

Utrzymanie umowy nuklearnej z Iranem przez UE – czy jest to możliwe?

W maju prezydent Donald Trump ogłosił decyzję o wyjściu Stanów Zjednoczonych z podpisanej przez rząd Baracka Obamy umowy nuklearnej pięciu światowych mocarstw i UE z Iranem (Wspólny Kompleksowy Plan Działania, JCPOA). Stany Zjednoczone zapowiedziały ponadto dwie tury sankcji, które nałożą na Iran w sierpniu i listopadzie br. Tymczasem na działaniach amerykańskiego prezydenta tracą gospodarki państw Unii Europejskiej. Mimo, iż oficjalnie europejscy sygnatariusze umowy nadal nie wycofali się z powziętych w 2015 roku postanowień, a Unia Europejska stara się podejmować działania na rzecz ochrony umowy, w interesie Waszyngtonu pozostaje zmuszenie rządów i koncernów europejskich do poparcia sankcji oraz drastycznego ograniczenia relacji handlowych z Iranem oraz inwestycji w tym kraju. Państwa UE, w tym Polska, które trzy lata temu uruchomiły aktywność na irańskim rynku znalazły się pod presją. Powstaje zatem pytanie, czy kwestia irańska jest w stanie politycznie podzielić Stany Zjednoczone i Unię Europejską oraz czy Europa porzuci ekspansję gospodarczą w Iranie w imię jedności Zachodu.

Iran najprawdopodobniej, nawet w obliczu sankcji, nie zdecyduje się na podjęcie renowacji umowy nuklearnej i zawarcia z Waszyngtonem „Real Deal”, co postuluje D. Trump. Wszelkie negocjacje z prezydentem Trumpem są postrzegane jako mało realne. W Iranie mówi się, że jakiegokolwiek kroki mogą być podjęte dopiero po zmianie na czele amerykańskiej głowy państwa

Skuteczność sankcji: Iran przetrwa wszystko?

Funkcjonująca w Iranie obiegowa opinia, którą warto przytoczyć w kontekście analizy niniejszego problemu głosi, że naród irański jest w stanie przetrwać wszystkie ograniczenia

narzucane przez obce siły. To twierdzenie wypowiedane jest zarówno przez zwolenników systemu Islamskiej Republiki, jak i jej przeciwników. Opinia ta pojawia się również w obecnej sytuacji, gdy po podpisaniu tzw. umowy nuklearnej rozbudzone nadzieje na rozwój ekonomiczny dużej i najbardziej perspektywicznej spośród niedofinansowanych gospodarek świata zostały zakwestionowane przez ruch Trumpa. Choć w Iranie podkreślana jest mobilizacja narodu, faktycznie zapanowała konsternacja. Władze czują się „przyparte do muru”, zwłaszcza, że w latach po podpisaniu JCPOA doszło do zawarcia umów z europejskimi koncernami w zakresie m.in. dostarczenia Iranowi nowej pasażerskiej floty powietrznej (Iran, ze względu na wieloletnie sankcje, posiada dziś jedną z najbardziej przestarzałych flot na świecie), wydobywania, rafinacji i handlu ropą naftową oraz inwestycji w irański sektor gazowy (nafta i gaz to strategiczne gałęzie irańskiej gospodarki). Jeśli rzeczywiście jednym z najważniejszych celów polityki Waszyngtonu jest zatrzymanie regionalnych postępów Teheranu na Bliskim Wschodzie i w perspektywie doprowadzenie do wewnętrznych sporów i załamania systemu Islamskiej Republiki, to ruch Trumpa wydaje się być bardzo logiczny. Rozbudzone w 2015 roku nadzieje irańskiego społeczeństwa i przedsiębiorców zostały wykorzystane jako instrument nacisku politycznego w wojnie psychologicznej z Teheranem. Dla Waszyngtonu najlepszym scenariuszem byłby wewnętrzny przewrót w Iranie, który obaliłby antyamerykański w swej naturze system Islamskiej Republiki, obecnie poddany kolejnej próbie. Druga możliwość to zmuszenie Iranu do renegocjacji umowy, którą jeszcze w kampanii wyborczej Trump określał mianem „najgorszej w historii”. Amerykański prezydent za pośrednictwem konta na Twitterze regularnie grozi Iranowi poważnymi konsekwencjami, na co w mediach odpowiadają w równie stanowczym tonie irańscy oficjele (prezydent Rouhani, minister spraw zagranicznych Zarif i dowódca sił Ghods gen. Solejmani). Jednocześnie po spotkaniach z Kim Dzong Unem i Władimirem Putinem, amerykański prezydent zaproponował Iranowi gotowość do zawarcia nowej, „realnej umowy”, co jednak nie spotkało się z aprobatą irańskich władz.

