



Gazdik Gyula

Az Iránnal szembeni amerikai szankciópolitika múltja és jelene (II.)

A tanulmány első része a Nemzet és Biztonság 2010. júniusi számában jelent meg, s a clintoni időszak végéig követte nyomon a témakörrel kapcsolatos főbb fejleményeket. Az elemzés most közreadott második része az elmúlt évtized fejleményeivel foglalkozik. A kronológiai határ az ENSZ Biztonsági Tanácsának június 9-én elfogadott 1929-es számú határozata, mely a világszervezet által életbe léptetett Irán-ellenes szankciók negyedik körét jelentette. Az írás többek közt kitér az amerikai–iráni kapcsolatoknak a Bush-korszak kezdetétől tapasztalható változásaira, a terrorizmus elleni háború időszakának ellentmondásaira, az egyoldalú amerikai szankciókra, Irán és a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (NAÜ) éleződő vitájára, az ENSZ-szankciókra, valamint ezek kihatásaira. A tanulmány főképp a politikai aspektusokra koncentrálna, a témakör gazdasági relációinak részletesebb bekapcsolása egy másik munkának lesz a feladata.

A Clinton-korszak, a sajtófigyelem közép-pontjába kerülő megnyilatkozások, szimbolikus gesztusok ellenére sem vezetett a bilaterális kapcsolatok mozgásterének számottevő bővítésére, az Iránnal szembeni amerikai szankciópolitika átértékelésére. Washington erre csak akkor lett volna hajlandó, ha Teherán is átértékeli biztonságpolitikai prioritásainak több kulcsfontosságú elemét. Az egyoldalú amerikai korlátozások Iránnak persze nagy gondot okoztak. Ezt jól érzékeltette például a demokraták kormányzásának első komolyabb szankciós rendelkezése, az energiaszektorba történő amerikai beruházásokat megtiltó 1995. márciusi elnöki rendelet, melynek hatására a fekete piacon az iráni valuta értéke szinte azonnal nagyban zuhant a dollárhoz képest. Az eredeti árfolyamot az inflációs környezetben a későbbiekben sem lehetett helyreállítani. Iráni oldalon a szankciók nem vezettek számotte-

vő politikai fordulathoz, de ez nem is meglepő. A RAND Corporation egyik kutatóvezetője, James Dobbins 2009. decemberi, az iráni szankciópolitika kihatásaival foglalkozó képviselőházi meghallgatása bevezetőjében hangsúlyozta, hogy az addigi történelmi tapasztalatok tanúsága szerint a szankciók bármennyire is átfogóak, csak ritkán tudták az érintett rezsimek politikájának megváltoztatását elérni. Számos esetben egy külső katonai beavatkozás, erőszakos belső ellenállás vagy a kető kombinációja tudja csak a kívánt politikai hatást elérni. Szerinte a szankciópolitika eleve már bizonyos ellentmondásokkal terhelt. Egyrészt hozzájárulhat a szóban forgó rendszer meggyengítéséhez, bukásához azzal, hogy fékezi a gazdasági növekedést, melynek többnyire kihatása van a katonai célú fejlesztési elképzelésekre, másrészt viszont – a külső politikai elgondolásokra rációzva – erősítheti a rendszer

belső támogatottságát. A szankciópolitika hatással lehet a szankcionáló és más államok terveire, továbbá gátolhatja a proliferációt az adott térségben. Dobbins igazán célravezetőnek az „általános”, azaz a kiterjedt nemzetközi támogatással bíró szankciókat tartotta. Ehhez azonban iráni relációban az évtized elején még hiányoztak a feltételek.

Az amerikai–iráni viszony a Bush-korszak első éveiben

A demokratákat 2001 januárjában felváltó republikánus adminisztráció regionális elképzeléseiben a közel-keleti békefolyamat leértékelődött. Bush elnök és szűkebb környezetének szeme előtt az iraki rendszerváltás lebegett. A demokrata kormányzat óvatos iráni nyitása is hamar múlt időbe került. Ebben a Mohamed Khátami márciusi moszkvai látogatása során született biztonsági és kooperációs megállapodás is szerepet játszott. Az iráni elnök tárgyalásai után aláírt egyezmény megerősítette, hogy Oroszország közreműködik a bűsheri atomerőmű befejezésében, s elvi megállapodás történt orosz légvédelmi rakéták, vadászgépek, helikopterek, parti őrhajók eladásáról. Az egyezmény rögzítette, hogy ellenzik a Kaszpi-tengertől kiinduló, a két országot elkerülő olajvezetékekkel kapcsolatos amerikai terveket. A megállapodást úgy is lehetett értékelni, hogy annak egyes pontjai ellentétesek a még Clinton által 2000 márciusában aláírt iráni proliferációs törvénnyel, mely felhatalmazta az elnököt, hogy büntető intézkedéseket hozzon mindazon személyekkel, entitásokkal szemben, akik elősegítik az országban a tömegpusztító fegyverek előállítását. Bush a nemzeti szükségállapotot Iránnal szemben mind az olajipari investíciókat tiltó

12957-es, mind pedig a Carter időszakában született 12170-es elnöki végrehajtási utasítás kapcsán fenntartotta. A Kongresszus, ahogy erre számítani lehetett, az Irán–Líbia-szankciótörvény (ILSA) joghatályát 2001 augusztusában újabb öt évre meghosszabbította. A korábbiakhoz képest az egyetlen változást az jelentette, hogy az elnöknek előírták: 30 hónapon belül tegyen jelentést a Kongresszusnak az ILSA keretében érvényesített szankciók hatékonyságáról.

Khátami még 1998-ban elhangzó javaslatára az ENSZ a 2001-es esztendőt a civilizációk közti párbeszéd évének nyilvánította. Mindezt azonban szeptember 11. drámaian más megvilágításba helyezte. A második hivatali ciklusát alig néhány hete elkezdő iráni elnök a kormánya és népe nevében elítélte a sok ártatlan ember életét követelő terrorakciót, egyben a nemzetközi közösség részéről hatékony lépéseket sürgetett a terrorizmus gyökereinek felszámolására. A támadást más iráni vezetők is elítélték, de többen hozzátették, hogy a legfőbb kiváltó ok az Egyesült Államok politikájára vezethető vissza.

