

Irański program jądrowy - osiem lat od porozumienia



Analiza

07/2023

www.csm.org.pl



Juliusz Gojto

Jest urzędnikiem Służby Cywilnej i byłym dyplomatą zawodowym o wieloletnim doświadczeniu pracy na placówkach, m.in. jako Ambasador w Teheranie (2010-2017), zastępca szefa placówki w Pretorii (2000-2006) i analityk Sekcji Interesów USA w Bagdadzie (1996-2000) oraz w centrali MSZ jako wicedyrektor departamentu Bliskiego Wschodu i Afryki, szef grupy zadaniowej ds. Iraku i naczelnik wydziału analityki.

W lipcu 2023 roku minęło osiem lat od podpisania Wspólnego Kompleksowego Planu Działań (JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Actions) w sprawie ograniczenia irańskiego programu jądrowego. Wysiłek włożony w jego wynegocjowanie był ogromny. Jego podpisanie było zwieńczeniem żmudnych, dwunastoletnich zabiegów przede wszystkim europejskiej dyplomacji. Chociaż po zmianach na szczytach władzy, zarówno w Teheranie jak i w Waszyngtonie, obie kluczowe dla porozumienia strony dostrzegają konieczność wznowienia rozmów, to każda z nich zdaje sobie sprawę, że powrót do *status quo ante* jest niemożliwy.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

JCPOA, określany w momencie jego podpisywania historycznym i bezprecedensowym, przetrwał niecałe trzy lata. Choć Iran skrupulatnie przestrzegał jego warunków, układ został spektakularnie zarzucony przez USA w maju 2018 roku. Równy rok później Teheran uznał, że nie jest już związany jego postanowieniami.

Decyzja prezydenta Donalda Trumpa przeddefiniowała warunki, na jakich można się ponownie układać. Z upływem czasu zmieniła się też sytuacja na świecie, w tym pozycja poszczególnych mocarstw. Włączenie do rozmów również Niemiec, obok Francji i Wielkiej Brytanii oraz pozostałej trójki stałych członków Rady Bezpieczeństwa NZ, akcentowało zaangażowanie Unii Europejskiej i współdzielenie odpowiedzialności za końcowy wynik. Było elementem budowy zaufania stron, a Unia Europejska wzięła na siebie rolę żyranta powodzenia rozmów. Dziś ewentualne zaangażowanie Europy w kształtowanie porozumienia z wielu powodów pozostaje nieoczywiste.

Geneza irańskiego programu jądrowego

Z perspektywy dzisiejszych animozji początki irańskiego programu jądrowego są pod wieloma względami zaskakujące. Choć łączne zasoby gazu ziemnego i ropy naftowej dają Iranowi drugie miejsce na świecie pod względem zasobów energetycznych, to mimo to, w połowie XX wieku, ówczesny monarcha Iranu, szach Reza Pahlawi, podjął decyzję uruchomienia programu energetyki jądrowej. Zamysłem pierwszoplanowym była skokowa modernizacja kraju, zminimalizowanie jego gospodarczej zależności od kopalin i nadanie mu statusu regionalnego mocarstwa.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Iran nie dysponował ani bazą technologiczną ani naukową, by plany szacha wdrożyć w życie. W sukurs ambicjom irańskiemu władcy przyszły ówczesne geopolityczne realia. Z racji swojego położenia i politycznej orientacji władz Iran był postrzegany przez Waszyngton jako kluczowy sojusznik w regionie, stanowiący o równowadze dla wpływów Związku Radzieckiego. Przekazanie technologii jądrowych wiązałoby Teheran jako sojusznika i zapewniałoby wzmocnienie interesów amerykańskich w regionie..

Na mocy amerykańskiego programu „Atom dla Pokoju” Teheran i Waszyngton podpisały w 1957 roku porozumienie o współpracy w zakresie cywilnego wykorzystania energii jądrowej. Dziesięć lat później, w 1967 roku, USA dostarczyły Iranowi reaktor badawczy o mocy 5 megawat, ¹ a Waszyngton stał się akuszerem irańskiego programu nuklearnego. Ciekawostką pozostaje, że wraz z reaktorem Amerykanie dostarczyli paliwo w postaci uranu wzbogaconego do 93%², tj. do poziomu uznawanego za nadający się do militarnego wykorzystania,³ a konwersję teherańskiego reaktora na zasilanie paliwem poniżej 20% dokonano w 1993 roku przy współudziale specjalistów argentyńskich.