Niemniej umowa nuklearna z Iranem z 2015 roku przeszła do historii. Z europejskiej perspektywy istotnym jest, iż gospodarczo najwięcej na związanych z jej postanowieniami procesach, poza Iranem, zyskać mogła Unia Europejska i jej poszczególne państwa członkowskie. Wśród bardziej zaangażowanych znalazła się Polska, która m.in. w 2016 roku do Iranu wysłała największą, bo ponad stuosobową delegację biznesu pod przewodnictwem ówczesnego ministra gospodarki Janusza Piechocińskiego, a także stworzyła program Go!Iran (pod auspicjami Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu), a w 2017 roku otworzyła

zagraniczne biuro handlowe w Teheranie. Współpracę z Iranem rozwinęły także znacząco spółki skarbu państwa takie jak Orlen, Lotos i PGNiG. Zdecydowanie więcej działań w dziedzinie handlu i inwestycji podjęły jednak w Iranie inne państwa, głównie Niemcy i Francja. Tym samym zastosowanie się państw UE do sankcji amerykańskich należałoby określić mianem dużej straty zainwestowanego kapitału. Stąd od maja br. formalnie podejmowane są próby zachowania postanowień umowy ze strony Brukseli oraz samych jej sygnatariuszy. W przypadku państw europejskich, czy wręcz poszczególnych koncernów zaangażowanych w Iranie, na szali znalazły się jednak relacje ze Stanami Zjednoczonymi oraz Izraelem. Stany Zjednoczone zapowiedziały sankcje wtórne na europejskie firmy współpracujące ze Stanami Zjednoczonymi i mające jednocześnie zamiar nadal działać w Iranie.

Niepewność w Iranie, niepewność inwestorów

Co istotne sytuacja w Teheranie nie rysuje się tak spokojnie, jak chciałyby przedstawiać to media związane z irańskim establishmentem. W Iranie zapanowała atmosfera niepokoju, zaś Irańczycy coraz częściej mówią o konieczności emigracji z kraju, obawiając się, że trwający od kilku miesięcy kryzys będzie eskalować. Już na kilka tygodni przed decyzją Trumpa, kurs irańskiego riala (IRR) z dnia na dzień spadał o kilkanaście procent względem dolara i euro, wobec czego władze zdecydowały o jego sztucznym jego ustabilizowaniu, zamykając do odwołania wszystkie prywatne kantory (pers. sarrafi) i instytucje finansowe. Do dziś tzw. system sarrafi nie działa, a należy podkreślić, że poza pierwotną funkcją prywatnego kantoru wymiany walut, jest on w ostatnich sankcyjnych latach najpopularniejszą drogą przesyłania pieniędzy za granicę i otrzymywania przelewów spoza kraju. Ten fakt już zdążył znacząco ograniczyć możliwości handlowe mniejszych przedsiębiorstw irańskich z zagranicą. Ta sytuacja trwa ponad dwa miesiące i nie wiadomo jakie będą jej konsekwencje, a kolejne europejskie firmy powoli zmniejszają zaangażowanie i wycofują się z irańskiego rynku. Tymczasem kryzys riala nadal trwa, od kwietnia do sierpnia 2018 roku czarnorynkowa wartość zarówno amerykańskiego dolara, jak i euro wzrosła o niemal 300 procent.

