



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 33 (1475), 3 kwietnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Wyzwania dla kontroli zbrojeń strategicznych USA i Rosji za prezydentury Donalda Trumpa

Jacek Durkalec

*Najbliższe lata mogą oznaczać koniec dwustronnych ograniczeń zbrojeń nuklearnych USA i Rosji. Przyszłość traktatu Nowy START jest niepewna, a szanse na nowe porozumienie – niewielkie. Poważnym wyzwaniem pozostaje łamanie przez Rosję traktatu INF. Choć kontrola zbrojeń strategicznych wzmacnia bezpieczeństwo państw NATO, to jej ceną nie mogą być ustępstwa podważające rolę USA jako gwaranta bezpieczeństwa i stabilności w Europie.*

Donald Trump wysłał sprzeczne sygnały dotyczące roli, jaką mogą odegrać układy ograniczające siły nuklearne USA i Rosji. Z jednej strony jako prezydent elekt wskazywał, że arsenały jądrowe obu państw powinny być znacząco zmniejszone oraz że porozumienie w tej sprawie mogłoby być elementem odbudowy wzajemnych relacji. Z drugiej strony deklarował, że potencjał nuklearny USA musi być „wzmocniony i rozszerzony”, a priorytetem USA powinna być nuklearna dominacja. Już po objęciu urzędu Trump kwestionował również Traktat o ograniczeniu zbrojeń strategicznych Rosji i Stanów Zjednoczonych (Nowy START) z maja 2010 r. Jego zdaniem daje on Moskwie nieproporcjonalnie duże korzyści. Większą jasność co do stanowiska USA wobec kontroli zbrojeń strategicznych przyniesie zapewne zlecony w styczniu br. Przegląd polityki jądrowej (Nuclear Posture Review).

**Niepewna przyszłość Nowego START.** Na mocy traktatu Nowy START arsenały strategiczne USA i Rosji od 5 lutego 2018 r. mogą składać się maksymalnie z 1550 głowic w gotowości operacyjnej oraz 800 środków przenoszenia (balistycznych pocisków międzykontynentalnych wystrzeliwanych z lądu i okrętów podwodnych oraz bombowców strategicznych), z których 700 może znajdować się w stanie gotowości. Ważnym elementem układu są mechanizmy weryfikacji i przejrzystości, obejmujące m.in. wymianę informacji o liczbie, miejscach rozmieszczenia i technicznych charakterystykach arsenałów, oraz inspekcje. Dają one obu stronom bezpośredni dostęp do sił strategicznych oraz do danych, których USA i Rosja nie uzyskują, polegając jedynie na systemach wywiadowczych, takich jak satelity. Wzmacnia to stabilność i przewidywalność, także w okresie napięć. Nowy START funkcjonował sprawnie mimo radykalnego pogorszenia się relacji amerykańsko-rosyjskich w konsekwencji rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie.

Nowy START ma obowiązywać do 5 lutego 2021 r., chyba że prezydenci USA i Rosji do tego czasu uzgodnią jego przedłużenie na kolejnych pięć lat, lub jedno z państw zdecyduje się z niego wcześniej wystąpić, uzasadniając to najwyższym interesem swojego bezpieczeństwa. Krytyka Trumpa zwiększa szansę, że traktat nie zostanie przedłużony i wygaśnie w pierwotnie określonym terminie. Nawet gdyby 20 stycznia 2021 r. urząd prezydenta USA objęła inna osoba, to czas na uzgodnienie przedłużenia może być niewystarczający. Choć zachowanie traktatu ma dużą szansę na poparcie amerykańskich wojskowych – pozytywnie o traktacie wypowiedział się obecny szef Dowództwa Strategicznego USA i jego poprzednicy – to o jego przyszłości mogą zdecydować względy polityczne. Ratyfikacji Nowego START przeciwna była większość Republikanów, którzy podtrzymują negatywne stanowisko. Przedmiotem ostrej krytyki pozostaje fakt, że USA zmniejszały arsenał jądrowy, aby wypełnić zobowiązania traktatowe, natomiast Rosja swój arsenał powiększała, ponieważ pierwotnie był mniejszy od wynegocjowanych pułapów. Ich zdaniem traktat zawiera również korzystne dla Rosji luki. Nowy START może jednak nie przetrwać do 2021 r.: gdyby pojawiły się poważne zastrzeżenia co do wypełniania postanowień traktatu przez Rosję, USA mogą go wypowiedzieć wcześniej. Rosja również może podjąć decyzję o wystąpieniu, argumentując to dalszą rozbudową systemu obrony przeciwrakietowej USA.

