



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 74 (1516), 2 sierpnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyner ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Perspektywy polityki Stanów Zjednoczonych wobec Iranu i porozumienia nuklearnego

Marcin Andrzej Piotrowski

W administracji Donalda Trumpa dominuje pogląd, że konieczne jest utrzymanie dotychczasowej zasady dwutorowości polityki wobec Iranu. Polega ona na odrębnym traktowaniu kwestii irańskiego programu jądrowego oraz innych problemów w relacjach z tym państwem, w tym jego programu raketowego i wsparcia dla terroryzmu. Jednak prezydent Trump sygnalizował zamiar jednostronnego wypowiedzenia umowy nuklearnej z 2015 r. Taka decyzja wywołałaby napięcia między USA a Europą związane z powstrzymaniem proliferacji broni jądrowej i rozwijaniem współpracy gospodarczej z Iranem.

Interesy USA. Przez trzy dekady Iran był postrzegany przez USA jako zagrożenie dla eksportu ropy z regionu Zatoki Perskiej oraz dla bezpieczeństwa sojuszników z Bliskiego Wschodu. Za administracji George'a W. Busha i Baracka Obamy do rangi głównego problemu urosły postępy irańskiego programu jądrowego. Dążenie do zawarcia umowy nuklearnej Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) między Iranem a sześcioma mocarstwami było priorytetem prezydenta Obamy, przesłaniającym inne kwestie sporne. Umowa JCPOA, zawarta ostatecznie w 2015 r., stała się przedmiotem krytyki Donalda Trumpa podczas kampanii wyborczej w 2016 r. Twierdził on, że jest to „najgorsza możliwa umowa”, i sugerował renowację lub wycofanie się z jej ustaleń.

JCPOA przewiduje „zamrożenie” programu nuklearnego Iranu na minimum 10–15 lat oraz utrudnia skrytą i szybką budowę głowic jądrowych. Przystępując do porozumienia, Iran zgodził się na ograniczenie swojego programu nuklearnego w zamian za zniesienie większości sankcji ekonomicznych nałożonych przez ONZ po odkryciu tajnego programu w 2002 r. Umowa zakłada też wzmocnienie międzynarodowej kontroli irańskiego zaplecza jądrowego oraz – zgodnie z intencją jej negocjatorów – oddziela szczegóły techniczne programu nuklearnego od innych problemów w relacjach amerykańsko-irańskich¹. W obecnym kształcie jest także korzystna dla Iranu. Nie eliminuje całości jego zaplecza nuklearnego, a jednocześnie pozwala na odprężenie w relacjach z mocarstwami i stopniowe wychodzenie z izolacji gospodarczej. Wycofanie się z JCPOA przez którąś ze stron – USA lub Iran – oznaczałoby, że doszło do radykalnej zmiany w ocenie korzyści wynikających z porozumienia.

Opcje administracji Trumpa. Retoryka Trumpa w sprawie JCPOA odbiega od poglądów dominujących w jego administracji. Tak jak ich poprzednicy, obecnie urzędujący szefowie dyplomacji, obrony i wywiadu USA nie kwestionowali dotychczas sensu umowy. Departament Stanu USA w marcu i lipcu 2017 r. w okresowych raportach dla Kongresu potwierdził, że Iran realizuje zobowiązania JCPOA. Ocena ta opiera się na inspekcjach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej oraz na informacjach wywiadu USA. Dla USA anulowanie umowy musiałoby być uzasadnione zestawem przekonujących argumentów. Obawy o skutki ewentualnego wyjścia z JCPOA są powodem wydłużenia prac nad tzw. przeglądem strategicznym Rady

¹ Zob. omówienie ustaleń JCPOA w: M.A. Piotrowski, *Treść i skutki ostatecznego porozumienia nuklearnego P5+1 z Iranem*, „Biuletyn PISM”, nr 71 (1308), 23 lipca 2015 r.

Bezpieczeństwa Narodowego (NSC). Dokument ten miał być gotowy w ciągu pierwszych 3–4 miesięcy urzędowania Trumpa i zawierać rekomendacje dotyczące zmian w polityce wobec Iranu. Jednak prezydent miał uznać dotychczasowe rekomendacje za „mało kreatywne” i będzie dążył wprost do wypowiedzenia JCPOA.

Przed USA rysują się trzy strategie działania wobec Iranu. Pierwsza polegałaby na „dwutorowości” – honorowaniu JCPOA przy jednoczesnym znaczącym wzroście pomocy wojskowej dla amerykańskich sojuszników w regionie. Za opcją tą opowiadałyby się Izrael i Arabia Saudyjska. Choć państwa te krytykowały politykę administracji Obamy wobec Iranu, to nieoficjalnie uznają, że kraj ten z arsenałem nuklearnym byłby jeszcze poważniejszym zagrożeniem, niż z ograniczonym programem. Druga opcja polegałaby na znalezieniu pretekstu do porzucenia JCPOA oraz nasilenia sankcji wobec Iranu, pośredniej i bezpośredniej konfrontacji z nim (również z wykorzystaniem środków wojskowych), która nie wykluczałaby wsparcia „zmiany reżimu” w Teheranie. Podejście to jest popierane przez część Republikanów, ale odrzucane przez Demokratów. Trzecia opcja, mniej ryzykowna niż druga, przewidywałaby celowe utrzymywanie niejasności stanowiska USA w najbliższych miesiącach lub nawet latach. Podejście to dawałoby Stanom Zjednoczonym przewagę i utrzymywało Iran w niepewności co do przyszłości JCPOA, a jednocześnie zniechęcałoby do tego kraju potencjalnych inwestorów. Równie istotnym czynnikiem, jak zniesienie większości sankcji (rozporządzeń) prezydenta Obamy oraz niejasne priorytety Trumpa, pozostaje ustawodawstwo amerykańskie, nieobjęte ustaleniami JCPOA. Wciąż obowiązuje bowiem system sankcji nałożonych na Iran przez Kongres USA od 1979 r. (najważniejsza to ustawa Iran Sanctions Act). Ich uzasadnieniem są m.in.: wsparcie Iranu dla międzynarodowego terroryzmu, budowa jego arsenału pocisków balistycznych, represje wobec opozycji i więzienie obywateli USA. Od dekady ustawodawstwo z sankcjami wobec partnerów biznesowych Iranu obowiązuje też w wielu stanach USA, niezależnie od sankcji przewidzianych prawem federalnym.

