Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 29.12.2010 www.osw.waw.pl

Stosunki rosyjsko-amerykańskie po ratyfikacji traktatu START

Marcin Kaczmarski

22 grudnia Senat USA wyraził zgodę na ratyfikację nowego rosyjsko-amerykańskiego traktatu START o redukcji strategicznych zbrojeń jądrowych, dołączając doń deklarację interpretującą wybrane zapisy traktatu (m.in. odnośnie obrony przeciwrakietowej). W odpowiedzi 24 grudnia w rosyjskiej Dumie Państwowej odbyło się pierwsze czytanie projektu rezolucji ratyfikacyjnej. W praktyce decyzja amerykańskiego Senatu przesądza o wejściu traktatu w życie – Rosja uzależniała od tego swoją ratyfikację.

Zgoda USA na traktat START oraz wejście w życie w grudniu rosyjsko-amerykańskiego porozumienia o cywilnej współpracy nuklearnej (tzw. porozumienia 123) stanowi cezurę w procesie „resetu" w stosunkach między Moskwą i Waszyngtonem. Mimo iż Rosja może uznać oba porozumienia za swój sukces, to spory o interpretację zapisów traktatu START pokazują, iż jego zawarcie nie rozwiązało fundamentalnych różnic między stronami w kwestii stabilności strategicznej (nuklearnej), a jedynie odsunęło je w czasie. W połączeniu z ograniczonym potencjałem współpracy w innych sprawach powoduje, iż dalsza poprawa w relacjach rosyjsko-amerykańskich będzie dużo trudniejsza i nie należy oczekiwać kolejnych spektakularnych porozumień.

Sporna stabilność strategiczna

Nowy traktat START wprowadził dalsze, acz nie mające charakteru przełomowego, redukcje arsenałów nuklearnych Rosji i USA. Pułapy dla posiadanego uzbrojenia zostały ustalone następująco: 1550 sztuk dla głowic jądrowych rozmieszczonych na środkach przenoszenia, tj. rakietach międzykontynentalnych, okrętach podwodnych oraz bombowcach (w poprzednim traktacie SORT limit wynosił między 1700 a 2200 głowic) oraz 800 dla środków przenoszenia, z których 700 może być aktywnych (w traktacie SORT w ogóle nie było takich ograniczeń, w traktacie START limit wynosił 1600).

Wyrażając zgodę na ratyfikację traktatu START, Senat USA przedstawił własną interpretację wybranych postanowień traktatu. Zalecił administracji USA m.in. ograniczenie przekazywania stronie rosyjskiej danych telemetrycznych z testów obrony przeciwrakietowej, podjęcie działań na rzecz modernizacji sił nuklearnych USA oraz rozpoczęcie w ciągu roku negocjacji z Rosją o redukcjach taktycznej broni jądrowej (w której Rosja ma przewagę nad USA). W rezolucji ratyfikacyjnej amerykański Senat uznał, że traktat START nie nakłada ograniczeń na rozwój obrony przeciwrakietowej przez USA, a preambuła i jednostronne rosyjskie oświadczenie w tej kwestii nie mają mocy prawnej. Uznano również,

że traktat nie ogranicza rozmieszczania i rozwoju przez USA nienuklearnych systemów strategicznych (tj. rakiet balistycznych wyposażonych w głowice konwencjonalne).
Strona rosyjska, wyrażając zadowolenie z decyzji amerykańskiego Senatu, odrzuciła zapisy amerykańskiej rezolucji. Należy oczekiwać, że rosyjska Duma, wyrażając zgodę na ratyfikację traktatu, przedstawi własną interpretację spornych zapisów. Kierunek tej interpretacji wskazał minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, stwierdzając m.in., że związek między strategicznymi systemami ofensywnymi i defensywnymi zapisany w preambule traktatu jest prawnie wiążący. Powtórzył także wcześniejsze stanowisko, że Rosja wyjdzie z traktatu w razie stworzenia przez USA globalnej i kompleksowej obrony przeciwrakietowej. Jednocześnie Ławrow stwierdził, że USA nie mogą samodzielnie rozwijać nienuklearnych systemów strategicznych, gdyż ta kwestia powinna zgodnie z traktatem być omawiana w komisji dwustronnej.
Ten spór interpretacyjny demonstruje, że mimo częściowego kompromisu, jakim jest powrót USA do współpracy z Rosją w dziedzinie kontroli zbrojeń nuklearnych i zawarcia nowego traktatu START stronom nie udało się pogodzić istniejących między nimi różnic w kwestii stabilności strategicznej. Moskwa nie zdołała skłonić Waszyngtonu do rezygnacji bądź istotnego ograniczenia planów stworzenia systemu obrony przeciwrakietowej ani do rezygnacji z zamiarów wykorzystania rakiet międzykontynentalnych do celów konwencjonalnych. W praktyce obie strony zostawiły sobie pole manewru, sporne kwestie odkładając na później.
Nieprecyzyjny charakter traktatu START pokazuje również, że ma on przede wszystkim znaczenie polityczne i w wymiarze redukcji zbrojeń jego znaczenie jest drugoplanowe (czym różni się od wcześniejszych traktatów serii SALT i START, zawieranych przez USA i ZSRR/Rosję).

Dalsze perspektywy „resetu”

Dokończenie procesu ratyfikacji traktatu START, którego można oczekiwać w najbliższych miesiącach, kończy pierwszy okres „resetu”, po którym dalsze polepszenie relacji rosyjsko-amerykańskich będzie dużo trudniejsze. Strony różnią się co do kolejnych kroków, jakie należałoby podjąć. Komentując zawarte w amerykańskiej rezolucji wezwanie do negocjacji o taktycznej broni jądrowej, minister Ławrow wskazał, że z punktu widzenia Rosji pilniejszymi kwestiami do rozwiązania są: obrona przeciwrakietowa, sytuacja w sferze konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie (gdzie zdaniem Ławrowa przewaga NATO jest problemem) czy możliwość militaryzacji przestrzeni kosmicznej.
W kwestii powrotu do kontroli zbrojeń nuklearnych interesy Kremla i administracji amerykańskiej były w wielu miejscach zbieżne. Mimo to stronom nie udało się rozwiązać zasadniczych kwestii spornych. Nawet wejście w życie traktatu START nie gwarantuje jego trwałości – obrona przeciwrakietowa i jej wpływ na stabilność strategiczną pozostaną kością niezgody. Nie należy oczekiwać dalszych ustępstw ze strony Moskwy w kwestii irańskiej (Rosja poparła sankcje nałożone na Iran w czerwcu 2010, ale sprzeciwia się presji na sektor energetyczny) i afgańskiej (nie jest gotowa na szersze wsparcie amerykańskiej operacji mimo pomocy w tranzycie). Waszyngton, mimo ograniczenia aktywności na obszarze WNP, nie wykazuje gotowości do rezygnacji z obecności politycznej i wojskowej, nie mówiąc o formalnym uznaniu regionu za rosyjską strefę wpływów.

Z kolei porozumienie 123 i zgoda USA na członkostwo Rosji w WTO, które mogą przyczynić się do zacieśnienia relacji gospodarczych, przyniosą widoczne efekty dopiero w kilkuletniej perspektywie. W związku z tym należy liczyć się z możliwością zastoju w procesie poprawy relacji rosyjsko-amerykańskich w najbliższych miesiącach.