¹ Crist, David. *The Twilight War: The Secret History of America's Thirty-Year Conflict with Iran*, Penguin Books (2013), s. 29.

² IAEA Report, GOV/2012/48, para. 10.

³ Rudy uranu w stanie nieprzetworzonym zawierają przeciętnie nie więcej niż 0,7% izotopu ²³⁵U, który wykorzystywany jest w reakcji rozszczepiania, w stosunku do najstabilniejszego izotopu uranu – ²³⁸U. Uran wzbogacony do 5% zawartości ²³⁵U znajduje zastosowanie w elektrowniach jądrowych. Uran wzbogacony do 20% może być używany w reaktorach badawczych lub w celach medycznych. Wysoko wzbogacony uran, zawierający około 90%, jest wykorzystywany do konstrukcji broni jądrowej.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Koleje programu atomowego po 1979 roku

Zwycięstwo rewolucji było tyleż nieprzewidziane dla zachodnich polityków i dyplomatów, co niejednoznaczne w jej pierwszych dniach był kurs nowych władz. Nowy przywódca Iranu, Ajatollah Chomeini, odwoływał się przede wszystkim do silnie zakorzenionego w irańskim światopoglądzie poczucia sprawiedliwości, początkowo bez wyraźnych akcentów antyzachodnich. Z jego dotychczasowych jego wypowiedzi odczytać można było wręcz uznanie dla wartości przyświecających amerykańskiemu społeczeństwu.⁴ Co więcej, nawet wśród jego stronników nie brakowało entuzjastów amerykańskiego systemu wartości.⁵

Resentyment wobec USA pojawiał się stopniowo pod wpływem doniesień o amerykańskim wsparciu dla obalonego szacha i rósł wraz z przekonaniem o próbach ingerowania w wewnętrzne sprawy Iranu. Punktem przełomowym było zajęcie ambasady amerykańskiej przez zrewoltowanych studentów i uwięzienie jej pracowników na terenie placówki. W odwecie Stany Zjednoczone wprowadziły sankcje gospodarcze. Nieudana próba odbicia zakładników zniweczyła zarówno szanse ponownego wyboru na prezydenta urzędującego Jimmy Cartera jak i zaważyła o charakterze relacji USA z republiką irańską na kolejne dekady. Zerwanie stosunków dyplomatycznych między obu krajami oznaczało również pełne wstrzymanie współpracy w kwestiach jądrowych.

⁴ Solomon, Jay. *The Iran Wars: Spy Games, Bank Battles, and the Secret Deals That Reshaped the Middle East*. Random House (2016), s.36.

⁵ Kinzer, Stephen. *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror*. John Wiley & Sons (2003), s.230.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Chociaż Iran nie wypowiedział podpisanego w 1970 roku Traktatu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (NPT; Non-Proliferation Treaty), to coraz wyrazistsza retoryka antyzachodnia i antyamerykańska budziła obawy co do celów irańskiego programu jądrowego. Z kolei nieufność Teheranu wobec USA pogłębiały kolejne sankcje gospodarcze oraz uznanie Iranu przez amerykański Departament Stanu w 1984 roku za kraj sponsorujący terroryzm.

