

*Sankcje gospodarcze ONZ  
a sankcje państw w XXI w.  
Przypadek Iranu i Syrii*

PAULINA MATERA

Celem artykułu jest wskazanie cech i warunków powstania wiarygodnego przywództwa we wprowadzaniu sankcji. Na podstawie przypadków Iranu i Syrii zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie o rolę decyzji RB ONZ w zwiększeniu skuteczności restrykcji. Oceniona zostanie też zdolność Stanów Zjednoczonych do odegrania roli przywódczej w tej kwestii.

*Cele i warunki skuteczności sankcji*

Sankcje gospodarcze definiowane są jako użycie instrumentów ekonomicznych, by państwo, wobec którego zostaną one zastosowane, odczuło polityczną lub gospodarczą stratę. Celem tych działań jest zmuszenie rządów do zawieszenia, zmiany lub nieprzyjmowania określonej polityki.

Amerykański naukowiec, James Barber wyróżnił trzy typy celów sankcji:

1. zmianę polityki atakowanego państwa lub zmianę rządów;
2. wysłanie informacji o dezaprobie dla jego polityki;
3. wywarcie wpływu na system międzynarodowy<sup>1</sup>.

Ponieważ zarówno drugi, jak i trzeci typ są trudne do zbadania pod względem efektywności, jej ocena dotyczy najczęściej pierwszej grupy celów. Dlatego przeważnie, także przez specjalistów stosunków międzynarodowych, sankcje postrzegane są jako nieskuteczne. Mimo to rządy lub organizacje podejmują decyzje o ich wprowadzeniu. Nie wynika to bynajmniej z programowego braku zaufania dla ustaleń nauki, ale przekonania, że takie działania jednak odnoszą skutek. Często ujawnia się on w dłuższym okresie, innym razem zostają osiągnięte inne cele, niekoniecznie zamierzone w momencie wprowadzenia restrykcji.

Niemal wszystkie empiryczne analizy wykazują, że wprowadzenie bardziej restrykcyjnych sankcji zwiększa szansę na osiągnięciu zamierzonych skutków. Jednak mogą one spowodować

*Matera* również polityczną konsolidację zaatakowanego kraju, gdy ograniczenia gospodarcze silnie uderzają w całe społeczeństwo, a nie tylko w klasę rządzącą. W takiej sytuacji może wzrosnąć poparcie dla polityki rządu. Prawdopodobieństwo takiego scenariusza zwiększa się, gdy kraj lub kraje nakładające sankcje są wcześniej postrzegane jako wrogi. Otwiera to możliwości dla rządowej propagandy, a poparcie obywateli na ogół usztywnia stanowisko władz. Może to doprowadzić do pogorszenia sytuacji lub wręcz do otwartego konfliktu. Z tego powodu, a także ze względu na duże koszty polityczne i gospodarcze bardziej restrykcyjnych sankcji, państwa lub organizacje rzadko decydują się na ich wprowadzenie. Częściej stosowane są groźby takich działań. Żeby były one skuteczne, wprowadzenie ich w życie musi być postrzegane przez państwo, którego mają dotyczyć, jako bardzo prawdopodobne<sup>2</sup>.

Daniel Drezner udowodnił, że Stany Zjednoczone dwa razy częściej zapowiadały groźby restrykcji gospodarczych, niż je stosowały, a takie działanie przynosiło lepsze efekty. Jednak w większości przypadków cele, które rząd USA chciał osiągnąć, nie były bardzo trudne do zrealizowania. Drezner brał pod uwagę także przypadki, kiedy np. chciano skłonić rządy innych państw do rezygnacji z protekcyjnych kroków w gospodarce. Można stwierdzić, że takie groźby nie byłyby skuteczne, np. w przypadku nacisku na ustępstwa w rozmowach pokojowych między Izraelem a Palestyną czy opisanego poniżej irańskiego programu nuklearnego.

Efekty mogą przynieść również tzw. sankcje pozytywne. Na obszarze gospodarczym możemy do nich zaliczyć preferencyjne układy handlowe, pożyczki, pomoc rozwojową *etc.* Często wprowadzane są równocześnie z groźbą sankcji negatywnych (na zasadzie „kija i marchewki”). Rządzący państwem, które łamie porozumienia międzynarodowe wiedzą, że mogą być za to ukarani, ale też wynagrodzeni za zmianę polityki. Ważnym argumentem na rzecz sankcji pozytywnych jest fakt, że decyzja o ich zastosowaniu jest z pewnością łatwiejsza do podjęcia. Niemniej jednak kiedy uda się osiągnąć porozumienie, należy monitorować jego przestrzeganie<sup>3</sup>. Z drugiej strony, zachęty mogą być postrzegane jako objaw słabości, a państwo łamiące zasady może uchylać się od wypełniania zobowiązań (przypadek Iranu i zachęt stosowanych przez UE w pierwszej dekadzie XXI w.)<sup>4</sup> lub próbować wymuszać ustępstwa poprzez szantaż (Korea Północna podczas rozmów sześciostronnych)<sup>5</sup>.

Bardzo istotnym warunkiem skuteczności sankcji są też silne powiązania gospodarcze między państwem je nakładającym

a docelowym. W przeciwnym razie mogą mieć one jedynie znaczenie symboliczne. Także przed podjęciem decyzji o ich wprowadzeniu należy sporządzić dokładną analizę kosztów gospodarczych i politycznych dla obu stron, ze szczególnym uwzględnieniem reakcji społeczeństw. Według Richarda Olsona, najbardziej skuteczne i bezpieczne politycznie są tzw. ukryte sankcje ekonomiczne, np. blokowanie pożyczek czy pomocy rozwojowej. Mogą być one bardzo dotkliwe, a jednocześnie często opinia publiczna nie jest świadoma takich działań. Olson zaznaczał jednak, że tego rodzaju środki powinny być bardzo restrykcyjne i skoordynowane z innymi państwami, by mogły przynieść spodziewany efekt<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu występuje również mniej konwencjonalne postrzeganie skutków sankcji. Peter Wallensteen twierdził, że jedynym możliwym do zrealizowania celem jest okazanie dezaprobaty dla poczynań danego państwa. Władze decydują się na zastosowanie sankcji, kierując się założeniami polityki wewnętrznej, żeby zaspokoić żądania własnej opinii publicznej (lub społeczności międzynarodowej) w przypadku drastycznego łamania zasad współistnienia międzynarodowego. Jest to tzw. strategia *do something*, demonstrująca siłę i możliwość działania aktora stosunków międzynarodowych, odstraszająca państwa stanowiące zagrożenie dla bezpiecznego funkcjonowania systemu<sup>7</sup>. Wadą stosowania takiej polityki są jej duże koszty przy ograniczonych celach. Zresztą państwa i organizacje nakładające sankcje nie artykułują *explicite*, że ich jedynym celem jest wyrażenie zaniepokojenia istniejącą sytuacją – chyba że zastosowane środki są rzeczywiście mało restrykcyjne i jedynie symboliczne. Z reguły społeczność międzynarodowa i tak postrzeża nałożone ograniczenia jako nieskuteczne i tym samym niewystarczające, szczególnie jeśli zagrożenie jest poważne lub zachowanie państwa-celu drastycznie odbiega od ustalonych norm (np. w kwestii łamania praw człowieka). Należy jednak przyznać, że zaniechanie jakichkolwiek działań byłoby politycznie kosztowne, szczególnie dla ONZ, Stanów Zjednoczonych czy UE, postrzeganych powszechnie jako „strażnicy” ładu światowego. Z drugiej strony, „półśrodki” odbierane są jako oznaka słabości, bezradności bądź cynizmu.

Problematyce skuteczności sankcji wiele miejsca poświęcił David Baldwin, w pracy *Economic Statecraft*<sup>8</sup>. Celem autora było wykazanie, że używanie narzędzi gospodarczych w polityce zagranicznej, wbrew stereotypom, jest skuteczne i w wielu przypadkach może stanowić alternatywę dla groźby użycia

*Matera* siły militarnej. Za najbardziej skuteczną technikę uprawiania dyplomacji gospodarczej uznał handel zagraniczny. Zgadzał się z Thomasem Schellingiem, że „szeroko pojęty handel (rozumiany także jako inwestycje zagraniczne, transport, turystyka i zarządzanie przedsiębiorstwami), to główny składnik stosunków międzynarodowych”<sup>9</sup>. Baldwin twierdził, że zwykle efektywność sankcji nie jest doceniana, gdyż nie bierze się pod uwagę wszystkich ich typów: dotyczących handlu i pomocy zagranicznej czy mających szerszy wpływ na środowisko międzynarodowe. Podkreślał, że ich cele są różnorakie i złożone, wobec tego skuteczność może być planowana i oceniana tylko w długim okresie. Ważnym kryterium są jednakże koszty poniesione przez aktorów wprowadzających sankcje<sup>10</sup>.