A szeptemberi tragédiát követő hónapokban a két ország érdekei az afganisztáni háború kapcsán átmenetileg részben közös nevezőre kerültek: a tálibokat, az al-Káidát ugyanis Washington és Teherán is ellenfeleinek tekintette. Az Egyesült Államok és Irán képviselői az afganisztáni helyzetről 2001 novemberétől 2002 decemberéig Párizsban és Genfben rendszeres informális konzultációt folytattak egymással. E csatorna mellett fontos szerepet játszottak azok a 2001. november–decemberi kétoldalú tárgyalások, melyek lehetővé tették, hogy az ENSZ égisze alatt az ideiglenes afganisztáni hatalmi testületek felállításáról szóló, 2001. decemberi bonni tárgyalások sikerrel záruljanak. A háború után a

fejlesztési segélyek és más támogatások révén Irán jelentős szerepet vállalt az afganisztáni beruházásokban. Ezek főképp az országgal határos síta területekre, egyes északi régiókra és néhány nagyobb városra terjedtek ki. Irán ama kevés donor közé tartozott, mely a felajánlásait jórészt teljesítette. Az esetükben az arány 93 százalék, ezzel szemben az USA teljesítési mutatója 48, Indiáé 24 százalékos volt. A háború alatti hallgatólagos együttműködést a tálib rendszer bukását követően ismét az itteni befolyási övezetekért való rivalizálás váltotta fel. Az iráni aktivitást az USA kezdetől fogva gyanakodva figyelte: Teheránt azzal is megvádolták, hogy fegyvereket szállít az amerikaiak ellen harcoló felkelőknek. De több területen, így például a kábítószer-kerkedelem elleni fellépés kapcsán továbbra is megmaradt az együttműködés a két ország között.

Különösképp az afgán háború befejezése után egyre több jel árulkodott arról, hogy az amerikai külpolitikában paradigmaváltás kezdődött. A terrorizmus elleni háború, a demokratikus értékek terjesztése, az unilateralizmus a külpolitika meghatározó elemeivé váltak. A 2002. januári kongresszusi üzenetében az elnök – egyes tanácsadóinak fenntartásai ellenére – a „gonosz tengelyének” államai közt Iránt is említette. Olyan országgént állította be, ahol „agresszív módon” a tömegpusztító fegyverek előállítására, a „terror exportjára törekszenek”, miközben egy hatalmat bitorló kisebbség elnyomja az iráni nép szabadságvágyát. Bush némiképp furcsa logikával úgy vélte, hogy az országnak a fő ellenségek közé való sorolása támogatást jelenthet a szabadságért küzdő iráni reformerők számára. Teheránban az elnök beszéde megütközést keltett, a hatalmi elitnek mind a konzervatív, mind a pragmatikus szárnya elítélte, de kihatásai-

ban ez utóbbiak helyzetét gyengítette. A két ország közti kapcsolatok az elkövetkezendő hónapokban tovább romlottak. Condoleezza Rice nemzetbiztonsági tanácsadó a John Hopkins Egyetemen április végén tartott előadása során Irán vonatkozásában a kapcsolatépítés legnagyobb akadályát a rendszer antidemokratikus jellegében és a terrorizmus támogatásában látta. Elismerte, hogy Afganisztán kapcsán Teheránnal volt bizonyos hasznos együttműködés, s magában Iránban vannak „bizonyos pozitív erők”, de hozzátette, hogy ezek nem képesek az eseményeket más irányba terelni. Rice a teheráni kormányzat irányvonalát a nemzetközi politika egyik fő problémájának nevezte.

A közép-keleti országgal foglalkozó július 12-i nyilatkozatában Bush hangsúlyosan szólt az iráni népnek a korábbi két elnökválasztás, a parlamenti és önkormányzati választások során megnyilvánuló szabadságvágyáról, melyet „a felhatalmazás nélkül kormányzó” rezsim nem vesz tudomásul. Magában Iránban a Bush-nyilatkozat hatására heves Amerika-ellenes megmozdulások voltak, az ezeken és a médiában elhangzó, a washingtoni törekvéseket elítélő beszédekben a vezetés igyekezett az egységét demonstrálni. A teheráni vezetők elítélték az Irak elleni amerikai háborús készülődést, mivel tartottak attól, hogy a tervezett amerikai lépés csak bevezetője egy Irán elleni háborúnak. Egy Amerikával szoros stratégiai kapcsolatban álló bagdadi kormánynál számukra egy gyenge baaszista rendszer fennmaradása is kedvezőbb lett volna.

Az amerikai–brit erők gyors győzelme a 2003 márciusában kirobbant iraki háborúban meglepte a teheráni vezetőket. A jelentős számú amerikai erő iraki megjelenésével majdnem teljessé vált az ország körbekerítése. Teherán szempontjából a kiala-

kult biztonságpolitikai környezet paradox vonásokat hordozott: az egyik oldalon a veszélytényezők sokasodtak, míg a másik oldalon a korábbiaknál kedvezőbb stratégiai lehetőségek körvonalazódtak. Teherán számára az ellenséges tálib rendszer bukása nemcsak az idegen erőknek az országban való megjelenését, hanem a befolyás kiszélesítésének lehetőségét is jelentette. Szaddám baaszista rezsimjének eltávolításával pedig egy jóval fajsúlyosabb ellenfél tűnt el a regionális politikai színtérről. Az amerikai hadsereg egy történelmi váltást hajtott végre azzal, hogy a többséget alkotó iraki síiták politikai csoportjait hatalmi helyzetbe hozta. De a stabilitás elmaradása, a Washington által favorizált szekuláris politikai tényezők gyengesége Irán szerepét az itteni politikai folyamatok alakításában nagyban felértékelte. Az iraki hatalmi váltás forgatókönyvének készítői eredetileg úgy vélték, hogy a bagdadi fordulat, az itt kiépített demokratikus struktúra jelentős átalakulást generál majd a térségben. Ez a folyamat pedig az irániakat is arra ösztönzi majd, hogy véget vessenek a teokratikus rezsim uralmának. De ennek épp az ellenkezője következett be: Teherán a régió egyik meghatározó hatalmi tényezőjévé vált, s a demokratizálást támogató erők, ahogy ezt a 2004-es parlamenti választások is tükrözték, jelentősen meggyengültek.

