



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

BIULETYN

Nr 61 (1411), 16 września 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Adaptacja NATO do nuklearnych wyzwań ze strony Rosji

Jacek Durkalec

W odpowiedzi na rosyjskie groźby nuklearne NATO dokonało wzmocnienia odstraszenia jądrowego. Szczyt w Warszawie wysłał silny sygnał o determinacji i gotowości sojuszników do przeciwstawienia się nuklearnym zagrożeniom. Wiarygodność tego sygnału będzie zależać od dalszych wysiłków w dziedzinie komunikacji strategicznej, planowania i ćwiczeń oraz od inwestycji w utrzymanie potencjału.

Od zakończenia zimnej wojny NATO redukowało broń jądrową, a jej znaczenie dla bezpieczeństwa Sojuszu malało. Po rosyjskiej agresji na Ukrainę Sojusz powrócił jednak do myślenia w kategoriach odstraszenia. Wymusiły to skierowane przeciwko NATO rosyjskie pośrednie i bezpośrednie groźby nuklearne. Były to: duża liczba agresywnych wypowiedzi osób pełniących różnorodne funkcje (w tym prezydenta Władimira Putina), w których gotowość do użycia sił jądrowych służyła wywieraniu politycznego nacisku lub stanowiła parasol dla zmiany granic przy użyciu siły; przeprowadzane na dużą skalę ćwiczenia z wykorzystaniem różnorodnych środków przenoszenia broni jądrowej, a jednocześnie wskazujące na ścisły związek sił konwencjonalnych i nuklearnych; prowokacyjne loty bombowców strategicznych wzdłuż granic państw NATO. Z działań Rosji wynika, że siły jądrowe stanowią nieodłączny element jej podejścia do konfliktu. Koncepcja ta obejmuje zintegrowane użycie lub groźbę użycia różnorodnych środków militarnych i niemilitarnych, nie tylko dla obrony rosyjskiego terytorium, ale także dla wspierania agresywnych działań. Wzrosły również obawy, że próg użycia broni jądrowej w ewentualnym konflikcie jest niższy, niż oficjalnie deklaruje Rosja. Wyraża je scenariusz tzw. deeskalacyjnego uderzenia jądrowego, w którym Rosja decyduje się na ograniczony atak nuklearny w celu zniechęcenia państw NATO do udzielenia wsparcia zaatakowanemu sojusznikowi.

Znaczenie warszawskich decyzji. Konieczne stało się dostosowanie odstraszenia nuklearnego NATO do rosnących wyzwań ze strony Rosji. Było ono wolniejsze, trudniejsze i o wiele mniej widoczne niż wzmocnienie środków konwencjonalnych, podjęte już w marcu 2014 r. Nasilenie nuklearnej debaty wewnątrz Sojuszu nastąpiło bowiem dopiero po szczycie w Walii. Wyrazem tego były m.in. aż trzy spotkania Grupy Planowania Jądrowego na szczęblu ministrów obrony w ciągu półtora roku (luty 2015 – czerwiec 2016). Wynikało to z faktu, że przez ostatnie lata kwestia broni jądrowej była jedną z najwrażliwszych w międzysojuszniczych dyskusjach. Część państw kładła nacisk na konieczność zachowania wiarygodnego odstraszenia nuklearnego, inne natomiast – na dalsze kroki w kierunku rozbrojenia. Różnic tych nie usunęły ani prace nad Koncepcją strategiczną z 2010 r., ani Przegląd odstraszenia i obrony (DDPR) z 2012 r. Dlatego wznowienie dyskusji na tematy nuklearne budziło obawy o nowe podziały w NATO, a także o zwiększenie napięć z Rosją. Szczyt NATO w Warszawie jest przełomowy, gdyż wskazał, że Sojusz zdołał pokonać bariery i nie pozostawił rosyjskich prowokacyjnych działań bez odpowiedzi. Stanowisko wyrażone w komunikacie końcowym szczytu demonstrowa spójność NATO w obszarze nuklearnym, wyodrębnia ogólną nuklearną narrację NATO i odwraca utrzymujący się przez lata trend redukcji zapisów o znaczeniu broni jądrowej w publicznych dokumentach Sojuszu.