Można stwierdzić, że zarówno wiarygodność, jak i siła lidera determinuje skuteczność współpracy międzynarodowej w każdej dziedzinie. W przypadku decyzji o wprowadzeniu sankcji gospodarczych to przede wszystkim przywódca musi być gotowy na poniesienie kosztów, także politycznych, takich działań. Często pojedyncze państwo lub grupa państw są ich inicjatorami, jednak osiągnięcie zamierzonych celów jest w dużym stopniu zdeterminowane zdolnością do zorganizowania międzynarodowej współpracy.

Pojedyncze państwa nie mają bowiem całkowitej kontroli nad towarem lub usługą, której chcą odmówić danemu krajowi. Mają także odmienne interesy i rolą lidera jest przekonanie partnerów do jego planów, łącznie z zabezpieczeniem ich priorytetów w momencie poparcia dla jego polityki. Nie zawsze osiągnięcie tego celu jest możliwe: wtedy lider może zdecydować się na kroki unilateralne, jeśli dojdzie do przekonania, że nie może sobie pozwolić na zaniechanie działania. Według realistycznej koncepcji hegemonicznej stabilności, państwo biorące na siebie odpowiedzialność za podtrzymywanie systemu światowego, jest w największym stopniu zdolne do zapewnienia szerokiego poparcia dla sankcji i tym samym ich skuteczności. Neoliberalowie podkreślają natomiast rolę instytucji i wspólnego interesu. Badając przypadek sankcji wobec Iranu i Syrii, można przyjąć, że liderem są Stany Zjednoczone a instytucją, w ramach której podejmowane są próby ich koordynacji, jest RB ONZ.

W przypadku, gdy mocarstwo inicjuje zastosowanie ograniczeń o charakterze gospodarczym, ustala z potencjalnymi partnerami ich podstawowe cele, środki, długość ich stosowania

308 *Źc.* Trudniej jest pozyskać partnerów, jeśli ci wiedzą, że lider

jest zdeterminowany podjąć sankcje unilateralnie, gdyż liczą, że niektóre cele mogą być osiągnięte bez ponoszenia przez nich kosztów. Mają też skłonność do znoszenia lub prób unikania konieczności stosowania restrykcyjnych środków, co zmniejsza szanse skuteczności całej akcji. Wtedy lider może proponować dodatkowe cele sankcji (np. powstrzymanie łamania praw człowieka), które są ważne dla innych państw. Może też stosować inne zachęty, np. Stany Zjednoczone, chcąc pozyskać poparcie dla sankcji wobec Iraku na początku lat 90. XX w., zaoferowały w zamian redukcję długów Jordanii i Egiptowi<sup>11</sup>. Z drugiej strony, Kongres amerykański przyjął szereg ustaw, które zapowiadały nakładanie kar na państwa i przedsiębiorstwa, które w znacznym stopniu torpedowałyby skuteczność nałożonych sankcji<sup>12</sup>.

Mimo że Stany Zjednoczone często są gotowe ponieść konsekwencje polityki unilateralnej, zabiegają o nawet niewielkie wsparcie ONZ – np. rezolucję potępiającą jakiś aspekt działania państwa, wobec którego mają być wprowadzone kary. Wtedy ponoszą mniejsze koszty polityczne i wizerunkowe, a także dalej mogą zabiegać o poparcie dla swojej polityki. Dzięki międzynarodowej instytucji, która, tak jak RB ONZ, posiada mechanizmy monitorowania i karania za nieprzestrzeganie postanowień swoich rezolucji, można też uniknąć łamania sankcji, co jest trudne w przypadku gdy są one wprowadzone jako rezultat li tylko „dżentelmeńskiej umowy”.

Kolejnym wyzwaniem dla lidera jest uzyskanie poparcia wewnętrznego. W przypadku Stanów Zjednoczonych konieczne jest przekonanie opinii publicznej, zgoda Kongresu oraz rodzimych eksporterów, których interesy są zagrożone. W dużej mierze wpływ na to ma zasięg współpracy międzynarodowej we wprowadzeniu sankcji. Z drugiej strony, lider powinien zastosować środki nacisku jako pierwszy, by przekonać do nich inne państwa. Instytucją, która może rozwiązać ten dylemat na poziomie międzynarodowym, jest RB ONZ, jednak konsensus co do wprowadzenia dotkliwych sankcji, ze względu na rozbieżność interesów członków z prawem weta, jest praktycznie niemożliwy. Lider powinien jednak nadal działać, nawet gdy środki podjęte przez ONZ są ograniczone, by utrzymać swoją wiarygodność, mimo ponoszonych kosztów<sup>13</sup>. Według teorii reżimów, zwiększa to wpływ lidera na innych aktorów i w długim okresie może doprowadzić do stworzenia nowych zasad i norm<sup>14</sup>.

Zbudowanie stabilnej koalicji państw jest bardzo trudne. Przede wszystkim, podstawowy cel sankcji musi być bardzo

*Matera* ważny dla wszystkich jej członków. W większości przypadków są to kwestie bezpieczeństwa. Jednakże wtedy państwo łamiące zasady międzynarodowe przeważnie uznaje kontynuowanie obranej polityki za priorytetowe, więc jej zmiana jest bardzo mało prawdopodobna<sup>15</sup>. Gdy sankcje są nałożone przez RB ONZ, nawet jeśli są mniej restrykcyjne niż wprowadzone przez państwowego lidera, kraje będące ich celem mają mniejsze możliwości manipulacji członkami koalicji. Wtedy sankcje są także bardziej wiarygodne, co zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia kompromisu<sup>16</sup>.

### *Sankcje ONZ wobec Iranu i Syrii*

Podstawą nakładania przez ONZ sankcji jest artykuł 41 rozdziału VII Karty NZ, traktujący o środkach przymusu, które mogą być stosowane, bez użycia sił zbrojnych. W artykule tym nie użyto słowa „sankcje”; określono działania, które mogą być podjęte w celu wyegzekwowania postanowień RB ONZ: „te środki mogą dotyczyć kompletnego lub częściowego zerwania stosunków gospodarczych”, zerwania komunikacji i zerwania stosunków dyplomatycznych<sup>17</sup>.

Planując nałożenie sankcji, RB ONZ ustala:

- a. powód wprowadzenia sankcji, ich cele w bliskiej przyszłości i w długim okresie;
- b. typ sankcji i rozłożenie środków w czasie tak, by były one jak najbardziej skuteczne;
- c. mechanizm instytucjonalny konieczny do implementacji (komitet sankcji, grupa ekspercka, grupa monitorująca);
- d. czas trwania sankcji (określony lub nieokreślony) i kryteria konieczne do ich zakończenia.

Ważne są również wcześniejsze ustalenie, czy i do jakiego stopnia regionalne organizacje i państwa, a także najważniejsi partnerzy kraju, który ma być celem wprowadzonych restrykcji, są gotowe współpracować w tej kwestii. Konieczne jest również zbadanie wpływu sankcji na sytuację w danym państwie, np. czy nie będą miały bardziej negatywnego oddziaływania na obywateli niż na rząd, który ma być ukarany, jak wpłyną na wzrost przestępczości i korupcji, czy mogą doprowadzić do zawieszenia praw demokratycznych *et c.* RB powinna rozważyć środki zapobiegania tym negatywnym skutkom. Często już po wprowadzeniu sankcji, RB dostosowuje je do zmiennej sytuacji – zaostrza je lub łagodzi<sup>18</sup>.

W styczniu 2006 r. władze Iranu zdecydowały o zdjęciu pieczęci z reaktorów w ośrodku badań nuklearnych w Natanz. Zorganizowano wtedy spotkanie w Londynie przedstawicieli UE, Rosji, Chin i USA. Miesiąc potem, dążące do przedstawienia na forum ONZ rezolucji o sankcjach wobec Iranu państwa Zachodu, uzyskały poparcie Moskwy i Pekinu, wcześniej blokujących możliwość takiego rozwiązania<sup>19</sup>. RB przyjęła strategię dwutorową: wprowadzenie ograniczonych środków restrykcyjnych przy jednoczesnym zachęcaniu do kontynuowania dialogu. Nie przynosiła ona jednak oczekiwanych rezultatów. Wobec tego sankcje były wzmacniane jeszcze trzy razy: przez rezolucje nr 1747 (z 2008 r.), nr 1803 (z 2008 r.) i nr 1929 (z 2010 r.). Były one reakcją na kolejne raporty Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) stwierdzające, że Iran nie wypełnia uzgodnionych wcześniej zobowiązań. Wszystkie kraje członkowskie ONZ miały podjąć działania w celu zapobieżenia transferowi jakichkolwiek towarów bądź technologii, które mogłyby przyczynić się do rozwoju irańskiego programu nuklearnego. Sporządzono również listę osób, którym miano zamrozić aktywa i uniemożliwić podróże za granicę. Wezwano też państwa i instytucje finansowe do powstrzymania się od dostarczania władzom Iranu nowych grantów, pomocy finansowej i pożyczek na preferencyjnych warunkach, oprócz tych przeznaczonych na cele humanitarne lub rozwojowe. Zakazano również sprzedaży podstawowych rodzajów broni i technologii z nimi związanej. Stworzono specjalny komitet, który miał na celu monitorowanie implementacji głównych postanowień rezolucji przez poszczególne kraje członkowskie<sup>20</sup>.

