



BIULETYN

Nr 7 (1119), 23 stycznia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

Świąteczko w tunelu? Szanse na całościowe porozumienie w sprawie irańskiego programu nuklearnego

Łukasz Kulesa

20 stycznia 2014 r. zaczęło obowiązywać sześciomiesięczne porozumienie przewidujące ograniczenie programu nuklearnego Iranu w zamian za złagodzenie reżimu sankcji przeciwko temu państwu. Rozmowy o długoterminowej umowie kończącej kryzys związany z irańskim programem będą niezwykle trudne, jednak mają szansę zakończyć się sukcesem, ze względu na zbieżność interesów głównych uczestników negocjacji. Państwa UE powinny opracować nową całościową strategię zbliżenia z Iranem, zsynchronizowaną z postęпами negocjacji.

Porozumienie wstępne między Iranem a grupą P-5+1 (stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz Niemcy, z udziałem Wysokiego Przedstawiciela UE) zostało osiągnięte 24 listopada 2013 r. w Genewie. Ostatecznym celem rozmów ma być podpisanie umowy całościowej, gwarantującej utrzymanie pokojowego charakteru irańskiego programu nuklearnego w zamian za zniesienie większości sankcji.

Porozumienie tymczasowe. Wstępne porozumienie będzie obowiązywało przez sześć miesięcy z możliwością przedłużenia. Na jego mocy Iran ma się powstrzymać od wzbogacania uranu powyżej 5%, zmniejszyć posiadany zapas uranu wzbogaconego do 20% (jego część będzie wykorzystana do produkcji paliwa dla reaktora badawczego w Teheranie), zaprzestać większych prac nad budową reaktora w Araku oraz ograniczyć prace w ośrodkach wzbogacania uranu w Natanzie i Fordo. Iran zgodził się także na ściślejszą kontrolę jego programu przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej, w tym umożliwienie wejścia do wcześniej niedostępnych ośrodków, np. zakładów produkcji wirówek do wzbogacania uranu.

Grupa P-5+1 zgodziła się wstrzymać na sześć miesięcy nakładanie nowych sankcji przeciw Iranowi na szczeblu ONZ i UE. Nowych osobnych sankcji nie będą też wprowadzać Stany Zjednoczone. Zgodnie z ustalonym harmonogramem Iran uzyska stopniowo dostęp do 4,2 mld dol. swoich dochodów z handlu ropą, zablokowanych w bankach zagranicznych w wyniku sankcji. Zawieszane będą też sankcje USA i UE obejmujące przemysł samochodowy i import części zamiennych dla lotnictwa cywilnego, a także blokujące eksport produktów petrochemicznych oraz handel złotem. USA i państwa UE odstąpią czasowo od blokowania zakupów irańskiej ropy przez państwa trzecie, co wcześniej okazało się jednym z najbardziej skutecznych instrumentów systemu sankcji.

Sukces na miarę możliwości czy historyczny błąd? Zwolennicy umowy tymczasowej twierdzą, że stanowi ona pierwszą od 2003 r. udaną próbę zahamowania postępu irańskiego programu nuklearnego i oddała Iran od osiągnięcia zdolności do szybkiego wyprodukowania broni jądrowej. Umowa umożliwia też poznanie rzeczywistych intencji irańskich przywódców.

Zdaniem krytyków, wśród których najbardziej negatywne stanowisko zajął Izrael, porozumienie legitymizuje irański program nuklearny, obejmujący wzbogacanie uranu. Oznacza to zerwanie z wymogiem wstrzymania wzbogacania, zawartym w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa ONZ dotyczących Iranu. Ograniczenia nałożone na program jądrowy są odwracalne, a Iran może nadal pracować nad kluczowymi technologiami (np. modelami bardziej wydajnych wirówek). Umowa nie wymaga też niezwłocznego wyjaśnienia przez Iran zarzutów o prowadzenie badań nad skonstruowaniem ładunku jądrowego oraz sposobami jego przenoszenia. Nie jest wreszcie jasne, w jaki sposób

strony porozumienia będą rozstrzygać ewentualne spory o naruszenie ustaleń umowy genewskiej. Warto zauważyć, że umowa jest krytykowana także w samym Iranie, gdzie przeciwnicy prezydenta Hassana Rohaniego oskarżają go o nadmierne ustępstwa.

Realizacja porozumienia. W interesie Iranu nie leży zerwanie umowy, która przybliżyła go do upragnionego zniesienia sankcji. Dlatego jest bardzo prawdopodobne, że przez najbliższe miesiące Iran będzie wypełniał swoją część porozumienia, chociaż na pewno podejmie próby interpretowania wszelkich punktów spornych na swoją korzyść. Wejście w życie porozumienia umocniło pozycję rządu Rohaniego, ponieważ złagodzenie reżimu sankcji nastąpiło wskutek jego biegłości w negocjacjach. Irańscy decydenci zdają sobie jednak sprawę z tego, że ich głównym celem pozostaje całkowite zniesienie sankcji. Prawdopodobnie rozważają przedłużanie negocjacji, w nadziei że przestrzeganie reżimu sankcji nie będzie tak ścisłe jak wcześniej, ale ta strategia może ich zawieść. Pomimo wzrostu zainteresowania możliwościami handlu z Iranem, największe międzynarodowe korporacje oraz większość państw będą się wstrzymywać z inwestycjami w tym kraju dopóty, dopóki pozostaną w mocy najpoważniejsze sankcje (m.in. finansowe) egzekwowane przez USA i UE.

