

Sankcje ekonomiczne

jako narzędzie realizacji polityki zagranicznej państw

KRZYSZTOF M. KSIEŻOPOLSKI

Pojęcie sankcji ekonomicznych

Podjęcie tematu znaczenia sankcji ekonomicznych w realizacji celów polityki zagranicznej państw wynika z chęci poszukiwania odpowiedzi na pytanie, na ile sankcje ekonomiczne mogą doprowadzić do uzyskania takich samych efektów jak zastosowanie siły w stosunkach międzynarodowych. Odpowiedź na to pytanie jest bardzo istotna z punktu widzenia definiowania relacji między tym co ekonomiczne, a tym co wojskowe w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw oraz w stosunkach międzynarodowych.

Zgodnie z rozdziałem VII Karty Narodów Zjednoczonych – ONZ Rada Bezpieczeństwa może stosować zgodnie z art. 41 „środki [które] mogą obejmować zupełne lub częściowe przerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych”. Zastosowanie tych środków jest możliwe w wypadku stwierdzenia przez Radę Bezpieczeństwa ONZ istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji¹. Zgodnie z tym zapisem stosowanie sankcji jest rozdzielone ze stosowaniem siły. Jest więc jednym ze sposobów działania, nie wykluczających jednak stosowania siły. Przytoczone zapisy wskazują, iż mamy możliwość łącznego stosowania sankcji oraz użycia siły. Sankcje ekonomiczne należy oddzielić od innych sankcji nakładanych przez państwa, takich jak wycofanie uznania dyplomatycznego, bojkot wydarzeń sportowych czy kulturalnych². Sankcje ekonomiczne są pojęciem węższym i oznaczają zastosowanie narzędzi o charakterze ekonomicznym, związanych ze sferą gospodarczą i mającą na nią wpływ. Problematyka sankcji ekonomicznych jest dość szeroko opisana w literaturze, w której zwraca się uwagę przede wszystkim na ich efektywność w mniejszym stopniu na kwestie wyboru między zastosowaniem siły, a sankcji ekonomicznych³.

W 1990 roku Hufbauer, Schott i Elliott zdefiniowali sankcje ekonomiczne jak świadome działanie rządu polegające na zaprzestaniu lub groźbie zaprzestania normalnych relacji handlowych i finansowych⁴. Sankcja ekonomiczna jest więc podjęciem działań ekonomicznych, które powodują w kraju na który są one

nakładane negatywne konsekwencje. Sankcje ekonomiczne są więc karami, które są nakładane przez jedno państwo, grupę lub organizację międzynarodową na inne państwo. Sankcje ekonomiczne mogą przyjąć różny formy: ograniczeń eksportu, importu, przepływów finansowych. Ograniczenia eksportu oznaczają całkowity lub częściowy zakaz eksportu dóbr do danego kraju, importowe z kolei oznaczają całkowity lub częściowy zakaz importu. Sankcje finansowe oznaczają zamrażanie aktywów państwowych, ale również osób fizycznych i firm powiązanych z państwem na które nakładane są sankcje za granicą. Aktywami mogą być między innymi pieniądze, akcje, obligacje, udziały. Najczęściej państwa stosują różną kombinację sankcji eksportowych, importowych i finansowych w zależności od stopnia wzajemnych powiązań, dolegliwości jaka ma zostać osiągnięta i zakładanych celów. Sankcje finansowe są bardziej dolegliwe niż sankcje handlowe ponieważ uniemożliwiają obrót między krajem, a zagranicą jak również przyczyniają się do zmniejszenia bogactwa państwa poddanego sankcjom ponieważ jego aktywa są zamrażane.

Sankcje ekonomiczne należy oddzielić od sporów handlowych, które dotyczą normalnego funkcjonowania państw i są regulowane w ramach WTO⁵. Tak więc stosowanie sankcji ma charakter szczególny, jest działaniem niestandardowym wykraczającym poza normalne funkcjonowanie w stosunkach między państwami i dotyczą sfery bezpieczeństwa państw lub porządku i stabilności stosunków międzynarodowych. Analiza wprowadzanych sankcji ekonomicznych od zakończenia II wojny światowej wskazuje, iż najczęściej wprowadzenie sankcji ekonomicznych wynika między innymi z łamania praw człowieka, prowadzenia programu atomowego, wprowadzenia stanu wojennego lub naruszenia suwerenności lub integralności terytorialnej jakiegoś państwa⁶. Problematyka sankcji ekonomicznych jest bardzo skomplikowana i bardzo często umyka jednoznacznym klasyfikacjom oraz ocenom. Sankcje ekonomiczne mają często wymiar sankcji gabinetowych zwanych również papierowymi, wtedy gdy państwo wprowadzające sankcje nie ma zamiaru podejmować działań, które zapewnią fizyczne ich wykonanie, lub nie ma też wystarczających możliwości rzeczywistego zapewnienia ich przestrzegania. Dlaczego więc państwa wprowadzają sankcje wiedząc, iż nie będą one efektywne? Odpowiedź na to pytanie znajdujemy w literaturze przedmiotu, gdzie zwraca się uwagę na wewnątrz uwarunkowania wprowadzania sankcji, ich medialny charakter⁷. Do powodów wprowadzania sankcji gabinetowych należy dodać również prestiż państwa, które chcąc zachować swoją pozycję międzynarodową musi podjąć jakiegokolwiek działania. Z powodu apriorycznej nie efektywności sankcje gabinetowe nie mają większego znaczenia w realizacji polityki zagranicznej państw. Na szczęście sankcje gabinetowe to tylko jeden z sposobów stosowanych sankcji, nie wyczerpujący całego

