

NEBEZPEČNÝ VÝVOJ BEZPEČNOSTNÍ SITUACE A KOMPLIKACE S PRODLOUŽENÍM PLATNOSTI POSLEDNÍ AMERICKO- -RUSKÉ KONTROLNĚ-ZBROJNÍ SMLOUVY NEW START

MIROSLAV TŮMA

SHRNUTÍ

Nebezpečný vývoj bezpečnostní situace ve světě mj. dokumentuje, po odstoupení USA a Ruské federace od kontrolně-zbrojní Smlouvy o likvidaci řízených střel středního a kratšího doletu (INF) v roce 2019, také letošní jednostranné odstoupení USA od multilaterální Smlouvy o otevřeném nebi (OST) a zvažování možnosti obnovit podzemní jaderné zkoušky americkými bezpečnostními představiteli. Dne 5. 2. 2021 skončí desetiletá platnost poslední americko-ruské kontrolně-zbrojní smlouvy New START, která omezuje strategické útočné jaderné zbraně obou zemí. Smluvní znění nicméně umožňuje prodloužení platnosti New START o dalších pět let. Zatím jednoznačný zájem o smluvní prodloužení projevil ruská strana, naproti tomu

USA se souhlasem vážají a podmiňují případné prodloužení sjednáním nového kontrolně-zbrojního instrumentu s účastí ČLR, která to však odmítá. Zábleskem naděje na pozitivnější vývoj v bezpečnostní oblasti se stalo červnové a červencové jednání americké a ruské delegace USA ve Vídni a do určité míry i první publikování oficiálního ruského dokumentu upřesňujícího jaderně-odstrašující strategii země. Pokud by k dohodě o prodloužení platnosti smlouvy New START nedošlo, rozpadne se americko-ruský kontrolně-zbrojní systém, přibližně 90 % všech existujících jaderných zbraní, které jsou ve vlastnictví těchto zemí, nebude nijak omezeno a otevře se cesta k jaderně-zbrojním závodům s řadou negativních důsledků.

REFLEXE

10. 8. 2020

ODSTOUPENÍ USA OD SMLOUVY O OTEVŘENÉM NEBI A ÚVAHY O OBNOVENÍ JADERNÝCH ZKOUŠEK

K dalšímu zhoršení světové bezpečnostní situace přispěly v době koronavirové pandemie dvě závažné a současně varovné informace. První se týkala květnového rozhodnutí Trumpovy administrativy ukončit v listopadu t. r. členství v mnohostranné *Smlouvě o otevřeném nebi* (OST), která vstoupila v platnost v roce 2002 za účelem posilování důvěry leteckým ověřováním vojenských aktivit 34 účastnických zemí. Spojené státy odůvodnily tento krok obstrukčním chováním Ruské federace neumožňujícím přelety nad některými oblastmi země. Ostatní smluvní členské země, včetně České republiky, hodlají v této činnosti dále pokračovat.

Podle sdělení deníku *The Washington Post* z 22. 5. 2020 se v polovině května měla konat schůzka amerických vysokých národně-bezpečnostních činitelů, na které se posuzovala možnost obnovení podzemních jaderných zkoušek. Důvodem jsou údajně a neprokázané zkoušky ruských a čínských nízkovýbušných jaderných zbraní, přičemž jako o případném motivu se v kontrolně-zbrojních kruzích uvádí tlak na Rusko a ČLR k účasti na kontrolně-zbrojním jednání s USA. Na návrh republikánského senátora Toma Cottona senátní vojenský výbor již v tomto roce schválil dodatek k *2021 National Defense Authorization Act* (NDAA) umožňující uvolnění 10 mil. USD na jaderné zkoušky, pro případ souhlasu prezidenta Donalda Trumpa s jejich uskutečněním. Jeho konečné přijetí však zablokovali sněmovní demokraté v červenci t. r. schválením vlastního dodatku odmítajícího financování těchto zkoušek. Již dříve několik republikánských senátorů přijalo petici vyzývající americkou administrativu k odvolání podpisu tehdejšího prezidenta Billa Clintona *Smlouvy o všeobecném zákazu jaderných zkoušek* (CTBT) z roku 1996 zakazující všechny jaderné zkoušky. Tato smlouva však dosud nevstoupila v platnost v důsledku jejího neratifikování osmi státy (USA, ČLR, Indie, Pákistán, Izrael, KILDR, Egypt a Írán). Jedinou platnou mezinárodní smlouvou omezující jaderné zkoušky pod vodou a v atmosféře, s výjimkou podzemních, je tak *Smlouva o částečném zákazu jaderných zkoušek* (PTBT) z roku 1963.

