

Deák András György<sup>1</sup>

## Gazdasági nyomásgyakorlás a nemzetközi politikában – Néhány gyakorlatias szempont a gazdasági szankciók értékeléséhez<sup>2</sup>

*A gazdasági szankciók a diplomácia és a katonai műveletek mellett az államok egymás közti interakcióinak harmadik meghatározó területe. Az alábbi írás célja e terület legfőbb elemzési szempontjainak és hatásmechanizmusainak bemutatása. Szélesebb nemzetközi irodalomra és esetekre támaszkodva tárgyalja a gazdasági hadviselés fajtáit, értelmezi az aszimmetriát és az interdependenciát ezekben a szegmensekben, mutatja be a belső döntéshozatal és a szankciós kimenetek közötti összefüggéseket, ismerteti a nagyobb hatalmak szankciós politikáinak meghatározó ismertetőjegyeit, és végezetül bemutatja azokat a szempontokat is, amelyek mentén egy-egy intézkedés sikere vagy kudarca mérhető.*

**Kulcsszavak:** gazdasági szankciók, szankciós háború, interdependencia, nemzetközi együttműködés, világgazdaságtan

### ***Economic Statecraft in International Politics – Some Practical Considerations for Assessing Economic Sanctions***

*Economic sanctions constitute a major area of interaction between states, alongside diplomacy and military operations. The aim of the following paper is to present the main analytical perspectives and mechanisms of action in this field. Drawing on international literature and cases studies, it discusses the different types of economic warfare, interprets asymmetry and interdependence in these segments, and presents the links between internal decision-making and sanctioning outcomes, the key features of the major powers' sanctions policies and, finally, the criteria for measuring the success or failure of an institution.*

**Keywords:** economic sanctions, sanction war, interdependence, international cooperation, world economic studies

<sup>1</sup> Deák András György a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: [deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu](mailto:deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> A tanulmány a TKP2021-NVA-16 azonosítószámú NKE HHK „Alkalmazott katonai műszaki-, had-, és társadalomtudományi kutatások a nemzetvédelem, nemzetbiztonság területén a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon” című pályázat keretében készült.

## Bevezetés: a gazdasági szankció mint a „politika folytatása más eszközökkel”

A gazdasági szankciók töltik ki az államok közötti konfliktusoknak a diplomácia és a katonai cselekmények közt lévő, viszonylag széles terét. Bizonyos előfeltételek esetében egy kormányzat a gazdasági szankciók mellett dönthet, amennyiben a háborút túlzottnak vagy elképzelhetetlennek, viszont a diplomáciai nyomást már elégtelennek tartja. A gazdasági szankciók kellően teátrálisak és látványosak, a valós cselekvés érzetét kelthetik, miközben alternatívái a gyakran minden szempontból költséges katonai megoldásoknak.<sup>3</sup>

Ugyanakkor a gazdasági nyomásgyakorlás során a konfliktus átlépi a külügyminisztériumok küszöbét. A szankció kivitelezése több szereplő érdekeinek az összehangolását, a végrehajtás során való együttműködését feltételezi. Kormányoknak, parlamenteknek, gazdasági érdekcsoportoknak tevőlegesen is részt kell venniük annak kivitelezésében, miközben az érintettek köre nagyban függ a célország reakcióitól vagy a szankciók nem szándékolt hatásaitól. Mindez a gazdasági nyomásgyakorlást a hagyományos diplomáciánál sokkal összetettebb és nehezebben áttekinthetőbb folyamatá teszi.

Mindezek alapján jogosan merül fel a kérdés, hogy milyen eszköztárral lehet egy-egy gazdasági szankciót teljeskörűen elemezni. A válasz már csak azért sem könnyű, mert a gazdasági szankciók spektruma igencsak széles. Ahogy a katonai fenyegetés skálája is a hadgyakorlatoktól a nukleáris háborúig terjed, úgy itt is a segélyek csökkentésétől a totális kereskedelmi és pénzügyi blokádig húzódik a lehetőségek köre. Nem ugyanolyan gyakran, nem ugyanazok és nem ugyanúgy választják ezeket a megoldásokat. Az egyetlen elem, amely összeköti ezeket az eseteket, az eszköz, jelen esetben a gazdasági megoldásoknak a diplomácia és a katonai erő mellett vagy helyett való alkalmazása.