analizowanego zagadnienia. Przeciwnieństwem sankcji gabinetowych są te wprowadzane przez państwa, które mają jasno postawiony cel, jaki dzięki nim chcą osiągnąć. Najczęściej celem stawianym przez państwa, który ma być zrealizowany dzięki wprowadzeniu sankcji ekonomicznych jest:

- zmiana panującego reżymu,
- osłabienie potencjału innego państwa,
- zmiana prowadzonej przez dane państwo polityki .

Wprowadzane sankcje mające doprowadzić do zmiany reżymu były stosowane przez Stany Zjednoczone między innymi w stosunku do Panamy, aby usunąć Manuela Noriega, Iraku, aby pozbawić władzy Saddama Husajna. Wprowadzanie sankcji w celu osłabienia potencjału innego państwa było stosowane przez Stany Zjednoczone oraz inne kraje strefy euroatlantyckiej w stosunku do Związku Radzieckiego. Temu celowi służyło powołanie COET (*Coordinating Committee for East Trade*). Pierwotnym zadaniem tego Komitetu było sprawowanie kontroli nad eksportem nowoczesnej technologii oraz produktów, które mogłyby mieć zastosowanie w przemyśle zbrojeniowym państw komunistycznych. Później zadania kontrolne COCOM (przemianowanego na *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*) rozszerzono na eksport do tych państw, które – wykorzystując zakupione towary czy technologie – mogłyby zagrozić międzynarodowemu bezpieczeństwu w ważnych strategicznie regionach świata⁸. Wprowadzaniem sankcji, które miały zmienić politykę przez dane państwo było ich nałożenie na Irak, by wymusić wycofanie wojsk irackich z Kuwejtu, czy też sankcje nałożone przez Indie na Nepal, które zmierzały do osłabienia jego współpracy z Chinami. Reasumując obok sankcji gabinetowych, które mają swoje źródło w uwarunkowaniach wewnętrznych, międzynarodowych, prestiżowych lub jak niektórzy wolą moralnych, w stosunkach międzynarodowych występowały i występują sankcje ekonomiczne, które mają jasno określony cel polityczny. Zastosowanie takich wymaga zapewnienia fizycznego ich przestrzegania, co oznacza konieczność posiadania przez państwo odpowiedniej siły.

Efektywność stosowanych sankcji

Dolegliwość sankcji ekonomicznych dla państwa na które są one nakładane zależy od dóbr, w stosunku do których są one stosowane. Bardzo często państwa nakładają sankcje na dobra wojskowe – sprzęt wojskowy, technologie wojskowe lub podwójnego zastosowania. Tego typu sankcje ekonomiczne powodując osłabienie potencjału wojskowego państwa poddanego sankcjom. Najczęściej tego