Od roku 1945 jaderné země uskutečnily přibližně 2000 jaderných zkoušek s devastujícími účinky na zdraví lidí v postižených oblastech a na životní prostředí. USA provedly poslední jadernou zkoušku v roce 1992 a v posledních letech, podobně jako ostatní jaderné země s výjimkou KILDR, vyhlásují každý rok dobrovolné moratorium na neprovedení jaderných zkoušek.

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA SMLOUVY NEW START

Kontrolně-zbrojní smlouva New START má oficiální název *Smlouva mezi Spojenými státy americkými a Ruskou federací o opatřeních pro další snížení a omezení strategických útočných zbraní (Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms)*. Dne 8. 4. 2010 ji v Praze podepsali tehdejší prezidenti USA a Ruské federace Barack Obama a Dmitrij Medvěděv. Desetiletá smluvní platnost skončí k 5. 2. 2021 s možností jejího prodloužení o pět let.

Smlouva zavazovala obě země splnit do sedmi let následující snižující limity: 1550 ks jaderných hlavic na rozmístěných strategických nosičích (Intercontinental Ballistic Missiles, ICBMs; Submarine Launched Ballistic Missiles, SLBMs; a na těžkých bombardovacích letounech), 700 ks rozmístěných zmíněných nosičů a 800 ks rozmístěných a nerozmístěných odpalovacích zařízení (launchers) k uvedeným nosičům. K realizaci smluvních závazků a řešení sporných otázek byla vytvořena Bilaterální konzultativní komise. Snižující limity splnily obě země ve stanoveném termínu, tj. k 5. 2. 2018.

K transparentnosti a předvídatelnosti v oblasti strategických zbraní USA a Ruska přispívá smluvní monitorovací a ověřovací režim. Jeho součástí jsou mj. podrobné definice omezovaných prvků, ustanovení týkající se používání národních technických prostředků k získávání dat o ozbrojených silách protistrany a jejich aktivitách. Dále databáze identifikující počty, typy a rozmístění prvků podléhajících smluvnímu omezení a ustanovení vyžadující notifikace o snižovaných prvcích. Významnou součástí ověřování jsou inspekce na místě, jejichž provádění však bylo od března t. r., v důsledku koronavirové pandemie, pozastaveno.

AMERICKO-RUSKÝ STRATEGICKO- BEZPEČNOSTNÍ DIALOG VE VÍDNI

Dne 22. 6. 2020 se ve Vídni uskutečnilo americko-ruské jednání o bezpečnostních strategických otázkách, konané v souladu s ustanovením smlouvy New START. USA původně zamýšlely vést ho v třístranném formátu za účasti ČLR, odůvodňované údajnou narůstající čínskou bezpečnostní hrozbou. Čínská strana však účast jednoznačně odmítla, zejména s ohledem na výrazný nepoměr v počtech jaderných zbraní účastnických zemí. Podle hodnocení Stockholmského mezinárodního ústavu pro výzkum otázek míru (SIPRI) bylo k lednu 2020 ve vlastnictví USA celkem 5800 kusů jaderných zbraní a v Rusku 6375 kusů těchto zbraní, což představuje cca 90 % všech světových zásob těchto zbraní, dosahujících cca 13 400 kusů. Počty čínských jaderných zbraní se odhadují na 320 kusů.

Ruská strana americký tlak na ovlivnění čínských představitelů k účasti odmítla s odůvodněním, že by se mělo jednat o dobrovolné čínské rozhodnutí. Pokud by se však ČLR jednání zúčastnila, Rusko by v tom případě uvítalo také zapojení Velké Británie a Francie, což by de facto bylo jednání pěti stálých členů Rady bezpečnosti, označovaných v souladu se zněním *Smlouvy o nešíření jaderných zbraní* (NPT) za tzv. deklarované jaderné země. Jednání v tomto složení však nově jmenovaný vedoucí americké delegace na kontrolně-zbrojních jednáních Marshall Billingslea odmítl s odůvodněním, že Francie, v jejímž vlastnictví je 290 kusů jaderných zbraní, a Velká Británie, která má těchto zbraní 215 kusů, bezpečnostní hrozbu nepředstavují.

Na vídeňské schůzce americká delegace opět zaujala k možnosti prodloužení platnosti smlouvy New START vágní postoj. Nicméně obě strany se shodly, že smlouva New START je již s ohledem na vývoj a operační rozmisťování nových zbraňových systémů, zejména hypersonických, zastaralá, a dohodly se na vytvoření tří pracovních skupin. Ty by se měly údajně věnovat problematice jaderných hlavic, nestrategických jaderných zbraní, transparentnosti a ověřování, vojenských doktrín a vesmírných systémů. Další kolo americko-ruských jednání v rámci pracovních skupin se uskutečnilo opět ve Vídni 27.–30. 7. 2020.