W komunikacie państwa Sojuszu podkreśliły nieodpowiedzialną rosyjską retorykę nuklearną i koncepcję wojskową oraz wskazały będące jej podstawą siły i środki (par. 10). Jest to pierwsza przedstawiona publicznie wspólna ocena ewolucji rosyjskiej doktryny nuklearnej. Świadczy ona o konsensusie wewnątrz NATO. Wcześniej, od wiosny 2015 r. działania Rosji krytykowali jedynie wojskowi i urzędnicy Sojuszu, w tym sekretarz generalny, a także nieliczne państwa członkowskie, zwłaszcza USA i Wielka Brytania. Wskazano też, że „fundamentalnym celem broni jądrowej NATO jest zachowanie pokoju, zapobieżenie próbom zastraszania oraz odstraszenie agresji” (par. 54). Jest to o tyle istotne, że roli broni jądrowej w bezpośredni sposób nie definiowała ani Koncepcja strategiczna, ani DDPR. Mogło to wynikać z niechęci do jej eksponowania. Zaznaczono, że NATO może rozważać użycie broni jądrowej jedynie

w „krańcowo odległych” okolicznościach. Jednak gdyby „fundamentalne bezpieczeństwo jednego z sojuszników było zagrożone, NATO posiada potencjał i determinację do wyrządzenia każdemu przeciwnikowi strat nie do zaakceptowania, które znacznie przewyższają oczekiwane korzyści”. Sugeruje to, że broń jądrowa ma odstraszać nie tylko atak nuklearny, ale też każdy atak mogący zagrozić egzystencji jednego z członków Sojuszu. Ponadto w komunikacie w sposób zawaolowany ostrzeżono Rosję, że używając broni jądrowej dla wsparcia konwencjonalnej agresji, nie osiągnie ona swoich celów. Sojusznicy podkreślają bowiem, że „broń jądrowa jest unikalna” oraz, jak powiedział Jens Stoltenberg w Monachium w lutym 2016 r., „jakiegokolwiek użycie broni jądrowej fundamentalnie zmieni naturę każdego konfliktu”.

Państwa NATO potwierdziły rolę, jaką w polityce nuklearnego odstraszenia Sojuszu odgrywają amerykańska niestrategiczna broń jądrowa składowana w Europie oraz infrastruktura i potencjał zapewniane przez inne państwa (par. 53). Odnosi się to do baz, w których znajdują się bomby B-61, oraz do samolotów przystosowanych do ich przenoszenia (*dual capable aircraft*, DCA). Koncepcja strategiczna i DDPR nie zawierały zapisów o znaczeniu dalszego składowania amerykańskiej broni w Europie, co podawało w wątpliwość konsensus państw NATO w tej sprawie. Choć NATO temu nie zaprzecza ani tego nie potwierdza, uważa się, że broń USA znajduje się na terytorium Niemiec, Holandii, Belgii, Włoch i Turcji. Państwa te, poza Turcją, mają posiadać również samoloty DCA. W ramach jak najszerszego dzielenia się odpowiedzialnością państwa takie jak Polska mogą udzielać misji jądrowej nienuklearnego wsparcia, np. w postaci eskorty powietrznej. Ponadto w komunikacie podkreślono rolę, jaką w odstraszeniu odgrywają strategiczne siły nuklearne USA (stanowiące najwyższą gwarancję bezpieczeństwa Sojuszu), a także niezależne siły nuklearne Wielkiej Brytanii i Francji. Dzięki temu, że każdy z tych sojuszników samodzielnie podejmuje decyzję o użyciu broni jądrowej, potencjalnemu przeciwnikowi trudniej jest przewidzieć konsekwencje ataku na państwo NATO.