**Przeszkody dla nowego porozumienia.** Biorąc pod uwagę krytykę Nowego START ze strony Trumpa, nie można wykluczyć, że będzie on dążył do jego modyfikacji lub zastąpienia nowym traktatem. Przeszkodą dla rozpoczęcia negocjacji będą jednak dotychczasowe rosyjskie żądania. Były one powodem fiaska wysiłków prezydenta Baracka Obamy, podejmowanych w celu zawarcia dwustronnego porozumienia o dalej idących redukcjach. Moskwa uzależniała wówczas negocjacje kolejnego porozumienia od szeregu warunków wstępnych, w tym przede wszystkim prawnie wiążących ograniczeń amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Zawieszając w październiku 2016 r. porozumienie z USA z 2000 r. o utylizacji plutonu, Rosja dodatkowo wskazała, że możliwości współpracy w dziedzinie redukcji sił nuklearnych są ograniczone przez sankcje nałożone w związku z konfliktem na Ukrainie oraz przez wzrost obecności wojskowej NATO przy rosyjskich granicach.

Bez zgody Rosji nie będzie negocjacji, a przekonać ją do rozmów mogłyby amerykańskie ustępstwa. Dla poprawy relacji z Rosją prezydent USA mógłby znieść nałożone na nią sankcje niezależnie od sytuacji na Ukrainie. Kolejnym krokiem mogłoby być ograniczenie amerykańskiej obecności wojskowej w Europie Środkowej i Wschodniej. Szczególnie silną zachętą dla Rosji byłaby rezygnacja USA z instalacji obrony przeciwrakietowej w Polsce, a przede wszystkim zgoda na prawnie wiążące ograniczenia amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Decydując się na którekolwiek z powyższych ustępstw, prezydent USA musiałby jednak poświęcić część interesów bezpieczeństwa USA i państw europejskich, a także zmierzyć się z oporem Kongresu, który miałby możliwość odmówić ratyfikacji układu lub zablokować jego realizację. Argumentem, który mógłby skłonić Rosję do rozmów w sprawie modyfikacji Nowego START lub zastąpienia go innym, są amerykańskie plany modernizacji arsenału strategicznego, której koszty według Kongresowego Biura Obrachunkowego w latach 2017–2026 wyniosą 400 mld dol. Rosji mogłoby w związku z tym zależeć na zachowaniu mechanizmów ograniczających arsenał nuklearny USA. Jest jednak możliwe, że na obawy wynikające z braku kontroli zbrojeń strategicznych, Rosja odpowiedziałaby dalszym zwiększaniem swojego arsenału, rozpoczynając nuklearny wyścig zbrojeń.