Nem véletlenül az egyik hagyományos elemzési keret a közgazdasági. Viszonylag kiterjedt irodalma van a szankciók költség-haszon elemzéseinek, amikor a kezdeményező(k) által vállalt gazdasági áldozatot (költség) hasonlítják a célország(ok) számára okozott kárhoz (haszon). Az előbbi a szankció fenntarthatóságát javítja, amennyiben annak a költsége alacsony, vagy a kezdeményezők eltökéltségét mutatja, amennyiben magas költséget hajlandóak elviselni a politikai célkitűzésekért. A célországban okozott gazdasági kár pedig a szankció egyik legfontosabb komponense, a nyomásgyakorlás fő mechanizmusa. Így bár a költség-haszon szempontok vizsgálata elengedhetetlen, kérdéses, hogy azok technikai vagy érdemi elemei-e a szankciónak. A makrogazdasági megközelítés közvetlenebbül használható, amennyiben a szankciók célja a célország(ok) képességeinek minél nagyobb mérvű csökkentése. Így például a hidegháború során a nyugati államok által alkalmazott COCOM-lista jellemzően a szovjet blokk gazdasági és technológiai képességeinek korlátozását célozta, különösebb deklarált politikai követelés nélkül. Ugyanakkor a gazdasági szankciók jellemzően külpolitikai engedményeket akarnak kicsikarni, a célország ambícióit kívánják befolyásolni, így viszont eredményességük nem feltétlenül függ össze

<sup>3</sup> Hufbauer, Gary Clyde et al. (2009): *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics. 9.

lineárisan a célsország számára okozott költséggel.<sup>4</sup> Valójában mivel kormányzatok által inspirált külpolitikai akciókról beszélünk, úgy a végleges költség, mint a haszon politikai és nem gazdasági jellegű.<sup>5</sup> Sikereik és kudarcaik is eredeti, politikai céljaik mellett értelmezendők. Itt csak a politikai kontextusba helyezett gazdasági intézkedésekről beszélünk, nem a gazdaságról mint olyanról, ezért önmagában költség-haszon viszonyításokkal aligha értékelhetők a szankciók.<sup>6</sup> Így a közgazdasági elemzések egymagukban aligha adnak választ arra, hogy 1990-ben Szaddám Husszein miért nem vonult vissza Kuvaitból egy, az ország GDP-jének majdnem felét felemésztő totális blokádnak mellett, viszont Nagy-Britannia miért hagyott fel az 1956-os szuezi beavatkozással az Egyesült Államok által hozott kisebb szankciók kilátásba helyezésékor.

A nemzetközi kapcsolatok elmélete és gyakorlata alkalmas egy-egy nemzetállam külpolitikájának a felmérésére, a kezdeményező és a célsország(ok) koalícióépítéseinek elemzésére, adott esetben az abból fakadó stratégiai következmények értékelésére. Kiváltképp fontos ez a megközelítés, hiszen a gazdasági szankciók többségében inkább diplomáciai, mint makrogazdasági cselekmények. Hufbauer és társainak számításai szerint a 2000-ben a világon érvényben lévő szankciók csak 27 milliárd dollár (a globális nemzeti össztermék 0,054%-a) kárt okoztak a célsországoknak.<sup>7</sup> Mindazonáltal ez a diszciplína nagyon keveset mond az országokon belüli mechanizmusokról, arról, hogy egy-egy szankció során milyen alkufolyamatok zajlanak, milyen engedményeket tesznek a gazdasági vagy egyéb politikai érdekek mentén, illetve miként hatnak azok a célsországokban. Kiváltképp így van ez a kilencvenes évek közepe óta divatba jött úgynevezett „okos” vagy „célzott” szankciók esetében, amikor nem „frontálisan” ütköznek meg egy-egy célsorsszággal, hanem csak egyes személyeket, vállalatokat vagy szektorokat sújtanak az intézkedések. Ezek az önérdék irányította természetes vagy jogi személyek lennének hivatottak az állami politika befolyásolására. Éppen ezért a nemzetállamok egységesként való kezelése gyakran megengedhetetlen luxus, a gazdasági szankciók meghatározó karakterisztikái és hatásai az államokon belüli alkufolyamatok mentén alakulnak ki, illetve érvényesülnek.

A szankciók kapcsán a kül- és belpolitikai szempontok szerepéről folytatott tudományos vita meglehetősen parttalan. Leszámítva a „közösségi választások” elméletet, amelyben a nemzetállami döntés eleve a belső szereplők közötti alkufolyamatok eredménye, illetve azt az álláspontot, miszerint a szankciók meghozatala kizárólag belpolitikai szempontok mentén történik,<sup>8</sup> így a külpolitikai hatékonyságuk teljesen indifferens, a két

<sup>4</sup> Galtung, Johan (1967): *On the Effects of International Economic Sanctions – With Examples from the Case of Rhodesia*. *World Politics*, 19(3), 378–416; illetve Chan, Steve – Drury, A. Cooper (2000): *Sanctions as Economic Statecraft: An Overview*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 7.