ODLIŠNOSTI PRÁVNÍHO SYSTÉMU USA A RUSKÉ FEDERACE VE VZTAHU K PRODLOUŽOVÁNÍ PLATNOSTI SMLOUVY NEW START

Po potvrzení ochoty ruského prezidenta Vladimira Putina z 5. 12. 2019 prodloužit platnost smlouvy New START bez jakýchkoli podmínek a s předložením příslušné diplomatické nóty 20. 12. 2019 Ministerstvu zahraničních věcí USA se k dnešnímu dni americký prezident k dané problematice jednoznačně nevyjádřil. Ruský návrh na schůzku právních expertů ministerstev zahraničních věcí obou zemí v únoru 2020, k posouzení právních aspektů prodloužení smluvní platnosti, USA odmítly. V souvislosti s odkládáním rozhodnutí USA ruská strana občas poukazuje na možnost časové prodlevy, zejména s ohledem na odlišnosti ruské a americké legislativy. Vliv na časový harmonogram mohou mít rovněž americké prezidentské volby v listopadu t. r., období státních svátků v Rusku ve dnech 1.–10. 1. 2021 a americká prezidentská inaugurace 20. 1. 2021.

Zatímco americká legislativa umožňuje prezidentu Trumpovi prodloužit platnost smlouvy relativně jednoduše pomocí prezidentského dekretu bez jeho předložení k ratifikačnímu souhlasu oběma komorám Kongresu USA, ruská legislativa vyžaduje složitější schvalovací proces. Podle článku „Five Steps Towards a New START Extension, Specifics of the Russian Extension Procedure“, autorů Antona Khlopkova a Anastasie Shavrovové, publikovaném v *Russia in Global Affairs* 4. 6. 2020, hlavní složitost spočívá v nutnosti ratifikace

smluvního prodloužení platnosti dvoukomorovým ruským parlamentem (Federální shromáždění). Tento proces, stanovený Federálním zákonem č. 1, může trvat i několik týdnů až měsíců (např. v případě ratifikace smlouvy New START tato doba trvala osm měsíců od doby předložení návrhu zákona dolní komoře, tj. Státní dumě).

Autoři článku při formulaci pěti základních kroků, které budou součástí prodlužovacího procesu, na prvním místě uvádějí jeho zahájení oficiálním oznámením prezidenta USA o ochotě prodloužit smluvní platnost. Jak výše uvedeno, ruská strana již zájem prezidenta Putina oficiálně formalizovala zasláním nóty Ministerstva zahraničních věcí Ruské federace. Dalším krokem by mělo být společné posouzení příslušné formy, např. jako prodlužovací dohody, protokolu či výměny diplomatických nót. K formalizování společného rozhodnutí o smluvním prodloužení by mohlo dojít podpisem obou prezidentů či ministrů zahraničních věcí na dohodnutém dokumentu, např. protokolu o prodloužení, nebo případně výměnou diplomatických nót. Podle ruské legislativy by měl být příslušný dokument projednán ve vládě a následně v obou parlamentních komorách, odkud se po projednání vrátí prezidentovi. Obě země by si měly vyměnit diplomatické nóty o ukončení národního schvalovacího procesu a dohodnout se na místě konání vzájemné výměny příslušného prodlužovacího dokumentu či jeho podpisu. Podle odhadu autorů publikace by celý schvalovací proces od souhlasu amerického prezidenta se smluvním prodloužením mohl trvat, s přihlédnutím k ruskému legislativnímu postupu, minimálně 45 dnů.

DOKUMENT O JADERNĚ-ODSTRAŠUJÍCÍ POLITICE RUSKÉ FEDERACE

Obecně lze koncepci jaderného odstrašení označit za hlavní příčinu vlastnictví jaderných zbraní devíti zeměmi (USA, Ruská federace, ČLR, Francie, Velká Británie, Indie, Pákistán, Izrael a KLDR). Je založena na hrozbě devastujícího odvetného použití jaderných zbraní, která by měla odradit chování potenciálního útočníka od agresivních aktivit. Její účinnost spočívá na realizaci schopnosti splnit odstrašující hrozbu, její věrohodnosti a na srozumitelném předání sdělení o odvetě vyzyvateli.

Na rozdíl od dosavadní praxe, kdy prvky ruského jaderného odstrašení byly utajované a byly součástí vojenských doktrín (2000, 2010, 2014), ruské vedení 2. 6. 2020 překvapivě publikovalo dokument věnovaný výhradně jadernému odstrašení. Dekret, podepsaný prezidentem Putinem, se nazývá *Základy státní politiky Ruské federace v oblasti jaderného odstrašení* a tvoří ho čtyři sekce: Všeobecné zásady, Podstata odstrašování, Podmínky, za jakých by RF použila jaderné zbraně a Úloha vládních institucí a agentur. Ačkoli dekret hovoří o dvou kategoriích odstrašování, tj. jaderném a nejaderném, jeho obsah je věnován především odstrašování jadernému. Podle hodnocení různých