Nowe problemy i nowe otwarcie

Przez ponad dwie dekady od rewolucji, mimo istniejących obaw, nic nie wskazywało by Iran prowadził badania nad technologiami wykorzystania materiałów rozszczepialnych w celach militarnych. Amerykańskie służby wywiadowcze zakładały, irański program jądrowy nie został zastopowany, choć tempo badań po 1979 roku uległo zdecydowanie spowolnieniu. Sensacją była zatem informacja o istnieniu tajnych ośrodków badań nad atomem w miejscowościach Arak i Natanz, przekazana mediom w sierpniu 2002 roku przez Narodowy Kongres Oporu – polityczną przybudówkę opozycyjnej wobec republiki islamskiej organizacji szerzej znanej jako Mudżahedini Ludowi (MEK, za perską nazwą *Mujahedeen-e Khalq*).⁶

⁶ Mudżahedini Ludowi powstał w 1965 roku, jako lewicujące ugrupowanie antymonarchistyczne. Ich inspiracją były koncepcje Che Guevary, Mao Tse-Tunga, elementy marksizmu i szybkie ideały sprawiedliwości społecznej. Zaangażowani w rewolucję 1979 uznali powstanie republiki islamską za sprzeczną z ich ideami i wszczęli kampanię terroru wobec nowej władzy. Uznani za organizację terrorystyczną salwowali się ucieczką wraz z całymi rodzinami do sąsiedniego Iraku. W czasie irackiej inwazji na Iran wzięli udział w działaniach wojennych po stronie Saddama Husseina, czym zyskali niemal powszechną w Iranie opinię zdrajców.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Rewelacje MEK zostały niebawem potwierdzone przez zachodnie agencje wywiadowcze. W przechwyconym w 2003 roku laptopie należącym do członka tzw. sieci Abdul Qadeer Khana, uznawanego za ojca pakistańskiej bomby atomowej, odnaleziono dowody przekazywania informacji dotyczących technologii jądrowych Korei Północnej i Iranowi. W przypadku Iranu ustalono, że plany budowy wirówek znalazły się w jego posiadaniu już w 1987 roku. Pod naciskiem MAEA Iran przyznał też, że w 1991 roku otrzymał znaczne ilości materiałów rozszczepialnych, nie ujawniając jednak kraju dostawcy.

Kolejne lata były naznaczone próbami wymuszenia na Iranie poddania programu jądrowego kontroli MEAE, unikami ze strony Teheranu i kolejnymi rewelacjami na temat ukrywanych działań. W reakcji na tajny program nuklearny Iranu, USA, ONZ i Unia Europejska nałożyły na Iran szereg sankcji. Zostały wymierzone przede wszystkim w sektor bankowy, energetyczny oraz handel. Jako przeciwwagę dla sankcyjnych ograniczeń Unia Europejska zaproponowała w 2006 roku podjęcie rozmów w nowym formacie, gdzie Europa stawała się również ich stroną. Negocjacje miałyby prowadzić grupa państw P5+1 z jednej strony, tj. Chiny, Francja, Rosja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Niemcy oraz Iran z drugiej.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Przełom

Przez kolejne lata rozmowy między Iranem a P5+1 nie przynosiły wymiernych rezultatów. Pierwszym zwiastunem zmian było przyjęcie w 2013 roku przez Niemcy, Wielką Brytanię, Francję, Chiny, Rosję i Stany Zjednoczone (w formacie tzw. E3+3, gdzie odnośnikiem nie był status mocarstw w Radzie Bezpieczeństwa NZ, a unijne członkostwo europejskiej trójki) z Iranem tzw. Wspólnego Kompleksowego Planu Działań (JCPOA). Został on podpisany 14 lipca 2015 roku, a wszedł życie 16 stycznia 2016 roku.

Na mocy porozumienia Teheran zobowiązał się do prowadzenia wyłącznie prac o charakterze cywilnym, odstąpił od produkcji wysoko wzbogaconego uranu i zarzucił wytwarzanie plutonu. Reaktor w Arak został bezpowrotnie zmodyfikowany tak, by uniemożliwić jego produkcję. Porozumienie ograniczało liczbę i rodzaje wirówek w dyspozycji Iranu, ustalało poziom wzbogacania uranu do najwyżej 3,67% oraz wielkość jego zapasów do 300 kg. Wszelkie ilości ponad ten limit miały być wywiezione z kraju. Wirówki nowego typu IR-8 w zakładzie w Natanz mogły być instalowane nie wcześniej niż po 10 latach od rozpoczęcia realizacji JCPOA. Ponadto Iran wdrożył dodatkowy protokół umożliwiający inspektorom MAEA swobodny dostęp do istniejących instalacji nuklearnych oraz innych potencjalnie niezadeklarowanych miejsc.

