

BUDE PRODLOUŽENA PLATNOST POSLEDNÍ KONTROLNĚ-ZBROJNÍ AMERICKO-RUSKÉ SMLOUVY NEW START?

17. 6. 2019

Oficiální název smlouvy New START je 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). Desetiletá smluvní platnost skončí k 5. 2. 2021 s možností jejího prodloužení o pět let. Hlavní otázkou tak zůstává, zda se obě země dohodnou na zmíněném prodloužení. V opačném případě zůstane více než 90 % všech jaderných zbraní, které jsou v jejich vlastnictví z celkového přibližného počtu 13 900 kusů, poprvé od r. 1972 mimo jakékoli kontrolně-zbrojní omezení.

NÁVAZNOST SMLOUVY NEW START NA PŘEDCHOZÍ SMLUVNÍ UJEDNÁNÍ

Smlouva New START nahradila smlouvu START I z r. 1991, jejíž platnost skončila v prosinci 2009. V některých oblastech nahrazovala i tzv. Moskevskou smlouvu (SORT) z r. 2002, jejíž plánované ukončení platnosti v r. 2012 skončilo po vstupu nové smlouvy v platnost.

Zahájení sjednávacího procesu START, týkajícího se snížení počtů strategických útočných zbraní s doletem nad 5500 km, se datuje od r. 1982. V jeho rámci byla v r. 1991 podepsána *Smlouva o snížení a omezení strategických útočných zbraní*

(*Treaty on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*, dále smlouva START I). Podle ní měly mít každá z obou zemí na konci jejího třífázového procesu v prosinci 2001 v operačním použití 1600 nosičů a 6000 kusů jaderných hlavic. V důsledku rozpadu Sovětského svazu k 25. 12. 1991 a vzniku Společenství nezávislých států se podpisem tzv. Lisabonského protokolu v květnu 1992 ke smlouvě START I připojily, kromě Ruské federace (dále RF) jako nástupnického státu po SSSR, také Ukrajina, Bělorusko a Kazachstán. Důvodem připojení bylo tehdejší rozmístění strategických jaderných zbraní na jejich území.

V r. 1993 podepsali tehdejší prezidenti USA a RF – George H.W. Bush starší a Boris Jelcin – smlouvu START II s cílem snížit počet strategických jaderných bojových hlavic do r. 2007 v každé zemi na 3500–3000 kusů. Zakázáno bylo především použití vícenásobných, samostatně naváděných hlavic MIRV (*Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicle*) na pozemních mezikontinentálních balistických řízených střelách (ICBMs). Vzhledem k vzájemným výhradám k bezpečnostní politice (např. výhrady RF k bombardování Jugoslávie aliančním letectvem a k rozšiřování hranic NATO k ruským hranicím, americký Senát naopak odmítal jakékoli smluvní dodatky podporující smlouvu ABM) nebyl ratifikační proces úspěšný a smlouva START II nevstoupila v platnost. V době americké demokratické administrativy prezidenta Billa Clintona bylo v r. 1997 s tehdejším ruským prezidentem Borisem Jelcinem dosaženo shody o obsahu sjednávané smlouvy START III. Na jejím základě měly být do konce r. 2007 sníženy počty jaderných bojových hlavic na 2500–2000 kusů v každé z obou zemí. Další jednání však nebylo úspěšné a nebylo završeno podpisem přibližně z obdobných důvodů, které vedly k neúspěchu smlouvy START II.

S nástupem republikánské administrativy George W. Bushe mladšího v lednu 2001 byl proces sjednávání smluv START ukončen. Nicméně jednání mezi oběma zeměmi o snížení strategických útočných zbraní pokračovala. Jednalo se také o americkém záměru na odstoupení od *Smlouvy o omezení systémů protiraketové obrany* (dále smlouva ABM) a vybudování národní protiraketové obrany, což ruská strana odmítala z obavy o narušení strategické rovnováhy. Tehdejší prohlubování partnerských a přátelských americko-ruských vztahů nakonec vyvrcholilo v květnu 2002 podpisem *Smlouvy mezi Spojenými státy americkými a Ruskou federací o snížení strategických útočných zbraní* (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions*) známé pod zkratkou SORT nebo rovněž jako Moskevská smlouva. V článku I se obě strany zavázaly snížit počty strategických jaderných hlavic do 31. 12. 2012 na 2200–1700 kusů v každé z obou zemí (oproti tehdejším cca 6000 kusům). Smlouva se však netýkala omezení počtů vypouštěcích zařízení (*launchers*). Pro potřeby plnění a verifikace smlouvy SORT nadále platil přísný implementační a ověřovací režim smlouvy START I do prosince 2009. Obě země tehdy také podepsaly *Společnou deklaraci* o novém rámci strategických vztahů, obsahující mj. spolupráci v boji s terorismem a rozšíření ekonomických a vědeckých vztahů.