Ostatnią przyjętą dotychczas, wprowadzającą najbardziej restrykcyjne środki, była rezolucja 1929 z 9 czerwca 2010 r. Poparło ją 12 członków RB – Brazylia i Turcja wyraziły sprzeciw, a Liban wstrzymał się od głosu. Te trzy kraje stwierdziły, że nowe ograniczenia mogły storpedować wysiłki dyplomatyczne – ważną część przyjętej wobec Iranu „strategii dwutorowej”<sup>21</sup>. Rezolucja, wobec poparcia stałych członków RB, została przyjęta. Dodatkowo zakazano Iranowi inwestowania w technologię nuklearną i technologię produkcji pocisków raketowych za granicą. Wprowadzono całkowite embargo na dostawy broni do tego państwa. Kraje członkowskie miały podjąć wszelkie środki, by Iran nie wszedł w posiadanie rakiet balistycznych bądź technologii umożliwiającej ich produkcję. Poza tym zostały zobowiązane do sprawdzania na swoim terytorium statków, które były podejrzane o przewożenie zakazanych produktów. Dodano

*Matera* też nowe sankcje finansowe, które miały zmniejszyć możliwości Iranu przeznaczania większych środków na program nuklearny. Stwierdzenie, że dochody z sektora energetycznego Iran może przeznaczać na rozwój tego programu, stanowiło wyraźne przyzwolenie na wprowadzanie przez państwa indywidualnych sankcji. Zamrożono aktywa ponad 50 irańskim firmom, a państwa wezwano do ograniczenia związków i współpracy z irańskimi instytucjami finansowymi<sup>22</sup>.

Mimo stałego poszerzania zakresu sankcji ONZ należy ocenić, że były one wciąż za mało restrykcyjne, by skłonić Iran do rezygnacji z programu nuklearnego bądź poddania go ściślejszej kontroli i zasadniczemu ograniczeniu. Jednak konsensus w RB sprawił, że kraje, które dążyły już wcześniej do zwiększenia nacisku na Teheran, dostały nieformalny mandat społeczności międzynarodowej do zaostrzenia swoich restrykcji. Iran został bowiem uznany za państwo łamiące reguły systemu.

W marcu 2011 r. w Syrii wybuchły protesty przeciw rządowi prezydenta Baszira al-Asada. Rozpoczął się wciąż trwający konflikt wewnętrzny, który pochłonął już ponad 190 tysięcy ofiar<sup>23</sup>. W momencie eskalacji konfliktu, w październiku 2011 r., z inicjatywy UE członkowie RB ONZ podjęli próby przegłosowania rezolucji potępiającej przemoc wobec cywilów ze strony władz syryjskich. Miała ona stać się podstawą do wprowadzenia dalszych sankcji. Jednak już na tym etapie została ona zablokowana przez weto Rosji i Chin. Kilka miesięcy później, w lutym 2012 r., przedstawiciele tych dwóch państw nie zgodzili się na przyjęcie rezolucji przedłożonej przez Ligę Arabską, wzywającą do zakończenia przemocy i przedstawiającą propozycje rozwiązania konfliktu<sup>24</sup>. Ze względu na weto Rosji i Chin nie udało się również w maju 2014 r. uchwalić rezolucji o zgłoszeniu przypadków masowego zabijania ludności cywilnej przez reżim do Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>25</sup>.

Współpraca na tym forum doszła za to do skutku w sprawie wyeliminowania z terytorium Syrii broni chemicznej. Po jej użyciu przez reżim w ataku na cywilów na przedmieściach Damaszku w sierpniu 2013 r., Stany Zjednoczone zagroziły rozpoczęciem działań militarnych, jeśli reżim Baszira al-Asada nie odda całego arsenału tej broni. W wyniku porozumienia między Stanami Zjednoczonymi a Rosją we wrześniu tego roku, zatwierdzonego przez RB ONZ, Syria miała pozbyć się całych zapasów broni chemicznej do czerwca 2014 r. pod groźbą międzynarodowych sankcji. Rząd wypełnił swoje zobowiązanie i choć Amerykanie mieli wątpliwości czy nie posiada jeszcze tajnych zasobów, dzia-



łania ONZ w tej kwestii zakończyły się sukcesem<sup>26</sup>. Jednak zorganizowany nacisk na reżim Asada za pomocą sankcji, a nawet symboliczna rezolucja zakładająca ukaranie go za zbrodnie wojenne, jest do tej pory niemożliwa do przeprowadzenia.

### *Sankcje państw Zachodu wobec Iranu*

Żeby ocenić zasięg i realizację celów sankcji wobec Iranu, a także skuteczność przywódcy, zdecydowałam się przede wszystkim na przedstawienie działań Stanów Zjednoczonych jako lidera tej inicjatywy oraz UE – jako organizacji odpowiedzialnej już od lat 90. XX w. za negocjacje z Teheranem. Uwzględniłam również stanowiska krajów G8 i G20, a także nienależących do tych grup państw, które były czołowymi partnerami handlowymi Iranu. Przyjęłam założenie, że sankcje gospodarcze mogą mieć wpływ tylko w sytuacji międzynarodowego konsensusu albo co najmniej współpracy głównych graczy na arenie międzynarodowej<sup>27</sup>.

Stany Zjednoczone nie utrzymywały relacji dyplomatycznych z Iranem od proklamowania w tym kraju Republiki Islamskiej w 1979 r. Nałożyły też na Teheran dotkliwe sankcje, które spowodowały praktycznie zanik stosunków gospodarczych między tymi dwoma krajami. Paradoksalnie Amerykanie tracili przez to ważne narzędzie wpływu. Z powodu demonstrowanej wielokrotnie wrogości politycznej nie mieli również dużego pola manewru w stosowaniu sankcji pozytywnych, np. zachęt gospodarczych czy obietnic zniesienia restrykcji. Dlatego zabiegały o międzynarodową współpracę w tej kwestii.

Kluczowa była postawa głównych partnerów handlowych Iranu. W 2010 r., w momencie uchwalenia ostatniej rezolucji ONZ, w wymianie z tym państwem przodowały: UE (21% obrotów), Chiny (15%), Japonia (8%), Indie (8%), Zjednoczone Emiraty Arabskie (8%) i Korea Południowa (7%)<sup>28</sup>.

Państwa Unii Europejskiej od lat 90. XX w. prowadziły intensywny dialog z Iranem. Dotyczył on, oprócz kwestii programu nuklearnego i proliferacji broni masowego rażenia, przestrzegania praw człowieka i bliskowschodniego procesu pokojowego. Jednocześnie UE proponowała Teheranowi koncesje w postaci ułatwień w handlu i skierowania do Iranu znacznych inwestycji. Skutkowało to podpisaniem licznych umów gospodarczych<sup>29</sup>.

Skoordynowana strategia używania zachęt ekonomicznych przez UE i grózb przez Stany Zjednoczone nie dała podczas prezydentury George'a W. Busha oczekiwanych rezultatów.

*Matera* Amerykanie chcieli skłonić Europejczyków do nałożenia dodatkowych sankcji, wykraczających poza zalecenia RB ONZ. W czerwcu 2009 r. w Iranie odbyły się wybory prezydenckie. Gdy oficjalnie ogłoszono, że wygrał je ponownie konserwatywa Mahmud Ahmadineżad, rozpoczęły się protesty społeczne, krwawo tłumione przez reżim. Ahmadineżad oskarżył Amerykanów i Europejczyków o podsycanie protestów, ogłaszając, że dopóki UE za to nie przeprosi, negocjacje z jej przedstawicielami będą wstrzymane<sup>30</sup>. Prezydent USA Barack Obama wzmocnił działanie przyjętej w 1996 r. przez Kongres ustawy zakazującej inwestycji w irański przemysł petrochemiczny. Wprowadzała ona sankcje także na firmy zagraniczne, które handlowały i inwestowały w tym państwie<sup>31</sup>. 1 lipca 2010 r. uchwalono ustawę, karzącą firmy i osoby prywatne wspierające sektor energetyczny Iranu, a także banki ułatwiające ważne transakcje Radzie Strażników Rewolucji lub instytucjom, które wcześniej były przedmiotem sankcji. W nowym prawie zlikwidowano luki, które osłabiały jego działanie, np. sprecyzowano, że zakaz inwestowania obejmuje sprzedaż technologii. UE, która wcześniej była bardzo krytyczna wobec ustawy z 1996 r.<sup>32</sup>, w lipcu 2010 r. również wydała zakaz inwestycji w irański przemysł naftowy i gazowy oraz w transport<sup>33</sup>.