Az iráni atomvita kiéleződése

Az iraki háború teremtette új feltételek kezelése mellett az iráni külpolitika számára az egyik legfőbb ütközőterepet a nukleáris fejlesztés jelentette. Egy iráni ellenzéki csoport 2002 augusztusában jelentette be, hogy Natanz közelében, részben a föld alatt, az urándúsításhoz kapcsolódó,

Arakban pedig nehézvíz-előállító és újrafeldolgozó létesítményeket építenek. A nukleáris programjának új fejezetéről tanúszkodó, addig eltitkolt tények nyilvánosságra kerülése Iránnak a NAÜ-vel való kapcsolatait érzékenyen érintette. Az atomenergia-ügynökség főigazgatója, Mohamed el-Baradei csak 2003. februári iráni látogatása során kapott részletesebb tájékoztatást Irán urándúsítási programjáról. Az ENSZ-szervezet kormányzó tanácsának 2003. szeptember 12-i ülésén született határozat felszólította Iránt, hogy függeszsen fel minden urándúsítással kapcsolatos tevékenységet, s záros határidőn belül tegyen eleget a NAÜ által megfogalmazott észrevételeknek. Továbbá bizalomerosztó lépésként pedig azonnal írja alá az atomsorompó-szerződés (NPT) kiegészítő jegyzőkönyvét.

Az Egyesült Államok a titkos iráni nukleáris program napvilágra kerülését követően követelte, hogy Teherán minden viszonzás nélkül haladéktalanul szüntesse be az NPT-vel ellentétes tevékenységét. A program ismertté válása először az EU-államokat is keményebb fellépésre ösztönözte: 2003-ban bejelentették a kereskedelmi és kooperációs megállapodásról (TCA) szóló tárgyalások felfüggesztését, s mérsékelt szankciókat határoztak el a közép-keleteli országgal szemben. Igaz, ezek a kereskedelmi forgalom addigi volumenét számottevően nem változtatták meg. A politikai dialógusról kötendő egyezményről (PDA) korábban megkezdett konzultációkat ez nem érintette. A kialakult válság kezeléséről összességében tárgyalások kezdődtek az EU3 államok (Franciaország, Németország, Nagy-Britannia), az EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja, Javier Solana és az iráni kormány képviselői között. Ennek eredményeként született meg október 21-én a teheráni megállapodás, mely egyfajta közvetítős szerepet bizto-

sított az EU3/EU-nak Irán és az Egyesült Államok vitájában, s a NAÜ szerepét tovább erősítette. A dokumentumban Irán ígéretet tett arra, hogy ideiglenesen felfüggeszti az urándúsítást, s szorosán együttműködik a NAÜ-vel. A másik oldalon az EU elismerte, hogy az NPT előírásaival összhangban Iránnak joga van arra, hogy békés célú nukleáris energiaforrása legyen. Washington ezt elfogadta, de mindvégig szkeptikus maradt a megbeszélések kimenetelét illetően.

A NAÜ kormányzótanácsának november 26-i ülésén elfogadott újabb határozat ismét elmarasztalta Teheránt a korábbi kötelezettségeinek elmulasztása miatt. Ugyanakkor üdvözölte – egyúttal a nemzetközi bizalom helyreállítása elengedhetetlen feltételének tartotta – Iránnak azt a szándékát, hogy önként felfüggeszti minden urándúsításhoz és újrahasznosításhoz kapcsolódó tevékenységét, s lehetővé teszi a vállalás betartásának ellenőrzését. A fent említett kiegészítő jegyzőkönyvet, mely a NAÜ ellenőreinek jóval nagyobb jogköröket biztosított, Irán végül is 2003. december 18-án írta alá. Teherán vállalta, hogy addig is a benne foglaltak szerint fog eljárni, ameddig a protokoll ratifikációja meg nem történik. Az amerikai vezetők ennek ellenére úgy vélték, hogy az egyetlen igazán járható út, ha a Teheránnal való vitát mielőbb az ENSZ BT elé utalják.

2003 őszétől tulajdonképpen egy „bonyolult játszma” kezdődött, melynek során Teherán ígéreteinek érvényességét hangsúlyozta, miközben a NAÜ-dokumentumokban az elért eredmények méltatása mellett egyre gyakrabban szerepelt, hogy a „kötelezettségek teljesítése nem minden vonatkozásban kielégítő”. Az atomenergia-ügynökség hiába sürgette a kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálását, ez nem történt meg. Solana egyetértésével az EU3-országok 2004 novemberében Párizsban egyezményt írtak alá Iránnal. Ebben Tehe-

rán megerősítette, hogy az NPT előírásaival összhangban nem szándékozik atomfegyvert kifejleszteni, s a ratifikációig önként betartja a kiegészítő jegyzőkönyv előírásait. Vállalta továbbá, hogy nukleáris programjában a felfüggesztés körébe vont tevékenységet kiterjeszti a gázcentrifugák és alkatrészeik gyártására, importjára, működtetésére, tesztelésére, a plutónium elválasztására irányuló munkálatokra, s az uránkonvertáló létesítményekben folyó tevékenységre. Az EU3/EU elfogadta, hogy ez a vállalás önkéntes, bizalom erősítő lépés, s semmiféle kötelező jogi érvénye nincs. A felfüggesztés ideje alatt a felek tárgyalásokat fognak kezdeni egy hosszabb távú, kölcsönösen elfogadható szabályozásról. A megállapodás tiszteletben tartása esetén az EU kilátásba helyezte a TCA-ról szóló tárgyalások felújítását, s támogatást ígértek a WTO-hoz való iráni csatlakozási tárgyalásokhoz.

