

BIULETYN

Nr 33 (898) • 30 marca 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Szczyt w Seulu i główne problemy bezpieczeństwa jądrowego

Bartosz Wiśniewski

Choć relacje ze szczytu bezpieczeństwa jądrowego w Seulu (26–27 marca) zdominowała kwestia Korei Północnej, spotkanie spełniło swoją główną funkcję polegającą na dalszej mobilizacji i lepszej koordynacji działań poszczególnych państw w celu poprawy bezpieczeństwa materiałów rozszczepialnych i upowszechniania standardów ich ochrony. Rola spotkań na szczycie jako elementu międzynarodowego reżimu bezpieczeństwa jądrowego jest jednak ograniczona. Prawdopodobnie ostatni taki szczyt odbędzie się w 2014 r.

Uwarunkowania. Szczyt w Seulu stanowił drugie, po szczycie w Waszyngtonie w kwietniu 2010 r., spotkanie wielostronne na najwyższym szczeblu poświęcone problemom bezpieczeństwa jądrowego, to jest sposobom zapobiegania kradzieży, przemytowi lub użyciu materiałów jądrowych, wykrywania takich zdarzeń i reakcji na nie. Dotyczy to w szczególności tzw. wrażliwych materiałów rozszczepialnych – cywilnych zasobów wysokowzbożonego uranu (HEU) oraz plutonu, uzyskiwanego w procesie przetwarzania zużytego paliwa jądrowego i mogącego znaleźć ponowne zastosowanie jako źródło energii jądrowej. Ze względu na ich właściwości materiały te można wykorzystywać w ładunkach jądrowych (HEU) lub, po dodatkowej obróbce, jako groźną broń chemiczną (pluton). Biorąc pod uwagę także niższe standardy fizycznej ochrony cywilnych zasobów HEU i plutonu (w porównaniu z zapasami głowic jądrowych oraz materiałów o przeznaczeniu wojskowym), mogą one stanowić atrakcyjny cel dla grup terrorystycznych lub przestępczych. Wprawdzie szczyt nie dotyczył redukcji arsenałów jądrowych lub kryzysów proliferacyjnych związanych z aktywnością Iranu i Korei Północnej, ale prowokacyjne działania tej ostatniej (zapowiedź wystrzelenia rakiety kosmicznej) zdominowały relacje ze spotkania i były przedmiotem rozmów obecnych w Seulu liderów.

Świadomość wagi zagrożenia, jakie może stanowić terroryzm nuklearny, wzrosła po zamachach z 11 września 2001 r., o czym świadczyło natężenie współpracy międzynarodowej m.in. na forum ONZ, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) i G8 czy stworzenie nowych mechanizmów w rodzaju Globalnej Inicjatywy Zwalczenia Terroryzmu Jądrowego (GICNT) oraz Inicjatywy Krakowskiej (PSI). Tzw. „proces waszyngtoński” zapoczątkowano w 2010 r. z dwóch powodów. Po pierwsze, prezydent Obama uznał, że bezpieczeństwo jądrowe, oprócz rozbrojenia i zapobiegania proliferacji, stanowi istotny element realizacji wizji świata bez broni jądrowej. Po drugie, pomimo intensyfikacji działań wielostronnych reżim bezpieczeństwa jądrowego jest nadal sfragmentaryzowany i pozbawiony mechanizmu weryfikacji zaciąganych zobowiązań, a przez to mniej skuteczny niż choćby reżim nieproliferaacji broni jądrowej czy współpraca w dziedzinie zapobiegania awariom jądrowym spowodowanym katastrofami naturalnymi bądź błędem ludzkim. Udział w szczytach szefów państw i rządów miał pomóc przezwyciężyć te trudności.

Długofalowym celem „procesu waszyngtońskiego” miało być zwiększenie spójności działań podejmowanych w ramach różnorodnych inicjatyw jedno- i wielostronnych oraz na podstawie dokumentów międzynarodowych o zróżnicowanej mocy prawnej i zakresie. Na przykład Konwencję o fizycznej ochronie materiałów jądrowych (CPPNM) z 1980 r., opracowaną pod egidą MAEA i dotyczącą bezpieczeństwa transportu substancji rozszczepialnych, ratyfikowało ponad 140 państw. Konwencja nie ustanawia jednak jednolitych standardów ochrony, a jedynie odsyła do rekomendacji MAEA w tej dziedzinie. Podobny mechanizm przewiduje Międzynarodowa konwencja w sprawie zapobiegania aktom terroryzmu nuklearnego (ICSANT) ONZ z 2007 r.

Państwa uczestniczące w szczycie w Waszyngtonie zobowiązały się do zabezpieczenia wszystkich wrażliwych materiałów rozszczepialnych w ciągu czterech lat. Cel ten realizowano m.in. przez usunięcie HEU z własnego terytorium lub zgromadzenie go w mniejszej liczbie lepiej strzeżonych miejsc, likwidację reaktorów doświadczalnych wykorzystujących HEU lub ich konwersję na reaktory wykorzystujące nisko wzbogacony uran (LEU), niezdalny do produkcji broni jądrowej, czy wzmocnienie systemów wykrywania przemytu HEU i plutonu. Pozostałe zobowiązania dotyczyły przystąpienia do istniejących inicjatyw lub umów międzynarodowych w sferze zapobiegania terroryzmowi nuklearnemu (GICNT, ICSANT), przekazania dodatkowych funduszy na rzecz działań MAEA w dziedzinie bezpieczeństwa nuklearnego, czy wzmocnienia stosownych regulacji krajowych.

