



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 21 (207), LISTOPAD 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnał, Wojciech Lorenz

Administracja Bidena wobec zasad użycia broni jądrowej przez USA: implikacje dla NATO

Artur Kacprzyk

Rozważane przez administrację Joe Bidena ograniczenie roli broni jądrowej USA do odstraszania i odpowiedzi na ataki nuklearne byłoby niekorzystne dla NATO. Możliwość użycia broni jądrowej w odpowiedzi na agresję nienuklearną ma dla Sojuszu mniejsze znaczenie niż podczas zimnej wojny, ale jej odrzucenie przez USA byłoby przedwczesne w obliczu trwającej adaptacji sił konwencjonalnych Sojuszu do obrony przed Rosją. Osłabiłoby polityczną spójność Sojuszu, mogłoby także zmniejszyć wiarygodność odstraszania wobec Rosji.

PISM POLICY PAPER

W pierwszych miesiącach 2022 r. ma zostać zakończony kolejny Przegląd polityki jądrowej (NPR) USA, przeprowadzany na początku urzędowania każdego prezydenta od czasów Billa Clintona. Administracja przedstawia w NPR swoje stanowisko w kwestiach związanych z bronią jądrową, w tym określa rolę i docelowy skład arsenału nuklearnego, a także cele i założenia działań na rzecz kontroli zbrojeń i nieprolifracji. Joe Biden zapowiedział zmniejszenie znaczenia broni jądrowej w strategii bezpieczeństwa USA podczas kampanii wyborczej w 2020 r. i w [Tymczasowych wytycznych strategicznych bezpieczeństwa narodowego](#) z marca br.

Jednym z obszarów potencjalnych zmian jest polityka deklaratywna, publiczne określanie warunków, w których USA mogą użyć broni jądrowej. Jeszcze pod koniec wiceprezydentury – w styczniu 2017 r. – Biden stwierdził, że „jedynym celem (*sole purpose*) amerykańskiego arsenału nuklearnego powinno być odstraszanie i – w razie potrzeby – odpowiedź na atak nuklearny”. W programach wyborczych Bidena i Partii Demokratycznej zapowiedziano podjęcie działań na rzecz wprowadzenia tej koncepcji w życie oraz konsultacje z sojusznikami na ten temat. Przyjęcie takiej deklaracji oznaczałoby historyczną zmianę w amerykańskiej polityce odstraszania. Tradycyjnie sygnalizowała ona bowiem – mniej lub bardziej otwarcie i w zmieniającym się stopniu – możliwość użycia broni jądrowej przez USA jako pierwsze, a więc nie tylko w reakcji na atak nuklearny.

Jądrowa polityka deklaratywna USA

Amerykańska polityka deklaratywna opiera się na „celowej niejednoznaczności”. Wskazuje sytuacje, w których USA mogą użyć broni jądrowej, ale nie precyzuje, jaki dokładnie atak spowoduje odpowiedź nuklearną i jaka ona będzie. Taka polityka ma jednocześnie komplikować kalkulacje przeciwników i wzmacniać odstraszanie, zapewniać sojuszników o amerykańskiej gotowości do ich obrony, ale i pozwolić USA na zachowanie pola manewru podczas kryzysu.

Amerykańska polityka deklaratywna opiera się na „celowej niejednoznaczności”. Wskazuje sytuacje, w których USA mogą użyć broni jądrowej, ale nie precyzuje, jaki dokładnie atak spowoduje odpowiedź nuklearną i jaka ona będzie.

Opcja użycia broni jądrowej przez USA jako pierwsze odgrywała kluczową rolę w strategii odstraszania inwazji przeważających liczebnie wojsk ZSRR i bloku komunistycznego na NATO i innych sojuszników. Po upadku ZSRR USA stały się państwem o zdecydowanie najpotężniejszych siłach nienuklearnych (konwencjonalnych, przeciwrakietowych i do walki w cyberprzestrzeni). Jako że ich użycie byłoby bardziej proporcjonalne i mniej kontrowersyjne niż broni nuklearnej, USA znacznie zredukowały jej rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom nienuklearnym. Nie wykluczyły jednak całkowicie możliwości dokonania uderzenia nuklearnego jako pierwsze.

