



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

BIULETYN

Nr 69 (1642), 12 maja 2018 © PISM

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

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

Decyzja USA o rezygnacji z porozumienia nuklearnego z Iranem

Marcin Andrzej Piotrowski

Zgodnie z wcześniejszymi sugestiami Donald Trump zdecydował o wycofaniu USA z porozumienia nuklearnego z Iranem z 2015 r. Jest to równoznaczne z przywróceniem wcześniejszych amerykańskich sankcji przeciwko Iranowi i odbierane jako zaostrożenie polityki wobec tego kraju. Jednak wraz z decyzją Trumpa administracja USA nie przedstawiła żadnej strategii dalszych działań. Interesy Iranu przemawiają za co najmniej krótkookresowym honorowaniem ograniczeń jego programu nuklearnego. Konieczne będzie przy tym łagodzenie napięć dotyczących Iranu między administracją USA a instytucjami i częścią państw członkowskich UE.

Decyzja prezydenta USA. 8 maja 2018 r. prezydent Trump wypowiedział udział USA w porozumieniu JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) z Iranem, wynegocjowanym w latach 2013–2015 z udziałem Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Rosji i Chin. Umotywowował swoją decyzję łamaniem ducha umowy, która w preambule zakłada, że będzie sprzyjać stabilności Bliskiego Wschodu. Podczas konferencji prasowej prezydent USA przypominał historię antagonizmu z Iranem po 1979 r., ale przemilczał fakt, iż kraj ten nie złamał ustaleń JCPOA, ograniczających skalę jego programu nuklearnego. Respektowanie litery porozumienia potwierdzały oceny wywiadu USA i raporty Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, publikowane po jej wejściu w życie. Towarzyszące decyzji oświadczenie wspomina o gotowości USA do powstrzymania prac Iranu nad arsenałem nuklearnym i raketowym oraz destabilizujących działań Strażników Rewolucji w regionie. Przede wszystkim jednak przewiduje przywrócenie wprowadzonych przed 2016 r. sankcji, a dodatkowy materiał Departamentu Skarbu precyzuje, które sankcje są wiążące natychmiast, a które i w jakiej kolejności będą przywracane do listopada 2018 r.

Wyjście USA z umowy nuklearnej zaprezentowano jako spełnienie obietnic Trumpa. Wbrew rekomendacjom doradców, prezydent USA już jesienią 2017 r. odmówił „certyfikacji” JCPOA, do której zobowiązany został jeszcze Barack Obama. W kolejnych miesiącach inicjatywy w tym zakresie nie podjął Kongres, który mógł istotnie zmienić ustawodawstwo określające zobowiązania i uprawnienia administracji w kwestii JCPOA¹. Przedstawione w styczniu 2018 r. oczekiwania Trumpa w sprawie doprecyzowania lub zmiany prawa nie zostały spełnione, podobnie jak ultimatum wobec pozostałych sygnatariuszy, dotyczące uzupełnienia luk porozumienia, np. kwestii programu raketowego. Decyzję prezydenta poprzedziło odsunięcie zwolenników utrzymania udziału USA w umowie oraz powołanie na ich miejsce jej znanych krytyków – Mike’a Pompeo na stanowisko sekretarza stanu i Johna Boltana jako doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego. Wiele z wcześniejszych komentarzy Trumpa świadczy, iż jego osobisty negatywny stosunek do JCPOA motywowała też chęć odcięcia się od umowy wynegocjowanej przez administrację Obamy.

¹ Zob. też M.A. Piotrowski, „Decertyfikacja” umowy nuklearnej z Iranem przez administrację Trumpa, „Komentarz PISM”, nr 59/2017, 16 października 2017 r.

Możliwe kalkulacje Iranu. Wbrew sygnałom płynącym z Iranu, nie należy oczekiwać jego natychmiastowej rezygnacji z JCPOA, wznowienia prac nuklearnych na skalę sprzed 2015 r. lub wypowiedzenia Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT). Prezydent Hasan Rouhani zapowiedział, że ocena skutków wyjścia USA i dalsze działania Iranu odnośnie do JCPOA zajmą „kilka tygodni”. Negocjacje umowy nuklearnej możliwe były dzięki akceptacji najwyższego duchowego przywódcy Alego Chameneiego i przy osobistym udziale prezydenta Iranu. Ponadto, technologie nuklearne Iranu są wystarczająco zaawansowane, by w ciągu roku wyprodukować materiał dla kilku głowic nuklearnych, o ile władze podjęłyby taką decyzję. Szybkie i jawne wznowienie wojskowego programu nuklearnego narażałoby Iran na uderzenia prewencyjne USA. Natomiast stopniowe odchodzenie od JCPOA, np. wyrzucenie inspekcji MAEA, mogłoby doprowadzić do nałożenia dotkliwych sankcji także przez UE. Wszystko to przemawia na rzecz wyważonej reakcji Iranu, nie sprzyjając spełnieniu najdalej idących gróźb.

