

## Unilateralne sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA wobec Iranu po 1979 roku

Sankcje gospodarcze są jednym ze środków nacisku polityki zagranicznej, pozwalającym na zmianę struktury handlu i finansów międzynarodowych. Sankcje – w przeciwieństwie do tradycyjnych instrumentów taryfowych i pozataryfowych, które działają tylko na niektóre aspekty międzynarodowych stosunków gospodarczych – poprzez osłabienie ekonomiczne kraju, wobec którego są stosowane, zmierzają do zmiany zachowania jego rządu. Pozwalają one także uniknąć odwetu ze strony kraju-celu, a więc Stany Zjednoczone chętnie uciekają się do stosowania sankcji gospodarczych w polityce zagranicznej wobec wielu reżimów, w tym Iranu.

### Kontekst polityczny sankcji gospodarczych USA zastosowanych wobec Iranu

Wydarzeniem, które zapoczątkowało wzajemną, oficjalnie demonstrowaną wrogość obydwu krajów był wybuch rewolucji islamskiej, która rozpełtała się na dobre z początkiem 1979 roku. Społeczeństwo Iranu było silnie sfrustrowane polityką szacha Mohammada Rezy Pahlawiego, wspieranego przez Stany Zjednoczone, oraz ciągłą ingerencją USA w sprawy wewnętrzne kraju<sup>1</sup>. Nastroje społeczne uwidoczniły się najdobitniej w listopadzie 1979 roku, kiedy grupa studentów wtargnęła do ambasady USA w Teheranie, biorąc zakładników. Politycy twardej

---

<sup>1</sup> Mimo że za rządów Mohammada Rezy Pahlawiego przeprowadzono wiele skutecznych reform gospodarczych, dzięki którym Iran stał się jednym z najszybciej rozwijających się i najbogatszych krajów Trzeciego Świata, szach nie docenił roli, jaką w irańskim społeczeństwie odgrywała religia szyicka. To niezrozumienie stało się początkiem kryzysu, który doprowadził w końcu do upadku szacha. Irańczycy byli bezustannie inwigilowani przez słynącą z brutalnych metod policję polityczną SAVAK, szkoloną przez CIA, która bezwzględnie i krwawo tłumiła wszelkie wystąpienia przeciwko reżimowi.

linii upatrywali w tym incydencie szansę na konsolidację władzy w rękach przywódców społecznych, głównie religijnych, o poglądach antyamerykańskich. Wkrótce stało się jasne, że rząd irański nie podejmie żadnych działań przeciwko porywaczom, dlatego też sytuacja wymagała konkretnej odpowiedzi ze strony rządu USA<sup>2</sup>.

Sytuację w stosunkach Iran–USA pogorszył dodatkowo wybuch wojny iracko-irańskiej we wrześniu 1980 roku. Podczas gdy USA deklarowały na arenie międzynarodowej neutralne podejście do konfliktu pomiędzy obydwoma krajami, w praktyce opowiadały się po stronie Iraku, oficjalnie dostarczając mu kluczowych danych wywiadowczych<sup>3</sup>. Dolaniem oliwy do ognia był brak poparcia ze strony USA dla irańskiego rządu, kiedy na forum ONZ Iran oskarżył Irak o stosowanie na polu walki broni chemicznej i biologicznej. Wojna iracko-irańska pochłonęła ponad pół miliona ofiar śmiertelnych i jeszcze większą liczbę rannych po stronie Iranu, co w połączeniu z hipokryzją polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych wobec Iranu przyczyniło się do eskalacji nienawiści wobec USA.

Sankcje gospodarcze nakładane przez USA, począwszy od 1979 roku, były reakcją na działania Iranu w regionie Bliskiego Wschodu i na arenie międzynarodowej. Rząd USA dążył do zmiany zachowania reżimu, w którym widział zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i globalnego. Zarzuty stawiane Iranowi dotyczyły głównie problemu wspierania przez Iran międzynarodowego terroryzmu<sup>4</sup>, wysiłków zmierzających do pozyskania broni masowego rażenia<sup>5</sup> oraz hamowania procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie.

---

<sup>2</sup> Media amerykańskie, relacjonując sytuację zakładników ambasady w Teheranie, podsycaly wrogość wobec Iranu, co spowodowało, że zajął on miejsce ZSRR jako wroga numer jeden w Stanach Zjednoczonych.

<sup>3</sup> Zdaniem Iranu pomoc Stanów Zjednoczonych siłom wroga dalece przekraczała wsparcie wywiadowcze.

<sup>4</sup> Iran został oskarżony o popieranie organizacji uznanych przez USA za ugrupowania terrorystyczne (w tym Hamasu i Hezbollahu). Lista organizacji uznanych przez USA za terrorystyczne znajduje się na <http://www.state.gov> (14.05.2007).

<sup>5</sup> Iran, zdaniem USA, nie wywiązywał się z postanowień traktatu o nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia (*The Non-Proliferation-Treaty of 1968*), którego był sygnatariuszem.

## Przegląd podstawowych sankcji nakładanych na Iran przez rząd USA

Sankcje gospodarcze nakładane na Iran przez Stany Zjednoczone mają długą historię, której początek dała administracja prezydenta Jimmy'ego Cartera. Pierwsze unilateralne sankcje zastosowane wobec Iranu były odpowiedzią na zajęcie amerykańskiej ambasady w Teheranie przez grupę studentów w listopadzie 1979 roku. Prezydent Carter wprowadził początkowo embargo na eksport broni do Iranu<sup>6</sup>, a następnie zakaz importu irańskiej ropy naftowej<sup>7</sup>. 14 listopada 1979 roku prezydent wydał rozporządzenie EO 12170, na podstawie którego zamrożono aktywa finansowe banku centralnego i rządu Iranu, zdeponowane w bankach amerykańskich oraz ich zagranicznych filiach. W kwietniu 1980 roku zostało wydane rozporządzenie EO 12205, które zakazywało eksportu do Iranu dóbr i usług, z wyjątkiem żywności i środków medycznych oraz rozporządzenie EO 12211, ogłaszające embargo importowe, a także zabraniające obywatelom USA podróżowania do/z Iranu oraz dokonywania transakcji finansowych<sup>8</sup>. Kiedy uwolniono zakładników przejętej ambasady w Teheranie, Stany Zjednoczone zniosły obydwa kwietniowe rozporządzenia, zachowując blokadę własności rządu irańskiego, oraz złożyły obietnicę nieingerowania w sprawy wewnętrzne Iranu<sup>9</sup>.

W następstwie ataku bombowego na ambasadę Stanów Zjednoczonych i bazę marynarki wojskowej w Libanie w 1983 roku administracja Ronalda Reagana zaliczyła Iran do grupy krajów sponsorujących międzynarodowy terroryzm, co wiązało się z objęciem go ścisłą kontrolą eksportową, a także z pozbawieniem praw do uzyskiwania pomocy zagranicznej ze strony USA<sup>10</sup>. W 1986 roku na mocy *The Arms Export Control Act* z 1976 roku zakazano dostaw broni do Iranu (wliczając

<sup>6</sup> 8 listopada 1979 roku na podstawie *The Arms Export Control Act of 1976*, 22 U.S.C. 2778.

<sup>7</sup> 12 listopada 1979 roku na podstawie *The Trade Expansion Act of 1962*, 19 U.S.C. 1801.

<sup>8</sup> Dodatkowo rozporządzenie EO 12211 wstrzymywało dostawy wcześniej zamówionego i zakupionego przez Iran od USA uzbrojenia. Zob.: H. G. Askari et al., *Case Studies of U.S. Economic Sanctions. The Chinese, Cuban, and Iranian Experience*, Westport, Connecticut, London 2003, s. 188.

<sup>9</sup> H. Franssen, E. Morton, *A Review of US Unilateral Sanctions Against Iran*, „Middle East Economic Survey” 2002, Aug., no 34, vol. XLV, www.mafhoum.com (10.05.2007).

<sup>10</sup> W 1985 roku Stany Zjednoczone wycofały fundusze własne z organizacji międzynarodowych w kwocie równej dotychczasowej sumie kierowanej do Iranu w celu stabilizacji i rozwoju irańskiej gospodarki. Co więcej, od 1988 roku przedstawiciele rządu USA, zasiadający w zarządach międzynarodowych instytucji finansowych zobowiązani byli głosować przeciw udzieleniu pożyczek Iranowi.

części zamienne), importu ropy<sup>11</sup> oraz wprowadzono zakaz eksportu do Iranu czternastu rodzajów towarów podwójnego zastosowania<sup>12</sup>. Uzasadnieniem tej decyzji była aktywna działalność Iranu na rzecz wspierania międzynarodowego terroryzmu oraz niezgodne z prawem działania przeciwko oflagowanym statkom amerykańskim i statkom handlowym innych państw pływających na międzynarodowych wodach Zatoki Perskiej<sup>13</sup>. Za rządów administracji George'a Busha sen., w październiku 1992 roku został podpisany *The Iran – Iraq Non-Proliferation Act*, określający warunki handlu towarami podwójnego zastosowania. Ustawa ta była częścią polityki podwójnego powstrzymywania (*dual containment policy*)<sup>14</sup>, która zmierzała do uniemożliwienia obydwu krajom pozyskania broni masowego rażenia<sup>15</sup>.

Sankcje unilateralne miały swój renesans za czasów administracji prezydenta Billa Clintona. Przyczyny tak wzmożonego zastosowania sankcji gospodarczych należy upatrywać przede wszystkim w rozpadzie Związku Radzieckiego, który przypieczętował pozycję USA jako jedynej potęgi globalnej<sup>16</sup> oraz oznaczał zerwanie z dwubiegunowym charakterem polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych<sup>17</sup>. Ponadto Partia Republikańska, kontrolująca obydwie izby Kongresu w 1994 roku, traktowała sankcje jako instrument wkupywania się w łaski potężnych grup nacisku wewnątrz własnych szeregów, a jednocześnie osłabiania poparcia dla wywodzącej się z Partii Demokratycznej administracji Clintona<sup>18</sup>. Kolejnymi czynnikami, które skłoniły rząd USA do zintensyfikowania działań sankcyjnych,

<sup>11</sup> Z wyłączeniem importu z krajów trzecich przetworzonej ropy irańskiej.

<sup>12</sup> Sankcje zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia wykonawczego EO 12613 z 26 października 1987 roku. Zob.: H. G. Askari et al., *Case Studies...*, *op. cit.*, s. 189.

<sup>13</sup> Zob. H. Franssen, E. Morton, *A Review...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Polityka podwójnego powstrzymywania miała na celu izolację Iraku i Iranu na arenie międzynarodowej, a poprzez presję ekonomiczną, stopniowe osłabienie, a w końcu pozbawienie ich pozycji w regionie Zatoki Perskiej.

<sup>15</sup> Jak wynikało z raportów wywiadowczych CIA, Iran przeznaczył na rozwój sektora zbrojeń nuklearnych około 2 mld USD. Zob.: *ibidem*.

<sup>16</sup> Brak znaczącego konkurenta w walce o dominację międzynarodową pozwolił USA na podjęcie większego ryzyka politycznego.

<sup>17</sup> Po zakończeniu zimnej wojny stosunki międzynarodowe zyskały nową jakość, dlatego musiało nastąpić przewartościowanie polityki zagranicznej USA, ustalenie jej nowych założeń i priorytetów.

<sup>18</sup> Podejście prezydenta B. Clintona, dotyczące problemu sankcji, było zgoła odmienne od proponowanego przez Kongres, jednakże przychylił się on do decyzji republikanów w zamian na ustępstwa w polityce wewnętrznej. Prezydenta było stosunkowo łatwo udobruchać, dopóki legislacja sankcyjna gwarantowała klauzulę tzw. uchylenia prezydenckiego (ang. *presidential waiver*).

były relatywnie wyższe koszty alternatywnych działań, czyli akcji zbrojnych, oraz brak sprzeciwu przedsiębiorców krajowych, którzy początkowo nie odczuwali negatywnego wpływu sankcji gospodarczych na własną działalność<sup>19</sup>.

15 marca 1995 roku prezydent Clinton wydał rozporządzenie (EO 12957) zabraniające jakiegokolwiek udziału przedsiębiorstw i obywateli USA w rozwoju sektora paliwowego Iranu, a 6 maja 1995 roku rozszerzył reżim sankcji o całkowite embargo handlowe i inwestycyjne (EO 12959)<sup>20</sup>. Administracja Clintona podlegała silnym naciskom nie tylko ze strony Kongresu, ale również ze strony najpotężniejszego żydowskiego lobby – The America Israel Public Affairs Committee (AIPAC), działającego w Waszyngtonie. AIPAC domagał się zaostrzenia polityki amerykańskiej wobec Iranu z kilku powodów. Na pierwszym miejscu znalazły się podejrzenia Iranu o sponsorowanie działań terrorystycznych prowadzonych przeciwko Izraelowi, który stał się w tym czasie<sup>21</sup> celem ataków bombowych przygotowywanych przez Hamas i islamski Dżihad. Co więcej, rząd USA otrzymał informacje od wywiadu izraelskiego, że Iran zamówił komponenty potrzebne do budowy broni jądrowej<sup>22</sup>. Pomimo wcześniejszych rozporządzeń wykonawczych (z marca i maja 1995), nakładających sankcje gospodarcze na Iran, Senat przyjął w 1996 roku The Iran – Libya Sanctions Act (ILSA)<sup>23</sup>. Ustawa została przyjęta prawie jednomyślnie, co świadczy o niewielkich wpływach amerykańskich holdingów naftowych na tok polityki zagranicznej wobec Bliskiego Wschodu. Celem ILSA było ograniczenie możliwości finansowania przez Iran programu jądrowego oraz organizacji terrorystycznych, poprzez redukcję przychodów ze sprzedaży ropy i gazu ziemnego<sup>24</sup>. Mimo oczekiwań przedsiębiorstw sektora paliwowego, „zorientowana naftowo” administracja George’a W. Busha

<sup>19</sup> Por.: *ibidem*.

<sup>20</sup> Rozporządzenie EO 12959 miało charakter eksterytorialny, ponieważ zakazywało także re-eksportu towarów amerykańskich.

<sup>21</sup> Dokładnie od wiosny 1994 roku. W 1995 roku ataki się zintensyfikowały i spowodowały polityczne zwycięstwo B. Nataniahu nad S. Perezem.

<sup>22</sup> Izrael miał obawy co do rosyjskich planów pomocy Iranowi w ukończeniu budowy reaktora energii jądrowej w Bushehr służącego celom cywilnym.

<sup>23</sup> Libia została objęta ustawą w konsekwencji zestrzelenia samolotu pasażerskiego Pam Am Flight 103 nad Szkocją w 1988 roku.

<sup>24</sup> Projekt ustawy zakładał możliwość zastosowania klauzuli uchylenia przepisów w dwóch przypadkach: jeśli kraj przedsiębiorstwa, które podlega sankcjom, zobowiąże się do podjęcia poważnych kroków (w tym ekonomicznych) w celu powstrzymania Iranu od zbrojeń nuklearnych i sponsorowania terroryzmu międzynarodowego oraz jeśli prezydent USA zdecyduje, iż takie uchylenie leży w interesie bezpieczeństwa narodowego. Por.: *ibidem*.

wznowiła sankcje ekonomiczne nałożone na mocy ILSA, których termin wygaśnięcia przypadał na sierpień 2001 roku<sup>25</sup>.

## Wpływ sankcji ekonomicznych na gospodarkę Iranu

Gospodarka Iranu po 1979 roku była w stanie kompletnego rozpadu. Dekady po rewolucji przyniosły ze sobą skokowe i nieprzewidywalne okresy wzrostu gospodarczego, a rosnąca inflacja i bezrobocie znacząco obniżały standard życia obywateli. Reformy gospodarcze posuwały się w ślimaczym tempie, a sytuację pogarszało ogromne zadłużenie zagraniczne, z którym Iran zmagał się praktycznie przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych<sup>26</sup>.

Problemy ekonomiczne Iranu zaczęły narastać równocześnie z nałożeniem sankcji przez USA, ale trudno do końca udowodnić, że to właśnie sankcje stały się przyczyną upadku gospodarki Iranu. Oddzielenie negatywnych efektów gospodarczych sankcji USA od innych czynników wpływających destrukcyjnie na gospodarkę Iranu, tj. przede wszystkim: zniszczeń wojny irańsko-irackiej, cen ropy naftowej na rynkach światowych oraz przeszkód politycznych w reformowaniu gospodarki<sup>27</sup>, było szczególnie trudne z powodu niekompletnych i często dalekich od realizmu statystyk ekonomicznych Iranu<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Wiosną 2001 roku ukazał się raport energetyczny D. Cheney, który uzasadniał istotną pozycję sankcji ekonomicznych wśród narzędzi utrzymywania narodowego i globalnego bezpieczeństwa. Por.: *ibidem*.

<sup>26</sup> Iran, różne lata. *IMF Country Report*, „International Monetary Fund”, [www.imf.org](http://www.imf.org) (14.05.2007).

<sup>27</sup> Zamierzenia restrukturyzacji gospodarki, mieszczące się w założeniach Pierwszego Planu Pięcioletniego (1989–1994) zostały zrealizowane tylko częściowo, w pewnej mierze dlatego, że Majlis (irański parlament) zahamował wiele reform prezydenta Rafsanjaniego oraz jego następcy Khatamiego. Rząd drukował pieniądze w celu sfinansowania deficytu budżetowego, subsydiował hojnie żywność i ropę na potrzeby rynku krajowego, utrzymywał zwielokrotniony i nierealistyczny kurs walutowy oraz wspierał nierentowne przedsiębiorstwa sektora publicznego. Początkowo Iran próbował odbudować gospodarkę własnymi siłami, licząc na pomoc finansową i kredytową z zagranicy. W latach 1989–1993 czterokrotnie zwiększył poziom długu zagranicznego i na koniec tego okresu osiągnął on wartość 23 mld USD, w większości były to pożyczki krótkoterminowe. W połowie roku 1993 zadłużenie Iranu zwiększyło się o 3 mld USD z powodu niższej niż przewidywano ceny ropy, słabego zarządzania gospodarczego i nierzeczywistego systemu kursów walutowych. Na przekór życzeniom USA, pożyczkodawcy Iranu na czele z Niemcami przelożyli terminy spłaty długów w ramach negocjacji dwustronnych. Por.: M. L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions. Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Washington 2003, s. 61–64.

<sup>28</sup> Na przykład koszty obsługi zadłużenia Iranu nie są ujęte w budżecie państwa, jeśli są stratami lub zobowiązaniami pożyczkowymi przedsiębiorstw państwowych czy instytucji dochodowych związanych w jakiś sposób w rządem. Irański rok kalendarzowy i fiskalny rozpoczyna się 21 marca i trwa do 20 marca następnego roku.

Chociaż sankcje ekonomiczne USA wpłynęły negatywnie na sytuację gospodarczą Iranu, nie należy przeceniać roli, jaką odegrały w pogarszającej się koniunkturze na irańskim rynku wewnętrznym. W ostatecznym rozrachunku sankcje te przyniosły niższe niż oczekiwano koszty, które wiązały się przede wszystkim z ograniczeniem wolumenu irańskiego handlu zagranicznego, ograniczeniem źródeł pozyskiwania pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych oraz w bankach komercyjnych, a także z redukcją wolumenu bezpośrednich inwestycji zagranicznych<sup>29</sup>. Dodatkowo spodziewano się, że sankcje przyczynią się do ograniczenia przychodów z turystyki, do podniesienia kosztów obsługi długu zagranicznego oraz wpłyną negatywnie na pozycję kraju na arenie międzynarodowej<sup>30</sup>.

Po pierwsze, straty w handlu dla Iranu zostały częściowo złagodzone przez wcześniejsze, porewolucyjne ochłodzenie kontaktów handlowych Iranu z USA<sup>31</sup>, a także przez umiejętną rekonfigurację kierunków irańskiego eksportu i importu. Przykładowo, w 1987 roku USA objęły embargiem irańskie dywany, kawior i pistacje, które zajmowały prawie jedną piątą importu sektora pozapaliwowego. Iran rozpoczął sprzedaż towarów na rynki innych krajów lub do USA przez kraje trzecie<sup>32</sup>, dlatego też zniesienie sankcji importowych w marcu 2000 roku nie spowodowało znaczącej poprawy koniunktury Iranu, lecz wskazało raczej zakres dostosowań irańskiej gospodarki. Podobnie rzecz się miała z sektorem paliwowym. Negatywne skutki sankcji zostały ograniczone do krótkiego okresu, ponieważ przedsiębiorstwa amerykańskie obchodziły obowiązujący je zakaz sprzedaży ropy do USA, eksportując ją za pośrednictwem krajów trzecich<sup>33</sup>. Kiedy rozporządzenie wykonawcze z 1995 roku zamknęło lukę prawną, Iran przez pewien czas poszukiwał przedsiębiorstw, które przejęłyby kontrolę nad 20–25% udziałem w całkowitej ilości wydobytej ropy, którą obracały

<sup>29</sup> H. G. Askari et al., *Case Studies...*, *op. cit.*, s. 194.

<sup>30</sup> Próby izolacji międzynarodowej Iranu ze strony USA nie powiodły się. Z końcem lat dziewięćdziesiątych Iran zacieśnił stosunki z sąsiadami, krajami europejskimi i Japonią. Zob.: M. L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions*, *op. cit.*, s. 73.

<sup>31</sup> Stosunki handlowe zostały znacząco nadszarpnięte po rewolucji irańskiej, kiedy USA spadły z pozycji jednego z najważniejszych partnerów handlowych Iranu (zajmującego prawie jedną piątą część importu w 1978 roku), mając 1,2% udział w imporcie Iranu w 1982 roku. Jednakże w okresie po rewolucji, a przed nałożeniem sankcji, handel pomiędzy obydwojma krajami systematycznie wzrastał, chociaż wolniej i nie w takim zakresie jak poprzednio.

<sup>32</sup> Wiele irańskich dywanów trafiło na rynek Stanów Zjednoczonych przez Kanadę, co było nielegalne na mocy przepisów federalnych *Code of Federal Regulations, Title 31, part 560.407*.

<sup>33</sup> Do 1994 roku USA były największym konsumentem nieprzetworzonej irańskiej ropy odsprzedawanej w wartości 4 mld USD każdego roku na rynkach krajów trzecich, np. amerykański Exxon, Texaco i Mobil kupiły ropę o wartości 3,5 mld USD, która stanowiła 24% eksportu nieprzetworzonej irańskiej ropy. Zob.: M. L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions*, *op. cit.*, s. 66.

na rynkach światowych USA<sup>34</sup>. Jednakże wyniki z tego tytułu szkody były dla gospodarki irańskiej krótkotrwałe<sup>35</sup>. W okresie trzech miesięcy miejsce USA zajęły głównie azjatyckie przedsiębiorstwa, z japońskimi na czele<sup>36</sup>.

Przed rokiem 1995 większość importu irańskiego (67%) pochodziła z USA, Europy, Japonii i innych krajów uprzemysłowionych. Jednakże w 2001 roku, wartość ta spadła znacząco (do 53%), a Chiny stały się najpoważniejszym dostawcą dóbr i usług na rynek irański. Podobną tendencję zauważyć można w przesunięciach kierunków eksportu. Pomimo iż w latach 1978–2001 dominowały w eksporcie przedsiębiorstwa europejskie (w 1978 roku ich udział wyniósł 40%, 1986 – 37% i 2001 – 25%), coraz istotniejsze miejsce wśród głównych eksporterów zajmowały kraje azjatyckie (odpowiednio około 8%, 17%, 37%)<sup>37</sup>.

Całkowity zakaz eksportu do Iranu nałożony przez Stany Zjednoczone w 1995 roku również nie pociągnął wysokich kosztów dla gospodarki Iranu, ponieważ w tym okresie wolumen irańskiego importu pochodzącego z USA był niski i wynosił 3%. Zważywszy, że nie wszystkie kraje uległy presji sankcji drugiego stopnia (*secondary sanctions*)<sup>38</sup> ze strony USA, Iran mógł pozyskiwać deficytowe dobra z alternatywnych źródeł<sup>39</sup>. Jednakże przesunięcia w irańskim imporcie wiązały się z wyższymi cenami dóbr i usług sprowadzanych z zagranicy. Straty Iranu, wyniki z amerykańskiego embarga, skoncentrowały się w pierwszych latach po nałożeniu sankcji. Koszty dostaw substytutów amerykańskiej żywności i dóbr konsumpcyjnych, które stanowiły 86% eksportu USA do Iranu przed embargiem, były marginalne. Jednakże trudniej było znaleźć zamienniki specjalistycznych dóbr *high-tech*, dostarczanych wcześniej przez USA. Faktyczne koszty poniesione przez Iran w związku z sankcjami w okresie 1995–2001 szacuje się na poziomie około 200 mln USD, co stanowiłoby jedną dziesiątą wielkości eksportu z USA,

<sup>34</sup> USA odpowiadały w tym okresie za obrót około 600 tys. baryłek ropy dziennie. F. Fersharaki, S. Pezeshki, *U.S. Ban on Iranian Oil Purchases Would Be Futile*, „Oil & Gas Journal” 1995, 20 March.

<sup>35</sup> Iran został zmuszony do sprzedaży ropy z obniżką 30–80 centów na baryłce, co stworzyło koszty rzędu kilku milionów dolarów w okresie trzech miesięcy.

<sup>36</sup> Wydobywanie azjatyckie wzrosło w 1995 roku z 790 tys. baryłek dziennie do 1 mln baryłek w 1996 roku, a europejskie z 380 tys. do 495 tys. baryłek dziennie w tym samym okresie. Eksport ropy z Iranu w 1995 roku wynosił średnio 2,62 mln baryłek dziennie, spadł z poziomu 2,65 mln baryłek w 1994 roku, a następnie wzrósł do 2,63 mln baryłek w 1996. OPEC, „Annual Statistic Bulletin” 1997, s. 79.

<sup>37</sup> M. L. O’Sullivan, *Shrewd Sanctions*, *op. cit.*, s. 68–69.

<sup>38</sup> Kraje, które nie podporządkowały się reżimowi sankcji nałożonemu na Iran, również doświadczały nacisku ekonomicznego ze strony USA.

<sup>39</sup> Na przykład eksport pszenicy z USA szybko zastąpiono pszenicą sprowadzaną z Australii i Nowej Zelandii.



gdyby nie nałożono sankcji<sup>40</sup>. Chociaż regulacje USA z 1999 roku dotyczące pozwolenia na sprzedaż żywności i środków medycznych miały szansę zmniejszyć koszty Iranu, nacisk polityczny i utrzymywany zakaz udzielania kredytów eksportowych Iranowi przez banki i instytucje finansowe USA zaważyły na obniżce poziomu handlu pomiędzy obydwojema krajami.

Sankcje miały poważniejszy wpływ na sytuację finansową Iranu niż na obroty handlowe z zagranicą, kiedy kraj znalazł się na skraju kryzysu zadłużenia w latach dziewięćdziesiątych. Większość krajów w takiej sytuacji szukałaby wsparcia w międzynarodowych instytucjach finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF) lub Bank Światowy. Sprzeciw Stanów Zjednoczonych wobec kredytowania gospodarki Iranu przez te instytucje przyczynił się do upadku wielu ciekawych irańskich projektów rozwojowych<sup>41</sup>, w szczególności w sektorze paliwowym. Bank Światowy odrzucił bądź wstrzymał w sumie osiem projektów na łączną kwotę 1,09 mld USD<sup>42</sup>. Zamrożenie przyznanych funduszy trwało od 1994 do 2000 roku, kiedy to Bank Światowy uznał opór USA wobec finansowania Iranu za bezzasadny i wznowił udzielanie pożyczek<sup>43</sup>. Iran nie złożył żadnego wniosku o udzielenie pożyczki do IMF, przewidując prawdopodobnie jego rychłe odrzucenie przez reprezentantów USA, zasiadających na szczeblach decyzyjnych tej instytucji<sup>44</sup>.

Stany Zjednoczone poprzez nałożenie sankcji nie tylko odcięły napływ kapitału do Iranu z międzynarodowych instytucji finansowych, ale także znacznie zredukowały kredytowanie gospodarki Iranu przez system bankowy: krajowy i zagraniczny. Zakaz udzielania kredytów Iranowi nałożony na amerykańskie banki komercyjne spowodował obniżenie konkurencyjności sektora bankowego w USA, co podniosło koszty pozyskania kapitału. Dodatkowo, sam fakt nałożenia sankcji na Iran, mógł niekorzystnie wpłynąć na poziom szacowanego przez kraje trzecie ryzyka kredytowego. Cenę kapitału podnieść mogła również

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>41</sup> Jeden z odrzuconych projektów zakładał stworzenie instalacji spalania gazu ziemnego, która mogłaby obniżyć globalne ocieplenie o 1%.

<sup>42</sup> H. G. Askari et al., *Case Studies...*, *op. cit.*, s. 203.

<sup>43</sup> BŚ przyznał dwie pożyczki opiewające w sumie na 232 mln USD. Pierwsza pożyczka, w wysokości 87 mln USD, została przyznana na sfinansowanie Second Primary Health Care and Nutrition Project, druga, w wysokości 145 mln USD, na Teheran Sewage Project. Dodatkowo bank przyznał 700 mln USD pożyczki na 2001 rok. Zob.: [www.imf.org](http://www.imf.org) (14.05.2007).

<sup>44</sup> Iran mógłby skorzystać z pomocy finansowej IMF w formie *Contingency and Compensatory Financing Facility* (CCFF). Zob.: *Review of the Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility (BSFF)*, [www.imf.org](http://www.imf.org) (14.05.2007).

groźba wprowadzenia przez USA sankcji drugiego stopnia na kraje udzielające pożyczek reżimowi irańskiemu<sup>45</sup>. Wyższy koszt pozyskania kapitału w sektorze bankowym wiązał się ze stratą dla gospodarki Iranu mieszczącą się w przedziale 35–164 mln USD w okresie 1995–2002<sup>46</sup>.

Sankcje ekonomiczne ograniczyły również napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Iranu. Rząd Iranu, po rozporządzeniach prezydenta Clintona, wprowadzających zakaz inwestowania dla amerykańskich obywateli i przedsiębiorstw (EO 12957 i EO 129559 z 1995), szybko przesunął źródła napływu BIZ na kraje trzecie<sup>47</sup>. Jednakże sankcje USA pogorszyły klimat inwestycyjny Iranu poprzez groźbę zastosowania sankcji drugiego stopnia. Straty dotknęły przede wszystkim sektor paliwowy. Opóźnienia w rozwoju irańskiego sektora paliwowego, które wystąpiły w efekcie polityki USA, szacowane są na okres pięciu lat. Straty spowodowane tym opóźnieniem wyniosły 700–840 mln USD, były jednak krótkotrwałe. Zniknęły one zaraz po rozpoczęciu projektów rozwojowych na polach ropośnych Iranu. W przypadku sektora niepaliwowego Iran stracił około 0,5–1 mld USD wpływów w walucie obcej rocznie<sup>48</sup>. Iran nie przyciągał znaczącego poziomu BIZ w sektorze niepaliwowym. Przyczynami takiego stanu rzeczy były, oprócz sankcji USA, przede wszystkim: nieatrakcyjna polityka inwestycyjna rządu<sup>49</sup>, stan koniunktury gospodarczej i perspektywy jej wzrostu oraz niepochlebne opinie w mediach. Przedsiębiorstwa spoza USA nie były skłonne do zaostrzania stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, chyba że uznały, iż zyski z inwestycji przewyższą ewentualne koszty sankcji drugiego stopnia<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Zob.: H. G. Askari et al., *Case Studies...*, *op. cit.*, s. 203–205.

<sup>46</sup> W zależności od przypadającego na dany rok zadłużenia zagranicznego Iranu. Zob.: *ibidem*, s. 205.

<sup>47</sup> Na przykład francuski Total (gdzie mniejszościowymi udziałowcami byli: Gazprom [Rosja] i Petronas [Malezja]) przejął na korzystniejszych warunkach kontrakt inwestycyjny (wart 550 mln USD) na polu ropośnym Sirri A i E amerykańskiego przedsiębiorstwa Conoco, które po nałożeniu sankcji w 1995 roku wycofało się z rynku irańskiego.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 205.

<sup>49</sup> Na przykład umożliwienie prowadzenia zagranicznych projektów inwestycyjnych w Iranie wymagało zmian w Konstytucji.

<sup>50</sup> Było to możliwe jedynie w przypadku inwestowania w sektorze paliwowym.

Sankcje nałożone na BIZ w Iranie wiążą się nie tylko z opóźnieniami w rozwoju sektora paliwowego, ale także dotyczą społeczeństwo Iranu. Irańskim pracownikom odebrano szansę uczestnictwa w projektach inwestycyjnych, dlatego wielu z nich przeszło do innych, zagranicznych przedsiębiorstw, co może niekorzystnie wpłynąć na projekty *joint ventures* podejmowane przez USA w przyszłości.

Tabela 1 przedstawia szacunkowe dane na temat rozmiaru strat, które dotknęły gospodarkę Iranu w wyniku nałożenia sankcji ekonomicznych przez Stany Zjednoczone.

Tabela 1. Zestawienie wielkości strat dla irańskiej gospodarki w wyniku nałożenia sankcji ekonomicznych przez USA w latach 1995–2001<sup>51</sup> (w mln USD)

<b>Straty wynikłe z:</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
ustalenia wyższych cen w imporcie	2	5	20	18	25	27	27
obniżki eksportu	21–28	36–48	36–48	36–48	36–48	36–48	36–48
pozbawienia możliwości finansowania transakcji eksportowych	36–51	34–48	16–19	11–18	11–18	11–18	11–18
odmowy udzielenia pożyczek przez Bank Światowy	-	-	-	-	22	22	22
odmowy udzielenia pożyczek przez banki komercyjne	109–164	83–125	59–89	72–108	54–82	29–43	20–30
opłat za zmiany terminarza spłat zadłużenia zagranicznego	55	55	41	41	22	15	13

<sup>51</sup> Tabela przedstawia oszacowanie kosztów realnych dla gospodarki Iranu.

cofnięcia i opóźnień bezpośrednich inwestycji zagranicznych (w sektorze paliwowym)	700–840	700–840	700–840	700–840	700–840	700–840	700–840
zmian tras przesyłowych ropy naftowej i gazu	-	-	-	-	300	300	415
sprzedaży irańskiej ropy do USA przez kraje trzecie	90	90	90	90	90	90	135
<b>Ogółem:</b>	<b>1013–1230</b>	<b>1033–1211</b>	<b>952–1147</b>	<b>968–1168</b>	<b>1260–1447</b>	<b>1230–1403</b>	<b>1379–1548</b>
<b>Całkowite straty w handlu:</b>	<b>23–30</b>	<b>41–53</b>	<b>56–68</b>	<b>54–66</b>	<b>51–73</b>	<b>63–75</b>	<b>63–75</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie H. G. Askari et al., *Case Studies...*, op. cit., s. 212.

Bardzo trudno za pomocą narzędzi ekonomicznych ściśle ocenić zakres szkód, które wyniknęły z nałożenia sankcji na Iran. Pewne jest jednak, że ich efekty będą odczuwalne dla irańskiej gospodarki długo po wygaśnięciu lub zniesieniu sankcji przez rząd Stanów Zjednoczonych.