Administracje Baracka Obamy i Donalda Trumpa deklarowały, że rozważyłyby atak nuklearny wyłącznie w „ekstremalnych okolicznościach” i dla „obrony żywotnych interesów” USA oraz ich sojuszników i partnerów. Obiecywały, że nie użyją broni jądrowej przeciwko państwu, które jej nie posiadają, są stroną Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) i dotrzymują zobowiązań nieprolifacyjnych (to zapewnienie miało pomóc w zniechęceniu innych krajów do uzyskania arsenałów nuklearnych). W praktyce zawężyło to adresatów obecnej jądrowej polityki deklaratywnej USA do uznawanych przez nie za potencjalnych przeciwników Chin, Rosji, Korei Północnej i – w zależności od oceny przestrzegania NPT przez to państwo – Iranu.

NPR Obamy z 2010 r. wskazywał, że istnieje „wąski zakres scenariuszy”, w których broń jądrowa może odegrać rolę w odstraszaniu ataków konwencjonalnych, biologicznych i chemicznych. [NPR Trumpa](#) z 2018 r. wprowadził zaś pojęcie „poważnych nienuklearnych ataków strategicznych”, które mogą spełnić kryterium „ekstremalnych okoliczności”. Zaliczono do nich m.in. uderzenia przeciwko ludności i infrastrukturze cywilnej, siłom nuklearnym oraz ich systemom dowodzenia i wczesnego

PISM POLICY PAPER

ostrzegania. Sygnalizowano, że mogą być to też cyberataki. Krytycy uznali te zmiany za rozszerzenie scenariuszy użycia broni jądrowej, choć administracja Trumpa przedstawiała je jedynie jako doprecyzowanie sformułowań z 2010 r.

Debata nad *sole purpose*

Sole purpose w sformułowaniu Bidena jest bardzo bliskie lub równoważne zasadzie nieużywania broni jądrowej przez USA jako pierwsze (*no first use* – NFU). Niektórzy eksperci twierdzą, że *sole purpose* jest mniej kategoryczne, bo nie wyklucza wprost pierwszego użycia sił nuklearnych, przedstawiając jedynie uzasadnienie ich utrzymywania. Sformułowanie Bidena ma jednak wyraźnie na celu zakomunikowanie, że broń jądrowa nie odgrywa roli w przeciwdziałaniu atakom nienuklearnym i USA nie przewidują jej pierwszego użycia w jakichkolwiek okolicznościach.

Administracja Obamy (dwukrotnie: na początku i końcu kadencji) rozważała ograniczenie roli broni jądrowej do odstraszenia ataków nuklearnych, ale nie zdecydowała się na to.

Przyjęciu *sole purpose* (lub NFU) sprzeciwia się wielu Republikanów, a jedności w tej sprawie nie ma wśród Demokratów. Administracja Obamy (dwukrotnie: na początku i końcu kadencji) rozważała ograniczenie roli broni jądrowej do odstraszenia ataków nuklearnych, ale nie zdecydowała się na to. Zapowiedziała natomiast w 2010 r., że będzie pracować na rzecz ustanowienia warunków do dokonania takiej zmiany. Zobowiązania tego nie powtórzyła administracja Trumpa.

W NPR z 2018 r. uznała, że broń jądrowa będzie odgrywać rolę w odstraszeniu agresji nienuklearnej w „przewidywalnej przyszłości”.

Zwolennicy *sole purpose* oceniają, iż zdolności nienuklearne USA stały się wystarczająco silne, by skutecznie przeciwstawić się wszelkim atakom niejądrowym. Uważają też, że groźba pierwszego uderzenia jądrowego na państwo posiadające broń nuklearną jest niewiarygodna, ponieważ jej wykonanie groziłoby destrukcyjnym odwetem na USA. Niektórzy ostrzegają, że skutki uboczne jądrowej odpowiedzi mogą być gorsze od samej agresji. W zależności od skali i miejsca uderzenia mogą pociągnąć za sobą niezamierzone straty na terytorium sojuszników lub państw trzecich, wśród wojsk USA, a także w ludności cywilnej przeciwnika. Zwolennicy *sole purpose* przekonują też, że obecna polityka zwiększa ryzyko, że podczas kryzysu rywale mylnie ocenią (zwłaszcza w połączeniu z ewentualnymi błędami systemów wczesnego ostrzegania), że USA chcą dokonać pierwszego ataku jądrowego na ich siły jądrowe i sami rozpoczną wojnę nuklearną. Poprzez zademonstrowanie, że USA działają na rzecz ograniczenia ryzyka jej wybuchu i roli broni jądrowej, przyjęcie *sole purpose* miałoby również ułatwić skłonienie państw nienuklearnych do współpracy w przeciwdziałaniu proliferacji takiego uzbrojenia. Zwolennicy *sole purpose* często łączą przyjęcie takiej deklaracji z postulatem okrojenia arsenału nuklearnego USA i planami jego modernizacji. Argumentują, że do odwetu za atak jądrowy wystarczyłyby mniejsze siły niż obecnie, a zaoszczędzone środki powinny zostać przeznaczone na wzmocnienie sił konwencjonalnych i/lub cele niewojaskowe.

