



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

# *POLICY PAPERS*

Nr 23/2010

---

**Tomasz OTŁOWSKI**

## **NOWY PAKIET SANKCJI ONZ WOBEC IRANU – DZIAŁANIA POZOROWANE ?**

*Warszawa, 28 czerwca 2010 roku*

*Gdy na początku czerwca br. Rada Bezpieczeństwa ONZ przegłosowała kolejny, czwarty już, pakiet sankcji wobec Islamskiej Republiki Iranu, Stany Zjednoczone – inicjator i autor projektu rezolucji w tej sprawie – uznały to za wielki sukces wielostronnej dyplomacji międzynarodowej. Być może faktycznie jest to spory sukces, skoro Waszyngton potrzebował aż pół roku na przekonanie Rosji i Chin – w toku żmudnych rozmów i kolejnych ustępstw – do poparcia idei nowych sankcji przeciwko Iranowi.*

*Jednak w rezultacie tych wymuszonych ambiwalentną postawą Moskwy i Pekinu kompromisów pakiet kolejnych „kar” wobec Teheranu można faktycznie, jak tym razem wyjątkowo słusznie zauważył irański prezydent Mahmud Ahmadineżad, „wyrzucić do kosza”. Oprócz czysto propagandowego i politycznego znaczenia, nowe sankcje przeciwko Iranowi mieć będą bowiem najpewniej niewielkie znaczenie praktyczne i tym samym nie wpłyną na postawę Teheranu w kwestii jego programu jądrowego. Co więcej, dążenie administracji USA do uchwalenia rezolucji RB ONZ za wszelką cenę sprawiło, że także ostrze jednostronnych sankcji amerykańskich – przyjętych w dwa tygodnie po ONZ-owskich – nie jest tak wyraźne i mocne, jak się spodziewano.*

### **Stępione ostrze sankcji**

Administracja USA już pod koniec ub. roku zapowiadała podjęcie inicjatywy na rzecz przyjęcia kolejnego pakietu sankcji przeciwko Iranowi. Oczywistym jest, że poprzednie trzy „tury” kar nie wywarły na Teheranie żadnego wrażenia, nie wpłynęły też w sensie materialnym na zwiększenie trudności technologicznych, finansowych czy materiałowych w irańskich wysiłkach na rzecz pozyskania technologii jądrowych. Wręcz przeciwnie, Iran znacznie rozszerzył i przyspieszył prace w ramach programu atomowego. Informacje dochodzące na ten temat nie pozostawiają złudzeń: okazało się m.in., że Irańczycy nie tylko dysponują kolejnym dużym ośrodkiem nuklearnym (w Qom), o którym nikt wcześniej na świecie nie wiedział, ale też prawdopodobnie budują jeszcze dwa następne. Co więcej, w listopadzie ub. roku pojawiły się informacje, że MAEA podejrzewa Iran o prace badawcze nad zaawansowanym technologicznie urządzeniem wykorzystywanym w konstrukcji głowic nuklearnych, opartym o zasadę

tw. dwupunktowej implozji (ang. *two-point implosion*). W maju br. okazało się natomiast, że Iran wyprodukował już w sumie ok. 17 kg uranu o wyższym niż dotychczas stopniu wzbogacenia (do 20%), a łączna ilość nisko wzbogaconego (3,5 – 5%) uranu irańskiego to już grubo ponad dwie tony. W swym ostatnim raporcie, będącym zresztą formalną podstawą decyzji RB ONZ o nowych sankcjach, MAEA zarzuca też Teheranowi ciągle brak pełnej i nie budzącej zastrzeżeń kooperacji ze społecznością międzynarodową oraz brak całkowitej przejrzystości programu nuklearnego.

W takiej sytuacji decyzja o nowych sankcjach wydawała się być jedynie formalnością. Problem w tym, że dla zapewnienia przychylności Rosji i Chin do tej idei, niezbędne były daleko idące ustępstwa ze strony inicjatorów i autorów projektu sankcji. Rosjanie i Chińczycy należą do czołówki zagranicznych inwestorów w Iranie, mają też z tym państwem najbardziej rozwinięte relacje ekonomiczne – sankcje byłyby więc dla nich szczególnie dotkliwe. Proces „rozważniania” tekstu rezolucji trwał przez kilka miesięcy i w rezultacie doprowadził do niemal całkowitego stępienia i tak już mocno poszczerbionego ostrza nowych sankcji. Pomimo zapewnień prezydenta Baracka Obamy i szefowej Departamentu Stanu Hillary Clinton, że przygotowywany pakiet kolejnych kar dla Iranu będzie dlań tym razem wyjątkowo dotkliwy (sugerowano wręcz możliwość wprowadzenia czegoś na kształt mechanizmu blokady morskiej Iranu) – stracił on swą skuteczność na długo przed jego przyjęciem przez Radę Bezpieczeństwa. W efekcie, zamiast „miażdżących” i „twardych” kar dla Iranu, mamy zestaw mialkich i w istocie – jak zwykle w systemie ONZ – dobrowolnych środków, które państwa-członkowie Narodów Zjednoczonych powinny zastosować wobec Teheranu.

### **Sankcje na Iran nierealne?**

Czy jednak – pomijając nawet postawę Rosji i Chin – istniały w ogóle jakiegokolwiek szanse na to, aby wprowadzić wobec Iranu naprawdę restrykcyjne (a więc odczuwalne przezeń) sankcje? Wydaje się, że nie. Jak pokazują doświadczenia historyczne, już sam mechanizm sankcji jako środka egzekwowania posłuszeństwa od krnąbrnych członków wspólnoty międzynarodowej jest nieskuteczny już niejako z samej definicji. Sankcje trzeba wszak nie tylko nałożyć, ale jeszcze je przestrzegać i egzekwować ich przestrzeganie nie tylko od samego ukaranego, ale też i od innych

aktorów stosunków międzynarodowych. ONZ wielokrotnie dowiodła, że nie ma w praktyce takich możliwości i zdolności.

W przypadku Iranu, którego gospodarka (i funkcjonowanie całego państwa) opiera się niemal wyłącznie na dochodach z eksportu ropy naftowej, „odczuwalne sankcje” oznaczają w praktyce ściśle embargo ekonomiczne, głównie w obszarze rynku surowców energetycznych, egzekwowane przez wydzielone do tego zadania, specjalnie powołane siły międzynarodowe. Taki scenariusz jest jednak całkowicie nierealny, przede wszystkim (pomijając już wspomniany paraliż ONZ) ze względu na obawy świata przed potencjalnymi skutkami, jakie niesłoby ze sobą nagle „zniknięcie” irańskiej ropy ze światowych rynków energii. Iran jest drugim po Arabii Saudyjskiej eksporterem ropy naftowej w OPEC, a dochody z jej eksportu stanowią ponad 80 % wpływów do budżetu państwa, dając w sumie połowę PKB (roczne dochody Iranu z tytułu eksportu ropy to ok. 60 mld USD). Nie ulega więc wątpliwości, że gospodarka irańska jest w bardzo dużym stopniu uzależniona od dochodów z eksportu ropy naftowej, a więc teoretycznie także bardzo podatna na embargo na handel nią. Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której społeczność międzynarodowa dobrowolnie poddaje się negatywnym skutkom gospodarczym i politycznym, związanym z ograniczeniami podaży ropy na rynkach, a powstałym wskutek próby ukarania jednego z jej krążących członków. Zasoby ropy naftowej Iranu i jego udział w światowych rynkach tego surowca są dlań swoistym „geopolitycznym immunitetem”, dając mu faktyczną nietykalność.

Scenariusz ścisłego embarga na Iran nie jest możliwy do spełnienia także ze względu na fakt, że władze Iranu otwarcie zapowiadają (a należy zakładać prawdziwość tych słów) uznanie za *casus belli* każdej formy blokady ekonomicznej czy nawet – co przewiduje obecny pakiet sankcji – kontrole irańskich statków na wodach międzynarodowych lub w portach państw trzecich. Także i tu Teheran posiada szereg strategicznych atutów, zapewniających mu faktyczną nietykalność i bezkarność. Najważniejszą z tych przewag jest położenie geograficzne Iranu, które umożliwia mu zablokowanie (przy zastosowaniu relatywnie niewielkich sił i środków) praktycznie całej żeglugi morskiej w Cieśninie Ormuz. W pierwszym rządzie odbiłoby się to na morskim transporcie ropy z państw Zatoki Perskiej (dziennie „przepływa” przez Ormuz ok. 40% światowego eksportu tego surowca). Tym samym Teheran mógłby niewielkim wysiłkiem

zwielokrotnić niekorzystne dla świata skutki makroekonomiczne, wynikające z samego faktu ew. nałożenia na Iran embarga ([FAE POLICY PAPER Czy sankcje na Iran mogą być skuteczne.pdf](#)).

### **Dyplomacja propagandowa czy propaganda dyplomacji?**

Skoro więc, ze względu na obiektywne uwarunkowania geopolityczne, nie ma obecnie szans na wprowadzenie efektywnych (to jest przynoszących określone, pożądane przez społeczność międzynarodową skutki) sankcji wobec Iranu, to jaki był cel całej długotrwałej batalii, podjętej przez USA na rzecz przyjęcia przez RB ONZ kolejnej rezolucji w sprawie Iranu? Wiele wskazuje, że celem tym nie było bynajmniej dążenie do ukarania Iranu, lecz osiągnięcie przez Waszyngton politycznego i propagandowego sukcesu na arenie międzynarodowej. Pierwsze kilkanaście miesięcy rządów prezydenta Baracka Obamy i jego ekipy to w polityce międzynarodowej USA pasmo niemal samych porażek, a nawet jawnych klęsk, których skutki będą odczuwane jeszcze przez wiele lat ([FAE Policy Paper Pierwszy rok Obamy w polityce zagranicznej.pdf](#), a także: [BIULETYN OPINIE FAE Rozczarowanie Polityka administracji Obamy wobec A m Lacinskiej.pdf](#)). Jednym z kierunków amerykańskiej aktywności międzynarodowej, gdzie szczególnie zależało administracji na szybkich sukcesach, a gdzie jak dotąd ponosi ona same porażki, jest Bliski Wschód. Ekipie prezydenta Obamy nie udało się tu nie tylko uzyskać „nowego otwarcia” w relacjach z Iranem czy Syrią, ale także przybliżyć rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego, utrwalić procesy stabilizacji w Iraku (co jednak nie wpłynęło na wstrzymanie wycofywania sił amerykańskich z tego kraju) czy też uzyskać przełom w kryzysie wokół irańskiego programu jądrowego. Wręcz przeciwnie, po roku rządów Obamy mamy do czynienia z bezprecedensowym schłodzeniem relacji USA z Izraelem, dalszym pogorszeniem stosunków amerykańsko-tureckich oraz obniżeniem zaufania do Waszyngtonu ze strony tych państw arabskich, które dotychczas były doń przychylnie nastawione.

Nic więc dziwnego, że Biały Dom desperacko potrzebował na Bliskim Wschodzie jakiegokolwiek sukcesu. Niestety, wszystko wskazuje na to, że czwarty pakiet sankcji przeciwko Iranowi nie jest w rzeczywistości tym wyczekiwany sukcesem amerykańskiej dyplomacji. Co więcej, najnowszy zestaw sankcji wobec Iranu może

pozostać na papierze, a postanowienia rezolucji zamienić się w swoją własną karykaturę. Okazuje się bowiem, że za uzyskanie poparcia Moskwy i Pekinu dla projektu rezolucji, Waszyngton obiecał wyłączenie większości rosyjskich i chińskich firm, działających na rynku irańskim, z planowanych sankcji amerykańskich (tradycyjnie dotychczas mających znacznie ostrzejszy i dalej idący charakter, niż te uchwalone przez ONZ). Biały Dom wystąpił do Kongresu USA o specjalne prerogatywy dla prezydenta, zgodnie z którymi będzie on mógł znieść kary dla firm, sprzedających Iranowi benzynę lub inne rafinowane produkty ropopochodne, jeśli firmy te mają siedzibę w krajach, które współpracowały w nałożeniu na Iran sankcji ONZ. Jak więc widać, dla uzyskania względnego sukcesu na forum ONZ w postaci przegłosowanej bez większych problemów rezolucji, Biały Dom gotów był nawet zaryzykować skuteczność swoich własnych sankcji.

### **Co dalej?**

Taka kuriozalna polityka Waszyngtonu ma jednak znacznie głębsze podłoże strategiczne: Stany Zjednoczone najpewniej pogodziły się już bowiem z nuklearyzacją Iranu, oznaczającą bardzo realną perspektywę wejścia przez to państwo w posiadanie broni jądrowej. W tej sytuacji żadnego znaczenia nie ma dylemat, czy uda się nałożyć na Iran naprawdę efektywne sankcje, ani nawet to, czy te już nałożone (o bardzo symbolicznym w istocie charakterze) będą przestrzegane bez żadnych wyjątków.

