



## **Dwutorowe podejście społeczności międzynarodowej do programu nuklearnego Iranu jako przykład dyplomacji koersywnej**

The two-track approach of the international community to Iran's nuclear program as an example of coercive diplomacy

**Monika Stachon**

ORCID: 0000-0002-0679-9621

e-mail: [ma.stachon@uw.edu.pl](mailto:ma.stachon@uw.edu.pl)

Uniwersytet Warszawski

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

---

In 2002 information that the Islamic Republic of Iran was secretly developing nuclear technologies was released. Actions taken by the ayatollah's regime were contrary to the agreement on the peaceful use of nuclear energy (1957). Since then, the nuclear program has become the main determinant of the relationship between Iran and the international community. Steps taken to prevent Iran from becoming a nuclear state are an example of the use of coercive diplomacy, known as threatening diplomacy. The tactic used mainly by three entities in the international arena (USA, UN, EU) is described as the „carrot and stick” method and consists of the simultaneous use of coercive tools (economic sanctions, time pressure or the threat of using military forces) and a system of incentives and promises. In this paper, the author considers the theoretical aspects related to coercive diplomacy and presents the steps taken towards Iran by the international community. She also tries to answer the question about the effectiveness of the solutions applied in the context of the 2015 JCPOA agreement.

**Key words:** diplomacy, Iran, sanctions, USA, UN, EU, JCPOA.

## Wstęp

Ciągły rozwój stosunków i zależności między państwami, pojawianie się nowych zagrożeń i wyzwań wymusza na aktorach państwowych i pozapaństwowych poszukiwanie nowych metod i środków prowadzenia działań na arenie międzynarodowej. Państwa dążą do zachowania bezpieczeństwa i utrzymania stabilnego środowiska międzynarodowego, które zapewniłoby optymalne warunki ich rozwoju. Związane jest to z ogólnym celem zapobiegania konfliktom zbrojnym oraz zakończenia już trwających, za którego realizację ma odpowiadać dyplomacja.

Jedną z najbardziej intrygujących i powszechnych praktyk realizacji stosunków międzypaństwowych, ucieleśniających istotę i funkcje dyplomacji jest dyplomacja koersywna. Stanowi pośrednią drogę między negocjacjami a użyciem środków wojskowych. Daje ona możliwość osiągnięcia celów politycznych przy stosunkowo niskich kosztach dla państwa i bez konieczności wykorzystania siły militarnej. Warto jednak mieć na uwadze, że dyplomacja koersywna może nieść za sobą poważne konsekwencje i mieć odwrotny od zamierzonego skutek, doprowadzając do przyspieszenia eskalacji działań na arenie międzynarodowej i – w ostateczności – rozpoczęcia działań wojennych na danym obszarze.

Jednym z celów stosowania przez społeczność międzynarodową tego rodzaju dyplomacji jest jej dążenie do utrzymania bezpieczeństwa i niedopuszczenie do pojawienia się nowych zagrożeń, które negatywnie wpłynęłyby na rozwój państw. Taką też misję obrały trzy podmioty – Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska i Stany Zjednoczone – kiedy po raz pierwszy ujawniona została informacja, że Islamska Republika Iranu potajemnie wzbogaca uran, buduje infrastrukturę i prowadzi prace badawcze w celu wejścia w posiadanie broni jądrowej. Od 2002 roku społeczność międzynarodowa podejmuje kroki w celu zapobieżenia stania się przez Iran państwem nuklearnym. Działania te, na które składają się zachęty i obietnice oferowane podczas negocjacji dyplomatycznych oraz groźby i żądania, stanowią przykład wykorzystania dyplomacji koersywnej.

Artykuł został podzielony na dwie części – teoretyczną, dotyczącą głównych aspektów związanych z samą dyplomacją koersywną, a także studium przypadku, obejmujące wykorzystanie metody „kija i marchewki” wobec irańskiego programu nuklearnego. W podsumowaniu Autorka spróbuje odpowiedzieć na pytanie o skuteczność zastosowanych narzędzi w kontekście podpisania Wspólnego Kompleksowego Planu Działania (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) w 2015 roku.

## Dyplomacja koersywna – podstawowe aspekty

Dyplomacja koersywna, zwana również dyplomacją przymusową lub dyplomacją gróźb, to jedna z najciekawszych praktyk działań państw na arenie międzynarodowej. Uosabia ona istotę sztuki dyplomacji: osiąganie celów politycznych i wspieranie narodowego interesu państwa bez prowadzenia wojny. Samą dyplomacją definiuje się jako narzędzie polityki zagranicznej, służące rozwiązywaniu problemów występujących w stosunkach z innymi państwami lub grupami państw za pomocą rozmów, rokowań, korespondencji i zawierania umów (Pietkiewicz, 1986). Bardziej precyzyjne określenie tego pojęcia proponuje Julian Sutor, twierdząc, że termin ten można rozumieć na trzy sposoby. Po pierwsze, jako „oficjalną działalność organów państwowych w sferze stosunków międzynarodowych, głównie przedstawicieli dyplomatycznych realizujących zewnętrzne funkcje państwa, służące utrzymaniu stosunków między państwami, zapewniające ochronę praw i interesów państwa i jego obywateli za granicą”. Po drugie, jako „zespół metod i środków oraz sztukę osiągania celów polityki zagranicznej państwa, prowadzenia i utrzymywania stosunków między państwami, a przede wszystkim prowadzenia rokowań i zawierania traktatów”. Trzecie ujęcie natomiast odnosi się do innego aspektu dyplomacji, definiując ją jako „dysponujący odpowiednimi kwalifikacjami zespół ludzi, określanym mianem służby zagranicznej, oraz system organizacyjny (...) realizujący cele i zadania polityki zagranicznej, stanowiący wyodrębnioną służbę państwową, wchodzącą w skład naczelnej administracji państwowej” (Sutor, 2003).