Mivel a ratifikáció elmaradt, az Egyesült Államok egyre nagyobb nyomást gyakorolt a partnereire a kérdés ENSZ BT elé való utalása érdekében. Az EU3/EU 2004 folyamán ezt korainak tartotta, s figyelmeztetett arra, hogy a lépés Irán és a NAÜ közti együttműködés megszakadásához vezethet. 2005 januárjában az EU és Irán közt újrakezdődtek a TCA tető alá hozásáról szóló tárgyalások. Mivel a novemberi megállapodást folyamatos kritikák érték, az EU követelni kezdte a dúsítás felfüggesztésének állandósítását, amit iráni oldalon elutasítottak. A békés célú nukleáris program melletti elkötelezettséget azzal is igyekeztek alátámasztani, hogy a vallási vezető április 17-én fatvát adott ki, melyben a nukleáris fegyverek gyártását, raktározását, felhasználását az iszlám értékeivel ellentétesnek nyilvánította.

A júniusban lezajlott iráni elnökválasztások a szakadékot még inkább mélyítették.

Mahmud Ahmedinezsád győzelme az „ifjú konzervatív” vezetők fokozott politikai előtérbe kerülését jelentette. A Council on Foreign Relations neves Irán szakértője, Ray Takeyh szerint az ő politikai nézeteik, külpolitikai törekvéseik formálódására már nem elsősorban az 1979-es forradalom, hanem az Irakkal nyolc éven át tartó háború gyakorolt irányadó befolyást: azon időszak, amikor az Egyesült Államok és a nemzetközi közösség részéről „megaláztatásnak”, s az önerőre támaszkodás kényszereinek voltak kitéve. A háború számukra nyilvánvalóvá tette, hogy az érdekek biztosítására a nemzetközi egyezmények nem sokat érnek. A provokatív megnyilatkozásaival gyakorta nemzetközi felháborodást keltő elnök és támogatói úgy vélték, hogy Irán összes nehézségéért a „Nagy Sátán”, azaz az Egyesült Államok a felelős, melynek hatalma, befolyása azonban már korántsem a régi.

Az „új konzervatív” vezetők meg vannak győződve arról, hogy a nukleáris fegyver birtoklása Irán biztonsága megszilárdításának, Washington regionális pozíciói meggyengítésének nélkülözhetetlen velejárója. A vallási vezetővel egyetértésben a hatalmi csoport a regionális stratégia formálásánál az 1980-as évektől eltérően már nem az Amerika-barát arab államok politikai rendszerének átalakítására, hanem kapcsolataik befolyásolására törekszik. Takeyh azt is hangsúlyozza, hogy az „új konzervatív” politikai tényezők taktikai kérdésekben és ideológiai prioritásokban nem egységesek: Ahmedinezsád egyik fő ellenlábasa, a Khamenei ajatollahhoz közel álló parlamenti elnök Ali Laridzsáni, a nemzetbiztonsági tanács korábbi titkára például az iráni nacionalizmusnak ad elsőbbséget az iszlám identitással, a pragmatizmusnak pedig az ideológiával szemben. Szerinte Irán regionális hatalmi hely-

zetét nem lehet megszilárdítani az Egyesült Államokkal való kiegyensúlyozottabb kapcsolatok nélkül.

Az iráni magatartásban bekövetkező fordulatot jelezte, hogy Ahmedinezsád augusztusi hivatalba lépése után Iszfahánban újraindult az uránkonverzió. Az EU ezt a párizsi egyezmények megsértésének tartotta, a tiltakozást Teherán éles hangon visszatámasztotta. Ezt követően Brüsszel a PCA-, PDA-tárgyalásokat felfüggesztette. A fejlemények az atomenergia-ügynökséget is keményebb fellépésre ösztönözték. A NAÜ szeptember 24-én elfogadott határozata már magába foglalta, hogy az iráni nukleáris program békés jellegében való bizalom hiánya miatt a kérdés kezelése a BT kompetenciájába tartozik. Teherán 2006. január 3-án arról értesítette a NAÜ-t, hogy békés célú nukleáris programjának önként vállalt felfüggesztését január 9-től befejezettnek tekinti. A verifikációs politika részleges kudarcra beismerésének is lehetett tekinteni azt a *Newsweek*-ben ezekben a napokban megjelent Baradei-interjút, melyben a NAÜ főigazgatója kijelentette, hogy három év intenzív ellenőrzés után sem tudja egyértelműen kijelenteni, hogy az iráni program csak békés szándékú lenne. A NAÜ február 4-i határozata felszólította Iránt a korábbi állapot helyreállítására, s felkérte a főigazgatót, hogy a döntésről és annak hátteréről tájékoztassa az ENSZ BT tagjait.

A 2005 novemberétől kialakult helyzetet elemző, február 27-én elfogadott főigazgatói jelentés konklúziója hangsúlyozta, hogy Irán immár két évtizede jelentős erőfeszítéseket tesz az önálló nukleáris fűtőanyagkör kiépítésére. Ennek számos eleméről, így az urándúsítás, az uránkonverzió folyamatával, a plutónium előállításával kapcsolatos kísérletekről a NAÜ ellenőreinek nincs részletes információja. Előrelépésről az áprilisi főigazgatói jelentés sem tudott be-

számolni. Mindazonáltal Baradei egy feltűnést keltő interjúban úgy vélte, hogy Irán fontos regionális hatalom, s nehéz lenne a kieleződött viszonyra megoldást találni anélkül, hogy dialógust kezdeményeznének vele. Itt szólt arról is, hogy nincs jele annak, hogy az irániak a nukleáris kutatási programjukat felgyorsítanák. Ez arról árulkodna, hogy nukleáris fegyverkezési terveiken munkálkodnak. A főigazgató amerikai és más szakértők becslésére hivatkozva úgy vélte, hogy Teherán öt-tíz évre van a nukleáris fegyver előállításától. (Lényegében hasonló következtetésekre jutott a következő év őszén nagy port felvert jelentésében a *National Intelligence Estimate* (NIE). A NIE-elemzés „óvatos bizonyossággal” azt állította, hogy az irániak a nukleáris fegyverkezési programjukat 2003-ban leállították, s 2007-ben indították újra. A dokumentum szerint Irán 2006 januárjában újrakezdte az urándúsítási tevékenységet, de ezzel párhuzamosan továbbra is szüneteltette a nukleáris fegyverkezési programját. Irán 2010–2015 között lesz képes arra, hogy egy nukleáris fegyver előállításához szükséges dúsított urániumot állítson elő. Nem valószínű azonban, hogy ezt 2013 előtt meg tudja tenni, inkább az várható, hogy 2015-ig vagy azt követően fog idáig eljutni.)

A libanoni háború napjaiban elhangzó nyilatkozat csak néhány nappal előzte meg az ENSZ BT ülését, mely a NAÜ-határozatok alapján első ízben hozott szankciós döntést Iránnal szemben. A testület július 31-én elfogadott 1696. számú határozata felszólította Iránt a NAÜ által előírt intézkedések, bizalomerosztó lépések végrehajtására. Felhívott egyúttal minden államot arra, hogy törvényeikkel – a nemzetközi joggal összhangban – tegyenek meg minden tőlük telhetőt, hogy megakadályozzák azon termékek, technológi-

ák eljuttatását Iránba, melyek segítenék az ország urándúsítással, újrahasznosítással és ballisztikusrakéta-fejlesztéssel kapcsolatos ténykedését. A BT ugyancsak támogatta az öt állandó tag (P5) és Németország képviselőinek (P5+1), valamint az EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottjának rendezési javaslatát, mely magába foglalta a békés célú iráni nukleáris program támogatását. Az 1696. számú határozat az iráni nukleáris fejlesztés korlátozása érdekében enyhe, részleteiben nem kimunkált szankciós lépéseket tartalmazott. A cél inkább az volt, hogy nyomást gyakoroljanak Iránra a január 9. előtti állapot visszaállítása érdekében. A határozat egyúttal az amerikai diplomácia sikere is volt, hiszen az ENSZ BT-nek az egyoldalú amerikai korlátozások mellett hozott döntésével a szankciópolitikát sikerült nemzetközivé tenni.

Az amerikai szankciópolitika változásai

Az Egyesült Államok Iránnal való kapcsolatát Bush második elnöki ciklusában is az éles szembenállás jellemezte. Az elnök 2006. januári kongresszusi üzenetében megismételte azt a korábban már többször hangoztatott véleményét, hogy az iráni nép egy szűkebb vallási hatalmi elit elnyomása alatt él. Iránban egy olyan rezsim van hatalmon, mely támogatja a terrorizmust többek közt Libanonban és a palesztin területeken. A világnak nem szabad megengednie, hogy egy ilyen rendszer nukleáris ambíciói szabadon érvényesülhessenek. A 2006 márciusában nyilvánosságra hozott új nemzetbiztonsági stratégia az iráni kormányzat politikáját különösen súlyos kihívásnak tekintette. A dokumentum hangsúlyozta: noha Teherán azt állítja, hogy nukleáris programja békés célú, so-

rozatosan áthágja a verifikációval kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeit. Irán a terrorizmus támogatása mellett veszélyezteti Izrael, a Közel-Kelet békéjét, s az iraki demokrácia aláadására törekszik. Az amerikai politika célja, hogy az iráni kormány politikájában alapvető fordulat következzen be, mely a veszélytényezőket semlegesíti. Arra törekcszenek, hogy az itteni politikai rendszer nyitottá, az iráni nép pedig szabaddá váljon. Az Egyesült Államok európai partnereivel és Oroszországgal karöltve e célokat a konfrontáció elkerülése érdekében elsősorban diplomáciai, politikai úton akarja elérni.

Már Bush elnöki üzenete előre vetítette az Irán által támogatott libanoni Hezbollah és Izrael közt a nyár folyamán bekövetkező konfrontációt, mely egyúttal a Washington és Teherán közt i proxyháború is volt. A Hamász győzelmét hozó 2006. januári választásokat követő nagyfokú palesztin politikai polarizáció az Egyesült Államok és Irán ütközőterepét még inkább kiszélesítette.

Magát az amerikai szankciópolitikát tekintve fontos változás volt, hogy Bush elnök szeptember 30-án aláírta „Az iráni szabadság kivívását támogató törvényt” (IFSA). Ez lépett a 2006-ban lejáró ILSA helyébe, azaz Líbia már nem szerepelt az új törvényben, mivel Tripoli teljesítette az ENSZ által előírt feltételeket, és 2003 decemberében bejelentette, hogy lemond a tömegpusztító fegyverek előállításáról. Ez utóbbiak teljesítését Bush elnök 2004 áprilisában igazolta. Az IFSA keretében új kereskedelmi szankciók kivetését helyezték kilátásba mindazon cégekkel és személyekkel szemben, melyek és akik kereskedelmi, pénzügyi tranzakcióik révén hozzájárulnak ahhoz, hogy Irán tömegpusztító fegyvereket fejlesszen ki. A törvény joghatálya a június 6. utáni investálásokra és

más ügyletekre vonatkozott. Az IFSA kiterjesztette a szankcionálási kört az olajipari investícióknál, ugyanakkor csak elvárás-ként, de nem kötelező erővel írta elő a vizsgálatot a büntetőintézkedés alkalmazásáról az elnök számára. A törvény az ILSA-hoz képest változást hozott azzal, hogy a megállapított szankciók alóli mentesítést az elnök számára megnehezítette. Magának a törvénynek a joghatálya 2011. december 31-ig szól. Az iráni non-proliferációs törvény, melyet még 2005-ben Irán és Szíria non-proliferációs törvényre változtattak (ISNA), 2006 folyamán tovább módosult azzal, hogy beemelték Észak-Koreát. Így ennek elnevezése Irán, Észak-Korea, és Szíria non-proliferációs törvény lett (INKSNA).

Irán világgazdasági kapcsolatrendszere, az energiaexport terén játszott vezető szerepe természetesen nagyban megnehezítette a vele szemben életbe léptetett amerikai szankciók céljainak elérését. Az iráni export és import jelentősen növekedett az 1987-ben hatályba lépett washingtoni korlátozások óta. A 2006-ig terjedő időszakban a kivitel értéke 8,5 milliárdról 70 milliárd dollárra, a behozatal pedig hétmilliárdról 46 milliárd dollárra növekedett. A növekedés különösen szembeötlő volt 2002 után, igaz, ebben a kőolaj világpiaci árának növekedése is fontos szerepet játszott. Ezt jól érzékeltette az export átlagos évi növekedése, mely 2002-ig kilenc, 2002 és 2006 közt 19 százalékot ért el. Az import növekedése ezen időszakban átlagban hét százalékot tett ki. Az 1987 utáni időszakban politikai okokból, a szankciópolitika következtében nagyban csökkent az Egyesült Államok és Irán közt i kereskedelem volumene, ennek következtében azonban növekedett más partnerek részesedése. Ezek közül is kiemelkedő volt Teherán számára az orosz és a kínai reláció

jelentősége. Irán sokrétű kapcsolatai miatt tehát az amerikai politika irányítói számára nagymértékben növekedett a multilaterális szankciók szerepe, melyek 2006-ban kerültek napirendre.