<sup>5</sup> Ez az állítás a szakirodalomban vitatott, illetve árnyalt. Például Robert Eyler alapvetően makrogazdasági eszköztárral (is) vizsgálja a szankciókat, és szerinte a célsországban való költségteremtés is alapvetően siker. Eyler, Robert (2007): *Economic Sanctions – International Policy and Political Economy at Work*. New York: Palgrave Macmillan.

<sup>6</sup> Tyimofejev, Ivan (2000c): *Vvegyenyije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, instrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 9–29.

<sup>7</sup> Hufbauer et al. 2009: 17.

<sup>8</sup> Davidson, Jason – Shambaugh, George (2000): *Who's Afraid of Economic Incentives? The Efficacy-Externality Tradeoff*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 45.

terület közötti összefüggésekről aligha mondható bármi érdemi. Ahogy Putnam is említi „a bel- és külpolitika összefüggéseire vonatkozó szakirodalom legjava vagy végeláthatatlan alkalmi listát mellékel a külpolitikára vonatkozó »belső hatásokról« vagy megelégszik azzal az általános kitételrel, hogy a hazai és nemzetközi ügyek valahogy »összefüggenek».”<sup>9</sup> Mindazonáltal a hagyományos politológiai eszköztár legalább részleges alkalmazása, az érintett szubnacionális szereplők érderendszerének feltérképezése elengedhetetlen a gazdasági szankciók elemzésénél.

Ebben a tanulmányban csak egy rövid szempontrendszer kívánunk bemutatni, amelynek során „józan kérdéseket” teszünk fel az általában vett gazdasági szankciók kapcsán. Eme szempontok értelemszerűen nem teljes körűek, de kellőképpen érzékeltetik a terület összetettségét. A szempontok kapcsán igyekszünk konkrét példákat is bemutatni, legfőképpen, de nem kizárólag az „orosz szankciós kosárból” szemezgetve.

## A gazdasági szankció definíciója, fajtái

A gazdasági szankció sommás definíciója szerint a „gazdasági erőforrások tényleges vagy kilátásba helyezett visszatartása az érintett alany politikai magatartásának megváltoztatása érdekében”<sup>10</sup> Nagyon hasonló, de ennél konkrétabb a Hufbauer és társai által adott meghatározás, amely szerint a gazdasági szankció „a meglévő kereskedelem vagy pénzügyi kapcsolatok szándékos, kormányzat által kezdeményezett korlátozása, vagy azzal való fenyegetés”<sup>11</sup> külpolitikai célok elérése érdekében. Mint ahogy lenni szokott, a definíciók kapcsán nagyobb a szakirodalom egyetértése, mint azok valós tartalmát illetően.

Jelen esetben fontos a gazdasági szankciók megkülönböztetése a „kereskedelmi és vámháborúk”-tól (*trade war*). Ez utóbbiak olyan konfliktusok, amelyekben a kölcsönös kereskedelem vagy gazdasági kapcsolatok korlátozása révén igyekeznek a felek gazdasági előnyöket szerezni.<sup>12</sup> Így ugyan korlátozzák a fennálló gazdasági kapcsolatokat, de azt nem a kormányzatok, hanem üzleti vagy ahhoz köthető szereplők (például szakszervezetek) kezdeményezésére teszik. A cél és a motiváció is gazdasági, nem politikai. Még ha a vámháborúk államok között zajlanak is, ezek szigorúan racionális játszmák akár nemzetgazdasági, akár partikuláris alapon, ahol a költség-haszon viszonyok mérhetőbbek, és azok eredményei meghatározóbbak. Ilyen volt az amerikai–japán kereskedelmi háború a nyolcvanas években, amelynek kiváltó oka a kétoldalú kereskedelemben kialakult amerikai deficit volt. Esetenként a vámháborúk is „politizálódhatnak”, de ettől még lényegük nem változik. Így például a Donald Trump fémjelezte amerikai kormányzat kereskedelempolitikai követelése Mexikóval vagy Kanadával szemben népszerűek voltak és egybecsengtek több politikai erő (például az amerikai baloldal) igényeivel. Ugyanakkor Kanada esetében teljesen hiányzott a politikai követelés, míg Mexikó esetében a migrációs

<sup>9</sup> Idézi Fisk, Daniel W. (2000): *Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 68.

<sup>10</sup> Chan–Drury 2000: 2.

<sup>11</sup> Hufbauer et al. 2009: 3.

<sup>12</sup> Johnson, Harry G. (1953): *Optimum Tariffs and Retaliation*. *The Review of Economic Studies*, 21(2), 142–153.

kérdések elkülönültek maradtak. Ennek alapján a politikai kontextus ellenére sem nevezhetők gazdasági szankcióknak, sokkal inkább kereskedelmi konfliktusnak tekinthetők.

A „gazdasági befolyásolás” (*economic statecraft*) képezi a szankciók klasszikus esetét. Ennek szükséges feltétele a kapcsolat korlátozásának, magának a szankciónak a feltételellessége. A kezdeményező fél konkrét cselekmény miatt neheztel, annak megszüntetését akarja elérni, és a követelés teljesítése esetén a szankció visszavonását is hitelesen megígéri. Mindhárom formai követelmény (a szankciót kiváltó cselekmény, maga a szankció, illetve visszavonásának feltételei) meg kell hogy jelenjen a nyilvános színtéren. Klasszikus esete volt európai uniós – orosz viszonylatban az 1994 decemberében kezdődő csecsenföldi háborúra adott brüsszeli reakció, amelynek során felfüggesztették a két fél között a teljes partnerségi és együttműködési megállapodás életbe léptetését. Azt csak az 1996. augusztusi haszavjurti orosz–csecsen békemegállapodás után folytatták, mint ahogy azt a háború kitörésekor a ratifikáció feltételeként megszabták. Nem feltétel ugyanakkor az ok-okozati viszony: az EU álláspontjának csak jelentéktelen hatása volt a csecsen békekötésre, azt sokkal inkább az orosz elnökválasztási kampány és a háború belső népszerűtlensége váltotta ki. Ugyanakkor fontos szempont a hitelesség is. Orosz részről sokat emlegetett eset az 1974-es amerikai Jackson–Vanik törvénymódosítás esete, amely kereskedelmi szankciókat hozott a Szovjetunió ellen a zsidó kivándorlás gátolása miatt. Bár a Szovjetunió felbomlott, és a zsidó kivándorlás is szabadabbá vált a peresztrojka alatt, magát a törvényt többször módosították, és végül csak 2012-ben törölték el, akkor is azonnal felváltotta azt a néhány vonatkozásában hasonló úgynevezett Magnyickij-törvény.

Ez utóbbi eset ugyanakkor már sokkal inkább a „gazdasági hadviselésre” (*economic warfare*) jellemző. Ilyenkor a feltételelenség gyenge, jellemzően vagy egy adott kormányzat megbuktatása, vagy általános és nem konkrét ügyszökhöz kötődő külpolitikai kurzusváltás a cél. Előfordulhat, hogy a kezdeményező fél nem is a célország magatartását, inkább képességeit kívánja befolyásolni. A gazdasági hadviselés tipikus ismertetőjegyei a folyamatosan hozott újabb szankciós intézkedések, az ügyek és a célországgal szemben támasztott elvárások sokfélesége, a követelések esetenként irreális jellege és az esetek jelentős részében a hosszú, több évtizedes időtáv. Ez a magatartás sok vonatkozásban már közelebb áll a háború fogalmához, Edward Luttwak szavaival „a háború logikája üzleti nyelvezetben”.<sup>13</sup> A gazdasági hadviselés főleg az amerikai külpolitikához kötődik, klasszikus esetei a Kubával 1958 után, Iránnal 1979 óta fennálló kapcsolatrendszer, illetve újabban az Egyesült Államok Oroszország ellen hozott szankciói. Ugyancsak szankciós határesetnek számítanak a „bűn és bűnhődés” típusú szankciók, a különféle retorziók és represszáliák, vagy a háborúkat megelőző, a felvonulási időszakban alkalmazott nyomásgyakorlás (1982 – Falkland-háború; 1990–91 – Irak). Jelen tanulmány mindezen eseteket, beleértve a gazdasági hadviselést is, a szankciós téma részeként kezeli.

