



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

BIULETYN

Nr 164 (1737), 6 grudnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

NATO wobec kryzysu wokół traktatu INF

Artur Kacprzyk

USA ostrzegły, że wypowiedzą traktat INF, jeśli Rosja nie powróci do jego przestrzegania do lutego 2019 r. Stanowisko zaostrzyła też reszta członków NATO, którzy po raz pierwszy jednoznacznie uznali, że Rosja łamie traktat. Dalsze zabiegi dyplomatyczne nie dają jednak realnych szans na zmianę rosyjskich kalkulacji i zachowania, zwłaszcza że Sojusz nie uzgodnił szerszej strategii zwiększenia presji na to państwo.

Amerykański sekretarz stanu Mike Pompeo oświadczył 4 grudnia br., że jeśli Rosja nie powróci do przestrzegania Traktatu o całkowitej likwidacji pocisków krótkiego i średniego zasięgu (INF) w ciągu 60 dni, to USA zawieszają jego stosowanie i wystąpią z niego po kolejnych sześciu miesiącach. Podpisany przez USA i ZSRR w 1987 r. traktat INF zakazuje produkcji, posiadania i testowania wyrzucanych z ładu pocisków manewrujących (GLCM) i balistycznych (GLBM) o zasięgu 500–5500 km. Pompeo wskazał ponadto, że traktat, łamany przez Rosję, zarazem utrudnia Stanom Zjednoczonym przeciwdziałanie zagrożeniom ze strony Chin i innych państw, które nie są nim objęte i rozbudowują taki arsenał.

Argumentacja Pompeo jest spójna z wypowiedziami prezydenta Donalda Trumpa i jego doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego Johna Boltona, którzy w październiku br. [zapowiedzieli wystąpienie z traktatu](#). Ultimatum oznacza jednak opóźnienie wyjścia z INF i stanowi odpowiedź na apele państw NATO, których część otwarcie krytykowała zamiary Trumpa (m.in. Niemcy i Francja). Pompeo przemawiał podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych państw NATO, którzy po raz pierwszy zgodzili się co do tego, że Rosja łamie traktat. Jednoznacznie oświadczyli, że to od działań Rosji zależy przetrwanie INF.

Ewolucja stanowisk USA i NATO. [USA w 2014 r. publicznie oskarżyły Rosję o testowanie zakazanego pocisku GLCM](#) – zidentyfikowanego później jako 9M729 – a w 2017 r. o wprowadzenie go do służby. Zgodnie z ogłoszoną w grudniu 2017 r. „zintegrowaną strategią” USA kontynuowały wysiłki dyplomatyczne w celu skłonienia Rosji do powrotu do pełnego stosowania INF, rozpoczęte za prezydentury Baracka Obamy. Ponadto administracja Trumpa objęła sankcjami firmy pracujące nad 9M729 i rozpoczęła prace badawczo-rozwojowe nad własnymi konwencjonalnymi systemami naziemnymi o zasięgu INF (w tym także – o co zabiegał Kongres – nad pociskiem GLCM). Traktat nie zakazuje takich prac, dopóki nie obejmą one testów lub produkcji pocisków, co może zająć kilka lat. USA sygnalizowały w ten sposób, że mogą wystąpić z INF i rozmieścić nowe pociski w Europie, ale dopiero w ostateczności i w dłuższym okresie. Zgodnie z [Przeglądem polityki jądrowej \(NPR\)](#) z lutego br. USA rozpoczęły też prace nad jądrowym pociskiem manewrującym bazowania morskiego, który miał stanowić dodatkową kartę przetargową w kwestii INF, ale też szerszych redukcji w arsenale jądrowym Rosji.

Zapowiedzi wystąpienia z INF to szybka zmiana strategii USA. Wiąże się to prawdopodobnie z rosnącymi wpływami Boltona, sprawującego funkcję doradcy od marca br. Od lat argumentował on, że traktat niesprawiedliwie ogranicza swobodę działania USA (choć część amerykańskich wojskowych i ekspertów uważa, że nieobjęte nim pociski bazowania morskiego i powietrznego są wystarczające do przeciwdziałania zagrożeniom ze strony Chin i innych rywali). Presję na Rosję w kwestii łamania INF osłabiał zaś niewystarczający nacisk ze strony pozostałych członków [NATO](#). Samodzielnie rzadko zabierali oni

publicznie głos w sprawie INF, a stanowiska całego Sojuszu z lat 2014–2016 tylko ogólnikowo wskazywały na znaczenie traktatu i wzywały Rosję do jego pełnego stosowania. Po naciskach USA NATO przyjęło ostrzejsze stanowisko dopiero pod koniec 2017 r. [Na szczycie w Brukseli](#) w lipcu 2018 r. skrytykowało Rosję za brak konstruktywnego dialogu na temat 9M729 i skonkludowało, że najprawdopodobniej łamie ona traktat. Sygnalizowało to, że aż do grudniowego spotkania istniały wątpliwości co do trafności doniesień amerykańskiego wywiadu. Inercja wielu sojuszników zdawała się też wynikać z obaw o to, że zbyt silne poparcie USA zachęci je do odpowiedzi wojskowej, która poskutkowałaby eskalacją napięć z Rosją i negatywną reakcją opinii publicznej.

