

Rekomendacje uczestników Dialogu Ekspertów w sprawie Zmniejszania Ryzyka Wojskowego NATO-Rosja w Europie

Streszczenie

Latem i jesienią 2020 roku, nasza grupa ekspertów z Rosji, Stanów Zjednoczonych i Europy przeprowadziła 15 seminariów online na temat ograniczenia ryzyka militarnego konfliktu w Europie między NATO a Rosją i przedstawia następujące oceny:

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.. System kontroli uzbrojenia jarowego i konwencjonalnego, którego budowa trwała dziesiątki lat, ulega gwałtownemu rozpadowi i nic nie powstaje w jego miejsce. W trakcie działań wojskowych, dochodzi do działań w wyniku których jednostki wojskowe Rosji i NATO pojawiają się bardzo blisko siebie, co budzi samo w sobie niepokój i niesie ryzyko eskalacji.. Chociaż członkowie naszej grupy mają różne zdanie na temat przyczyn i źródeł kryzysu, jesteśmy zaniepokojeni tym, że w sytuacji narastającego napięcia między Rosją a NATO, rzeczywista wojskowa konfrontacja staje się co raz poważniejszym zagrożeniem..

W tej sytuacji wzywamy przywódców naszych państw, aby okazali polityczną wolę niezbędną do podjęcia szeregu pilnych działań w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia takiej konfrontacji. Działania wojskowe w zakresie bezpieczeństwa powinny być prowadzone niezależnie od tego, czy poczynimy postępy w ograniczeniu istotnych sporów politycznych istniejących pomiędzy naszymi państwami. W rzeczywistości, te działania mogą przyczynić się do stworzenia atmosfery, w której rozwiązanie tych trudnych politycznych problemów 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, zaprowadzając bezpośredni kontakt między dowódcami wojskowymi i ekspertami 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 wdrożenie 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 oraz środków budowania zaufania.
5. Zbadanie możliwości wprowadzenia ograniczenia dla rozmieszczeń sił konwencjonalnych przez NATO i Rosję w Europie celem wzmocnienia transparentności i stabilności.

6. Ustanowienie mechanizmu konsultacji między Rosją i USA/NATO dotyczących pocisków średniego zasięgu i obrony przed pociskami balistycznymi w celu uniknięcia nowego wyścigu w zakresie rozmieszczania 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 włączając informacje od ekspertów 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 między wojskowymi. W czasie, gdy większość działań w ramach współpracy NATO-Rosja pozostaje zawieszonych, taki dialog nie powinien być odbierany jako odejście od polityki „no business as usual”, lecz jako krok w kierunku zwiększenia przewidywalności i zmniejszenia ryzyka wystąpienia incydentów wojskowych na morzu, w powietrzu i na lądzie, które mogłyby prowadzić do konfliktu zbrojnego.

1.3 Po osiągnięciu przez Rosję i państwa członkowskie NATO formalnego lub nieformalnego wzajemnego 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 politycznie trudne do osiągnięcia.

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 (SACEUR) oraz Przewodniczącym Komitetu Wojskowego NATO, przy wsparciu ekspertów 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 forum OBWE, aby zapewnić bardziej skuteczny i włączający wszystkich 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 arktyczny.

1.8. Chociaż rekomendacje postulowane w niniejszym dokumencie byłyby rozwijane głównie dla kanałów komunikacyjnych NATO-Rosja, część z nich mogłaby być przedmiotem dyskusji i uczestnictwa innych państw, takich jak Szwecja i Finlandia jeśli chodzi o region Morza Bałtyckiego i daleką północ, a także Ukraina i Gruzja odnośnie regionu 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 siłę dla skutecznego obniżania 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 dla współdziałania załóg. W tym zakresie powinny zostać wznowione wspólne prace w ramach inicjatywy CAI (Cooperative Airspace Initiative), których jedno z zadań dotyczyło wzmocnienia środków budowania zaufania wzdłuż linii styku NATO-Rosja. Aby zająć się tym zadaniem, strony powinny wznowić wymianę danych związanych z nawigacją, dotyczących sytuacji powietrznej wzdłuż zachodniej granicy Rosji z państwami członkowskimi NATO, jak to miało miejsce w przeszłości.