Niezdecydowanie polityczne = straty ekonomiczne

Straty ponosi tak Iran, jak i inwestorzy z UE. Niewątpliwie wciąż niepokojącym faktem jest brak inicjatyw dyplomatycznych po stronie europejskiej, które miałyby na celu doprowadzenie do nawiązania dialogu między Stanami Zjednoczonymi a Iranem. Utrzymanie umowy nuklearnej z Iranem jest ze względów ekonomicznych ważnym zagadnieniem, natomiast należy mieć świadomość, że jakakolwiek trwała umowa, której stronami będą Iran i Stany Zjednoczone nie będzie możliwa, dopóki państwa te będą prezentowały całkowicie inną wizję świata, Bliskiego Wschodu i koegzystencji na arenie międzynarodowej. Państwa europejskie miały pełną świadomość, że prezydentura Trumpa może doprowadzić do zerwania JCPOA, lecz ich służby dyplomatyczne zrobiły niewiele w kwestii negocjacji z Waszyngtonem i Teheranem. Jeszcze w 2017 roku europejska troika sygnatariuszy JCPOA ogłosiła, że jest za wprowadzeniem postulowanych przez Waszyngton zmian w umowie nuklearnej z Iranem, odnośnie do kontroli irańskiego programu balistycznego i ograniczenia działań Iranu w regionie. Ta deklaracja, wobec powolnego i uznawanego za opieszałość znoszenia ograniczeń ze strony europejskich rządów, a przede wszystkim europejskich banków i instytucji finansowych na współpracę z Iranem, nie zachęciła strony irańskiej do podjęcia refleksji nad koniecznością choć częściowej rewizji swoich działań w zakresie zbrojenia (program balistyczny) czy polityki regionalnej – co wyträciłoby choć część argumentów z rąk amerykańskiego prezydenta. Podobnie teraz, sumując potencjalne straty europejskich firm związane z wycofaniem z Iranu oraz bierną postawę władz UE, irańskie analizy przewidują raczej cichą lecz zasadniczą jedność między Europą oraz Stanami Zjednoczonymi w kwestii sankcji. Tym bardziej po ostatnim spotkaniu prezydenta Trumpa z szefem Komisji Europejskiej Jean-Claudem Junckerem i deklaracji o zakończeniu wojny handlowej, ten scenariusz wydaje się być najbardziej prawdopodobnym.

Co traci UE?

Jeżeli Europie zależy na rozwoju relacji handlowych z dużym i chłonnym rynkiem zewnętrznym, dywersyfikacji dostaw ropy i gazu (uniezależnienie od dostaw z Rosji) i choć częściowej kontroli kryzysu uchodźczego (stabilny Iran jest do tego bardzo potrzebny), punktem wyjścia powinno być powołanie płaszczyzny dialogu. Nawet minister spraw zagranicznych Iranu Mohammad Dżawad Zarif wspominał o niewykorzystywaniu przez Unię Europejską możliwości w zakresie wsparcia procesów pokojowych i stabilizacji na

Bliskim Wschodzie. Naturalnie Zarifowi zależy na wsparciu tzw. Pax Iranica w regionie, co nie leżałoby absolutnie w interesie innych państw bliskowschodnich (z Izraelem i Arabią Saudyjską na czele). Niemniej jego zasadniczy wniosek należy uznać za słuszny – Unia Europejska nie wykorzystuje swojego potencjału w sąsiednim regionie jakim jest Bliski Wschód, pozostawiając go realizującemu politykę globalną zza oceanu i perspektywy kilkunastu tysięcy kilometrów Waszyngtonowi. Błędne założenia zostały powzięte zatem jeszcze 2015 roku. Zamiast nastawiać się od razu na budowanie relacji gospodarczych z Iranem w niepewnych uwarunkowaniach międzynarodowych, należało więcej uwagi poświęcić zagadnieniu ustanowienia dialogu amerykańsko-irańskiego, który był wówczas możliwy. To niezaawansowanie tego procesu zaowocowało zasadniczą decyzją D. Trumpa, która dotknęła nie tylko Iran, ale także koncerny i przedsiębiorstwa UE.

Działania mające na celu zachowanie JCPOA ograniczają się raczej do czystej retoryki. Przedstawiony w lipcu przez wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federicę Mogherini pakiet zapewnień odnośnie do utrzymania JCPOA został przyjęty nawet w Iranie ze sceptycyzmem. Nie gwarantuje on podjęcia przez UE żadnych realnych działań w obrębie dwóch kluczowych kwestii – eksportu irańskiej ropy naftowej i transakcji bankowych między UE a Iranem, cechuje się ponadto bierną postawą wobec zapowiedzi wprowadzenia przez Waszyngton wtórnych sankcji już w sierpniu i postrzeganą jako naiwna chęć kontynuowania negocjacji w sprawie JCPOA aż do listopada. W wystąpieniach zarówno minister spraw zagranicznych, jak i prezydent Iranu podkreślali, że wymagają od Unii Europejskiej pakietu konkretnych zapewnień.

Najwięksi przegrani

Należy się zatem spodziewać ostatecznego podporządkowania UE amerykańskiej strategii sankcyjnej wobec Iranu. Oznacza to przede wszystkim zamykanie ogromnych perspektyw, nie zaś strata dużego partnera. Choć eksport do Iranu wzrósł w 2017 roku o 1/3 z 10,8 mld dolarów do 12,8 mld, to Iran mimo wszystko pozostaje dopiero 33. partnerem handlowym Unii Europejskiej. Wartości wymiany miały jednak potężną tendencję wzrostową, a kilka dużych firm europejskich poniesie z pewnością straty w związku z wycofaniem lub zawieszeniem kontraktów. Na kluczowym rynku paliwowym najgłośniejsze było zawarcie umowy z francuskim koncernem Total, który miał pomóc Iranowi w kwestiach eksploatacji złóż gazu (największa perspektywa dla irańskiego rynku). To czy duże europejskie koncerny

będą mogły działać na zasadach określonych w umowie, formalnie wciąż zależy od wielu czynników i tego jaką ochronę prawną zapewni im Unia Europejska oraz czy Waszyngton zdecyduje się na wprowadzenie sankcji wtórnych dla firm, które współpracują zarówno ze Stanami Zjednoczonymi jak również z Iranem. Obecnie spekuluje się, że Total może też scedować swój kontrakt na swego mniejszościowego partnera CNPC (chińska spółka państwowa).

„Spojrzenia na Wschód”, aby przetrwać

Przeczuwając ruch Trumpa, irańskie władze już od kilkunastu miesięcy przejawiały tendencję do powrotu do zainicjowanego za prezydentury M. Ahmadineżada projektu szczególnego zainteresowania współpracą gospodarczą ze Wschodem. Stany Zjednoczone, mimo że formalnie były sygnatariuszem porozumienia, faktycznie nie stały się w pierwszych latach jego implementacji znaczącym partnerem handlowym Iranu. Mimo to, blokada kontraktów takich jak Boeinga, z pewnością jest ciosem zarówno dla Iranu jak i amerykańskiego producenta. Bardziej dotkliwe będą jednakże ograniczenia, które wynikają z utraty kontrahentów europejskich, szczególnie w kluczowym irańskim sektorze naftowo-paliwowym. Bez sprzedaży ropy i postępu technologicznego w procesie jej wydobycia oraz rafinacji, Iran wróci do stanu sprzed JCPOA, co uderzy w jego gospodarkę, a przede wszystkim w irańskie społeczeństwo. Jediną szansą dla Iranu na przetrwanie, wydaje się być po raz kolejny gospodarcze zbliżenie z Chinami i utrzymanie współpracy w zakresie sprzedaży ropy naftowej z chłonnym rynkiem Indii (Stany Zjednoczone również wywierają presję, by Indie zastosowały się do ograniczenia importu tego surowca z Iranu). Taka taktyka pozwalała Iranowi przetrwać niezwykle ciężki okres nakładanych kolejnych sankcji w dobie prezydentury M. Ahmadineżada. Ten scenariusz jest wysoce prawdopodobny również dzisiaj, wobec braku wiążących decyzji w kwestii utrzymania JCPOA (w formie P4+1, już nie pierwotnej P5+1) i wciąż jedynie niewiążących deklaracji ze strony państw europejskich i samej UE. Irańskie media od dłuższego czasu zdominowane są informacjami na temat konieczności rozwoju relacji biznesowych z Chinami, Indiami i Rosją

