. december 2013

Goldblat, Jozef (1996), ”Arms Control – Guide to Negotiations and Agreements”, International Peace Research Institute, SAGE Publications

Goldblat, Jozef (2002), ”Arms Control – The New Guide to Negotiations and Agreements”, International Peace Research Institute, SAGE Publications

Graham, Jr., Thomas og LaVera, Damien J. (2003), ”Cornerstones of Security – Arms Control Treaties in the Nuclear Era”, University of Washington Press

Grushko, Alexander (2012), ”Russia Ready to Discuss New CFE Treaty – Envoy”, citeret i Ria Novosti, 15. november 2012, http://en.ria.ru/military_news/20121115/177484833.html, tilgået 9. december 2013

Information on the decree ”On Suspending the Russian Federation’s Participation in the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Agreements” President of Russia, 14. juli 2007, <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2007/07/137839.shtml>, tilgået 9. december 2013

Kahn, Herman (1965), ”On Escalation”, The Pall Mall Press Limited, London

Nuland, Victoria (2011), ”United States halts cooperation with Russia on CFE arms treaty”, citeret i Ria Novosti, 23. november 2011, http://en.ria.ru/military_news/20111123/168957689.html, tilgået 9. december 2013

Petrov, Nikita (2008), ”CFE – nobody wants to give in”, RIA Novosti, 20. maj 2008, <http://en.ria.ru/analysis/20080520/107833381.html>, tilgået 8. december 2013

Pifer, Steven (2014), "U.S. Military Advantages and the Future of Nuclear Arms Control", The Heinrich Böll Foundation, 28. januar 2014, <http://www.boell.org/web/142-US-Military-Advantage-and-the-Future-of-Nuclear-Arms-Control.html>, tilgået 15. februar 2014

"REPORT ON TREATY COMPLIANCE", U.S. Department of State, januar 2013, <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2013/211892.htm>, tilgået 17. december 2013

Ria Novosti (2008), "NATO calls on Russia to resume implementation of CFE treaty", Ria Novosti, 3. december 2008, <http://en.ria.ru/world/20081203/118670934.html>, tilgået 8. december 2013

Rogozin, Dmitry (2009), "Russia says new NATO members must ratify adopted CFE treaty", citeret i Ria Novosti, 10. februar 2009, <http://en.ria.ru/russia/20090210/120071788.html>, tilgået 8. december 2013

Ryzhkov, Sergei (2013), "Russian Military Says CFE Treaty Has No Future", citeret i Ria Novosti, 2. april 2013, http://en.ria.ru/military_news/20130402/180392027.html, tilgået 9. december 2013

Sikorski, Radoslaw og Anokhin, Vladimir (2009), "Patriot missiles in Poland justify CFE moratorium – Russian analyst", citeret i Ria Novosti, 26. februar 2009, <http://en.ria.ru/russia/20090226/120320593.html>, tilgået 9. december 2013

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute (2012), "Yearbook 2012" (Oxford University Press)

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute, (2013), "Yearbook 2013" (Oxford University Press)

Tsygankov, Andrei P. (2006), "Russia's Foreign Policy", Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Oxford

Udenrigsministeriets temaserie nr. 10 (1998), "CFE – nedrustning og våbenkontrol i Europa"

United Nations (2012), "Disarmament – A Basic Guide"

United Nations (2012), "The United Nations Disarmament Yearbook 2012"

Witkowsky, A., Garnett, S., McCausland, J. (2010), "Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington", Arms Control Series, Paper 2, Brookings

Zolotarev, Pavel og Danilov, Dmitry (2013), "Does Russia need treaty on conventional armed forces in Europe?", citeret i The Voice of Russia, 24. maj 2013, http://voiceofrussia.com/2013_05_24/Does-Russia-need-treaty-on-conventional-armed-forces-in-Europe/, tilgået 17. december 2013

