

Podaří se získat potřebný mezinárodněprávní rámec pro dosažení světa bez jaderných zbraní?

10. listopadu 2016

Důležitá rezoluce

Odpověď na danou otázku můžeme do značné míry najít ve významné rezoluci 1. výboru (výbor pro odzbrojení a jadernou bezpečnost), schválené v rámci 71. Valného shromáždění OSN koncem října 2016. Rezoluce A/C.1/71/L.41 má název vyzývající k dosažení pokroku na mnohostranných jednáních (*Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations*). Její výjimečnost a dá se říci historické prvenství spočívá ve znění osmého odstavce operativní části, obsahující rozhodnutí *svolat v r. 2017 mezinárodní konferenci OSN k sjednání právně závazného instrumentu zakazujícího jaderné zbraně, který by měl vést k úplné eliminaci těchto zbraní*. Konference by se měla konat v New Yorku ve dvou termínech (27. – 31. 3. a 15. 6. – 7. 7. 2017), za účasti členských států OSN, blíže nespecifikovaných mezinárodních organizací a zástupců občanské společnosti. Zmíněný odstavec byl do rezoluce začleněn na základě doporučení ze závěrečné zprávy *Otevřené pracovní skupiny (Open-ended Working Group, OEWG)*, která jednala v Ženevě v první polovině r. 2016 k posouzení nových právních opatření a potřebných norem k dosažení světa bez jaderných zbraní. Jejeho jednání se žádný jaderný stát, na znamení nesouhlasu s mandátem OEWG, nezúčastnil. Nesouhlasné názory tak na jednání OEWG většinou tlumočili představitelé aliančních a partnerských zemí jaderných států (poskytujících jim tzv. jaderný deštník).

Na jednání 1. výboru předložilo rezoluci Rakousko a sponzorovalo ji okolo 50 zemí vedených Brazílií, Irskem, Mexikem, Nigérií a Jižní Afrikou. Schválena byla 27. října většinou hlasů (pro 123, proti 38, zdržení 16). Z devíti jaderných zemí KLRD překvapivě hlasovala ve prospěch rezoluce, ČLR, Indie a Pákistán se hlasování zdržely, zbývajících pět zemí (Francie, Izrael, Rusko, USA a Velká Británie) hlasovaly proti jejímu přijetí. Z negativního hlasování aliančních nejaderných států se vyčlenilo Nizozemsko, které se hlasování zdrželo.¹ Další hlasování o této a dalších rezolucích ze všech šesti výborů se uskuteční na plénu Valného shromáždění OSN koncem letošního roku. Dá se očekávat, že

výsledek hlasování o výše uvedené rezoluci se nebude příliš lišit od předchozích volebních výsledků 1. výboru.

Dlouhodobá stagnace na hlavních odzbrojovacích fórech

Pokud na jaderně-odzbrojovací problematiku nahlédneme z pohledu vývoje mnohostranných jaderně-odzbrojovacích jednání na hlavních fórech odzbrojovacího aparátu (Konference o odzbrojení v Ženevě, Odzbrojovací komise OSN, 1. výbor Valného shromáždění OSN a hodnotící proces Smlouvy o nešíření jaderných zbraní), je situace velmi tristní. Vzhledem k zásadě přijímání rozhodnutí, včetně navrhovaných smluv, konsensem, která platí s výjimkou 1. výboru pro všechna jednací fóra, i vzhledem k nedostatku politické vůle a neochotě k dosažení kompromisních výsledků ze strany jaderných mocností, mnohostranný odzbrojovací sjednávací proces v těchto orgánech řadu let stagnuje. Na Konferenci o odzbrojení v Ženevě, jež je nejdůležitějším orgánem s mandátem pro sjednávání odzbrojovacích smluv, je činnost 20 let zablokována. Na rozdíl od dalších dvou druhů zbraní hromadného ničení, tj. chemických a biologických, které již dlouhodobě zakazují příslušné úmluvy, neexistuje pro daleko ničivější jaderné zbraně žádný obdobný mezinárodněprávní instrument. Přitom všichni představitelé vystupujících zemí jaderných a nejaderných, pokud hovoří o jaderně-zbrojní a odzbrojovací problematice, shodně podporují vytvoření světa bez jaderných zbraní a občas se v této souvislosti odvolávají na „pražský projev“ amerického prezidenta Obamy z dubna 2009, ve kterém dosažení uvedeného cíle jmenovaný jednoznačně podpořil.