Według krytyków *sole purpose* groźba eskalacji jądrowej – nawet w przypadku wątpliwości co do prawdopodobieństwa jej spełnienia – istotnie zwiększa ryzyko po stronie potencjalnego agresora i pomaga zapobiegać dużym konfliktom oraz najpoważniejszym atakom nienuklearnym. Wcześniej uwagę zwracano zwłaszcza na zagrożenia biologiczne i chemiczne, a w ostatnich latach – na poważny wzrost zdolności Chin i Rosji do uderzeń konwencjonalnych i cyberataków. Krytycy obawiają się też, że przyjęcie *sole purpose* osłabi wiarę sojuszników w gwarancje bezpieczeństwa USA, a w [skrajnych przypadkach](#) może skłonić niektórych z nich do pozyskania broni jądrowej. Nie uważają, by ogłoszenie *sole purpose* było wystarczające dla [zwolenników szybkiego i całkowitego rozbrojenia](#) lub wywołało pozytywne dla USA zmiany w polityce jądrowej rywali. Oceniają, że albo rywale nie uwierzą w amerykańskie deklaracje (tak jak USA nie wierzyło w NFU ogłoszone przez ZSRR), albo problemem

PISM POLICY PAPER

nie jest ryzyko sprowokowania ich do użycia broni jądrowej, a to, że mogą rozmyślnie wykorzystać ją do celów ofensywnych.

Implikacje dla NATO

Po zimnej wojnie Sojusz, podążając za USA, wyraźnie zmniejszył rolę broni jądrowej w swojej strategii, ale nie odrzucił całkowicie opcji jej pierwszego użycia.

Ograniczenie przez USA roli broni jądrowej do odstraszenia wyłącznie ataków jądrowych i odpowiedzi na nie wywołałoby duże kontrowersje w NATO. Po zimnej wojnie Sojusz, podążając za USA, wyraźnie zmniejszył rolę broni jądrowej w swojej strategii, ale nie odrzucił całkowicie opcji jej pierwszego użycia. O ile przyjęcie *sole purpose* byłoby pozytywnie ocenione przez część elit politycznych w tych

państwach NATO, których społeczeństwa postrzegają broń nuklearną szczególnie negatywnie (m.in. w Niemczech czy Norwegii), to wiele rządów – zwłaszcza ze wschodniej flanki – uznałoby to za osłabienie gwarancji bezpieczeństwa USA. O nieprzyjmowanie *sole purpose* apelowały już do administracji Obamy [Francja](#) i Wielka Brytania. Państwa te chcą uniknąć międzynarodowej i/lub publicznej presji na przeprowadzenie analogicznej zmiany, zwłaszcza że posiadają o wiele mniejszy od USA potencjał konwencjonalny i bardziej polegają na broni jądrowej.

Mimo [wzmacniania przez NATO konwencjonalnego odstraszenia](#) po 2014 r. proces ten nie został ukończony, zwłaszcza w odniesieniu do zwiększania poziomu gotowości sił i dostępności kluczowego uzbrojenia, takiego jak pociski precyzyjne dalekiego zasięgu czy obrona powietrzna. Możliwe, że NATO nie zdołałoby obronić czy choćby szybko odbić najbardziej wysuniętych części sojuszniczego terytorium, w pobliżu których to Rosja dysponuje przewagą konwencjonalną. Oznaczałoby to konieczność toczenia długiego i kosztownego konfliktu, potencjalnie kreując niepewność co do woli państw NATO do takiego działania. Czyni to perspektywę eskalacji jądrowej tym ważniejszą dla komplikowania rosyjskich kalkulacji. Choć należy spodziewać się, że prezydent USA unikałby pierwszego użycia broni nuklearnej i związanych z nim niebezpieczeństw i dylematów, wyobrażalne są nieliczne scenariusze, w których przynajmniej rozważyłby taki atak (szczególnie wobec zagrożenia zniszczeniem dużych jednostek USA). Zakomunikowanie, poprzez przyjęcie *sole purpose*, że tego nie zrobi, mogłoby zatem osłabić odstraszenie Rosji.