CHAKTERISTIKA A VÝZNAM SMLOUVY NEW START

Smlouvu New START podepsali 8. 4. 2010 v Praze tehdejší prezidenti USA a RF Barack Obama a Dmitrij Medvěděv. Jedná se o relativně jednoduchý bilaterálně-právní instrument, který má, podobně jako předchozí obdobné smlouvy týkající

se omezení strategických útočných systémů, kontrolně-zbrojní a nikoli jaderně-odzbrojovací charakter. Podle článku II 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. Smlouva počítala s vytvořením *Bilaterální konzultativní komise* k řešení sporných otázek.

Všechny tři části smlouvy New START, tj. její text, dále Protokol a jeho Technické přílohy, jsou právně závazné a jako jeden celek byly také předloženy, v rámci ratifikačního procesu, Senátu USA a Státní dumě Ruské federace. Po jejich schválení, následném podpisu prezidenty obou zemí a vzájemné výměně ratifikačních listin 5. 2. 2011 byla zahájena smluvní desetiletá platnost s možností jejího prodloužení o dalších pět let.

Smluvní monitorovací a ověřovací režim obsahuje podrobné definice omezovaných prvků, ustanovení týkající se používání národních technických prostředků k získávání dat o ozbrojených silách protistrany a jejich aktivitách. Dále zahrnuje databázi identifikující počty, typy a rozmístění prvků podléhajících smluvnímu omezení, ustanovení vyžadující notifikace o snižovaných prvcích a inspekce na místě umožňující smluvním stranám potvrzení informací získaných výměnou údajů.

Snižující limity splnily obě země ve stanoveném termínu, tj. k 5. 2. 2018.

SMLOUVA NEW START A PROTIRAKETOVÁ OBRANA USA

Ruské výhrady k budování americké protiraketové obrany, po jednostranném odstoupení republikánské administrativy George W. Bushe mladšího v r. 2002 od americko-sovětské smlouvy ABM, se odrazily ve smluvní preambuli, ve znění článku V a v jednostranných prohlášeních smluvních stran. Preambulární část smlouvy New START obsahuje následující pasáž: „... *(Smluvní strany) uznávají existenci vzájemných vztahů mezi strategickými útočnými zbraněmi a strategickými obrannými zbraněmi, přičemž tento vztah nabude na důležitosti se snižováním strategických jaderných zbraní. Stávající strategické obranné zbraně by neměly podkopat životaschopnost a efektivnost strategických útočných zbraní smluvních států.*“

Článek V také reaguje na ruské obavy z možného smluvního porušení, např. umístěním ICBMs místo antiraket budované protiraketové obrany USA. Znění článku tak zakazuje oběma stranám konvertovat vypouštěcí zařízení pro ICBMs a SLBMs na vypouštěcí zařízení pro antirakety a opačně. Výjimkou jsou pouze vypouštěcí zařízení, která již byla konvertována pro umístění antiraket budované protiraketové obrany ještě před podpisem smlouvy New START. (Poznámka autora: v tomto případě, podle tvrzení americké nevládní *Arms Control Association*, se výjimka týká pěti již dříve konvertovaných vypouštěcích zařízení antiraket v podzemních silech pro ICBMs na kalifornské letecké vojenské základně *Vandenberg Air Force Base*.)

Podobně jako v předchozích kontrolně-zbrojních smlouvách rovněž v New START obě smluvní strany učinily po podpisu smlouvy právně nezávazná jednostranná prohlášení o vztahu mezi protiraketovou obranou a touto smlouvou.

Ruská strana v něm zejména vystupovala proti kvalitativnímu a kvantitativnímu vývoji prvků protiraketové obrany, což by mohlo vést k porušení strategické rovnováhy a k případnému využití článku XIV o smluvním odstoupení. USA zdůrazňovaly, že nemají v úmyslu budováním systému protiraketové obrany narušit strategickou rovnováhu a že jeho výstavba je zaměřena proti regionálním hrozbám a omezeným raketovým úderům.

V americkém shrnutí *Zprávy Kongresové výzkumné služby (Congressional Research Service Report)* pro členy a výbory Kongresu USA z 30. 5. 2019 se mj. zdůrazňuje, že smlouva New START ve své operativní části neomezuje současné nebo plánované protiraketové programy USA. Ve shrnutí se rovněž uvádí, že Spojené státy zmíněné konverze vypouštěcích zařízení nikdy nezamýšlely.

