



BIULETYN

Nr 11 (1248), 28 stycznia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Rozmowy niedokończone: scenariusze przebiegu negocjacji nuklearnych z Iranem

Marcin Andrzej Piotrowski

Ostatnia runda negocjacji nad programem jądrowym Iranu została uznana za niewielki postęp – nie przybliżyła kompromisu w sprawie skali i poziomu wzbogacania uranu. Wydłużone rozmowy nie wykluczają ani całkowitego sukcesu, ani fiaska w lipcu 2015 r., choć najlepszy byłby scenariusz zakładający osiągnięcie porozumienia ramowego wraz z przyspieszeniem prac nad kwestiami technicznymi. Dopiero ich przyjęcie pozwoli na stopniowe znoszenie sankcji UE, a dla krajów Unii Europejskiej stworzy większe możliwości w kontaktach dwustronnych z Iranem.

Trwające negocjacje Iranu z państwami P5+1 (stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ i Niemcy) mają doprowadzić do zakończenia sporu o program jądrowy tego kraju w lipcu 2015 r. (termin ten wyznaczyło kolejne porozumienie tymczasowe). O wyniku rozmów zadecyduje przede wszystkim kompromis między USA a Iranem oraz wewnętrzne uwarunkowania w obu krajach. Uregulowanie kwestii irańskiego programu nuklearnego jako problemu globalnego jest wciąż jednym z priorytetów administracji prezydenta Baracka Obamy, jednak może ono napotkać opór Republikanów, kontrolujących Kongres. Natomiast w Iranie decydujący głos ma najwyższy przywódca duchowy Ali Chamenei, którego strategiczne kalkulacje pozostają niewiadomą.

Istota sporu P5+1 z Iranem. Wbrew zobowiązaniom podjętym w Układzie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) oraz rezolucjom Rady Bezpieczeństwa ONZ, Iran przez przynajmniej dwie dekady prowadził prace nad wszystkimi elementami niezbędnymi do budowy arsenału nuklearnego: wysoko wzbogaconymi materiałami rozszczepialnymi (uranem i plutonem), odpowiednią głowicą oraz adaptacją pocisków balistycznych do jej przenoszenia. Obszerną dokumentację programu jądrowego przedstawiła w 2011 r. Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA), co spowodowało nałożenie przez ONZ, UE i USA na Iran dotkliwych sankcji. Pogłębiły one strukturalne problemy ekonomiczne Iranu i zepchnęły go w głęboki kryzys, stając się bodźcem do wznowienia negocjacji przed dwoma laty.

W listopadzie 2013 r. wynegocjowano plan wspólnych działań na rzecz zakończenia sporu (tzw. JPOA, Joint Plan of Action)¹. Przewiduje on zawieszenie lub ograniczenie wielu elementów programu nuklearnego przy uwolnieniu niewielkiej części zamrożonych sankcjami aktywów bankowych Iranu. Obowiązki warunków JPOA zostało przedłużone najpierw w lipcu, a następnie w listopadzie 2014 r. Według najnowszego harmonogramu prac tzw. ramowe porozumienie polityczne Iranu z P5+1 ma być wynegocjowane do 1 marca, natomiast kompleksowe porozumienie techniczne w załącznikach do 30 czerwca 2015 r. Z dostępnych informacji wynika, że Iran przystał już na przebudowę reaktora w Araku utrudniającą uzyskiwanie plutonu, ale w ośrodkach w Fordow i Natanzie nadal próbuje utrzymać jak najwięcej kaskad wirówek, które mogą posłużyć do dalszego wzbogacania uranu do poziomu potrzebnego do głowicy. Po stronie P5+1 dotychczasowe ustępstwa obejmują gotowość do dalszego negocjowania liczby takich wirówek, przy jednoczesnym żądaniu bardziej restrykcyjnego systemu inspekcji MAEA, który pozwalałby wykryć i uprzedzić przyspieszenie prac nad wzbogacaniem uranu. Wciąż niejasna pozostaje także kwestia długości okresu obowiązywania ostatecznego porozumienia.

