

Sierpień 2015 r.

Position Paper III

Jak uniknąć wojny w Europie: próba ograniczenia ryzyka militarnego starcia między Rosją a NATO

Task Force on Cooperation in Greater Europe

O Task Force

Grupa Task Force przedstawia propozycje pozwalające wszystkim krajom regionu ostatecznie zerwać z kosztownym spadkiem po Zimnej Wojnie i skupić się skutecznie na pojawiających się w XXI w. wyzwaniach politycznych, gospodarczych i w dziedzinie bezpieczeństwa. Podejmuje problemy związane z obecną nieufnością między kluczowymi krajami i aktorami regionu, a w centrum swoich rozważań stawia budowanie zaufania oraz prezentuje wizję Szerszej Europy (Greater Europe), wraz z praktycznymi krokami koniecznymi do rozwoju stosunków międzynarodowych na kontynencie europejskim w tym kierunku.

Task Force opiera się na niezależnej pracy analitycznej Europejskiej Sieci Przywództwa (European Leadership Network, ELN), Rosyjskiej Rady Stosunków Międzynarodowej (Russian International Affairs Council, RIAC), Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) i Organizacji Międzynarodowych Badań Strategicznych w Ankarze (USAK). Działania Task Force są możliwe dzięki wsparciu Carnegie Corporation z Nowego Jorku oraz Nuclear Threat Initiative (NTI).

Członkostwo w Task Force potwierdziły następujące osoby:

Des Browne (współprzewodniczący Task Force), były minister obrony (Wielka Brytania);

Igor S. Iwanow (współprzewodniczący Task Force), były minister spraw zagranicznych, Rosyjska Rada Spraw Międzynarodowych, członek-korespondent Rosyjskiej Akademii Nauk (Rosja);

Adam Daniel Rotfeld (współprzewodniczący Task Force), były minister spraw zagranicznych (Polska);

Özdem Sanberk (współprzewodniczący Task Force), dyrektor Organizacji Międzynarodowych Badań Strategicznych, były wiceminister w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Turcja);

Anatolij Adamiszyn, były wiceminister spraw zagranicznych i ambasador w Wielkiej Brytanii, prezes Stowarzyszenia Współpracy Euroatlantyckiej, ambasador pełnomocny i nadzwyczajny Federacji Rosyjskiej;

Tony Brenton, były ambasador w Rosji (Wielka Brytania);

Hikmet Cetin, były minister spraw zagranicznych (Turcja);

Tarja Cronberg, była deputowana do Parlamentu Europejskiego i była dyrektor Kopenhaskiego Instytutu Badań Pokoju (Finlandia);

Ruslan S. Grinberg, dyrektor Instytutu Gospodarki Rosyjskiej Akademii Nauk (RAN), członek-korespondent RAN (Rosja);

Aleksiej Gromyko, p.o. dyrektora Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk (IE RAS) (Rosja);

Igor J. Jurgens, przewodniczący Rady Instytutu Rozwoju Współczesnego, wiceprezes Rosyjskiego Związku Przemysłowców i Przedsiębiorców (Rosja);

Georgij Mamiedow, były ambasador w Kanadzie i były doradca Prezydenta Władimira Putina (Rosja);

Michaił Margielow, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Rady Federacji Rosyjskiej (Rosja);

Hervé Morin, były minister obrony i lider partii Nowe (Francja);

Ana Palacio, była minister spraw zagranicznych (Hiszpania);

Paul Quilès, były minister spraw obrony (Francja);

Malcolm Rifkind, były minister spraw zagranicznych oraz obrony – Foreign and Defence Secretary (Wielka Brytania);

Volker Ruehe, były minister spraw zagranicznych (Niemcy);

Anatolij W. Torkunow, Rektor Uniwersytetu MGIMO MSZ FR, członek rzeczywisty RAN, ambasador pełnomocny i nadzwyczajny Federacji Rosyjskiej (Rosja);

Wiaczesław I. Trubnikow, były wiceminister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej i były dyrektor Służby Wywiadu Zewnętrzny, generał (emeryt.) i były ambasador (Rosja);

Witalij W. Żurkin, emerytowany dyrektor Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk (RAN), członek RAN (Rosja).