Momentem zwrotnym we współpracy transatlantyckiej wobec Iranu były wydarzenia z listopada 2011 r. W mediach ukazał się raport MAEA, w którym stwierdzono, że prace nad irańską bronią nuklearną są kontynuowane<sup>34</sup>. Reagując na te doniesienia, Wielka Brytania i Francja ogłosiły sankcje godzące w irański sektor bankowy (instytucje finansowe i kredytowe zarejestrowane w tych krajach otrzymały zakaz prowadzenia interesów z irańskimi bankami), a Stany Zjednoczone ogłosiły wprowadzenie restrykcji wobec firm dostarczających sprzętu i technologii irańskiemu przemysłowi naftowemu i chemicznemu. Co więcej, 29 listopada 2011 r. demonstranci wtargnęli do ambasady Wielkiej Brytanii w Teheranie, uznając ją za „bazę szpiegowską Zachodu”<sup>35</sup>. Wobec tego, w grudniu 2011 r. UE wprowadziła nowe sankcje wobec Iranu, dotyczące sektora energetycznego, transportowego i finansowego. Dodano 180 nazwisk do listy osób objętych zakazem pobytu na terenie UE, którym również zamrożono konta bankowe. Pod koniec grudnia Obama zatwierdził ustawę o pokrywaniu kosztów obrony, według której Stany Zjednoczone miały zrywać kontakty z instytucjami finansowymi, które utrzymywały kontakty biznesowe z irańskim bankiem centralnym<sup>36</sup>.

Rozpoczęto również dyskusję na temat możliwości przyjęcia przez UE embarga na import irańskiej ropy. Była to kwestia bardzo trudna do uzgodnienia. Iran był trzecim co do wielkości eksporterem ropy naftowej na świecie (po Arabii Saudyjskiej i Rosji). W 2010 r. kraje UE kupowały 450 tys. baryłek tego surowca dziennie, co stanowiło ok. 20% całości ich importu<sup>37</sup>. Szczególnie narażone na straty były kraje Europy Południowej: Grecja, Hiszpania i Włochy – najbardziej uzależnione od zakupu ropy z Iranu, a także najbardziej dotknięte przez globalny kryzys finansowy. Stany Zjednoczone zorganizowały 19 grudnia 2011 r. w Waszyngtonie konferencję z udziałem państw europejskich oraz przedstawicieli krajów eksportujących ropę naftową. W konsultacjach wzięli udział przedstawiciele G7, Korei Południowej, Australii, Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratów Arabskich oraz UE. Przedstawiciel Arabii Saudyjskiej nieoficjalnie zapewnił, że jego kraj w przypadku nałożenia embarga na irańską ropę podejmie działania w celu zwiększenia dostaw tego surowca po niezmiennych cenach. UE zdecydowała się na wprowadzenie embarga na import irańskiej ropy od lipca 2012 r., a od października tego roku także na import gazu<sup>38</sup>. Można stwierdzić, że w ten sposób Stany Zjednoczone zyskały ważnego partnera w przywództwie w kwestii wywierania presji na Iran. Tym razem gospodarka tego kraju otrzymała potężny cios, tracąc głównego partnera.

Dodatkowo Obama wydał dekret prezydencki (*executive order*) wprowadzający sankcje na wszystkie zagraniczne instytucje finansowe prowadzące transakcje w rialach lub posiadające rachunki w tej walucie poza Iranem<sup>39</sup>. 6 lutego 2013 r. weszło w życie prawo, na podstawie którego państwa, które kupowały ropę w Iranie, miały za nią płacić na lokalne rachunki tylko w irańskiej walucie, by uniknąć sankcji USA.

W czerwcu 2013 r. Obama ogłosił kolejny dekret prezydencki stanowiący, że banki zagraniczne nie mogą mieć dostępu do istniejących rachunków i otwierać nowych w Stanach Zjednoczonych, jeśli realizują transakcje związane z sektorem naftowym z irańskim bankiem centralnym. Prezydent mógł zawiesić to prawo dla krajów, które, choć wciąż nabywały ropę z Iranu „znacznie zmniejszyły” swe zakupy<sup>40</sup>.

#### *Sankcje głównych partnerów handlowych Iranu*

Na skuteczność sankcji wpływał niewątpliwie negatywnie fakt, że najszybciej rozwijające się kraje, takie jak Chiny czy Indie,

*Matera* nie miały zamiaru rezygnować z importu irańskiej ropy. Jednak irański eksport tego surowca zmniejszył się o blisko połowę, co zmuszało Teheran do sprzedawania ropy po zaniżonych cenach<sup>41</sup>. Ze względu na spadek jej produkcji, ilość baryłek nabywanych przez czołowych importerów również spadła (TABELA 1). Chociaż w grudniu 2012 r. nastąpiła tendencja wzrostowa w eksporcie irańskiej ropy (głównie do Chin, ale też do Indii) oceniano, że powrót do poziomu sprzed wprowadzenia europejskich sankcji będzie bardzo trudny.

Najbardziej dotkliwym dla Iranu rezultatem był spadek inwestycji w sektor energetyczny. W latach 2006–9 wynosiły one średniorocznie 20 mld USD, a w latach 2010–11 – niespełna 3 mld. Ze względu na izolację spowodowaną przez sankcje, Iran nie mógł utrzymać produkcji ropy na tym samym poziomie i rozwijać wydobycia gazu naturalnego. Pozyskanie nowych inwestorów było znacznie trudniejsze niż zwiększenie sprzedaży<sup>42</sup>.

Chiny zgodziły się stosować jedynie sankcje nałożone przez ONZ. Zintensyfikowały handel z Iranem – korzystając z wycofania się z tego rynku państw europejskich, podpisały nowe kontrakty na eksploatację złóż energetycznych. Oficjalnie zmniejszyły zakupy ropy i inwestycje, jednakże uzależnienie od eksportu surowców sprawiło, że w 2013 r. uplasowały się na pierwszym miejscu jako partner handlowy Iranu<sup>43</sup>. Zmniejszyły jednak zakupy ropy, by uniknąć sankcji nałożonych przez Stany Zjednoczone w czerwcu 2013 r. W lutym 2013 r., kiedy Stany Zjednoczone wprowadziły w ramach nowych sankcji zasadę, by Iranowi płacić za nabywane dobra tylko w rialach, import z Chin do tego państwa wzrósł. Pekin rozliczał się poprzez wymianę barterową (w zamian za irańską ropę wysyłał swoje towary)<sup>44</sup>.

Japonia wstrzymała kredyty i gwarancje finansowe na handel z Iranem. Sukcesywnie zamrażała aktywa wielu organizacji, osób i banków, które mogły być związane z programem atomowym. Jednak ogromne zapotrzebowanie na energię sprawiło, że wciąż nabywała od Iranu znaczne ilości ropy<sup>45</sup>. Mimo to spadła z trzeciego na siódme miejsce jako partner handlowy tego państwa.

Indie zredukowały zakupy ropy, lecz bardzo silne związki polityczne, gospodarcze i kulturalne z Iranem sprawiły, że nie zdecydowały się przyłączyć do sankcji Zachodu. Jednakże wielu przedsiębiorców zaczęło postrzegać Iran jako wysoce ryzykowny rynek. Ograniczone zostały również kontakty finansowe – bank centralny Indii nie prowadzi już transakcji poprzez Azjatycką Unię Clearingową (*Asian Clearing Union*), która ma

TABELA 1: *Zakupy największych importerów ropy w Iranie (ilość baryłek dziennie) według IEA*

Sankcje  
gospodarcze  
ONZ

Importerzy	2011 średnio	2012 średnio	2013 średnio
UE	600	—	—
Chiny	600	380	410
Japonia	325	210	190
Indie	320	260	190
Korea PŁD	230	230	130
Turcja	200	140	120
RPA	80	—	—
Malezja	55	30	—
Sri Lanka	35	20	—
Tajwan	35	20	10
Singapur	20	15	—
Pozostałe kraje	55	25	—

Źródło: K. Katzman, *Iran Sanctions*, May 31, 2013, Congressional Research Service, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>, [dostęp: 20.07.2013 r.]; K. Katzman, *Iran Sanctions*, August 19, 2014, Congressional Research Service, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>, [dostęp: 20.09.2014 r.].

siedzibę w Teheranie<sup>46</sup>. Jednak jako partner handlowy Teheranu, Indie awansowały z pozycji czwartej na trzecią.