**Znaczenie traktatu INF.** Poważnym zagrożeniem dla kontroli zbrojeń strategicznych jest łamanie przez Rosję Traktatu o likwidacji wyrzelnianych z ładu pocisków rakietowych krótkiego i średniego zasięgu z 1987 roku (INF)<sup>1</sup>. USA twierdzą, że Rosja rozmieściła w Europie zakazane rakiety manewrujące, stanowiące zagrożenie dla NATO i amerykańskich instalacji wojskowych. Według doniesień prasowych Rosja ma posiadać dwa bataliony uzbrojone w rakiety SSC-8. Jeśli nie powróci do pełnego stosowania INF, wątpliwym jest, aby Trump zdecydował się na przedłużenie Nowego START lub na zawarcie kolejnego układu z Rosją. Takie kroki spotkałyby się również z ostrym sprzeciwem Kongresu. Brak rozwiązania kwestii INF zwiększa ponadto szansę na wypowiedzenie Nowego START. Wynika to z faktu, że zmiany równowagi regionalnej mogą oddziaływać negatywnie na relacje strategiczne USA–Rosja. Rozmieszczając znaczącą liczbę rakiet manewrujących, łamiących INF, Rosja będzie mogła przeznaczyć rakiety międzykontynentalne, dotąd przypisane do celów w Europie i Azji, na zwiększenie potencjału ataku na terytorium USA. Z kolei gdyby USA i państwa NATO w odpowiedzi na łamanie przez Rosję traktatu zdecydowały się na rozmieszczenie w Europie dodatkowych środków ofensywnych dalekiego zasięgu (np. konwencjonalnych rakiet manewrujących wyrzelnianych z morza, powietrza lub ładu), to mogą one być przez Rosję traktowane jako zagrożenie dla części jej sił strategicznych. W obu przypadkach jedna ze stron mogłaby twierdzić, że stabilność strategiczna we wzajemnych relacjach została zachwiana na tyle, że porozumienie o kontroli zbrojeń strategicznych przestaje odpowiadać jej interesom.

**Konsekwencje dla europejskich sojuszników USA.** Choć przyszłość kontroli zbrojeń strategicznych USA i Rosji stoi pod znakiem zapytania, wciąż istnieją szanse na to, że obie strony wypracują kompromis. Kontynuacja Nowego START, jego przedłużenie lub zawarcie nowego traktatu wzmocniłyby bezpieczeństwo europejskie. Dzięki przewidywalności i stabilności na poziomie strategicznym, USA miałyby możliwość skupienia większej uwagi na rosnących wyzwaniach regionalnych. Mniejsze byłoby ryzyko, że USA będą zmuszone radykalnie zwiększać planowane wydatki na zbrojenia nuklearne, zmniejszając tym samym środki przeznaczone na siły konwencjonalne, odgrywające integralną rolę w strategii odstraszania. Dwustronne porozumienie USA i Rosji oddała również groźbę dalszego wzrostu zagrożeń nuklearnych w Europie, które mogłyby pojawić się w sytuacji całkowitego braku ograniczeń i utraty dotychczasowych informacji na temat rosyjskiego arsenału.

Choć ograniczenie arsenałów strategicznych jest ważne, to nie jest warte każdej ceny. Nie powinno odbywać się kosztem innych działań służących wzmocnieniu bezpieczeństwa europejskiego, gdy wciąż istnieją przyczyny, dla których zostały wdrożone. Dotyczy to utrzymania sankcji wobec Rosji, wzmocnienia obecności wojskowej USA w Europie Środkowej i Wschodniej oraz dalszego rozwoju systemu obrony przeciwrakietowej w Europie, w tym budowanej bazy w Redzikowie. Europejscy członkowie NATO mogą wskazywać administracji amerykańskiej, że równowaga regionalna jest warunkiem koniecznym dla zachowania strategicznej równowagi USA–Rosja.

Krótkowzroczne byłoby, gdyby USA podjęły decyzję o przedłużeniu Nowego START lub dążyły do zawarcia nowego porozumienia bez uprzedniego rozwiązania kwestii INF. Ważne jest, aby USA kontynuowały wysiłki służące temu, aby przedmiotem kontroli zbrojeń stała się tzw. niestrategiczna broń jądrowa, do której zalicza się wszystkie siły jądrowe nieobjęte Nowym START i niezakazane przez INF. Ustępstwa naruszające wiarygodność USA jako gwaranta bezpieczeństwa i stabilności w Europie uczyniłyby większe szkody niż brak traktatowych ograniczeń rosyjskiego arsenału strategicznego.

---

<sup>1</sup> J. Durkalec, *Kiedy Rosja wystąpi z traktatu INF? Możliwe scenariusze*, „Biuletyn PISM” nr 93 (1330), 30 października 2015 r.