Wnioski i rekomendacje

1. W interesie Waszyngtonu nie leży rozwój współpracy między UE a Iranem.
2. Iran najprawdopodobniej, nawet w obliczu sankcji, nie zdecyduje się na podjęcie renegocjacji umowy nuklearnej i zawarcia z Waszyngtonem „Real Deal”, co postuluje D. Trump. Wszelkie negocjacje z prezydentem Trumpem są postrzegane jako mało realne. W Iranie mówi się, że jakiegokolwiek kroki mogą być podjęte dopiero po zmianie na czele amerykańskiej głowy państwa.
3. Należy zauważyć, że obecnie Ameryka, po ociepleniu wizerunku w Iranie za prezydenta Obamy, znów jest postrzegana jako wrogie państwo, którego rządowi nie należy ufać.
4. Sytuacja Iranu na arenie międzynarodowej jest najbardziej skomplikowana od lat, ze względu na rozbudzone nadzieje Irańczyków w okresie po JCPOA oraz gwałtowny kryzys na irańskim rynku walutowym, który zapanował po wycofaniu się Stanów Zjednoczonych z umowy.
5. Unia Europejska zbyt wolno znosząc bariery dla współpracy gospodarczej z Iranem, nie zyskała możliwości wywarcia presji na to państwo, która w obliczu agresywnej postawy D. Trumpa, pomogłaby wypracować nowe warunki JCPOA i utrzymać perspektywę biznesowe na dużym 80 mln. rynku irańskim.
6. Jak się wydaje, Unia Europejska, obok samego Iranu, gospodarczo będzie największym przegranym zakończenia JCPOA (zamknięcie ogromnych perspektyw, które otworzą się m.in. dla Chin).
7. Można założyć, że Unia Europejska, jak i poszczególne państwa europejskiej trojki sygnatariuszy JCPOA nie będą dążyć do konfrontacji z Waszyngtonem i formalnie przyjmą nałożone przez Waszyngton ograniczenia.
8. Obecnie, jak i w przyszłości państwa Unii Europejskiej, w których interesie jest nawiązanie współpracy gospodarczej ze znajdującą się blisko gospodarką Iranu, powinna skupić się na zachęceniu do bezpośredniego dialogu amerykańsko-irańskiego, co jest konieczne nie tylko ze względów gospodarczych, ale także deeskalacji napięć na Bliskim Wschodzie i nieeskalowania kryzysu uchodźczego.
9. Unia Europejska i państwa europejskie winny wykazywać więcej inicjatywy w zakresie wsparcia dialogu i procesów stabilizacyjnych na Bliskim Wschodzie, ze względu na

geograficzną bliskość tego regionu i konieczność deeskalacji kryzysów uchodźczych w samej Europie.

Autor: Jakub Gajda, Research Fellow w Programie Polityka Międzynarodowa Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

The Casimir Pulaski Foundation is an independent, non-partisan think-tank specializing in foreign policy and international security. The Pulaski Foundation provides analyses that describe and explain international developments, identify trends in international environment, and contain possible recommendations and solutions for government decision makers and private sector managers to implement.

The Foundation concentrates its research on two subjects: transatlantic relations and Russia and the post-Soviet sphere. It focuses primarily on security, both in traditional and non-military dimensions, as well as political changes and economic trends that may have consequences for Poland and the European Union. The Casimir Pulaski Foundation is composed of over 40 experts from various fields. It publishes the Pulaski Policy Papers, the Pulaski Report, and the Pulaski Viewpoint. The Foundation also publishes "Informator Pułaskiego," a summary of upcoming conferences and seminars on international policy. The Foundation experts cooperate with media on a regular basis.

Once a year, the Casimir Pulaski Foundation gives the Knight of Freedom Award to an outstanding person who has promoted the values represented by General Casimir Pulaski: freedom, justice, and democracy. Prizewinners include: Professor Władysław Bartoszewski, Professor Norman Davies, Alaksandar Milinkiewicz, President Lech Wałęsa, President Aleksander Kwaśniewski, President Valdas Adamkus, Bernard Kouchner, and Richard Lugar.

The Casimir Pulaski Foundation has a partnership status with the Council of Europe and is a member of the Group Abroad, an association of Polish non-governmental organizations involved in international cooperation.

www.pulaski.pl