

Rekomendacje uczestników konsultacji z biegłymi w sprawie ograniczenia ryzyka militarnego w Europie między NATO a Rosją

Streszczenie

Latem i jesienią 2020 roku, grupa biegłych z Rosji, Stanów Zjednoczonych i Europy przeprowadziła 15 seminariów online na temat ograniczenia ryzyka militarnego w Europie między NATO a Rosją i przedstawiła następujące koncepcje:

W celu utrzymania stabilności strategicznej, oczekujemy natychmiastowego działania polegającego na przedłużeniu Nowego Traktatu START o 5 lat.

Jednocześnie wyrażamy zaniepokojenie pogorszeniem się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w Europie na przestrzeni ostatnich lat. Zapasy broni nuklearnej i konwencjonalnej oraz system kontroli, którego budowa trwała dziesiątki lat, gwałtownie rozchodzą się i nie planowane są żadne działania w tym zakresie. Zdarzenia występujące w trakcie działań wojskowych, które powodują umieszczenie sił Rosji i NATO w bardzo bliskiej odległości są martwiące same w sobie. Chociaż członkowie naszej grupy mają różne zdanie na temat przyczyn źródłowych kryzysu, jesteśmy zaniepokojeni tym, że powstaje napięcie między Rosją a NATO, a rzeczywista konfrontacja wojskowa stanowi co raz większe ryzyko.

W tej sytuacji wzywamy przywódców państw, aby wykazali się polityczną wolą w celu podjęcia szeregu pilnych działań w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia konfliktu zbrojnego. Działania wojskowe i w zakresie bezpieczeństwa powinny być prowadzone niezależnie od tego, czy poczynimy postępy w ograniczeniu istotnych sporów politycznych istniejących pomiędzy naszymi państwami. Te działania mogą rzeczywiście przyczynić się do stworzenia atmosfery, w której rozwiązanie tych trudnych zagadnień politycznych będzie możliwe.

Proponujemy szereg środków, mając świadomość, że nie wszystkie te kroki będą natychmiast wykonalne. Wskazane poniżej, szczegółowe rekomendacje dotyczą następujących obszarów:

1. Przywrócenie praktycznego dialogu między Rosją a NATO, włączając bezpośredni kontakt między dowódcami wojsk i biegłymi z Rosji i państw członkowskich NATO.
2. Opracowanie wspólnych zasad, które ograniczą ryzyko niezamierzonych incydentów na lądzie, w powietrzu i na wodzie.
3. Wzmocnienie stabilności poprzez zwiększenie transparentności, unikanie niebezpiecznych działań wojskowych i udostępnienie dedykowanych kanałów komunikacji, które pozwoliłyby uniknąć eskalacji incydentów, które mogą się wydarzyć.
4. Wykorzystanie (oraz ewentualne uzupełnienie) aktu ustanawiającego NATO-Rosja z 1997 roku w celu skodyfikowania mechanizmów ograniczeń, transparentności i środków budowania zaufania.
5. Badając możliwe ograniczenia dla rozmieszczeń sił konwencjonalnych przez NATO i Rosję w Europie celem wzmocnienia transparentności i stabilności.

6. Ustanowienie konsultacji między Rosją i USA/NATO w zakresie tematów dotyczących pocisków średniego zasięgu i obrony przed pociskami balistycznymi w celu uniknięcia nowego wyścigu rakiet jądrowych w Europie.
7. Utrzymanie traktatu o otwartym niebie.

Szczegółowe propozycje

1. Potrzeba dialogu

1.1. Należy odnowić dialog polityczny na szczeblu ambasadorów w Radzie NATO-ROSJA oraz uwzględnić informacje od biegłych wojskowych w stosownych przypadkach.