Paradoksalnie największym wyzwaniem dla realizacji porozumienia może być rozwój sytuacji w Stanach Zjednoczonych. Grupa senatorów, w tym kilkunastu Demokratów, zadeklarowało poparcie dla projektu ustawy poszerzającej obecny zakres sankcji. Umożliwiłaby ona prezydentowi zablokowanie ich wejścia w życie na czas trwania negocjacji, ale tylko wtedy, jeśli zostaną spełnione szczegółowo określone warunki (częściowo niezwiązane z programem jądrowym, dotyczące irańskiego programu rozwoju rakiet balistycznych i ataków terrorystycznych przeciwko interesom USA). Administracja prezydenta Baracka Obamy sprzeciwia się przyjęciu tej ustawy, to bowiem ograniczyłoby jej swobodę manewru w negocjacjach i zmusiłoby do zgłaszania postulatów, które z pewnością zostaną odrzucone przez Republikę Islamską (projekt senacki zakłada, że Iran powinien całkowicie zrezygnować ze wzbogacania uranu). Przedstawiciele Iranu już zaznaczyli, że przyjęcie dodatkowych sankcji, nawet jeśli zostaną one zawieszono, będzie potraktowane jako naruszenie zeszłorocznego porozumienia i powód do przerwania rozmów. Irański parlament rozpoczął zresztą w odwecie prace nad ustawą zobowiązującą rząd do rozpoczęcia wzbogacania uranu do 60%.

Szanse na sukces. Postępy procesu negocyjnego opierają się na zgodzie wszystkich członków grupy P-5+1 co do dwóch podstawowych założeń. Po pierwsze – choć sankcje były wystarczająco dotkliwe, by zmusić Iran do negocjacji, nie uda się za ich pomocą całkowicie zablokować programu nuklearnego. Po drugie – ograniczenie irańskiego programu jądrowego i poddanie go szerszemu nadzorowi jest korzystniejsze niż np. próba jego likwidacji z użyciem siły. Założenia te nadal stanowią silne przesłanki przemawiające za zawarciem trwałego porozumienia z Iranem.

W trakcie negocjacji możliwe jest rozwiązanie szczegółowych kwestii technicznych związanych z określeniem granic rozwoju irańskiego programu, choć złożoność problemów może spowodować przedłużenie rozmów poza okres sześciu miesięcy. Iran mógłby zapewne zgodzić się na ograniczenie wzbogacania uranu do 5% i zmniejszenie krajowego zapasu wzbogaconego uranu, a także powstrzymać się od budowania instalacji służących pozyskiwaniu plutonu. Prawdopodobne jest też uzgodnienie wprowadzenia takich zmian konstrukcyjnych budowanego w Araku reaktora badawczego, aby zmniejszyć możliwości wykorzystania użytego w nim paliwa do produkcji plutonu. Iran najprawdopodobniej będzie chciał utrzymać zdolności unowocześnienia swojego programu w nowym typom wirówek oraz będzie się sprzeciwiał zamknięciu podziemnego zakładu wzbogacania w Fordo, dobrze chronionego przed atakiem. Innym wyzwaniem jest osiągnięcie porozumienia co do czasu obowiązywania umowy kompleksowej. Iran chciałby, aby ten swego rodzaju „okres próbny” (kiedy pozostaje on pod szczególnym nadzorem międzynarodowym) był jak najkrótszy.

Wnioski i rekomendacje. Już samo powstrzymanie postępów irańskiego programu nuklearnego w kluczowych obszarach oraz zapewnienie jego ściślejszego monitorowania jest dużym osiągnięciem. USA i inne kraje grupy P-5+1 wydają się gotowe do zaakceptowania na stałe sytuacji, w której Iran będzie miał technicznie zdolności do pozyskania broni nuklearnej. Zakładają jednak, że połączenie technicznych ograniczeń rozwoju programu, nasilenia nadzoru i przedstawienia oferty współpracy z Iranem trwale wpłynie na rachunek zysków i strat podczas rozważania przez Teheran zasadności pozyskania broni jądrowej. Przy konstruktywnym podejściu strony irańskiej takie stanowisko zwiększa szanse powodzenia negocjacji.

Zaangażowanie w rozmowy z Iranem mimo wszystko wiąże się z ryzykiem. Iran może w przyszłości podjąć decyzję o zerwaniu porozumienia, gdy pogorszy się jego sytuacja bezpieczeństwa lub gdy uzna, że jego gospodarka i pozycja międzynarodowa wystarczająco się umocniły, aby zaryzykować nowy kryzys nuklearny. Państwa Unii Europejskiej, które mogą stać się ważnymi partnerami gospodarczymi Iranu, powinny już na obecnym etapie mieć świadomość, że należy z rozwagą podejść do otwierających się możliwości zbliżenia z Iranem. Teheran będzie się starał skłonić państwa UE do konkurencji ze sobą w przedstawianiu atrakcyjnych ofert współpracy. Unia Europejska powinna szybko opracować nową strategię wobec Iranu, za główny cel uznającą kształtowanie polityki Teheranu zgodnie z oczekiwaniami UE. W strategii tej należy zawrzeć propozycję rozpoczęcia dialogu politycznego w kwestiach interesujących obie strony, a także uwzględnić zwiększenie obecności i „widoczności” UE na miejscu oraz ułatwienie rozwoju kontaktów między społeczeństwami krajów Europy i Iranu. Jednocześnie w kontaktach z Iranem państwa UE powinny podkreślać, że tempo jego ożywienia gospodarczego i nawiązanie trwałych bliższych kontaktów z UE są zależne od szybkiego zawarcia i przestrzegania porozumienia w sprawie programu jądrowego.