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

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

2.5. NATO i Rosja powinny opracować i przyjąć zestandaryzowane procedury deeskalacji incyidentów 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 stanowiącym 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 co do skali i zakresu działań wojskowych na szczeblu sił zbrojnych rozlokowanych na stałe w takich przygranicznych obszarach o szerszym

zakresie i progach wcześniejszego powiadamiania oraz o obowiązkowej obecności obserwatorów 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 okręg wojskowy Rosji.

3.3. Państwa członkowskie NATO i Rosja powinny rozważyć uwzględnienie w środkach zwiększających transparentność także lądowych i morskich systemów uderzeniowych średniego i pośredniego zasięgu, takich jak pociski manewrujące, które można rozmieścić poza strefami kontaktu, jeśli mogłyby wspierać 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 przygranicznym. Obie 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, wojskowo znaczącej odległości od swoich granic, uwzględniając specyfikę stref kontaktu. Powinny także rozważyć ograniczenie skali i częstotliwości działań wojskowych pod względem ilości i ich lokalizacji, w szczególności jeśli chodzi o 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 powiadamianiu, zalecamy ustanowienie systemu wzajemnej transparentności między Rosją a NATO na wysokim szczeblu wojskowym. W tym zakresie należy opracować system „dyskretnego powiadamiania”, np. przez przekazywanie poufnych, wcześniejszych powiadomień na wysokim szczeblu drugiej stronie, lecz bez wcześniejszego ostrzegania wojsk uczestniczących w ćwiczeniach. „dyskretne powiadamianie” 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 Naczelnym Dowódcą Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO.

4. Akt Stanowiący NATO-Rosja

4.1. Jeżeli można będzie 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 Stanowiącego NATO-Rosja z 1997 roku.

4.2. NATO i Rosja mogłyby także uzgodnić definicje parametrów wzajemnych środków ograniczeń wymienionych w akcie ustanawiających, 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 okręg wojskowy.

4.3. Wraz z wprowadzeniem tych dodatkowych środków ograniczania 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, wzmocnić stabilność i transparentność, unikać niespodzianek i minimalizować ryzyko eskalacji. Biorąc pod uwagę to, że nowy traktat w sprawie kontroli wojsk konwencjonalnych jest obecnie raczej niemożliwy lub niepraktyczny, 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 rozmieszczenia 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 precyzyjnych środków rażenia oraz broni konwencjonalne dalekiego zasięgu, mając na uwadze wprowadzenie ograniczeń 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, a które mają zasięg umożliwiającym osiągnięcie tego regionu.

5.4. Środki proponowane w niniejszym dokumencie powinny iść znacznie dalej niż postanowienia dokumentu wiedeńskiego z 2011 roku. Powinny także uwzględniać doświadczenie wynikające z traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) z 1990 roku z późniejszymi dodatkami, 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 także siły morskie, wszystkie duże siły powietrzne i formacje obrony powietrznej, konwencjonalne naziemne, powietrzne i morskie pociski balistyczne lub samosterujące, a także jednostki logistyczne i łączności.

5.6. Państwa członkowskie NATO i Rosja powinny stosować równoległe, jednostronne środki kontroli uzbrojenia, koordynując je z wyprzedzeniem, jeśli to praktyczne oraz przestrzegać zasady wzajemności 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 i jądrowych pocisków średniego i pośredniego zasięgu w Europie. Pierwszym krokiem mogłoby być uzgodnienie środków wzajemnej transparentności w odniesieniu do istniejących zdolności.

6.3. Rosja, Stany Zjednoczone i inne państwa członkowskie NATO powinny wzmocnić transparentność ponad obecny ich wymiar, 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 w Europie między państwami – stronami traktatu

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- strony, w tym Rosja, powinny pozostać stronami w traktacie przez wystarczający okres czasu, aby móc ocenić jego funkcjonowanie w t nowych warunkach oraz umożliwić ewentualny powrót Stanów Zjednoczonych. do Traktatu Rosja i Stany Zjednoczone -oraz inne państwa -strony powinny omówić swoje obawy dotyczące traktatu i spróbować znaleźć rozwiązania możliwe do przyjęcia.

7.3. Pozostałe państwa -strony 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