

Biuletyn Instytutu Zachodniego



Nr 172/2014
20'11'14

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Autor:

Katarzyna Radwan

Redakcja:

Marta Götz

Radosław Grodzki

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Efektywność sankcji amerykańskich w Iranie

Dwudziesty wiek przyniósł wiele zmian na arenie międzynarodowej, a procesy te nie ominęły regionu Bliskiego Wschodu i samej Persji. 1 kwietnia 1979 r. proklamowano Islamską Republikę Iranu, co było przełomowym wydarzeniem we współczesnej historii tego państwa. Połączenie religijnej dyktatury z elementami demokracji stworzyło teokratyczny ustrój, dający Irańczykom przekonanie o niezależności kraju. Iran stał się państwem samodzielnym, a zachodnie mocarstwa straciły dawne wpływy. Ponadto całkowicie zmieniła się polityka za-graniczna republiki aspirującej nie tylko do roli regionalnego, ale także światowego mocarstwa. Podejmowane działania doprowadziły do nałożenia sankcji i znacznego ograniczenia funkcjonowania Iranu na rynkach międzynarodowych. Czy te restrykcyjne środki okazały się skuteczne?

Czynniki efektywności sankcji międzynarodowych

Sankcje międzynarodowe są gospodarczymi lub wojskowymi środkami restrykcyjnymi stosowanymi przez dany podmiot przeciw państwu lub innej jednostceⁱ. W praktyce występuje szeroki wachlarz środków przymusu wykorzystywanych w celu zapewnienia poszanowania prawa przez inne podmioty.

Skuteczność sankcji międzynarodowych definiuje się jako osiągnięcie spodziewanego efektu, jakim jest zmiana polityki lub działań podejmowanych przez sankcjonowany podmiotⁱⁱ.

Przesłanki efektywnego oddziaływania sankcji są następująceⁱⁱⁱ:

- I. Silny wpływ na gospodarkę i politykę.
- II. Cel – zmiana polityki państwa, a nie ustroju.
- III. Współpraca międzynarodowa.
- IV. Odpowiednie uzasadnienie zastosowania sankcji.
- V. Jak najkrótszy czas wdrożenia sankcji – im dłuższy jest okres między decyzją o użyciu sankcji a jej rzeczywistym zastosowaniem, tym większe są szanse, że państwo sankcjonowane odpowiednio przygotowuje się na spodziewane ograniczenia.
- VI. Przedmiot sankcji – sankcjonowane państwo musi faktycznie być uzależnione od aspektu, który będzie ograniczony.
- VII. Zasada kija i marchewki – sankcje powinny iść w parze z ekonomicznymi inicjatywami, które muszą być czymś więcej niż tylko zniesieniem środków ograniczających.

Nie ma jednoznacznej odpowiedzi, czy sankcje „działają”. Powyższe warunki są bardzo trudne do spełnienia, a podmiot nakładający sankcje nie zawsze wykazuje determinację i konsekwencję w dążeniu do osiągnięcia celu. Z drugiej strony, sankcje nie byłyby stosowane, gdyby w jakimś stopniu nie przynosiły pożądanego efektu.

Skuteczność sankcji amerykańskich

Pierwszą przesłanką skutecznego działania sankcji jest wywarcie silnego wpływu zarówno na gospodarkę, jak i politykę danego państwa. Środki restrykcyjne powinny zarówno w znaczący sposób wpływać na ekonomię, jak i wysłać zdecydowany sygnał, że polityczna wiarygodność państwa została nadużyta. Sankcje są podstawą amerykańskiej polityki wobec Iranu od 1979 r., kiedy po „kryzysie zakładników”^{iv} oba państwa całkowicie zerwały ze sobą kontakty dyplomatyczne. Pierwszym ograniczeniem nałożonym wtedy przez prezydenta Cartera było zamrożenie aktywów rządu Iranu, podmiotów przez Iran kontrolowanych oraz irańskiego Banku Centralnego. Był to wyraźny sygnał, że Waszyngton sprzeciwia się nowej polityce Teheranu. Kolejne lata przyniosły kolejne środki restrykcyjne. Administracja amerykańska starała się całkowicie ograniczyć handel i kontakty gospodarcze z Iranem poprzez praktycznie całkowity zakaz importu oraz eksportu wszelakiego rodzaju dóbr i usług. Zabronione zostały także obustronne inwestycje. Wydaje się, że dążąc do izolacji Iranu na arenie międzynarodowej oraz osłabienia jego koniunktury,



Waszyngton spełnia przesłankę skuteczności dotyczącą silnego wpływu na gospodarkę i politykę Teheranu.

Niemniej jednak szacunki lokalnych sztabów analitycznych oraz nieoficjalne wskaźniki pokazują, że nie tylko utrzymywane są kontakty handlowe, ale są one na wysokim poziomie. W 2012 r. obroty Iranu z amerykańskimi podmiotami międzynarodowymi wynosiły od 3 do 4 mld dolarów. Największy udział w tych sumach (ok. 2 mld USD) miał handel produktami spożywczymi i paszami. Za pozostałą część obrotu odpowiadają największe amerykańskie firmy, przykładowo *Apple*, *HP* czy *Procter&Gamble*. Zdecydowana większość tych transakcji odbywa się za pośrednictwem państw trzecich z aktywnym udziałem amerykańskich koncernów, zainteresowanych utrzymaniem irańskiego rynku^v.

Drugim warunkiem efektywnego oddziaływania sankcji jest odpowiednie sprecyzowanie celu. Środki ograniczające powinny dążyć do zmiany polityki danego państwa, a nie jego ustroju. Sankcje, których celem jest upadek reżimu, często przynoszą efekt odwrotny – umacniają go. Zdania na temat celu amerykańskich sankcji są podzielone. Często uważa się, że Waszyngton nie dąży do powstrzymania irańskiego programu nuklearnego, ale obalenia reżimu, co wyjaśniałoby dlaczego sankcje są tak szeroko zakrojone. Ponadto niestabilność w stosunkach państw Bliskiego Wschodu sprzyja utrzymywaniu wpływów oraz kontrolowaniu sytuacji przez Amerykanów, którzy nie muszą obawiać się zjednoczonej siły po drugiej stronie. Dzięki temu Stany Zjednoczone są głównym graczem na wschodniej arenie, a nie tamtejsze państwa.

Trzecią determinantą skutecznego oddziaływania sankcji jest współpraca międzynarodowa. Bez silnego poparcia na arenie międzynarodowej sankcje stają się bezużyteczne, ponieważ podważona zostaje wiarygodność polityczna będąca kluczem do sukcesu. Historycznie najczęstszą przyczyną niepowodzenia sankcji było inne państwo działające jako alternatywny partner handlowy dla państwa docelowego. Amerykańskie sankcje funkcjonowały prawie 30 lat, kiedy społeczeństwo międzynarodowe postanowiło podjąć podobne kroki – dopiero w 2006 r. wprowadzono w życie pierwszą rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ dotyczącą Iranu. Agresywna i prowokacyjna polityka Ahmedinedżada nie sprzyjała ocieplaniu stosunków z Zachodem, wręcz przeciwnie – stawały się coraz bardziej napięte. Podjęte działania początkowo nie przyniosły pożądanych efektów i w kolejnych latach wprowadzano następne rezolucje^{vi}. Współpraca międzynarodowa pozwoliła na mocniejszy wpływ na irańską gospodarkę. Kluczowe wydają się „samodzielne” sankcje UE, które zostały wprowadzone w 2012 r. i dotyczyły m.in. importu ropy naftowej z Iranu oraz izolacji



systemu bankowego. Zakaz obrotu złotem i metalami szlachetnymi oraz diamentami także znacząco ograniczył możliwości handlowe Iranu.

Aby sankcje działały efektywnie, ważne jest także odpowiednie uzasadnienie ich zastosowania. Właściwe utwierdzenie opinii publicznej, że prawo międzynarodowe zostało złamane, wymusza większe zaangażowanie z jej strony. Początkowo Stany Zjednoczone nie były w stanie przekonać pozostałych państw, że środki ograniczające wobec Iranu są niezbędne. Dopiero kontrowersyjne wypowiedzi Ahmedinedżada oraz brak współpracy w ramach programu nuklearnego wzbudziły niepokój na arenie międzynarodowej i wymusiły bardziej radykalne kroki.

Kolejną przesłanką skuteczności sankcji jest ich przedmiot. Sankcjonowane państwo musi faktycznie być uzależnione od aspektu, który będzie ograniczony. Sankcje będą nieskuteczne, jeśli podmiot jest samowystarczalny i środek ograniczający nie wpłynie na jego sytuację ekonomiczną. Początkowo amerykańskie środki restrykcyjne dotyczące kluczowych sektorów (przemysł naftowy i petrochemiczny) wyraźnie nadwyrężyły gospodarkę irańską. Jednakże zbyt długi okres obowiązywania tych sankcji doprowadził do zmiany portfela odbiorców i dziś nie przynoszą one już takiego efektu. Obok handlowych, sankcje finansowe należą do najboleśniejszych ograniczeń dla Iranu – w tym przede wszystkim sankcje bankowe oraz ubezpieczeniowe. Tak jak w przypadku sankcji handlowych, Stany Zjednoczone dążą do zaprzestania jakichkolwiek kontaktów finansowych, zarówno na poziomie pojedynczego klienta, jak i całego banku (dostępne jedynie w wyznaczonych warunkach). Ponadto część irańskich instytucji finansowych wpisano na listę organizacji uznawanych za terrorystyczne, w celu uniemożliwienia jakichkolwiek działań międzybankowych.

Bardzo ważną przesłanką efektywności sankcji jest realizacja zasady kary i nagrody. Sankcje powinny iść w parze z ekonomicznymi inicjatywami, które muszą być czymś więcej niż tylko zniesieniem środków ograniczających. Państwo, które zmienia swoją politykę, rezygnuje z czegoś, dlatego by je do tego zachęcić, należy wyznaczyć rodzaj rekompensaty. Administracja amerykańska kilkakrotnie próbowała zastosować powyższą zasadę, ale zawsze kończyło się to fiaskiem. Ostatnią próbę podjął Barack Obama, który wyraził gotowość prowadzenia otwartych rozmów z Teheranem bez konieczności uprzedniego zawieszenia kontrowersyjnego programu nuklearnego. Administracja Obamy zaskoczyła tym zaproszeniem cały świat, odbierając Ahmedinedżadowi argument do odmowy udziału w negocjacjach. Irański przywódca uznał to jednak za oznakę słabości i przeprowadził serię prowokacji, zmuszając Waszyngton do nałożenia kolejnych sankcji. Odkrycie kolejnego utajnionego ośrodka



nuklearnego w Qom dodatkowo zaostrzyło sytuację. Amerykańskie sankcje obowiązują na tyle długo, że trudno w ich przypadku analizować czas wdrożenia.

Efekty sankcji?

W listopadzie 2013 r. doszło w Genewie do spotkania irańskiego ministra spraw zagranicznych Mohammada Javada Zarifa z przedstawicielami państw tzw. grupy E3+3 (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Rosja oraz Chiny). Celem negocjacji było znalezienie wspólnego, długoterminowego i kompleksowego rozwiązania, które zapewniłoby pokojowy charakter irańskiego programu jądrowego. Osiągnięty konsensus jest przełomowym momentem we współczesnej historii relacji Iranu z Zachodem. Po 34 latach zastoju Teheran i Waszyngton nie tylko nawiązały oficjalny kontakt, ale także podjęły współpracę. Zmianę irańskiej polityki zagranicznej obserwuje się od czasu wyborów prezydenckich w czerwcu 2013 r. Hassan Rouhani powrócił na drogę dialogu i małymi krokami stara się przywrócić zaufanie społeczeństwa międzynarodowego. Jest to ogromne wyzwanie także w kontekście sytuacji wewnętrznej – w kraju obserwuje go najwyższy przywódca, twardogłowa opozycja oraz obywatele, a każdy oczekuje czegoś innego.

Podsumowanie

Polityka zagraniczna państw funkcjonujących na arenie międzynarodowej determinowana jest zasadniczo trzema aspektami – systemem wartości, interesami ekonomicznymi oraz siłą militarną. Iran aspirujący do roli regionalnego, a także światowego mocarstwa kierował się w ostatnich latach przede wszystkim siłą – kontynuował program nuklearny pomimo ogromnej presji Stanów Zjednoczonych. Trudno znaleźć we współczesnym świecie drugie państwo, które tak skutecznie opierałoby się presji Stanów Zjednoczonych. Choć amerykańskie sankcje spełniały większość warunków efektywności, to kluczowa wydaje się współpraca międzynarodowa. Dopiero radykalne kroki UE znacząco osłabiły pozycję Iranu oraz nadwyrężyły gospodarkę, destabilizując sytuację wewnętrzną.

Głównym problemem jest interpretacja sankcji przez irańskie społeczeństwo, które podziela opinię rządu w sprawie programu nuklearnego. Irańczycy uważają, że mają do niego takie samo prawo, jak Amerykanie czy Izraelczycy. Elity irańskie odczytują nacisk ekonomiczny jako wyraz powszechnej strategii eliminacji Iranu jako przeciwnika regionalnego Stanów Zjednoczonych, co czyni je niechętnymi do jakichkolwiek ustępstw.

Co istotne, sankcje w wymiarze gospodarczym stanowią przede wszystkim katalizator negatywnych polityk wewnętrznych. Najbardziej widocznym skutkiem ich



oddziaływania jest obnażenie niewydolności systemu gospodarczego Iranu i słabości doraźnego procesu decyzyjnego. Dopiero na drugim miejscu można mówić o bezpośrednim negatywnym oddziaływaniu sankcji na gospodarkę, którego skala jest trudna do oceny.

Nadzieją na polepszenie się zarówno sytuacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej Iranu jest prezydent Hassan Rouhani. Obserwowana zmiana polityki zagranicznej wskazuje na świadomość nowej głowy państwa, iż sankcje w powolny sposób prowadzą do upadku ekonomicznego Iranu. Dominującym czynnikiem pogłębiającym kryzys gospodarczy była nieudolna polityka poprzednich władz, działających na podstawie nierealistycznych prognoz i jedynie w krótkoterminowych ramach czasowych. Brakowało kompleksowych inicjatyw mogących przygotować ekonomię do funkcjonowania w nowych warunkach i zabezpieczyć podstawowe potrzeby ludności oraz przemysłu. Wydaje się jednak, że Rouhani ma inny pomysł na rozwiązanie irańskich problemów niż przystosowanie gospodarki do funkcjonowania w ograniczonym świecie. Czy jest to jednak długo oczekiwany efekt amerykańskich sankcji?

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Katarzyna Radwan – doktorantka na Wydziale Gospodarki Międzynarodowej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu; zainteresowania naukowe skupiają się na regionie Bliskiego Wschodu, w szczególności Islamskiej Republice Iranu; sędzia międzynarodowy tenisa, współpracujący z Polskim Związkiem Tenisowym oraz Międzynarodową Federacją Tenisową



ⁱ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 15.03.2014 r., www.msz.gov.pl.

ⁱⁱ J. Ryszka., *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2008.

ⁱⁱⁱ J. Ryszka, *op.cit.* oraz B.W. Jentleson, , *Sanctions Against Iran: Key Issues*, The Century Foundation, Nowy Jork 2007.

^{iv} Dnia 4 listopada 1979 r. irańscy studenci wtargnęli do amerykańskiej ambasady, biorąc 66 zakładników. Kryzys trwał 440 dni. Zakładnicy stanowili kartę przetargową w rokowaniach o ekstradycję szacha do Iranu [przyj. aut.]

^v Informacja uzyskana w Ambasadzie RP w Teheranie.

^{vi} Departament Skarbu USA, <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/iran.aspx> (15.11.2013).

