



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 36 (1609), 27 lutego 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Ograniczenia polityki sankcji wobec Korei Północnej

Oskar Pietrewicz

W ostatnich dwóch latach Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła pięć rezolucji rozszerzających zakres sankcji nałożonych na KRLD, żeby skłonić ją do denuklearyzacji, lecz bezskutecznie. Powodem jest determinacja władz KRLD w rozwijaniu programów nuklearnego i raketowego oraz umiejętność obchodzenia sankcji. Inne państwa z kolei nie w pełni wywiązują się z postanowień rezolucji. Dotychczasowa polityka wykorzystująca sankcje powinna zostać uzupełniona o wielostronne zaangażowanie dyplomatyczne, służące wypracowaniu celów mniej ambitnych niż denuklearyzacja.

Od ponad dekady sankcje są podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez RB ONZ w reakcji na rozwój programów nuklearnego i raketowego KRLD. Głównym celem jest skłonienie Korei Płn. do powrotu do przerwanych w 2008 r. rozmów sześciopartnych (państwa koreańskie, Chiny, Japonia, Rosja, USA) na temat denuklearyzacji. Niemożność osiągnięcia tego celu sprawia, że restrykcje są obecnie nastawione przede wszystkim na spowolnienie programów zbrojeniowych KRLD. Głównym orędownikiem sankcji są USA, a administracja Donalda Trumpa uczyniła z nich filar swojej polityki wobec Korei Płn. Mimo coraz większych restrykcji KRLD odnotowuje znaczne postępy w budowie arsenału odstraszania. Świadczy to o ograniczeniach dotychczasowego podejścia do tego kraju.

Charakterystyka sankcji wobec KRLD. Podstawą reżimu sankcyjnego są rezolucje RB ONZ. Od 2006 r. przyjęto ich dziewięć, a zakres wyznaczanych w ich ramach sankcji rozszerzał się. Do 2016 r. celem było ograniczenie działalności KRLD związanej bezpośrednio z programami zbrojeniowymi i proliferacją. Dlatego wprowadzono m.in. embargo na handel uzbrojeniem, zakaz sprzedaży materiałów i technologii potrzebnych do programów zbrojeniowych oraz inspekcje ładunków przewożonych z i do KRLD, mogących zawierać produkty zabronione na mocy rezolucji. Rozwój potencjału nuklearno-raketowego KRLD dowiódł, że zakazy te były niewystarczające. Dlatego sankcjami obłożono następnie możliwie jak najwięcej sektorów gospodarki generujących dochody i ograniczono Korei Płn. dostęp do międzynarodowych systemów finansowych. Począwszy od rezolucji 2270 z 2 marca 2016 r. RB ONZ – z inicjatywy USA – wprowadziła sankcje sektorowe, które obejmują obecnie ponad 90% eksportu Korei Płn. Państwa zostały zobowiązane do zamknięcia zagranicznych oddziałów banków KRLD, zaprzestania przyjmowania północnokoreańskich robotników, inwestowania i zawiązywania joint venture z przedsiębiorstwami i bankami KRLD. Nałożono na Koreę Płn. również zakaz importu gazu ziemnego oraz limity na import ropy naftowej i rafinowanych produktów petrochemicznych.

Uzupełnieniem regulacji ONZ są zakazy i obostrzenia wdrażane od 2006 r. przez UE. Prowadzi ona dodatkowe listy sankcyjne obejmujące osoby i podmioty podejrzewane o związki z niedozwolonymi programami KRLD oraz obchodzenie zakazów. Ponadto USA, Korea Płd. i Japonia wdrażają jednostronne sankcje wobec Korei Płn. USA stosują również restrykcje gospodarcze wobec państw współpracujących z KRLD, ich obywateli i przedsiębiorstw (tzw. sankcje wtórne).

Przyczyny nieskuteczności polityki sankcji. Podstawową przyczyną nieskuteczności sankcji jest niedostateczny stopień ich egzekwowania przez państwa, które są zobowiązane dostosować prawo

wewnętrzne do wymogów rezolucji RB ONZ. Według ostatniego (wrzesień 2017 r.) raportu Panelu Ekspertów ONZ, monitorującego sankcje wobec KRLD, zaledwie 78 państw (na 192) złożyło raporty do komitetu ds. sankcji RB ONZ z wdrożenia najbardziej aktualnej wówczas rezolucji. Stopień implementacji obostrzeń zależy od woli politycznej i sposobu postrzegania przez dane państwo problemu północnokoreańskiego. Kraje w różny sposób rozumieją celowość polityki sankcji, skalę zagrożenia ze strony Korei Płn. i specyfikę jej działalności. Problemem są również braki w wyszkoleniu służb celnych oraz niedostateczna wymiana informacji między bankami i służbami wywiadowczymi. Wdrażanie restrykcji utrudnia różnica interesów między stałymi członkami RB ONZ: USA, Chinami i Rosją. O ile USA opowiadają się za dotkliwymi sankcjami, ChRL i Rosja podchodzą do nich sceptycznie i są niechętne wywieraniu presji gospodarczej na KRLD w obawie przed upadkiem reżimu.

Problemem jest też umiejętność wykorzystywania przez KRLD nieszczelności reżimu sankcyjnego. Stosuje ona coraz bardziej innowacyjne sposoby obchodzenia i unikania sankcji, często naruszając normy prawne i zwyczaje międzynarodowe. Działający za granicą obywatele tego kraju posługują się często zmienioną tożsamością, korzystając z paszportów innych państw np. przy zakładaniu działalności gospodarczej i kont bankowych. Na potrzeby reżimu działalność prowadzą też obcokrajowcy, co dodatkowo utrudnia wykrycie powiązań z Koreą Płn. Powszechną praktyką jest rejestrowanie pod obcymi banderami statków, na których przewożone są zakazane towary. Dzięki fałszowaniu dokumentacji surowce z KRLD, np. węgiel, są sprzedawane jako pochodzące z innych państw (zwłaszcza ChRL i Rosji) i w ten sposób trafiają m.in. do Malezji, Wietnamu i Korei Płd. Działalność objęta sankcjami realizowana jest również przez misje dyplomatyczne KRLD. Ambasada w Berlinie przykładowo ułatwiała transfer materiałów na potrzeby programu nuklearnego. Koreańczycy z Północy wykorzystują również kontakty z biznesem i władzami lokalnymi w północno-wschodnich Chinach, gdzie mieszkają ponad 2 mln etnicznych Koreańczyków. Częstym sposobem obchodzenia zakazów jest wręczanie łapówek służbom celnym oraz przewożenie znacznej ilości gotówki w bagażach podręcznych. Obywatele KRLD korzystają również z ułatwień wizowych (np. visa-free, visa-on-arrival i e-visa) oferowanych im obecnie przez 39 państw i terytoriów zależnych.

Powyższe kwestie przekładają się na niepełne wdrażanie wszystkich kategorii sankcji. Według raportów Panelu Ekspertów ONZ powszechnie nieprzestrzegane są zakazy sprzedaży dóbr luksusowych i embargo na handel uzbrojeniem. Najnowsze doniesienia mówią o sprzedaży przez KRLD broni chemicznej do Syrii oraz broni konwencjonalnej i rakietowej do Mjanmy. Atrakcyjnym rynkiem zbytu dla uzbrojenia i szkoleń wojskowych KRLD pozostają państwa afrykańskie. Regularnie odnotowuje się naruszenia zakazów importu surowców z Korei Płn. i eksportu tam ropy naftowej. Dotyczy to m.in. Chin, mimo ogłoszenia przez nie w lutym 2017 r. całkowitego zakazu importu surowców z KRLD. Z kolei do rosyjskich portów w Chołmsku i Nachodce zawijają statki z północnokoreańskim węglem, który jest przetładowywany i sprzedawany m.in. do Korei Płd. i Japonii. Rosja oskarżana jest również o sprzedawanie KRLD ropy naftowej, która jest przetładowywana na statkach na wodach międzynarodowych.

Problematyczne jest wdrażanie sankcji na poziomie lokalnym w handlu przygranicznym między ChRL a KRLD. Mimo coraz większej skuteczności instytucji kontrolnych, niemożliwe jest wprowadzanie mechanizmów gwarantujących pełne egzekwowanie zakazów, szczególnie wobec rosnącego przemytu i zaangażowania sektora prywatnego, kierującego się maksymalizacją zysku. Podmioty te m.in. świadczą usługi transportowe lub pośredniczą – często nieświadomie – w nielegalnych operacjach handlowo-finansowych KRLD.

Wnioski. Choć sankcje utrudniają funkcjonowanie KRLD i negatywnie wpływają na jej gospodarkę, nie zmieniają jej celów politycznych. Korea Płn. nadal traktuje potencjał nuklearno-rakietowy jako swoją najpewniejszą gwarancję bezpieczeństwa. Polityka sankcji jest więc nieskuteczna, gdyż nie przybliżyła realizacji założonego celu – nakłonienia KRLD do ustępstw i rozmów na temat denuklearyzacji. Nie ma również podstaw, aby twierdzić, że trudności wdrażania i egzekwowania sankcji zostaną przewyżczone.

Z uwagi na ograniczenia polityka sankcji powinna być traktowana nie jako jedyna metoda, lecz element szerszej strategii. Od zakończenia rozmów sześciu krajów w 2008 r. brakuje wielostronnego mechanizmu dyplomatycznego, który w gronie najważniejszych państw zaangażowanych na Półwyspie Koreańskim pozwoliłby wypracować kompromisowe podejście do KRLD. Problemem jest też trwanie przy denuklearyzacji, która stała się celem nieosiągalnym w obliczu postępującego rozwoju potencjału nuklearno-rakietowego KRLD. Nieskuteczne jest też prowadzenie wobec KRLD polityki zakładającej alternatywę: sankcje lub ustępstwa.

Polska jako niestały członek RB ONZ ma możliwość opowiedzenia się za uzupełnieniem polityki sankcji o element wielostronnego dialogu z KRLD. Może np. przekonać inne zaangażowane strony, by nie koncentrowano się wyłącznie na zacieśnianiu reżimu sankcyjnego. Polska mogłaby zainicjować dyskusję na temat możliwych do osiągnięcia celów bezpieczeństwa na Półwyspie. Można np. rozważyć etapowe podejście do problemu nuklearnego, kładąc nacisk najpierw na zamrożenie, następnie ograniczenie i finalnie demontaż programu nuklearnego KRLD.