Természetesen ezek az elhatárolások feltételesek, és az esetek többségében a szankciók típusai nehezen elkülöníthetők. A motivációk különbözőek egyes belpolitikai szereplők vonatkozásában. Így például az Egyesült Államok Irán ellen viselt szankciós politikája

<sup>13</sup> Luttwak így definiálta a geoökonómia fogalmát 1990-ben, azóta ez sokat „puhult” a szakirodalomban. Luttwak, Edward N. (1990): From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, 6(20), 17–23.

kapcsán ma sincs belpolitikai egyetértés. A végrehajtó hatalom és a törvényhozás is megsztott abban a kérdésben, hogy a gazdasági hadviselésnek csak Teherán nukleáris törekvéseinek feladását vagy a rezsim teljes ellehetetlenítését kellene megcélozniuk. Így bár végül 2015-ben a felek megállapodtak a nukleáris leszerelés ügyéről és a szankciók legjavának eltörléséről, 2018-ban Washington egyoldalúan újra életbe léptette azokat. Hasonlóképp, a szankciós intézkedésekhez kötött feltételek változhatnak idővel és a körülmények hatására. Az Európai Unió 2014-ben az Ukrajna elleni orosz agresszió leállítását és a csapatok kivonását követelte a Krím annexiója előtt. Ezt követően sokáig semmilyen, vagy csak általános feltételeket szabott, egészen 2015 elejéig, amikor a legtöbb korábbi büntetőintézkedés feloldását az akkor aláírt minszki egyezmény végrehajtásához kötötte.<sup>14</sup>

A deklarált célok sok esetben taktikai okokból térnek el a valósaktól. Nagyon gyakori a GATT-szerződés XXI. cikkelyére<sup>15</sup> való közvetett hivatkozás, amely mentességet ad a szerződéses kötelezettségek alól a nemzetbiztonságot fenyegető esetekben, illetve az ENSZ Alapokmányának nemzetközi békét és biztonságot fenntartó intézkedések esetén. Mindkettőre aktívan hivatkoznak a nemzetállamok, döntően technikai okokból, hogy kizárják a szankciós intézkedéseknek a WTO rendszerén való megtámadhatóságát. Így egyszerű, kereskedelmi okokból hozott vámintézkedéseket politikai érvek mögé rejtenek. Oroszország például nemzetbiztonsági okokra hivatkozva tiltotta meg területén a közúti és vasúti áruszállítást Ukrajna számára (kivéve, ha az áru áthaladt Belaruzon is) és sikeresen védte meg ezt az álláspontját a WTO-döntőbírószágon is.<sup>16</sup> Az Egyesült Államok is egyre gyakrabban nemzetbiztonsági érveléssel utasítja el vámpolitikájának WTO-s vizsgálatát, de a távol-keleti és Öböl menti országok is alkalmazzák ezeket a hivatkozásokat.

Az esetek többségében az üzleti szereplők nem szeretik, ha a külpolitika az ő kárukra hoz szankciós döntéseket. Az Egyesült Államokban saját iparági lobbikat hoztak létre (*National Association of Manufacturers*), amelynek fő célja, hogy csökkentse a külpolitikai célok érdekében hozott gazdasági korlátozó intézkedéseket. Ugyanakkor vannak esetek, amikor külpolitikai konfliktusok örvén államok régebb óta érlelődő üzleti és gazdaságpolitikai törekvéseket érvényesítenek. Történetileg ilyenek voltak az arab olajtermelők 1956-os, 1967-es és 1973-as kísérletei a helyi olajipar feletti ellenőrzés átvételére. Formálisan ugyan az arab–izraeli háborúban az arab szolidaritás kifejezése és az Izraelre és az Egyesült Államokra való nyomásgyakorlás volt a cél, valójában a helyi gazdasági érdekeknek és az OPEC pozíciói megszilárdításának legalább ekkora jelentősége volt. Hasonló hibrid eset az agrárszektorban hozott orosz ellenszankciók ügye 2014 után. Az élelmiszerimport korlátozása és a szektorális önellátás megteremtése régebb óta intenzív gazdaságpolitikai vita tárgya volt, ennek ellenére a kontextus miatt szankcióként tekintünk ezekre a lépésekre. Legalább ennyi érv szól amellett, hogy azok inkább

<sup>14</sup> European Council: *European Council meeting – Conclusions (19–20 March 2015)*. [online], 2015. Forrás: consilium.europa.eu [2021. 06. 12.]

<sup>15</sup> WTO: *General Agreement on Tariffs and Trade, Article XXI – Security Exceptions*. [online], 2012. Forrás: wto.org [2021. 06. 11.]

<sup>16</sup> Miles, Tom: *Russia's WTO 'National Security' Victory Cuts Both Ways for Trump*. [online], Reuters, 2019. 04. 05. Forrás: reuters.com [2021. 05. 21.]