1.2. W ramach procesu refleksyjnego NATO 2030, Rosja i państwa członkowskie NATO powinny przeanalizować relacje między NATO a Rosją, mając na względzie rozwój dialogu na szczeblu wojskowym. W czasie, gdy większość działań w ramach współpracy NATO-Rosja pozostaje zawieszonych, taki dialog nie powinien być odbierany jako odejście od polityki utrzymywania stanu dotychczasowego, lecz jako krok w kierunku zwiększenia przewidywalności i zmniejszenia ryzyka wystąpienia incydentów wojskowych na morzu, w powietrzu i na lądzie, które prowadzą do konfliktu zbrojnego.

1.3 Po osiągnięciu przez Rosję i państwa członkowskie NATO formalnego lub nieformalnego zrozumienia lub porozumienia, mogą one podjąć wstępne kroki w formie równoległych środków jednostronnych, które niekoniecznie wymagają zawarcia formalnego porozumienia pomiędzy NATO lub państwami członkowskimi NATO a Rosją, co w obecnych warunkach może okazać się trudne do osiągnięcia z politycznego punktu widzenia.

1.4. Powinny odbywać się regularne spotkania między Szefem Sztabu Generalnego Federacji Rosyjskiej, Przewodniczącym Kolegium Połączonych Sztabów USA, Naczelnym Dowódcą Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (D-SACEUR) oraz Przewodniczącym Komitetu Wojskowego NATO, przy wsparciu biegłych wojskowych, celem rozwiązywania problemów stanowiących przedmiot aktualnego zainteresowania.

1.5. Ponadto, państwa członkowskie NATO i Rosja powinny odnowić kontakty na szczeblu przedstawicieli wojskowych w Komisji Wojskowej NATO i przywrócić wojskową misję łącznikową Rosji przy siedzibie SAUCER.

1.6. Co więcej, państwa członkowskie NATO i Rosja powinny wzmocnić kontakty wojskowe na forach OBWE, aby zapewnić bardziej skuteczny i integracyjny format do rozmów i szybkiego podejmowania decyzji w zakresie aktualnych zagadnień dotyczących działań wojskowych.

1.7. NATO i Rosja powinny rozważyć możliwość utworzenia specjalnych kanałów komunikacji lub infolinii NATO-Rosja w rejonach wrażliwych, takich jak Morze Bałtyckie i regiony Morza Czarnego oraz obszar Morza Północnego.

1.8. Chociaż rekomendacje prezentowane w niniejszym dokumencie byłyby opracowane głównie dla kanałów NATO-Rosja, część z nich mogłaby być otwarta na rozmowy i uczestnictwo innych państw, takich jak Szwecja i Finlandia oraz region Morza Bałtyckiego i daleka północ, a także Ukraina i Gruzja w regionie Morza Czarnego.

2. Zapobieganie incyidentom

2.1. Zapobieganie incyidentom i deeskalacja po ich wystąpieniu jest najpilniejszą kwestią związaną ze współdziałaniem wojskowym. Państwa członkowskie NATO i Rosja, a także inne państwa europejskie potrzebują wspólnie opracować minimalny zestaw

realistycznych środków, które można będzie wdrożyć w postaci formalnych porozumień, nieformalnych uzgodnień lub równoległych, skoordynowanych działań. Chociaż nie muszą one mieć formy traktatu prawnego, powinny mieć realną moc, która umożliwi skuteczne obniżenie poziomu wzajemnych napięć.

2.2. NATO i Rosja powinny opracować jeden zestaw wspólnych zasad, które będą definiować minimalną odległość między samolotem wojskowym a statkami, a także procedury współdziałania załóg. W tym zakresie powinny wznowić wspólne prace w ramach założeń inicjatywy CAI (Cooperative Airspace Initiative), której jedno z zadań dotyczyło wzmocnienia środków budowania zaufania wzdłuż linii kontaktu NATO-Rosja. Aby podjąć się tego zadania, strony powinny wznowić wymianę danych związanych z nawigacją, dotyczących sytuacji powietrznej wzdłuż zachodniej granicy Rosji z państwami członkowskimi NATO, która została ustanowiona w przeszłości.