¹ Szerzej o warunkach realizacji JPOA w: M.A. Piotrowski, „Szanse 50-50”? Perspektywy rozmów nuklearnych z Iranem, „Biuletyn PISM”, nr 91 (1203), 25 lipca 2014 r.

Scenariusze dalszych rozmów. W zależności od przebiegu kolejnych rund negocjacji P5+1 z Iranem w styczniu–marcu 2015 r. możliwe są trzy scenariusze. Pierwszy zakłada osiągnięcie umowy ramowej w marcu, ale zarazem niepowodzenie dalszych rozmów technicznych. Brak kompromisu w tej sprawie mógłby wynikać z faktycznego dążenia Iranu do utrzymania statusu tzw. państwa progowego, które gromadzi wzbogacony uran i z łatwością może wznowić prace nad głowicą. Pozostaje kwestią otwartą, czy przesądzałoby to już o całkowitym fiasku rozmów, czy też oznaczałoby jedynie ich kolejne wydłużenie, z szansą na jeszcze precyzyjniejsze ustalenia redukujące skalę całego programu i jego potencjalne aspekty wojskowe w przyszłości.

Drugi scenariusz to wynegocjowanie porozumienia ramowego do marca, z nadzieją na rozwiązanie kwestii technicznych do lipca 2015 r. Jest on obecnie równie prawdopodobny jak pierwszy. Byłby korzystny dla USA i pozostałych mocarstw oraz pozwalałby władzom Iranu na stopniową normalizację stosunków z Zachodem (o ile faktycznie do tego dążą). Przybliżyłby też możliwość pełnego uregulowania kwestii irańskiego programu oraz wzmocnienia globalnej roli NPT i znaczenia MAEA.

Ostatni scenariusz zakłada brak zgody co do treści porozumienia ramowego w marcu, wynikający z ewentualnej decyzji Iranu o kontynuacji programu nuklearnego na skalę przemysłową. Wydaje się on wciąż mało prawdopodobny, jednak uwarunkowania po stronie USA i Iranu mogą spowodować brak kompromisu nawet w sprawie ogólnych zasad zakończenia sporu.

Ograniczenia Iranu i USA. Aczkolwiek negocjacje toczą się w formule wielostronnej, ich wynik zależy przede wszystkim od elastyczności Iranu oraz USA. Główną niewiadomą pozostają przede wszystkim strategiczne kalkulacje i ostateczne decyzje Chameneiego. Kraj znajduje się obecnie w poważnym kryzysie gospodarczym, ale jego sytuacja wewnętrzna nie jest porównywalna z ogólnonarodową katastrofą ekonomiczną i społeczną, jaka towarzyszyła wojnie z Irakiem (1979–1989). Dlatego liczne wypowiedzi Chameneiego w sprawie przygotowań Iranu do autarkii oraz ostatnie debaty na ten temat w zdominowanym przez konserwatystów parlamencie (Medżelisie) mogą zapowiadać problemy z dalszymi ustępstwami Iranu. Z drugiej strony fakt, że najwyższy przywódca dał wcześniej zielone światło dla irańskich negocjatorów, może potwierdzać jego gotowość do dalszych ustępstw. W niedawnej debacie prezydent Iranu zagroził parlamentarzystom ratyfikacją ewentualnej umowy z ominięciem Medżelisu (poprzez ogólnonarodowe referendum), co w praktyce byłoby również niemożliwe bez wcześniejszych konsultacji Chameneiego.