typu sankcje nie powodują zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego, choć zmuszają państwo do zmian w alokacji zasobów w celu rozwijania własnych systemów uzbrojenia. Jeśli sankcje trwają długo jest to dość kosztowne (taka sytuacja miała miejsce w przypadku RPA). Małe znaczenie sankcji ekonomicznych na dobra wojskowe wynika z małego udziału takich transakcji w obrotach handlowych, co jest widoczne na rachunku obrotów bieżących. Z kolei sankcje na dobra cywilne, powszechnego użytku powodują dolegliwości dla państw, często stanowią zagrożenie ich bezpieczeństwa ekonomicznego⁹. Sankcje na dobra cywilne uniemożliwiają lub ograniczają udział państwa podanego sankcjom ekonomicznym w międzynarodowym podziale pracy, czego efektem jest marginalizacji tych państw w gospodarce światowej (przykładem takiej sytuacji jest Kuba, Korea Północna, Iran). Dotkliwość stosowania sankcji ekonomicznych zależy od trzech czynników. Po pierwsze, od towaru lub aktywów objętego sankcjami, na który musi istnieć realne zapotrzebowanie albo muszą posiadać kluczowe znaczenie dla finansów i rozwoju gospodarczego państwa podanego sankcjom. Po drugie, państwo nakładające sankcje powinno dążyć do osiągnięcia szerokiego konsensusu politycznego z innymi państwami-producentami lub odbiorcami tego towaru albo producentami i dostawcami jego bliskich substytutów. Osiągnięcie konsensusu uniemożliwia import danego dobra lub substytutów z innego państwa. Po trzecie, państwo wprowadzające embargo powinno zapewnić efektywny system kontroli eksportu lub importu określonego dobra i jego substytutów¹⁰. Określenie towarów lub aktywów, których zamrożenie będzie dolegliwe dla przeciwnika jest stosunkowo łatwe do określenia. Najtrudniejszym warunkiem efektywności sankcji jest osiągnięcia porozumienia z innymi państwami. Przykładem mogą być tutaj problemy z uzyskaniem konsensusu w Radzie Bezpieczeństwa ONZ co do wprowadzenia sankcji w stosunku do np. Iranu. Bez autoryzacji Rady Bezpieczeństwa sankcje również są stosowane, ale osiągnięcie porozumienia jest w tym wypadku bardziej skomplikowane. Szeroko na ten temat pisze D. Drezner, wskazując na współpracę międzynarodową jako warunek efektywności sankcji¹¹. Realizacja trzeciego warunku efektywności sankcji zależy od posiadania odpowiedniego potencjału militarnego, czyli zdolności do kontroli granic morskich i lądowych kraju podanego sankcjom. Podobne wnioski wyciągają też inni autorzy, na przykład Natan A. Bapat i T. Clifton Morgan. Analizując efektywność sankcji stwierdzili, iż sankcje wielostronne są bardziej efektywne od sankcji jednostronnych¹². Można do tego dodać uwagę, że państwa będą najbardziej wrażliwe na sankcje dotyczące dóbr, na które jest sztywny popyt i które nie mają bliskich substytutów. Tego rodzaju kryteria spełniają takie towary, jak żywność, na przykład zboża, surowce – w tym surowce energetyczne, na przykład ropa naftowa. Według Dingli sankcje

ekonomiczne nie naruszające zasadniczych interesów i najbardziej wrażliwych sektorów, czyli eksportu ropy i gazu nie będą efektywne.

Obok czynników ekonomicznych i militarnych na efektywność sankcji ekonomicznych wpływa system polityczny kraju objętego sankcjami. W przypadku państwa autorytarnego nie należy się spodziewać osiągnięcia stawianego sobie celu, jeśli by miałyby nim być zmiana reżimu. Jego zdolność przetrwania w obliczu sankcji ekonomicznych wynika z posiadania narzędzi przymusu – służb specjalnych, a także propagandy (przykładem takiego państwa był Irak, gdzie mimo dotkliwości sankcji nie doszło do jakichkolwiek zmian politycznych). Podobną politykę prowadzi Iran, który wykorzystuje fakt nałożenia sankcji ekonomicznych do konsolidacji władzy oskarżając Stany Zjednoczone o wszystkie problemy ekonomiczne¹⁴. Ostatnie badania nad efektywnością stosowania sankcji potwierdzają tezę o dużej odporności reżymów autorytarnych, wskazując, iż sankcje ekonomiczne są bardziej efektywne w przypadku państw demokratycznych, a mniej efektywne w przypadku państw autorytarnych¹⁵. Również należy brać pod uwagę sytuację wewnętrzną w państwie wprowadzającym sankcje, o czym pisze Susan Hannah, stwierdzając, iż istotne znaczenie dla wprowadzania sankcji ma wewnętrzny system polityczny w kraju wprowadzającym sankcje oraz konsensus polityczny w tym zakresie¹⁶. Niewątpliwie wpływa to na determinację i zaangażowanie w stosowaniu sankcji ekonomicznych, które w czasie moim zdaniem stają się coraz bardziej dolegliwe.

Do oceny roli sankcji można się posłużyć prowadzonymi analizami efektywności sankcji ekonomicznych. Analitycy amerykańscy Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey Schott i Kimberly Elliot oceniają, iż mają one 35% skuteczność w sensie osiągnięcia celu stawianego przez państwo wprowadzające sankcje¹⁷. Podobny do opinii Gary'ego Clydea Hufbauera pogląd o niskiej efektywności sankcji reprezentują Aaron Lukas i Daniel Griswold¹⁸. Sankcje, zdaniem niektórych autorów, prowadzą do obniżenia poziomu wolności i nasilenia represji¹⁹. Badania nad skutkami sankcji w przypadku Myanmaru prowadzą do wniosku, iż w wyniku ich stosowania straty poniosły nie duże przedsiębiorstwa należące do osób powiązanych z rządem, ale małe firmy, których właściciele często popierają opozycję²⁰. Zdaniem badaczy Kaempfera i Lowenberga sankcje ekonomiczne mogą osłabić pozycje liderów opozycji oraz obniżyć poziom wolności politycznej, wprowadzając dodatkowe represje w kraju, na który wprowadzono sankcje²¹. Analiza efektów sankcji nałożonych na Iran, dotyczących Strażników Rewolucji kontrolujących kluczowe sektory gospodarcze prowadzi do wniosku, że również zwyczajni obywatele będą nimi dotknięci²².