Ze swojej strony UE, ONZ i USA zobowiązały się do zniesienia sankcji nałożonych na Iran w związku z jego programem nuklearnym. W sile pozostawała nadal część amerykańskich sankcji wprowadzonych w życie w reakcji na wzięcie zakładników w 1979 roku, następnie w związku z irańskim programem raketowym, wspieraniem terroryzmu i naruszeniem praw człowieka. Z

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

punktu widzenia Teheranu najistotniejszym osiągnięciem było odstąpienie przez administrację prezydenta Baracka Obamy od tzw. sankcji wtórnych w sektorze naftowym. Pozwoliło to Iranowi zwiększyć eksport ropy niemal do poziomu sprzed wprowadzenia sankcji. USA i część państw UE również odblokowało zamrożone irańskie aktywa o wartości około 100 miliardów dolarów.

Strony porozumienia ustaliły też, że po pięciu latach od jego wejścia w życie zostanie zniesione istniejące ONZ embargo na transfer konwencjonalnej broni i rakiet balistycznych do Iranu, jeśli MAEA potwierdzi, że irański program jądrowy ma charakter wyłącznie cywilny. JCPOA miał wygasnąć po 15 latach od jego podpisania, tj. w 2030 roku. Wraz z oczywistym do tego czasu odejściem z czynnej polityki większości irańskich decydentów i współtwórców republiki islamskiej oznaczało to skuteczne wykluczenie widma nuklearnych zbrojeń Iranu na lata.

Odejście USA od postanowień JCPOA

Początkowo porozumienie działało bez zarzutu, a obie jego strony realizowały przyjęte zobowiązania. Do zwrotu doszło w maju 2018 roku. Nowo wybrany prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump ogłosił „wycofanie USA z porozumienia”, a uzasadnieniem były niewystarczające

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Jego zdaniem restrykcje wobec Iranu. Trump zapowiedział rozpoczęcie dyplomatycznej i gospodarczej kampanii "maksymalnego nacisku" przeciwko Teheranowi, w tym przywrócenie amerykańskich sankcji. Pozostali uczestnicy porozumienia odnieśli się do decyzji Trumpa z dezaprobatą, zwłaszcza, że Teheran przestrzegał postanowień JCPOA, co dwukrotnie potwierdzili sami Amerykanie.

Jeszcze do maja 2019 roku Iran nadal wypełniał zobowiązania wynikające z JCPOA, licząc na zrekompensowanie strat wynikających z sankcji amerykańskich poprzez handel z pozostałymi stronami porozumienia. Nadzieje te okazały się jednak płonne, mimo, że europejska trójka grupy P5+1 powołała nawet specjalny mechanizm, tzw. INSTEX (Instrument In Support of Trade Exchanges), pozwalający chronić przed skutkami amerykańskich sankcji firmy unijne handlujące z Iranem. W maju 2019 roku Teheran przyjął strategię „maksymalnego oporu”, uznając że nie musi honorować wszystkich wymogów porozumienia, nadal jednak nie przekraczając ustalonych w porozumieniu progów wzbogacenia uranu.

W styczniu 2020 roku Iran zapowiedział dalsze odejście od postanowień JCPOA w reakcji na śmierć gen. Qasema Soleimaniego, który zginął w ataku amerykańskiego drona na lotnisku w Bagdadzie. Kolejny zamach w listopadzie 2020 roku na irańskiego naukowca jądrowego, przypisywany izraelskim służbom wywiadowczym, doprowadził do przyjęcia uchwały parlamentu dopuszczającej wzbogacanie uranu powyżej 20%, instalację nowych wirówek i wycofanie zgody na przewidziane porozumieniem kontrole inspektorów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. W praktyce oznaczało to ostateczny paraliż postanowień JCPOA.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Gra o sumie zerowej

Nieemożliwe jest zdiagnozowanie przyczyn fiaska JCPOA bez zgłębienia motywów stron, jak też zrozumienie dlaczego dwóch najważniejszych protagonistów podejmuje jednak kolejne próby określenia umowy na nowo.