Po stronie USA kluczowe w następnych miesiącach będzie nieprzyjmowanie nowych ustaw Kongresu z sankcjami ekonomicznymi, które storpedowałyby ostatnie etapy negocjacji. Problemem jest tu nie tylko kontrola Republikanów nad obiema izbami, ale także wyraźne podziały w sprawie Iranu wśród Demokratów. Mogą być one decydujące w razie przegłosowania kolejnych sankcji Kongresu w lutym br., przewidzianych w zgłoszonym projekcie tzw. ustawy Kirka–Mendezza. Niebagatelne znaczenie dla postawy kongresmanów będą miały też interesy i działania lobbystów Izraela oraz Arabii Saudyjskiej. W razie sukcesu dyplomacji P5+1 poparcie Kongresu dla Obamy będzie również konieczne do zniesienia części amerykańskich ustaw sankcjonujących Iran. Prezydent USA może więc zawiesić lub anulować wiele z własnych rozporządzeń i decyzji, a także zawetować projekty nowych ustaw, ale nie będzie mógł całkowicie zignorować ustawodawstwa, pochodzącego często jeszcze z poprzednich dekad. Nierealistyczne są przy tym irańskie żądania całkowitego anulowania wszystkich sankcji ekonomicznych przyjętych wcześniej przez kolejne administracje i Kongres USA.

Długa droga do normalizacji. Polityczne i techniczne warunki do ograniczenia programu atomowego Iranu są wciąż wyjątkowo skomplikowane. Scenariusz pozytywny jest możliwy przy kompromisach w tej sprawie, ale nawet porozumienie ramowe w marcu 2015 r. nie będzie jeszcze równoznaczne z pewnym i pełnym zakończeniem sporu. Jeśli dojdzie do takiego porozumienia z Iranem w marcu, to administracja USA będzie mogła prezentować je już jako sukces swojej dyplomacji. W takim przypadku wzrosną również szanse na powodzenie konferencji przeglądowej NPT w Nowym Jorku w kwietniu–maju 2015 r. Możliwe jest też, że nawet wstępne warunki porozumienia ramowego będą postrzegane jako niekorzystne dla Izraela i Arabii Saudyjskiej, tradycyjnych sojuszników USA w regionie. Jednak administracja USA, doprowadzając do porozumienia ramowego w marcu, miałaby także mocny argument przeciwko kolejnym sankcjom Kongresu wobec Iranu, aż do osiągnięcia ostatecznego porozumienia i wypracowania aneksów ze szczegółami technicznymi w lipcu 2015 r. Taki sukces negocjatorów byłby dopiero wstępem do ewentualnej normalizacji stosunków Zachodu z Iranem. W dłuższej perspektywie uwidocznić się mogą także sprzeczności między nimi w kwestiach obecnie drugoplanowych, takich jak program rakietowy, destabilizowanie sąsiadów, wspieranie Hezbollahu i Hamasu oraz nieprzestrzeganie praw człowieka przez władze w Teheranie.

Większość państw UE nadal odgrywa rolę drugorzędną względem Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec, wspieranych w rozmowach z Iranem przez szefową unijnej dyplomacji. Zasadnicze dla osiągnięcia porozumienia ramowego oraz porozumień technicznych pozostaną ustalenia USA z Iranem. W interesie UE jest utrzymanie zarówno jedności i solidarności z całą grupą P5+1, jak i filarów unijnych sankcji wobec Iranu do czasu uregulowań kompleksowych. Ze względu na niepewność co do trwałości takich rozwiązań poszczególne państwa Unii powinny zachować ostrożność w kontaktach dwustronnych z Iranem, co najmniej do czasu wejścia w życie ewentualnych porozumień nuklearnych. Dopiero po ich podpisaniu będzie można rozpocząć stopniowe znoszenie sankcji ekonomicznych ONZ, USA i Unii, co może potrwać nawet 2–3 lata. Będzie to wciąż istotne ograniczenie dla współpracy gospodarczej Polski z Iranem, choć zapewni obu stronom zdecydowanie lepszy klimat do kontynuacji dialogu politycznego. Również w takim pozytywnym scenariuszu wiele będzie zależało od usuwania barier prawnych i strukturalnych reform gospodarczych w samym Iranie.