2.3. Jedną z opcji zarządzania incydentami, umowa USA-ZRSS o zapobieganiu incydentów na morzu i w przestrzeni powietrznej nad morzem z 1972 roku, a także 11 podobnych porozumień między niektórymi państwami członkowskimi NATO a Rosją, mogłyby stanowić podstawę dodatkowych dwustronnych lub wielostronnych porozumień. Inne źródła koncepcji i podejść można znaleźć w chińsko-amerykańskiej umowie z 2014 r. i w protokole z 2015 r. w sprawie zapobiegania incydentom, które łączą zasady zapobiegania incydentom na morzu i ogólne zapobieganie incydentom w trakcie działań wojskowych.

2.4. Rosja i Stany Zjednoczone powinny wypracować porozumienie w sprawie powiadamiania patroli ciężkich bombowców i lotów w pobliżu granic po drugiej stronie, podobnie jak w przypadku powiadomień wymienianych przy starcie rakiet ICMB i pocisków SLBM.

2.5. NATO i Rosja powinny opracować i przyjąć ustandaryzowane procedury deeskalacji incydentów i konfliktów o charakterze wojskowym. Powinny także prowadzić wspólne ćwiczenia personelu celem przygotowania się do deeskalacji, stworzyć mechanizmy powstrzymywania konfliktów w regionach Morza Bałtyckiego, dalekiej północy i Morza Czarnego oraz ustanowić wspólny mechanizm podobny do mechanizmu stworzonego przez Rosję i USA w Syrii.

3. Zapewnienie stabilności

3.1. Państwa członkowskie NATO i Rosja powinny potwierdzić wzajemne zobowiązania polityczne zawarte w akcie ustanawiającym NATO-Rosja (1997 r.) i akcie końcowym CFE (1999 r.), w których NATO i Rosja zgodziły się powstrzymać się od dodatkowego permanentnego stacjonowania znaczących sił zbrojnych w obszarach położonych blisko terytorium drugiej strony w Europie.

3.2. Powinny zbadać możliwość wzajemnych ograniczeń lub dalszych równoległych jednostronnych zobowiązań w zakresie skali i zakresu działań wojskowych w obszarach sąsiadujących lub na szczyblu sił zbrojnych umieszczonych na stałe w takich obszarach, o szerszym zakresie i progach wcześniejszego powiadamiania oraz obowiązkowej obserwacji na dużo niższym poziomie niż jest to wymagane w dokumencie wiedeńskim z 2011 roku. Takie środki mogłyby skupiać się na regionie Morza Bałtyckiego (Estonia, Łotwa, Litwa, Białoruś, Polska i Niemcy), włączając Kaliningrad i zachodni dystrykt wojskowy Rosji.

3.3. Państwa członkowskie NATO i Rosja powinny rozważyć uwzględnienie w środkach zwiększających transparentność lądowe i morskie średnie systemy uderzeniowe (średniego zasięgu), takie jak pociski manewrujące, które można rozmieścić poza strefami kontaktu, jeśli mogłyby wesprzeć ćwiczenia i działania wojskowe w strefach kontaktu.

3.4. Mogą także wykorzystać doświadczenie w zakresie postanowień odnoszących się do obszaru wewnętrznej granicy Niemiec, zawartych w umowie USA-ZSRR z 1989 roku w sprawie zapobiegania niebezpiecznym działaniom wojskowym. Umowa wymagała od żołnierzy zachowania ostrożności w obszarze granicznym. Strony mogą rozważyć ustanowienie wzajemnych stref, w których nie wolno prowadzić ćwiczeń, np. w odległości od 5 do 10 kilometrów od określonych granic, jednocześnie ograniczając liczbę personelu i pewnych rodzajów sprzętu wojskowego w takich strefach.

3.5. Rosja i państwa członkowskie NATO mogą uzgodnić, że obie strony będą prowadzić ćwiczenia wojskowe na szeroką skalę, z zasady, w odpowiedniej odległości wojskowej od swoich granic, uwzględniając specyfikę stref kontaktu. Powinny rozważyć ograniczenie skali i częstotliwości działań wojskowych pod względem ilości i lokalizacji, w szczególności ćwiczenia w pobliżu granic. Ogólnie, ćwiczenia wojskowe powinny być prowadzone w sposób odpowiedzialny, a nie prowokacyjny.

