



POLICY PAPERS

Nr 24/2009

Warszawa, sierpień 2009

Tomasz OTŁOWSKI

EMBARGO EKONOMICZNE JAKO OSTATNIA SZANSA ROZWIĄZANIA „KWESTII IRAŃSKIEJ”

Lata jałowych dyskusji i „negocjacji na temat negocjacji”, prowadzone między społecznością międzynarodową a Islamską Republiką Iranu w sprawie uregulowania kwestii irańskiego programu nuklearnego, spełzły na niczym. Zarówno dwu-, jak i wielostronne negocjacje z Teheranem, a także działania Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej – nie przyniosły pożądanych rezultatów. Zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy jest z jednej strony bezkompromisowa postawa Iranu dążącego do realizacji swego głównego strategicznego celu, jakim jest dysponowanie własną bronią jądrową i tym samym

pretendowanie do roli regionalnego mocarstwa, z drugiej zaś brak politycznej woli i determinacji państw zachodnich do podjęcia zdecydowanych działań zmierzających do wymuszenia na Teheranie woli społeczności międzynarodowej. Ograniczone sankcje dyplomatyczne i ekonomiczne, nałożone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na Iran nie spełniły – bo w istocie nie mogły – swego zadania; Iran nadal kontynuuje swą aktywność nuklearną. Świat staje więc przed dylematem, co dalej z kwestią irańską, tym bardziej, że perspektywa uzyskania przez Iran statusu państwa atomowego zdaje się być coraz bliższa. Jakie są szanse na wprowadzenie rzeczywistych sankcji gospodarczych przeciwko Islamskiej Republice Iranu i czy są one w stanie wymusić zmianę polityki Teheranu?

Historia

Irański program nuklearny realizowany od ponad 20 lat jest kluczowym elementem długofalowej polityki Iranu, obliczonej na zwiększenie jego pozycji strategicznej w regionie. Program ten, oparty na technologii wzbogacania uranu, miał aż do sierpnia 2002 roku ściśle tajny charakter. Informacje o nuklearnej aktywności naukowo-badawczej w Iranie dotarły do opinii międzynarodowej za pośrednictwem i dzięki irańskiej opozycji demokratycznej na Zachodzie. Władze irańskie, po początkowych zaprzeczeniach, ostatecznie przyznały w lutym 2003 roku, że w Iranie prowadzony jest program zmierzający do pozyskania technologii rozszczepiania jąder atomu w oparciu o wzbogacanie uranu, mający – wedle Irańczyków – całkowicie pokojowy, cywilny charakter. Teheran podjął też współpracę z Międzynarodową Agencją Energetyki Atomowej, co *nota bene* powinien był zrobić, jako strona Układu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (NPT) jeszcze zanim podjął aktywność w zakresie programu badań jądrowych.

Szczególne zaniepokojenie społeczności międzynarodowej budzi do dziś fakt małej przejrzystości irańskiego programu jądrowego. Władze irańskie już od pierwszych doniesień o tajnym programie uranowym systematycznie utrudniają pracę inspektorów MAEA, m.in. nie dopuszczając ich bezwarunkowo i na żądanie do części instalacji i obiektów nuklearnych, przeszkadzając w kontaktach z ich pracownikami, a także nie przekazując na czas wymaganych dokumentów. Fakt niewłaściwego zakresu współpracy

władz irańskich ze społecznością międzynarodową był wielokrotnie podnoszony przez MAEA w jej rezolucjach i raportach dla RB ONZ.

Takie działania i zachowanie władz w Teheranie stawiają pod znakiem zapytania zasadność irańskich argumentów o pokojowych, cywilnych celach rozwoju energetyki jądrowej w tym kraju, tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę fakt posiadania przez Iran olbrzymich zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego.

Kryzys wokół kwestii irańskiego programu jądrowego, trwający nieprzerwanie od 2003 roku, nie znalazł po dziś dzień rozwiązania, pomimo skierowania tej sprawy na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Rezultatów nie przyniosły także intensywne zabiegi dyplomatyczne, prowadzone zwłaszcza przez Unię Europejską, mające na celu nakłonienie Iranu już nie tyle do zakończenia, lecz jedynie zawieszenia procesu wzbogacania uranu. Choć Iran już trzykrotnie (w latach 2006, 2007 i 2008) został objęty reżimem ograniczonych sankcji finansowo-gospodarczych i dyplomatycznych, nałożonych nań przez RB ONZ, nie wpłynęło to w najmniejszym stopniu na zmianę postawy Teheranu. Co więcej, realizacja programu nuklearnego wręcz uległa w ostatnich dwóch latach przyspieszeniu: proces wzbogacania uranu w zakładach nuklearnych w Natanz odbywa się już w zasadzie na skalę przemysłową.