Na efektywność sankcji można też spojrzeć przez pryzmat strat gospodarczych generowanych przez państwo, na które sankcje są nakładane oraz małych

strat generowanych przez państwo wprowadzające sankcje²³. Takie podejście jest reprezentowane również przez A.E. Torbata²⁴. Brak możliwości eksportu lub/i importu uruchamia mechanizm spadku PKB. Państwa sankcjonowane nie mają możliwości utrzymania równowagi rachunku obrotów bieżących. Deficyt na rachunku obrotów bieżących może zostać spotęgowany poprzez nałożenie sankcji importowych, które prowadzą do braku możliwości produkowania towarów z wykorzystaniem zagranicznych półproduktów, a to skutkuje dalszym pogłębieniem deficytu bilansu bieżącego oraz spadkiem wielkości produktu krajowego brutto. Problemy z deficytem na rachunku obrotów bieżących wywołują spadek kursu waluty krajowej i odpływ rezerw walutowych za granicę, zmuszając państwa do podniesienia stóp procentowych, to zaś potęguje pierwszy efekt braku równowagi w bilansie obrotów bieżących²⁵. Kwestiami wpływu amerykańskich sankcji handlowych i finansowych na Iran zajął się szeroko przytaczany już Torbat. Zgodnie z jego ocenami, ogólny koszt sankcji wynosi 777 milionów USD rocznie, co stanowi 2,7% wartości eksportu i 1,1% PKB Iranu (autor odwołuje się do danych z 2000 roku). Torbat stawia więc tezę o malejącym efekcie stosowanych sankcji. Wynika to, zdaniem autora, z rosnącej wraz z upływem czasu elastyczności adaptacyjnej – w długim okresie bowiem łatwiej o znalezienie alternatywnych produktów produkowanych poza granicami USA²⁶. W przypadku spełnienia warunków efektywności stosowania sankcji trudno się z tym poglądem zgodzić. Zdolności adaptacyjne państw są ograniczone ich wewnętrznymi zasobami, a ograniczenie w udziale w międzynarodowym podziale pracy wskazuje, iż mimo zjawiska adaptacji gospodarki efektywność sankcji w czasie nie spada, lecz rośnie. Analizując sankcje ekonomiczne przez pryzmat strat, które one wywołują można stwierdzić, iż nawet jeśli będą one efektywne w sensie ekonomicznych, czyli spowodują straty w państwie na które są one nakładane, to niekoniecznie muszą spowodować realizację celów, które przyświecały państwu wprowadzającemu sankcje.

Efekty wprowadzania sankcji

Efekty wprowadzania sankcji mogą mieć istotny wpływ na innych uczestników stosunków międzynarodowych, którzy nie są zaangażowani w ich wprowadzanie lub też ich udział ma charakter ograniczony. Tak jak to zaznaczono powyżej sankcje będą efektywne między innymi wtedy, gdy zostaną nałożone na dobra na które popyt jest sztywny, czyli np. żywność lub ropę naftową. Nałożenie sankcji na takie dobra, na które popyt jest sztywny i są one uważane przez państwa jako strategiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego, powoduje zmiany podażowe na globalnych rynkach towarowych, czego efektem jest wzrost cen

i wzrost ich zmienności. W wyniku wprowadzenia sankcji na Irak konsumenci mieli zapłacić o 25 miliardów USD więcej za energię w 2000 roku, zaś o 29 miliardów USD w 2005 roku. Wzrost cen skutkował zmniejszaniem produkcji dóbr i świadczonych usług oraz doprowadził do wzrostu cen. Konsekwencją tego faktu było osłabienie wzrostu gospodarczego w krajach importerach ropy naftowej, co wpłynęło na globalny poziom PKB²⁷. Skala wpływu i zainicjowania opisanego mechanizmu gospodarczego wynika z rodzaju dóbr na które są nałożone sankcje ekonomiczne, jak również udziału w rynku danego dobra w podanym sankcjom kraju. Przed tego typu problemem stanęły Stany Zjednoczone wprowadzając sankcje ekonomiczne przeciw Iranowi. Stany Zjednoczone chcąc pozyskać szerokie poparcie dla stosowanych sankcji ekonomicznych w stosunku do Iranu dążą do zminimalizowania ekonomicznych efektów ich stosowania w innych państwach. W tym celu zawarły porozumienie z Arabią Saudyjską na zwiększenie wydobycia ropy naftowej, aby zwiększając podaż przyczynić się do ograniczenia wzrostu cen. Zwiększyły również swoje zapasy ropy naftowej apelując o podobne działania ze strony państw Unii Europejskiej oraz Japonii. Wybór momentu intensyfikacja sankcji w okresie światowego spowolnienia gospodarczego w czasie którego popyt na ropę naftową ulega zmniejszeniu, redukuje efekt cenowy intensyfikacji sankcji ekonomicznych wobec do Iranu. Wszystkie te działania w sposób istotny wpływają na rozszerzanie poparcia dla stosowanych sankcji ekonomicznych przez Stany Zjednoczone, co w istotny sposób wpływać będzie na ich efektywność.

Efektom wprowadzenia sankcji ekonomicznych na państwo jest podjęcie przez nie działań mających na celu ograniczenie ich negatywnych skutków dla gospodarki. Sposoby działania są zależne od posiadanych zasobów finansowych i surowcowych. Intensyfikacja sankcji ekonomicznych wobec do Iranu spowodowała zacięciem ich współpracy z państwami i firmami kontestującymi politykę amerykańską. W 2007 roku Iran podpisał umowę o finansowaniu wspólnych inwestycji na kwotę 2 mld \$ z Hugonem Chavezem, prezydentem Wenezueli²⁸. W tym samym roku podpisano także umowę z *China Petroleum & Chemical Corp.* o również o wartości 2 mld \$, dotyczącą zaś wydobycia ropy z pola naftowego Yadavaran²⁹. Z kolei w 2009 roku *China National Petroleum Corporation* podpisała kontrakt o wartości \$5 mld \$ dotyczący wydobycia gazu ze złóż South Pars³⁰. W 2009 roku CNPC podpisała kontrakt o wartości \$1.7 mld \$ dotyczący wydobycia ropy naftowej³¹. Z następnym roku 2010 Iran i Pakistan podpisały kontrakt warty 7 mld \$ na budowę 2,700-kilometrowego gazociągu, który połączy złożę South Pars z pakistańskimi prowincjami Baluchistan i Sindh³². Iran podpisał również umowę z Zimbabwe na dostawy uranu (450 ton) oraz wstępne porozumienie z Irakiem na dostawy gazu³³. W ocenie efektów amerykańskich sank-

cji nałożonych na Iran, Th. R. Mattair zauważa między innymi, że doprowadziły one do wzmocnienia firm z Chin, Rosji, Indii, Malezji, które uzyskały dostęp do irańskich pól naftowych i gazowych, co jest efektem stosowania sankcji³⁴. Zacieśnianie współpracy w wyniku nałożenia sankcji ekonomicznych widoczne jest również w przypadku Białorusi, która poddana takim działaniom ze strony Unii Europejskiej naturalnie wzmacnia swoje powiązania polityczne i gospodarcze z Rosją.

Efektom zastosowania sankcji ekonomicznych jest więc osłabienie wzajemnych powiązań gospodarczych oraz zmiany w sferze polityki zagranicznej, polegające na bliższej współpracy z krajami, które nie uczestniczą w stosowaniu sankcji ekonomicznych. Państwo stosujące sankcje ekonomiczne musi się również liczyć z podjęciem kontr-sankcji polegających między innymi na pozbawianiu koncesji, zamrażaniu aktywów, czego efektem jest generowanie strat przez firmy macierzyste. Negatywne zdanie o sankcjach reprezentuje C. Rarick, który postrzega je z punktu widzenia firm uważa, iż są one szkodliwe dla przedsiębiorstw amerykańskich; mają ponadto dwuznaczny wymiar moralny i nie działają tak, jak zakładano³⁵. Według Hoadleya i Yanga, nałożenie sankcji ekonomicznych na Myanmar spowodowało wzmocnienie pozycji Chin w regionie. Podobnego zdania jest również prowadzący późniejsze badania S. Breslin.

Czy stosowanie sankcji ekonomicznych stanowi alternatywę dla użycia siły w stosunkach międzynarodowych?

Zastosowanie sankcji ekonomicznych powinno doprowadzić do zmian w polityce prowadzonej przez państwo na które są one nakładane. Zmiany w polityce mogą polegać na zgodzie jakiegoś państwa na narzucanie jakiegoś zobowiązania lub podjęcie, ewentualnie zaprzestanie jakiegoś działania. Przeobrażenia w polityce państwa bardzo często są możliwe po zmianach politycznych wewnątrz układu rządzącego – czyli zmiana u sterów rządu w sposób demokratyczny w wyniku wyborów lub też w wyniku rewolucji, która może zmienić nie tylko rządzących, ale również ustrój polityczny. Wystąpienie takiego mechanizmu w wyniku zastosowania sankcji ekonomicznych jest stosunkowo rzadkie w stosunkach międzynarodowych. Nawet jeśli przyjmiemy, iż sankcje są efektywne w sensie ekonomicznym, to przedstawiony mechanizm nie musi zachodzić. Takim przykładem były sankcje ekonomiczne stosowane przez Stany Zjednoczone i Radę Bezpieczeństwa w stosunku do Iraku. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję nr 1483 w kwietniu 1995 roku, i na której mocy pozwolono Irakowi eksportować ropę naftową, jak również jej pochodne do wartości 2 miliardów USD z zastrzeżeniem, że przeznaczeniem

