

# Americký prezident Donald Trump a „nejhorší“ dohoda

6. listopadu 2017

## Úvod

Za „nejhorší“ dohodu začal označovat Donald Trump dohodu o íránském jaderném programu z června 2015 ještě jako republikánský prezidentský kandidát v předvolebních projevech v r. 2016. Od svého zvolení v listopadu téhož roku v tomto pejorativním označování s různými obměnami pokračuje a nezakrývá svůj zájem o její zrušení. Jedná se o důležitou součást celkové asertivní strategie Trumpovy administrativy vůči Íránu, která se shoduje s obdobnou politikou dvou hlavních spojeneckých zemí USA v této oblasti, tj. Izraele a Saúdské Arábie. Kromě deklarované obavy z možnosti získání jaderných zbraní Íránem po ukončení platnosti dohody se zdá, že hlavní příčinou je narůstající íránský vliv v blízkovýchodním regionu, zejména v Sýrii, Iráku, Libanonu, a podpora islámských hnutí Hizballáh a Hamás, označovaných za teroristická uskupení.

V květnu r. 2015, tj. měsíc před sjednáním zmíněné dohody, schválil americký Kongres ovládaný republikány návrh zákona (*Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015*, INARA), který ukládal prezidentovi pravidelně hodnotit jakoukoli dohodu dosaženou při rozhovorech pěti stálých členů Rady bezpečnosti OSN a Německa s Íránem k zabránění získání jaderných zbraní touto zemí. Své stanovisko měl předkládat Kongresu v zákonem stanoveném intervalu 90 dnů.

Na základě uvedeného zákona prezident Trump v první polovině r. 2017 udělil dvakrát požadované ověření o íránském plnění dohody, tj. v dubnu a červenci. Dne 13. října však již ověření (certifikát) neudělil a ponechal tak na Kongresu, aby do šedesáti dnů rozhodl o dalším postupu USA ve vztahu k dohodě. Neudělením ověření prezident Trump od dohody neodstoupil a také nevyzval Kongres k obnovení protijaderných sankcí, což by s největší pravděpodobností vedlo k ukončení dohody. Nicméně, podle tvrzení Suzanne Maloy, náměstkyně ředitele pro zahraničněpolitický program v Brookings Institution, „uvedený krok narušuje legitimitu dohody, což může vést k jejímu kolapsu“.

## Stručná charakteristika íránské jaderné dohody a její hlavní parametry

Íránská jaderná dohoda má oficiální název *Společný komplexní akční plán* (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA). Kromě Íránu se jejího sjednání zúčastnilo pět stálých členů Rady bezpečnosti OSN (ČLR, Francie, Ruská federace, USA, Velká Británie) a Německo, při koordinačním úsilí EU. Jedná se o politickou dohodu, jež nemá charakter právně závazné smlouvy, a proto nevyžaduje pro její vstup v platnost ratifikaci účastnickými státy. Podle amerického právníka Dana Joynera však některé ze závazků JCPOA, které již byly realizovány smluvními stranami, např. přijetím rezoluce RB OSN č. 2231 po dosažení dohody, právní závaznost mají. Jedná

se např. o íránskou dočasnou aplikaci Dodatkového protokolu MAAE (do doby ratifikace tohoto protokolu Íránem), odstranění ekonomických a jiných sankcí Radou bezpečnosti OSN prostřednictvím zmíněné rezoluce a odstranění jednostranných sankcí na základě úprav národních legislativ v USA a EU, ke kterým došlo v důsledku realizace tzv. implementačního dne JCPOA začátkem r. 2016.

Sjednání dohody, jejíž obsah se týká výlučně omezení jaderného programu Íránu výměnou za omezení protijaderných sankcí OSN, USA a EU, umožnilo uspokojivě vyřešit jednu z nejsledovanějších několikiletých bezpečnostních krizí a vážný jaderně-proliferační problém, přesahující regionální rámec. Krizovou situaci vyvolalo podezření Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE) o snaze íránské strany ukrývat některé části jaderného programu a příslušná zařízení před inspektory této organizace. Přes opakovaná tvrzení íránské vlády o mírovém charakteru jaderného programu, včetně vyhlášení dvou nábožensko-právních ediktů (fatev) nejvyšším íránským náboženským vůdcem ájattolláhem Alí Chameneím potvrzujících neslučitelnost držení zbraní hromadného ničení s islámským učením, se tak vytvářely pochybnosti, že íránský jaderně-obohacovací program má, kromě mírového, rovněž vojenský účel. Za celou dobu trvání této bezpečnostní krize se však uvedené podezření jednoznačně neprokázalo.

Zmíněná dohoda byla sjednána zejména s cílem zabránit Íránu obohacovat uran na 90 % a získávat plutonium, což jsou dva hlavní komponenty nutné k výrobě jaderných zbraní. Před dosažením dohody země obohacovala uran, v rámci vybudovaného jaderně-palivového komplexu, s využitím odstředivkového systému, maximálně na 20 %.

Podle dohody Írán souhlasil s omezením počtu instalovaných odstředivek přibližně o dvě třetiny, se snížením celkového skladovaného množství nízkoobohaceného uranu z 10 000 kg na 300 kg uranu obohaceného na 3,67 % po dobu 15 let. Všechny nadbytečné odstředivky a obohacovací infrastruktura budou umístěny do skladových prostor monitorovaných inspektory MAAE. Země také nebude budovat nová zařízení pro obohacování uranu po dobu 15 let a nejméně stejnou dobu nebude obohacovat uran ve Fordou. Tamní obohacovací zařízení bude konvertovat k využití jako jaderné, fyzikální, technologické a výzkumné středisko. Obohacovací proces tak bude probíhat pouze v zařízení v Natanzu po dobu deseti let. Zamezení výroby plutonia se vztahuje k povinnosti Íránu zastavit výstavbu separačního objektu s přidruženým budováním těžkovodního jaderného reaktoru v Araku. Všechna tato a další opatření by měla Íránu, v případě potvrzení jeho zájmu o vojenský jaderný program, prodloužit čas k získání dostatečného množství jaderného paliva pro výrobu jedné jaderné zbraně, tzv. breakout time, ze současných 2–3 měsíců nejméně na 1 rok. Měla by to být dostatečná doba pro přijetí příslušných protiopatření. Stalo by se tak v případě, že by se Írán pro tuto variantu rozhodl, a to s rizikem neprodleného obnovení sankčního režimu s devastujícím dopadem na jeho ekonomiku, či v krajním případě s využitím vojenského způsobu řešení bezpečnostní krize.

Je třeba zdůraznit, že dohoda stanoví Íránu povinnost ratifikovat Dodatkový protokol k stávající Všeobecné zárukové dohodě s MAAE, který umožní inspektorům provádět velmi důkladné kontroly, mj. bez předchozího stanovení místa a doby provedení. Íránská jaderná zařízení tak budou i po uplynutí stanovených lhůt a skončení platnosti dohody pod neustálou inspekční kontrolou. Podobně je tomu také v případě dalších členských zemích Smlouvy o nešíření jaderných zbraní (NPT) s civilními jadernými zařízeními a vybudovaným jaderně-palivovým cyklem, jako jsou např. Brazílie, Švédsko aj.

## **Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2231**

V souladu se smluvním zněním JCPOA přijala Rada bezpečnosti OSN v červenci 2015 rezoluci č. 2231, ke které byl připojen text dohody s pěti přílohami. V rezoluci Rada bezpečnosti OSN mj. přijatou dohodu vítá, žádá členské státy OSN, regionální a mezinárodní organizace o podporu jejího plnění, vyzývá Írán k plné spolupráci s MAAE a nastiňuje postup uvolňování sankcí OSN. Podle textu rezoluce by měla její ustanovení pozbýt platnosti

za 10 let od jejího přijetí na základě potvrzení o splnění závazků. Íránská jaderná problematika by tak již měla být definitivně odstraněna z agendy jednání Rady bezpečnosti OSN.

Ve vztahu k balistickým řízeným střelám, což však nemá přímý vztah k íránským závazkům vyplývajícím z JCPOA, rezoluce vyzývá Írán, aby se zdržel aktivit v oblasti těchto řízených střel „využitelných jako nosičů jaderných zbraní“. Probíhající íránské raketové zkoušky neprokázaly porušení závazku neprovádět zkoušky nosičů jaderných zbraní.

## Odpůrci dohody

V průběhu sjednávání dohody i po jejím schválení byly hlavními zahraničními odpůrci dohody Izrael a Saúdskou Arábií vedené sunnitské arabské země Perského zálivu. Obě země v letech před zahájením sjednávání dohody také naléhaly na Obamovu administrativu, aby USA řešily situaci vojenskými údery na íránská jaderná zařízení. Izrael rovněž nevyklučoval, že by případnou vojenskou akci mohl provést samostatně, podobně jako tomu bylo v případě útoku na irácký jaderný reaktor Osirak v r. 1981 a v Sýrii na rozestavěný reaktor v r. 2007. Proti silovému způsobu řešení tehdy vystupovali zejména bývalí vysocí američtí i izraelští vojenští představitelé a činitelé zpravodajských služeb, kteří především varovali před možností rozšíření konfliktu do celého blízkovýchodního regionu s nedozírnými důsledky. Tehdejší prezident Barack Obama, zejména po katastrofální zkušenosti z důsledků invaze do Iráku v r. 2003, poměrně jednoznačně upřednostňoval diplomatické řešení tohoto problému. V Íránu se vytvořily příznivé podmínky pro sjednání dohody zejména po zvolení umírněného klerika ájatolláha Hasana Rúháního prezidentem v červnu r. 2013.

V USA k hlavním oponentům patřili republikánští a někteří proizraelští demokratičtí kongresmani a vlivná proizraelská lobbistická organizace AIPAC. V Íránu se o dohodě skepticky vyjadřovali zejména představitelé konzervativního duchovenstva a někteří nejvyšší činitelé Revolučních gard. Nejvyšší duchovní autorita ájatolláh Alí Chamenei se k dohodě zpočátku stavěl rezervovaně, ale nakonec její sjednání podpořil.

## Neudělení certifikačního ověření prezidentem Trumpem 13. října 2017

V době před očekávaným vystoupením prezidenta Trumpa se ve prospěch pokračování dohody vyslovoval mj. americký ministr obrany James Mattis a někteří další členové jeho administrativy a poradního sboru. Podporu dohodě vyjadřovali rovněž představitelé všech ostatních účastnických zemí dohody, např. britská ministerská předsedkyně Theresa Mayová, německá kancléřka Angela Merkelová a francouzský prezident Emanuel Macron, včetně Vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Federiky Mogheriniové. Překvapivě dohodu podpořil rovněž bývalý izraelský předseda vlády a bývalý ministr obrany Ehud Barak.

V souladu s výše uvedeným americkým zákonným procesem, který však dohoda JCPOA vůbec nezmiňuje, kontrola plnění spočívá výhradně na MAAE, prezident Trump 13. října 2017 certifikát tentokrát neudělil. Stalo se tak přes opakované prohlášení MAAE o íránském plnění dohody.

V úvodu svého projevu prezident Trump mj. konstatoval, že dohoda je v rozporu s bezpečnostními zájmy USA. Poukázal rovněž na to, že po uplynutí dohodnutých termínů plnění bude mít Írán otevřenou cestu k zahájení vojenského jaderného programu a že dohoda neumožňuje vstup inspektorů MAAE do vojenských objektů (pozn. autora: tento postup by byl v rozporu s pravidly a úlohou této organizace neumožňující inspekce vojenských zařízení). Dále obviňoval Írán, že nenaplnuje ducha dohody tím, že se angažuje v různých podvatných akcích v blízkovýchodním regionu, podporuje terorismus a pokračuje v raketových zkouškách. O významném podílu Íránu v boji proti tzv. Islámskému státu v Sýrii a Iráku se prezident nezmínil.