SMLOUVA NEW START A STRATEGICKÉ KONVENČNÍ ZBRANĚ

Strategické konvenční zbraně jsou ve smlouvě New START zmíněny pouze v preambulární části: „... *S vědomím dopadu konvenčně vyzbrojených ICBMs a SLBMs na strategickou stabilitu (smluvní strany) berou rovněž v úvahu pozitivní vliv významného a ověřitelného snížení jaderných arzenálů na světovou situaci na přelomu 21. století.*“ Smluvní ustanovení tak umožňuje oběma zemím umístění konvenčních hlavice na balistické řízené střely dlouhého doletu, avšak v souladu s omezujícími smluvními limity platnými pro jaderné hlavice.

ZÁVĚRY

Za hlavní účel smlouvy New START je považováno obnovení předvídatelnosti a transparentnosti, kterých se nedostávalo v americko-ruských vztazích po vypršení platnosti smlouvy START I v r. 2009. Podle hodnocení Nikolai Sokova, externího spolupracovníka nevládní organizace *James Martin Center for Nonproliferation Studies Middleburgského ústavu mezinárodních studií v americkém Monterey*, je hlavním úkolem jakékoli kontrolně-zbrojní smlouvy předvídatelnost. Předpokládá se, že v případě strategických jaderných zbraní „*poskytne oběma smluvním stranám solidní údaje nutné pro strategickou jadernou rovnováhu v budoucích letech. Nedostatek předvídatelnosti vyvolává obavy z agrese, zhoršuje politické vztahy, nebo vede i k zbrojním závodům. Smluvní kvantitativní a kvalitativní omezení zřejmě také hrají důležitou úlohu, ale bez předvídatelnosti nejsou užitečné. Ověřování také může zvýšit smluvní kvalitu, ale má omezenou hodnotu v případě absence dalších komponentů.*“

Nicméně smlouva nezakazuje modernizaci jaderných hlavice a jejich nosičů a její omezené smluvní zaměření na rozmístěné strategické jaderné zbraně nezahrnuje tři oblasti, které tak zůstaly předmětem znepokojení smluvních stran. Zatímco pro RF to byly zejména protiraketová obrana a strategické konvenční zbraně (*Conventional Prompt Global Strike Weapons*), mezi které patří hypersonické kluzákové systémy, USA znepokojuje ruská převaha v taktických jaderných zbraních (dolet do 100 km) a údajné ruské porušování smlouvy INF, ze kterého se však obviňují obě strany. V poslední době se také jedná o prezidentem Putinem avizované začleňování nových a údajně bezkonkurenčních zbraňových systémů, zahrnujících mj. podmořský dron na jaderný pohon, hypersonické řízené střely (hypersonické kluzákové systémy) odpalované ze vzduchu nebo ze země, do ruských ozbrojených sil. Mezi hlavní přednosti hypersonických řízených střel, ve srovnání s balistickými, je manévrovatelnost v atmosféře, let po nepředvídatelné dráze a možnost úto-

ku pod různými úhly. Vzhledem k zmíněným a dalším charakteristikám těchto hypersonických zbraní, mj. s jejich rychlostí několikrát vyšší než zvuk, jsou proti nim stávající protiraketové systémy neúčinné. Pokud by byla na obou stranách potřebná politická vůle, je prodloužení platnosti smlouvy New START relativně jednoduché.

Stačí k němu pouze souhlas prezidentů obou zemí, aniž by bylo nutné postupovat složitou parlamentní schvalovací proceduru. Ruská strana již projevila o prodloužení platnosti smlouvy New START zájem. Ve prospěch prodloužení smluvní platnosti se mj. vyslovil gen. John Hyten, velitel Strategického velitelství USA (*U.S. Strategic Command, STRATCOM*). Argumentoval tvrzením, že smlouva New START slouží bezpečnostním zájmům USA zejména z hlediska transparentnosti a předvídatelnosti.

DALŠÍ PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ

V americké *Jaderné doktríně 2018 (2018 Nuclear Posture Review)* se mj. uvádí, že USA budou nadále plnit zmíněnou smlouvu do r. 2021. S jasným vyjádřením v otázce prodloužení smluvní platnosti zatím americká administrativa nadále váhá. Podle květnového sdělení Tima Morrisona, ředitele pro zbraně hromadného ničení a bioobranu v americké *Národní bezpečnostní radě (National Security Council, NSC)*, by měl prezident Trump přijmout rozhodnutí k dané problematice v r. 2020. Nelze vyloučit, že odkládání amerického stanoviska souvisí s čekáním na výsledky analytických zpráv a studií, zadaných příslušným orgánům a složkám ozbrojených sil USA, včetně *Protiraketové agentury (Missile Defense Agency, MDA)* a STRATCOM, podle úkolů vyplývajících z bezpečnostního dokumentu *Protiraketová obrana 2019 (Missile Defense Review 2019)* z ledna 2019. Výsledky by měly být známé ve druhé polovině tohoto roku. Jeden z úkolů se týkal případné militarizace vesmíru, tj. vývoje a operačního rozmístění v kosmickém prostoru vrstvy tvořené vesmírnými antiraketami (*Space Based Interceptors, SBIs*). Další z úkolů se vztahem k obraně proti hypersonickým zbraním se týkal možnosti vytvoření vrstvy kosmických senzorů (*Space Sensor Layer, SSL*).