Hlavní fakta z jaderně-odzbrojovací oblasti

Ve světě je devět zemí vlastníci jaderné zbraně, z nichž pět, tzv. deklarovaných jaderných států (USA, Ruská federace, Velká Británie, Francie a Čínská lidová republika), je, na rozdíl od ostatních zemí (Indie, Pákistán, Izrael a KLR) smluvní stranou *Smlouvy o nešíření jaderných zbraní (NPT)* a současně stálými členy Rady bezpečnosti OSN.

◆ Podle údajů z Ročenky 2016 *Stockholmského mezinárodního ústavu pro výzkum otázek míru (SIPRI)* bylo ve světě k lednu 2016 celkem 15 395 kusů jaderných zbraní (RF – 7290, USA – 7000, Velká Británie – 215, Francie – 300, ČLR – 260, Indie – 100/120, Pákistán – 110/130, Izrael – 80, KLR – 10). Z uvedeného celkového počtu bylo přibližně 4120 kusů jaderných zbraní v operačním použití, tj. umístěných na řízených střelách, nebo na základnách společně s operačními silami. Přibližně 1800 ks těchto jaderných zbraní je ve stavu vysoké bojové pohotovosti, tj. připravených k odpálení v minutách. Mezi tzv. další jaderné hlavice patří hlavice ve skladech, připravené k demontáži aj.²

◆ Současný nižší počet jaderných zbraní, ve srovnání s cca 70 000 ks těchto zbraní na vrcholu studené války v polovině 80. let minulého století, je jistě potěšitelný stav. Ke snižování jejich počtů docházelo zejména na základě bilaterálních smluv mezi USA a SSSR/RF (poslední bilaterální smlouva New START

byla podepsána v r. 2010 v Praze), či v důsledku dobrovolných individuálních rozhodnutí těchto zemí. Mnohostranné jaderně-odzbrojovací jednání se však dosud neuskutečnilo, údajně vzhledem k nerovnosti v počtech vlastněných jaderných zbraní. V současné době znepokojení vyvolává pokračující modernizace těchto zbraní a jejich nosičů (pozemních, leteckých a námořních v zemích, které udržují tzv. jadernou triádu). Další potenciální bezpečnostní hrozbou je zvýšené riziko použitelnosti, zejména v důsledku zvažovaného umístění jaderných hlavic na nosiče, které mohou nést rovněž konvenční hlavice, např. u pozemních řízených střel s plochou dráhou letu dlouhého doletu: Je těžko pravděpodobné, že jejich odpálení by současně doprovázelo vysvětlení cílové země, o jaký druh hlavice se jedná;

◆ Základními podmínkami koncepce jaderného odstrašování je schopnost odstrašujícího subjektu splnit odstrašovací hrozby, jejich věrohodnost a srozumitelné předání sdělení o těchto hrozbách vyzyvateli. Ke zvýšení váhy odstrašení přijímají jaderné mocnosti příslušné jaderné strategie, schvalují detailní operační plány, ponechávají některé jaderné zbraně ve vysokém stupni pohotovosti k odpálení, modernizují jaderné hlavice a nosiče a někdy provádějí zkušební jaderné výbuchy a zkoušky raketových nosičů (viz KLCDR).

◆ Jediným globálním a téměř univerzálně platným mezinárodněprávním instrumentem, ve vztahu k jaderným zbraním, je *Smlouva o nešíření jaderných zbraní (NPT)*, která však nemá odzbrojovací charakter. Spočívá na tzv. třech pilířích, které se vztahují k jadernému nešíření, mírovému využívání jaderné energie a vágnímu závazku všech smluvních stran podle článku VI. „...vést v duchu dobré vůle jednání o účinných opatřeních k zastavení závodů v jaderném zbrojení v blízké budoucnosti a k jadernému odzbrojení“.