Jak uniknąć wojny w Europie: próba ograniczenia ryzyka militarnego starcia między Rosją a NATO

Lipiec 2015 r.

Kontekst

Jak wszyscy wiemy, w ciągu ostatnich 18 miesięcy stosunki między Rosją a Zachodem zdecydowanie się pogorszyły. Doszło do zasadniczego załamania zaufania przy rozbieżnych i – jak na razie – całkowicie sprzecznych ocenach tego, co i dlaczego stało się na Ukrainie. W rezultacie utrzymujące się od dawna wzajemne obawy oraz różnice zdań w takich sprawach, jak obrona przeciwrakietowa, poszerzenie NATO, mechanizmy służące budowie zaufania w kwestii rozmieszczenia sił konwencjonalnych oraz niestrategicznej broni jądrowej w Europie, stały się pilniejsze i zyskały na znaczeniu. Stosunki gospodarcze między Rosją a resztą Europy również zaczęły się pogarszać w wyniku sankcji i ich następstw, a wielu komentatorów zarówno w Rosji, jak i na Zachodzie otwarcie rozważa możliwość nowej zimnej wojny.

Jednym z elementów zmienionej sytuacji jest wzrost liczby ryzykownych wojskowych spotkań zbrojnych jednostek Rosji i NATO oraz jednostek rosyjskich i szwedzkich oraz fińskich. Podobnie jak we wszystkich innych sprawach, trwa dyskusja o tym, co i dlaczego się dzieje, chociaż w istocie nikt nie kwestionuje faktu, że mamy do czynienia z rzeczywistym wzrostem aktywności militarnej i nadmiernego przybliżenia do siebie wojsk.

European Leadership Network zarejestrował 66 incydentów w okresie od marca 2014 r.¹ Większość z nich, około 50, wydawało się „niemal rutynowymi”, ale niektóre były poważniejsze i zostały sklasyfikowane jako stanowiące duże zagrożenie. Oczywiście, rozmaitych incydentów jest o wiele więcej. NATO informowało, że samoloty Sojuszu w 2014 r. przechwyciły rosyjskie samoloty 400 razy, a więc cztery razy więcej niż w 2013 r. Rosja publicznie oświadczyła, że w 2014 r. naliczyła dwa razy więcej niż w 2013 r. – ponad 3 tys. – nalotów taktycznych samolotów NATO w pobliżu jej granic. Szwecja i Finlandia informowały o przechwyceniach rosyjskich samolotów w pobliżu ich przestrzeni powietrznej, a każde z tych państw co najmniej raz podczas ostatnich 12 miesięcy przeszukiwało swe wody terytorialne w poszukiwaniu „podwodnych obiektów”.

1 Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014, European Leadership Network, November 2014, http://www.europeanleadershipnetwork.org/dangerous-brinkmanship-close-military-encounters-between-russia-and-the-west-in-2014_2101.html & Russia West Dangerous Brinkmanship Continues, European Leadership Network, marzec 2015, http://www.europeanleadershipnetwork.org/russia--west-dangerous-brinkmanship-continues-_2529.html.

Rosja zwiększyła liczbę i rozmiary swych manewrów wojskowych – w tym tych, które nie wymagają wcześniejszej notyfikacji. Niektóre z nich odbywały się w Zachodnim Okręgu Wojskowym, a więc tuż obok terytorium NATO. Podczas obecnego kryzysu przedstawiciele rosyjskich władz oraz eksperci potwierdzili, iż rosyjskie siły powietrzne zwiększyły swą aktywność, włączając w to samoloty zwiadowcze i lotnictwo strategiczne dalekiego zasięgu. Rosja rozmieściła też dodatkowe samoloty, okręty i rakiety ziemia–morze na Krymie.