Zjednoczone Emiraty Arabskie oprócz poparcia oenzetowskich sankcji, wprowadziły też własne, dodatkowe restrykcje. Jako czołowy eksporter ropy naftowej zgodziły się zwiększyć jej produkcję, by ułatwić państwom europejskim decyzję o embargu. Z drugiej strony, władze pod presją rodzimych przedsiębiorców i wpływowego lobby irańskiego, nie wprowadziły ograniczeń dla wymiany<sup>47</sup>. Państwo to jest obecnie drugim co do wielkości partnerem handlowym Iranu (w 2010 r. było na piątym miejscu).

Korea Południowa wprowadziła, podobnie jak Japonia, sankcje finansowe, a od 1 lipca 2012 r. wstrzymała import ropy z Iranu, po tym, jak UE zakazała ubezpieczenia jej transportu<sup>48</sup>. Po dwóch miesiącach wznowiła jednak zakupy, a według agencji Reutera, w lutym 2014 r. były one o 104% większe niż rok wcześniej<sup>49</sup>. Seul stał na stanowisku, że utrzyma kontakty gospodarcze w tych branżach, które nie są bezpośrednio związane z programem nuklearnym. Rząd południowokoreański wprowadził jednak sankcje finansowe i ograniczające rozwój irańskiego sektora energetycznego podobne do ogłoszonych przez

*Matera* UE<sup>50</sup>. Obecnie Korea Południowa zajmuje piąte miejsce jako partner handlowy Iranu (w 2010 r. było to miejsce szóste).

### *Państwa G8 i G20 wobec sankcji*

Z pozostałych państw tworzących G20<sup>51</sup> – forum skupiającego najważniejsze gospodarki świata, dodatkowe sankcje na Iran wprowadziły: Australia (m.in. embargo na irańską ropę)<sup>52</sup>, Kanada<sup>53</sup> i Republika Południowej Afryki<sup>54</sup>. Szczególnie cenne było wsparcie dla inicjatywy Stanów Zjednoczonych przez Arabię Saudyjską, największego na świecie eksportera ropy naftowej. Państwo to zobowiązało się do zwiększenia wydobycia, dzięki czemu nie doszło do drastycznego wzrostu cen tego surowca na rynkach światowych. Podobnie jak inne kraje Zatoki Perskiej, chciała uniknąć reeksportu do Iranu amerykańskiej technologii i ograniczyła relacje bankowe z tym krajem<sup>55</sup>.

Warto zauważyć, że w oficjalnych komunikatach G20 nie pojawia się kwestia Iranu, ze względu na różnicę zdań. Natomiast na kolejnych szczytach państw G8<sup>56</sup>, wzywano Iran do wypełnienia postanowień kolejnych rezolucji ONZ i MAEA. Wyrażano jednocześnie gotowość do dialogu w sprawie program nuklearnego. Poruszano także kwestię nieprzestrzegania przez władze irańskie praw człowieka<sup>57</sup>. Należy również podkreślić, że o ile państwa G8 (oprócz Rosji) nakładały dodatkowe sankcje na Iran, poza tymi zatwierdzonymi przez RB ONZ, stosunek pozostałych krajów tworzących G20 był odmienny. Kraje, które nie były w ścisłym sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, nie były gotowe przyjąć bardziej restrykcyjnych sankcji. Stały się raczej „czarnymi rycerzami”<sup>58</sup>, którzy przez intensyfikację relacji gospodarczych z Iranem, osłabiali skutki restrykcji dla jego gospodarki. Wykorzystywali sytuację do intensyfikacji handlu i narzucania Teheranowi korzystnych dla siebie warunków.

Po zaostrzeniu sankcji przez państwa zachodnie w 2011 r., w 2012 r. import Iranu z państw Ameryki Łacińskiej wzrósł ponad czterokrotnie. Jednak eksport w tym kierunku spadł o ponad 50%. W handlu z Teheranem dominowały trzy państwa należące do G20: Argentyna, Brazylia i Meksyk. Choć Argentyna zmniejszyła import ropy z Iranu, jej eksport do tego państwa, głównie produktów rolniczych, wzrósł niemal dziesięciokrotnie. Brazylijski eksport do Iranu wzrósł o 326%, a irański eksport do Brazylii spadł o 72%<sup>59</sup>. Wartość handlu Meksyku z Iranem wzrosła w 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim o ponad 130%<sup>60</sup>.

Rosja przyjęła jedynie sankcje RB ONZ i utrzymywała kontakty gospodarcze z Iranem. Podobnie jak w przypadku Chin, handel z tym państwem odbywał się na zasadzie wymiany barterowej: ropa wymieniana była na rosyjskie towary. Według doniesień prasowych, Rosja nabywała nawet do 500 tys. baryłek tego surowca dziennie<sup>61</sup>. Po sankcjach wprowadzonych na Rosję przez Zachód w 2014 r., ze względu na jej zaangażowanie w destabilizację sytuacji na Ukrainie, Rosja zintensyfikowała kontakty gospodarcze z Iranem, które mogą ograniczyć skuteczność nacisku na Teheran<sup>62</sup>.

Pakistan w 2013 r. rozpoczął budowę gazociągu do Iranu. Iran już zakończył jego odcinek do swojej granicy, jednak władze w Islamabadzie wstrzymują działania, tłumacząc się brakiem funduszy. Formalnie zobowiązały się do zakupu gazu z Iranu od początku 2015 r. Może to być także efekt nacisków Stanów Zjednoczonych, które starają się zniechęcić Pakistan do sfinalizowania tego przedsięwzięcia<sup>63</sup>. Także Indonezja planuje zacieśnić partnerstwo energetyczne z Iranem. Od początku 2014 r. rozważany jest projekt budowy rafinerii na Jawie<sup>64</sup>.

Turcja pozostaje ważnym importerem irańskiej ropy, choć mniejsza sukcesywnie jej zakup. Łączący ją z Iranem gazociąg sprawia, że jest także głównym odbiorcą tamtejszego gazu. Kiedy UE podjęła decyzję o embargu, Turcja stała się głównym pośrednikiem dostaw tego surowca do Europy (głównie do Bułgarii i Grecji)<sup>65</sup>.

Podsumowując, 12 członków G20 poparło w różnym stopniu sankcje Stanów Zjednoczonych, a ośmiu korzystało z sytuacji, by zintensyfikować swoje kontakty handlowe z Teheranem. Nawet te państwa musiały brać pod uwagę groźbę kar za nieprzestrzeganie niektórych amerykańskich zakazów. Sankcje silnie uderzyły w gospodarkę Iranu. Produkcja irańskiej ropy znacznie spadła (od średnio 2,5 miliona baryłek dziennie w 2011 r. do miliona na koniec 2012 r.). Sankcje finansowe odcięły Iranowi dostęp do dochodów uzyskanych z tej sprzedaży, spadła też dramatycznie wartość irańskiej waluty (riala) – o 80% w stosunku do USD. Zmniejszyła się także produkcja przemysłowa (o 40%), bezrobocie wzrosło o 36%, nastąpiła też 112% podwyżka cen produktów pierwszej potrzeby<sup>66</sup>.

W wyborach prezydenckich w Iranie przeprowadzonych 14 czerwca 2013 r. wygrał Hasan Rowhani, duchowny i polityk, który w kampanii wyborczej prezentował się jako najbardziej reformatorski i pragmatyczny ze wszystkich kandydatów. Wzbudziło to nadzieje na nowe otwarcie w negocjacjach Zachodu z Iranem<sup>67</sup>.

*Matera* 24 listopada 2013 r. Iran i grupa P5+1 (pięciu stałych członków RB ONZ: USA, Wielka Brytania, Rosja, Chiny, Francja + Niemcy) zawarły wstępne porozumienie, które zakładało ograniczenie irańskiego programu nuklearnego w zamian za czasowe zniesienie części sankcji. Umowa weszła w życie 20 stycznia i miała obowiązywać przez pół roku<sup>68</sup>. Po tym czasie, ponieważ nie osiągnięto jeszcze kompromisu we wszystkich kwestiach<sup>69</sup>, zdecydowano się wydłużyć okres negocjacji o pół roku do 24 listopada 2014 r.<sup>70</sup>

### *Indywidualne sankcje państw wobec Syrii*

Syria była celem sankcji wprowadzonych przez Stany Zjednoczone ze względu na popieranie organizacji terrorystycznych Hezbollah i Hamas, dążenie do wejścia w posiadanie broni masowego rażenia oraz podejrzania o udział w zamachu na libańskiego premiera Rafiqą Hariri w 2005 r.

W odpowiedzi na wydarzenia w Syrii podczas wojny domowej rozpoczętej w 2011 r., Amerykanie wprowadzili nowe sankcje, których celem było przede wszystkim powstrzymanie rządu syryjskiego od rozprzestrzeniania broni, udziału w działaniach terrorystycznych i ataków na cywilów. Zakazano dostarczania pomocy zagranicznej dla tego kraju, eksportu i reeksportu określonego sprzętu militarnego i innych produktów amerykańskich oprócz żywności i leków. Zablokowano również wszelkie transakcje finansowe z syryjskim rządem, któremu zablokowano również dostęp do kont bankowych. Tę ostatnią karą objęto również obywatele amerykańskich wspierających reżim i osoby zaangażowane w działalność terrorystyczną.

Barack Obama wydał kilka dekretów nakładających sankcje lub rozszerzające zakres już wprowadzonych. Zdecydował o zablokowaniu środków wszystkich osób odpowiedzialnych za łamanie praw człowieka, zakazie inwestowania w Syrii przez obywateli amerykańskich oraz wszelkich transakcji związanych z produktami przemysłu petrochemicznego pochodzącymi z Syrii. Sankcjami amerykańskimi objęte są także osoby i firmy, które dostarczają reżimowi Asada technologii ułatwiającej prześladowania opozycji i ludności cywilnej<sup>71</sup>.

Pierwsze sankcje UE wobec Syrii zostały wprowadzone w maju 2011 r. w odpowiedzi na brutalne stłumienie przez siły rządowe demonstracji pokojowych. Od tamtej pory wprowadzono embargo na sprzedaż broni, zakaz eksportu sprzętu telekomunikacyjnego, ograniczenia relacji finansowych z insty-



tucjami syryjskimi (m.in. zamrożono aktywa syryjskiego banku centralnego) oraz zakaz importu syryjskiej ropy, oraz inwestycji w sektor energetyczny. Zakazano też przebywania na terytorium UE osobom odpowiedzialnym za represje, którym również zamrożono aktywa<sup>72</sup>. Sankcje te są regularnie uzupełniane; przyłączyły się do nich również państwa ówczesnie wszystkie spoza UE: Chorwacja, Turcja, Macedonia, Czarnogóra, Islandia, Serbia, Albania, Lichtenstein, Norwegia, Mołdawia i Gruzja<sup>73</sup>. Osobne sankcje wobec Syrii wprowadziły także Australia, Kanada i Japonia<sup>74</sup>.

Liga Arabska zdecydowała się zawiesić członkostwo Syrii i wprowadzić sankcje w listopadzie 2011 r. Wśród nich znalazły się: embargo na sprzedaż broni, zakaz transakcji z syryjskimi bankami, relacje gospodarcze z rządem, łącznie z zamrożeniem jego aktywów, restrykcje wobec osób związanych z rządzącym reżimem<sup>75</sup>.

Mimo że do sankcji przyłączyło się wiele państw, ich skuteczność jest trudna do oceny. Wprawdzie stan gospodarki syryjskiej systematycznie się pogarsza<sup>76</sup>, jednak wpływ na to ma nieustający konflikt wewnętrzny. Sytuację skomplikowało postępujące w 2014 roku zajmowanie przez siły tzw. Państwa Islamskiego coraz większego terytorium tego kraju. Poza tym Rosja i Chiny wciąż utrzymują z nim relacje gospodarcze i militarne<sup>77</sup>.

W porównaniu do 2013 roku, w 2014 roku spadła wartość zarówno syryjskiego eksportu, jak i importu. Lwią część syryjskiego eksportu znajduje odbiorców w Iraku (58,4%), na kolejnych miejscach plasują się Arabia Saudyjska (9,7%) oraz Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie i Libia. Syria importuje głównie z Arabii Saudyjskiej, ZEA, Iranu, Chin i Iraku<sup>78</sup>. Można więc stwierdzić, że główni partnerzy handlowi tego państwa nie wprowadzili daleko idących sankcji gospodarczych, co z pewnością osłabia ich skuteczność.

Podobnie jak w przypadku Iranu, G20 pozostawała podzielona w kwestii Syrii. Szczególnie widoczne było to na szczycie w Petersburgu w 2013 roku, gdy tylko 11 krajów (Australia, Kanada, Francja, Japonia, Korea Południowa, Arabia Saudyjska, Hiszpania, Turcja, Włochy, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone) podpisało deklarację o wysiłkach w celu wyeliminowania broni chemicznej i przywrócenia pokoju w Syrii<sup>79</sup>.

Inaczej sytuacja wyglądała w przypadku G7. Na szczycie w Brukseli, który odbył się bez przedstawiciela Rosji (prezydent Władimir Putin został wykluczony ze względu na aneksję

*Materia* przez Rosję Krymu) w czerwcu 2014 r., wydano oświadczenie na temat sytuacji w Syrii. Wezwano to państwo do pełnej współpracy z MAEA w sprawie broni nuklearnej i potępiono użycie broni chemicznej przez reżim<sup>80</sup>. Stwierdzono również jednoznacznie, że pokój w tym państwie nie jest możliwy pod rządami Asada; wezwano do powołania tymczasowego rządu aż do przeprowadzenia prawdziwie wolnych wyborów. Potępiono łamanie praw człowieka nie tylko przez rząd, ale i przez działające na terenie tego państwa grupy ekstremistów. Wyrażono ubolewanie z powodu weta Rosji i Chin na forum RB ONZ w kwestii przekazania tej sprawy do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Zadeklarowano również wsparcie dla krajów sąsiadujących z Syrią, które przyjmowały uchodźców z tego państwa oraz wzmożenie wysiłków w celu uniemożliwienia napływu tam bojowników biorących udział w konflikcie<sup>81</sup>.

#### *Wnioski i uwagi końcowe*

Oceniając szanse skuteczności międzynarodowych sankcji ekonomicznych w przypadku Iranu i Syrii, można dojść do wniosku, że mandat RB ONZ jest kluczowy do wzmocnienia ich działania. W przypadku Iranu restrykcje nałożone przez ten organ nie były zbyt dotkliwe i zapewne same nie doprowadziłyby do rozmów i zgody na jakikolwiek kompromis. Ich wartość polegała na tym, że społeczność międzynarodowa, a w szczególności mocarstwa, wyraziła jednoznaczną dezaprobatę dla irańskiego programu zbrojeń. Ośmieliło to poszczególne państwa do wprowadzenia bardziej zdecydowanych sankcji indywidualnych. Nie skutkuje to zantagonizowaniem mocarstw, które formalnie przyjmują wspólny cel, choć stosują odmienne środki. Bardzo ważny jest również fakt, że w negocjacjach z Iranem biorą udział przedstawiciele wszystkich stałych członków RB ONZ, choć ostatni konflikt Zachodu z Rosją może osłabić ich skuteczność. W przypadku Syrii brak mandatu ONZ w połączeniu z trwającym konfliktem zbrojnym sprawia, że sankcje mają charakter bardziej symboliczny, choć oczywiście negatywnie wpływają na wskaźniki gospodarcze tego państwa. Warto zauważyć, że współpraca na forum RB ONZ w kwestii usunięcia z Syrii broni chemicznej przyniosła konkretny rezultat.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można również stwierdzić, że w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów, wprowadzone sankcje powinny być jak najbardziej restrykcyjne. Musi je jako pierwszy wprowadzić lider gotowy wziąć pełną

odpowiedzialność za ich koordynację i egzekwowanie deklaracji innych uczestników. Musi w tym celu używać wszelkich dostępnych narzędzi i być gotowy na ponoszenie kosztów organizacji jak najszerszej współpracy międzynarodowej. W przypadku sankcji wobec Iranu rolę tę pełniły od początku Stany Zjednoczone silnie wsparte przez UE. Ich rola nie jest jednak tak jasna w przypadku Syrii, ze względu na brak poparcia ONZ, a przede wszystkim postawę Rosji i Chin.

PRZYPISY

1. J. Barber, „Economic Sanctions as a Policy Instrument”, *International Affairs*, 1979, nr 55, 370.
2. D.W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge 2000, s. 190.
3. D. Cooper, *Economic Sanctions and Presidential Decisions*, New York 2005, s. 37–55.
4. Więcej na ten temat: P. Matera, „Sankcje Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Iranu w XXI wieku”, [w:] J.M. Fiszer, P. Olszewski, B. Piskorska, A. Podraza [red.], *Wspólnota transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne*, Warszawa 2014, s.244–8.
5. Więcej na ten temat: B. Cumings, „Perspective: The North Korea Problem: Dealing with Irrationality”, *Current History*, September 2009, s. 286.
6. R. Olson, „Economic Coercion in World Politics: With a Focus on North-South Relations”, *World Politics*, 1979, vol. 31, s. 485–7.
7. P. Wallensteen, „Characteristics of Economic Sanctions”, *Journal of Peace Research*, 1968, vol. 5, s. 250–252.
8. D.A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton 1985.
9. Ibidem, s. 206.
10. Ibidem, s. 207–13.
11. L.L. Martin, „Credibility, Costs, and Institutions. Cooperation on Economic Sanctions”, *World Politics*, 1993, vol. 45, s. 411.
12. Na przykład w 1996 r. Kongres USA przyjął ustawę *Iran-Libya Sanctions Act*, (*the d' Amato Act*), która miała izolować Iran i Libię z powodu wspierania terroryzmu i próby rozwijania WMD. Wprowadzała sankcje także na firmy zagraniczne, które handlowały i inwestowały w tym państwie. Zob.: tekst ustawy: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.3107.ENR>, [dostp: 12.04.2014 r.].
13. L. L. Martin, op. cit., s. 417–8.
14. S. Krasner, „Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables”, *International Organization*, 1982, vol. 36, s. 501–10.
15. N.A. Bapat, T.C. Morgan, „Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data”, *International Studies Quarterly*, 2009, vol. 53, s. 1078.

- Matera*
16. Ibidem, s. 1092–1093.
  17. Karta Narodów Zjednoczonych, rozdział VII, artykuł 41, [http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php#7](http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php#7), [dostęp: 23.05.2013 r.].
  18. Security Council Report, UN Sanctions, November 25, 2013, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D-27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special\\_research\\_report\\_sanctions\\_2013.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D-27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_sanctions_2013.pdf), [dostęp: 23.09.2014 r.].
  19. Państwa te do tamtej pory sprzeciwiały się nakładaniu sankcji. Moskwa była zaangażowana w budowę pierwszego reaktora atomowego w Iranie, a Pekin był uzależniony od importu ropy naftowej z tego kraju. Jednak w miarę rozwoju sytuacji, przeważył sprzeciw wobec rozprzestrzeniania się technologii nuklearnej. Można było się bowiem spodziewać, że w momencie wejścia w posiadanie przez Teheran broni atomowej, inne państwa regionu również zaczną dążyć do tego samego celu. Wpływ na zmianę stanowiska Rosji i Chin miało również z pewnością fiasko negocjacji z Koreą Północną, także rozwijającą program atomowy. 9 października 2006 r. państwo to przeprowadziło próbę nuklearną, a 5 dni później RB ONZ nałożyła na nie sankcje.
  20. Teksty rezolucji: [http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/unsc\\_res1737-2006.pdf](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/unsc_res1737-2006.pdf); [http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/unsc\\_res1747-2007.pdf](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/unsc_res1747-2007.pdf); [http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/unsc\\_res1803-2008.pdf](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/unsc_res1803-2008.pdf), [dostęp: 23.08.2014 r.].
  21. Turcja i Brazylia w maju 2010 r. zawarły umowę z Iranem, który miał złożyć w Turcji w depozyt nisko wzbogacony uran w zamian za paliwo do reaktora, które może być używane do produkcji energii, ale nie do produkcji broni. Stany Zjednoczone sprzeciwiały się jednak temu porozumieniu. Zob.: J.R. Vreeland, A. Dreher, *The Political Economy of the United Nations Security Council. Money and Influence*, Cambridge 2014, s. 78-79).
  22. Tekst rezolucji: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>, [dostęp: 23.08.2014 r.].
  23. Dane ONZ z sierpnia 2014 r. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt przejęcia kontroli nad częścią terytorium Syrii w 2014 r. przez oddziały radykalnego sunnickiego ugrupowania – tzw. Państwa Islamskiego.
  24. *Syria Sanctions Fact Sheet. Existing Sanctions and Future Steps the Administration Should Take*, [https://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/Syria\\_Sanctions\\_Fact\\_Sheet.pdf](https://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/Syria_Sanctions_Fact_Sheet.pdf), 13.09.2014.
  25. Russia and China Veto UN Move to Refer Syria to International Criminal Court, *The Guardian*, May 22, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/may/22/russia-china-veto-un-draft-resolution-refer-syria-international-criminal-court>, [dostęp: 3.07.2014 r.].
  26. „They Said It Couldn’t Be Done. The Fate of Syria’s Chemical Weapons”, *New York Times*, June 28, 2014, <http://www.nytimes>.

- com/2014/06/29/opinion/sunday/the-fate-of-syrias-chemical-weapons.html?\_r=0, 17.07.2014.
27. K.A. Elliott, „The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?”, *International Security*, 1998, vol.23, s. 50.
  28. N. A. Kozhanov, *U.S. Economic Sanctions against Iran: Undermined by External Factors*, Middle East Policy Council, 2011, vol. 18, <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/us-economic-sanctions-against-iran-undermined-external-factors?print>, [dostęp: 25.07.2014 r.].
  29. Więcej na ten temat: P. Matera, op. cit., s. 241.
  30. P. Humphrey, *Iran: June 2009 Elections and Nuclear Policy Implications*, The Nuclear Threat Initiative (NTI), July 17, 2009, <http://www.nti.org/analysis/articles/iran-2009-elections-and-policy/>, [dostęp: 13.07.2014 r.].
  31. Tekst ustawy: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.3107>. ENR; [dostęp: 12.04.2014 r.].
  32. Państwa europejskie nie zgadzały się, by prawo amerykańskie dotyczyło przedsiębiorstw działających w innych krajach.
  33. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>, [dostęp: 21.09.2014 r.].
  34. Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, November 18, 2011, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-65.pdf>, [dostęp: 19.09.2014 r.].
  35. Możliwość wycofania się Europejczyków z negocjacji wzbudziła niepokój wśród ekspertów. Wskazywano, że w takim przypadku sytuacja w Iranie mogła się wymknąć spod kontroli.
  36. Bill Text, 112th Congress (2011-2012), H.R.1540.ENR, Sec. 1245. *Imposition of Sanctions with Respect to the Financial Sector of Iran*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c112:7:./temp/~c112gn-BQU4:e1052702;>, [dostęp: 12.04.2014 r.].
  37. R.M. Shelala II, B. Fite, N. Kasting, *US and Iranian Strategic Competition: The Impact of the EU, EU3, and non-EU European States*, Center for Strategic and International Studies, <http://csis.org/publication/us-and-iranian-strategic-competition-impact-eu-eu-3-and-non-eu-european-states-0>, [dostęp: 12.06.2014r.]. Około 70% importowanej przez UE ropy trafiało do Włoch i Hiszpanii.
  38. J. Chaffin, J. Blas, J. Blitz, „Europe Prepares Iran Oil Embargo”, *The Financial Times*, December 1, 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4d6efae2-1c44-11e1-af09-00144feabdco.html#axzz2UDB-NbCzF>, [dostęp: 30.01.2013 r.].
  39. *Executive Order Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 and Additional Sanctions with Respect to Iran*, [http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran\\_eo\\_06032013.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_eo_06032013.pdf), [dostęp: 11.02.2013 r.].

- Matera*
40. Poziom handlu tych krajów z Iranem był oceniany co pół roku. Jeśli oceniono, że kontakty handlowe z Iranem zostały „znacznie zmniejszone”, zwolnienie z kar wynikających z amerykańskiego prawa było przedłużane na kolejnych 6 miesięcy. Zob.: *The Lengthening List of Iran Sanctions*, Council of Foreign Relations, October 14, 2013, <http://www.cfr.org/iran/lengthening-list-iran-sanctions/p20258>, [dostęp: 20.02.2014 r.].
  41. J. Solomon, U.S., „Allies Step Up Iran Embargo Talks”, *The Wall Street Journal*, December 19, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204058404577106544032326610.html>, 12.04.2013.
  42. G. Hufbauer, J.J. Schott, K. Elliott, J. Muir, M. Cosic, *Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism*, Case 84-1 US v. Iran (1984–2005: Terrorism, Proliferation), Case 2006-1 UN, US [EU] v. Iran (2006– : Proliferation), [http://www.piie.com/publications/papers/sanctions-iran-84-1\\_2006-1.pdf](http://www.piie.com/publications/papers/sanctions-iran-84-1_2006-1.pdf), [dostęp: 24.03.2014 r.].
  43. Wszystkie dane na temat najważniejszych partnerów handlowych Iranu za rok 2010 podaje za: Nikolay A. Kozhanov, op. cit. Za rok 2013: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113392.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113392.pdf), [dostęp: 21.09.2014 r.].
  44. K. Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, August 19, 2014, <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>, [dostęp: 20.09.2014 r.].
  45. Y. Koh, „Japan Imposes New Iran Sanctions”, *The Wall Street Journal*, December 8, 2011, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203501304577087183253856636>.
  46. K. Katzman, op. cit.
  47. Ibidem.
  48. *Korea Płd. od 1 lipca wstrzyma import ropy z Iranu*, 26.06.2012, <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/898415.html>.
  49. *S. Korea Iran Oil Imports Soar Ahead of Shutdown*, 14.03.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/03/15/korea-iran-oil-idUSL3NoM72DN20140315>.
  50. K. Katzman, op. cit.
  51. Do G20 należą: Argentyna, Australia, Brazylia, Kanada, Chiny, Francja, Niemcy, Indie, Indonezja, Włochy, Japonia, Meksyk, Rosja, Arabia Saudyjska, RPA, Korea PŁD, Turcja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, UE.
  52. Pełna lista dodatkowych sankcji dostępna na stronie: Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, <https://www.dfat.gov.au/sanctions/sanctions-regimes/iran.html>, [dostęp: 5.09.2014 r.].
  53. Zakaz transferu sprzętu, technologii i nowych inwestycji w irański sektor energetyczny. Rząd nałożył też dodatkowe sankcje finansowe, zakazując swoim instytucjom prowadzenia z irańskimi odpowiednikami większości kluczowych transakcji. Zob.: *Sankcje państw zachodnich wobec Iranu – chronologia*, <http://www.stosun->

- kimiedzynarodowe.info/chronologia,109,Sankcje\_panstw\_zachodnich\_wobec\_Iranu\_-\_chronologia, [dostęp: 21.09.2014 r.].
54. Republika Południowej Afryki całkowicie zaprzestała zakupu ropy z Iranu w czerwcu 2013 r. Zob.: P. Fabricius *Business Report, SA Ends Iranian Oil Imports*, June 7 2013, <http://www.iol.co.za/business/international/sa-ends-iranian-oil-imports-1.1528937#.VAM-THqN6Pcs>, [dostęp: 27.11.2013 r.].
55. K. Katzman, op. cit.
56. Grupa najbardziej uprzemysłowionych państw świata (Stany Zjednoczone, Kanada, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Japonia i Rosja). Więcej na ten temat: R. Matera, *G8 jako instytucja gospodarki światowej*, Łódź 2009.
57. Teksty deklaracji po szczytach G7/G8: G8 Meeting of Foreign Ministers: Chair's Summary, March 15, 2011, Paris, <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/formin110315-en.html>; Camp David Declaration, Camp David, Maryland, United States, May 19, 2012, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2012campdavid/g8-declaration.html>; 2013 Lough Erne Summit Lough Erne, Northern Ireland, United Kingdom, June 18, 2013, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communique.html>; G7 Declaration on Non-Proliferation and Disarmament for 2014, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/nonproliferation.html>, [dostęp: 20.08.2014 r.].
58. „Czarni rycerze” (*black knights*) są to państwa, które są mniejszymi partnerami handlowymi kraju poddanego sankcjom. Wykorzystują ich wprowadzenie jako okazję do zwiększenia obrotów handlowych.
59. Latinvex, Special Report, October 16, 2012, <http://latinvex.com/app/article.aspx?id=303>, 28.08.2014.
60. *Iran Trade with Latinamerica Remained Stable at 4bn Dollars in 2012, says Latinvex*, <http://en.mercopress.com/2013/09/06/iran-trade-with-latinamerica-remained-stable-at-4bn-dollars-in-2012-says-latinvex>, [dostęp: 28.08.2014 r.].
61. K. Katzman, op. cit.
62. R. Gladstone, „Iran's Talks With Russia May Strike at Sanctions” *New York Times*, September 13, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/09/10/world/middleeast/irans-talks-with-russia-may-strike-at-sanctions.html>, [dostęp: 2.10.2014 r.].
63. K. Katzaman, op. cit.
64. „Indonesian, Iranian Companies Look to Build Oil Refinery”, *Wall Street Journal*, February 11 2014, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304104504579376460055067806>, [dostęp: 25.04.2014 r.].
65. K. Katzman, op. cit.
66. K. Katzman, *Iran Sanctions*, May 31, 2013, Congressional Research Service, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>

- Matera* 67. S. Maloney, „Why Rouhani Won – And Khamenei Let Him”, *Foreign Affairs*, June 17, 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139511/suzanne-maloney/why=-rouhani-won-and-khamenei-let-him?page-show>, [dostęp: 23.04.2013 r.].
68. Więcej na ten temat: R. Fiedler, „Wejście w życie przejściowego porozumienia z Iranem w sprawie programu atomowego. Zadania dla Unii Europejskiej”, *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, nr 157/2014, [http://www.iz.poznan.pl/news/854\\_porozumienie\\_z\\_Iranem.pdf](http://www.iz.poznan.pl/news/854_porozumienie_z_Iranem.pdf), [dostęp: 12.09.2014 r.].
69. Więcej na ten temat: *Implementation of the Joint Plan of Action At A Glance* <https://www.armscontrol.org/Implementation-of-the-Joint-Plan-of-Action-At-A-Glance>, [dostęp: 13.09.2014 r.].
70. Najtrudniejszym zadaniem będzie określenie wielkości i zakresu irańskiego programu nuklearnego. Nie jest bowiem możliwe, by Teheran zupełnie go zarzucił. Przez lata stał się on bowiem swoistym symbolem niezależności Iranu. Dość powiedzieć, że według badań Instytutu Gallupa, mimo dotkliwie odczuwanych sankcji, w lutym 2013 r. wielu obywateli Iranu nadal popierało program nuklearny: 63% opowiadało się za jego kontynuacją, a tylko 17% było przeciw. Zob.: M. Younis, *Iranians Feel Bite of Sanctions, Blame U.S., Not Own Leaders, Most Support Nuclear Program Despite Sanctions*, February 7, 2013, <http://www.gallup.com/poll/160358/iranians-feel-bite-sanctions-blame-not-own-leaders.aspx>, [dostęp: 21.05.2013 r.].
71. *Syria Sanctions Fact Sheet...*
72. *Syria: EU Economic Sanctions to Apply until 1 June 2014*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137355.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137355.pdf), [dostęp: 2.10.2014 r.].
73. *Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the Alignment of Certain Third Countries with Council Decision 2013/186/CFSP amending Council Decision 2012/739/CFSP Concerning Restrictive Measures against Syria*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137087.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137087.pdf), [dostęp: 2.10.2014 r.].
74. Lista sankcji wprowadzonych przez Australię: <http://www.dfat.gov.au/sanctions/sanctions-regimes/syria.html>; lista sankcji wprowadzonych przez Kanadę: [http://www.international.gc.ca/sanctions/syria-syrie.aspx?lang=eng&menu\\_id=52](http://www.international.gc.ca/sanctions/syria-syrie.aspx?lang=eng&menu_id=52); lista sankcji wprowadzona przez Japonię: 5th Meeting of Friends of Syrian People International Working Group on Sanctions, [http://www.mofa.go.jp/announce/event/2012/11/1114\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/announce/event/2012/11/1114_01.html), [dostęp: 2.10.2010 r.].
75. N. MacFarquhar, N. Bakri, „Isolating Syria, Arab League Imposes Broad Sanctions”, *New York Times*, November 27, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/11/28/world/middleeast/arab-league-prepares-to-vote-on-syrian-sanctions.html?pagewanted=all&r=0>, [dostęp: 29.09.2014 r.].
76. *Syria Overview*, World Bank, <http://www.worldbank.org/en/country/syria/overview>. 2.10.2014.



77. Z. Laub, *Syria's Crisis and the Global Response*, Council on Foreign Relations, September 11, 2013, <http://www.cfr.org/syria/syrias-crisis-global-response/p28402#p6>, [dostęp: 21.09.2014 r.].
78. *Syria Economy Profile* 2014, [http://www.indexmundi.com/syria/economy\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/syria/economy_profile.html), 2.10.2014.
79. *Joint Statement on Syria*, September 6, 2013, St Petersburg, <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-syria.html>, [dostęp: 2.10.2014 r.].
80. G7 Declaration on Non-Proliferation and Disarmament for 2014, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/nonproliferation.html>, [dostęp: 15.09.2014 r.].
81. G7 Brussels Summit Declaration, Brussels, June 5, 2014, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/declaration.html>, [dostęp: 15.09.2014 r.].

*Sankcje  
gospodarcze  
ONZ*