Mimo wzmacniania przez NATO konwencjonalnego odstraszenia po 2014 r. proces ten nie został ukończony.

Ogłoszenie *sole purpose* groziłoby też zwiększeniem – wbrew intencjom wielu zwolenników takiej zmiany – obaw o gotowość USA do podejmowania ryzyka związanego z odpowiedzią na atak jądrowy na państwa NATO czy nawet z ich obroną konwencjonalną. Już teraz w NATO utrzymują się wątpliwości co do przyszłości amerykańskiego zaangażowania w Europie wobec rosnącej koncentracji uwagi i zasobów USA na rywalizacji z Chinami.

Dodatkowe obawy u części sojuszników wywołałoby równoległe redukcje sił jądrowych USA, gdyby nie były uwarunkowane ustępstwami ze strony Rosji i/lub gdyby objęły zdolności postrzegane jako szczególnie ważne dla odstraszenia ataków jądrowych przeciwko sojusznikom. Dotyczy to przede wszystkim obecnych w Europie [bomb B61](#). Przyjęcie *sole purpose* prawdopodobnie wzmocniłoby głosy zwolenników wycofania tej broni w dyskusjach międzysojuszniczych i w poszczególnych państwach. Bomby te są bowiem niejednokrotnie mylnie opisywane jako broń do pierwszego – taktycznego – użycia na polu walki, choć w rzeczywistości odgrywają szerszą rolę w odstraszeniu ataków nuklearnych. Ponadto samo przyjęcie *sole purpose* przez USA nie skłoni Rosji do redukcji jej dużych niestrategicznych sił jądrowych. Służą one bowiem do zastraszania członków NATO oraz równoważenia ich liczniejszych (w całej Europie i w skali globalnej) sił konwencjonalnych.

PISM POLICY PAPER

W złagodzeniu obaw sojuszników pomogłoby z kolei dodatkowe wzmocnienie [amerykańskich wojsk konwencjonalnych](#) w Europie. Zapewnienie wiarygodnej obrony konwencjonalnej wymagałoby jednak także poważnego zwiększenia wkładu przez pozostałych członków Sojuszu.

Wnioski i rekomendacje

Odejście USA od możliwości użycia broni jądrowej w reakcji na agresję nienuklearną groziłoby osłabieniem odstraszania Rosji w Europie i pogłębiłoby podziały w NATO. Byłoby zatem sprzeczne z deklarowanym przez Bidena celem wzmocnienia Sojuszu.

Odejście USA od możliwości użycia broni jądrowej w reakcji na agresję nienuklearną groziłoby osłabieniem odstraszania Rosji w Europie i pogłębiłoby podziały w NATO. Byłoby zatem sprzeczne z deklarowanym przez Bidena celem wzmocnienia Sojuszu.

Ponieważ administracja Bidena wydaje się jednak zdeterminowana, by wykazać, że polega na broni jądrowej w mniejszym stopniu, niż miało to miejsce za czasów Trumpa, mogłaby rozważyć w konsultacjach z sojusznikami skromniejsze kroki. Jednym z nich może być sprecyzowanie warunków, których spełnienie pozwoliłoby na przyjęcie przez USA *sole purpose* bez osłabiania bezpieczeństwa NATO. Podstawowym warunkiem powinno być dalsze

zwiększenie zdolności USA i reszty NATO do obrony konwencjonalnej, co i tak leży w interesie Sojuszu. Odstraszanie jądrowe wiąże się z licznymi dylematami oraz niewiadomymi i należy na nim polegać tylko do stopnia, który jest absolutnie konieczny.

Niekontrowersyjną dla sojuszników zmianą może się okazać również przywrócenie sformułowań z NPR z 2010 r. o „wąskim zakresie” scenariuszy użycia broni jądrowej przez USA w reakcji na ataki nienuklearne i unikanie ich wyraźnego wskazania. Bardziej problematyczne byłoby ustalenie dokładniejszego progu użycia broni jądrowej, bo mogłoby kreować obawy o zachęcenie rywali do agresji o mniejszej skali. Jeśli jednak administracja zdecyduje się na takie wyliczenie, powinno ono dopuszczać użycie broni jądrowej w celu powstrzymania lub odpowiedzi na ataki nienuklearne o skutkach porównywalnych do ataków jądrowych, a także stanowiące egzystencjalne zagrożenie dla USA, ich sojuszników i partnerów.