W Warszawie nie doszło jednak do nuklearyzacji polityki Sojuszu. Znaczenie broni jądrowej w ogólnym potencjale obrony i odstraszenia NATO nie zostało zwiększone, a jedynie uwypuklone ze względu na konieczność odpowiedzi na rosyjskie działania. Nie zmniejszyły się również różnice między NATO a Rosją w podejściu do kwestii nuklearnych. Powrót do nuklearnego odstraszenia nie oznacza też porzucenia działań na rzecz kontroli zbrojeń i nuklearnego rozbrojenia, które nadal są ważnymi instrumentami wzmacniania bezpieczeństwa NATO (par. 62). Celem Sojuszu pozostają dalsze dwustronne i wzajemne redukcje amerykańskiej i rosyjskiej broni jądrowej w Europie. NATO przyznaje jednak, że obecnie brak ku temu warunków (par. 65).

Wyzwania. Aby warszawski sygnał o wiarygodności odstraszenia nuklearnego NATO był trwały, konieczny jest konsekwentny przekaz wszystkim sojuszników. Trzeba też unikać kroków, które mogą podać go w wątpliwość. Pozytywnym przykładem jest niemiecka biała księga z lipca br. Niemcy podkreślają w niej znaczenie swojego udziału w misji jądrowej Sojuszu, choć dotychczas unikały wyrażania jednoznacznego stanowiska ze względu na sceptycyzm co do potrzeby bazowania amerykańskiej broni jądrowej w Europie.

Przykładem negatywnym byłaby rozważana obecnie w USA rezygnacja z możliwości użycia broni jądrowej jako pierwsze państwo w każdym hipotetycznym konflikcie (tzw. *no first use*). Gdyby amerykański prezydent bez aprobaty sojuszników podjął taką decyzję, spójność NATO w obszarze nuklearnym mogłaby zostać podważona. Stałoby to bowiem w sprzeczności z dotychczasową polityką Sojuszu i osłabiło przekaz komunikatu warszawskiego, przekreślając rolę amerykańskiej broni jądrowej w odstraszeniu „fundamentalnych zagrożeń” dla bezpieczeństwa sojuszników, które nie obejmowałyby użycia broni jądrowej przez agresora (art. 54).

Dla wiarygodnego odstraszenia niewystarczająca jest nawet najbardziej stanowcza retoryka. Konieczne są odpowiednie przygotowanie i zdolności. Ze względu na integralną rolę sił nuklearnych w rosyjskim podejściu do konfliktu, Sojusz powinien określić miejsce odstraszenia jądrowego w strategii odpowiedzi na potencjalne zagrożenia. Może to mieć przełożenie na planowanie operacyjne oraz program ćwiczeń NATO. Trzeba także wzmocnić zdolności wywiadowcze w ramach Sojuszu w celu poprawnego odczytywania rosyjskich sygnałów nuklearnych oraz wypracowywania na nie spójnej odpowiedzi. Niezbędne jest również utrzymywanie wiarygodnych sił nuklearnych. W dłuższym okresie przyczynią się do tego postępy USA w modernizacji strategicznego arsenału jądrowego oraz Wielkiej Brytanii w budowie nowych okrętów podwodnych przenoszących balistyczne pociski nuklearne. Kluczowe znaczenie dla długofalowej wiarygodności potencjału odstraszenia NATO będą też miały unowocześnienie przez USA bomb B-61 i dostosowanie myśliwców F-35 do ich przenoszenia. W najbliższej przyszłości, w obliczu rosnącego rosyjskiego potencjału obrony powietrznej, istotne jest zapewnienie przez państwa europejskie samolotów DCA w odpowiedniej liczbie i gotowości oraz nienuklearnego wsparcia dla nich.

Jednocześnie należy liczyć się z tym, że w kolejnych latach dalsze zmiany w polityce nuklearnej Sojuszu mogą być wymuszone nie tylko przez prowokacyjne działania rosyjskie, ale także przez dynamikę polityki wewnętrznej w państwach NATO. Chodzi szczególnie o państwa takie jak Turcja, które wskazywane są jako miejsca dyslokacji amerykańskiej niestrategicznej broni jądrowej.

Polska powinna podkreślać, że bez wiarygodnego odstraszenia jądrowego wzmacnianie odstraszenia konwencjonalnego na wschodniej flance będzie niewystarczające. By wzmocnić swój głos w dyskusji, powinna zwiększać swój potencjał nienuklearnego wsparcia dla misji jądrowej NATO.