



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 34 (502) • 1 sierpnia 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Stanowisko Iranu wobec programu atomowego – wpływ sankcji i działań dyplomatycznych

Piotr Krawczyk

Problemy z gospodarką oraz coraz bardziej skomplikowana sytuacja Iranu w regionie i na arenie międzynarodowej jak dotąd nie stanowiły dla irańskich władz wystarczającego powodu do rezygnacji ze wzbogacania uranu. Kształtujący się na niekorzyść tego kraju układ sił będzie jednak utrudniał irańskim przywódcom skuteczne prowadzenie polityki umożliwiającej kontynuację programu atomowego. Jednakże ze względu na oczekiwanie na wyniki wyborów prezydenckich w USA w listopadzie 2008 r. i w Iranie w czerwcu 2009 r. istnieje niewielkie prawdopodobieństwo przełomu w kwestii irańskiej w następnych kilkunastu miesiącach.

Kryzys wokół irańskiego programu jądrowego trwa od sześciu lat. Przywódcy irańscy byli do tej pory przekonani o sprzyjającej im sytuacji międzynarodowej i nie przejawiali skłonności do ograniczenia programu atomowego, nawet w obliczu presji politycznej i groźby użycia siły.

Z powodu wstrzemięźliwości USA wobec poważniejszego zaangażowania się w negocjacje dotyczące programu atomowego Iranu, jak dotąd nieefektywne okazały się też wysiłki dyplomatyczne. Jednakże w ostatnim czasie zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania polityczne zaczęły się zmieniać na niekorzyść Iranu.

Wpływ sankcji. Sytuacja gospodarcza Iranu, pomimo stale wzrastających dochodów z eksportu ropy, jest coraz trudniejsza. Spowodowane jest to nieefektywną, populistyczną polityką ekonomiczną rządu Mahmuda Ahmadineżada oraz sankcjami międzynarodowymi. Bezpośrednio nie wyrządzają one irańskiej gospodarce wielkich szkód, ale sprawiły, że wokół Iranu powstała bardzo zła atmosfera, co poważnie ograniczyło międzynarodowe inwestycje, także w strategiczny dla Iranu sektor energetyczny. Przykładem może być ogłoszenie przez firmę Total wycofania się z Iranu (10 lipca br.) oraz decyzja UE o zablokowaniu europejskich aktywów największego irańskiego banku – Bank-e Melli (24 czerwca br.).

W ostatnich trzech latach coraz większe środki z rezerwy walutowej, zasilanej wzrastającymi dochodami z eksportu surowców energetycznych, przeznaczane są na dotacje i subsydia dla nieefektywnego irańskiego przemysłu i dla ludności. Powoduje to znaczny wzrost cen, choć oficjalne wskaźniki inflacji utrzymują się na kilkunastoprocentowym poziomie. Szczególnie dużo pieniędzy wydawanych jest na dotowanie cen benzyny, którą Iran importuje, ponieważ nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić popytu wewnętrznego. Związane z tym koszty skłoniły rząd do rozpoczęcia racjonowania dotowanych produktów ropopochodnych. Wzrastający wewnętrzny popyt na energię doprowadził też latem zeszłego roku do przerw w dostawach energii elektrycznej, a zimą pojawiły się problemy z dostawami gazu, co spowodowało m.in. wstrzymanie eksportu tego surowca do Turcji.

Wieloletnie restrykcje ze strony USA oraz nakładane w ostatnich dwóch latach sankcje ONZ, UE oraz poszczególnych krajów europejskich doprowadziły do znacznego spadku inwestycji zagranicznych w Iranie. Ocenia się, że w porównaniu z 2007 r. zagraniczne inwestycje w Iranie będą w 2008 r. o połowę mniejsze. Uderza to zarówno w sektor energetyczny, jak i próby reformowania etatystycznej, nieefektywnej irańskiej gospodarki. Bez inwestycji zagranicznych niemożliwe będzie rozpoczęcie szerszej eksploatacji irańskich złóż gazu (drugie co do wielkości rezerwy na świecie), co może

spowodować całkowite zaniechanie przez Iran eksportu tego surowca, braki w dostawach energii elektrycznej dla ludności i przemysłu oraz ograniczenie wydobycia ropy (gaz służy do wytwarzania ciśnienia przy jej wydobyciu).

Bez kapitału zagranicznego niemożliwe będzie też zreformowanie irańskiej gospodarki. W Iranie brak jest znaczących prywatnych inwestorów, którzy mogliby brać udział w procesie prywatyzacji. Obecnie na giełdzie w Teheranie zaledwie 3% kapitału jest pochodzenia zagranicznego, a prywatyzacja odbywa się głównie poprzez wzajemne wykupywanie akcji przez przedsiębiorstwa państwowe. Bez kapitału zagranicznego i nowych technologii nie będzie możliwe unowocześnienie irańskiego przemysłu i ograniczenie pogłębiającego się uzależnienia ekonomicznego Iranu od niestabilnych dochodów z surowców energetycznych.