Obserwując politykę Waszyngtonu wobec problemu irańskiego nie sposób jednak pozbyć się obaw, że USA wciąż nie mają żadnej wizji strategii działania na wypadek, gdy nuklearyzacja Iranu stanie się faktem. Czy Stany Zjednoczone – wciąż posiadające w regionie bliskowschodnim obiektywnie warunkowane interesy strategiczne, a tym samym konieczność obecności w tej części świata – mają „awaryjny” plan postępowania w sytuacji, gdy radykalny, antyamerykański i nieprzewidywalny w istocie teokratyczny reżim irański zajmie miejsce w klubie atomowym? Scenariusz taki – dziś już czasowo raczej bliższy niż dalszy – oznaczałby nagłą i radykalną zmianę całej sytuacji geopolitycznej na Bliskim Wschodzie. Naturalną – i jednocześnie niekorzystną dla interesów USA – konsekwencją umocnienia się roli Iranu byłby z pewnością regionalny wyścig zbrojeń strategicznych. Celem tego wyścigu – z perspektywy arabskich sąsiadów Iranu – byłoby odzyskanie stanu względnej równowagi strategicznej na obszarze bliskowschodnim, a

więc sytuacji, w której szyicki Iran nie dominuje nad swymi sunnickimi sąsiadami. W warunkach nuklearyzacji Iranu równowaga taka, na poziomie strategicznym, polegałaby w dużej mierze na dążeniu do pozyskania broni atomowej przez główne sunnickie państwa regionu (Arabia Saudyjska, Turcja, Egipt), w celu osiągnięcia klasycznej zasady wzajemnego odstraszenia między nimi a Teheranem. Co więcej, należy się spodziewać dążenia kluczowych arabskich państw Bliskiego Wschodu do zdobycia (lub modyfikacji) środków przenoszenia rozwijanych broni jądrowych. Wraz z wyścigiem zbrojeń strategicznych wzrośnie więc najpewniej zainteresowanie technologiami raketowymi (w zakresie rakiet balistycznych średniego zasięgu). Stanowić to będzie dodatkowy czynnik destabilizacji regionu, niekorzystnie wpływający na bezpieczeństwo międzynarodowe w skali globu.

W bliższej perspektywie czasowej, fiasko międzynarodowych wysiłków na rzecz zapobieżenia nuklearyzacji Iranu wpłynie na znaczny wzrost prawdopodobieństwa podjęcia przez Izrael jednostronnej operacji militarnej, mającej na celu likwidację lub opóźnienie irańskiego programu atomowego. Dla Izraela operacja taka – ze względu na stopień jej trudności oraz ryzyka operacyjnego i strategicznego, a także potencjalne konsekwencje polityczne, militarne i ekonomiczne – byłaby misją stawiającą wszystko na jedną szalę. Dla Izraela obecny reżim irański dysponujący bronią jądrową stanowi zagrożenie o fundamentalnym charakterze, nie sposób więc całkowicie wykluczyć scenariusza militarnego.

\* \* \*

**Tomasz Otłowski** – ekspert i analityk w zakresie stosunków międzynarodowych; specjalizuje się w problematyce bliskowschodniej i zwalczania terroryzmu islamskiego oraz w geopolitycznych aspektach polityki międzynarodowej. Koordynator Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, ekspert Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, publicysta tygodnika „Polska Zbrojna”, stały komentator spraw międzynarodowych portalu internetowego „Wirtualna Polska”.

W latach 1997-2006 kolejno ekspert, szef Zespołu Analiz, a następnie naczelnik Wydziału Analiz Strategicznych w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego.

---

Tezy przedstawiane w serii „POLICY PAPERS” Fundacji *Amicus Europae*  
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

**FUNDACJA AMICUS EUROPÆE**

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,  
Tel. +48 22 848 73 85, FAX +48 22 629 48 16  
[www.kwasniewskialeksander.pl](http://www.kwasniewskialeksander.pl)  
e-mail: [fundacja@fae.pl](mailto:fundacja@fae.pl)