kontrolně-zbrojních expertů (Nikolai Sokov, Olga Oliker, Sarah Bidgood, Dmitri Trenin, Michael Kofman aj.) dokument nepřináší zásadně nové prvky ruské odstrašující strategie a v některých případech má vágní charakter či chybí bližší vysvětlení, např. ve vztahu k deklarované nejvyšší úrovni ruského jaderného prahu. Většina z těchto expertů však za přínosné označuje upřesnění, které de facto vyvrací západní tvrzení o existenci údajné ruské koncepce „eskalací k deeskalaci“, tj. s pomocí omezeného použití nízkovýbušných jaderných zbraní dosáhnout vítězství v konvenčním regionálním konfliktu vyvolaném ruskou stranou. Zmíněnou koncepcí mj. argumentuje jaderná strategie Trumpovy administrativy z roku 2018 (*2018 Nuclear Posture Review*) ke zdůvodnění výroby a operačního rozmístění nízkovýbušné jaderné hlavice W76-2 pro balistické řízené střely odpalované z ponorek. Jak uvádí Nikolai Sokov, externí spolupracovník nevládní organizace James Martin Center for Nonproliferation Studies Middleburgského ústavu mezinárodních studií v americkém Monterey, dokument o jaderně-odstrašující politice Ruské federace definuje toto odstrašení jako obranné, kdy k použití ruských jaderných zbraní dojde pouze v případě napadení Ruska. Dokument současně umožňuje jadernou odvetu nejen v případě útoku v rámci globálního konfliktu, ale rovněž pokud ruské konvenční síly budou málo účinné k odražení útoku, nebo dojde k jejich přemožení.

ZÁVĚRY A DALŠÍ PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ

- Prodloužení platnosti smlouvy New START o dalších pět let podporují současní a bývalí vysocí američtí vojenští představitelé, včetně Generálního tajemníka NATO Jense Stoltenbergera. Kromě zachování transparentnosti a předvídatelnosti o strategických jaderných zbraních dvou hlavních jaderných mocností by tento krok vytvořil dostatečnou časovou rezervu pro další kontrolně-zbrojní jednání o nové smlouvě, za případné účasti i dalších jaderných zemí. Tématem těchto konzultací by mohly být i nestrategické jaderné zbraně, včetně nových zbraňových systémů a další kontroverzní bezpečnostní otázky.
- Odstoupení USA od OST spadá do dlouhodobého trendu republikánských administrativ ukončovat členství v kontrolně-zbrojních smlouvách, které údajně znevýhodňují postavení Spojených států v globálním mocenském soupeření ve prospěch jejich vyzyvatelů a oslabují americkou bezpečnost i možnosti pružného rozhodování (viz americké odstoupení od smlouvy ABM v roce 2012, tzv. Íránské jaderné dohody v roce 2018 a od smlouvy INF v roce 2019). Úvahy amerických bezpečnostních činitelů o případném obnovení jaderných zkoušek jsou vysoce riskantní a nebezpečné, mj. s ohledem na podněcování zájmu dalších zemí o získání, či zkvalitňování jaderných zbraní, což v důsledku povede k rozšíření závodů v jaderném zbrojení.

- Výsledek listopadových prezidentských a kongresových voleb v USA nepochybně ovlivní další vývoj v globální bezpečnostní oblasti, zejména v kontrolně-zbrojních vztazích mezi USA s Ruskou federací a ČLR. V případě volebního vítězství současného prezidenta D. Trumpa bude republikánská administrativa, a především její neokonzervativní stoupenci, s těsnými vazbami na vojensko-průmyslový komplex, pokračovat zřejmě v nadměrné militarizaci a silové politice vůči hlavním mocenským rivalům (ČLR a Rusko). Lze také předpokládat, že budou dále nadhodnocovány jejich vojenské hrozby s cílem zachovat kongresovou podporu několikanásobnému prvenství USA ve vojenských výdajích nad soupeři a dlouhodobě udržet převahu v jaderných a konvenčních zbraních. Pokud zvítězí demokratický protikandidát Joe Biden, je naděje na případný postupný návrat k obnovení americko-ruského kontrolně-zbrojního systému, včetně úsilí o postupné zapojování dalších jaderných mocností do tohoto procesu. Dá se očekávat, že tento vývoj by se pozitivně odrazil na průběhu konání 10. hodnotící konference Smlouvy o nešíření jaderných zbraní (NPT) v lednu 2021, odložené o rok po vypuknutí koronavirové pandemie. Očekává se mj. i obnovení členství USA v tzv. Íránské jaderné dohodě (JCPOA) a zlepšení vztahů s aliančními spojenci a partnerskými státy.

Miroslav Tůma je seniorní spolupracovník
Ústavu mezinárodních vztahů