Należy zauważyć, że dyplomacja koersywna, jako jeden z rodzajów dyplomacji, również jest prowadzona po to, by dane państwo mogło osiągnąć cele swojej polityki zagranicznej. Doprecyzowuje się tutaj natomiast środki i metody, jakimi te interesy są realizowane. Robert J. Art. i Patrick Cronin definiują dyplomację koersywną jako próbę osiągnięcia celu, jakim jest zmiana niepożądanego zachowania państwa, grupy (lub grup) w państwie lub aktora niepaństwowego poprzez groźbę użycia siły lub faktyczne użycie ograniczonej siły (Art, Cronin, 2003). Peter Viggo Jakobsen podobnie określa czym jest dyplomacja koersywna, pisząc, że należy rozumieć to pojęcie jako strategię zarządzania kryzysowego w sytuacji, gdy zawiedzie próba perswazji. [Dyplomacja koersywna] stanowi strategię oddziaływania, która prowadzi do podporządkowania sobie przeciwnika bez jego wcześniejszego pokonania (uniknięcie lub ograniczone użycie siły) (Jakobsen, 2015).

Dyplomacja przymusowa stanowi alternatywę dla prowadzenia działań wojskowych. Najczęściej opiera się nie na wykorzystaniu siły, ale na groźbie jej użycia, sto-

sowanej w celu zmuszenia danego państwa do podjęcia lub zaniechania określonych działań. Jeśli jednak strona stosująca ten rodzaj dyplomacji zdecyduje się na użycie siły, przybiera ona ograniczoną postać i stanowi składnik polityczno-dyplomatycznej strategii, mającej na celu przekonanie przeciwnika do ustąpienia. Groźba i wykorzystanie siły militarnej połączone są z jasnymi komunikatami, które mają na celu uświadomić adwersarza na temat zamiarów i motywacji działań koersera (George, 1994).

Dyplomację koersywną należy odróżnić od innych metod stosowanych przez państwa w celu osiągnięcia określonych zamierzeń na arenie międzynarodowej, takich jak strategię zastraszania (*blackmail*) i odstraszenia (*deterrence*). Pierwszą z nich uznaje się za strategię ofensywną (w przeciwieństwie do uznawanej za strategię defensywną dyplomacji przymusowej), w której w celu zmuszenia podmiotu do rezygnacji z jakiegoś działania wykorzystuje się szantaż. Dyplomację przymusową rozgranicza się również od odstraszenia, tj. metody wykorzystującej groźbę, aby odwieść przeciwnika od działań, które nie zostały jeszcze zainicjowane (George, 1991). Alexander George i William Simons wskazują, że dyplomację koersywną powinno się również rozdzielić od strategii zmuszania (*compellence*). Według wspomnianych autorów, w dyplomacji przymusowej wykorzystywany jest cały wachlarz instrumentów, w tym łączenie gróźb z obietnicami i zachętami, w przeciwieństwie do strategii zmuszania, która wiąże się wyłącznie z poleganiem na zagrożeniach militarnych (George, Simons, 1994).

W literaturze wyróżnia się różne formy dyplomacji koersywnej. Najczęściej podaje się cztery najbardziej popularne rodzaje: ultimatum (czasami wskazuje się jeszcze na ultimatum milczące), podejście „spróbuj i zobacz”, stopniowe podkręcanie śruby oraz metodę „kija i marchewki”. Pierwsze z nich polega na przedstawieniu szczegółowego i bezwarunkowego żądania, które jest poparte sztywnym terminem. Drugie ma miejsce w sytuacji, gdy koerser podejmuje wobec adwersarza jedno działanie i następnie czeka na jego reakcję. Kolejne kroki mają miejsce w zależności od zachowania przeciwnika. Trzeci rodzaj zakłada systematyczne wykonywanie działań, które są coraz bardziej dotkliwe dla danego państwa. Z kolei ostatnia forma często utożsamiana jest ogólnie z pojęciem dyplomacji koersywnej i polega na równoczesnym stosowaniu gróźb oraz zachęt i obietnic (Lauren, 1972; George, 1991).

Jak zostało wspomniane wcześniej, stosowanie dyplomacji przymusu może obejmować cały wachlarz różnego rodzaju działań i narzędzi, które mają doprowadzić do osiągnięcia przez koersera założonych celów. Stosowane są one w momencie, gdy nie ma możliwości osiągnięcia kompromisu w prowadzonych negocjacjach. Pierwszym z nich jest żądanie. Niedostosowanie się do niego nie niesie za sobą żadnych sformuło-

wanych wcześniej konsekwencji. Najczęściej żądanie dotyczy powstrzymania się przez adwersarza od prowadzenia konkretnie sformułowanych działań, bądź też cofnięcia ich skutków. Drugim narzędziem tego rodzaju dyplomacji jest groźba. W przeciwieństwie do żądania wiąże się ona z określonymi skutkami dla państwa, które nie podporządkuje się nakazom sformułowanym przez koersera. Groźba powinna powodować u adwersarza poczucie zagrożenia, gdyż jej spełnienie wiązałoby się z dużymi kosztami, np. materialnymi czy wizerunkowymi. Trzecim używanym instrumentem jest presja czasu, która może być stosowana obok żądania i groźby. Celem wprowadzenia ostatecznego terminu realizacji żądań koersera jest, obok chęci szybkiego zakończenia negocjacji, uwiarygodnienie groźby i tym samym zmuszenie adwersarza do postąpienia zgodnie z wolą podmiotu prowadzącego dyplomację koersywną (Sauer, 2007).