Az ENSZ-szankciók négy köre

Az ENSZ BT 1696-os határozatából eredő teendőket az Egyesült Államok a legszívesebben azonnal átültette volna a gyakorlatba, de ehhez hiányzott a testület állandó tagjai közül Oroszország és Kína egyetértése. Washingtonnal szemben a fajsúlyos nemzetközi tényezők közül Moszkva, Peking és Brüsszel a dialógus további folytatásáért szálltak síkra. Solana szeptemberben tárgyalt Laridzsánival, s a P5+1 államok októberig új határidőt adtak Iránnak az urándúsítás leállítására, ezt azonban Irán visszautasította. Ezt követően az EU3, valamint az USA, Oroszország és Kína külügyminiszterei (EU3+3) tanácskozásukon elhatározták, hogy az ENSZ Alapokmány 41. cikkelye alapján egy újabb határozatot fogadnak el.

Ennek alapján a BT 2006. december 23-án egyhangúlag elfogadta az 1737-es számú határozatot. A dokumentum a kötelezettségeinek betartására szólította fel Teheránt, s a nukleáris program felfüggesztésének szükségességét a nehévíz-előállító kísérletekre is kiterjesztette. Azt is nyomtatékosította, hogy Irán nem kaphat technikai, képzési, pénzügyi támogatást, tőzsdei ügyletekből származó forrásokat, melyek a tiltott termékek pótlását, gyártását, eladását vagy használatát szolgálnák. Felhívta továbbá az államokat azon személyek be- és átutazásának korlátozására, akik aktív szerepet játszanak az iráni nukleáris programban. A dokumentum ismét üdvözölte a P5+1/EU-nak a kapcsolatok

normalizálását célzó korábbi javaslatait, s megerősítette Irán jogát a békés célú nukleáris energia biztosításával kapcsolatos kutatásokra. A BT tagjai egyúttal felkérték a NAÜ főigazgatóját, hogy 60 napon belül tegyen jelentést, miszerint Irán teljesíti-e a határozat előírásait. A határozat a megszigorítások mellett bizonyos kompromisszumokat is magába foglalt. Például Oroszország érdekeit szem előtt tartva nem akadályozta a búsheri erőmű építését, s újabb szerződések megkötését sem tiltotta, amennyiben Moszkva garantálja a békés célú működtetést. A döntés nem érintette az olaj- és gázszektor, az általános pénzügyeket, s nem élt a pénzügyi befagyasztás fegyverével. A P5-államok képviselőinek reakciói eltérőek voltak. Kína Teherán megnyugtatására a határozat korlátozott kiterjedésére és visszafordítható jellegére helyezte a hangsúlyt. Az orosz képviselő elismerte ugyan a BT-döntés jelentőségét, de arra utalt, hogy a tiltások inkább a NAÜ aggodalmait tükrözik, s az ellentétek politikai rendezésének fontosságára figyelmeztetett. A brit képviselő úgy vélte, hogy Teherán rugalmassága esetén nagy lendületet vehet az EU és Irán kapcsolatának javítása. Az amerikai megbízott a határozat egyértelmű üzenetét hangsúlyozta: ha Irán továbbra is ellenszegül, akkor Washington még keményebb lépéseket fog kezdeményezni. A teheráni vezetők élesen támadták a döntést, s kilatásba helyezték, hogy előrehozzák háromezer centrifuga márciusra tervezett beléptetését. Amerikai részről az ENSZ-döntést követően több pénzügyi szankciós rendelkezést hoztak, és ennek során gyakorta az 1737-es határozatra hivatkoztak.

Az 1737-es számú határozatban a testület tagjai felkérték a NAÜ vezetését, hogy 60 napon belül tegyen részletes jelentést a szankciós lépések megvalósításáról.

A 2007 februárjában elkészült dokumentum pozitívan értékelte, hogy Irán lehetővé tette az ellenőrök tevékenységét az országban, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy továbbra sincsenek átfogó ismereteik a kísérletekről, a rendelkezésre álló készletekről, s a felhasznált nyersanyagokról. A jelentés elmarasztalta Iránt, hogy a határozat több előírását, így az urándúsítást továbbra sem függesztette fel. Ebből kiindulva az ENSZ BT március 24-én elfogadott 1747. számú határozata újabb területekre terjesztette ki a szankciók érvényességét. A második szankciós kört képező határozat felszólította az államokat arra, hogy Irán számára ne adjanak el, vagy a területére egyéb tranzakciók révén ne juttassanak el tankokat, páncélozott járműveket, harci gépeket és helikoptereket, tüzérségi rendszereket, hadihajókat, rakétákat vagy rakétarendszereket. Akadályozzák meg, hogy Irán olyan pénzügyi forrásokhoz, támogatásokhoz jusson, melyek révén ezeket a fegyvereket beszerezheti. A tiltások tehát ezúttal a konvencionális eszközök néhány fontos területét is magukba foglalták. A határozat másik hangsúlyozott eleme az iráni nukleáris programban közreműködő személyeket érintő beutazási korlátozás volt.

A határozat elfogadásának idején eléggé feszült légkör a későbbi hetekben némiképp enyhült, több találkozóra is sor került Irán és az EU, valamint a NEÜ képviselői között. Az atomenergia-ügynökség augusztus 30-án nyilvánosságra hozott jelentése megismételte, hogy az ellenőrzés során továbbra sem sikerült a program minden eleméről megnyugtató képet kapni. Így nem lehet teljes bizonyossággal eldönteni, hogy Irán valóban békés célú nukleáris programon munkálkodik-e. Az urándúsítást Teherán továbbra sem függesztette fel, a centrifugákkal való kísérletek továbbra is

folyamatban vannak. Ezt követően az USA és az EU3 képviselői elhatározták, hogy keményebb magatartásra váltanak Iránnal szemben. Szeptember 28-án a P5+1 államok és az EU képviselője nyilatkozatot adtak ki, melyben leszögezték, hogy az iráni nukleáris program továbbra is komoly proliferációs kockázatokat rejt magában. Megismételték, hogy továbbra is hajlandók hosszú távú megállapodást kötni az iráni nukleáris kérdés megoldásáról. De ennek az előfeltétele, hogy Teherán teljes mértékben és ellenőrizhetően függessen fel minden urándúsítással és újrahasznosítással kapcsolatos tevékenységet. A nyilatkozat figyelmeztette Iránt, ha továbbra sem tesz eleget a kötelezettségeinek, akkor a szankciók harmadik körét tartalmazó megszorítások kerülhetnek a BT napirendjére. Ennek lehetőségét erősítette, hogy Solana novemberi találkozója az iráni képviselővel ismét eredménytelenül végződött, s pozitív irányú elmozdulásról Baradei sem tudott beszámolni. Némiképp zavaró volt, hogy Oroszország az év végén, majd 2008 januárjában nukleáris fűtőanyagot szállított Búsherbe, hogy a következő év nyarán az erőművet működtetni tudják.

A BT tagjai februárban kezdték vizsgálni azt a brit-francia határozattervezetet, mely a teherszállításokat, az iráni programban résztvevők utazási korlátozásait, s a pénzmozgások fokozott ellenőrzését állította előtérbe. Ugyancsak ezekben a napokban vált ismertté a NAÜ újabb jelentése, melynek lezárása előtt Baradei Teheránban járt, ahol az ország politikai vezetői, köztük Khamenei ajatollah személyesen biztosították arról, hogy Irán nukleáris programja kizárólag békés célokat szolgál. Ennek ellenére a februárban közreadott jelentés ismét elmarasztalta Iránt, hogy az urándúsítást nem függesztette fel. Emellett továbbra sem tartotta elégségesnek azokat az infor-



mációkat, melyeket az irániak a „zöld só-projektről”, azaz az urán-tetrafluoriddal kapcsolatos kísérleteikről a NAÜ ellenőreinek tudomására hoztak. Bár a jelentés megállapításait több ország is igen enyhének találta, a benne lévő kritikai vélekedések hozzájárultak egy újabb szankciós csomag elfogadásához. Az ENSZ BT március 3-án elfogadott 1803. számú határozata már az iráni nukleáris programban fontos szerepet játszó személyek beutazása megakadályozásának szükségességét hangsúlyozta. Az ekkor elfogadott dokumentum felhívta az államokat, hogy járjanak el körültekintően a kereskedelmi kapcsolatokat támogató pénzügyi feltételek biztosítása során, s kísérik különös figyelemmel az iráni bankok fióktévényei tevékenységét, valamint az áruszállításokat.

A 2008. novemberi elnökválasztás után a Fehér Házba beköltöző új elnök, Barack Obama az Iránnal kapcsolatos politikát is megpróbálta némiképp áthangszerelni. Az általa vezetett demokrata adminisztráció a Teheránnal hosszú ideje fennálló ellentétek áthidalására a diplomáciai, politikai megoldást szorgalmazta. De azt is aláhúzta, hogy ennek előfeltétele az iráni nukleáris program átértékelése. Ez ugyanis potenciális veszélyt jelent az Egyesült Államok és Izrael biztonságára nézve. Azok a várakozások, hogy elindul egy dialógus, s az év végére valami eredményt lehet felmutatni, végül is nem realizálódtak. Az egyetlen reményt a P5+1 és Irán közti, 2009. októberi genfi találkozó, majd ennek folytatásaként az Egyesült Államok, Franciaország, Oroszország és Irán közti bécsi tárgyalások, s az itt október 21-én elért megállapodás jelentette. A megállapodás értelmében Irán 1200 kg alacsonyan dúsított uránt küldött volna Oroszországba, mely innen Franciaországba került volna, ahonnan Irán 19,7 százalékos dúsítottságú üzem-

anyagot kapott volna vissza a teheráni kísérleti reaktor számára. De ettől Irán a politikai vezetők közt jelentkező nézeteltérések miatt az utolsó pillanatban visszalépett. Ez a multilaterális szankciópolitika jelentős kiszélesítését vagy a radikálisabb fellépést sürgető hangokat még inkább fel erősítette.

Az újabb szankciók előkészítéséről a figyelmet az iráni, brazil és török vezetők közt született, 2010. május 17-én Teheránban aláírt megállapodás egy rövid időre elterelte. Az egyezményben szereplő forgatókönyv lényegében az októberhez hasonló volt – megváltozott szereplőkkel és új helyszínnel. Az 1200 kg alacsonyan dúsított uránt most Törökországba akarták szállítani, s ezért Irán 120 kg 20 százalékos dúsítottságú fűtőanyagot kapott volna vissza, a letétbe helyezett mennyiséget pedig bármikor visszakaphatta volna. Az egyezmény Teherán szempontjából kifejezetten előnyös volt, ugyanakkor számos kérdést vetett fel. Franciaországtól és Oroszországtól eltérően Törökország nem rendelkezik olyan technológiai háttérrel, mellyel az alacsonyan dúsított uránt 20 százalék közelébe tudná „feltornászni”. Nincsenek olyan berendezései, mellyel blokkolni tudná az urán katonai küszöbértékig való további dúsítását. Az egyezmény lényegében legitímálta Iránnak a jogát, hogy eljusson a fegyver előállításáig. Az 1200 kg ugyan megegyezett az októberi egyezményben szereplő mennyiséggel, de az azóta eltelt időben a készletei nagyban bővültek, így a rendelkezésre álló készletek egyre növekvő részét saját maga dúsíthatta. Az egyezmény, melynek célja volt, hogy elébe menjen az újabb szankciós határozatnak, egyúttal azt is jelezte, hogy a három ország közül Brazília és Törökország nem elégszik meg a jelenlegi regionális hatalmi súlyával, s a nemzetközi

porondon is jóval nagyobb szerepet szeretne betölteni. Teherán még nem tart itt, de perspektivikusan szintén hasonló utat szeretne bejárni.

Mielőtt még Erdogan török miniszterelnök meghozta a döntést arról, hogy elutazik Teheránba, Hillary Clinton amerikai külügyminiszter megpróbálta meggyőzni török kollégáját a vállalkozás értelmetlenségéről. A diplomáciában némiképp szokatlan stílusban közölte, hogy a tervezett csúcstalálkozó egy közönséges szemfényvesztés, melynek célja az ENSZ BT tervezett lépésének megtorpedózása. A telefonbeszélgetés után a nyilvánosság előtt is kijelentette, hogy a török–brazil közvetítő kísérlet kudarcra van ítélve. A helyzetet azonban eléggé ellentmondásossá tette, hogy magas rangú tisztviselők Ankarában úgy nyilatkoztak, miszerint a Fehér Házból „csendes biztatást” kaptak, hogy folytassák a közvetítő tevékenységüket. Ez az információ azonban nem volt egyértelműsíthető. A teheráni aláírást követő napon, május 18-án, az új Start-egyezményről tartott szenátusi meghallgatása során Clinton bejelentette, hogy a P5+1-államok előkészítő munkája eredményeként, Kína és Oroszország egyetértésével megállapodás jött létre egy korábbinál szigorúbb határozattervezetről, mely egyértelmű üzenet lesz Irán számára, hogy mit vár el tőle a nemzetközi közösség. Úgy vélte, hogy a bejelentés meggyőző válasz a Teheránban történetekre, mindazonáltal Brazília és Törökország szándékait pozitívan értékelte.

Az ENSZ BT végül is június 9-én fogadta el az Irán-ellenes ENSZ-szankciók negyedik körét jelentő 1929. számú határozatot, melyet a testület tíz nem állandó tagja közül Brazília és Törökország elutasított, Libanon képviselője pedig tartózkodott a szavazástól. A dokumentum többek közt kimondta, hogy Irán nem lehet részese olyan, más or-

szágok területén folyó kereskedelmi tevékenységnek, melynek köze van az urándúsításhoz vagy más nukleáris anyagokhoz, technológiákhoz. Kötelező érvényűvé tette azon konvencionális eszközök eladásának, eljuttatásának tilalmát, melyek az 1747. számú határozatban is szerepeltek, de most hozzátette az ezekhez szükséges alkatrészekhez, anyagokhoz való hozzáférés tilalmát. Keményen figyelmeztette Iránt a NAÜ-vel való együttműködés fontosságára. Elítélte Teheránt, hogy a kötelezettségét megszegve, 2009 szeptemberéig nem jelentette a Kum városa közelében kialakított urándúsító üzem létrehozását. A határozat kimondta, hogy Irán nem munkálkodhat a nukleáris fegyvereket hordozó ballisztikus rakéták kifejlesztésén, s felszólította az államokat arra, hogy akadályozzák meg az ezt szolgáló technológiák átadását. Ugyancsak kötelező erővel szerepel mindazon személyek belépésének megakadályozása, akik az iráni nukleáris eszközök fejlesztésében közreműködhetnek. A határozat felhívott a más országok területén történő iráni pénzügyi terjeszkedés megakadályozására.

A szavazás után adott nyilatkozatában az amerikai fődelegátus a határozatot megfelelő válasznak tartotta az önkényes iráni lépések ellensúlyozására. Az Egyesült Királyság képviselője, aki a EU3+3-(P5+1)-államok nevében is beszélt, hangsúlyozta, hogy a határozat tükrözi a nemzetközi közösség aggodalmát, ugyanakkor kijelentette, hogy nyitva áll az út Irán számára a párbeszéd előtt. Franciaország képviselője figyelmeztetett, hogy titkos tevékenysége révén Irán az elért dúsítási szinttel a katonai küszöb közelébe jutott. Az orosz képviselő reményét fejezte ki, hogy a határozat után Teherán nagyobb hajlandóságot mutat a tárgyalásra. Kína képviselője a határozat effektív végrehajtá-



sa mellett szintén a dialógus fontosságára intett. Az iráni küldöttségvezető élesen támadta a BT több állandó tagállamának politikáját, hangsúlyozva, hogy a testület ezek szócsövévé vált. Kijelentette, hogy országa nem fog a nyomás hatására meghátrálni.

Számos előzetes vélekedés ellenére a dokumentum szankciós köre „kiterjesztett formában” is részleges maradt, például közvetlenül nem terjed ki az ország legfőbb bevételi forrását képező olajjövede-

mekre. Igaz, e téren a nagyfokú korlátozások a lakossági szférát is nagyban érintenék, s ezt a hatalmon lévők még inkább ki tudnák használni a helyzetük megerősítésére. Az 1929. számú határozat kétségkívül diplomáciai siker az Obama-adminisztráció számára, de nem valószínű, hogy az itt körvonalazott lépések Teherán nukleáris programjában alapvető változásokhoz vezetnek. A hatások számottevőbb formában valószínűleg csak hosszabb távon érvényesülnek. ■

Irodalom

- Bibó István: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. In Ifj. Bibó István (szerk.): Bibó István, válogatott tanulmányok. IV. kötet (1935–1979). Budapest, 1990, Magvető Könyvkiadó, 13–28. o.
- Von Glahn, Gerhard: *Law among the nations*. Macmillan, 1986, 557–579. o.
- An overview of O.F.A.C. *Regulations involving Sanctions against Iran*.
(<http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/iran/iran.pdf>).
- Jentleson, Bruce W.: *Sanctions against Iran: Key Issues*
(<http://www.tcf.org/publications/internationalaffairs/jentleson.pdf>).
- N. Rózsa Erzsébet: Az iráni atomvita. *Nemzet és Biztonság*, 2008. 9. szám. 19–27. o.
- Gazdik Gyula: Az Irán elleni szankciópolitika múltjáról és jelenéről. *ZMNE SVKI Elemzések*, 2010/5. (http://193.224.76.4/download/svki/Elemzesek/2010/SVKI_Elemzesek_2010_5.pdf).