



Komentarz Ośrodka Badań Azji Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Akademii Sztuki Wojennej

Komentarz nr 1/2021; data złożenia: 8 stycznia 2021

Iran przeprowadza kontrolowaną i wielokierunkową eskalację

W dniu 3.01.2021 r. przypadła rocznica zabójstwa irańskiego oficera, gen. bryg. Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej Ghasema Solejmaniego oraz irackiego dowódcy Sił Mobilizacji Ludowych (SML) Abu Muhandisa. Mimo to do zapowiadanej od roku zemsty za ich śmierć w ten dzień nie doszło. Obchody zorganizowane w Bagdadzie z tej okazji odbyły się bez aktów przemocy i nie doszło do ataku na ambasadę USA. Oznacza to jednak, że proirańskie frakcje SML zachowały dyscyplinę, a jej pokaz był zdecydowanie w interesie władz w Teheranie. Dla Iranu najważniejszym celem w Iraku jest bowiem utrzymanie kruchej państwowości w ryzach i zapewnienie sobie trwałych wpływów politycznych.

Jednocześnie jednak od listopada 2020 r. obserwowano sygnały, które zdawały się nie zgadzać z logiką wydarzeń, którą rozwinęły media irańskie oraz zachodnie, w tym także ośrodki badawcze. Spekulowano bowiem, że eskalacja napięć z USA i rywalami Iranu w regionie nie jest korzystna dla władz w Teheranie, ponieważ rychłe zaprzysiężenie prezydenta-elekta J. Bidena miało rzekomo oferować namacalną szansę na nowe negocjacje. Najprawdopodobniej jednak władze Iranu wykorzystały siłę mediów w celach dezinformacyjnych, oparłszy się o dezorientację spowodowaną wygraną J. Bidena. Zważywszy jednak na to, że amerykańskie siły w regionie utrzymały dotychczasową czujność – wpisującą się w „politykę maksymalnego nacisku” D. Trumpa

– wnioskować można, że głębokie zaplecze wywiadowczo-analityczne USA świadome było irańskich działań informacyjnych.

Władze Iranu najprawdopodobniej podjęły się roztoczenia zasłony informacyjnej na poziomie cywilnym i wojskowym. Gabinet prezydenta Rouhaniego zachowywał się pozornie wstrzemięźliwie wobec nacisków parlamentarzystów na dalsze odchodzenie od obostrzeń w programie nuklearnym. Irańscy wojskowi natomiast podtrzymywali tezę nieuchronnej zemsty za zabicie gen. Solejmaniego. W efekcie jednak zobowiązania rządu wobec parlamentu odnośnie programu nuklearnego są realizowane, a zamiast zwykłej wendety jesteśmy właśnie świadkami irańskich prowokacji, które utrzymują napięcie, ale wciąż poniżej progu mogącego wywołać większe działania kinetyczne. Oznacza to, że Iran wykorzystał sytuację, zwiódł analizy jawnoźródłowe i podjął się wielowektorowej eskalacji. W ten sposób władze w Teheranie mają na celu wykorzystanie kumulatywnej siły swych atutów, ażeby zmaksymalizować swoją pozycję na przynajmniej najbliższy kwartał, a najprawdopodobniej na nadchodzące półrocze – do nowych wyborów prezydenckich, które odbędą się w tym państwie w czerwcu 2021 r.

Obchody z okazji rocznicy zabójstwa Abu Muhandisa oraz gen. bryg. Ghasema Solejmaniego (3.01.2020 r.) w Bagdadzie przebiegły spokojnie. Zdania ekspertów publikowane na mediach społecznościowych i grupach zawodowych (zrzeszających analityków regionu) odnośnie prawdopodobieństwa przeprowadzenia ataku w zemście za zabicie Solejmaniego i Muhandisa były podzielone. Jednak zdecydowana większość z nich uważała, iż Iran nie dokona nawet pośredniej napaści na ambasadę USA przy pomocy sprzyjających Teheranowi bojówek. Proirańskie frakcje irackich Sił Mobilizacji Ludowych (SML) rzeczywiście zachowały dyscyplinę i nie dokonały żadnych ataków na amerykańską ambasadę. Jednocześnie jednak SML zapowiedziały, że ani nie zamierzają zająć jeszcze placówki dyplomatycznej USA, ani złożyć broni¹. Utrzymanie bojówek w ryzach stanowi jednak o wiele bardziej znaczący sygnał, który świadczy o skali i sile irańskiej kontroli sytuacji w Iraku. Oznacza to, że Iran wysłał jasny komunikat dowodzący chęci utrzymania wpływów politycznych w tym państwie. Jednocześnie jednak władze w Teheranie dalekie są

od burzenia istniejącego status quo w Bagdadzie: Iran liczy na to, że z upływem czasu interesy irańsko-irackie i tak staną się bardziej zbieżne lub przynajmniej nie zmaleją. Ustanowione przed 15 latami podstawy prawno-ustrojowe państwa irackiego stworzyły wystarczającą przestrzeń ku temu – przykładowo, iracki sąd badający sprawę zabójstwa Abu Muhandisa wydał 7.01.2020 r. nakaz aresztowania D. Trumpa². Choć żądanie to nie ma szans na realizację, to może posłużyć Bagdadowi jako argument w rozmowach z przyszłą administracją Białego Domu, a jednocześnie jest ruchem satysfakcjonującym Iran. Powstrzymanie się Teheranu od dokonania okolicznościowego aktu zemsty stanowi więc dowód ostrożnego rozważenia interesów Islamskiej Republiki Iranu (IRI) w Iraku i regionie oraz wyboru rozwiązania utylitarne. Nie oznacza to jednak, że IRI nie eskaluje napięcia – wiele wydaje się zależeć od kryteriów definiujących decyzje polityczne, a przede wszystkim podmiotu decyzyjnego i metody podejmowania decyzji.

O ile taktyka działań Iranu w Iraku wydaje się być zrozumiała i rozsądna, o tyle inne kroki wydają się wzbudzać w środowiskach analitycznych zdziwienie; do takich zalicza się np. uruchomienie procesu wzbogacania uranu do 20 proc. rzekomo wbrew woli Rouhaniego i jego gabinetu³. Wydaje się, że dużą rolę w dezinformacji i wypaczeniu materiałów jawnoźródłowych odegrały media społecznościowe, które stały się źródłem spekulacji dot. przyszłej prezydentury J. Bidena i potencjału rekonyliacji między USA i Iranem w podstawowych, akceptowalnych kwestiach bezpieczeństwa. Zasadniczym błędem w wielu ostatnich badaniach jest brak analizy i syntezy odcinków pracy rządu, parlamentu i sił zbrojnych IRI jako połączonych. Zważywszy jednak na normalizację stosunków części państw Zatoki Perskiej z Izraelem, próbę rekonyliacji Arabii Saudyjskiej i ZEA z Katarą oraz powrót grupy uderzeniowej lotniskowca USS Nimitz w rejon Zatoki, należy przyjąć, że amerykańskie, izraelskie oraz niektóre arabskie agencje wywiadowcze oraz zaplecze analityczne dostrzegają wiele działań Iranu jako część większej całości⁴. Iran dokonuje zatem eskalacji, lecz w sposób skoordynowany, czego na pierwszy rzut oka nie widać. Być może przyczyną niedostrzegania tego było skupienie się badaczy na hipotetycznej eskalacji w formie ataku kinetycznego – pociskami raketowymi, ładunkami wybuchowymi lub przy pomocy bojówek. Kluczem do zrozumienia działań i perspektywy Iranu w zakresie bezpieczeństwa wydaje się być jednak przede wszystkim Najwyższa Rada Bezpieczeństwa Narodowego IRI.

Najwyższa Rada Bezpieczeństwa Narodowego IRI

Skład Narodowej Rady Bezpieczeństwa IRI (NRBN) wyłaniany jest z kandydatów przedstawianych przez prezydenta Najwyższego Przywódcę IRI lub będących przez nich wcześniej nominowanych na stanowiska rządowe. Członkiem NRBN jest także przewodniczący parlamentu IRI (Madżlesu) czyli obecnie M. B. Ghalibaf. Przewodniczącym NRBN jest zawsze zgodnie z konstytucją IRI prezydent, który wybierany jest w wyborach bezpośrednich. Wszystkie decyzje NRBN muszą zostać zatwierdzone przez Najwyższego Przywódcę.

Grafika 1 Obecny skład NRBN IRI

Kolor pomarańczowy oznacza nominację z ramienia Najwyższego Przywódcy, niebieski z ramienia prezydenta (sam prezydent wybierany jest poprzez wybory powszechne, a przewodniczący parlamentu przez wybory pośrednie na poziomie parlamentu)



Źródło: Wikimedia CC BY 4.0, oprac. własne.

W skład NRBN wchodzi zatem m.in.: 1) reprezentanci Najwyższego Przywódcy (konradmirał Ali Szamchani, negocjator programu nuklearnego IRI Said Dżalili) i nominowani przez niego dowódcy sił zbrojnych IRI (dowódca sztabu głównego, dowódca Artesz oraz dowódca KSRI); oraz 2) członkowie wyłonieni przez prezydenta, którymi są

szefowie właściwych dla kompetencji NRBN resortów (m.in. MSZ - M. Dż. Zarif, MSW – A. R. Fazli, Ministerstwo Informacji znane też jako Ministerstwo Wywiadu – M. Alawi). Większość decyzji dot. sposobu eskalacji napięcia z państwami regionu Zatoki Perskiej, UE, a szczególnie USA jest najprawdopodobniej podejmowana właśnie na poziomie NRBN, choć niekoniecznie podczas oficjalnych zebrań. Niesymetryczne zdolności i siła Iranu wobec USA i partnerów Waszyngtonu wymaga bowiem od IRI zaangażowania jak najszerszego spektrum resortów wraz z ich rozeznaniem sytuacji w skali całego regionu. Uznanie grupy członków NRBN jako głównego architekta taktyki skoordynowanych działań eskalacyjnych lub eskalacyjnych w ramach szerszej strategii, a zarazem uciekającego się też do działań dezinformacyjnych i pozornie sprzecznych, tłumaczy zatem wiele posunięć IRI – pośrednich i bezpośrednich – w regionie. Poniższe alternatywne odczytanie intencji stojących za ruchami irańskiego rządu pozwala natomiast odrzucić ich pozorną paradoksalną sprzeczność na poziomie medialnym.

Irańska strategia wielokierunkowej eskalacji

Teheran nie porzucił nadziei na wyparcie amerykańskich wpływów politycznych, gospodarczych i wojskowych z Iraku i regionu. Przewidywania dotyczące braku odwetu Iranu ograniczają się przede wszystkim do uznania pospolitego aktu zemsty za posunięcie, które w aktualnej sytuacji Iranu byłoby nierozsądne. Za główny powód rzekomej niechęci władz w Teheranie do eskalacji podawano rychłe zaprzysiężenie J. Bidena. Pojawienie się nowego prezydenta USA z 20 stycznia br. jest jednak jednym z wielu czynników, które wpływają na irańskie działania. Eskalacja napięcia jednak nastąpiła, choć została rozłożona w czasie i scedowana na m.in. aktorów pośrednich. Jednocześnie zadania podzielono wg. odpowiedzialności i kompetencji organów władzy państwa. O powyższym podziale zadań, celu i przyświecającej mu strategii wydaje się świadczyć zaobserwowana taktyka działań władz IRI. Poniższe trzy kierunki działań wydają się przebiegać pozornie niezależnie i bez koordynacji. Uznanie ich za powiązane nadaje tym wysiłkom konkretniejszego znaczenia i stają się bardziej racjonalne, szczególnie, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że najważniejsze kwestie bezpieczeństwa omawiane są właśnie w NRBN. Nad polityką bezpieczeństwa Iranu

nie dominują interesy wynikające z politycznej stronnicości i „plemienności”. Rozdziwiek między deklaracjami irańskich polityków i ich działaniami wynika przede wszystkim z konieczności nieujawniania swoich poczynań i dezinformowania przeciwnika. Z tego punktu widzenia można byłoby wywnioskować, iż:

- 1) Rząd, tj. gabinet prezydenta IRI Rouhaniego, miał i wciąż ma za zadanie wzmocnić pozycję Iranu na poziomie dyplomacji. Wobec tego deklaracje i działania Rouhaniego na pierwszy rzut oka wydają się być otwarte na przywrócenie porozumienia nuklearnego (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), a zarazem zwrócone przeciwko parlamentowi IRI (Madżlesowi), który domaga się dalszej redukcji zobowiązań dot. programu nuklearnego. Oświadczenia te oraz tego typu ruchy teraz i w przyszłości mają jednak za zadanie utrzymywać elastyczność negocjacyjną i decyzyjną Iranu, a jednocześnie zwodzić przeciwnika. Minister SZ IRI M. Dż. Zarif z kolei od kilku miesięcy znów sygnalizował, że USA mogą albo wrócić do JCPOA licząc się z irańskimi żądaniem reparacji albo powstrzymać się od przywrócenia sankcji ONZ uznając rezolucję 2231 RB ONZ, a zatem i wolę większości stałych członków RB. W istocie szef resortu spraw zagranicznych dał władzom w Waszyngtonie (tej i przyszłej prezydentury) niewielki wybór, bo oba warianty są dla USA niekorzystne wizerunkowo i politycznie. Potencjalnie daje to irańskiej dyplomacji dodatkowy czas na poróżnienie pozostałych przy JCPOA sygnatariuszy z USA oraz na negocjowanie alternatywnych rozwiązań. Idąc tym tropem działań, rzecznik rządu IRI Ali Rabi'ei oświadczył, że pomimo opozycji gabinetu Rouhaniego wznowienie zwiększonego wzbogacania musiało nastąpić z powodu procedur legislacyjnych.
- 2) Obecny skład Madżlesu ukształtował się w przeciągu 2020 r. i może wymusić na rządzie wiele decyzji, których gabinet Rouhaniego z racji swego modus operandi (wywodzącego się z wynegocjowanego JCPOA i idei appeasementu USA i UE w zamian za korzyści gospodarcze) nie mógłby podjąć z własnej inicjatywy. W związku z tym do czasu nowych wyborów prezydenckich w IRI w czerwcu br. zadaniem parlamentu będzie dodanie zdolności konfrontacyjnych do elastyczności

dyplomatycznej gabinetu Rouhaniego. Rząd będąc „twarzą” JCPoA nie mógłby bowiem samodzielnie wycofać się z zobowiązań dot. programu nuklearnego dalej niż w zakresie wynegocjowanego porozumienia. W ten sposób Madżlesowi udało się ponownie uruchomić proces wzbogacania uranu do poziomu 20 proc. (na cele np. medyczne), o czym rząd Rouhaniego nie informował, zasłaniając się odsunięciem tej decyzji w czasie. Zważywszy jednak na czas potrzebny do przedsięwzięcia koniecznych przygotowań do wznowienia wzbogacania uranu w ośrodku w Fordo, należałoby uznać, że deklaracje Rouhaniego miały w istocie na celu dezinformowanie obserwatorów regionu. Madżles przyjął bowiem pierwszą wersję ustawy o odejściu od Protokołu Dodatkowego i wznowieniu wzbogacania uranu na poziomie 20 proc. w dniu 3.11.2020 r. Poprawiona wersja została przegłosowana i przyjęta 1.12.2020 r. i weszła w życie poprzez publikację w dzienniku ustaw po upływie czasu 5 dni roboczych na podpis prezydenta. Madżles przywrócił prace nad pozostałymi częściami pakietu ustaw mających niejako spełniać wymogi Financial Action Task Force (FATF) w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu. Dotychczasowe oczekiwania FATF nie zostały spełnione z powodu konfliktu prawnego na poziomie konstytucji IRI. Oznacza to, że i w tym zakresie Teheran najprawdopodobniej wykorzystuje zainicjowany proces budowy zgodności prawnej z zaleceniami FATF w celu zaaprobowania takich ustaw, które spełnią jedynie istniejące irańskie przepisy. W efekcie IRI przyjmie ustawy, które jedynie deklaratorywnie będą „FATFowskimi”. Ich przyjęcie jednak mogłoby dać przysłusznemu prezydentowi IRI i jego gabinetowi argumenty dyplomatyczne, np. spełnianie norm FATF dopóty, dopóki korzyści gospodarcze będą dla Iranu wymierne.

- 3) W ostatnim półroczu ataki proirańskich bojówek na amerykańskie cele w Iraku oraz inne w regionie zostały zredukowane w celu zwiększenia elastyczności dyplomatycznej IRI do czasu upływu embarga zbrojeniowego ONZ na Iran i wyborów prezydenckich w USA – oba wydarzenia miały miejsce w październiku 2020 r. Jednak wkrótce Iran prawdopodobnie podjął pojedyncze kroki, które miały przywrócić poziom napięcia, zachowując przy tym odpowiedni dystans od granicy eskalacji ku bezpośrednim działaniom kinetycznym. 25.11.2020 r. tankowiec

w pobliżu jemeńskiego wybrzeża został uszkodzony po zderzeniu się z miną. Winą obarczono Hutich, ale duże podejrzenia wzbudza obecność irańskiego frachtowca zakotwiczonego na Morzu Czerwonym, ponieważ może on służyć celom zwiadowczym⁵. W nocy z 13 na 14.12.2020 r. tankowiec w porcie w Džeddzie w Arabii Saudyjskiej został zaatakowany łodzią wypełnioną materiałami wybuchowymi. Kolejny przypadek eksplozji miny morskiej odnotowano 25.12.2020 r. – wówczas uszkodzeniu uległ frachtowiec opuszczający M. Czerwone i zbliżający się do cieśniny al Mandib. Z kolei w niemal dwa miesiące po wyniku wyborów w USA w nocy 20/21.12.2020 r. doszło do największego ataku rakietowego na ambasadę Stanów Zjednoczonych od 2010 r. – w kierunku placówki wystrzelono 21 pocisków⁶. Wkrótce potem, 31 grudnia, na tankowcu, który w irackim porcie dokonywał transferu ropy na inny statek odkryto przypiętą do burty minę. Kolejnym wydarzeniem, które można przypisać przynajmniej irańskiemu wsparciu technicznemu był precyzyjny atak rakietowy Hutich na lotnisko w Adenie, którego celem było wyeliminowanie sformowanego w grudniu 2020 r. nowego opozycyjnego rządu będącego efektem nowego konsensusu saudyjsko-emirackiego. Następnie 4 stycznia br. KSRI zajęło południowokoreański tankowiec Hankuk Chemi pod pretekstem o wątpliwej podstawie prawnej (zanieczyszczanie akwenu), dodając wkrótce, że ruch ten pomoże odzyskać zamrożone w Korei Południowej na skutek sankcji irańskie 7 mld dolarów. Z kolei manewry bezzałogowców Artesz i KSRI, które odbyły się w dniach 4-5.01.2021 r., były klarownym sygnałem o podnoszeniu irańskiej zdolności do eskalacji w Zatoce Perskiej, pomimo niesymetrycznych sił względem USA i arabskich rywali.

Spowolnienie na odcinku militarnym (mniejsza częstotliwość i intensywność ataków) kompensowane jest przez działania na odcinku politycznym i dyplomatycznym. Oba jednak wykorzystują operacje dezinformacyjne – w aspekcie działań zbrojnych użycie sił pośrednich (bojówek lub rebeliantów) daje możliwość wyparcia się bezpośredniego zaangażowania Teheranu; zaś pod względem politycznym duet Ghalibaf-Rouhani może jednocześnie odstraszać narastaniem problemu programu nuklearnego (Ghalibaf) i uspokajać obserwatorów, że nie wszystko jest decyzją definitywną i może być cofnięte

(Rouhani). Podejmowane kroki nie są przejawem polityki doraźnej i dyktowanej chwilowymi uwarunkowaniami, ponieważ dotyczą bezpieczeństwa IRI na poziomie strategicznym. Kumulatywnie opisane powyżej starania mają doprowadzić do kontrolowanej eskalacji, która mogłaby stać się powodem do zaniepokojenia na poziomie Rady Bezpieczeństwa ONZ. Wówczas potencjalnie Iran miałby szansę posłużyć się pośrednią multilateralną presją na USA do osiągnięcia kompromisu, który dla Teheranu miałby niewielki koszt.

Wnioski

- Wobec wciąż małych szans na powrót Iranu i USA do ram JCPoA, istnieje możliwość, że władze w Teheranie będą rozważać także utrzymanie swojego oporu w trakcie pierwszej kadencji J. Bidena.
- Istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że spór między USA i Iranem dot. programu nuklearnego nie zostanie skutecznie powiązany z innymi kwestiami, tj. programem pocisków balistycznych.
- Brak skutecznego powiązania ograniczenia irańskiego programu nuklearnego z programem pocisków balistycznych i zaangażowaniem IRI w regionie nie musi oznaczać braku możliwości redukcji presji Waszyngtonu na Teheran – szczególnie jeśli istniałaby realna szansa stworzenia arabsko-izraelskiego bloku przeciw Iranowi.
- Dalsza rola europejskich sygnatariuszy JCPoA jest na tyle ograniczona, że zwiększenie konstruktywności ich działań na rzecz przywrócenia funkcjonowania porozumienia nuklearnego jest wątpliwe.
- Aktualnie głównym celem Iranu pozostaje wywarcie przy pomocy skoordynowanych i kontrolowanych działań eskalacyjnych multilateralnej presji na USA poprzez RB ONZ oraz osłabienie pozycji USA w Iraku i Syrii. Rola europejskich członków RB będzie w tym zakresie ograniczona – Teheran liczy przede wszystkim na wsparcie Rosji, a w mniejszym stopniu Chin.
- Decyzje o działaniach eskalacyjnych i deeskalacyjnych podejmowane są bezpośrednio w grupie członków Najwyższej Rady Bezpieczeństwa Narodowego i pośrednio przez Najwyższego Przywódcę. Ewentualna śmierć Najwyższego

Przywódcy ajatollaha Chameneiego nie musi oznaczać redefinicji strategii bezpieczeństwa Iranu – zmienić się może jednak taktyka i niektóre aspekty operacyjne.

Łukasz Przybyszewski – analityk ds. Azji Zachodniej w Ośrodku Badań Azji

¹ *Kataeb Hezbollah issues statement about not entering US embassy and surrendering weapons*, AlMasdar News, 3.01.2021, <https://www.almasdarnews.com/article/kataeb-hezbollah-issues-statement-about-entering-us-embassy-and-surrendering-weapons/> [dostęp: 8.01.2021],

Brygady Hezbollahu: "Dziś nie wejdziemy do ambasady zła i nie obalimy rządu, bo mamy dużo czasu" (arab.), Al-Mirbad Radio, 3.01.2021, <https://www.almirbad.com/detail/74553> [dostęp 8.01.2021],

Abu Husejn al-Hamidai, Sekretarz Generalny „Brygad Hezbollahu” w Iraku: „Nasza dzisiejsza obecność na polu bitwy jest przyrzeczeniem złożonym Bogu, jego prorokowi i wyznawcom ruchu oporu. Jest to również mandat do przyspieszenia zemsty, ponieważ nasza krew wciąż jeszcze wrze.” (arab.), Alaan TV, 3.01.2021, <https://alaan.cc/article/359828/> [dostęp: 8.01.2021],

² *Iracki nakaz aresztowania ustępującego prezydenta USA - Donalda Trumpa* (arab), National Iraqi News Agency, 7.01.2021, <https://www.ninanews.com/Website/News/Details?key=880538> [dostęp: 8.01.2021].

³ *Upływa termin 5 dni dla Rouhaniego? Ghalibaf ogłosił zgodę na wdrożenie do wejścia w życie jądrowej uchwały parlamentarnej* (pers.), Hamshahri Online, 8.12.2020, <https://www.hamshahronline.ir/news/571337/> [dostęp: 8.01.2021],

Ironia Rouhaniego, odpowiedź Ghalibafa (pers.), Donya-e Eghtesad, 5.12.2020, <https://www.donya-e-eghtesad.com/fa/tiny/news-3717634> [dostęp: 8.01.2021],

Ghalibaf odpowiada Rouhaniemu: Nie daliśmy się zastraszyć, wypełniliśmy swój obowiązek (pers.), BBC Persian, 4.12.2020, <https://www.bbc.com/persian/55157732> [dostęp: 8.01.2021].

⁴ Sam LaGrone, *Pentagon: Carrier USS Nimitz Will Stay in Middle East After Threats from Iran*, U.S. Naval Institute News, 3.01.2021, <https://news.usni.org/2021/01/03/pentagon-carrier-uss-nimitz-will-stay-in-middle-east-after-threats-from-iran> [dostęp: 8.01.2021],

Judah Ari Gross, *IDF deploys air defenses to south amid threats of attack from Yemen*, 7.01.2021, <https://www.timesofisrael.com/idf-deploys-air-defenses-to-south-amid-threats-of-attack-from-yemen/> [dostęp: 8.01.2021],

Odślonięcie jednej ze strategicznych baz raketowych marynarki wojennej KSRI na wybrzeżu Zatoki Perskiej (pers.), DefaPress.IR Holy Defense News Agency, 8.01.2021, <https://dnws.ir/436244> [dostęp: 8.01.2021].

⁵ H.I. Sutton, *Iranian Spy Ship Commands Strategic Position on Vital Oil Route*, U.S. Naval Institute News, 26.10.2020, <https://news.usni.org/2020/10/26/iranian-spy-ship-commands-strategic-position-on-vital-oil-route> [dostęp: 8.01.2021],

Jon Gambrell, *Mine explodes, damaging oil tanker off Saudi Arabia*, Associated Press, 25.11.2020, <https://apnews.com/article/dubai-saudi-arabia-united-arab-emirates-jiddah-yemen-79ab505c8576520935bf3e757e2d2b80> [dostęp: 8.01.2021].

⁶ Michael R. Gordon, Gordon Lubold, *Rocket Attack on U.S. Embassy in Baghdad Largest in a Decade, General Says*, The Wall Street Journal, 23.12.2020, <https://www.wsj.com/articles/rocket-attack-on-u-s-embassy-in-baghdad-largest-in-a-decade-general-says-11608750520> [dostęp: 8.01.2021].



Asia Research Centre Commentary

Centre for Security Studies

War Studies University

January 8, 2021

Iran is undertaking a controlled multidirectional escalation

Łukasz Przybyszewski

January 3, 2021, was the first anniversary of the assassination of brig. Gen. Qassem Soleimani of the Islamic Revolutionary Guard Corps and of Abu al-Muhandis, the commander of Iraqi Popular Mobilisation Forces' (PMF). No acts of revenge took place on that day, however. The celebrations organised in Baghdad took place without any acts of violence and there was no attack on the US embassy. This means that the pro-Iranian PMF factions kept discipline, and its display was definitely in the interest of the authorities in Tehran. For Iran, the most important goal in Iraq is to keep the fragile statehood in order and to secure lasting political influence.

However, from November 2020, some signals were observed that seemed to escape the narrative of Iranian and Western media, including some research centres. It was speculated that the escalation of tensions with the US and Iran's rivals in the region was not beneficial for the government in Tehran, because the commencing tenure of president-elect Joe Biden was supposed to be a tangible opportunity for new negotiations. Most likely, however, the Iranian authorities used the power of the media for disinformation purposes, relying on the confusion caused by Joe Biden's win. Nevertheless, given that the US forces in the region have so far maintained vigilance in line with Donald Trump's "policy of maximum pressure", it can be concluded that the US intelligence was aware of the Iranian information activities.

The Iranian authorities engaged themselves in disinformation efforts in order to create a smokescreen at both civil and military levels. On the one hand, Rouhani's cabinet was seemingly restrained in the face of pressure from MPs to further deviate from restrictions on the nuclear programme. The Iranian military, on the other hand,

held on to the narrative about an inevitable revenge for the killing of general Soleimani. As a result, however, the government's obligations to the parliament regarding the nuclear programme are being met. Instead of the usual vendetta, we are now witnessing Iranian provocations that sustain the tensions but keep them below the threshold that could trigger stronger kinetic response. This means that Iran took advantage of the situation and undertook a low-profiled multi-vector escalation. In this way, the government in Tehran aims to use the cumulative strength of its assets to maximise its position for at least the next quarter, and most likely for the coming six months, until the new presidential election in June 2021.

The commemoration of the first anniversary of the assassination of Abu al-Muhandis and brig. Qassem Soleimani (January 3, 2020) in Baghdad passed quietly. With regards to whether an attack in revenge for those killings was possible on that day, the opinions of experts and professional groups (associating regional analysts) were divided. However, the vast majority of analysts believed that Iran would not even dare to retaliate by attacking the US embassy with the help of proxy militias. The pro-Iranian factions of the Iraqi Popular Mobilisation Forces (PMF) did indeed maintain discipline and did not conduct attacks on the US embassy. At the same time, however, the PMF announced that they were neither going to take over the US diplomatic post nor lay down their arms.

This means that Tehran is keeping the pro-Iranian militias in Iraq under its control and is able to discipline them, which testifies to the scale and strength of Iranian influence of the situation in Iraq. This means that Iran has sent a clear message proving its willingness to maintain sway over Iraqi affairs. Simultaneously, however, the authorities in Iran are far from willingly attempting to destroying the existing political status quo in Baghdad. Tehran is counting on Iranian-Iraqi interests to become more convergent or at least hoping they will not diminish. The legal and political foundations of the Iraqi state, as established 15 years ago, provide enough space for this. For example, the Iraqi court investigating the murder of Abu al-Muhandis issued a warrant for the arrest of Donald Trump on January 7, 2020. Although this demand has no chance of being implemented,

it can be used by Baghdad as an argument in talks with the future administration in Washington. This symbolic move also satisfies Iran. Despite the strong negative sentiments and simmering tensions during the commemoration of the martyrs, Tehran refrained from committing an act of mere bloody vendetta, which proves its rational consideration of its interests in Iraq and in the larger region. This does not mean, however, that the Islamic Republic of Iran (IRI) will not escalate tensions.

While Iran's tactic in Iraq seems understandable and reasonable, its other decisions seem to astonish some observers (e.g. starting the uranium 20% enrichment process, allegedly against the wishes of Rouhani and his office). It seems that social media have played an important role in distorting the available open-source materials, which became a source of speculations about the future presidency of Joe Biden and the potential for reconciliation between the US and Iran when it comes to basic security issues. Many recent open-source studies did not consider the works of the government, the parliament and the armed forces of IRI as interconnected. However, given the normalisation of relations between some Persian Gulf states and Israel, the attempted reconciliation of Saudi Arabia and the UAE with Qatar and the return of the USS Nimitz carrier strike group to the Gulf region, it should be assumed that the American, Israeli and some Arab intelligence agencies and analysts perceive many of Iran's actions as part of a larger whole. Tehran has thus undertaken a path of coordinated low-profile escalation, which is not apparent at first glance. Perhaps the reason for failing to recognise this was the focus of some of the researchers on a hypothetical escalation in the form of a kinetic attack – Iran retaliating with missiles, explosives or with the help of militias. The key institution to understanding Iran's security activities and prospects seems to be, above all, the Supreme National Security Council of the IRI.

IRI Supreme National Security Council

The composition of the IRI Supreme National Security Council (SNSC) is selected from candidates proposed by the country's president and the Supreme Leader or previously nominated by them for government positions. The SNSC also consists of the chairman of

the IRI parliament (Majles), currently M. B. Ghalibaf. The president of the SNSC is always, in accordance with the IRI constitution, the president, who is directly elected in a popular vote. All SNSC decisions must be approved by the Supreme Leader.

Picture 1 The current members of IRI’s SNSC

Orange band in the background represents the nomination by the Supreme Leader, whereas blue represents the president's nomination (the president himself by general election and the Speaker of parliament by intermediate elections at the parliamentary level)



Source: Wikimedia CC BY 4.0, author’s own composition.

The SNSC is therefore composed of, among others: 1) representatives of the highest leader (Rear Admiral Ali Shamkhani, negotiator of the IRI nuclear program Said Jalili) and the commanders of the IRI armed forces (Chief of the General Staff, Chief of the Artesh and Chief of the IRGC) appointed by him; and 2) members elected by the president, who are the heads of the ministries competent for the SNSC (including the Ministry of Foreign Affairs – M. J. Zarif, the Ministry of the Interior A. R. Fazli, the Ministry of Intelligence – M. Alavi). The majority of decisions on how to escalate tensions with the countries of the Persian Gulf region, the EU, and especially the US, are most likely taken at the SNSC level, although not necessarily during official meetings. Iran's asymmetrical capabilities

and strength vis-à-vis the US and Washington's partners require IRI to engage the widest possible spectrum of ministries along with their understanding of the situation in the entire region. Therefore, recognising the group of SNSC members as chief architects of coordinated escalation tactics enables one to explain many of the IRI's direct and indirect moves in the region. The following alternative reading of the intentions behind the movements of the Iranian government allows us to observe/conclude that they are no contradictory to each other.

Iran's Multidirectional Escalation Strategy

Tehran has not given up on pushing against the US political, economic and military influence in Iraq and the region. Hypothetical predictions regarding Iran's non-retaliation are limited primarily to considering only the crudest acts of revenge, which in Iran's current situation are probably regarded as unwise options. The imminent swearing-in of Joe Biden was cited as the main reason for the alleged reluctance of the authorities in Tehran to escalate. However, the new US president is merely one of the many factors that influence Iran's actions. Tensions escalated anyway, although they were spread over time and indirectly distributed via third parties. The IRI authorities took advantage of the overwhelming information chaos and the reorientation of analysts to the implications of Biden's victory. At the same time, specific tasks were distributed according to the level of responsibility and competence of state authorities. The observed tactics of the IRI authorities' actions seem to prove the above division of tasks, goals and the strategy behind it. The following three lines of action appear to run seemingly independently and without coordination. Recognising them as related gives these efforts more meaning and makes them seem more rational, especially considering that the most important security issues are discussed among the SNSC members. This way, it seems that it was not the domination of interests resulting from partisanship and tribalism among Iranian politicians that caused the rift between their declarations and actions. Instead, the conscious disinformation motive seems to better explain Iran's attitude, prospects and ventures. From this point of view, it could be concluded that:

1) The government, i.e. the cabinet of IRI's president, Rouhani, has had the task of strengthening Iran's diplomatic position. Consequently, Rouhani's declarations and actions at first glance seem to be open to the restoration of the JCPOA and at the same time turned against the IRI parliament (Majles) , which demands a further reduction of obligations regarding the nuclear programme. However, these statements and such movements are designed to maintain Iran's negotiating and decision-making flexibility while deceiving its adversary. For several months now, the IRI's minister of foreign affairs, M. J. Zarif, has been signalling yet again that the US may either return to the JCPOA, taking into account Iran's demands for reparations, or recognise UNSCR 2231, and therefore the will of the majority of the permanent members of the Security Council by dropping the sanction snapback option. In fact, the head of the Ministry of Foreign Affairs gave the authorities in Washington little choice, because both variants are disadvantageous for the US when it comes to Washington's image and political power. This potentially gives Tehran additional time to divide the remaining JCPOA signatories with the US and to negotiate alternative solutions. Following this path, the IRI's spokesman Ali Rabi'ei stated that despite the opposition of the Rouhani government, the resumption of uranium enrichment had to take place because of the legislative procedures.

2) The current composition of the Majles was formed in the course of 2020 and now it may force the government to take many decisions which Rouhani's cabinet, due to its modus operandi (based on the negotiated JCPOA and the idea of appeasing the US and EU in return for economic benefits), could not take on its own. Therefore, until the new presidential elections in IRI in June this year, the parliament's task will be to add confrontational capabilities to Rouhani cabinet's diplomatic flexibility. The current government, being the "face" of the JCPOA, could not independently withdraw from its obligations regarding the nuclear programme beyond the scope of the negotiated agreement. Because of this, the Majles managed to restart the process of uranium enrichment at the level of 20%, which the Rouhani government did not inform about, pretending that this

decision was postponed. However, given the time needed to make the necessary preparations to resume uranium enrichment at the Fordo facility, it should be concluded that Rouhani's declarations were in fact intended to disinform observers in the region. The Majles adopted the first version of the bill on departing from the Additional Protocol and resuming uranium enrichment at the level of 20% on November 3, 2020. The revised version was passed and adopted as law on December 1, 2020 and entered into force through publication in the Journal of Laws after the president's signature expired. The Majles resumed work on the remaining parts of the package of laws that are to meet the requirements of the Financial Action Task Force (FATF) in the field of counteracting money laundering and terrorist financing. Some of the previous FATF expectations have not been met due to legal problems at the level of the IRI constitution. This means that also in this respect, Tehran is most likely using the initiated process of establishing legal compliance with the FATF recommendations in order to approve such laws that will only meet the existing Iranian regulations. As a result, the IRI will adopt laws that are only declaratively complying with FATF. Their adoption, however, could provide the future president of IRI and his cabinet with diplomatic arguments, such as a possibility to claim a nearly perfect compliance with FATF standards, as long as the economic benefits for Iran are tangible.

3) In the past six months, attacks by pro-Iranian militias on US targets in Iraq and others in the region have been reduced in order to increase IRI's diplomatic flexibility until the end of the UN arms embargo on Iran and the US presidential election – both of which took place in October 2020. However, Iran quickly rekindled the pre-existing tensions while balancing its actions in order not to provoke direct kinetic actions. On November 25, 2020, a tanker near the Yemeni coast was damaged after a collision with a mine. The Houthis have been blamed, but the presence of an Iranian freighter anchored in the Red Sea raises high suspicions as it may be used for intelligence purposes. On the night of December 13/14, 2020, a tanker in the port of Jeddah, Saudi Arabia, was attacked by a boat filled with explosives. Another case of a sea mine explosion was recorded on December 25, 2020, when a freighter leaving the Red Sea and approaching the

Bab al-Mandib was damaged. In turn, almost two months after the results of the US elections, on the night of December 20/21, 2020, the largest missile attack on the US embassy since 2010 took place – 21 missiles were fired at the facility. Shortly thereafter, on December 31, a mine was discovered in an Iraqi port on a tanker that was transferring oil to another vessel. Another event that might have involved at least some Iranian technical support was a precise Houthi missile attack on the Aden airport, the aim of which was to eliminate the new opposition the government formed in December 2020 as a result of the new Saudi Arabian consensus. Then, on January 4 this year, IRGC seized a South Korean oil tanker Hankuk Chemi for dubious reasons (water contamination). The move was officially aimed at recovering Iran's \$7 billion frozen in South Korea because of sanctions. Meanwhile, the Artesh and IRGC UAV manoeuvres, which took place on January 4 and 5, 2021, were a clear signal of Iran's growing ability to escalate in the Persian Gulf, despite its asymmetric capabilities vis-à-vis the US and the Arab rivals.

Military de-escalation, i.e. lower profile, lower frequency and intensity of attacks, has been compensated by actions in the political and diplomatic realms. Iran's activities in both of them have been facilitated by disinformation operations. When it comes to military operations, the use of intermediate forces (militants or rebels) gives Tehran the opportunity to deny its participation. Simultaneously, in terms of politics, the Ghalibaf-Rouhani duet can act as a deterring factor in the context of the nuclear programme and its development (Ghalibaf), while reassuring observers that not everything has been definitely set and still can be reversed (Rouhani). All the decisions that have been made by the IRI are not a manifestation of an ad hoc policy dictated by temporary conditions. Rather than this, these decisions are strategically related to Iran's national security. Analysed more broadly, all the efforts mentioned above are expected to lead to a controlled escalation that could become a cause for concern at the level of the UN Security Council. Iran might then potentially have a chance to use indirect multilateral pressure on the US to reach a low-cost compromise.

Conclusions

- As the chances of Iran and the US returning to the JCPoA framework remain small, it seems possible that the authorities in Tehran will consider maintaining their resistant attitude toward the US during Joe Biden's first term in office.
- It seems very likely that the dispute between the US and Iran over the nuclear programme will not be effectively linked to other issues, such as the ballistic missile programme.
- The failure to effectively tie Iran nuclear programme to ballistic missiles and IRI's involvement in the region does not necessarily mean it will not be possible to reduce Washington's pressure on Tehran – especially if there is a real chance of creating an Arab-Israeli bloc against Iran.
- The European signatories to the JCPoA and their role are so limited that it may be doubted whether their further efforts to restore the agreement will have any constructive impact.
- Currently, Iran's primary goal remains to exert multilateral pressure on the US through coordinated and controlled escalation efforts at the level of the UNSC and to weaken the US position in Iraq and Syria. The role of the European members of the Security Council in this respect will be limited – Tehran counts primarily on the support of Russia, and China to a lesser extent.
- Decisions on escalatory and de-escalatory actions are made directly among the members of the Supreme National Security Council and indirectly by the Supreme Leader. The death of Ayatollah Khamenei, should it take place soon, does not have to lead to a redefinition of Iran's security strategy, but the tactics, the choice of means and actions as well as their timing may change.