



BIULETYN

Nr 71 (1308), 23 lipca 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kałań
Piotr Kościński • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Treść i skutki ostatecznego porozumienia nuklearnego P5+1 z Iranem

Marcin Andrzej Piotrowski

Podpisana niedawno umowa mocarstw (P5+1) z Iranem zakłada bezprecedensowe ograniczenie skali i kontrolę potencjału nuklearnego tego kraju. Konsekwentna jej realizacja zmniejszy ryzyko budowy arsenału atomowego Iranu przez co najmniej 10–15 lat. Porozumienie jest rezultatem kompromisu USA w sprawie znoszenia sankcji w zamian za zamrożenie i redukcję wszystkich elementów irańskiego programu. Ze względu na swój techniczny charakter nie gwarantuje ono jednak podjęcia przez Teheran decyzji o reformach wewnętrznych, liberalizacji gospodarki lub zmianie polityki regionalnej. Nie dotyczy też programu raketowego Iranu, co oznacza potrzebę dalszej realizacji planów obrony przeciwrakietowej USA i NATO, w tym instalacji w Redzikowie.

Istotą zawartego w Wiedniu 14 lipca 2015 r. porozumienia pod nazwą Wspólny plan wszechstronnych działań (JCPOA) jest stopniowe ograniczenie skali programu nuklearnego Iranu w zamian za zniesienie dotkliwych sankcji ekonomicznych. To pierwsza umowa wprowadzająca tak daleko idącą kontrolę rozbudowanego i zaawansowanego programu nuklearnego, który mógłby mieć przeznaczenie wojskowe. Dokument ten nie ma charakteru traktatu międzynarodowego. Jest porozumieniem międzyrządowym, którego integralną część stanowią załączniki techniczne. Opisano w nich szczegóły zakładanych zmian irańskiego programu, mechanizmy znoszenia sankcji oraz obszary cywilnej współpracy nuklearnej. Aneksy zakładają także powołanie Wspólnej Komisji sygnatariuszy umowy i zawierają plan jej wdrożenia. Wraz z JCPOA podpisano też osobną „mapę drogową” współpracy między Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA) a Iranem, która przewiduje ostateczne wyjaśnienie do końca 2015 r. „przypuszczalnego wymiaru wojskowego” jego programu nuklearnego. Rangę tych dokumentów wzmocniła specjalna rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 20 lipca.

Kształt programu nuklearnego. Zgodnie z JCPOA Iran zachowa zdolność do produkcji wzbogaconego uranu, którą osiągnął wbrew zobowiązaniom z Układu o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej (NPT) i kolejnym sankcjom ONZ. To istotne ustępstwo wobec Iranu zrównoważone jest jednak korzyściami dla grupy P5+1. Cały program Teheranu zostanie bowiem poddany reżimowi monitoringu i kontroli, współtworzonego przez zapisy JCPOA i „mapy drogowej” oraz zobowiązania wynikające ze spodziewanego podpisania protokołu dodatkowego do NPT. Kontrola zespołu inspektorów MAEA (nawet do 150 osób) obejmie wszystkie elementy i etapy procesu wzbogacania, począwszy od kopalni uranu po produkcję paliwa dla reaktorów i izotopów. Umowa ograniczy zdolności Iranu do potajemnej produkcji wysokowzbogaconego uranu (do 90–93%), niezbędnego dla konstrukcji głowicy nuklearnej. Przed podpisaniem umowy Iran miał zapasy uranu wystarczające na 8–10 głowic i mógł zbudować pierwszą z nich w ciągu 2–3 miesięcy. Po całkowitym wdrożeniu umowy okres ten wyniesie 12 miesięcy. Umożliwia to wydłużenie czasu na reakcję dyplomatyczną lub wojskową w razie złamania JCPOA przez Iran, na czym od początku negocjacji szczególnie zależało prezydentowi Barackowi Obamie.