Oroszország WTO-vállalásainak szellemével ellentétes, üzleti és gazdaságpolitikai szempontok által inspirált, protekcionista vámintézkedéseként értelmezhetők.

## A gazdasági szankciók alkalmazásának előfeltételei – Észak Dél ellen?

Mint minden konfliktusnál, a gazdasági szankciók esetében is fontos előfeltétel az erőforrások *aszimmetriája*. Elvárás, hogy a kezdeményező fél számára a költségek legalább relatíve kisebbek legyenek, mint a szankcionált oldal számára okozott károk. Kisebbségi vagy gyengébb országok legfeljebb válaszul alkalmaznak szankciókat, amikor a kölcsönösség többet számít a hatékonyságnál. Így Ukrajna aligha remélhette, hogy Oroszországot szankciókkal tántorítja el konfrontációs politikájától, mégis igyekezett kárt okozni Moszkvának. Még az egyenlő felek közötti szankciós intézkedések is nagyon ritkák, illetve ezek jelentős része idővel vámháborúvá alakul át, ahol mindkét fél már csak a veszteségek csökkentésére törekszik. Így például az Egyesült Államok és Kína közötti 2018–2020-as vámháború ugyan összekeveredett politikai és nemzetbiztonsági szempontokkal, de a konfliktus lezárásakor szinte csak a gazdasági haszonelvűség számított. Nem meglepő, hogy leszámítva néhány szomszédok közötti konfliktust (Görögország–Albánia, India–Nepál stb.), a gazdasági szankciók a nagyok, azon belül is kiváltképp a gazdagok eszköze, sok esetben a kisebbek és szegények ellen. A Hufbauer és társai által összegyűjtött 174, 20. századi eset közül 109-ben az Egyesült Államok, 20-szor az ENSZ, 16-szor Nagy-Britannia, az EK/EU 14-szer, míg a Szovjetunió/Oroszország 13-szor ott volt a kezdeményező felek között.<sup>17</sup>

Ugyanakkor az aszimmetria fogalma is értelmezésre szorul. Az esetek többségében a nemzetgazdaságok méretei közti eltérés elégséges ahhoz, hogy a kezdeményező marginális gazdasági költséggel befolyásoljon államokat. Az Egyesült Államok szankciói által érintett országok nagyobbik fele afrikai, latin-amerikai vagy ázsiai fejlődő állam. Mindazonáltal az aszimmetria fő kérdése, hogy tud-e a szankcionált fél arányos gazdasági (illetve adott esetben akár katonai vagy egyéb) választ adni. Így például az 1973-as olajembargó esetén az OPEC arab tagjai sikeresen használták ki a fejlett világ szektorális sebezhetőségét és érvényesítették érdekeiket egy, az összesített nemzeti összterméküknél hatszor vagyontosabb Egyesült Államok ellenében.<sup>18</sup> Az olajpiac feszes volta sokáig védelmet jelentett Irán számára is egy pusztító amerikai bojkott ellenében. Viszont amikor az amerikai palaolaj-forradalom révén az iráni termelés a világ olajpiacain nélkülözhetővé vált, az Egyesült Államok sikerrel kényszerítette ki a bojkottot, több mint 50%-kal csökkentve Teherán nyersolajexportját 2010 és 2015 között.<sup>19</sup>

Az Egyesült Államok gazdasági fölényét, ezen keresztül aszimmetriáját tovább fokozza a dollár szerepe a globális pénzügyi rendszerben. Gyakorlatilag minden komolyabb bank, pénzügyi intézmény valamilyen szinten kötődik az amerikai pénzügyi piacokhoz. Főleg

<sup>17</sup> Hufbauer et al. 2009: 17.

<sup>18</sup> Barlow, Robin (1982): *Economic Growth in the Middle East, 1950–1972*. *International Journal of Middle East Studies*, 14(2), 139.

<sup>19</sup> Hlebnikov, Alexey: *Iran, Russia, and the Impact of US Sanctions*. [online], Middle East Institute, 2019. 07. 19. Forrás: mei.edu. [2021. 04. 30.].

erre támaszkodva Washington gyakran ruházza fel szankcióit *extrritoriális* jelleggel. Ezen esetekben az amerikai kormányzat nem amerikai jogalanyoknak az akcióit is büntetheti, amennyiben azok megsértik vonatkozó szankcióit. Így például a francia BNP Paribas 2015-ben 8,9 milliárd, a Société Générale 2018-ban 1,4 milliárd dollár büntetést fizetett különböző Kuba, Szíria, Líbia stb. ellen hozott amerikai szankciók megsértése miatt.<sup>20</sup> Hasonlóképp a Zoltek gyógyszeripari cég magyarországi bejegyzésű vállalata véletlenül megsértette a Belarusz ellen elrendelt amerikai szankciókat, amit az amerikai leányvállalatokon keresztül megbüntetett a Pénzügyminisztérium felelős szerve, a Külföldi Vagyont Ellenőrző Hivatal (*Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury*).<sup>21</sup> Ugyanakkor az extrritoriális jelleg nem feltétlenül kötődik a pénzügyekhez, bármilyen kereskedelmi tevékenységhez vagy projektben való részvételhez szabadon rendelhető. Az iráni olajexport kereskedelmi bojkottját vagy az orosz Északi Áramlat 2 gázvezeték építésének leállítását is hasonló, extrritoriális hatállyal igyekezett kikényszeríteni az amerikai fél.

Az extrritoriális jelleggel elrendelt pénzügyi szankciók rendkívül hatásosak lehetnek, amennyiben minden gazdasági ügylet feltételez valamilyen szintű pénzforgalmat. Szélsőséges változataik a szankciós terület „csúcsragadozói”, az esetek többségében az elképzelhető legsúlyosabb intézkedések. Egy extrritoriális hatállyal szankcionált bank, ország vagy projekt gyakran nem tud pénzügyi átutalásokat indítani, bankszámlát nyitni, napi szinten szükséges szolgáltatásokat vásárolni, biztosításokat kötni. Így az említett iráni esetben sokszor lettek volna vásárlók az – amúgy szintén exportkorlátozások alá eső – iráni olajra, de a tankerhajó-tulajdonosok nem voltak hajlandók az országba küldeni a hajóikat, mert nem tudták azokat megfelelően biztosítani. Ennél is súlyosabb következményekkel járhat az úgynevezett SWIFT- (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*) rendszerről való lekapcsolás. A SWIFT a nemzetközi fizetések szinte megkerülhetetlen eleme, amelynek híján a kizárt fél csak nagyon nehezen indíthat nemzetközi átutalásokat. Az iráni pénzügyi rendszert a 2010-es évek első felében az ENSZ kollektív szankciói kizárták a SWIFT használatából, az intézkedési csomag egyik legfontosabb elemét képezve ezzel. Nem véletlenül: vannak olyan számítások, amelyek szerint a pénzügyi szankciók nagyobb károkat okoznak a kereskedelem korlátozásánál. Így például Hufbauer és társai által alkalmazott széles körű mintán mérve a „csak pénzügyi szankciók” a GNP 1,7%-ára tehető kárt okoztak, miközben a „csak kereskedelmi megszorítások” mindössze 0,7%-osat a célországokban. Mindeközben a pénzügyi szankciók költsége a kezdeményezők számára elhanyagolható maradt.<sup>22</sup>

Az extrritoriális szankciók a gyakorlatban többes szankciók. Egyfelől egyértelműen szankcionálják a célországot vagy annak intézményeit, de potenciálisan és feltételesen másodlagos szankciókkal fenyegetnek meg minden, nem saját joghatóság alá tartozó felet a célországgal való együttműködésért. Így a kezdeményező fél egyfelől nemzetközileg teríti

<sup>20</sup> Johnson, Katanga – Freifeld, Karen – Landauro, Inti: *Societe Generale to Pay \$1.4 Billion to Settle Cases in the U.S.* [online], Reuters, 2018. 11. 19. Forrás: reuters.com [2021. 04. 27.].

<sup>21</sup> U.S. Department of the Treasury: *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Zoltek Companies, Inc.* [online], 2018. 12. 20. Forrás: home.treasury.gov [2021. 02. 01.].

<sup>22</sup> Hufbauer et al. 2009: 98.

az elsődleges szankció költségét, másfelől potenciálisan újabb költséget teremt magának a másodlagos szankciók révén. Ez utóbbiak jellemzően, de nem feltétlenül szövetséges vagy nem ellenséges államok, adott esetben a kezdeményező féllel fenntartott széles gazdasági kapcsolatrendszerrel. Így például az Északi Áramlat 2 gázvezeték építésének amerikai szankciói idővel német–amerikai konfliktussá terebélyesedtek, hiszen Washington egy német–orosz közös projektet, azon belül is német cégeket vont be a szankciós listába. Nyilvánvalóan egy szankciós intézkedés beágyazottsága, hatásmechanizmusa eltér egy ellenséges és egy szövetséges ország esetében, nagyon összetetté téve az exterritoriális szankciók elemzését.