3.6. W przypadku „nagłych ćwiczeń”, które nadal stanowią źródło napięć i nie podlegają wcześniejszemu powiadomianiu, zalecamy ustanowienie systemu wzajemnej transparentności między Rosją a NATO na wysokim szczeblu wojskowym. W tym zakresie należy opracować system „cichego powiadomiania”, np. przekazywanie poufnych, wcześniejszych powiadomień na wysokim szczeblu drugiej stronie, lecz bez wcześniejszego ostrzegania wojsk uczestniczących w ćwiczeniach. „Ciche powiadomianie” można by zastosować również w przypadku tranzytu międzynarodowych sił z krótkim wyprzedzeniem. Odpowiednim szczeblem dla tego rodzaju wzajemnej wymiany informacji byłby Szef Sztabu Generalnego Federacji Rosyjskiej i Naczelny Dowódca Sojusznicznych Sił Zbrojnych NATO.

4. Akt ustanawiający NATO-Rosja

4.1. Jeżeli można osiągnąć porozumienia między NATO a Rosją w sprawie dodatkowych mechanizmów ograniczeń, transparentności i środków budowania zaufania, mogą one zostać włączone jako dodatkowe protokoły lub aneksy do aktu ustanawiającego NATO-Rosja z 1997 roku.

4.2. NATO i Rosja mogłyby także uzgodnić definicje parametrów wzajemnych środków ograniczeń wymienionych w akcie ustanawiającym, takich jak „dodatkowe permanentne stacjonowanie znaczących sił zbrojnych.” Takie parametry można by ustanowić w postaci ekwiwalentu jednej brygady wojskowej i jednego skrzydła/pułku sił powietrznych na państwo lub rosyjski dystrykt wojskowy.

4.3. Wraz z wprowadzeniem tych dodatkowych środków ograniczenia ryzyka i osiągnięciem znaczących postępów w rozstrzygnięciu głębszych różnic politycznych między NATO a Rosją, strony mogłyby uzgodnić sporządzenie nowego Kodeksu Postępowania dla bezpieczeństwa w Europie, który mógłby obejmować inne państwa europejskie poza NATO i Rosją.

5. Możliwe porozumienia dotyczące konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie

5.1. Środki budowania zaufania i możliwe mechanizmy ograniczeń powinny zapewnić skuteczną obronę na poziomie zbiorowym i indywidualnym dla wszystkich państw w regionie, dużych i małych, aby wzmacniać stabilność i transparentność, unikać niespodzianek i minimalizować ryzyko eskalacji. Biorąc pod uwagę to, że nowy traktat w sprawie kontroli wojsk konwencjonalnych jest raczej niemożliwy lub niepraktyczny w obecnym czasie, porozumienia mogą przyjąć formę zobowiązań politycznych.

5.2. NATO i Rosja powinny rozpocząć negocjacje w celu przyjęcia pewnych środków, aby ograniczyć wyścig zbrojeniowy w regionie Europy w oparciu o założenie, że obecne poziomy rozmieszczonych sił zbrojnych są wystarczające. Porozumienie powinno mieć na celu przede wszystkim ograniczenie destabilizujących koncentracji sił zbrojnych i ćwiczeń wojskowych.

5.3. Obie strony powinny rozważyć i omówić potencjalnie destabilizujące możliwości z pewną dozą precyzji oraz broni konwencjonalne dalekiego zasięgu, mając na uwadze ograniczenie ćwiczeń i zapewnienie transparentności w tym obszarze. Mogłyby wprowadzić środki w zakresie transparentności również w zakresie konwencjonalnych sił uderzeniowych zlokalizowanych poza strefą bezpośredniego kontaktu Rosji i NATO. Odnosi się to do sił morskich, lotnictwa dalekiego zasięgu i broni naziemnej, które nie są objęte umową Nowy START, o zasięgu umożliwiającym dotarcie do tego regionu.