Postępująca izolacja. Sytuacja międzynarodowa, różnice interesów pomiędzy głównymi graczami światowej polityki oraz uwarunkowania regionalne pozwalały Iranowi przez długi czas sprawnie minimalizować negatywne następstwa kryzysu w kwestii programu atomowego. Zaangażowanie USA w wojnę w Iraku oraz obecność amerykańskich wojsk w Afganistanie ograniczały możliwości wywierania presji na Iran, który po upadku Talibów i Saddama Husajna nawiązał dobre stosunki zarówno z Afganistanem, jak i Irakiem. Jednakże wraz z poprawą sytuacji w Iraku i na skutek pogorszenia stosunków pomiędzy Iranem a Irakiem i Afganistanem, sytuacja w regionie nie pozwala już Iranowi na prowadzenie równej swobodnej polityki zagranicznej. Również poprawa relacji transatlantyckich działa na niekorzyść Iranu. Od czasu powstania podziałów pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a niektórymi krajami UE w sprawie ataku na Irak w 2003 r., Iran mógł wykorzystywać różnice pomiędzy USA a sojusznikami z Europy. Wraz ze zmianą rządów w RFN i Francji możliwości w tym zakresie znacznie się zmniejszyły. Elementem osłabiającym pozycję przetargową Iranu w kwestii atomowej stała się też zgoda Rosji i Chin na przyjęcie trzech rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nakładających sankcje na Iran. Choć Rosja i Chiny nie są zwolennikami twardej polityki wobec Iranu, to jednak ich zgoda na ograniczone sankcje stała się ważnym elementem działań USA i UE.

Dla Iranu poważnym problemem jest też narastająca wrogość arabskich państw z Zatoki Perskiej wobec regionalnych ambicji Iranu oraz zabiegi Francji i Izraela wobec Syrii, Hamasu i Hezbollahu, zaliczających się do niewielkiej grupy sojuszników Iranu w regionie. Choć na razie nie widać poważnych oznak słabnięcia sojuszu pomiędzy Iranem a Syrią, Hamasem i Hezbollahem, to jednak dalsze rozmowy Syrii z Izraelem i Francją, utrzymywanie się zawieszenia broni pomiędzy Hamasem i Izraelem oraz rozwój procesu pokojowego w Libanie będą potęgowały izolację Iranu w regionie.

Wybory i negocjacje. Wysiłki USA oraz krajów europejskich koncentrują się obecnie na wymiarze dyplomatycznym. Nakładanie kolejnych sankcji, izolowanie Iranu na arenie międzynarodowej oraz pojawiające się coraz rzadziej propozycje skorzystania z opcji militarnej mają służyć przede wszystkim wzmocnieniu pozycji USA i UE przed rozpoczęciem nowej rundy rozmów z Iranem. Ich zapowiedzią było przekazanie 12 czerwca br. Iranowi przez Javiera Solanę pakietu propozycji w sprawie atomowej, podpisanego przez grupę P5+1 (stali członkowie RB ONZ i Niemcy). Sankcje są jednak niewystarczającym instrumentem do skłonienia tego kraju do zrezygnowania ze wzbogacania uranu, a właśnie ta kwestia pozostaje główną przeszkodą do rozpoczęcia właściwych rozmów.

Możliwość podjęcia przez obie strony rozmów osłabia perspektywa zbliżających się w USA i Iranie wyborów prezydenckich. Irańczycy są bardzo niechętni wobec administracji Busha, która jest dla nich uosobieniem „amerykańskiego imperializmu” i wydaje się, że będą gotowi rozmawiać dopiero z kolejnym prezydentem. Wybór Baracka Obamy mógłby ułatwić irańsko-amerykański dialog, jednakże coraz twardsze stanowisko tego kandydata w kwestii irańskiej pokazuje, że wybór przedstawiciela Partii Demokratycznej nie gwarantuje zasadniczego przełomu w podejściu USA do Iranu. Jednocześnie konsekwentne oczekiwanie Stanów Zjednoczonych na zmianę administracji Ahmadineżada nie daje nadziei na porozumienie się stron przed czerwcem 2009 r.

Kwestia rozmów z państwami zachodnimi jest w Iranie istotnym elementem wewnętrznej rozgrywki o władzę. Zażarty spór pomiędzy irańskimi frakcjami politycznymi oraz brak dominującego ośrodka władzy sprawia, że trudno znaleźć jednego, wiarygodnego partnera do rozmów. Zainicjowanie dialogu z USA przez jedno z irańskich centrów władzy będzie blokowane przez inną ze stron.

Jednoczesne wzmocnianie sankcji gospodarczych, osłabiające pozycję prezydenta Ahmadineżada, i kontynuowanie dialogu dyplomatycznego z bardziej umiarkowanymi ośrodkami irańskiego reżimu, mogą mieć istotny wpływ na wynik wyborów prezydenckich w Iranie i doprowadzić do przegranej obecnego prezydenta. Wybór umiarkowanego konserwatysty spowoduje ograniczenie konfrontacyjnej retoryki stosowanej dotychczas przez Iran oraz doprowadzi do zmniejszenia wewnątrzpolitycznych napięć. Pozwoli to USA i UE na określenie, jaka grupa jest w Iranie najbardziej wiarygodnym partnerem do prowadzenia dalszych rozmów o programie atomowym.