Niektóre ograniczenia przewidziane w JCPOA obowiązywać będą przez 8, 10, 15 lub 25 lat, inne zaś bezterminowo. Są to m.in.: redukcja liczby wirówek do wzbogacania z obecnych 19 000 do 6104 (w ośrodkach Natanz i Fordo), wykorzystywanie ich przez 10 lat tylko do produkcji niskowzbogaconego uranu (3,67%), demontaż szybszych wirówek IR-2M, ograniczenie i nadzór eksperymentów z bardziej zaawansowanymi typami wirówek oraz redukcja posiadanych zapasów niskowzbogaconego uranu z obecnych 10 ton do 300 kg. Ponadto umowa zakłada przebudowę

reaktora na ciężką wodę w Araku, rezygnację z budowy podobnych reaktorów przez 15 lat oraz wywóz zużytego tam paliwa poza Iran. Uniemożliwi to pozyskanie plutonu, który mógłby być zastosowany do produkcji rdzeni głowic nuklearnych lub termojądrowych. Należy przy tym podkreślić, że podstawowe elementy JCPOA zostały wypracowane jeszcze w kwietniu br. przy okazji porozumienia wstępnego z Lozanny.

Proces znoszenia sankcji. Sama umowa z Wiednia nie znosi wszystkich sankcji nałożonych przez USA, UE i ONZ w związku z programem nuklearnym. Może to nastąpić dopiero pod warunkiem realizacji przez Iran kolejnych punktów porozumienia i weryfikacji tych kroków przez MAEA. Najpierw Iran zyska tylko dostęp do swoich aktywów zamrożonych w międzynarodowych bankach – 100 mld USD dochodów z handlu ropą. Po wdrożeniu „mapy drogowej” z MAEA Teheran nie będzie już objęty embargiem UE na dostawy ropy. Zarówno USA, jak i UE są też gotowe znieść sankcje wobec przemysłu stoczniowego, samochodowego i lotnictwa cywilnego Iranu. Bardziej skomplikowane będzie to w przypadku sankcji USA ze względu na niechęć Kongresu do JCPOA, a także dużą liczbę ustaw kongresowych i rozporządzeń prezydenckich przyjętych wobec Iranu po 1979 r. Dlatego załącznik II do umowy zakłada zniesienie sankcji tylko w rozporządzeniach sygnowanych przez Obamę. W mocy pozostaną ogólny zakaz kontaktów firm z USA z tym krajem oraz rozporządzenia Obamy wymierzone w osoby i instytucje irańskie wspierające terroryzm. USA, podobnie jak UE, zniosą też sankcje nałożone na instytucje i ekspertów zaangażowanych w program nuklearny oraz w sektor bankowy. JCPOA zakłada, że Wspólna Komisja i RB ONZ mają 30 dni na rozpatrzenie naruszeń umowy, a w razie ich stwierdzenia przewiduje się automatyczne przywrócenie wszystkich sankcji w ciągu 65 dni. Klauzule te pozwalają USA i UE uniknąć w przyszłości ewentualnej obstrukcji Rosji i Chin.

Plany zniesienia sankcji napęliły Irańczyków optymizmem co do rozwoju ich gospodarki. Obudziły także nadzieje potencjalnych partnerów i inwestorów w związku z otwarciem 78-milionowego rynku zbytu. Wraz z podpisaniem umowy rozpoczął się powrót 30 irańskich banków do globalnego systemu transferów międzybankowych SWIFT, z którego zostały one wykluczone w 2012 r. Oczekiwany powrót irańskiej ropy na globalny rynek wywołał szereg spekulacji na temat związanych z tym korzyści, w tym również dla krajów UE. Ponieważ nastąpi to najwcześniej na początku 2016 r., daje to czas na reakcję Arabii Saudyjskiej i innych członków OPEC, którzy mogą zwiększyć eksport ropy, utrzymać względnie niskie ceny i dalej oddziaływać na poziom jej wydobycia w Iranie. Biorąc pod uwagę priorytety Iranu w zakresie nowoczesnych technologii i dużych inwestycji w infrastrukturę, głównymi beneficjentami jego otwarcia będą duże kraje UE, choć niewątpliwie pojawią się tu także nowe możliwości dla usług turystycznych i handlu. Polska, tak jak wszyscy potencjalni partnerzy z UE, musi się liczyć ze skomplikowanym i zmiennym ustawodawstwem gospodarczym, jak również z rozbudowaną biurokracją oraz korupcją urzędników w Iranie.