Stosunkowo najbardziej oczywiste były intencje dwóch mocarstw grupy P5+1 – Rosji i Chin. Poza czynnikami, które dla wszystkich mocarstw pozostają w przypadku Iranu identyczne, a zatem jego znaczeniem w regionie, interesami gospodarczymi i podkreślaną troską o bezpieczeństwo regionalne, wspólnym mianownikiem było wzmacnianie ciężaru własnej mocarstwowości w opozycji do USA i UE. Pozycja tych dwóch mocarstw w ciągu ostatnich lat zmieniła się akurat najbardziej, również w kontekście irańskim.

Bardziej wielowymiarowe były priorytety państw UE. Z koszmaru dwóch światowych wojen Europejczycy wynieśli przeświadczenie, że pokój jest dobrem kruchym, stąd też wyrosło przekonanie o potrzebie powstawania unii narodów. W kontekście irańskim utrzymanie twardych zasad traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej było więc pierwszoplanowe. Dobitnie ujął to prezydent Macron w kwietniu 2018 roku podczas wizyty w Waszyngtonie, jeszcze przed decyzją o porzuceniu JCPOA przez Trumpa: „Iran nie może mieć broni jądrowej. Nie teraz. Nie za pięć lat. I nie za dziesięć. Nigdy.”⁷

⁷ <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/04/25/speech-by-the-president-of-the-republic-emmanuel-macron-at-the-congress-of-the-united-states-of-america>; dostęp 15.07.2023.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Innym motywem, przyziemnym lecz istotnym, były interesy gospodarcze. Amerykańsko – irańska wymiana handlowa w 2017 roku wyniosła nieco ponad 200 milionów USD, podczas gdy w tym samym czasie wartość handlu Unii Europejskiej z Iranem osiągnęła poziom 25 miliardów USD, czyli 125 razy więcej (*sic!*).⁸ Utrzymanie dobrych relacji z Iranem miało zatem bardzo wymierną dla Europy wartość.

Ponadto dla Europejczyków utrzymanie europejskiej politycznej jedności pozostawało istotną wartością. Celował w tym zwłaszcza Paryż, dla którego priorytet ten był wręcz nadrzędny w porównaniu do relacji transatlantyckich.⁹ Iran widziany z perspektywy Europy pozostaje niemal jej sąsiadem w kontekście tak geografii, jak i historii. Przy tym wciąż niezmiennie Europa potrzebuje wsparcia ze strony USA, z racji wspólnych interesów w skali globalnej globalne, ale też amerykańskich sankcji bijących w przedsięwzięcia firm europejskich. Porozumienie z Iranem było zatem w UE postrzegane jako istotne osiągnięcie polityki europejskiej, sukces zarządzania kryzysowego w ramach wspólnej polityki zagranicznej, przy którym politykę USA wobec Teheranu wyróżniał przede wszystkim jej partykularyzm.

Specyfikę amerykańskiego podejścia wobec Iranu następująco ujął jeden z francuskich wysokich urzędników: „Prawda jest taka, że dla administracji Trumpa to nie umowa [JCPOA] stanowi problem. Problemem jest sama Islamska Republika Iranu. Mamy rok 2018, ale USA tkwią nadal w

⁸ <https://www.statista.com/chart/13783/iran-deal-the-eu-has-the-most-to-lose/>; dostęp 14.07.2023.

⁹ <https://www.armscontrol.org/act/2016-07/interviews/french-view-iran-deal-interview-ambassador-g%C3%A9rard-araud>; dostęp 14.07.2023.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