Konsekwencje upadku INF dla NATO. Jeśli traktat INF upadnie, Rosja będzie mogła otwarcie rozbudować zakazany dotąd arsenał, w tym rozmieścić większą liczbę pocisków 9M729. Są one najprawdopodobniej zdolne do przenoszenia głowic zarówno jądrowych, jak i konwencjonalnych. Bazują na mobilnych wyrzutniach lądowych, które są tańsze niż zgodne z traktatem samoloty i okręty, nie są obciążone innymi zadaniami i mogą być stale utrzymywane w zasięgu ich celów. Duża liczba takich systemów wzmocni przede wszystkim rosyjskie zdolności do szybkich uderzeń konwencjonalnych. Dotyczy to zwłaszcza Europy Zachodniej, w tym infrastruktury potrzebnej do [przerzutu sił Sojuszu na wschodnią flankę](#). Choć Rosja już dysponuje rozbudowanymi możliwościami ataku jądrowego na Europę, niewykluczone, że wykorzysta też pociski 9M729 lub inne systemy INF do zastraszania europejskich członków Sojuszu. To właśnie ograniczenie ryzyka zaskakującego użycia broni jądrowej było pierwotnym celem INF. Do dziś w Europie Zachodniej widoczne są nastroje pacyfistyczne (antynuklearne) odwołujące się do masowych protestów społecznych z lat 80. przeciwko rozmieszczeniu w Europie amerykańskich systemów GLBM i GLCM w odpowiedzi na radzieckie pociski SS-20. Do tej grupy należą państwa, które prowadzą lub rozważają modernizację samolotów do przenoszenia bazujących na ich terytorium amerykańskich bomb jądrowych B61 (m.in. Niemcy i Holandia). Przywiązanie NATO do [kontroli zbrojeń](#) jest dla nich warunkiem konsensu w sprawie polityki odstraszania jądrowego, a wyjście USA z INF może utrudnić jego utrzymanie.

Wzmocnienie stanowiska NATO w sprawie INF jest istotnym osiągnięciem w obliczu różnic wśród sojuszników. Są one jednak dalej obecne, zwłaszcza że USA wciąż przewidują wyjście z INF. Pierwotna zapowiedź w tej kwestii nie była konsultowana w NATO oraz nasiliła napięcia transatlantyckie i obawy o skłonność USA do wzmacniania ich potencjału wojskowego w Azji kosztem Europy. Kwestia ta będzie wykorzystywana jako argument za budową większej [autonomii europejskiej](#) w [sferze obronności](#), co już zrobił prezydent Francji. MSZ Niemiec wezwało zaś do większego udziału Europy w globalnej dyskusji na temat kontroli zbrojeń. Choć członków NATO łączy chęć zachowania traktatu INF w mocy, to część państw (m.in. Polska i Wielka Brytania) wyraziła zrozumienie dla zapowiedzi Trumpa w obliczu rosyjskich naruszeń. Dalsza reakcja na złamanie INF przez Rosję będzie więc przedmiotem trudnej dyskusji w Sojuszu.

Perspektywy. Wspólne stanowisko NATO i ultimatum USA pozwolą na jasne zakomunikowanie opinii publicznej i społeczności międzynarodowej, że to Rosja ponosi winę za upadek traktatu INF. Jest on prawie pewny, nic nie wskazuje bowiem na to, by Rosja widziała obecnie interes w ocaleniu tego porozumienia. [Jeszcze w drugiej połowie poprzedniej dekady zabiegała o jego zniesienie lub rozszerzenie o inne państwa](#), a według USA w tym samym czasie rozpoczęła jego łamanie. Od lat zaprzecza swoim naruszeniom i nie wykazuje transparenacji (np. negowała, że system 9M729 w ogóle istnieje, aż do jego publicznego zidentyfikowania przez USA). [Stara się też obarczyć winą USA](#). Oskarża je m.in. o to, że niezgodne z INF zdolności ofensywne ma amerykańska baza przeciwrakietowa w Rumunii i będzie miała powstająca baza w Redzikowie w Polsce. Oskarżeniom tym przeczy całe NATO.

Wzmoczone zabiegi dyplomatyczne, które prawdopodobnie podejmie część państw NATO, nie dają więc realnej szansy na zmianę kalkulacji Rosji. Najprawdopodobniej nie zmieni ich też sama perspektywa wystąpienia USA z traktatu INF. Przedstawiciele USA jeszcze w październiku zaznaczali, że obecnie nie ma planów rozmieszczenia pocisków INF w Europie. Nie ma też konsensu NATO w tej kwestii ani w sprawie innej konkretnej reakcji wojskowej na łamanie traktatu. Ostatnie stanowisko sojuszników zaznacza wyjątkowo, że będą oni dokonywali przeglądu rozwoju rosyjskich systemów INF oraz zapewnią wiarygodność i efektywność ogólnej polityki odstraszania i obrony NATO. Z kolei bilateralne próby rozmieszczenia amerykańskich pocisków w Europie zaogniłyby spory w Sojuszu, co starałaby się wykorzystać Rosja.

Niemniej czas, jaki pozostał do formalnego wypowiedzenia traktatu i wystąpienia z niego USA, sojusznicy powinni przeznaczyć na konsultacje dotyczące wspólnego stanowiska NATO w sprawie przyszłości reżimu kontroli zbrojeń. Ich elementem powinny być też rozważania nad sposobami ukarania Rosji za złamanie INF. Byłoby to ważne dla zniechęcenia jej do łamania ewentualnych przyszłych porozumień.