Możliwe reakcje Iranu. Retoryka prezydenta Trumpa była prezentowana przez władze Iranu jako „prawdziwa twarz wrogiej Irańczykom Ameryki”. Iran nie ma obecnie motywacji do łamania zapisów JCPOA. Zawarcie umowy postrzegane jest jako osobisty sukces prezydenta Hassana Rouhaniego. Choć frakcje konserwatywne w irańskich władzach kwestionują korzyści z umowy, to rząd podkreśla, że nakłada ona zobowiązania na wszystkie strony. Co więcej, jej podpisanie było możliwe dzięki zgodzie Alego Chameneiego – duchowego przywódcy Iranu. Dopóki żyje Chamenei (ma 78 lat), dopóty prawdopodobne jest też dalsze realizowanie umowy przez Iran. Reeleksja Rouhaniego wiosną 2017 r. potwierdziła z kolei, że większość Irańczyków nie chce powrotu do izolacji i „gospodarki oporu” z okresu sankcji ONZ. Konsensus irańskiej elity w sprawie JCPOA mógłby się utrzymywać aż do momentu walki o sukcesję władzy po Chameneim. Prezentowane w ostatnich miesiącach stanowisko Iranu wydaje się potwierdzać ogólną strategię jego władz, która zakładała po prostu „przeczekanie” prezydentury Trumpa i dalsze realizowanie umowy.

Kalkulacje Iranu mogą się jednak zmienić w reakcji na działania USA. Opcja „dwutorowa” USA byłaby tolerowana przez Iran, który także korzysta na odseparowaniu JCPOA od kwestii polityki Iranu w regionie. Irańscy Strażnicy Rewolucji destabilizują Bliski Wschód poprzez wzmocnienie przyjaznych im sił, w tym grup terrorystycznych, w Afganistanie, Jemenie, Iraku, Libanie i na Zachodnim Brzegu. Wysiłki krajów arabskich w celu powstrzymania Iranu pozostaną jednak mało efektywne bez większego zaangażowania i wsparcia USA. Z kolei kluczowy cel Iranu w regionie – utrzymanie reżimu Baszara al-Asada w Syrii – może być łatwiejszy do osiągnięcia po tym, jak administracja Trumpa ograniczyła pomoc dla syryjskiej opozycji. Natomiast wyjście USA z JCPOA postawiłoby Iran przed dylematem: czy w odpowiedzi na ten krok wznowić wzbogacanie uranu na skalę przemysłową i ewentualnie przywrócić wojskowe elementy programu nuklearnego oraz czy dokonać odwetu na USA, włącznie z aktami terrorystycznymi. Inna reakcja Iranu może polegać na niewznawianiu wojskowych elementów programu, lecz na propagandowym i dyplomatycznym wykorzystaniu wypowiedzenia JCPOA przez USA. Także kontynuacja obecnej, niejednoznacznej polityki administracji Trumpa przez kolejne cztery lata może spowodować, że Iran ponownie oceni zakładane zyski i straty z obowiązywania JCPOA.

Wnioski. Po podpisaniu umowy nuklearnej oraz zniesieniu sankcji ONZ i UE wiele rządów i inwestorów z Europy testuje kontakty gospodarcze z Iranem. Ich rozwój natrafia na bariery systemowe w samym Iranie. Ryzyko inwestycyjne jest potęgowane przez eksterytorialność amerykańskich ustaw z sankcjami finansowymi wobec partnerów Iranu i przez rosnącą niepewność co do JCPOA. Głębszy podział na tym tle w stosunkach transatlantyckich mógłby nastąpić jednak dopiero po wycofaniu się administracji Trumpa z JCPOA i konfrontacji między USA a Iranem. Wydaje się, że sygnały płynące z krajów UE do administracji i samego prezydenta USA nie wpłynęły na jego poglądy w tej sprawie. Ograniczony wpływ na USA mają też Rosja i Chiny, dla których problem Iranu jest istotny – ale nie najważniejszy – w ich stosunkach dwustronnych z USA. Dlatego w najbliższych miesiącach znacznie większy wpływ na strategię USA mogą wywierać Izrael i Arabia Saudyjska, w których żywotnym interesie jest powstrzymanie wpływów regionalnych Iranu, ale także utrzymanie ograniczeń jego potencjału nuklearnego w ramach ustaleń JCPOA.