roku 1979.”¹⁰ Jeśli prześledzić decyzje Waszyngtonu wprowadzające przez cztery dekady kolejne sankcje oraz politykę amerykańską od rewolucji islamskiej począwszy, to trudno trafniej zdiagnozować przyczynę amerykańskiego antagonizmu wobec Iranu, jak właśnie traumę 1979 roku, z historią zajęcia amerykańskiej ambasady w Teheranie, wzięcia zakładników i blamażem związanym z próbą ich odbicia. Przez kolejne lata Stany Zjednoczone uznawały strategię „powstrzymywania i ograniczania” jako główny lub wręcz jedyny sposób prowadzenia polityki wobec Iranu. Na tym tle pragmatyczne zaangażowanie administracji Obamy w poszukiwanie rozwiązań dla problemów nierozstrzygniętych, zamiast ich odsuwania i „powstrzymywania”, było odejściem od utrwalonego schematu i zaowocowało podpisaniem JCPOA. „Odstępstwo” to było krótkotrwałe i zostało przez kolejnego prezydenta szybko „skorygowane”.

Również w przypadku Iranu warto zgłębić podskórne emocje, jakie mają wpływ na decyzje polityczne. Irańskie postrzeganie własnego otoczenia i polityki światowej dobrze oddaje jedno z haseł rewolucji 1979 roku: „ani Wschód, ani Zachód, a jedynie Republika Islamska”. Mimo upływu lat i zmiany zimnowojennego układu sił stanowiącego o ówczesnej istocie Zachodu i Wschodu, dewiza ta pozostaje nadal żywym odbiciem irańskiego myślenia o własnej historii. Stany Zjednoczone z irańskiej perspektywy są synonimem zachodniej obłudy i arogancji. Nie było tak jednak zawsze. Przez lata Ameryka, w przeciwieństwie do rozgrywającego słabość Iranu „perfidnego Albionu”, cieszyła się sporym szacunkiem jako kraj wolnościowych ideałów. Dobrze wspominało

¹⁰ <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/185-how-europe-can-save-iran-nuclear-deal>; dostęp 12.07.2023.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

zaangażowanie amerykańskich społeczników i misjonarzy w rozwój irańskiego szkolnictwa, pomoc charytatywną i medyczną. O zmianie percepcji zaważył coraz ściślejszy sojusz Waszyngtonu z Londynem, czego spektakularnym zwieńczeniem było obalenie demokratycznego gabinetu premiera Mossadeqa w 1953. Zamach utorował drogę autorytarnemu stylowi rządów szacha.

Paradoksalnie, zarówno zwolennicy jak i przeciwnicy rewolucji, mają do dziś Ameryce za złe jej zaangażowanie w irańską politykę wewnętrzną. Pierwsi oskarżają Waszyngton o ingerowanie w sprawy Iranu i wspieranie szacha-autokraty, a drudzy zarzucają zdradę liberalnych wartości, które szach miał ich zdaniem reprezentować i odmowę udzielenia mu pomocy wobec rewolty.¹¹

Zerwanie postanowień JCPOA przez USA w irańskiej percepcji było potwierdzeniem stereotypów dwulicowości i tupetu. Wobec braku mechanizmu „wyjścia z umowy”, jak określał swój ruch Trump, Teheran uznawał za właściwsze mówienie o jej złamaniu. Uzasadnienia przy tym wysuwane przez Waszyngton – konieczność ograniczenia irańskich wpływów w regionie i restrykcje wobec irańskiego programu raketowego – nie brzmiały wiarygodnie, ponieważ nie dotyczyły przedmiotu umowy, tj. ściśle programu jądrowego.

Z drugiej strony trudno odmówić obu stronom, choć Irańczykom w szczególności, pragmatyzmu postępowania. W 2013 roku Iran niemal z dnia na dzień, po objęciu urzędu przez prezydenta Rouhaniego, zmienił swoje podejście do negocjacji. Natychmiast wymieniono dotychczasowy zespół negocjatorów, a ośrodek decyzji w kwestiach negocjacyjnych przeniesiono z Irańskiej Agencji

¹¹ <https://www.newsweek.com/why-jimmy-carter-owes-iranian-people-apology-opinion-1813190> ; dostęp 19.07.2023.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Energii Atomowej do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W stosunkowo krótkim czasie wynegocjowano podstawy porozumienia i ostatecznie doszło do jego podpisania.