Zasadniczą osią dotychczasowych działań Iranu wobec społeczności międzynarodowej jest niezwykle skuteczne stosowanie taktyki „gry na czas”. Począwszy od 2002 roku, Teheran wielokrotnie ogłaszał jednostronne moratoria na kontynuowanie procesu wzbogacania uranu, wiele razy zgadzał się też na żądania MAEA, by po pewnym czasie wznawiać kontrowersyjną aktywność.¹

Długotrwałe dążenie władz w Teheranie do wejścia w posiadanie technologii nuklearnej nie powinno jednak dziwić, biorąc pod uwagę dominującą w Iranie percepcję położenia geopolitycznego tego kraju. W myśl tej optyki Iran jest niejako naturalnie predestynowany do pełnienia w całym regionie bliskowschodnim roli jeśli nie hegemonia, to przynajmniej liczącego się mocarstwa. W tym sensie dysponowanie przez Teheran

¹ Warto zauważyć, iż taktyka taka – oprócz tła *stricte* politycznego – ma również głębokie uzasadnienie kulturowe i cywilizacyjne, charakterystyczne dla szyitów w ogóle, a Irańczyków w szczególności. W ich ocenie, dla osiągnięcia sukcesu w jakiegokolwiek sferze aktywności jak najbardziej dopuszczalne są wszelkie quasi-ustępstwa, niby-kompromisy, a nawet celowe wprowadzanie w błąd strony przeciwnej. Zachowanie takie zgodne jest z powszechnymi w islamie szyickim zasadami „*taqija*” i „*kitman*” – „dozwolonego kłamstwa”, zwodzenia rozmówcy i maskowania własnych intencji.

bronią jądrową stanowiłoby główny element irańskiej dominacji strategicznej w szeroko ujętym regionie bliskowschodnim, zwłaszcza zaś w odniesieniu do obszaru Zatoki Perskiej i położonych tam państw arabskich. Według najczęściej przyjmowanych obecnie szacunków, Iran będzie w stanie wyprodukować swój pierwszy prymitywny ładunek nuklearny za 1 do 7 lat (w zależności od przyjmowanych założeń co do faktycznego tempa procesu wzbogacania uranu).

Embargo ekonomiczne – jedyne wyjście z kryzysu?

Brak współpracy Iranu ze wspólnotą międzynarodową i niejasny charakter jego programu jądrowego, w połączeniu z agresywną polityką regionalną i jawnie gloszonymi aspiracjami mocarstwowymi sprawiają, że aktywność nuklearna Teheranu budzi liczne kontrowersje i obawy. Dotyczy to zarówno państw regionu, jak i mocarstw zewnętrznych zainteresowanych sytuacją w tej części świata, w tym zwłaszcza USA. Amerykańska interwencja w Iraku w 2003 roku stanowiła dla Iranu swoiste memento, że Waszyngton pod rządami administracji prezydenta G.W. Busha może nie zawahać się przed rozwiązaniem kwestii irańskiej w sposób siłowy. Czynniki ten nie wpłynął jednak na zmianę stanowiska Teheranu wobec programu jądrowego (co więcej, dziś widać, że wręcz utrwalił determinację Irańczyków w tym względzie), przyczynił się natomiast do zmiany polityki Iranu względem regionu, umacniając artykulację jego mocarstwowości aspiracji. Jednym z efektów tych zmian było załamanie sytuacji bezpieczeństwa w Iraku i strategiczne „ugrzęźnienie” USA w tym kraju, sprawiające, iż Waszyngton w praktyce stracił po 2004 roku zdolność ew. podjęcia działań militarnych przeciwko Iranowi. Zmiana władzy w USA i nowe priorytety polityki amerykańskiej wobec Bliskiego Wschodu dodatkowo czynią opcję siłową w wydaniu USA mało realną.

Również pozycja geopolityczna Izraela – także zainteresowanego likwidacją perspektyw nuklearyzacji Iranu i zdolnego (w sensie operacyjnym) do podjęcia opcji siłowej przeciwko Teheranowi – uległa w latach 2006–2009 znacznemu pogorszeniu. I w tym przypadku w znacznej mierze stało się tak za sprawą aktywności i polityki Iranu: latem 2006 proirański Hezbollah zdołał przetrwać konflikt z Izraelem, co w efekcie przyczyniło się do jego dalszego umocnienia jako głównej siły opozycyjnej Libanu. Podobnie na przełomie 2008/2009 roku wspierany przez Teheran palestyński Hamas był w stanie oprzeć się izraelskiej operacji wojskowej w Strefie Gazy, jeszcze bardziej

podkopując powszechny do niedawna w regionie mit niezwycięzonego Izraela. W rezultacie osłabionemu strategicznie Tel Awiwowi niezwykle trudno jest dziś podjąć decyzję o ew. ataku na irańskie instalacje nuklearne.

Rozwój wydarzeń wokół „kwestii irańskiej” sprawia więc, że w chwili obecnej społeczności międzynarodowej pozostał już w zasadzie tylko jeden środek nacisku na Iran o charakterze politycznym (dyplomatycznym) – sankcje ekonomiczne (optymalnie: w ramach systemu ONZ). System sankcji niejako z natury jest jedyną alternatywą dla rozwiązań siłowych, z tego też względu jest w oczywisty sposób preferowany przez wspólnotę międzynarodową w dyscyplinowaniu jej „krnąbrnych” członków. Jak się jednak wydaje, w przypadku Iranu skuteczność takiego rozwiązania może być niewielka, co wynika zarówno z nieprzystosowania systemu ONZ-owskiego do współczesnych uwarunkowań globalnej gospodarki (co dobitnie pokazał już przykład Iraku w latach 1990 – 2003), jak i ze specyfiki samego „przypadku irańskiego”.

Jakie sankcje ?

Obecnie funkcjonujący reżim sankcji przeciwko Iranowi – o bardzo ograniczonym charakterze i zasięgu – nałożony w ciągu minionych trzech lat przez RB ONZ, nie przyczynił się (bo w istocie nie mógł) do zmiany polityki Teheranu. Dotychczasowe doświadczenia z zakresu stosowania przez społeczność międzynarodową sankcji ekonomicznych wobec jej niepokornych członków oraz sam charakter kwestii irańskiej wskazują, że tylko system kompleksowych, daleko idących sankcji ekonomicznych (embarga gospodarczego) miałby szanse na uzyskanie pożądanych efektów politycznych.

Nie ulega wątpliwości, że gospodarka irańska jest w bardzo dużym stopniu uzależniona od dochodów z eksportu ropy naftowej. Iran jest drugim (po Arabii Saudyjskiej) eksporterem ropy naftowej w OPEC i dysponuje ok. 10 % potwierdzonych zasobów ropy naftowej na świecie. Dochody z eksportu ropy naftowej stanowią ok. 80 % wpływów do budżetu państwa, dając w sumie ok. 50 % produktu krajowego brutto (PKB). Rokrocznie Iran zarabia na eksporcie ropy – w zależności od cen tego surowca – od 40 do 60 mld USD. Podobnie kształtuje się sytuacja w zakresie eksportu irańskiego gazu ziemnego. Irańskim gazem szczególnie zainteresowane są Chiny (które w 2004 roku zawarły z Teheranem długookresowy kontrakt na dostawy gazu, którego łączna wartość

wynosi ok. 70 mld USD), a także Indie, Pakistan i szereg państw europejskich (m.in. Włochy, kraje Beneluksu).

Paradoksalnie, pomimo ogromnych złóż surowców energetycznych, Iran jest także jednym z największych światowych importerów paliw płynnych (benzyn i oleju napędowego). Odcięcie, lub choćby nawet ograniczenie, możliwości importu tych paliw mogłoby więc stanowić kolejny środek nacisku ekonomicznego na Iran. W praktyce jednak operacja taka byłaby niezwykle trudna do przeprowadzenia z logistycznego punktu widzenia; już teraz przemyt do Iranu paliwa np. z Iraku czy Azerbejdżanu przybiera niemal przemysłowy charakter.

ONZ czy „koalicja chętnych” ?

Wokół Iranu jak w soczewce ogniskuje się skomplikowany układ geopolityki światowej. Nasilająca się rywalizacja i współzawodnictwo wielkich mocarstw (także na tle dostępu do źródeł surowców energetycznych), rosnące ambicje strategiczne „wschodzących” potęg globalnych (Rosja, Chiny, Indie) w odniesieniu do Bliskiego Wschodu, stopniowe wycofywanie się USA z roli jedynego supermocarstwa – znajdują swe odbicie w rozwoju sytuacji politycznej wokół Iranu i kryzysu związanego z jego aspiracjami nuklearnymi.