Osobnym rodzajem używanych narzędzi są sankcje. Są one uważane za jeden z najbardziej efektywnych środków osiągania zamierzonych celów, ponieważ dotykając często newralgicznych sektorów gospodarki danego państwa, powodują trudności w jej funkcjonowaniu, co przekłada się na problemy adwersarza zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zagranicznej. Do najczęściej wdrażanych rodzajów sankcji zalicza się embargo, czyli ograniczenie nałożone na import i eksport określonych towarów. Działaniem węższym jest bojkot, czyli ignorowanie na światowych rynkach produktów pochodzących z danego państwa. Oprócz tego często stosuje się również sankcje kapitałowe i finansowe, które obejmują np. ograniczenie lub zawieszenie pożyczek oraz inwestycji państwa-adwersarza (Gorzakowicz, 2019).

Trzeba również nadmienić, że państwo stosujące dyplomację koersywną, może osiągnąć bardzo różne cele. Najprostszym do zrealizowania i najbardziej ograniczonym jest zmuszenie koersera wyłącznie do przerwania podjętej już akcji. Bardziej ambitny dotyczy niejako odwrócenia zrealizowanych działań, tzn. dane państwo zobowiązane jest nie tylko do zaprzestania jakichś czynności, ale również do rezygnacji z korzyści wcześniej osiągniętych w ich wyniku (George, 1994). Bruce Jentleson zauważa, że jednym z najtrudniejszych celów do osiągnięcia jest wpływ na skład rządu koersera lub doprowadzenie do zmiany panującego tam reżimu politycznego (Jentleson, 1994).

Analizując aspekty teoretyczne związane z dyplomacją koersywną warto również zadać pytanie o warunki skuteczności jej zastosowania. Peter Jakobsen wymienia trzy czynniki, które mogą wpłynąć na jej efektywność: przekonującą groźbę, która minimalizuje koszty braku zgodności działania koersera z adwersarzem; wiarygodną groźbę, mającą wywołać w danym podmiocie przekonanie, że niespełnienie warun-

ków koersera doprowadzi do użycia przez niego siły militarnej; a także wiarygodną obietnicę, dzięki której przeciwnik będzie wiedział, że nie zostaną wobec niego wysunięte nowe żądania, jeśli spełni wcześniejsze (Jakobsen, 2015, Gorzkowicz, 2019).

Ilario Schettino wymienia z kolei inne determinanty efektywnego wykorzystania dyplomacji przymusu. Przede wszystkim wskazuje na jasne określenie celu stosowanych działań, sprawne komunikowanie zamiarów i interesów koersera, a także informacje obu zaangażowanych stron na temat chęci i możliwości eskalacji. Dodatkowo zaznacza, że dyplomacja koersywna jest skuteczna wtedy, gdy państwo ją stosujące posiada silne przywództwo, a także jest motywowane pilnością danej sprawy i jej wagą dla społeczności międzynarodowej. Za istotne czynniki uznaje również odpowiednie wsparcie krajowe dla czynności podejmowanych przez koersera oraz wcześniejszą izolację na arenie międzynarodowej jego przeciwnika. Schettino uważa jednak, że kluczową przyczyną skutecznego wykorzystania narzędzi dyplomacji przymusu, jest przewaga sił na korzyść państwa stosującego ten rodzaj działań. Ogromne możliwości materialne koersera uwiarygadniają wystosowaną przez niego groźbę i powodują, że adwersarz jest bardziej skłonny do wycofania się ze względu na realność zagrożenia (Schettino, 2009).

### ***Case study* – wykorzystanie dyplomacji koersywnej w przypadku irańskiego programu nuklearnego**

Reprezentatywny przykład wykorzystania dyplomacji koersywnej stanowią działania, które podjęły Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Stany Zjednoczone i Unia Europejska (UE) w celu niedopuszczenia do stania się przez Iran państwem nuklearnym.

Rozwój irańskiego programu jądrowego sięga roku 1957, kiedy USA i Iran podpisały porozumienie w zakresie pokojowego wykorzystania energii atomowej. Dziesięć lat później na terenie Teheranu został wybudowany pierwszy badawczy reaktor jądrowy, a w tym samym roku powstał także Teherański Ośrodek Badań Nuklearnych. *Boom* naftowy z połowy lat 70. spowodował niespodziewane pojawienie się dodatkowych środków finansowych, które szach przeznaczył na rozwój programu. Po krótkim okresie zawieszenia rozwoju technologii jądrowych spowodowanym rewolucją, prace w tym zakresie ponownie podjęto w czasie wojny iracko-irańskiej. Wyciągając wnioski z fiaska programu jądrowego w sąsiednim Iraku, władze irańskie zdecydowały się na budowanie instalacji nuklearnych rozproszonych na

terytorium całego kraju, ukrywając je pod ziemią lub pośród gór, dodatkowo je zabezpieczając (Furgacz, 2014).

Program nuklearny i niebezpieczeństwo proliferacji broni masowego rażenia stały się głównym wyznacznikiem relacji między Iranem a społecznością międzynarodową na szeroką skalę od 2002 roku, kiedy Islamska Republika została umieszczona przez administrację Georga Busha na amerykańskiej liście państw tzw. „osi zła”. Jednym z powodów takiego kroku było ujawnienie, że Teheran potajemnie rozwija technologie jądrowe i buduje laboratoria badawcze oraz zakłady produkcji. Podejrzenia potwierdziły się wraz z wizytą Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) w Iranie w lutym 2003 roku. W tym samym czasie irańskie władze przyznały się, że w latach 80. prowadziły prace nad konwersją uranu w celu rozpoczęcia produkcji paliwa do reaktora jądrowego (Genard, Marcinkowska, 2014).

W marcu 2003 roku na forum Unii Europejskiej rozpoczęto prace nad dokumentem, który miał doprecyzować stanowisko UE wobec proliferacji broni masowego rażenia, w wyniku których powstała *Strategia o Nierozprzestrzenianiu Broni Masowego Rażenia*. Pod koniec roku Unia podjęła również bardziej znaczące kroki w celu powstrzymania potajemnego rozwijania programu nuklearnego przez Iran. W październiku 2003 roku sformowana została tzw. grupa E3 (Francja, Niemcy, Wielka Brytania), która przystąpiła do negocjacji w tej sprawie z irańską administracją (Genard, Marcinkowska, 2014).

Rozmowy E3 z Iranem opierały się o stosowaną przez Francję, Niemcy i Wielką Brytanię metodę „kija i marchewki”. Państwa europejskie zachęcały Teheran do zawieszenia programu wzbogacania uranu w zamian za możliwość przystąpienia do różnego rodzaju umów handlowych czy wstąpienia do Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Iran zgodził się na proponowane rozwiązania i podpisanie w październiku 2003 roku *Porozumienia Teherańskiego*, które przyznawało mu prawo do pokojowego korzystania z energii atomowej oraz zobowiązywało go do porzucenia prac nad wzbogacaniem uranu. Jednak już kilka miesięcy później Teheran zaczął naruszać jego postanowienia (Sauer, 2007). Unia Europejska zdecydowała się bardziej włączyć w działania na rzecz uregulowania irańskiego programu nuklearnego, w efekcie czego koordynację prac grupy E3 powierzono Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Genard, Marcinkowska, 2014). Po raz kolejny UE wystosowała wtedy następne żądania, a w ostateczności – ultimatum nakazujące współpracę na linii Teheran – MAEA. Narzędzie to również okazało się nieskuteczne, gdyż irańskie władze ponownie rozpoczęły prace nad konwersją uranu (Sauer, 2007).



Kolejnym narzędziem dyplomacji koersywnej, użytym w przypadku irańskiego programu nuklearnego było ostrzeżenie, zawarte w rezolucji przyjętej przez MAEA we wrześniu 2005 roku. Zgodnie z nim niedostosowanie się Teheranu do zapisów wspomnianej rezolucji będzie skutkowało przekazaniem kwestii programu jądrowego pod obrady Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ). Kolejne negocjacje grupy E3 w tym samym roku zakończyły się fiaskiem. W efekcie sprawa została skierowana do RB ONZ, a do rozmów negocjacyjnych przystąpiły także Stany Zjednoczone, Chiny i Rosja, formułując grupę P5+1 (E3+3)<sup>1</sup> (Gorzkowicz, 2019). Niedługo później ponownie podjęto próbę przekonania irańskiego *establishementu* do rezygnacji z rozwijania programu nuklearnego w zamian za obietnicę współpracy gospodarczej między państwami europejskimi, Stanami Zjednoczonymi i Iranem. Pierwsza oferta grupy P5+1 stawiała jednak warunek całkowitego porzucenia przez Islamską Republikę działalności związanej ze wzbogacaniem uranu i jej przystąpienie do protokołu dodatkowego do NPT (Kaniewska, 2014). Propozycja ta w sierpniu 2006 roku została jednak odrzucona przez stronę irańską, która przedstawiła w zamian własne warunki (Official Proposals, 2020).

Od tego momentu ONZ konsekwentnie stosowała podejście dwutorowe. Starła się kontynuować strategię dyplomatyczną, prowadząc z Teheranem rozmowy, w których oferowała różnego rodzaju ustępstwa, a równocześnie zdecydowała się podjąć bardziej radykalne kroki. W lipcu 2006 roku Rada Bezpieczeństwa przyjęła bowiem pierwszą rezolucję, w której zawarto nakaz zaprzestania prowadzenia programu nuklearnego przez Iran, a także informację, że w przypadku braku realizacji tych zapisów zostaną na to państwo nałożone sankcje (Gorzkowicz, 2019). Ten rodzaj działań wdrożonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych i inne podmioty na arenie międzynarodowej zostanie omówiony w dalszej części artykułu.

W 2008 roku Grupa P5+1 ponownie przedstawiła ofertę negocjacyjną, w której zawarła korzyści oferowane dwa lata wcześniej. Pakiet obejmował również jeszcze inne obietnice, takie jak wsparcie technologiczne i finansowe i normalizację relacji

---

<sup>1</sup> W 2006 roku, po skierowaniu przez MAEA kwestii programu nuklearnego Iranu do Rady Bezpieczeństwa ONZ, ciężar negocjacji, spoczywający do tej pory na Unii Europejskiej, przeniesiony został wyraźnie na szersze forum – na grupę państw mających realne możliwości w zakresie egzekwowania prawa międzynarodowego poprzez nakładanie sankcji w ramach RB ONZ. Sama grupa, składająca się z trzech mocarstw europejskich: Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec oraz trzech państw uzupełniających skład członków stałych RB ONZ: USA, Chin i Rosji, nie była jednolita, co widoczne jest w podwójnym nazewnictwie. Dla UE była to kontynuacja prowadzonych wcześniej negocjacji w ramach „Wielkiej Trójki” (stąd E3+3), natomiast Stany Zjednoczone podkreślają, że jest to inicjatywa stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, wsparta przez Niemcy (P5+1).



gospodarczych z Islamską Republiką. Jednak brak ustępstw w sprawie programu nuklearnego doprowadził do ponownego fiaska rozmów, wznowionych rok później (Kaniewska, 2014). Nowa runda negocjacji obejmowała nieco inne kwestie. Koncentrowała się bowiem wokół „propozycji wymiany paliwa”, która zobowiązywała Iran do eksportu 80% nagromadzonego zapasu nisko wzbogaconego uranu (LEU) w zamian za dostarczenie przez państwa ONZ paliwa wspomagającego prace irańskiego medycznego reaktora badawczego (Official Proposals, 2020). Pomimo że Teheran zaakceptował zapisy porozumienia (Iran’s Proposed LEU Deal, 2010), państwa Grupy P5+1 oskarżały go o opóźnianie jego realizacji i wznowienie wzbogacania uranu, co było sprzeczne z ustaleniami. W efekcie umowa nie weszła w życie, ponieważ została zablokowana przez Francję, Rosję i Stany Zjednoczone (Official Proposals, 2020).

Ciekawym i wartym zauważenia pomysłem, wpisującym się w założenia dyplomacji koersywnej, była propozycja wystosowana przez Federację Rosyjską w lipcu 2011 roku. Obejmowała ona bowiem stopniowe wprowadzanie realizacji ustaleń poprzednich pakietów negocjacyjnych ONZ, stanowiąc tym samym przykład użycia metody krok po kroku. Pierwszym etapem miało być jedynie ograniczenie wzbogacania uranu przez Iran wyłącznie w jednym ośrodku jądrowym oraz zobowiązanie do zaniechania instalacji nowych wirówek. W drugim kroku Teheran zostałby zobligowany do ograniczenia wzbogacania uranu jedynie do 5% i podjęcia większej współpracy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej. Trzeci etap zmuszał Islamską Republikę do przyjęcia Protokołu Dodatkowego do NPT, a czwarty i zarazem ostatni – do całkowitego odejścia od wzbogacania uranu. W zamian Rosja proponowała stopniowe znoszenie wszystkich nałożonych przez społeczność międzynarodową sankcji ekonomicznych, które paraliżowały irańską gospodarkę. Ostatecznie jednak oferta ta nie została wdrożona (Official Proposals, 2020).

Do kolejnej rundy negocjacji doszło w Stambule w kwietniu 2012 roku. Została ona poprzedzona deklaracjami ustępstw z obu stron. Zarówno Grupa P5+1, jak i Iran wyrażały gotowość do wypracowania kompromisu, a nie stawiania twardych warunków. Negocjatorzy ONZ po raz pierwszy w historii rozmów nie przedstawili wstępnego wymagania zawieszenia przez Teheran wzbogacania uranu i wyrazili zgodę na zaproponowaną przez stronę irańską ofertę prowadzenia negocjacji krok po kroku. Deklaracje wzajemnych ustępstw zostały jednak porzucone w trakcie kolejnych rund rozmów, które odbyły się kolejno w Bagdadzie i Moskwie. Prawdopodobnie wynikało to z wzajemnego niezrozumienia obu stron. Teheran uważał, że państwa Grupy P5+1 zdecydowały się odejść od wcześniejszego nieprzejednanego stanowiska,

by nie dopuścić do konfliktu zbrojnego na Bliskim Wschodzie. Z kolei druga strona przekonana była, że Islamska Republika zmieniła stosowaną retorykę ze względu na skuteczność zastosowanych sankcji (Kaniewska, 2014).

Dopiero w 2013 roku pojawiła się szansa na dyplomatyczne rozwiązanie problemu irańskiego programu nuklearnego. Stanowisko prezydenta Islamskiej Republiki Iranu objął bowiem mający poparcie ugrupowań reformatorskich Hasan Rouhani. Deklarował on w swoich przemówieniach dążenie do zniesienia międzynarodowych sankcji nałożonych na Islamską Republikę i gotowość do ustępstw podczas negocjacji w sprawie programu jądrowego (Hassan Rouhani takes over, 2013). Skutkiem zmiany rządu w Iranie był zwrot w stosowanej retoryce i wznowienie negocjacji z grupą P5+1, które ostatecznie zakończyły się podpisaniem porozumienia nazwanego *Joint Plan of Action*, JPA (What might a nuclear deal, 2013). Zapisano w nim, że w ciągu sześciu miesięcy obie strony wdrożą szereg działań i równocześnie będą kontynuować negocjacje w celu wypracowania stałego rozwiązania kwestii irańskiego programu nuklearnego. Iran zobowiązał się do m.in. niewzbogacania uranu ponad osiągnięte 20%, niebudowania nowych wirówek, oraz niezasilania paliwem reaktora jądrowego w Araku. Zgodnie z JPA Iran miał również zaprzestać prowadzenia dalszych badań w tym zakresie, a także zezwolić inspektorom MAEA na przeprowadzanie kontroli w instalacjach jądrowych na terenie kraju. Z kolei druga strona zobowiązywała się do stopniowego znoszenia sankcji ekonomicznych oraz nienakładania nowych, wypłacenia w ratach części przychodów z eksportu irańskiej ropy naftowej czy udzielenia pomocy humanitarnej (Iran nuclear deal, 2014; Joint Plan of Action, 2014).

### **Sankcje ekonomiczne – jedno z najbardziej skutecznych narzędzi dyplomacji koersywnej**

Jak zostało wspomniane wcześniej, Organizacja Narodów Zjednoczonych konsekwentnie stosowała wobec Teheranu politykę dwutorową: po pierwsze prowadziła wielostronne negocjacje, po drugie zaś w okresie od 2006 roku nałożyła na Iran szereg sankcji ekonomicznych. Do 2012 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła w sprawie Iranu sześć rezolucji, wśród których cztery zawierały sankcje. Pierwszy pakiet został przyjęty w rezolucji nr 1737, przegłosowanej 23 grudnia 2006 roku i obejmował zakaz dostarczania Iranowi materiałów, wyposażenia, sprzętu lub technologii, które mogłyby zostać wykorzystane do rozwoju infrastruktury atomowej. Dokument zobowiązywał także państwa członkowskie ONZ do zamrożenia aktywów podmiotów związanych z irańskim programem nuklearnym (Resolution 1737, 2006).

Kolejna rezolucja (1747), przyjęta 24 marca 2007 roku wprowadzała dwustronne embargo na broń i sprzęt wojskowy, taki jak pojazdy opancerzone, śmigłowce bojowe, czy systemy artyleryjskie. Dodatkowo wezwano w niej członków ONZ do nieudzielania pożyczek czy innych form pomocy finansowej rządowi Iranu, z wyjątkiem tych przeznaczonych na pomoc humanitarną (Resolution 1747, 2007).

W związku z dalszymi pracami nad wzbogacaniem uranu i rozwojem infrastruktury jądrowej 3 marca 2008 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przegłosowała rezolucję (1803), która zastrzała sankcje w odniesieniu do importu i eksportu materiałów mogących zostać wykorzystanych do produkcji broni masowego rażenia. W dokumencie wzywano również państwa członkowskie do ograniczenia udzielania wsparcia finansowego swoim obywatelom lub podmiotom zaangażowanym w handel z Islamską Republiką (Resolution 1803, 2008).

Ostatni pakiet sankcji został przyjęty przez Radę Bezpieczeństwa ONZ 9 czerwca 2010 roku w ramach Rezolucji 1929, która m.in. zastrzała embargo na broń i sprzęt wojskowy, poszerzała listę osób, które objęte zostały zakazem handlu i wjazdu do państw członkowskich ONZ oraz wprowadzała zakaz otwierania poza Iranem nowych biur lub przedstawicielstw banków lub instytucji finansowych (Resolution 1929, 2010).

Iran został objęty także oddzielnymi sankcjami nałożonymi przez Unię Europejską. Dotyczyły one przede wszystkim czterech obszarów: handlu niektórymi towarami, sektora finansowego, sektora transportu oraz indywidualnych ograniczeń nakładanych na osoby i posiadane przez nie aktywa. Pierwszy rodzaj sankcji obejmował m.in. zakaz eksportowania do Iranu broni, produktów podwójnego zastosowania oraz towarów mogących posłużyć do wzbogacania uranu; zakaz sprzedaży i dostarczania sprzętu kluczowego dla sektora energetycznego; a także zakaz importowania z Iranu ropy naftowej, gazu ziemnego i produktów ropopochodnych. Drugi obszar dotyczył m.in. zamrożenia mienia Irańskiego Banku Centralnego (*Bank-e Markazi-je Dżomhuri-je Eslami-je Iran*), czy ustanowienia mechanizmu zgłaszania i autoryzowania transferu funduszy powyżej pewnej kwoty do irańskich instytucji finansowych. Sankcje obejmowały również np. brak dostępu dla irańskich lotów towarowych do lotnisk znajdujących się na terenie Unii Europejskiej oraz zakaz serwisowania i obsługi irańskich samolotów na terenie państw unijnych (Unijne sankcje wobec Iranu).

Obostrzenia w kontaktach gospodarczych z Iranem wprowadziły także Stany Zjednoczone. Pierwsze sankcje, nałożone niedługo po rewolucji islamskiej z 1979 roku i kryzysie w ambasadzie amerykańskiej w Teheranie, obejmowały restrykcje wobec większości kontaktów handlowych między USA a Iranem, a także uderzały w irański

sektor energetyczny. W kolejnych latach stopniowo zastrzano sankcje, wprowadzając między innymi zakaz podejmowania inwestycji w irański przemysł naftowy przez firmy amerykańskie, a także nakładając obostrzenia dotyczące sektora finansowego (FACTBOX: Sanctions, 2009). Jednakże największy skutek dla irańskiej gospodarki miały restrykcje wprowadzone w 2012 roku. W tym czasie Stany Zjednoczone nałożyły sankcje na Irański Bank Centralny oraz wprowadziły zakaz przeprowadzania transakcji związanych z ropą naftową, a Unia Europejska ogłosiła embargo na ten surowiec. UE zastrzyła także sankcje w handlu i sektorze bankowym. Pakiet zakazywał jakichkolwiek transakcji z irańskimi bankami i instytucjami finansowymi, a także wprowadzał embargo na irański gaz ziemny (Timeline: Sanctions, 2012).

### **Joint Comprehensive Plan of Action**

Przyjęcie w 2013 roku Wspólnego Planu Działań (JPA) nie zakończyło negocjacji. Zarówno Iran, jak i Grupa P5+1 dążyły do osiągnięcia kompleksowego porozumienia, które regulowałoby irański program nuklearny, normalizowałoby stosunki Islamskiej Republiki ze społecznością międzynarodową i gwarantowało jej bezpieczeństwo. W listopadzie 2013 MAEA i Iran uzgodniły również Ramy Współpracy (*Framework for Cooperation*, FFC) zobowiązujące obie strony do dalszej współpracy „w zakresie działań weryfikacyjnych, które MAEA podejmie w celu rozwiązania wszystkich obecnych i przeszłych problemów”. Sprzeczne interesy obu stron nie pozwoliły jednak na szybkie zawarcie porozumienia. Dopiero 14 lipca 2015 roku w Wiedniu Grupa P5+1 i Iran podpisały Wspólny Kompleksowy Plan Działania (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA). Pomimo sprzeciwu zarówno irańskiego Madżlesu, jak i amerykańskiego Kongresu, Plan został zatwierdzony przez oba parlamenty. 20 lipca 2015 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję RB ONZ nr 2231 zatwierdzającą porozumienie (NTI: Iran, 2020).

Wraz z umową został uzgodniony harmonogram jej wdrożenia. 14 lipca 2015 stanowił Dzień Finalizacji, zmuszający Iran i Stany Zjednoczone do rozpoczęcia krajowych przeglądów postanowień JCPOA. Od tego momentu Teheran został również zobowiązany do udzielania MAEA wszelkich niezbędnych informacji. Na 18 października 2015 roku wyznaczono Dzień Przyjęcia JCPOA przez wszystkich jego sygnatariuszy, który wymuszał na nich podjęcie odpowiednich kroków w celu wypełnienia postanowień zapisanych w umowie. 16 stycznia 2016 określono jako Dzień Implementacji. Do tego czasu miał zostać sporządzony raport Międzynarodowej

Agencji Energii Atomowej, w którym potwierdzono by, że Iran podjął kroki w celu ograniczenia swojego programu nuklearnego. Raport ten skutkowałby złagodzeniem sankcji nałożonych przez ONZ, UE i USA. Osiem lat po Dniu Przyjęcia, w październiku 2023 roku miał mieć miejsce Dzień Tranzycji – stosownie do kolejnych ustaleń MAEA stopniowo znoszone miały być kolejne sankcje i ograniczenia. Natomiast w październiku 2025 roku, w Dniu Zakończenia miało nastąpić oficjalne zamknięcie rozpatrywanej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ sprawy irańskiego programu nuklearnego (ACA: The Joint Comprehensive Plan of Action, 2020).

JCPOA miał kompleksowo regulować kwestię programu jądrowego Islamskiej Republiki Iranu i obejmował kilka najważniejszych kwestii. Wśród grup tematycznych, na jakie można podzielić zapisy umowy, wyróżnia się: ograniczenia dotyczące wzbogacania uranu, zasobów tego pierwiastka czy prowadzenia zaawansowanych badań i rozwoju wirówek. Oprócz tego osobne artykuły objęły poszczególne obiekty infrastruktury jądrowej w Iranie, m.in. zakład wzbogacania paliw w Fordou (*Fordow Fuel Enrichment Plant*, FFEP) oraz reaktor w Araku. Oddzielną grupę postanowień stanowiły te nakładające obowiązek wyrażenia przez Teheran zgody na prowadzenie systematycznego monitoringu infrastruktury jądrowej przez MAEA. Powołano również wspólną komisję, która miała za zadanie nadzorować wdrażanie postanowień JCPOA. Największym sukcesem osiągniętym przez Islamską Republikę dzięki podpisaniu opisywanego porozumienia było jednak zobowiązanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych do zniesienia wszystkich sankcji, które zostały nałożone w związku z irańskim programem nuklearnym (Joint Comprehensive Plan of Action, 2015).

### **Podsumowanie**

Pomimo że niecałe trzy lata po podpisaniu JCPOA, 8 maja 2018 roku Stany Zjednoczone unilateralnie wycofały się z porozumienia i ponownie nałożyły wszystkie sankcje na Iran, umowę tę niewątpliwie należy uznać za sukces dyplomacji koersywnej. Wydaje się, że głównym czynnikiem, który wpłynął na irańską chęć osiągnięcia kompromisu, było dążenie do zniesienia sankcji i poprawy sytuacji gospodarczej kraju. Konsekwentne stosowanie przez społeczność międzynarodową metody „kija i marchewki”, czyli proponowania ustępstw i obiecywania określonych korzyści w połączeniu ze stosowaniem gróźb i ultimatum, osiągnęło zamierzony skutek.

Oczywiście sukces JCPOA należy rozważyć również w kontekście zmiany na stanowisku irańskiego prezydenta w 2013 roku. Można jednak założyć, że nie stanowiła ona przyczyny rozwiązania problematycznej kwestii, a jedynie go ułatwiła. Jak zauważył Schettino, skuteczność dyplomacji koersywnej zależy także od tego, czy na czele państwa-adwersarza stoi racjonalny polityk, który potrafi dostrzec niebezpieczeństwo płynące z gróźb koersera i tym samym zdecydować się na złagodzenie swojego stanowiska.

Należy zatem wnioskować, że działania podejmowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Unię Europejską i Stany Zjednoczone w kontekście irańskiego programu nuklearnego, będące przejawem stosowania dyplomacji przymusu, były skuteczne. Podpisanie JCPOA w lipcu 2015 roku stanowi przykład, jak korzystne może być użycie tej techniki w negocjacjach międzynarodowych. Wycofanie się administracji Donalda Trumpa ze wspomnianego porozumienia nie umniejsza jego znaczenia. JCPOA, jako efekt końcowy negocjacji, podczas których stosowano metodę „kija i marchewki”, należy bowiem rozpatrywać niezależnie od jego dalszych losów.

## Bibliografia

- Arms Control Association: The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance*, (2020). Pobrane z: <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance>. [dostęp: 18.11.2020].
- FACTBOX: Sanctions against Iran*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-sanctions-factbox-sb/factbox-sanctions-against-iran-idU-STRE59C22020091013>. [dostęp: 18.11.2020].
- Furgacz, P. (2014). Stabilizacja czy destabilizacja regionu? Program nuklearny Islamskiej Republiki Iranu. Geneza, rozwój, perspektywy. W: A. Malantowicz, Ł. Smalec, (red.), *Stabilizacja czy destabilizacja? Społeczność międzynarodowa wobec programu nuklearnego Iranu* (s. 39-46). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.
- Genard, Q., Marcinkowska, B. (2014). Unia Europejska wobec ambicji nuklearnych Iranu. Wspólna strategia czy różnorodność opinii? W: A. Malantowicz, Ł. Smalec, (red.), *Stabilizacja czy destabilizacja? Społeczność międzynarodowa wobec programu nuklearnego Iranu* (s. 97-115). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.
- George, A. L. (1991). *Forceful Persuasion. Diplomacy as an Alternative to War*, Washington D.C.
- George, A., Simons, W. (1994). *The Limits of Coercive Diplomacy*, San Francisco and Oxford.
- Gorzkowicz, A. (2019), Dyplomacja koersywna w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego – nowy rodzaj dyplomacji czy ukryte narzędzie przymusu?. *Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych, nr 3, ss. 7-21*.
- Hassan Rouhani takes over as Iran president* (2013). Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23557673>. [dostęp: 18.11.2020].
- Iran nuclear deal: Key point* (2014), Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-25080217>. [dostęp: 18.11.2020].
- Iran's Proposed LEU deal: Skeptical but Awaiting Clarification*, Institute for Science and International Security (2010). Pobrane z: <https://isis-online.org/isis-reports/detail/irans-proposed-leu-deal-skeptical-but-awaiting-clarification/>. [dostęp: 18.11.2020].
- Jakobsen, P. V. (2015). Coercive Diplomacy: Countering War-Threatening Cruises and Armed Conflicts. W: A. Collins (red.), *Contemporary Security Studies*, Oxford.



- Jentleson B (2006). *Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World*, The Stanley Foundation: Policy Analysis Brief. Pobrane z: <https://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>. [dostęp: 19.11.2020].
- Joint Comprehensive Plan of Action* (2015). Pobrane z: <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/index.htm>. [dostęp: 18.11.2020].
- Joint Plan of Action* (2013). Pobrane z: <http://panys.org/WordPress/wp-content/uploads/2014/06/Joint-Plan-of-Action-Fast-Facts.pdf>. [dostęp: 19.11.2020].
- Kaniewska, M. (2014). Między kijem a marchewką – Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec programu nuklearnego Iranu. W: A. Malantowicz, Ł. Smalec, (red.), *Stabilizacja czy destabilizacja? Społeczność międzynarodowa wobec programu nuklearnego Iranu* (s. 55-67). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.
- Laub, Z., Robinson, K. (2020). *What Is the Status of the Iran Nuclear Agreement?*. Pobrane z: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-status-iran-nuclear-agreement>. [dostęp: 18.11.2020].
- Lauren, P. (1972). Ultimata and Coercive Diplomacy. *International Studies Quarterly*, 16(2), ss. 131-165. doi:10.2307/3013977.
- Levy, J. S. (2008). Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George. *Political Psychology*, 29(4), ss. 537-552.
- Pietkiewicz, E. (1986). *Protokół dyplomatyczny*, Warszawa.
- Resolution 1737 (2006) adopted by the UN Security Council on 23 December 2006*. Pobrane z: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1737%282006%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737%282006%29). [dostęp: 20.11.2020].
- Resolution 1747 (2007) adopted by the UN Security Council on 24 March 2007*. Pobrane z: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1747%282007%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1747%282007%29). [dostęp: 20.11.2020].
- Resolution 1803 (2008) adopted by the UN Security Council on 3 March 2008*. Pobrane z: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1803%282008%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1803%282008%29). [dostęp: 20.11.2020].
- Resolution 1929 (2010) adopted by the UN Security Council on 9 June March 2010*. Pobrane z: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1929%282010%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%282010%29). [dostęp: 20.11.2020].
- Sauer, T. (2007). Coercive Diplomacy by the EU: The Iranian Nuclear Weapons Crisis. *Third World Quarterly*, 28(3), ss. 613-633.
- Schettino, I. (2009). *Is Coercive Diplomacy a Viable Means to Achieve Political Ob-*

*jectives?*. Pobrane z: [https://www.e-ir.info/2009/06/29/is-coercive-diplomacy-a-viable-means-to-achieve-political-objectives/#\\_ftnref11](https://www.e-ir.info/2009/06/29/is-coercive-diplomacy-a-viable-means-to-achieve-political-objectives/#_ftnref11). [dostęp: 19.11.2020].

Sutor, J. (2003). *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa.

Timeline: Sanctions on Iran. A look at the major sanctions levied on Iran since 1979, many of which aim to derail its nuclear development. *Al Jazeera*. Pobrane z: <https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/10/20121016132757857588.html>. [dostęp: 19.11.2020].

*Unijne sankcje wobec Iranu*. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/iran/#>. [dostęp: 18.11.2020].