Poza wszystkimi wymienionymi już korzystnymi okolicznościami, bez wątpienia zmiany w podejściu po stronie irańskiej wynikały również z chłodnej kalkulacji. Według szacunków ekspertów Carnegie Endowment for International Peace wydatki poniesione na sam program (badania, budowa, rozruch, działanie) oraz stracone z powodu sankcji dochody ze sprzedaży surowców i wycofanych inwestycji do 2015 roku kosztowały Iran ok. 500 miliardów USD.¹² Program jądrowy jest zatem gigantycznym obciążeniem dla irańskiej gospodarki.

Sama gospodarka Iranu nie jest wolnorynkowa, wiele jej procesów jest kontrolowanych przez państwo i przez nie zarządzanych, co wynika z przesłanek ideologicznych. Oznacza to, że jej wydajność niemal z definicji jest mierna, a wraz z obciążeniem wydatkami na program jądrowy oraz skutkami sankcji gospodarczych jest ona wysoce nieefektywna i w dłuższej perspektywie jej stan będzie jedynie się pogarszał.

Irańska gospodarka na początku XXI wieku nie była w stanie skutecznie mierzyć się z rosnącymi niedoborami, bezrobociem, inflacją i postępującą pauperyzacją społeczeństwa. Irańska klasa pol

¹² <https://carnegieendowment.org/2013/04/02/iran-s-nuclear-odyssey-costs-and-risks/fvui> ; dostęp 15.07.2023.
<https://gulfif.org/irans-nuclear-program-might-not-be-worth-the-cost/> ; dostęp 15.07.2023.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

tyczna, wbrew stereotypowi o istnieniu monolitycznego reżimu, nie reprezentuje jednolitego światopoglądu i nie wyznaje identycznych koncepcji zarządzania państwem. Z drugiej strony ręczne sterowanie gospodarką, nawet w obliczu bliskiej zapaści, jest ostatnią rzeczą, której autokratyczna władza chciałaby się pozbyć, zwłaszcza jeśli stoją za tym ideologiczne paradygmaty, których wyższość udowodniano przez cztery dekady.

Wielką zasługą prezydenta Rouhaniego zatem, jak należy domniemywać, było przekonanie Najwyższego Przywódcy – głównego strażnika ideałów rewolucji i rozjemcy sporów wewnętrznych, że zawieszenie programu jądrowego w zamian za zniesienie choćby części sankcji, choć bolesne dla prestiżu, jest najprostszym i najskuteczniejszym sposobem na chwycenie głębszego oddechu. Alternatywą jest gospodarczy zjazd po równi pochyłej i rozpad republiki islamskiej. Iran tym samym podjął grę, która w polityce zagranicznej miała wyjść poza sumę zerową, choć nadal taką pozostawała w polityce wewnętrznej.

Wnioski dla Europy

Rola, jaką Unia Europejska odegrała w przygotowaniu, wynegocjowaniu i wdrożeniu JCPOA nie podlega wątpliwości. Była pierwszym partnerem dla Teheranu, następnie koordynatorem

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Wstępnych ustaleń i moderatorem spotkań. Odegrała szczególną rolę jako pośrednik między USA a Iranem, które od czterech dekad nie mają pełnych stosunków dyplomatycznych. Unijni politycy mieli zatem słuszne powody do satysfakcji.¹³

Czas jednak się nie zatrzymał. Dzięki mediacji Pekinu Iran wzmocnił swoją podmiotowość na Bliskim Wschodzie, a rosyjska inwazja na Ukrainę pozwala mu rozgrywać domniemanie o bliskiej współpracy z Kremlen, również poza kontekstem wyłącznie tej wojny. Rośnie znaczenie Chin na Bliskim Wschodzie, a przy rosnącej asertywności Rijadu staje się wyzwaniem dla dotychczasowych wpływów Ameryki. Wśród wielu czynników dzieje się tak również z powodu silniejszego zaangażowania Waszyngtonu w sprawy europejskich sojuszników. Unia, nie taka sama po Brexicie i w obliczu groźnej dla niej samej wojny w jej bezpośrednim sąsiedztwie, zdaje się nie mieć sił, by raz jeszcze odegrać rolę silnego gracza w nowym rozkładzie sił.

¹³ „Format E-3/EU+3 był szczególnie skuteczny. Uważamy, że Unia Europejska, zwłaszcza dzięki Wysokiemu Przedstawicielowi, odegrała kluczową rolę pośrednika [*facilitator*]. Przez cały proces [negocjacji] UE była pośrednikiem, moderatorem, a w końcowych etapach - autorem tekstu Wspólnego Kompleksowego Planu Działania i jego załączników. Trudno sobie wyobrazić kogokolwiek innego, kto byłby w stanie temu podołać. Kluczowym elementem sukcesu było utrzymanie jedności grupy i wspólne dążenie do celu. Zasługą wszystkich uczestników było pełne zaangażowanie w osiągnięcie umowy korzystnej dla wszystkich. To, że przekroczone zostały kilkakrotnie terminy, które negocjatorzy sami sobie narzucali, świadczy o jedności poglądu, że lepsza jest umowa dopracowana w detalach niż inna, szybko zawarta.” - Fragment wystąpienia szefowej europejskiej dyplomacji Federichi Mogherini na forum Rady Bezpieczeństwa NZ 20.07.2015.

http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7488.pdf ; dostęp 10.07.2023.

IRAŃSKI PROGRAM JĄDROWY - OSIEM LAT OD POROZUMIENIA

| Juliusz Gojto

Mimo wszystko unijna dyplomacja stara się dotrzymać kroku obu stronom,¹⁴ tempo jednak wydaje się szybsze, niż jej reakcje. Złym prognostykiem jest niższy szczebel unijnego przedstawiciela - jest nim negocjator pierwotnego JCPOA, Enrique Mora – wobec rangi rozmówców w Omanie – wiceministra SZ Iranu Ali Baggheri Kani i odpowiadającego mu rangą Brett McGurk (Deputy Assistant to the President; poziom podsekretarza stanu). Nie najlepszy jest również brak dwutorowości rozmów po stronie UE, co miało miejsce przy negocjowaniu JCPOA, tj. roboczych i nie zawsze sformalizowanych spotkań negocjatorów (NB również w Omanie) i rozmów na wyższym szczeblu – wówczas szefów dyplomacji.

Gotowość do pominięcia europejskiego pośrednictwa przez Teheran i Waszyngton ma swoje wytłumaczenie w przeszłości. Tuż po zerwaniu JCPOA przez Donalda Trumpa europejska trójka negocjatorów ogłosiła utworzenie finansowego mechanizmu INSTEX, który miał wesprzeć unijne firmy w handlu z Iranem.¹⁵ Decyzja nie spotkała się ze zrozumieniem Amerykanów, za czym poszły zawołane ostrzeżenia korzystania z tej możliwości.¹⁶ Ostatecznie INSTEX wykorzystano tylko jeden raz, przekazując Iranowi dostawę lekarstw z Niemiec, po czym został on rozwiązany.¹⁷ Dla Iranu był to wyraz bezsilności Europy wobec dyktatu USA. Irański MSZ wręcz orzekł, że kraje europejskiej nie wywiązują się ze swoich zobowiązań.¹⁸

¹⁴ <https://www.thenationalnews.com/world/2023/06/21/brussels-keeps-diplomatic-channels-open-with-iran-in-doha-meeting/>; dostęp 20.07.2023

¹⁵ <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eus-instex-mechanism-facilitates-first-transaction-with-pandemic-hit-iran/>; dostęp 21.07.2023.

¹⁶ <https://iranfocus.com/nuclear/33512-us-warns-europe-against-instex/>; dostęp 21.07.2023.

¹⁷ <https://apnews.com/article/europe-iran-trade-system-nuclear-deal-e250566e291e5aa4a70515c5414ac510>; dostęp 21.07.2023.

¹⁸ <https://en.mfa.ir/portal/newsview/713680/Iranian-Foreign-Ministry-Spokesman-reacts-to-European-decision-to-liquidate-INSTEX>; dostęp 21.07.2023.

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych, ul. Ogrody 24, 03-994 Warszawa, t: +48 608 593 632
www.twitter.com/CIR_CSM www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH