



Gazdik Gyula

## Az Iránnal szembeni amerikai szankciópolitika múltja és jelene (I.)

*A tanulmány készítésének idején az ENSZ Biztonsági Tanácsának tagjai között már elkezdődött a nem hivatalos konzultáció arról a határozattervezetről, melynek célja, hogy keményebb szankciókkal próbálják Iránt rákényszeríteni arra, hogy nukleáris programja szigorúan békés célokat szolgáljon. Az elemzés első része a felvezető részt követően az 1979-ben kirobbant túszválságtól a 2001 januárjában hivatalba lépő Bush-adminisztráció időszakáig tekinti át az amerikai politika lépéseit. Jelen írás nagy hangsúlyt helyez az egyes szankciós rendelkezések ismertetésére, s több ponton részletesebben is kitékint a kapcsolódó regionális fejleményekre.*

Ha a szankciópolitika kiváltó okait némi képp leegyszerűsítve próbáljuk megfogalmazni, akkor azt mondhatjuk, hogy alkalmazására abban az esetben kerül sor, ha a nemzetközi jogból eredő normákat, kötelezettségeket valamely állam vagy államok áthágják, s az ebből eredő ellentétek feloldására a konfliktusmegoldás békés keretek közt megszokott módozatai nem vezetnek eredményre. A szankciók alkalmazása az államközi kapcsolatokban már az ókorban sem volt ismeretlen, a nemzetközi közösség kollektív akarataként való érvényesítésére a 20. század első felében a Népszövetség, majd a második világháború után az Egyesült Nemzetek Szervezete tett kísérletet.

Az elmúlt század egyik legnevesebb magyar politikai gondolkodója, Bibó István *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban* című, napjainkban is gyakorta idézett korai írásában a szankció típusok felsorolásánál a jóvátételi kötelezettséget tekintette a jogsértést követő elsődleges szankciónak. A következő csoportba a békés körülmények közt érvényesített represszáliákat, va-

lamint a szankcióháborút, azaz a „megengedett önszegély eseteit” sorolta. Az előbbi vonatkozásában megkülönböztette a retorziót, a szűkebb értelemben vett és a speciális represszáliákat. Bibó retorziónak egy „formálisan jogszerű, de méltánytalan cselekedetnek” egy hasonló jellegű lépéssel való ellensúlyozását nevezte. Ez jelenthette, hogy a sértett hasonló intézkedéssel, de azt is, hogy a jogszerűség keretein belül maradva, de keményebb válasszal él.

Mindezt példákkal illusztrálva egy másik szerző, S. K. Verma *An introduction of public international law* című könyvében többek közt megemlíti a diplomaták kiutasítását, a diplomáciai, pénzügyi kedvezmények megvonását, az érintett ország állampolgárait érintő diszkriminatív intézkedéseket, a gazdasági és diplomáciai kapcsolatok átmeneti vagy bizonytalan időre történő megszakítását. A szűkebb értelemben vett represszália a jogsértésnek egy újszintén jogsértéssel való viszonzása. Gerhard von Glahn a vonatkozó feldolgozások által gyakorta idézett *Law among the nations* című könyvében a modern korban

alkalmazott jogsértő represzálíák közé sorolja a megtorló katonai akciókat, a preventív jellegű katonai csapást, a szerződéses kötelezettségek áthágását, a sértő fél vagyontárgyainak, nyílt tengeren közlekedő hajóinak lefoglalását, állampolgárainak túszul ejtését stb. Glahn arra is felhívja a figyelmet, hogy a békeidőben végrehajtott jogsértő represzálíák akkor tekinthető „legálisnak”, ha a sértő fél részéről valóban illegális cselekmény történt, s a válasz arányban áll a sérelemmel.

A represzálíák közt sajátos helyet foglal el az embargó, a bojkott és a blokádnak a 20. század folyamán megjelenő új formái – persze korántsem általánosan, de – már kiterjedtek a konfliktusban szemben álló államok körében érvényesített fegyver- és hadianyag-szállítási tilalomra. Továbbá az agressziót elkövető, a biztonságot potenciálisan veszélyeztető vagy diszkriminatív politikájával a nemzetközi normákat áthágó államokkal szemben a Népszövetség/ENSZ kollektív döntésének eredményeként született korlátozásokra. Az embargós intézkedések kiterjedésüktől, milyenségüktől függően lehetnek a retorziók részei, azaz a sértő félnek nehézségeket okoznak, de a gazdaság működését alapvetően nem veszélyeztetik. De lehetnek olyan kiterjedtek, hogy a gazdaságot nagyban visszavetik, s hosszú időn át tartó alkalmazás esetén az egyre többet nélkülöző polgári lakosságban a kollektív büntetés érzetét keltik. Ennélfogva a jogszerű és a jogsértő szankciók közti választással sokak számára alig érzékelhetővé válik.

A represzálíák csoportosításának nehézségei a bojkott és a blokádnak esetében is jól tetten érhetőek. Különösen ez utóbbinál számos példát lehet felsorolni a retorzió kategóriájába sorolható, illetve a nemzetközi humanitárius jogot áthágó, jogsértő intézkedésekre. A háborúról szólva Bibó a

munkájában megjegyzi, hogy az csak jogérvényesítőként szerepelhet a szankciók között, de gyorsan hozzáteszi, hogy a valóságban „a háború a legritkábban csak jogérvényesítés”. Az ENSZ 1945 júniusában elfogadott alapokmányának 42. cikkelye a békét veszélyeztető cselekmények elhárítása végett, a szankciók hatástalansága esetén, a Biztonsági Tanács hozzájárulásával lehetőséget ad a jogérvényesítő katonai megoldásra. Ilyen határozat elfogadására azonban mindössze két alkalommal – 1950 júliusában a koreai háború idején és Kuvait iraki lerohanása után 1990 novemberében – került sor.

A hidegháborús korszakban a nemzetközi normákat áthágó országokkal szemben az alapokmány 41. cikkelye által körvonalazott büntetőszankciók kötelező erejű alkalmazását csak Rhodesia és Dél-Afrika esetében sikerült keresztülvinni. A többi esetben az ehhez szükséges egyhangú BT-jóváhagyást elsősorban a két szuperhatalom, a Szovjetunió és az Egyesült Államok érdekelletéi miatt nem sikerült biztosítani.

A poszthidegháborús időszakban a világszervezet által kezdeményezett szankciók közül a „legeredményesebbek” az iraki és líbiai rezsimekkel szembeni korlátozások voltak. A Bagdaddal szemben 1990 augusztusától gyakorlatilag a 2003-as háborúig érvényben lévő szankciók, s a hosszú éveken át folyamatos ENSZ-ellenőrzés nagy szerepet játszottak a rendszer hatalmi bázisának gyengítésében. A büntető intézkedések ugyanakkor rendkívül súlyosan érintették a polgári lakosságot. Az amerikai és francia utasszállító gép felrobbantása, a terrorizmus aktív támogatása miatt Líbia ellen a kilencvenes évek elején elfogadott szankciók végül Tripoli politikájában éles fordulathoz vezettek: a kormányzat teljesítette az ENSZ elvárásait, sőt

2003 decemberében bejelentette, hogy lemond a tömegpusztító fegyverek előállításáról.

A bipoláris korszakban a világszervezet fórumain tapasztalható ellentétek az Egyesült Államokat még inkább arra ösztönözték, hogy külpolitikai céljai elérése érdekében éljen az egyoldalú gazdasági szankciókkal. Ebben persze semmi újdonság nem volt, mivel a washingtoni politika eszköztárából ez a fegyver a korábbi időszakban sem hiányzott. Az amerikai elemzőintézetek vitafórumain még a kilencvenes években is előszeretettel hivatkoztak Woodrow Wilsonra, aki 1919-ben egy ellenséges országgal szemben alkalmazott szankciókat „gazdaságos, békés, csendesén ható halálos gyógyszernek” nevezte, mely nem igényli erő alkalmazását, s a bojkottáló részéről nem követel életeket. A szakértők, amikor a volt elnök véleményét felidézték, azt is hangsúlyozták, hogy Wilson várakozásaival szemben a szankciók alkalmazása sok esetben nem váltotta be a hozzá fűzött politikai reményeket, s az amerikai gazdaságnak jelentős bevételkiesést okozott. A kudarcok ellenére a szankciópolitika gyakorta alkalmazott eszköze volt az amerikai külpolitikának: az 1914–1990 közötti periódusban több mint százszor került sor szankciós intézkedések bevezetésére, ennek körülbelül hetven százaléka washingtoni kezdeményezésre történt. Ez utóbbi egyharmada egyoldalú szankció volt, a többi más partnerekkel karöltve lett foganatosítva. Ezzel szemben a nemzetközi szervezetek kollektív szankciói az összes korlátozó lépés mindössze 12 százalékát tették ki.

Az amerikai kereskedelmi korlátozások a hidegháború évtizedeiben a szovjet tömb államai, Kína, Észak-Korea mellett, a Moszkvával szorosabban együttműködő vagy Washingtonnal más okból ellentétbe

került fejlődő államokat érintették. Az elmúlt két évtized során az amerikai szankciópolitika fő célpontjai az úgynevezett la-tor államok voltak, köztük Irán, a Közel-Kelet egyik vezető hatalma, mellyel szemben a korlátozások már a bipoláris kor utolsó szakaszában megkezdődtek.

## Az Irán-ellenes amerikai szankciópolitika kezdetei

A Khomeini ajatollah vezette iszlám forradalom 1979. februári győzelméig Irán volt az Egyesült Államok egyik legfontosabb közel-keleti stratégiai partnere. Az Amerika-barát sah korszakától való éles elhatárolódás jegyében született, egy új államstruktúra kiépítésébe fogó új rendszer hamar összeütközésbe került Washingtonnal. Az Iránnal szembeni amerikai szankciós politika első kiváltó oka a túszválsággal állt összefüggésben. A gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, a teheráni fordulat előtt az országot elhagyó uralkodó amerikai gyógykezelésének engedélyezése után nem sokkal – melyet a vallási vezető úgy értékelt, hogy Washington nem akar az új rendszerrel hosszabb távon együttműködni –, november 4-én az Egyesült Államok nagykövetsége előtt tüntető tömeg elfoglalta a képviselőtet, s a bent tartózkodó 66 amerikai állampolgárból 52 beosztottat 444 napon át tartottak fogva. A támadás – az indokok realitásától függetlenül – a nemzetközi jog súlyos megsértése volt, az akció végrehajtói, akik nyilvánvalóan Khomeini környezetének jóváhagyásával cselekedtek, a túszok elengedésének fel-tételéül a sah kiadatását kérték.

A kiszabadítás érdekében tett kezdeti diplomáciai erőfeszítések sikertelensége után az amerikai adminisztráció büntető intézkedéseket határozott el. Alig egy héttel

a misszió épületének elfoglalása után, a november 12-én közzétett 4702-es sz. elnöki proklamáció a fokozott nemzetbiztonsági kockázat miatt megtiltotta az iráni nyersolaj behozatalát. A két nappal később aláírt 12176. sz. végrehajtási utasításban, abból kiindulva, hogy az iráni helyzet fokozott kockázatot jelent az Egyesült Államok nemzetbiztonságára, gazdaságára és külpolitikájára nézve, a veszély elhárítására Carter nemzeti szükséghelyzetet hirdetett. Egyúttal elrendelte az iráni kormányzat és a központi bank tulajdonának, érdekeltsegeinek, beleértve az amerikai bankokban és külföldi fiókjaikban elhelyezett betétek, értékpapírok zárolását. Mindezek értékét 6,5 milliárd dollárra becsülték, ebből az Egyesült Államokban lévő iráni pénzügyi javak nagyságát 2,7 milliárd dollár körülnek gondolták. A jelenlegi hivatalos adatok, melyek a betétek, aranyrudak, értékpapírok mellett az ingatlanok értékét is beszámítják, összességében 12 milliárdos összeget mutatnak, melyből 5,6 milliárd dollár a külföldön lévő amerikai bankokban lett elhelyezve. Az intézkedés motiválója annak megakadályozása, hogy Teherán a pénzügyi eszközeit kivonja az amerikai pénzügyintézetekből. Ugyanakkor a zárolt javak fedezetül szolgáltak az érintett amerikai üzletemberek kártalanítására, a túsok családtagjainak támogatására.