Kontekst wewnętrzny i regionalny. Jak się wydaje, umowa ma duże szanse na realizację przez władze Iranu, dopóki żyje obecny najwyższy duchowy przywódca, Ali Chamenei (75 lat). Bez jego akceptacji nie byłyby możliwe ani dotychczasowe negocjacje, ani ostateczny kształt JCPOA. Chamenei wspiera prezydenturę Hassana Rowhaniego oraz pozostaje ostatecznym arbitrem w sporach międzyfrakcyjnych wewnątrz reżimu. Zaakceptował on m.in. rządowe plany rozwoju kraju do 2020 r., które również opierają się na założeniu wyjścia z gospodarczej izolacji. Wiele wskazuje na to, że także Korpus Strażników Islamskiej Rewolucji uznaje potrzebę poprawy sytuacji ekonomicznej i stabilizacji wewnętrznej. Wprawdzie biorąc pod uwagę żywotne interesy szyickiego kleru i cele Rowhaniego, mało realne są głębsze reformy polityczne w Iranie, jednak polepszenie stanu gospodarki powinno odsunąć ryzyko powtórzenia się buntów społecznych na wzór „zielonej rewolucji” z 2009 r.

Umowa nie przywraca stosunków dyplomatycznych z USA, które obok Izraela są wciąż uznawane za głównego wroga irańskiej teokracji. W najbliższych miesiącach mało realna jest też rewizja polityki regionalnej Iranu, którą formułują i realizują Strażnicy Rewolucji. W ostatniej dekadzie nie spełniły się nadzieje Zachodu na pozytywną rolę Iranu w Afganistanie i Iraku, dlatego trudno się spodziewać, by Strażnicy Rewolucji ograniczyli wsparcie udzielane milicjom szyickim w Jemenie, Iraku i Libanie, reżimowi w Syrii i palestyńskim radykałom. Paradoksalnie bowiem odprężenie w relacjach z mocarstwami przy niestabilności Bliskiego Wschodu oznacza dla Teheranu szanse na ugruntowanie i poszerzenie wpływów regionalnych. Efektem tego jest widoczny obecnie brak zaufania w tradycyjnych sojuszach USA. Z jednej strony niezbędne wydaje się uwzględnienie przez Waszyngton wielu obaw Saudyjczyków, Turków i Izraela, z drugiej zaś konieczność ich adaptacji do polityki USA i realizacji JCPOA. Pozytywna lub negatywna zmiana podejścia sojuszników USA do umowy może być także procesem rozciągniętym na miesiące, jeśli nie na lata. Z kolei scenariusz nieformalnego sojuszu saudyjsko-izraelskiego przeciwko Iranowi pozostanie nierealny przy nikłych szansach na wznowienie bliskowschodniego procesu pokojowego.

Obrona przeciwrakietowa wciąż aktualna. JCPOA wydłuża działanie embarga na dostawy nowoczesnych systemów uzbrojenia do Iranu o 5 lat, a na transfery technologii rakietowych o 8 lat. Ponieważ umowa nie dotyczy irańskiego programu balistycznego, państwo ma teraz otwartą drogę do wznowienia i intensyfikacji testów rakietowych pod pozorem cywilnego programu kosmicznego (faktycznie zawieszono w ostatnich latach). Kwestia ta będzie wymagała nie mniejszej uwagi niż wdrażanie JCPOA, gdyż uzasadnia kształt i tempo realizacji planów obrony przeciwrakietowej USA i NATO. Podejście Waszyngtonu i Sojuszu opiera się na założeniu, że Iran nadal stanowi potencjalne zagrożenie dla Europy: nie zrezygnował z ambicji rakietowych, zachowuje arsenał chemiczny i także przy JCPOA utrzyma zdolność do wznowienia wojskowego programu nuklearnego. Dostatecznie prawdopodobne wznowienie programu balistycznego Iranu również powinno zneutralizować żądania Rosji w sprawie zarzucenia przez obecną administrację i Kongres USA obowiązujących planów budowy od 2016 r. bazy przeciwrakietowej w Redzikowie.