Na pogorszenie się sytuacji w Europie Środkowej i Wschodniej NATO zareagowało wzmocnieniem swojej obecności wojskowej na wschodniej flance Sojuszu. Zwiększyło skalę misji Baltic Air Policing, ulokowało w regionie – na zasadzie rotacyjnej – dodatkowe oddziały wojska, wzmocniło tam struktury dowodzenia i rozważyło umiejscowienie swoich baz ze sprzętem wojskowym. Zgodnie z danymi NATO w 2014 r. przeprowadzone zostały 162 ćwiczenia wojskowe zgodnie z Programem Szkolenia i Ćwiczeń Wojskowych NATO – a więc dwa razy więcej, niż pierwotnie planowano. Łącznie z 40 manewrami organizowanymi przez poszczególne kraje, był to wysiłek Sojuszu mający na celu zademonstrowanie zdolności do działania i zabezpieczenia obronnego państw członkowskich podczas trwającego kryzysu.

Zarówno w przypadku Rosji jak i NATO, w 2015 r. obserwujemy kontynuację tych tendencji.²

Wyzwania

Członkowie Task Force nie podejmowali – jako grupa – próby wspólnej oceny, co jest powodem tej wojskowej aktywności. Gdybyśmy nawet próbowali to uczynić, jest mało prawdopodobne, abyśmy byli w stanie uzgodnić wspólną ocenę.

Mimo to, jesteśmy zgodni w dwóch ważnych sprawach.

Po pierwsze, Rosja i NATO postrzegają nową dyslokację wojsk i wzmocnienie ćwiczeń wojskowych jako niezbędną modyfikację swojego dotychczasowego działania w sferze militarnej. Każda ze stron jest przekonana, że jej aktywność jest usprawiedliwiona ze względu na negatywne zmiany w środowisku bezpieczeństwa. Po drugie, nastąpiło takie przyspieszenie cyklu akcja-reakcja, że staje się to trudne do powstrzymania.

Niektórzy dowodzą, że ten wzrost napięcia daje się kontrolować i że zawodowi wojskowi wszystkich stron zapewnią, że nic nadzwyczajnego [i niebezpiecznego] się nie wydarzy. Być może to prawda, ale chodzi przede wszystkim o kwestie militarne i sytuacje, w których

2 The Anatomy of a Russian Exercise & The Anatomy of a NATO Exercise, Thomas Frear, European Leadership Network. <http://www.europeanleadershipnetwork.org/anatomy-of-a-nato-exercise-2962.html>.

dochodzi do incydentów między siłami zbrojnymi państwa posiadającego broń jądrową z jednej oraz Sojuszu dysponującego taką bronią z drugiej strony – i to w warunkach zdecydowanego wzrostu wzajemnej nieufności. Historia pełna jest przykładów kryzysów międzynarodowych i napięć, które samoistnie nabrały przyspieszenia i kończyły się konfliktami nawet wówczas, gdy nikt tego nie chciał. Trudno porównywać obecną sytuację z Europą 1914 roku, ale polityk, który nie chce wyciągać wniosków z naszej wspólnej, europejskiej historii i nie stara się, by sprawy nie wymknęły się spod kontroli, musi zostać uznany za niepoprawnego optymistę.

W naszym przekonaniu sytuacja nabrzmiała do tego stopnia, że istnieje potencjalna możliwość groźnej i błędnej kalkulacji lub wypadku, który może wywołać dalsze pogorszenie kryzysu, a nawet bezpośrednią wojskową konfrontację między Rosją a Zachodem.

W roku 2014 wielu członków Task Force odnotowało, że rozwój sytuacji może być groźny i – poza innymi sprawami – wezwało wszystkie strony do poprawy łączności i komunikacji między wojskowymi oraz do zachowania powściągliwości, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i militarnej, w ramach swych systemów dowodzenia, przy ustalaniu zasad zaangażowania wojskowego oraz – o ile to możliwe – gdy dotyczy to odpowiednio działań ich przyjaciół i sojuszników.

NATO jasno potwierdziło, że od tego czasu łączność między dowództwem Sojuszu w Europie (SACEUR), szefem Komitetu Wojskowego NATO oraz szefem rosyjskiego Sztabu Generalnego funkcjonuje czynnie i bez przerwy. W ramach NATO incydenty były przedmiotem dogłębnej dyskusji. Sprawy były podnoszone również na ostatnich spotkaniach sekretarza generalnego NATO i stałego przedstawiciela Rosji przy NATO i ministra spraw zagranicznych. Cieszą nas te działania, ale jesteśmy przekonani, że trzeba zrobić o wiele więcej.

Nasza propozycja

W naszym przekonaniu należy pilnie zwołać Radę NATO–Rosja i omówić ewentualne Memorandum o porozumieniu między NATO a Federacją Rosyjską o regułach zachowania bezpieczeństwa (Memorandum of Understanding) w zbliżeniach jednostek wojskowych obu stron w powietrzu i na morzu. Takie porozumienie zostało w końcu 2014 r. podpisane między Stanami Zjednoczonymi a Chinami dla „poprawy przestrzegania obowiązującego prawa i norm, a także bezpieczeństwa operacji na morzu i w powietrzu oraz wzajemnego zaufania i rozwinięcia nowego modelu stosunków między wojskowymi obu stron”.³ Wielostronne porozumienie NATO–Rosja może zostać osiągnięte równoległe do negocjacji

3 Memorandum of Understanding Between the Department of Defence of the United States of America and the Ministry of National Defence of the People's Republic of China Regarding the Rules of Behaviour

bilateralnych w sprawie podobnych uzgodnień między Rosją a państwami-członkami NATO lub partnerami Sojuszu.

Wspomniane porozumienie między USA a Chinami określa zasady i procedury łączności, które powinny zostać zachowane podczas spotkań jednostek wojskowych w powietrzu i na morzu, oraz zaleca każdej ze stron przekazywanie ostrzeżeń, jeśli w pobliżu jednostek drugiej strony mają być przeprowadzane ćwiczenia wojskowe lub strzelanie z użyciem ostrej amunicji. Określa też zestaw reguł zmierzających do budowy wzajemnego zaufania. Zawierają one zobowiązanie, by w razie planowanej operacji komunikować w odpowiednim czasie o intencjach przeprowadzanych manewrów okrętów wojennych i samolotów wojskowych. Zawiera też listę działań, których należy unikać, w tym symulacji ataków poprzez celowanie z dział, rakiet, radarów do kontroli strzelań, wyrzutni torped czy innego uzbrojenia w kierunku napotkanych okrętów wojennych i samolotów wojskowych. Porozumienie określa częstotliwości radiowe, które mają być użyte w celach łączności, oraz słownik sygnałów, które mają być zastosowane, jeśli pojawią się problemy językowe przy kontaktach oficerów dowodzenia lub dowódców. Zawiera też wskazówki dla każdej ze stron, by przeprowadzać doroczne spotkanie, kierowane przez starszych oficerów, w celu oceny zastosowania porozumienia w każdym konkretnym przypadku, który wydarzył się w poprzednim roku.

Co najmniej dwa istniejące porozumienia między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim (a później Rosją), czyli Porozumienie ws. zapobiegania incydomom na pełnym morzu (1972) oraz Porozumienie ws. zapobiegania niebezpiecznym incydomom wojskowym z 1989 r., funkcjonowały na podobnych zasadach w ramach bilateralnych stosunków między tymi dwoma państwami.

Ze względu na wzrost aktywności wojskowej w regionie euroatlantyckim i zwiększonej liczby niebezpiecznych wojskowych zbliżeń, takie porozumienie między NATO a Rosją jest dziś potrzebne, by zapobiec przypadkowym incydomom lub błędnej ocenie sytuacji, które mogą prowadzić do wzrostu napięcia czy nawet konfrontacji. Pożyteczne też będzie włączenie już na wczesnym etapie dyskusji Szwecji i Finlandii, które również są narażone na niebezpieczeństwa w związku ze zwiększoną aktywnością wojskową w regionie Morza Bałtyckiego.

Sygnatariusze tego oświadczenia Task Force są przekonani, że osiągnięcie tego celu wymaga szczególnie pilnego działania. Jakkolwiek z pozoru środki te mogą być postrzegane jako biurokratyczne lub techniczne, to w istocie zależy od nich euroatlantyckie bezpieczeństwo.

Podpisali

Des Browne (współprzewodniczący Task Force), były minister obrony (Wielka Brytania);

Igor S. Iwanow (współprzewodniczący Task Force), były minister spraw zagranicznych, Rosyjska Rada Spraw Międzynarodowych, członek-korespondent Rosyjskiej Akademii Nauk (Rosja);

Adam Daniel Rotfeld (współprzewodniczący Task Force), były minister spraw zagranicznych (Polska);

Özdem Sanberk (współprzewodniczący Task Force), dyrektor Organizacji Międzynarodowych Badań Strategicznych, były wiceminister w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Turcja);

Tony Brenton, były ambasador w Rosji (Wielka Brytania);

Hikmet Cetin, były minister spraw zagranicznych (Turcja);

Tarja Cronberg, była deputowana do Parlamentu Europejskiego i była dyrektor Kopenhaskiego Instytutu Badań Pokoju (Finlandia);

Aleksiej Gromyko, p.o. dyrektora Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk (IE RAS) (Rosja);

Igor J. Jurgens, przewodniczący Rady Instytutu Rozwoju Współczesnego, wiceprezes Rosyjskiego Związku Przemysłowców i Przedsiębiorców (Rosja);

Ana Palacio, była minister spraw zagranicznych (Hiszpania);

Paul Quilès, były minister spraw obrony (Francja);

Malcolm Rifkind, były minister spraw zagranicznych oraz obrony – Foreign and Defence Secretary (Wielka Brytania);

Volker Ruehe, były minister spraw zagranicznych (Niemcy);

Wiaczesław I. Trubnikow, były wiceminister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej i były dyrektor Służby Wywiadu Zewnętrznego, generał (emeryt.) i były ambasador (Rosja).

Niniejszy document jest publikowany w imieniu jedynie tych członków Task Force, którzy go podpisali, a nie w imieniu całego Task Force.

Nowe informacje o działaniach Task Force będą publikowane na stronach internetowych ELN, PISM, RIAC i USAK: www.europeanleadershipnetwork.org; www.pism.pl; www.russiancouncil.ru; www.usak.org.tr.

W sprawie informacji o projekcie prosimy o kontakt:

Dr Ian Kearns
Dyrektor ELN, London
iank@europeanleadershipnetwork.org | Tel: +44 (0)203 176 2552
www.europeanleadershipnetwork.org

Piotr Kościński
Koordynator Programu Europa Wschodnia, PISM, Warszawa
koscinski@pism.pl | Tel: +48 (22) 556 80 00
www.pism.pl

Andrei Kortunov
Dyrektor Generalny RIAC, Moskwa
akortunov@neweurasia.ru | Tel: +7 (495) 225 6283
www.russiancouncil.ru

Ambasador Özdem Sanberk
Dyrektor USAK, Ankara
merkez@usak.org.tr | Tel: +90 (0312) 212 28 86
www.usak.org.tr

Informacje dla mediów:

Media prosimy o kontakt z

Shata Shetty, Zastępca Dyrektora European Leadership Network Tel: (+44)
(0) 203 176 2554

Email: shatas@europeanleadershipnetwork.org

Task Force on Cooperation in Greater Europe

The Task Force brings forward proposals to allow all countries of the region to decisively break with the costly legacy of the Cold War and focus more effectively on meeting the emerging political, economic, and security challenges of the 21st century. It addresses the causes of current levels of mistrust between key countries and actors in the region, has trust-building as a central theme in its deliberations, and sets out a rationale and vision for a cooperative Greater Europe and a range of practical steps necessary to move the international relations of the continent in that direction.

The Task Force is comprised of distinguished former political, military and diplomatic figures. It is supported by, and draws on, independent analytical work by the European Leadership Network (ELN), the Russian International Affairs Council (RIAC), the Polish Institute of International Affairs (PISM), and the International Strategic Research Organisation in Ankara (USAK).



PISM