A helyzet az 1979. decemberi afganisztáni szovjet bevonulással még összetettebbé vált. Az ENSZ Közgyűlés 6. rendkívüli sürgősségi ülésén 1980 januárjában elfogadott határozat a Szovjetunió nevének említése nélkül felszólított az Afganisztánban lévő „idegen csapatok” azonnali és feltétel nélküli visszavonására. Carter az „Unió helyzetéről” január 23-án elhangzó beszédében a követség elfoglalását a nemzetközi terrorizmus akciójának, a szovjet bevonulást pedig katonai agresszióknak

nevezte. A két cselekményt nemcsak az Egyesült Államok biztonságát, hanem a világbékét is veszélyeztető lépésnek tartotta. Óva intett attól, hogy a túsokat bántóadás érje, s hangsúlyozta, hogy nem hagyják magukat zsarolni. Az elnöki üzenet a Perzsa (Arab)-öböl és Délnyugat-Ázsia térségét is Amerika létérdekei szempontjából kiemelt, katonai eszközökkel is megvéendő övezetnek nevezte. A beszéd jórészt a szovjet agresszió geostratégiai következményeivel, s Washington válaszlépéseivel foglalkozott. Ezek között szerepelt az amerikai felségvizeken történő halászáti lehetőségek, légi folyósok használatának korlátozása, a lekötött mennyiség kivételével a búzaexport tilalma, a moszkvai olimpián való részvétel bojkottálása, a fejlett technológia eladásának korlátozása. A Szovjetunió mind súlyosabb gazdasági gondjait tekintve különösen az utóbbinak volt nagy a jelentősége. Az elnök felszólította az Egyesült Államok szövetségeseit Washington példájának követésére, hogy ne lehessen a tilalmakat a náluk eszközölt vásárlásokkal megkerülni.

A válság megoldására irányuló próbálkozások az elkövetkezendő hetekben sem jártak sikerrel, ezért Carter 1980. április 7-én bejelentette az Iránnal való diplomáciai kapcsolatok megszakítását. Még ugyan ezen a napon megjelent a 12205. sz. végrehajtási utasítás, mely az élelmiszerek, gyógyszerek, humanitárius szállítmányok kivételével minden Amerikából Iránba irányuló exportot leállított. Az április 17-én napvilágot látott 12211-es sz. végrehajtási utasítás pedig a hírközléshez, hírterjesztéshez szükséges anyagok kivételével Iránból minden importot megtiltott. Ugyancsak megtiltotta tranzakciók lebonyolítása céljából amerikai állampolgárok iráni utazását, kivételt képeztek a kettős állampolgárok és a sajtó munkatársai. Néhány nap-

pal korábban külföldi tudósítókkal beszélgetve az elnök kijelentette, ha az Egyesült Államok szövetségeseinek hozzájárulása a diplomáciai, gazdasági nyomás erősítéséhez olyan mértékű lesz, hogy az a túsok szabadon bocsátásához vezethet, akkor a keményebb eszközök alternatívája lekerülhet a napirendről. A békés megoldást preferálják, de fenntartják a jogot bármely akcióhoz, mely a túsok kiszabadulását eredményezheti. Az iráni importtilalom bejelentésének napján tartott sajtóbeszélgetésen a katonai opció lehetséges idejét firtató kérdésre kijelentette, hogy nem kíván a további, köztük a katonai lépések időhatáráról spekulációkba bocsátkozni, de nyomatékosította, hogy főbb szövetségeik tisztában vannak azzal az időtényezővel, melyben Washington mozoghat.

Az április 25-én végrehajtott túsmentési akció kudarca, melynek során nyolc amerikai katona meghalt, s többen megsebesültek, Carter kártyáit összekeverte, újjáélesztési esélyeit szertefoszlatta. A köztársaságpartí Ronald Reagan simán megnyerte a novemberi választásokat. A túsmentési fiaskó után Carter népszerűségi mutatói a Watergate-botrányba belebukott Nixonnál is alacsonyabb szintre süllyedtek. A sah 1980 júliusában bekövetkezett halála után a túsok fogva tartásának fő indoka megszűnt. A szabadon bocsátásukról folytatott tárgyalások azonban nehezen haladtak előre, részben azért, mert szeptemberben kirobbant az iraki–iráni háború. Az elnök november 12-én kiadott rendelete Iránnal szemben továbbra is fenntartotta a nemzeti szükségállapotot. Végül a túsok elengedéséről szóló, algériai közvetítéssel tető alá hozott megállapodás Carter számára az utolsó pillanatban, az elnöki őrsváltás előtt, 1981. január 19-én született meg. Ez többek között előírta, hogy az Egyesült Államok, „amennyire lehet”, pénzügyi téren

visszaállítja az 1979. november 14-e előtti állapotot. Washington ígéretet tett arra, hogy politikailag vagy katonailag közvetlenül vagy közvetve nem avatkozik be az iráni belső ügyekbe. Amerika arra is kötelezettséget vállalt, hogy a követség elfoglalása után életbe léptetett kereskedelmi szankciókat hatálytalanítja. Az egyezmény részleteiben szabályozta az iráni követelések átutalásának módját, ennek pontos teljesítéséhez kötötte a túsok elengedését.

Az algíri megállapodás lebontotta a Carter-adminisztráció által felépített szankciós rezsimit, mivel létrehozásának legfőbb célja, a túsok szabadon bocsátása megvalósult. Ahogy a fenti leírásból is kitűnt, az elnök a követség nemzetközi jogba ütköző elfoglalására jogszerű és jogsértő represszáliákkal válaszolt. A fenyegető megnyilatkozások ellenére az Irán elleni „szankciós háború” megindításának az adott regionális és nemzetközi feltételrendszerben nem volt meg a realitása.

## A Reagan-korszak fontosabb változásai

A két elnöki ciklusra kiterjedő Reagan-korszakban a kapcsolatok normalizálása terén számottevő előrelépés nem történt, a fokozatosan belépő korlátozások a nyolcvanas évek végére jelentős válaszfallá váltak. Washington az iráni iszlám forradalom – vagy ahogy egyes amerikai szerzők előszeretettel nevezték: a Teherán által vezetett „Zöld Internacionálé” – ténykedését veszélyesnek ítélte a térségbeli hatalmi status quóra nézve. Az amerikai vezetés ez irányú aggodalmait az Egyesült Államok legtöbb térségbeli szövetségese osztotta. Az iraki–iráni háború kirobbanását ezekben a fővárosokban alig palástolt örömmel fogadták. Sokan úgy vélték, hogy a forradalmi átalaku-

lással együtt járó belső káosz közepette a Khomeini-rendszer nem lesz abban a helyzetben, hogy az arab világ egyik legjobban felszerelt haderejének ellenálljon. Ráadásul az elemzők azt is valószínűsítették, hogy az arab vezetők közt nem túl nagy népszerűségnek örvendő iraki vezető, Szaddám Huszein – a várható sikere ellenére – meggyengül a háborúban. Az Egyesült Államok legszorosabb térségbeli stratégiai partnérének, Izraelnek a döntéshozói a nyilvánosság előtt ugyanúgy, a háttérben azonban másként vélekedtek a konfliktusról. Az egyik oldalon számukra pozitív volt, hogy két jelentős térségbeli ellenfelük háborúban áll egymással. Ez egyrészt lehetővé tette, hogy a Sínai-félszigetnek az 1979-es egyiptomi–izraeli békeszerződésben rögzített kiűritése után, 1982 nyarán benyomuljanak Libanonba, s megkíséreljék a Palesztin Felszabadítási Szervezet katonai bázisának szétzúzását. Másrészt a két középkelet-i hatalom konfliktusa módot adott arra, hogy a számukra potenciálisan veszélyesebb Szaddám-rendszer meggyengítését elősegítsék.

A sah idején fontos térségbeli partnernek számító Irán politikai lépéseit, hivatalos megnyilatkozásait tekintve az iszlám forradalom után Izrael engesztelhetetlen ellenfélle vált, de a túsziátság hónapjaiban, s különösen az Irakkal való háború kirobbanása után kiderült, hogy nem zárkózik el a „csendes együttműködéstől”. Izrael titokban már 1979-ben adott el amerikai fegyvereket, katonai alkatrészeket Iránnak. Teherán titkos támogatása jelentős szerepet játszott abban, hogy az izraeli légierőnek 1981 júniusában sikerült lebombáznia a Bagdad mellett francia segítséggel épülő osziraki atomreaktort. Az atomfegyverrel rendelkező, bár ezt hivatalosan el nem ismerő Izrael számára természetesen stratégiailag pozitív volt az új iráni rendszernek

ama döntése, hogy a nukleáris energia előállítását célzó erőművi beruházásokat leállította. A hatalmi váltás idején a kiemelt beruházás a nyugatnémet Kraftwerk Union fővállalkozásában épülő busheri erőmű két blokkjának építése volt. Amikor az építkezést leállították, a Busher–1 90, és a Busher–2 építése 50 százalékos készültségnél tartott. A félbehagyott létesítményeket a háború során többször is iraki támadás érte.

Az Egyesült Államok az iraki–iráni háború kitörésekor a semlegességét deklarálta, ténylegesen azonban a korábban a szovjet tömbhöz közel álló Irakot támogatta, mellyel az 1967-es arab–izraeli háború óta a diplomáciai kapcsolatai hivatalosan szüneteltek. A háború első időszakában, 1982-ben, Washington levette Irakot a terrorizmust támogató országok listájáról, s két évvel később helyreállították a diplomáciai kapcsolatokat. Az előző lépésre akkor került sor, amikor az iraki offenzíva kimerült, s Irán elkezdte az elvesztett stratégiai pozíciók visszaszerzését. A washingtoni döntés fontos volt Irak számára, mivel a terrorizmust támogató államokkal szemben jelentős korlátozások voltak érvényben. Ezek közé tartozott az amerikai segélyek korlátozása, a fegyverexport tilalma, a kettős felhasználású termékek eladásának fokozott ellenőrzése, s számos pénzügyi és más retorzió. A tilalmak feloldása Bagdad számára annyit jelentett, hogy a háború elején deklarált amerikai semlegesség miatt nem mindig a megszokott csatornákon, de kaphatott hadianyagot és fegyvereket, titkosszolgálati információt, segélyeket és kedvezményes hiteleket. Az amerikai fegyverbeszerzésnek persze határokat szabott, hogy az iraki hadsereg jórészt szovjet arzenállal rendelkezett.

Iránnal szemben az adminisztráció hivatalba lépésének kezdetétől más politikai

vonat érvényesült. Ennek a jele volt az, hogy a nemzeti szükséghelyzet érvényességét Reagan elnök a két ciklus alatt folyamatosan megújította. A bejrúti amerikai nagykövetség ellen 1983. áprilisban, az amerikai és francia békefenntartók itteni szálláshelye ellen októberben elkövetett súlyos öngyilkos merényletek, illetve az amerikai állampolgárok libanoni elrablása mögött Washingtonban sokan Teherán kezét látták. Iránt azzal is vádolták, hogy más muszlim országokba is megpróbálja exportálni az iszlám forradalmat, s támogatja a szélsőséges vallási csoportokat. Irán 1984. január 19-én rákerült a terrorizmust támogató országok listájára. Az ezzel a besorolással járó büntető intézkedések közül „több már gyakorlatilag érvényben volt”.

Amerika deklarált semlegessége az iraki–iráni háborúban például már eleve gátat szabott az amerikai fegyverek, katonai alkatrészek közvetlen beszerzésének. Az amerikai rendszerre alapozott hadsereg számára az utánpótlás valamilyen szintű biztosítása kényszeressé vált. A fegyverbeszerzésről megpróbálták izraeli közvetítéssel az Egyesült Államokkal tárgyalni. Simon Peresz izraeli miniszterelnök 1985 júliusában jelezte Reagan elnöknek, hogy az irániak az amerikai túsok elengedéséért cserébe fegyvereket kérnének Washingtontól. Az elnök engedélyezte az amerikai törvényekbe ütköző kockázatos ügyletről való titkos tárgyalásokat. A nyolcvanas évek térségbeli krónikájába Irán–kontra ügy néven bevonult alkudozások lehetővé tették a Libanonban túszul ejtett amerikai állampolgárok egy részének a szabadon bocsátását, Teherán izraeli közvetítéssel amerikai fegyvereket vásárolhatott, s az ügyletért kapott pénzzel a Fehér Ház illegálisan támogatni tudta a nicaraguai sandinista rendszer ellen harcoló kontrákat. Az iráni megbízottakkal több mint egy évig tar-

tó konzultációk amerikai részről részben már a Khomeini utáni korszakra való felkészülés jegyében zajlottak. Az 1986 novemberében kipattant botrány azonban véget vetett a háttértárgyalásoknak, az ügy kivizsgálása során napvilágra került újabb és újabb leleplezések Reagan népszerűségi mutatóit alaposan visszavetették.

Az Iránnal kapcsolatos hivatalos amerikai politikában 1987 őszén újabb jelentős amerikai korlátozó lépésre került sor. A kormányzati intézkedést egyrészt az Irán–kontra botrány ellensúlyozásának szándéka motiválta. Másrészt azok a Kongresszusban elhangzó bírálatok, melyek a stratégiai készletek bővítése érdekében engedélyezett iráni olajvásárlás miatt érték az adminisztrációt. Az 1987. október 29-én bejelentett 12613. sz. elnöki végrehajtási utasítás a terrorizmusnak „az állampolitika szintjére emelése”, a Perzsa (Arab)-öbölben közlekedő kereskedelmi hajók elleni törvénytelen katonai akciók miatt elrendelte az iráni eredetű áruk és szolgáltatások amerikai importjának tilalmát. Kivételt képeztek az Iránban kiadott publikációk és a hírügynökségek számára fontos anyagok. A rendelkezés a lényegét tekintve a Carter időszakában született 12211. sz. végrehajtási utasítás felelevenítése volt. Az intézkedésnek komolyabb kihatásai a gazdaságra csak békés körülmények között lehettek. A mindennapokat sokkal súlyosabban érintette az ország legfőbb bevételi forrását jelentő kőolaj világpiaci árának tartós visszaesése. Ennek következtében a GDP az 1984–1985-ös és az 1988–1989-es periódusban két százalékkal csökkent évente.

A nyolc éven át tartó, 1988 augusztusában befejeződő háború mindkét ország számára hatalmas emberi és anyagi veszteségeket okozott. Irán a halottakat és a sebesülteket tekintve körülbelül egymillió

főt veszített, az anyagi károk értékét a szakértők több mint 500 milliárd dollárra becsülték. A rendszer, melynek összeomlását oly szívesen látták volna Washingtonban, a háború időszakában stabilizálódott.

## **Az Irán-elleni amerikai szankciós politika a posztbipoláris korszakban**

A háború befejezése után nem sokkal, 1989 júniusában elhunyt Khomeini ajatollah, az iszlám forradalom karizmatikus vezetője. Az Egyesült Államokban a vezetésben bekövetkező váltásokhoz nagy reményeket fűztek. Úgy vélték, növekedett annak az esélye, hogy belátható időn belül a köztársasági elnöki intézmény kerüljön a hatalom tengelyébe. Ez pedig maga után vonhatja az Amerikával több mint egy évtizede feszült viszony átértékelését. Az íróasztal mellett kidolgozott elképzeléseket azonban a valóság rövid idő alatt átírta.

A hatalmi harcban az iszlám forradalom elveit konzekvensen folytatni szándékozó radikálisokat az elit konzervatív és pragmatikus csoportjai háttérbe szorították. Az új vallási vezető a konzervatív tábor élén álló Ali Khamenei ajatollah lett, a köztársasági elnöki funkciót két terminuson át Ali Akbar Hasemi Rafszandzsani hodzsatoleszlam töltötte be. Washingtonban csaldódtan vették tudomásul, miszerint tévesek voltak azok a feltételezések, hogy az új iráni vezetőkkel az adminisztrációnak majd sikerül szót értenie. A háború után továbbra is katasztrofális áramhiány arra készítette az ország döntéshozóit, hogy a forradalom győzelmét követően felfüggesztett nukleáris programot újragondolják. Ennek kivitelezése azonban nehezen ment, mivel az együttműködésben szóba jöhető partnereket az Egyesült Államok igyekezett lebe-

szelni a Teheránnal való együttműködésről. Több ország számára jelentős visszatartó erő volt az 1992. október 23-án elfogadott iráni-iraki non-proliferációs törvény, amely kimondta, hogy az Egyesült Államok szeretné, ha más országok is egyezményben vállalnának kötelezettséget arra, hogy nem juttatnak Iránnak és Iraknak olyan technológiát, mely lehetővé tenné számukra a tömegpusztító fegyverek előállítását. A törvény nyomatékositotta, hogy a rendelkezés megszegése esetén az elnök szankciókat fog kivetni mindazon országokra, amelyek a törvényt áthágják. Washington kezdeményezésére 1992 decemberében a hét vezető ipari állam képviselői úgy döntöttek, hogy négy országnak, köztük Iránnak nem szállítanak atomfegyverek gyártásához is felhasználható alkatrészeket, berendezéseket. A törvény tiltó rendszabályainak azonban nehéz volt érvényt szerezni, ráadásul a megállapodás által nem érintett Oroszország és Kína igyekeztek kibúvókat találni.

A George H. W. Bush vezette republikánus adminisztrációt 1993 januárjában a demokraták váltották fel. Az új elnök, Bill J. Clinton beiktatása után nem sokkal nyilvánosságra került közel-keleti stratégia az arab-izraeli békefolyamat előmozdítása mellett nagy hangsúllyal szólt a „kettős feltartóztatás” elvéről, vagyis Irak és Irán egyidejű korlátozásának szükségességéről. Iránnal szemben a „kettős feltartóztatás” elve a korábbiakhoz képest egy jóval határozottabb amerikai politikát jelentett. Az iráni fegyverkezési programra hivatkozva a Kongresszus republikánus többsége, valamint az *American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)* részéről az Irán-ellenes szankciók kiterjesztése érdekében egyre nagyobb nyomás nehezedett az elnökre. Az érvek közé felsorakozott, hogy Teherán 1995 januárjában megállapodást





kötött Oroszországgal az 1979-ben félbeszakadt busheri atomerőmű befejezéséről. Clinton nem pusztán biztonságpolitikai, hanem a törvényhozásban kialakult erőviszonyokra való tekintettel nem sokkal ezt követően az Irán elleni szankciókat több lépésben jelentősen megszigorította. A március 15-én bejelentett 12957. sz. végrehajtási utasítás – arra hivatkozva, hogy az iráni kormány politikája rendkívül súlyos veszélyt jelent az Egyesült Államok nemzetbiztonságára, külpolitikájára és gazdaságára nézve – megtiltotta az iráni olajmezők fejlesztésében való amerikai részvételt. A rendelet tíz nappal azután született, hogy a Conoco amerikai olajtársaság egymilliárd dollár értékű szerződést írt alá lelőhelyek fejlesztéséről. Az irániak pedig az amerikai cég kiválasztásával jelezni akarták, hogy érdekeltek a kapcsolatok javításában.

A május 6-án kiadott 12959. sz. végrehajtási utasítás hasonló indokkal majd-hogynem teljes körű kereskedelmi és beruházási embargót rendelt el Iránnal szemben, s az amerikai áruk reexportálása is szankcionálás alá esett. Annak érdekében, hogy Teherán ne tudjon más relációkból történő investíciókra támaszkodni, az amerikai szenátus decemberben törvényjavaslatot fogadott el az energiaszektorba történő külföldi investálások szankcionálásáról, amit néhány nappal később Líbiára is kiterjesztettek. Többszöri törvényhozási módosítás és az elnöki jóváhagyás után az Irán–Líbia szankciótörvény (ILSA) 1996 augusztusában lépett életbe. A törvény felhatalmazta az elnököt, hogy szankciókat léptessen életbe mindazon külföldi cégekkel szemben, melyek egy év alatt több mint 20 millió dollár értékű investálást eszközöltek az iráni energetikai szektorba. Líbia esetében – mely azért került a törvénybe, mivel nem volt hajlandó kiadni

a Pan Am gép ellen 1988-ban végrehajtott merénylet két gyanúsítottját – ez a határ 40 millió dollár volt. Az ILSA-t Teheránnal szemben addig kívánták fenntartani, amíg tömegpusztító fegyverek előállításán munkálkodik, s nem kerül le a terrorizmust támogató országok listájáról. Líbia esetében addig, ameddig nem teljesíti a merénylettel kapcsolatos összes ENSZ-határozatot. (Az ILSA-t Tripoli esetében 2004 áprilisában szüntették meg, amikor G. W. Bush elnök igazolta a feltételek teljesülését.) Washington európai szövetségesei ingerülten reagáltak a törvényre, s ellenlépéseket helyeztek kilátásba. Több uniós országbeli cég az amerikai nyomásgyakorlás miatt már amúgy is jelentős megrendelésektől esett el. Az EU azzal fenyegetődött, hogy panaszt tesz a WTO-ban az Egyesült Államok ellen, végül 1997 áprilisában, Brüsszel és Washington megegyezett abban, hogy nem fognak az ILSA miatt konfrontálni. Ez közrejátszott abban, hogy az első szankcionálásra ítélt céggel, a francia Totallal, ennek orosz, malajziai partnerével szemben a törvény életbe lépése után kötött kétmilliárd dolláros üzlet miatt a rendszabályokat nem léptették életbe.

Clinton nem sokkal második beiktatása után az „Unió helyzetéről” 1997. február 4-én elmondott beszédében fontos külpolitikai prioritásként jelölte meg a tömegpusztító fegyverek korlátozását, a betiltásukat célzó erőfeszítések, valamint a terrorizmus és kábítószer-kereskedelem elleni harc fokozását. Az elnöknek második ciklusa elején szembesülnie kellett azzal, hogy Washington iráni politikáját több neves elemző is kritikával illeti. Közvetlenül az 1997. májusi iráni elnökválasztás előtt a *Foreign Affairs*-ben közösen írt elemzésben három neves szakteknintély, Z. Brzezinski, B. Scowcroft és R. Murphy sürgették, hogy a „kettős feltartóztatás” politikáját a „differenciált

feltartóztatás” stratégiájával váltsák fel. Javasolták, hogy különösképp az Amerika számára geostratégiaiilag fontosabb Irán esetében a korlátozásokat kezeljék rugalmasabban. A szerzők az USA térségbeli hegemoniájának megerősítéséhez lényegében az Irak és Irán ellentéteire építő korábbi politika óvatos felújítását javasolták. De ennek előfeltételül azt is hozzátették, hogy Teherán hagyjon fel a terrorizmus támogatásával.

Az iráni reformerök sikere, Mohamed Khátami ajatollah 1997. májusi elnökké választása Amerikában nagy várakozásokat keltett. Az iráni vezetőnek az iszlám demokráciáról, a civilizációk párbeszédéről vallott nézeteit több térséggel foglalkozó szakértő jó kiindulópontnak tartotta a kapcsolatok javításához. A lelkesedés azonban korántsem volt jellemző a Kongresszusra és a kormányzatra. A Képviselőház 222 tagja július 23-án nyílt levelet küldött Clinton elnöknek, melyben felszólították, hogy tartsa fenn az Iránnal szembeni szankciókat, s lépjen fel határozottabban azért, hogy Európa is csatlakozzon ezekhez az intézkedésekhez. Thomas Pickering külügyi államtitkár-helyettes szeptember 19-én tartott előadásában „érdekes fejleménynek” nevezte Khátami elnökké választását. Ugyanakkor kijelentette: nem lehet szem elől téveszteni, hogy Irán tömegpusztító fegyverek előállítására törekszik, aktívan támogatja a terrorizmust, s élesen ellenzi a közel-keleti békefolyamatot. Egyelőre semmi jele nincs annak, hangsúlyozta, hogy az új iráni kormány változtatna a politikáján.

Az Iszlám Konferencia december elején Teheránban tartott 8. csúcstalálkozóján elmondott Khátami-beszéd jól érzékeltette a törésvonalakat, s kitért a párbeszéd lehetőségére. A poszthidegháborús kor viszonyait elemezve az elnök aláhúzta: annak ellenére, hogy az amerikai politikusok az

akarataikat rá akarják kényszeríteni a világra, a nemzetközi kapcsolatok egy „pluralizmusra alapozott” világrendre való átmenet stádiumában vannak. Korunkat a nyugati civilizáció dominanciája jellemzi, ezért ennek ismerete létfontosságú. E civilizációs eredmények nem csekélyek, de negatív következményei más népeknél eléggé fájdalmasak voltak. Az iszlám világ és a többi civilizáció kapcsolatát a bizalmatlanság és félreértések jellemzik. A kölcsönös megértés felé az utat a civilizációk és kultúrák közötti dialógussal lehet megtalálni.

A regionális feszültségforrások közül Khátami többek közt kitért az Öböl térségére. Az itteni idegen katonai-haditengerészeti jelenlétet rendkívül károsnak tartotta, hangsúlyozva, hogy az itt élő népeknek maguknak kell vállalniuk a felelősséget a térség biztonságáért. Néhány héttel később újabb lehetőség nyílt a találgatásokra: 1998. januári 7-én a CNN, a világ vezető hírtelevíziója egy hosszabb interjút készített Khátamival, melyben a kétoldalú kapcsolatokat terhelő témák egész sora került terítékre. Az elnök kijelentette, hogy a vallás és a szabadság erényeit ötvöző civilizációs értékei miatt nagy tiszteletet érez az amerikai nép iránt. Érdekeltek a nyugati és más civilizációkkal való dialógusban, melyből sok mindent hasznosíthatnak. Úgy vélte, hogy az USA második világháború utáni politikája nem összeegyeztethető az amerikai civilizációs értékekkel. Az amerikai politika az iszlám forradalom győzelmét követően az iráni nép érzelmeit is mélyen érintette. Khátami a tudományos, kulturális, turisztikai kooperáció fejlesztését szorgalmazta, de a politikai kapcsolatok normalizálását időszerűtlennek tartotta.

A CNN-interjú indirekt módon azt is jelezte, hogy az amerikai külpolitikai szándékokban valami változóban van az addigi iráni politikát illetően. Az amerikai külügy-



minisztérium nyilatkozata üdvözölte Khátami nyilatkozatának pozitív elemeit, de bírálta azért, mert elzárkózott a két kormány közti párbeszédétől. A hónap végén, a ramadán végét ünneplő muszlimokat köszöntő, a *Voice of America* adásában elhangzó üzenetében Clinton elnök az irániakhoz szólva az országot gazdag kulturális örökséggel rendelkező, fontos államnak nevezte, melyre az irániak joggal lehetnek büszkéek. A két állam közti ellentéteket pedig nem tartotta áthidalhatatlannak.

Az elkövetkezendő hónapokban az óvatosságot nyitásban Washington több kisebb gesztust tett. Ezek közé tartozott például, hogy májusban több, Iránnal gazdasági kapcsolatban lévő külföldi nagyvállalat esetében – melyek a szankciókról szóló törvény értelmében büntethetők lettek volna – az intézkedéseket Clinton utasítására nem hajtották végre. Nem akadályozták azt sem, hogy az Egyesült Államok néhány térségbeli szövetségese javítsa a kapcsolatait Teheránnal. A külügyminiszter június 17-én az Ázsia Társaságban elhangzó előadása már azt érzékeltette, hogy Washington hajlandó az ajtót még szélesebbre tárni. Albright elismerte, hogy a sah időszakában, a hidegháború feltételrendszerében az amerikai politikában voltak olyan elemek, melyeket az irániak joggal sérelmezhetnek. Ugyanakkor „a sah távozása után” Irán befelé fordult. Ennek egyik elfogadhatatlan, extrém megnyilvánulása volt az amerikai diplomaták túsul ejtése. Nem lehet elfelejteni a múltat, de a jövőre kell fókuszálni.

Megfelelő a légkör ahhoz, hogy Irán független szereplőként nyisson a világra. Pozitívan értékelte, hogy Khátami hangsúlyozta „a nemzetek és országok közötti dialógus” fontosságát, továbbá azt, hogy a fejlődéshez a nyugati civilizáció ismerete mindenképp szükséges. Kijelentette, hogy számos közös kiindulási pont van az isz-

lám és a Nyugat között, mellyel „gazdagítani tudjuk egymás társadalmát”. Albright ugyancsak pozitívan értékelte, hogy a békefolyamat ellenzésének dacára a teheráni konferencia alatt iráni diplomaták arról biztosították Arafatot, hogy elfogadják, amit a palesztinok is támogatni tudnak. Megerősítette, hogy nem törekednek az iráni kormányzat megdöntésére, de ellenzik, hogy Teherán támogassa a terrorizmust, tömegpusztító fegyverek előállításán munkálkodik, s nem tartja tiszteletben az emberi jogokat. Albright beszéde azt jelezte, hogy Washington a bilaterális kapcsolatokban az áttörést továbbra is az „aggodalomra okot adó” témáktól tette függővé, ugyanakkor hajlandó volt a diplomáciai mozgástér addigi kereteinek bővítésére.

Egy sajátos helyzet alakult ki, ahol a „kettős feltartóztatás” politikája már nem működött, de az újraközeledés politikája sem tudott még igazán kibontakozni. Ezt iráni oldalon gátolta a vallási vezető és a mögötte álló hatalmi csoport, mely az Amerikával való tárgyalásokat élesen ellenezte. Khamenei ajatollah főleg az Öböl-térséggel és az Európával való kapcsolaterősítést szorgalmazta. A másik oldalon ott volt a Kongresszus két házának republikánus többsége, mely a korábbi politika fokozatos feladását kétkedéssel szemlélte. Nyomásukra Washington a *Szabad Európa* és *Szabadságrádió* adásait a „demokrácia előmozdítása érdekében” Iránra is kiterjesztette. Khátami szeptember 21-én beszédet mondott ENSZ Közgyűlésen, melyet nagy érdeklődés kísért. Ebben többek között javasolta, hogy a 2001-es esztendő legyen a civilizációk közti dialógus évének. Egy héttel később Kamal Kharazi iráni külügyminiszter szintén az Ázsia Társaság vendégeként New Yorkban elhangzott előadásában országa politikai berendezkedését „a modern demokratikus vallásos

kormányzat egy modelljének” nevezte, mely nagyban érdekelt a külkapcsolatok fejlesztésében. Elismerte, hogy Albright júniusi beszéde a korábbiakhoz képest „új tónus volt”, de szavainak csak akkor lesz hitele, ha az Iránnal szembeni amerikai politika is ezt igazolja. Amerikai kollégájának a szemére vetette, hogy júniusi előadásában megpróbálta szépíteni a múltat. A külügyminiszter élesen bírálta Washington Izrael egyoldalú támogatása, az Iránnal szembeni amerikai szankciós politika miatt. A Khátami irányvonalát követő beszéd a kritikus hangvétel ellenére a kapcsolatépítés előtt nem zárta be az ajtót. De az óvatos nyitás híveit Iránban egyre több támadás érte, Khátami több magas beosztású hívét eltávolították, bíróság elé állították.