◆ *Smlouva o všeobecném zákazu jaderných zkoušek (Comprehensive Test Ban Treaty, dále CTBT)* byla předložena k podpisu na Valném shromáždění OSN v r. 1996, avšak dosud nevstoupila v platnost. Je současně příkladem smlouvy dojednané nejdříve na Konferenci o odzbrojení v Ženevě a účelově přenesené (Austrálii) ze schvalovacího konsenzuálního procesu platného na tomto sjednávacím fóru, kde hrozilo její zablokování, na jednání Valného shromáždění OSN. Zde také byla velkou většinou hlasů v r. 1996 přijata. Jako první podepsal smlouvu tehdejší americký prezident Bill Clinton, následně však nedošlo k její ratifikaci Kongresem USA v důsledku odporu republikánů. Vstupu této významné smlouvy v platnost brání její neratifikování osmi zeměmi (USA, ČLR, Izrael, Pákistán, Indie, KLCDR, Írán a Egypt). S cílem vyvinout výraznější mezinárodněpolitický tlak na zákonodárny orgány zmíněných zemí přijala Rada bezpečnosti OSN v září 2016 rezoluci č. 2310 (2016). Rezoluce vyzývá zejména k urychlenému nabytí účinnosti této smlouvy a vyjadřuje podporu vyhlášení dobrovolných moratorií jadernými státy na jaderné zkoušky, i když nemají trvalý a právně závazný efekt jako tento právní instrument.³ S výjimkou KLCDR, která nadále v jaderných zkouškách pokračuje, všechny ostatní jaderné země moratoria dodržují (např. USA od začátku 90. let). Platnou zatím proto zůstává pouze *Smlouva o částečném zákazu jaderných zkoušek (Partial Test Ban Treaty, PTBT)* z r. 1963, která zakazuje zkoušky v atmosféře, ve vesmíru a pod vodou, avšak nikoli pod zemí.

◆ *Smlouva zakazující výrobu štěpného materiálu pro vojenské účely (Fissile Material Cut-Off Treaty, dále FCMT)* je na programu jednání Konference o odzbrojení v Ženevě již řadu let. Měla by se týkat zákazu výroby zejména vysoce obohaceného uranu (*highly enriched uranium*) a plutonia, které jsou nezbytné pro výrobu jaderných zbraní. Západní státy, v čele s USA, dlouhodobě prosazují přednostní sjednání této smlouvy na úkor dalších tří hlavních bodů agendy tohoto fóra, kterými jsou jaderné odzbrojení, negativní bezpečnostní záruky jaderných států nejaderným zemím a prevence přenesení zbrojních závodů do vesmíru (*Prevention of an Arms Race in Outer Space, PAROS*). Mezi hlavní příčiny zablokování jednání o FCMT patří prosazovaný návrh počítající se zákazem pouze budoucího množství skladovaného štěpného materiálu a nedosažení shody na pracovním programu, což je nezbytné procedurální pravidlo.

Časté argumenty odpůrců a stoupců rezoluce

Hlavní výhrady odpůrců, tvořených zejména jadernými státy, jejich spojenci a partnery, kterým poskytují jadernou ochranu, především zdůrazňují, že navrhovaný postup:

- ◆ nebere v úvahu globální strategický a regionální bezpečnostní kontext a upřednostňuje humanitární přístup, tj. kladení prioritního důrazu na katastrofální důsledky jaderného výbuchu;
- ◆ znevažuje konsensuální zásadu přijímání rozhodnutí;
- ◆ je v rozporu s dosavadním údajně účinným a realistickým progresivním postupným přístupem (*progressive step-by-step approach*);
- ◆ dává jaderným zbraním pejorativní význam (stigmatizuje je) a tím i jejich bezpečnostní úloze v jaderném odstrašování, na kterém je založeno zdůvodnění vlastnictví těchto zbraní jadernými státy. Tato situace je de facto vylučuje z účasti na uvedeném procesu;
- ◆ nepovede k žádnému dalšímu snižování jaderných zbraní v důsledku absence zapojení jaderných států. Bude proto neefektivní pro odzbrojení a destabilizující pro bezpečnost;
- ◆ bude mít za následek podkopání stávajících neproliferačních a odzbrojovacích režimů;
- ◆ vyloučí dosažení shody na závěrečném dokumentu 10. hodnotící konference smlouvy NPT v r. 2020.