5.4. Środki proponowane w niniejszym dokumencie powinny mieć dużo większy zasięg niż postanowienia dokumentu wiedeńskiego z 2011 roku. Powinny także uwzględniać doświadczenie wynikające z traktatu konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie z 1990 roku oraz jego zaadaptowaną wersję, jak również rozszerzyć ich zasięg.

5.5. W związku z tym proponujemy przeprowadzenie analizy dokumentu wiedeńskiego z 2011 roku w celu rozszerzenia zakresu środków transparentności i weryfikacji oraz jego postanowień w odniesieniu do ćwiczeń wojskowych na dużą skalę oraz innych rozmieszczeń, aby objąć siły morskie, wszystkie duże siły powietrzne i formacje obrony powietrznej, konwencjonalne naziemne, powietrzne i morskie pociski balistyczne lub samosterujące, a także jednostki logistyki i komunikacji.

5.6. Państwa członkowskie NATO i Rosja powinny stosować równoległe, jednostronne środki kontroli broni, koordynując je z wyprzedzeniem, jeśli to praktyczne oraz oferować wzajemność w stosownych sytuacjach.

6. Obrona antyrakietowa i pociski średniego zasięgu w Europie

6.1. Rosja i Stany Zjednoczone/NATO powinny przeprowadzić konsultacje w sprawie obrony antyrakietowej w Europie, zarówno na poziomie strategicznym, jak i niestrategicznym, jądrowym i niejądrowym, mając na uwadze zwiększenie transparentności i przezwyciężenie istniejących różnic.

6.2. Powinny rozważyć sposoby zatarcia różnic między zadeklarowaną intencją NATO dotyczącą nierozmieszczania żadnych naziemnych pocisków broni jądrowej w Europie oraz propozycję Rosji dotyczącą moratorium w sprawie konwencjonalnych zbrojnych pocisków jądrowych i pocisków średniego zasięgu w Europie. Pierwszym krokiem mogłyby być uzgodnienie środków wzajemnej transparentności w odniesieniu do istniejących możliwości.

6.3. Rosja, Stany Zjednoczone i inne państwa członkowskie NATO powinny wzmocnić transparentność ponad obecne możliwości, poprzez coroczną wymianę dziesięcioletnich planów rozwoju obrony antyrakietowej w Europie, utworzenie centrum wymiany danych oraz powiadamianie o nowych elementach obrony przeciwrakietowej, które osiągnęły gotowość operacyjną.

7. Traktat o otwartym niebie

7.1. Uczestnicy dialogu popierają utrzymanie traktatu o otwartym niebie, ponieważ jest to jeden z niewielu istniejących instrumentów transparentności, ukierunkowany na promowanie budowania zaufania między państwami stron w Europie.

7.2. Powinniśmy skoncentrować się na konsekwencjach wycofania się USA z traktatu o otwartym niebie dla pozostałych 33 państw stron oraz na utrzymaniu tego traktatu. Wszystkie państwa stron, w tym Rosja, powinny pozostać w traktacie przez wystarczający okres czasu, aby móc ocenić jego funkcjonowanie w takich warunkach oraz umożliwić ewentualny powrót Stanów Zjednoczonych. Rosja i Stany Zjednoczone oraz inne państwa stron powinny omówić swoje obawy dotyczące traktatu i spróbować uzgodnić rozwiązania.

7.3. Pozostałe państwa stron powinny rozważyć możliwość wspólnych inicjatyw dyplomatycznych ukierunkowanych na powrót Stanów Zjednoczonych do traktatu o otwartym niebie.

Niniejsze rekomendacje zostały podpisane przez:

Uwaga: Każdy z podpisujących niniejsze rekomendacje zgadza się z większością, lecz nie koniecznie ze wszystkimi zaleceniami.

Aneks:

Lista aktualnie obowiązujących umów dotyczących kontroli broni i środków budowania zaufania.