## Koszty USA wynikające z nałożenia sankcji ekonomicznych na Iran

Sankcje stosowane jako środek polityki zagranicznej porównywane są często do miecza obusiecznego, ponieważ dotyczą wielu uczestników stosunków międzynarodowych: kraj, na który nałożono sankcje, kraj nakładający oraz kraje trzecie, będące zaangażowane w wymianę handlową ze stronami konfliktu lub pośredniczące w przepływie kapitałów finansowych. Szkody, które dotknęły amerykańską gospodarkę, analizuje się w oparciu na podobnych kryteriach jak w przypadku Iranu. Ocenia się, że straty wynikłe z ograniczenia amerykańskiego eksportu na rynek irański są nieznaczne. Towary przeznaczone na eksport, podobnie jak miało to miejsce w Iranie,

zostały przekierowane na inne rynki zagraniczne lub na rynek krajowy<sup>52</sup>. Straty banków amerykańskich spowodowane wstrzymaniem pożyczek dla rządu irańskiego okazały się również minimalne. Banki zmieniły kierunki kredytowania, a niższe zyski z oprocentowania zostały zrekompensowane przez obniżenie ryzyka finansowego. Do poważniejszych kosztów, będących konsekwencją nałożenia sankcji, należy zaliczyć<sup>53</sup>:

- pogorszenie sytuacji energetycznej USA – ograniczenie dywersyfikacji źródeł dostaw ropy, utrata cennych kontaktów z kontrahentami irańskimi oraz ograniczenie dostępności informacji o irańskim sektorze paliwowym i globalnym rynku energetycznym;
- straty wynikłe ze wstrzymania wielomilionowych inwestycji w sektorze paliwowym Iranu<sup>54</sup>;
- koszty polityczne – przypiecztowanie stanu wrogości pomiędzy USA i Iranem, co może przekreślić szanse pokojowego porozumienia, jeśli Iran stanie się potęgą nuklearną; zagrożenie stabilności krajów basenu Morza Kaspijskiego i Azji Centralnej<sup>55</sup>; napięcie w stosunkach z innymi krajami poprzez zastosowanie wobec nich sankcji ekonomicznych drugiego stopnia.

W tabeli 2 przedstawiono szacunkowe dane na temat rozmiaru strat poniesionych przez gospodarkę USA w wyniku nałożenia sankcji gospodarczych na Iran.

Tabela 2. Zestawienie wielkości strat dla gospodarki USA w wyniku nałożenia sankcji na Iran w latach 1995–2001 (w mln USD)

<b>Straty wynikłe z:</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
cofnienia i opóźnień bezpośrednich inwestycji zagranicznych (w sektorze paliwowym)	700–840	700–840	700–840	700–840	700–840	700–840	700–840
cofnienia i opóźnień bezpośrednich inwestycji zagranicznych (w sektorze pozapaliwowym)	5–10	5–10	5–10	5–10	5–10	5–10	5–10

<sup>52</sup> Nastąpiła częściowa zmiana w strukturze produkcji krajowej i eksportowej.

<sup>53</sup> Por. M. L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions*, *op. cit.*, s. 84–88.

<sup>54</sup> USA mogły wygrać przetargi na 60% projektów inwestycyjnych, co odpowiada stracie w wysokości 700–840 mln USD. Tego rodzaju straty mogą się powiększać nawet po zniesieniu/wygaśnięciu reżimu sankcji.

<sup>55</sup> Zamiast wspomagać rozwój gospodarczy tych krajów poprzez dywersyfikację źródeł dostaw i tras przesyłu ropy naftowej na rynki międzynarodowe, polityka USA zwiększyła zależność krajów kaspijskich od eksportu do Rosji i pomogła wzmocnić pozycję liderów autorytarnych.

zmian tras przesyłowych ropy naftowej i gazu	110-140	110-140	110-140	110-140	110-140	110-140	110-140
zakupu irańskiej ropy za pośrednictwem krajów trzecich	45	45	45	45	45	45	67,5
<b>Ogólnie:</b>	<b>860-1035</b>	<b>860-1035</b>	<b>860-1035</b>	<b>860-1035</b>	<b>860-1035</b>	<b>860-1035</b>	<b>882-1057</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie H. G. Askari et al., *Case Studies...*, *op. cit.*, s. 215.

Z porównania całkowitych kosztów poniesionych przez USA ze stratami ogólnymi dla gospodarki Iranu w całym badanym okresie jasno wynika, że to jednak Iran dotkliwiej odczuł nałożone sankcje gospodarcze. Jednakże, oceniając skuteczność amerykańskiego reżimu sankcyjnego, należy brać pod uwagę nie tyle poziom ekonomicznej szkodliwości dla poszczególnych stron konfliktu, ile raczej stopień realizacji założonych w polityce zagranicznej USA celów.

## Ocena skuteczności sankcji gospodarczych

Oslabienie gospodarcze Iranu, spowodowane zastosowaniem przez USA sankcji, miało nieść ze sobą ograniczenie działań irańskiego reżimu w zakresie wspierania terroryzmu międzynarodowego, redukcję środków finansowych na projekty zbrojeń jądrowych i rakiet balistycznych oraz rezygnację z blokowania procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Sankcje ekonomiczne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów; ich wpływ na gospodarkę Iranu okazał się niezbyt dotkliwy. Mimo iż Iran nie wyzbył się swej islamskiej natury i w dalszym ciągu kierował się zasadami wprowadzonymi na drodze rewolucji, w społeczeństwie i strukturach władzy ujawniła się potrzeba głębokich zmian i modernizacji gospodarki. Zapoczątkowania tego pozytywnego procesu nie należy przypisywać jedynie sankcjom USA, ale raczej należy postrzegać go jako wyraz dezaprobaty społeczeństwa wobec zasad rewolucji irańskiej i chęci modernizacji gospodarki, niekoniecznie na zachodnią modłę według dyrektyw Stanów Zjednoczonych.

Zahamowania irańskiego programu zbrojeń również nie można przypisywać wyłącznie nałożonym sankcjom, ponieważ stosunki

między obydwojoma krajami pogarszały się mimo sankcji po przejęciu władzy przez nastawiony antyamerykańsko reżim porewolucyjny<sup>56</sup>. Faktem jest, że Stany Zjednoczone poprzez wykorzystanie ekonomicznych i dyplomatycznych środków nacisku, skutecznie obniżyły sprzedaż broni do Iranu<sup>57</sup>, jednakże sankcje ekonomiczne nie były jedynymi czynnikami kształtującymi wielkość dostaw. Kraje bardziej odporne na naciski ze strony USA, tj. Chiny lub Korea Północna, nie przejęły całkowicie kontraktów zbrojeniowych po krajach, które zrezygnowały z dostaw broni. Co więcej, Iran ograniczył pozyskiwanie broni konwencjonalnej na rzecz broni nuklearnej w obliczu użycia przez Irak w czasie wojny w latach 1980–1988 broni chemicznej i biologicznej<sup>58</sup>. Kolejnym czynnikiem wpływającym na obniżenie dostaw uzbrojenia dla Iranu w latach dziewięćdziesiątych była trudna sytuacja gospodarcza kraju, spowodowana ogromnym zadłużeniem zagranicznym i kosztowną obsługą długu. Na przełomie wieków, kiedy Iranowi udało się wyjść ze spirali zadłużenia i poprawić stan bilansu płatniczego, wydatki na zbrojenia na powrót wzrosły<sup>59</sup>.

Jeśli chodzi o wspieranie międzynarodowego terroryzmu, dowody, dotyczące zakresu finansowania organizacji terrorystycznych przez reżim irański, będące w posiadaniu USA są niewystarczające, wykluczając pomoc finansową dla Hamasu i Hezbollahu. W przypadku gdy Iran chciałby wspierać międzynarodową sieć terrorystyczną, trudno ze stuprocentowym przekonaniem stwierdzić, czy osłabiający ekonomicznie efekt sankcji okazałyby się skutecznym środkiem zapobiegawczym, zakładając, że Stanom Zjednoczonym nie udałoby się zmienić priorytetów polityki zagranicznej irańskiego reżimu.

W końcowym rozrachunku okazuje się, że zachowania rządu irańskiego w kraju i na arenie międzynarodowej uległy nieznacznym zmianom począwszy od 1979 roku, co nie do końca można przypisać wpływowi unilateralnych sankcji gospodarczych nałożonych przez USA. Faktem jest jednak, że straty związane z nałożeniem sankcji mogą być odczuwalne przez obydwa państwa przez wiele lat, nawet po zniesieniu lub wygaśnięciu reżimu sankcyjnego.

<sup>56</sup> Znaczne ograniczenie pomocy wojskowej i sprzedaży uzbrojenia miało miejsce już do połowy lat siedemdziesiątych. Zob.: *Facts Book*, „Defence Security and Cooperation Agency”, różne lata.

<sup>57</sup> Przykładem działań dyplomatycznych mogą być rozmowy pomiędzy USA a UE o niedostarczeniu broni konwencjonalnej do Iranu oraz porozumienie Gore–Czernomyrdin o niezawieraniu nowych kontraktów na dostawy broni, podpisane w czerwcu 1995 roku.

<sup>58</sup> Dodatkowo sankcje multilateralne nałożone przez ONZ na Irak w pewnym stopniu zmniejszyły aspiracje nuklearne Iranu.

<sup>59</sup> Por. M. L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions*, *op. cit.*, s. 78–79.

Większość prac badawczych zgłębiających problematykę unilateralnych sankcji gospodarczych wskazuje brak skuteczności tego instrumentu w realizacji celów polityki zagranicznej. Bardziej efektywne wydają się tzw. sankcje nakierowane (*targeting sanctions, smart sanctions*), uderzające w konkretnych przedstawicieli reżimów, a nie całe społeczeństwo, oraz sankcje multilateralne, nakładane przez grupę państw zrzeszonych w organizacjach międzynarodowych, tj. ONZ, co gwarantuje wzmocnienie nacisku ekonomicznego. Dlatego też Stany Zjednoczone mnożą starania w celu przekonania innych krajów o słuszności swoich zamierzeń odnośnie do nałożenia nowych sankcji ekonomicznych, a wspólne negocjacje pozwalają na zminimalizowanie strat ekonomicznych i społecznych dla wszystkich uczestniczących w konflikcie stron.

## Bibliografia

Askari H. G. et al., *Case Studies of U.S. Economic Sanctions. The Chinese, Cuban, and Iranian Experience*, Westport, Connecticut, London 2003.

Baker J. A III, DeFrank T. M., *The Politics of Diplomacy. Revolution, War & Peace 1989–1992*, New York 1995.

Calvocoressi P., *Polityka międzynarodowa 1945–2000*, Warszawa 2002.

*Country Report*, „International Monetary Found”, [www.imf.org](http://www.imf.org)

Ferrell R.H., *American Diplomacy. The Twentieth Century*, London–New York 1988.

Fersharaki F., Pezeshki S., *U.S. Ban on Iranian Oil Purchases Would Be Futile*, „Oil & Gas Journal” 1995, 20 March.

*Facts Book*, „Defence Security and Cooperation Agency”.

Franssen H., Morton E., *A Review of US Unilateral Sanctions Against Iran*, „Middle East Economic Survey” 2002, Aug., no 34, vol. XLV, [www.mafhoum.com](http://www.mafhoum.com)

Naylor R.T., *Economic Warfare. Sanctions, Embargo Busting, and Their Human Cost*, Boston 2001.

O’Sullivan M. L., *Shrewd Sanctions. Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Washington 2003.

OPEC, „Annual Statistic Bulletin” 1997.

[www.imf.org](http://www.imf.org)



## Summary

This article discusses the issue of the economic sanctions which have been unilaterally imposed on Iran by the United States of America since 1979. The USA uses this instrument with frequency, while the target countries are not in position to retaliate. The opposite is true in the case of the imposition of tariffs and traditional non-tariff barriers. The author presents the historical context of sanctions and their use as a method of influence over the Iranian regime. Additionally, the author focuses on sanctions imposed by the US government and their economic and political impact on both the target country and the United States.