## Na tahu je Kongres USA

Kongres ve svém rozhodnutí zřejmě bude muset reagovat na rozpornost Trumpova rozhodnutí, kdy sice neudělil certifikační ověření, avšak současně nevyzval Kongres k obnovení protijaderných sankcí, což by zřejmě vedlo k podstatnému narušení průběhu plnění dohody. Trump nicméně požádal Kongres o definování podmínek, za kterých by mohlo dojít k zavedení uvedených sankcí v případě, že Írán nebude plnit své závazky.

A tak lze konstatovat, že zmíněným rozhodnutím prezidenta Trumpa sice pokračuje účast Spojených států u dohody, avšak současně představuje vážnou hrozbu pro její další existenci. Účelové obviňování Íránu z nepřátelských aktivit přímo nesouvisejících s ustanoveními íránské jaderné dohody, jak se uvádělo v projevu prezidenta Trumpa, by se mohlo pro republikány ovládaný Kongres stát návodem pro stanovení zmíněných dalších podmínek.

Dá se očekávat, že pro Írán, ale i pro další účastníky dohody půjde o zásadní překážku v dalším pokračování plnění dohody, protože nové sjednávání jednoznačně odmítají. Podle názoru amerického právníka Dan Joynera by také Kongres v krajním případě mohl formálně zrušit americký souhlas s JCPOA znovu aplikováním protijaderných sankcí a iniciovat zpětný proces (tzv. „snapback“ mechanismus) na základě rezoluce RB OSN č. 2231 k znovuzavedení nyní zrušených sankcí Rady bezpečnosti OSN. Operativní články č. 11–13 umožňují kterémukoli stálému členu Rady bezpečnosti OSN iniciovat takový proces v případě významného neplnění závazků Íránem. S největší pravděpodobností by však tento postup v Radě bezpečnosti OSN podporu nezískal.

Zatím není jasné, jak se může na dalším přístupu Kongresu vůči dohodě odrazit vzájemná averze mezi prezidentem a některými vlivnými republikánskými členy Kongresu, např. předsedou senátního výboru pro zahraniční vztahy Bobem Corkerem. Těžko lze rovněž předvídat, jak dalece může ovlivnit rozhodnutí Kongresu ve prospěch dalšího pokračování dohody otevřený dopis 25 bývalých ministrů zahraničních věcí, účastníků pravidelného ministerského fóra v americkém Aspenu, vedoucím představitelům zákonodárnému orgánu USA. Dopis mj. podepsali Madeleine Albrightová z USA, Joschka Fischer z Německa, Hubert Védrine z Francie, Malcolm Rifkind z Velké Británie a Šlomo Ben-Ami z Izraele. Obdobně formulovaný dopis zaslalo Kongresu rovněž více než 90 předních amerických jaderných expertů.

Pokud se však naplní nejhorší scénáře přijetím opatření s cílem dohodu přivést ke kolapsu, nelze vyloučit prohloubení mezinárodní izolace USA. Důvodem je skutečnost, že evropští a neevropští členové RB OSN, tj. Francie, Velká Británie, ČLR, Ruská federace a dále Německo, včetně Evropské unie, nadále JCPOA jednoznačně podporují a mají také zájem na pokračování v rozvíjení obchodních a dalších vztahů s Íránem. Nepochybně se také sníží americká důvěryhodnost vůči plnění dohodnutých závazků. Takový vývoj by se mohl mj. negativně projevit v případě úsilí o diplomatické urovnání americko-severokorejských sporných otázek. Předpokládané odstoupení Íránu od dohody a obnovení v plném měřítku jeho jaderného programu by v zemi mohl vést k útlumu nadějného vzestupu umírněných sil ve prospěch konzervativců. Krizový vývoj v blízkovýchodním regionu by se tak mohl dále vyostřit a stupňování asertivity Spojených států a jeho klíčových spojenců v této oblasti vůči Íránu vést eventuálně i k případné přímé vojenské konfrontaci.

**Miroslav Tůma**  
tuma@iir.cz

## Zdroje:

- ◆ Beauchamp, Zack: What Trump's decision to „decertify“ the Iran nuclear deal actually does. *Vox*, 13. 10. 2017. On-line: <https://www.vox.com/world/2017/10/13/16464084/trump-iran-nuclear-deal-decertify>.
- ◆ Bilefsky, Dan: C.I.A. Chief Warns Donald Trump Against Tearing Up Iran Nuclear Deal. *The New York Times*, 30. 11. 2016. On-line: <http://www.nytimes.com/2016/11/30/world/americas/cia-trump-iran-nuclear-deal.html>.
- ◆ CONGRESS.GOV H.R.1191 – Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015, 114<sup>th</sup> Congress (2015 –2016). On-line: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191/text>.
- ◆ Gardiner, Harris: Tillerson Warns Europe Against Iran Investments. *The New York Times*, 22. 10. 2017. On-line: <https://www.nytimes.com/2017/10/22/world/middleeast/tillerson-iran-europe.html>.
- ◆ Gladstone, Rick: Nuclear Scientists Urge Congress to Protect Iran Deal. *The New York Times*, 30. 10. 2017. On-line: <https://www.nytimes.com/2017/10/30/world/middleeast/iran-nuclea...>
- ◆ Joyner, Dan: The Trump Presidency and the Iran Nuclear Deal: Initial Thoughts. *EJIL: Task!*, 17. 11. 2016. On-line: <http://www.ejiltalk.org/the-trump-presidency-and-the-iran-nuclear-deal-initial-thoughts/>.
- ◆ Landler, Mark: Ehud Barak, Israeli Hawk and No Friend of Iran, Urges Trump to Keep Nuclear Deal. *The New York Times*, 11. 10. 2017. On-line: <https://www.nytimes.com/2017/10/11/us/politics/trump-ehud-barak-iran-nuclear-deal.html>.
- ◆ Morrison, Caitlin: Britain and Germany are committed to Iran nuclear deal despite Trump's decision to decertify the agreement. *CITY A.M.*, 15. 10. 2017. On-line: [www.cityam.com / 273889/britain-and-germany-committed-iran-nuclear-deal-despite...](http://www.cityam.com/273889/britain-and-germany-committed-iran-nuclear-deal-despite...)
- ◆ Noack, Rick–Cunningham, Erin: Why every other counzry in the Iran nuclar deal is standing by it. *The Washington Post*, 13. 10. 2017.
- ◆ Sevastopulo, Demetri–Manson, Katrin: Donald Trump repudiates landmark Iran nuclear agreement. *The Financial Times*, 14. 10. 2017. On-line: <https://www.ft.com/content/05161c98-afc4-11e7-aab9-abaa44b1e130>.
- ◆ Taylor, Adam: Trump's feud with Corker is bad news for his Iran deal plans. *The Washington Post*, 9. 10. 2017.
- ◆ Trump to face Putin reckoning if Iran nuclear deal annulled. *The Wall Street Journal* interview with Mogherini, 14. 12. 2016. On-line: <http://www.presstv.ir/Detail/2016/12/14/497922/eu-mogherini-jcpoa-trump/>.
- ◆ Wilkinson, Tracy: Trump refuses to recertify the Iran nuclear deal. What does that mean? *Los Angeles Times*, 13. 10. 2017. On-line: <http://www.latimes.com/nation/la-fg-trump-iran-questions-20171010-story-htm>.
- ◆ 25 Former Foreign Ministers Urge Congress To Uphold Iran Deal. Radio Farda, 19. 10. 2017. On-line: <https://en.radiofarda.com/a/former-diplomats-back-iran-nuclear-deal/28804731.html>.