Nesmíme také zapomenout, že prezident Donald Trump již několikrát označil uvedenou smlouvu, sjednanou v době svého kritizovaného předchůdce, za nepovedenou. Obdobně označoval prezident Trump rovněž mnohostrannou tzv. Íránskou jadernou dohodu z r. 2015, od které také USA v r. 2018 jednostranně odstoupily. Současný prezidentský bezpečnostní poradce John Bolton, označovaný kritiky za neokonzervativce a jestřába, je dlouholetým oponentem jakýchkoli kontrolně-zbrojních smluv, které údajně neslouží bezpečnostním zájmům Spojených států.

S přihlédnutím k časové náročnosti v důsledku složitosti kontrolně-zbrojního smluvního procesu je nemožné, aby obě země v relativně krátké době do ukončení platnosti smlouvy New START v r. 2021 uzavřely novou dohodu. Pětileté prodloužení její platnosti by však poskytlo oběma zemím pro další sjednání dostatečný časový prostor. Umožňovalo by rovněž výměnu informací k možnému hledání cest k řešení sporných otázek v oblasti protiraketové obrany, konvenčních zbraní dlouhého letu a podstrategických jaderných zbraní, tj. krátkého, kratšího a středního doletu s doletem do 5500 km, včetně posouzení možnosti širšího zapojení dalších jaderných zemí do kontrolně-zbrojního procesu, zejména ČLR.

Bez výraznějšího snížení počtů jaderných zbraní USA (6185 kusů) a RF (6500 kusů) na přibližnou úroveň odhadovaných počtů těchto zbraní ve vlastnictví ostatních sedmi jaderných zemí je však Trumpův prioritní záměr na zapojení ČLR předem nereálný. Pro porovnání početní disproporce podle údajů uvedených Stockholmským ústavem pro výzkum otázek míru (známým pod zkratkou SIPRI) lze uvést, že k lednu 2019 vlastnila ČLR asi 290 kusů, Francie 300 kusů, Velká Británie 200 kusů, Pákistán 150–160 kusů, Indie 130–140 kusů, Izrael 80–90 kusů a KLR 20–30 kusů těchto zbraní.

Na jednání *Senátního výboru pro ozbrojené síly (Senate Armed Service Committee)* v únoru 2019 gen. John Hyten, velitel STRATCOM, vyjádřil přesvědčení o užitečnosti začlenění nových ruských jaderných zbrojních systémů a ideálně všech druhů jaderných zbraní, tj. včetně podstrategických, do rozšířené smlouvy New START. Odmítavě se k této možnosti vyjádřil ruský velvyslanec v USA Anatoly Antonov na letošním březnovém jednání *Carnegie International Nuclear Policy Conference* ve Washingtonu. Ve svém vystoupení dal jednoznačně najevo, že podle hodnocení ruské strany by se diskuze o jaderných zbraních, které se netýkají smluvního mandátu New START, měly vést na odděleném fóru. Podle Antonova by takové jednání mohlo zahrnovat problematiku výzkumu hypersonických řízených střel vzduch–země odpalovaných z letounu F-35, zvažované rozmístění amerických antiraket do vesmíru, budování americké protiraketové obrany v Evropě, konvenční ozbrojené síly v Evropě, kybernetickou bezpečnost aj.

S ohledem na vyostřené americko-ruské vztahy a odstoupení obou zemí od americko-sovětské smlouvy INF z r. 1987, zakazující rozmístování pozemních řízených střel kratšího a středního doletu (100–5500 km) v Evropě, je tak v sázce zachování platnosti poslední smlouvy v rámci rozpadajícího se americko-ruského kontrolně-zbrojního systému. Další možnou variantou se tak ukazuje nákladná a velmi riskantní cesta závodů ve zbrojení, a to na úkor řešení aktuálních a stále naléhavějších světových problémů, zejména v oblasti klimatických změn.

Miroslav Tůma

Centrum mezinárodního práva, Ústav mezinárodních vztahů.

(tuma@iir.cz)