Většina nejaderných států a nevládních organizace naproti tomu upozorňuje, že:

- ◆ dlouholetá stagnace na různých odzbrojovacích fórech již trvá příliš dlouho (dokladem toho je mj. dvacetiletý útlum na Konferenci o odzbrojení v Ženevě, neúspěch 9. hodnotící konference smlouvy NPT v r. 2015, odkládání vstupu smlouvy CTBT v platnost aj.). Pokračující modernizace jaderných hlavíc

a jejich nosičů, která je v rozporu se záměrem článku VI smlouvy NPT, také nenaznačuje opravdový zájem jaderných mocností o jaderné odzbrojení;

◆ možnost náhodného, neautorizovaného nebo úmyslného odpálení jaderné zbraně se v důsledku zhoršování mezinárodní bezpečnostní situace zvyšuje. Tři konference k humanitárním dopadům výbuchu jaderné zbraně konané v letech 2013 a 2014 (Oslo, Nayarit, Vídeň) poukázaly na katastrofální následky a spojená rizika související s jaderným výbuchem;

◆ sjednání smlouvy zakazující jaderné zbraně bude představovat vyplnění právní mezery ve smlouvě NPT existující v podobě vágního odzbrojovacího závazku podle článku VI tyto zbraně zakázat a eliminovat. Schválením zmíněné smlouvy bude také plně realizován zmíněný článek a rovněž dojde k obnovení rovnováhy v současném nerovném plnění smluvních povinností;

◆ jaderné odstrašování je neprokázaná koncepce a slouží především k ospravedlnění vlastnictví jaderných zbraní a demonstrování prestiže a mocenského postavení. Tvzení o nezbytnosti zajištění národní bezpečnosti vlastnictvím jaderných zbraní v rámci této koncepce navíc nenapomáhá jadernému odzbrojení a jadernému nešíření, protože stejný požadavek by mohly začít vznášet některé nejaderné státy. Hlavní jaderné mocnosti také s těžší přistoupí na některá navrhovaná opatření vedoucí k posílení důvěry (např. na snížení vysoké pohotovosti jaderných zbraní, nebo na omezení jejich významu ve vojenských doktrínách), protože by to bylo v rozporu s touto koncepcí;

◆ požadavek jaderných zemí na respektování konsenzuálního přijímání rozhodnutí tyto země samy v minulosti porušovaly, např. v případě přijetí smlouvy CTBT a Smlouvy o obchodu se zbraněmi (ATT).

Další odhadovaný vývoj

Na základě znění dosavadních obdobných úmluv zakazujících biologické (1972) a chemické zbraně (1993), stejně tak jako smluv vytvářejících bezjaderné zóny, se předpokládá, že nový mezinárodněprávní instrument by zakazoval vývoj, výrobu, modernizaci, zkoušky, akvizice, skladování, převody, operační rozmístování, umístování v jiných zemích, hrozbu použitím nebo použití jaderných zbraní. Zákaz by se také zřejmě týkal poskytování pomoci, financování, povzbuzování a podněcování k uvedeným činnostem. Text by pravděpodobně rovněž obsahoval ustanovení o pomoci obětem jaderných výbuchů a o vytvoření agentury s úkolem podpořit realizaci uvedených úkolů. Nová smlouva by neměla nahrazovat, spíše doplňovat a posilovat *Smlouvu o nešíření jaderných zbraní (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)*.