Az izraeli–palesztin tárgyalások, az Irak elleni lépések amerikai részről az Iránnal való kapcsolatokat egy időre háttérbe szorították. A sajtótálgatások újabb hullámát Clintonnak egy vacsorán 1999. április 12-én elhangzó kijelentése indította el, aki elismerte, hogy „rendkívül nagy geopolitikai jelentősége miatt” Iránt az idők során a különböző nyugati hatalmak, így országára részéről számos esetben méltánytalanság érte. Voltak, akik úgy vélték, hogy ez gyakorlatilag felér egy bocsánatkéréssel. Az elnöki nyilatkozat után tíz nappal egy előadásában Martin Indyk részletesebben is kitért az Iránhoz fűződő kapcsolatokra. Az államtitkár-helyettes szerint Khátami megválasztása, a helyhatósági választásokon a reformerők megerősödése világosan jelezte, hogy e „nagy nemzet többsége” támogatja a politikai liberalizációt, a jog uralmát, azt, hogy Irán konstruktív szerepet játszon a regionális és a nemzetközi politikában. De mindennek komoly belső ellenzéke van, s a külvilágot az iráni fegyverkezés is aggodalommal tölti el. Nagyra értékeli, amit Teherán a kábítószer-kereske-

delem ellen tett, és az afganisztáni tálib kormányzat politikájának elítélését is. Megelégedéssel nyugtázta, hogy egyes területeken megindult a kooperáció. De mivel Irán támogatja a terrorizmust, ezért továbbra is rajta marad a terrorizmust támogató országok listáján, s a tömegpusztító fegyverek előállítására irányuló szándék miatt a szankciókat továbbra is fenntartják. Április végén azonban az élelmiszerek, gyógyszerek, gyógyászati eszközök eladását Irán, Líbia, Szudán esetében Washington újra engedélyezte. Clinton elnök augusztusban közvetítők útján levélben fordult Khátamihoz, melyben segítségét kérte az 1996. júniusi khobari terrortámadás elkövetőinek felderítéséhez. Az Egyesült Államok ezekben a hónapokban tovább erősítette a biztonsági együttműködését az Öböl-menti arab államokkal, s nem ellenezte, hogy ezek javítsák a viszonyukat Teheránnal. Washington üdvözölte az iráni diplomáciának a térségbeli kapcsolatok javítására irányuló törekvéseit.

Az iráni belpolitikai helyzet súlyosbodása, a Kongresszusban a kritikus hangok erősödése azonban a kapcsolatépítés elé egyre nagyobb akadályokat emelt. Khamenei ajatollah az 1979-es túszválság huszadik évfordulójának előestéjén, november 3-án tartott televíziós beszédében főként Izrael támogatása miatt elutasította az Egyesült Államokkal való kapcsolatok normalizálását. De a következő év februárjában tartott, az iráni reformerők jelentős sikerét hozó parlamenti választások újabb fordulatot eredményeztek. Ezt tükrözte Albright külügyminiszternek az Amerikai–Iráni Tanács washingtoni ülésén 2000. március 17-én elhangzott beszéde. Az 1997-ben létrejövő szerveződések, melynek tiszteletbeli elnöke Cyrus Vance egykori külügyminiszter volt, fő céljának a két nép és a két kormány közötti dialógus előmozdítását, az ellentétek áthidalá-



sát, a diplomáciai kapcsolatok újrafelvételét tekintette. A külügyminiszter hangsúlyozta, Clinton elnök személyesen is kérte őt, hogy vegyen részt az összejövetelen; úgy gondolják, eljött az ideje annak, hogy a kapcsolataikat tovább szélesítsék. Előadásában biztatónak tartotta azt az átalakulást, mely Khátami elnöksége óta Iránban megkezdődött, de hozzátette, hogy nem lehet pontosan látni, hová vezet a demokratizálás. A korábbi évtizedekre visszatekintve az 1953-as eseményeket, a sah uralmának támogatását ismét kritikusan értékelte, s nem hallgatta el az amerikai sérelmeket. A teljes körű diplomáciai kapcsolatok helyreállítását, a főbb szankciók megszüntetését a terrorizmus támogatásának, a tömegpusztító fegyverek kifejlesztésének, gyártásának leállításától tette függővé. Bejelentette, hogy engedélyezik bizonyos iráni fogyasztási cikkek amerikai importját. A kétoldalú kapcsolatokban a lépésről lépésre való előrehaladást, s a feltételek teljesítése esetén a gyors változásokat is lehetségesnek tartotta. Fel-

tűnő volt, hogy az ENSZ millenniumi ülészakán Clinton a beszéde után szokásától eltérően az ülésteremben maradt, hogy meghallgassa Khátami hozzászólását. Ezt megelőzően augusztus végén iráni parlamenti képviselők látogattak az Egyesült Államokba, majd pedig a FAO teheráni értekezletére amerikai tisztviselők utaztak Teheránba.

A vizsgált ciklus végére a számos szimbolikus gesztus ellenére a jelentősebb fordulat a bilaterális kapcsolatokban nem történt meg. Az egyoldalú amerikai szankciós politikában a változások szorosan kapcsolódtak a biztonságpolitikai elvárásokhoz, ahol a két fél érdekei ütköztek egymással. A nyolcvanas évekhez képest az is változást jelentett, hogy az Egyesült Államok legfőbb térségbeli stratégiai szövetségese, Izrael, az érdekeire nézve a legnagyobb kihívást már nem a szankciók által nagyban meggyengített Irakban, hanem az iráni politikában látta. Mindez természetesen hatással volt a washingtoni politikára. ■