Dlatego w krótkim czasie Iran wybierze raczej taktykę przeczekiwania Trumpa. Rezygnacja USA z porozumienia nuklearnego będzie w pełni wykorzystana na użytek antyamerykańskiej i antyizraelskiej propagandy w Iranie. Daje to okazję do zacieśnienia jego współpracy z Rosją i Chinami. Korzystne dla Iranu będzie też wykorzystywanie ewentualnych napięć w relacjach transatlantyckich do zbliżenia z wybranymi krajami UE. Jednocześnie Iran będzie unikał bezpośredniej konfrontacji z USA, choć nie można wykluczyć działań tego kraju (a także Hezbollahu) przeciwko Izraelowi z terytorium Syrii lub Libanu (jak w 2006 r.).

Wraz z upływem czasu i narastaniem problemów gospodarczych w wyniku przywrócenia sankcji USA, kalkulacje Iranu mogą się zmienić i zwiększyć prawdopodobieństwo odejścia od JCPOA. Byłoby to możliwe, zwłaszcza gdyby USA podjęły politykę nastawioną na zmianę reżimu w Iranie, co może być promowane przez Boltona, ale przy braku wsparcia sojuszników spoza regionu – nierealne, przynajmniej w perspektywie pierwszej kadencji Trumpa. Zdecydować o tym może też sytuacja wewnętrzna: obecnie stabilność systemu gwarantuje 79-letni Chamenei, którego śmierć może zapoczątkować ostrą walkę frakcyjną o sukcesję władzy. Od kilku miesięcy maleją szanse Rouhaniego na objęcie urzędu duchowego przywódcy, a nieskuteczność jego gabinetu jest dla konserwatystów wytłumaczeniem fiaska reform ekonomicznych. Co więcej, protesty z przełomu 2017 i 2018 r. objęły prowincję i były wymierzone głównie w prezydenta, mniej zaś w filary systemu, jakimi są teokratyczny reżim i Strażnicy Rewolucji.

Implikacje i wnioski. Rezygnacja USA z porozumienia z Iranem nastąpiła wbrew opiniom pozostałych sygnatariuszy i może być najbardziej ryzykowną decyzją Trumpa na arenie międzynarodowej. Przy braku strategii dalszych działań i poparcia szerszego grona sojuszników, trudno oczekiwać powodzenia polityki prezydenta USA wobec Iranu. Maleją też szanse szybkiego powrotu do pomysłów doprecyzowania postanowień JCPOA, zwłaszcza po tym, jak USA i UE nie podjęły propozycji aneksowania umowy, złożonej przez Francję wiosną 2017 r. Dlatego prawdopodobne jest dalsze honorowanie JCPOA przez Iran i pozostałych sygnatariuszy. Jednocześnie ze względów strategicznych i wewnętrznych Iran może wstrzymać się przed wzbogacaniem uranu do wyższego poziomu i w ilościach koniecznych dla budowy arsenału nuklearnego, co umożliwi trwanie JCPOA.

Przywrócenie sankcji USA może pogorszyć sytuację gospodarczą Iranu oraz uderzyć w jego partnerów handlowych z Europy. Prawdopodobnie Francja i Niemcy będą kontynuować dialog z administracją Trumpa w sprawie firm, które od wejścia w życie JCPOA testowały możliwości dużych inwestycji w Iranie. W połączeniu z barierami strukturalnymi irańskiej gospodarki, sankcje USA będą jednak hamować długoterminowe i na większą skalę zaangażowanie europejskich koncernów. Pomimo wahań na rynku ropy, towarzyszących decyzji Trumpa, możliwy spadek jej eksportu z Iranu nie powinien doprowadzić do zakłóceń w gospodarce globalnej. Mało realny jest też dalszy wzrost cen surowca, gdyż spadek produkcji irańskiej ropy można zamortyzować eksportem z USA i krajów arabskich.

Decyzja prezydenta Trumpa jest prestiżowym ciosem dla instytucji UE, które były zaangażowane w jej negocjacje i znoszenie sankcji unijnych. Zwraca jednak uwagę rozdźwięk pomiędzy kategorięcznymi i pryncypialnymi wystąpieniami obecnej Wysokiej Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federiki Mogherini a ostrożnymi reakcjami władz Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Choć decyzja Trumpa jest kontrowersyjna, to prognozy o nadchodzącym głębokim i wieloletnim rozłamie w stosunkach USA z państwami UE (jak spór o wojnę w Iraku w 2003 r.) nie wydają się trafione. Francja, Niemcy i Wielka Brytania nie będą bowiem zainteresowane przekształceniem kwestii Iranu w główny problem relacji z USA. Niektóre kraje UE mogą być jednak otwarte na spodziewane oferty mediacji ze strony Rosji, ale jej prawdopodobne żądania (połączenie kwestii Iranu z innymi problemami bezpieczeństwa w Europie) wykluczają akceptację przez wszystkich sygnatariuszy JCPOA. Problem potencjalnego zagrożenia arsenałem raketowym Iranu będzie nadal wpływał na realizację planów obrony przeciwrakietowej NATO, w tym na dokończenie bazy w Redzikowie. Wypowiedzenie przez Trumpa tej unikalnej, technicznej i nieproliferacyjnej umowy, jaką jest JCPOA, stawia natomiast pod znakiem zapytania szanse, kształt i trwałość ewentualnych kompromisów w sprawie denuklearyzacji Korei Północnej.