Nejaderné státy pochopitelně nemohou eliminovat jaderné zbraně, protože je nevlastní. Mohou ale dosáhnout jejich mezinárodního zákazu, a to i bez eventuální účasti jaderných zemí, a tento zákaz včlenit do národních legislativ. Stoupenci rezoluce vycházejí z předpokladu, že schválená rezoluce bude

představovat první důležitý krok k zrušení těchto zbraní. Avšak ustanovení týkající se jejich nezvratné a transparentní eliminace, včetně účinných verifikačních opatření, např. při ničení skladovaných jaderných zbraní aj., by mohly být projednávány následně v další a předpokládané dlouhodobější fázi. Její průběh by však již mohl být realizovatelný pouze při zapojení vlastníků jaderných zbraní, pokud k tomu projeví politickou vůli.

Nová smlouva pomůže stigmatizovat kromě samotných zbraní i jejich modernizační programy, včetně nosičů. Smlouva by také mohla mít dopad na účast nejaderných států na aliančním jaderném válečném plánování, na pokračující předsunuté rozmístění amerických taktických jaderných zbraní v podobě leteckých pum v pěti evropských zemích, včetně související alianční koncepce sdílení jaderných kapacit (*Nuclear Sharing Arrangements*) s účastí nejaderných států. Smlouva by také případně mohla pozitivně ovlivnit sjednání úmluvy o zákazu výroby štěpných materiálů pro vojenské účely a neprovádění podkritických jaderných zkoušek, což smlouva CTBT neobsahuje.

Jaderné státy a jejich spojenci budou nadále vyvíjet tlak na stoupence rezoluce, aby snížily při prosincovém hlasování na plénu 71. Valného shromáždění OSN počet hlasů ve prospěch schválení rezoluce. V případě jejího přijetí a zejména schválením smlouvy zakazující jaderné zbraně nelze vyloučit, že rovněž jaderné státy a jejich spojenci a partneři mohou, při pokračující podpoře vlastnictví jaderných zbraní a koncepci jaderného odstrašování, postupně čelit různým výzvám. Účinky smlouvy se mohou projevat např. v normativních, právních, ekonomických a sociálních oblastech. Lze také např. očekávat zesílený tlak ze strany parlamentů na vlády uvedených zemí přizpůsobit se nové situaci v rámci úsilí o vytvoření nového bezpečnostního řádu, tentokrát bez privilegovaného postavení jaderných států a hrozeb použití jaderných zbraní. Založen by měl být na dialogu, rovnoprávném respektování bezpečnostních zájmů všech zemí, transparentnosti, přijímání opatření na posilování důvěry aj. Není bez zajímavosti, že výše uvedenou rezoluci schválil 27. října 2016 Evropský parlament (415 hlasů pro, 124 proti, 74 poslanců se zdrželo), který rovněž pozval unijní členské země ke „konstruktivní účasti“ na plánovaném jednání konference v r. 2017.⁴

Miroslav Tůma

tuma@iir.cz

Zdroje k tématu:

¹ Acheson, Ray: *Editorial: Revolt*. First Committee Monitor 2016, No. 5, Reaching Critical Will. *UN votes to outlaw nuclear weapons in 2017*. ICAN (International campaign to abolish nuclear weapons), October 27, 2016. On-line: <http://www.icanw.org/campaign-news/un-votes-to-outlaw-nu>.

² *Global nuclear weapons: downsizing but modernizing*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 13 June 2016. On-line: <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2016/global-nuclear-weapons-downsizing-modernizing>.

³ *Adopting Resolution 2310 (2016), Security Council Calls for Early Entry into Force of Nuclear-Test-Ban Treaty, Ratification by Eight Annex 2 Hold-Out States.* On-line: <http://www.un.org/press/en/2016/sc12530.doc.htm>; *Adoption of UN Security Council Resolution 2310.* U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, Washington, DC, September 23, 2016. On-line: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/09/262343.htm>.

⁴ *European Parliament votes in favour of a ban.* ICAN (International campaign to abolish nuclear weapons), October 27, 2016. On-line: <http://www.icanw.org/campaign-news/european-parliament-c>.