pozyskanej w ten sposób kwoty będzie zakup środków pomocy humanitarnej. A więc leków, żywności oraz innych materiałów niezbędnych dla ludności cywilnej. Podjęcie tej rezolucji wynikało z doprowadzenia ludności cywilnej do głodu i znacznego pogorszenia jej stanu zdrowia. W następnych latach ten program podlegał ewolucji; jego wartość w 1998 roku wyniosła 5,26 miliardów USD, łącznie cały program opiewał na 64 miliardów USD z czego na jego realizację przeznaczono 46 miliardów USD (program zawieszono w marcu 2003 roku, a następnie zlikwidowano)³⁸. Sankcje nałożone na Irak okazały się na tyle skuteczne, że doprowadziły ten kraj na krawędź biologicznej zagłady, nie powodując jednak oczekiwanych zmian politycznych. Rada Bezpieczeństwa uznała, iż dalsze utrzymywanie restrykcji pogorszy położenie mieszkańców tego kraju i spowoduje konieczność pomocy ze strony ONZ³⁹. Wcześniej, w 1990 roku po zajęciu Kuwejtu, Rada Bezpieczeństwa ONZ nałożyła sankcje zgodnie z rezolucjami – 660 i 661 zakazując eksportu irackiej ropy naftowej oraz wprowadzając całkowity zakaz importu wszelkich dóbr i towarów wytwarzanych w Iraku lub Kuwejcie (teren okupacji irackiej), zakaz transferów pieniężnych oraz zakaz handlu bronią i wyposażeniem wojskowym. Mimo tych sankcji Irak nie wycofał się z Kuwejtu i zaistniała konieczność użycia siły na mocy kolejnej rezolucji nr. 678 Rady Bezpieczeństwa ONZ. W wyniku działań wojskowych pod kryptonimem *Desert Storm* prowadzonych między 17 stycznia, a 28 lutego 1991 roku przez Stany Zjednoczone oraz 26 innych państw, Irak wycofał się z Kuwejtu. Sankcje ekonomiczne utrzymano dalej licząc na to, iż spowodują one zmianę reżymu w Iraku. Cel ten również tym razem nie został osiągnięty. W 2003 roku Stany Zjednoczone oraz Wielka Brytania ponownie zaatakowały Irak, w kilka tygodni zajmując całe terytorium tego kraju. Stosowanie sankcji ekonomicznych w tym przypadku okazało się nieefektywne w stosunku do panującego reżymu i zaszła konieczność dwukrotnego użycia siły by zmusić go do zmiany polityki, i wreszcie by usunąć władzę partii Bass.

Brak zakładanego efektu wprowadzenia sankcji prowadzi do wyciągania przez niektórych autorów wniosku, iż nałożenie sankcji znacznie zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu zbrojnego⁴⁰. Trudno się z tym poglądem zgodzić, ponieważ znamy wiele przykładów stosowania od lat sankcji, które nie wywołują zakładanego efektu, a mimo to nie została zastosowana siła. Takimi przykładami są: Kuba, Korea Północna, czy Iran. Oznacza to, iż uogólnianie na podstawie danych empirycznych pokazujących stosowanie sankcji ekonomicznych w stosunkach międzynarodowych jest obarczone dużym błędem, bowiem zastosowanie siły jest warunkowane wieloma innymi czynnikami, niż tylko wprowadzeniem sankcji ekonomicznych. Uprawnionym jest twierdzenie, iż ich zastosowanie powoduje osłabienie potencjału militarnego państwa na które

zostały nałożone, co zachęca do zastosowania siły. Nakładając sankcje ekonomiczne, państwa decydują się ponieść koszty (ekonomiczne i polityczne), które ograniczają ich przyszłe możliwości wyboru. Po nałożeniu sankcji stawką w grze staje się reputacja przywódcy, rządu, państwa, organizacji międzynarodowej. Ponoszenie kosztów przez podmioty nakładające sankcje może wzmocnić ich determinację w sporze, co oczywiście nie musi skończyć się zastosowaniem siły.

Bardzo ciekawym współczesnym przykładem zastosowania sankcji ekonomicznych jest Iran. Stany Zjednoczone zastosowały zarówno dotkliwe sankcje handlowe i finansowe wzmocniając je innymi środkami, a mianowicie cyberwojną. Zaatakowano wirówki, które wzbogacają uran, ale również instalacje wydobycia⁴¹ i przetwarzania ropy naftowej⁴². Wykorzystywane są również służby specjalne, które eliminują kluczowe osoby zaangażowane w irański program nuklearny. Na tym etapie działań amerykańskich określanych przez prezydenta Iranu Mahmouda Ahmadinejada jako ukryta wojna⁴³ trudno jest powiedzieć, czy zakładany cel sankcji ekonomicznych jakim jest zaprzestanie prowadzenia programu atomowego zostanie w ten sposób osiągnięty. Takie zastosowanie sankcji ekonomicznych wskazuje, iż są one stosowane wraz z innymi narzędziami oddziaływania na Iran, co oznacza, iż same sankcje ekonomiczne są postrzegane jako niewystarczający narzędnik realizacji polityki zagranicznej.

Wnioski

Przeciwnicy sankcji podkreślają, iż wiele z nich ma charakter kosmetyczny, są słabo wprowadzane (czyli nie stoi za nimi wystarczająca siła), albo mają niewielki wpływ na decydentów politycznych, którzy są ich celem⁴⁴.

Przytoczone powyżej fakty wskazują, iż rozważania dotyczące stosowania sankcji ekonomicznych nie mogą być rozważane z pominięciem czynnika militarnego. *Ergo* sankcje ekonomiczne nie są alternatywą dla użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Sankcje obniżają potencjał ekonomiczny państw, stanowią zagrożenie dla ich bezpieczeństwa ekonomicznego, czego konsekwencją jest obniżenie ich potencjału wojskowego. Mogą one być postrzegane jako przygotowanie do zastosowania siły, ale nie oznaczają automatyzmu jej użycia. Stosowanie sankcji ekonomicznych nie jest działaniem prostym, wywołującym zakładane efekty, czego efektem są problemy w ich jednoznacznej analizie oraz próbach uogólnienia i ocen. Sankcje ekonomiczne wpływają na państwa poddane sankcjom, ale również na te, które takie sankcje stosuje. Mogą one powodować efekty odczuwalne przez innych uczestników stosunków międzynarodowych – nie tylko przez państwa, ale również korporacje i obywateli. Konsekwencje stosowania sankcji prowadzą do niekorzystnych zmian politycznych, intensy-

fikując relacje państw wrogich lub konkurujących. Państwa stosują sankcje również wtedy, gdy wiedzą, że nie będą one efektywne; czynią tak z uwagi na uwarunkowania wewnętrzne. Państwa wprowadzając sankcje muszą brać pod uwagę, iż niekorzystne zmiany polityczne będą występować natychmiast a cele, które stawiają przed sankcjami nigdy nie muszą zostać osiągnięte.

*Sankcje
ekonomiczne
jako narzędzie...*

PRZYPISY

1. Karta Narodów Zjednoczonych ONZ – rozdział VII, art. 39–42, www.un.org.
2. J. Yang, H. Askari, J. Forrer, L. Zhu, *How Do US Economic Sanctions Affect EU's Trade with Target Countries?*, *The World Economy* 2009, s. 1224
3. patrz szerzej: R. N. Haass, i M. L. O'Sullivan [red.] *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions and Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington, DC. 2000; G. C. Hufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott i B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Institute for International Economics, Washington, DC 2008; F.G. Gregory III, *Getting it Backward on Iraq*, „Foreign Affairs”, 1999 vol. 78, nr. 3, s. 56–65; R.N. Haass, *Sanctioning Madness*, „Foreign Affairs”, 1997 r., vol. 76, nr. 6, s. 74–85; A.C. Miers, T.M. Clifton Morgan, *Multilateral Sanctions and Foreign Policy Success: Can Too Many Cooks Spoil the Broth?*, „International Interactions” 2002, vol. 28, nr 2, s. 137–164; Morgan T. Clifton, B. Navin, *Imposing Sanctions: States, Firms, and Economic Coercion*, „International Studies Review” 2003, vol. 5, nr 4, s. 65–79; P.A.G Van Bergeijk, *The Impact of Economic Sanctions in the 1990s.*, „World Economy” 1995, volume 18, nr. 3, s. 443–455; J. Ulfelder, *Natural-Resource Wealth and the Survival of Autocracy*. „Comparative Political Studies” 2007, volume 40, nr. 8, s. 995–1018.
4. G. C. Hufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott i B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Institute for International Economics, Washington, DC 2008, s.33.
5. patrz szerzej: K. M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw*, Warszawa 2004, s. 214.
6. G. C. Hufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott i B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Institute for International Economics: Washington, DC 2008.
7. R.N. Haass, *Sanctioning Madness*, „Foreign Affairs”, 1997 r., volumen 76, nr. 6, s. 74–85.
8. Z. Bako, *Wojna ekonomiczna*, Warszawa 1983, s. 90–91.
9. K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 56
10. F.N. Thevenaz, *Les sanctions économiques agricoles – l'embargo céréalier de 1980*, Difo-Druck, Bamberg 1994, s. 201.
11. D. Drezner, *Bargaining, Enforcement. and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?* „International Organization”, 2000 r., nr. 54(1): s. 73–102.

12. N.A. Bapat, T.C. Morgan, *Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data*, „International Studies Quarterly” 2009, t. 53, nr 4, s. 1075–1094.
13. S. Dingli, *Can Sanctions Stop Proliferation?*, „The Washington Quarterly”, Summer 2008, s. 93.
14. J. J. Schott, *Economic Sanctions Against Iran: Is the Third Decade a Charm?*, Peterson Institute for International Economics Article in Business Economics, July 2012
15. A. Escriba-Folch, J. Wright, *Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers*, „International Studies Quarterly” 2010, t. 54, nr 2, s. 336.
16. Allen, Susan Hannah, *The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure*, „International Interactions”, 31: 2, 2005, s. 117 – 138.
17. G.C. Hufbauer, J. Schott, K.A. Elliot, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983, s. 76.; I.M. Petrescu, *Rethinking Economic Sanction Success: Sanctions as Deterrence*, American Enterprise Institute, Washington D.C., April 2008 r.
18. A. Lukas, D. Griswold, *Trade Sanctions*, Cato Handbook for Congress, Cato Institute, Washington D.C. 2003.
19. D. Peksen, *Better or Worse? The Effects of Economic Sanctions on Human Rights*, „Journal of Peace Research” 2009, t. 46, nr 1, s. 59–77; D. Peksen, A. Drury, *Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms*, „Human Rights Review” 2009, t. 10, nr 3, s. 393–411.
20. T. Kudo, *The Impact of U.S. Sanctions on the Myanmar Garment Industry*, „Asian Survey” 2008, t. 48, nr 6, s. 997–1017.
21. D. Peksen, *Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights*, „Journal of Peace Research” 2009, vol. 46, nr. 1, s. 59-77, oraz D. Peksen, A.C. Drury, *Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy*, „International Interactions”, volume 36, nr. 3, s. 240-264.
22. Th. R. Mattair, *The United States and Iran: Diplomacy, Sanctions and War*, Middle East Policy, Vol. XVII, No. 2, Summer 2010, s.59.
23. K. M. Książopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa*, Warszawa 2004, s.58
24. A.E. Torbat, *Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran*, California State University, Blackwell Publishing Ltd, 2005, s. 427.
25. K. M. Książopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 120
26. A.E. Torbat, *Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran*, California State University, Blackwell Publishing Ltd, 2005, s. 427.

27. Szerzej: M. Canes, *Country Impacts of Multilateral Oil Sanctions, Contemporary Economic Policy*, 2000, t. 18, nr 2, s. 135–144.
28. *New York Times*, 14 January 2007, 1.12.
29. *Financial Times*, 10 December 2007, 1.
30. *New York Times*, 29 September 2009.
31. *Financial Times*, 15 January 2009, 5.
32. *Wall Street Journal*, 16 March 2010, online
33. *Wall Street Journal*, 12 May 2011, A8; *Wall Street Journal*, 19 May 2011, A6; Agence Europe, 24 May 2011, online; *Wall Street Journal*, 24 May 2011, A19; *Wall Street Journal*, 24 May 2011, C8; *Wall Street Journal*, 25 May 2011, A12
34. Th.R. Mattair, *The United States and Iran: Diplomacy, Sanctions and War*, „Middle East Policy” 2010, t. 17, nr 2, s. 52–61.
35. Patrz szerzej: C. Rarick, *Destroying a Country in Order to Save It: The Folly of Economic Sanctions against Myanmar*, „Economic Affairs” 2006, t. 26, nr 3, s. 60–63; idem, *Economic Sanctions: Failed Foreign Policy Tool and a Cost to American Business*, „Economic Affairs” 2007, t. 27, nr 3, s. 65–70; C. Rarick, M. Duchatelet, *An Ethical Assessment of the Use of Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool*, „Economic Affairs” 2008, t. 28, nr 2, 48–52.
36. S. Hoadley, J. Yang, *China's Cross-Regional FTA Initiatives: Towards Comprehensive National Power*, „Pacific Affairs” 2007, volume 80, nr. 2, 327–348.
37. S. Breslin, *Understanding China's Regional Rise: Interpretations, Identities and Implications*, „International Affairs” 2009, volume 85, nr. 4, s. 817–835.
38. www.un.org/depts/oip/background/index.html
39. K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 85
40. D. Lektzian, Ch.M. Sprecher, *Sanctions, Signals and Militarized Conflict*, „American Journal of Political Science” 2007, t. 51, nr 2, s. 415–431.
41. D. E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York, s. 3
42. *Reuters News*, 12 April 2012, Factiva online; *Reuters News*, 13 April 2012, Factiva online; *Agence France Presse*, 23 April 2012, Factiva online.
43. *The Iran Denounced the Economic War that her Book the West*, 03 October 2012. Posted in Economy News (dostęp 27 II 2012) [adres?????].
44. S.J. Evenett, *The Impact of Economic Sanctions on South African Exports*, s. 557. [wydawnictwo, etc.]