Na przygotowania do szczytu seulskiego wpłynęła dodatkowo awaria jądrowa w Fukushima, a zwłaszcza dyskusja na temat zabezpieczenia składu materiałów radioaktywnych na terenie elektrowni. Powiązana z tym jest kwestia zagrożenia terroryzmem radiologicznym – atakiem na instalację jądrową, który doprowadziłby do uwolnienia znacznego promieniowania radioaktywnego – lub kradzieżą materiałów radioaktywnych na potrzeby skonstruowania tzw. brudnej bomby. W związku z tym, mimo obaw o rozmycie istoty „procesu waszyngtońskiego”, szczyt w Seulu miał dotyczyć również ochrony instalacji jądrowych i innych potencjalnych źródeł materiałów radioaktywnych.

Znaczenie szczytu w Seulu. Spotkanie w Seulu było okazją do przeglądu realizacji zobowiązań państw do zabezpieczania wrażliwych materiałów jądrowych i ograniczania wykorzystania HEU do celów cywilnych. Komunikat końcowy szczytu podkreśla polityczny, a więc dobrowolny charakter tych zobowiązań, oraz koordynacyjną rolę „procesu waszyngtońskiego”. Zarazem postęp w realizacji jego celów jest niewątpliwy, o czym świadczy np. usunięcie w minionych dwóch latach znacznych ilości materiałów jądrowych z terytorium Polski, Serbii czy Ukrainy (we współpracy z Rosją i USA), a także m.in. Chile i Kanady (tamtejszy HEU trafił do USA), duże zaawansowanie procedury konwersji reaktorów doświadczalnych w Kazachstanie, Meksyku i Polsce, czy zakończenie produkcji plutonu przez Rosję.

Nowością w stosunku do postanowień szczytu w Waszyngtonie było uznanie komplementarności bezpieczeństwa jądrowego oraz wysiłków w celu bezpiecznego wykorzystania energii jądrowej. Należy dopatrywać się w tym dążenia do odbudowy społecznego zaufania do cywilnego wykorzystania energii jądrowej po awarii w Fukushima. Z kolei w związku z pierwotnym celem, któremu ma służyć „proces waszyngtoński”, duże znaczenie mają przyjęta w Seulu wspólna deklaracja Belgii, Francji, Holandii i USA o całkowitej rezygnacji do 2015 r. z wykorzystania HEU do celów medycznych oraz podjęta przez Belgię, Francję, Koreę Południową i USA inicjatywa intensyfikacji prac nad reaktorami doświadczalnymi zasilanymi LEU.

Wnioski i perspektywy. Formuła współpracy na rzecz bezpieczeństwa jądrowego zapoczątkowana w Waszyngtonie i kontynuowana w Seulu, choć okazała się skuteczna jako sposób politycznej mobilizacji państw, ma ograniczony potencjał. Zapewne zostanie zakończona po następnym spotkaniu na szczycie w 2014 r., którego gospodarzem będzie Holandia. Do tego czasu można się spodziewać dalszego postępu w poprawie bezpieczeństwa wrażliwych materiałów rozszczepialnych, czemu będą sprzyjać choćby zobowiązania do minimalizacji użycia HEU do 2013 r. Jednakże nie zostaną wyeliminowane podstawowe słabości międzynarodowego reżimu bezpieczeństwa jądrowego, które były powodem zapoczątkowania „procesu waszyngtońskiego” – brak jednolitych, egzekwowanych z zewnątrz standardów bezpieczeństwa czy mechanizmów przeglądu zobowiązań wynikających z konwencji międzynarodowych (CPPNM, ICSANT), stanowiących namiastkę przejrzystości działań pojedynczych państw. Powodem tego jest przede wszystkim niejednorodna ocena zagrożenia terroryzmem jądrowym, a tylko zgodność w tej kwestii mogłaby skłonić państwa do uszczuplenia ich swobody w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa jądrowego. Ponadto cel wyznaczony na szczycie w Waszyngtonie stoi w sprzeczności z interesami ekonomicznymi niektórych państw, np. Indie i Rosja nie zrezygnowały z planów wykorzystania swoich zapasów plutonu jako paliwa jądrowego.

Polska powinna kontynuować działania, które przybliżają realizację założeń „procesu waszyngtońskiego”, w szczególności zapewnić planowaną na początek 2014 r. finalizację konwersji reaktora doświadczalnego oraz kontynuować wycofywanie zapasów HEU ze swojego terytorium zgodnie z harmonogramem wypracowanym z partnerami – Rosją i USA. Należy również utrzymać intensywność współpracy regionalnej, która jest szczególnie ważna dla zapobiegania przemytowi materiałów rozszczepialnych i radioaktywnych oraz ochrony zewnętrznej granicy UE przed tymi zagrożeniami.