W chwili obecnej nie ma już wątpliwości, że Rada Bezpieczeństwa ONZ nie będzie w stanie – „dzięki” sprzeciwom Moskwy i Pekinu – uchwalić żadnego reżimu naprawdę ostrych (a więc skutecznych) sankcji ekonomicznych skierowanych przeciwko Iranowi. W dużej mierze wynika to z długofalowej polityki obu mocarstw, nakierowanej na systematyczne osłabianie pozycji strategicznej USA i ich zachodnich sojuszników. Nie sposób jednak nie zauważyć, że jest to także (a może głównie?) rezultat wielopłaszczyznowych i niezwykle rozbudowanych więzi gospodarczych, łączących oba kraje z Iranem. Wielomiliardowe kontrakty na eksploatację irańskich pól naftowych i gazowych czy też na sprzedaż Iranowi nowoczesnych systemów uzbrojenia, zawarte przez Rosję i Chiny z Teheranem w ostatnich kilku latach, zapewniły mu skuteczną protekcję tych państw na forum międzynarodowym.

W tej sytuacji ewentualny system sankcji, podjętych przeciwko Iranowi, musiałby mieć w istocie charakter dobrowolny (jako jednostronna decyzja konkretnych państw), nie

zaś powszechny (pomińmy tu kwestię, na ile w obecnej rzeczywistości międzynarodowej formalna decyzja RB ONZ zapewnia faktyczną powszechność reżimu sankcji). Ostatnie wydarzenia wokół kwestii irańskiej sugerują, że obecnie, oprócz USA, takie jednostronne embargo byłyby jeszcze skłonne wprowadzić państwa Unii Europejskiej. Być może do tego przedsięwzięcia dołączyłoby jeszcze kilka innych krajów, z pewnością jednak nie byłby to system gwarantujący sukces całej inicjatywie. Bez udziału Rosji i Chin w przestrzeganiu i – co ważniejsze egzekwowaniu – sankcji ekonomicznych przeciwko Iranowi, ich skuteczność będzie znikoma.

Sankcje – broń obosieczna?

Ewentualne pozbawienie Iranu – w drodze sankcji – dochodów z tytułu eksportu jego surowców i/lub znaczne ograniczenie podaży paliw płynnych na rynku wewnętrznym z pewnością miałyby dlań katastrofalne skutki makroekonomiczne, a w dłuższej perspektywie zapewne także społeczno-polityczne, być może z załamaniem się obecnego reżimu włącznie. Jednocześnie jednak wprowadzenie przeciwko Iranowi sankcji ekonomicznych byłoby działaniem, którego negatywne skutki uderzyłyby także w światową gospodarkę.

Nalożenie sankcji ONZ na Irak w 1990 roku podniosło ceny ropy na giełdach o ok. 15 - 20 %. Można się spodziewać, że analogiczne posunięcie wobec Iranu także skutkowałoby równie dużym (a do tego gwałtownym) skokiem ceny ropy i tym samym negatywnie wpłynęłoby na sytuację gospodarczą w skali globalnej. Perspektywa taka jest tym wyraźniejsza, że od kilku lat sytuacja na rynkach naftowych jest wyjątkowo niestabilna. W takiej sytuacji każde, nawet niewielkie, zmniejszenie (realne lub potencjalne) podaży ropy wywołuje gwałtowne i niemal histeryczne reakcje rynków. Reakcje takie są jednak w pewnym stopniu uzasadnione, bowiem główni producenci ropy naftowej (zwłaszcza kraje OPEC) osiągnęli już w zasadzie maksimum swych zdolności produkcyjnych. Ich zwiększenie wymaga długotrwałych i niezwykle kosztownych nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę przemysłową i poszukiwanie nowych złóż ropy. Te niekorzystne prognozy mogłyby nie sprawdzić się tylko dzięki trwającemu kryzysowi gospodarczemu, który w ostatnich miesiącach schłodził nieco popyt na ropę i jej pochodne u głównych konsumentów tego surowca (Chiny, USA).

Sankcje jako *casus belli*?

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że ewentualne wprowadzenie przeciwko Iranowi „twardych” sankcji ekonomicznych zostałyby odebrane przez Teheran jako faktyczne wypowiedzenie mu wojny. Liczne stwierdzenia członków irańskich elit religijno-politycznych nie pozostawiają tu żadnych wątpliwości, i należy wątpić czy stanowią one li tylko bojową retorykę propagandową reżimu. Ryzyko takiej reakcji Iranu na zdecydowane kroki społeczności międzynarodowej będzie oczywiście znacznie większe w sytuacji, gdy embargo nie będzie efektem decyzji RB ONZ, a jedynie grupy państw zachodnich.

Kraje, które przyłączą się do takiego dobrowolnego systemu sankcji wymierzonych w Iran, staną przed poważnym problemem, jak w praktyce wyegzekwować zakres nałożonego embarga. Czy np. zatrzymywać na otwartym morzu statki państw trzecich, nie będących członkami „koalicji chętnych”, zmierzające z objętymi embargiem towarami do lub z Iranu? Jeśli Rosja i Chiny pozostaną poza reżimem irańskiego embarga (co już dziś można uznać za pewnik), to czy ich statki także mają być zatrzymywane? Teoretycznie tak, jeśli chce się uzyskać pełnię efektywności całego systemu sankcji; w praktyce jednak wydaje się to całkowicie nierealne. A co w sytuacji, w której statki państw niezaangażowanych w reżim sankcji, a chcących dalej utrzymywać z Iranem dotychczasowe relacje ekonomiczne, zaczną wywieszać bandery rosyjskie i chińskie oraz korzystać z ochrony okrętów wojennych tych mocarstw?

Sprawa potraktowania przez Teheran faktu nałożenia nań „twardych” sankcji ekonomicznych jako *casus belli* jest o tyle poważniejsza, że Iran dysponuje całym szeregiem skutecznych środków odwetowych, możliwych do zastosowania jako swoiste retorsje za zachodnie embargo. Niejako najbardziej oczywistym (i relatywnie najprostszym z operacyjnego punktu widzenia) jest zablokowanie przez Irańczyków żeglugi morskiej w Cieśninie Ormuz, którą transportuje się w praktyce całość ropy naftowej i gazu ziemnego, wydobywanego w Zatoce Perskiej. Scenariusz taki, poprzez dramatyczne ograniczenie podaży ropy naftowej na rynkach światowych, wywołałby konsekwencje o trudnych do oszacowania skutkach dla całej globalnej gospodarki.

Podsumowanie

- Należy wątpić, czy ew. ukaranie Iranu twardymi sankcjami ekonomicznymi przyniesie pożądane przez wspólnotę międzynarodową rezultaty. Biorąc pod uwagę doświadczenia, wynikające z funkcjonowania systemu sankcji wobec Iraku, a także specyfikę istniejącego w Teheranie reżimu i położenie geograficzne Iranu (ułatwiające m.in. nielegalny eksport ropy naftowej czy przemysł doń paliw płynnych) – należy uznać, że embargo takie nie wpłynęłoby na zmianę działania i postawę Iranu w zakresie jego polityki nuklearnej.
- Skomplikowany geopolityczny układ sił na arenie międzynarodowej sprawia, że ew. reżim sankcji przeciwko Iranowi nie będzie miał charakteru powszechnego (w ramach systemu Narodów Zjednoczonych), a jedynie dobrowolnej „koalicji chętnych”, co już na samym starcie uczyni go „nieszczelnym”, a w rezultacie – nieefektywnym.
- Władze Iranu wielokrotnie zapowiadały, że nałożenie nań embarga ekonomicznego będzie potraktowane jako akt wrogi i równoznaczny z wypowiedzeniem wojny. Uwarunkowania te sprawiają, że ew. embargo na Iran może przynieść równie negatywne skutki ekonomiczne dla gospodarki światowej, co zastosowanie wobec Teheranu bezpośredniej opcji militarnej.
- Świadomość własnej pozycji na rynkach paliwowych oraz ambiwalentna postawa Rosji i Chin w tej materii sprawiają, że w swych strategicznych kalkulacjach Teheran w istocie nie traktuje perspektywy nałożenia nań embarga ekonomicznego jako poważnego zagrożenia i bez obaw kontynuuje rozwój programu nuklearnego.

* * *

Tomasz Otłowski – ekspert i analityk w zakresie stosunków międzynarodowych; specjalizuje się w tematyce bliskowschodniej oraz problematyce zwalczania terroryzmu islamskiego. Współpracownik Fundacji *Amicus Europae*, ekspert Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, publicysta. W latach 1997-2006 analityk, a następnie naczelnik Wydziału Analiz Strategicznych w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego.

Tezy przedstawiane w serii „POLICY PAPERS” Fundacji *Amicus Europae*
odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Nadrzędną misją Fundacji **AMICUS EUROPÆ** 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 EUROPÆ

**Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
TEL. +48 22 622 66 33, FAX +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl**