



Mglista przyszłość sankcji przeciw Korei Północnej

Oskar Pietrewicz

W wyniku weta Rosji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ z końcem kwietnia br. zakończył działalność panel ekspertów monitorujący wdrażanie sankcji nałożonych na Koreę Płn. Jest to kolejny przejaw osłabiania reżimu sankcji ONZ wobec KRLD i poważny cios dla międzynarodowych wysiłków na rzecz ograniczenia rozwoju północnokoreańskiego arsenału nuklearno-rakietowego. USA oraz ich sojusznicy i partnerzy stoją przed zadaniem wypracowania nowych mechanizmów monitorowania sankcji, najprawdopodobniej poza systemem ONZ.

W latach 2006–2017 Rada Bezpieczeństwa (RB) ONZ przyjęła jednomyślnie [dziewięć rezolucji nakładających ograniczenia na KRLD](#) w reakcji na rozwijany przez nią arsenał nuklearno-rakietowy. Głównym celem sankcji było nakłonienie Korei Płn. do negocjacji na temat denuklearyzacji. Od 2019 r., po [niepowodzeniu rozmów Donalda Trumpa z Kim Dzong Unem](#), narastał spór między stałymi członkami RB ONZ w sprawie sankcji przeciw KRLD. Rosja i Chiny sugerowały ich złagodzenie, a USA, Wielka Brytania i Francja – zaostrzenie. W 2022 r. po raz pierwszy w historii ChRL i Rosja zawetowały amerykański projekt rezolucji proponujący kolejne restrykcje wobec Korei Płn. Napięcia między mocarstwami negatywnie wpływały na mechanizm monitorowania sankcji, ostatecznie prowadząc do jego likwidacji. 28 marca br. Rosja zawetowała w RB ONZ przedłużenie mandatu panelu eksperckiego ds. wdrażania sankcji przeciw Korei Płn. (Chiny wstrzymały się).

Rola panelu ekspertów. Panel powstał w 2009 r. na mocy rezolucji RB ONZ nr 1874 jako mechanizm wspierający Komitet ONZ ds. wdrażania sankcji wobec KRLD (powołany rezolucją nr 1718 z 2006 r.). W skład panelu wchodziło ośmiu niezależnych ekspertów, mianowanych przez sekretarza generalnego w porozumieniu z Komitetem na kadencje trwające od roku do pięciu lat. Za każdym razem panel składał się z ekspertów pochodzących z państw-stałych członków RB ONZ oraz Korei Płd. i Japonii. Specjalizowali się oni m.in. w zagadnieniach broni masowego rażenia, konwencjonalnej i rakietowej, kontroli zbrojeń i nieprolifracji, finansów, transportu lotniczego i morskiego.

Ich zadaniem było zbieranie informacji i analizowanie przypadków nieprzestrzegania sankcji nałożonych na Koreę Płn.

Efektom prac panelu były publikowane dwa razy do roku raporty na temat stanu wdrażania restrykcji, sposobów obchodzenia sankcji przez KRLD oraz rozwoju północnokoreańskich programów nuklearnego i rakietowego. Opracowania zawierały też rekomendacje dla RB ONZ, Komitetu i państw członkowskich ONZ, dotyczące uszczelnienia reżimu sankcyjnego. Do 2017 r. zalecenia panelu pomagały formułować kolejne pakiety sankcyjne wobec KRLD. Przez lata państwowe i prywatne instytucje wykorzystywały raporty panelu do dostosowania regulacji do wymogów rezolucji. Szczególnie sektor prywatny (banki, firmy ubezpieczeniowe) opierał się na informacjach o przedsiębiorstwach i osobach zaangażowanych w omijanie sankcji, aby np. zamrazać ich aktywa. Wskazywane w raportach braki w przestrzeganiu sankcji były też formą politycznej presji na państwa naruszające rezolucję.

Członkowie ONZ byli zobowiązani dostarczać Komitetowi i panelowi wszelkich informacji na temat wdrażania sankcji, jednak zaledwie kilkadziesiąt państw regularnie składało sprawozdania. Po 2017 r. Komitet nie podjął żadnych działań, aby usprawnić wdrażanie sankcji. Wynikało to najpierw z [otwarcia USA na dialog z KRLD](#), a następnie coraz większych [napięć między USA a ChRL](#). Chińscy i rosyjscy członkowie panelu kwestionowali ponadto, szczególnie po 2019 r., materiały przedstawiane przez pozostałych ekspertów, wskazujące na nieprzestrzeganie rezolucji przez

BIULETYN PISM

ChRL i Rosję. Państwa te ograniczały również finansowanie panelu i nakładały na ekspertów ograniczenia administracyjne utrudniające prowadzenie śledztw na ich terytorium.

Znaczenie rosyjskiego weta. Zakończenie prac panelu ekspertów oznacza, że reżim sankcyjny wobec KRLD został pozbawiony mechanizmu monitorowania. Choć sankcje pozostają wiążące, a państwa nadal są zobowiązane przysyłać do Komitetu sprawozdania, w praktyce niemożliwe będzie bezstronne i niezależne zweryfikowanie stopnia egzekwowania restrykcji. Chiny, Rosja i inne państwa nieprzestrzegające rezolucji dotyczących KRLD (łącznie na przestrzeni lat było ich kilkadziesiąt) będą podważać wiarygodność przesyłanych do Komitetu materiałów wskazujących na braki we wdrażaniu sankcji.

W efekcie państwa omijające sankcje przeciw KRLD będą mogły zlekceważyć nałożone przez ONZ restrykcje. Dotyczyć to będzie zwłaszcza Rosji i Chin, a także państw bliskowschodnich i afrykańskich, które kupują uzbrojenie od KRLD. Mniejszy zakres wdrażania sankcji przeciw Korei Płn. zwiększy poczucie jej bezkarności i ułatwi zintensyfikowanie prac nad programami jądrowym i raketowym. Państwa i podmioty pozarządowe, które dotychczas korzystały z raportów panelu, będą pozbawione dostępu do kompleksowych opracowań na temat stanu przestrzegania sankcji. Utrudni to modyfikowanie sposobów ich wdrażania adekwatnie do północnokoreańskich technik obchodzenia restrykcji.

Koniec panelu eksperckiego jest poważnym ciosem dla reżimu sankcji ONZ wobec KRLD. Rosyjskie weto unaocznia brak porozumienia między stałymi członkami RB ONZ w sprawie Korei Płn. Odzwierciedla też niezdolność Rady do reagowania na zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, takie jak rozprzestrzenianie broni masowego rażenia. Nieprzedłużenie mandatu panelu sugeruje wręcz, że zapobieganie proliferacji przestało być wspólnym interesem stałych członków RB ONZ.

Weto Rosji świadczy o jej determinacji [we wspieraniu Korei Płn.](#) w zamian za dostarczane przez nią amunicję i uzbrojenie na potrzeby rosyjskich działań wojennych na Ukrainie. Samo w sobie stanowi to poważne naruszenie rezolucji RB ONZ, więc Rosji choćby z tego powodu zależało na zakończeniu prac panelu. Rosja podważa ponadto reżim sankcyjny, przyjmując północnokoreańskich robotników i eksportując do KRLD ropę naftową ponad ustalone w rezolucjach limity. Może też być skłonna dostarczać Korei Płn. technologie wojskowe. Wykorzystując prawo weta w RB, Rosja osłabia system sankcji ONZ, który przez lata był istotnym narzędziem w polityce USA i ich sojuszników wobec Korei Płn.

Możliwe działania. W obliczu ograniczeń oenzetowskiego reżimu sankcyjnego USA, ich sojusznicy i partnerzy zintensyfikują nakładanie na Koreę Płn. sankcji

autonomicznych (jednostronnych, wielostronnych w ramach koalicji chętnych i [uniijnych](#)), a także wtórnych – na państwa współpracujące z KRLD. Będą też zacieśniać współpracę w zakresie wymiany informacji wywiadowczych i zapobiegania proliferacji. Ścisłej koordynacji działań wymaga zwalczanie zagrożeń w cyberprzestrzeni i zwiększanie odporności na nie. Aktywność hakerów działających na zlecenie władz KRLD jest najskuteczniejszym sposobem obchodzenia sankcji przez to państwo – według ostatniego raportu panelu z marca br. w latach 2017–2023 ukradli oni m.in. kryptowaluty o wartości 3 mld dol. Wyzwaniem będzie też zwalczanie dezinformacji Chin i Rosji, które kwestionując sensowność sankcji wobec Korei Płn., będą nakłaniać inne państwa do ich nieprzestrzegania. Ważne będzie podkreślanie zagrożeń ze strony KRLD dla państw rozwijających się, które od lat padają ofiarami północnokoreańskich cyberataków.

Państwa popierające utrzymanie reżimu sankcyjnego przeciw Korei Płn. stoją przed zadaniem powołania nowego mechanizmu monitorowania sankcji. Choć pojawiły się propozycje stworzenia panelu w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, pomysł ten prawdopodobnie nie uzyskałby poparcia większości członków, m.in. wielu państw, które dotychczas nie raportowały wdrażania sankcji. Dlatego bardziej prawdopodobne wydaje się zawiązanie przez koalicję chętnych państw inicjatywy poza ONZ, np. na wzór powołanej w 2003 r. Proliferation Security Initiative, która zajmuje się zapobieganiem proliferacji broni masowego rażenia.

Choć stworzenie mechanizmu poza ONZ mogłoby być przydatne, wiązałoby się jednak z wieloma komplikacjami. Byłby on narażony na oskarżenia o stronniczość i nie posiadałby mandatu ONZ – nie miałby więc uprawnień np. w zakresie uzyskiwania informacji od państw członkowskich. Problematyczne i kosztowne byłoby też powołanie zespołu rzetelnych ekspertów, który dysponowałby odpowiednim budżetem, wsparciem administracyjnym, technicznym i prawnym. Istnienie panelu w nowej formie nie rozwiązałoby też podstawowego problemu, jakim jest uzależnienie wiarygodnego wywierania presji na KRLD od współpracy Rosji i Chin we wdrażaniu sankcji.

Polska konsekwentnie przestrzega postanowień rezolucji RB ONZ w sprawie KRLD, egzekwuje też sankcje unijne. W latach 2018–2019 wiceprzewodniczyła Komitetowi ONZ ds. wdrażania sankcji przeciw KRLD. Poza wymianą doświadczeń w zakresie implementacji restrykcji Polska może rozwijać współpracę z zainteresowanymi państwami w obszarze zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni, m.in. w formie ćwiczeń NATO [z udziałem Japonii i Korei Płd.](#) Warta rozważenia jest też intensyfikacja współpracy europejskich i azjatyckich instytucji analitycznych w zakresie monitorowania kontaktów Korei Płn. z Rosją.