Bár az Egyesült Államok exterritoriális szankcióit sok kritika éri, az utóbbi időkig – legfőképpen a pénzügyek vonatkozásában és a nagyvállalati körben – nem sikerült annak érvényesülését megkérdőjelezni. Tipikus az Európai Unió 2018-as kísérletének eddigi kudarca. Az Európai Tanács 2018-ban módosított formában újra bevezette az 1996-os úgynevezett „Blokoló rendeletet” (Blocking Statute),<sup>23</sup> amely kizárja külső joghatóság érvényesülését az unión belül, illetve védelmet ígér annak következményeivel szemben. Minderre az iráni nukleáris alku Egyesült Államok által való felmondása és a szankciók újbóli, ezúttal egyoldalú bevezetése kényszerítette az európai felet. Ugyanakkor az európai cégek jobban tartottak az amerikai szankcióktól, mint amennyire bíztak az uniós jogsegélyben, így az egyoldalú amerikai lépések Európában majdnem ugyanolyan hatékonysággal érvényesültek, mint 2015 előtt.<sup>24</sup>

Az amerikai szankciós rendszer leginkább a globális pénzügyi rendszerben betöltött szerep és az exterritoriális hatály alapján nevezhető hegemónisztikusnak. Talán nem meglepő, hogy a világ országainak a többsége potenciális áldozat, így az egyoldalú szankciók egyáltalán nem nevezhetők népszerűeknek. Míg 1996-ban az ENSZ Közgyűlésén még csak 57 ország szavazott az egyoldalú gazdasági intézkedések beszüntetése mellett, addig 2014-ben már 134 szavazott hasonlóképp, és csak 53-an támogatták azokat.<sup>25</sup> Ugyanakkor a gazdasági szankciók alkalmazásának előfeltétele nemcsak a gazdasági erőfölény, hanem az ambíció, egyfajta kulturális kalkulus is. Az Egyesült Államok 2017-es nemzetbiztonsági doktrínája elég egyértelműen a gazdasági szankciók mellett foglal állást.<sup>26</sup> Ezzel szemben például Japánnak vagy akár Németországnak a legutóbbi időkig mérsékelt külpolitikai ambíciói voltak, így gazdasági fölényük ellenére is csak visszafogottan alkalmazták ezeket a geoökonómiai eszközöket. Legalábbis formálisan hasonló vízvonalzó a nemzetközi rendről vallott hivatalos nézet és az ENSZ Alapokmányhoz való viszony. A 2016-os orosz külpolitikai doktrína hangsúlyozza, hogy csak az ENSZ BT-nek kellene szankciókat

<sup>23</sup> Európai Bizottság: *Council Regulation (EC) No 2271/96*. [online], 1996. 11. 29. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 02. 01.].

<sup>24</sup> Így például az Iránból származó európai olajimport ugyanúgy megszűnt az egyoldalú amerikai szankciók bevezetését követően, mintha az EU is alkalmazta volna a szankciókat. Ezzel szemben például Kína még növelte is vásárlásait, India és Törökország csak mérsékeltlen csökkentette. Congressional Research Service: *Iran Sanctions*. [online], 2021. 04. 06. Forrás: fas.org [2021. 07. 27.].

<sup>25</sup> Tyimofejev, Ivan (2000a): *Ekonomicseszkije szankcii kak polityicseszkoje ponyjatyije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztrategyii, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 45.

<sup>26</sup> *National Security Strategy of the United States of America*. [online], 2017. 12., 34. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 06. 11.].

kiszabnia.<sup>27</sup> Ennél is markánsabban fogalmaz a Kínát is magában foglaló, 77 fejlődő államot tömörítő csoport (G77) 2014-es csúcstalálkozóján elfogadott nyilatkozat, amely az egyoldalú és az extrritoriális szankciók azonnali visszavonására hívja fel az azokat kezdeményező országokat.<sup>28</sup> Ennek megfelelően például Kína esetében valószínűtlenebb egy szankciós intézkedés nyilvános meghozatala mind az ENSZ-hez való viszony, mind a belügyekbe való be nem avatkozás elve miatt. Ugyanakkor a kínai gazdasági rendszerben sokszor informális alapon is elérhető ugyanaz a nyomásgyakorlás, legfeljebb kevésbé transzparens az a kívülállók, esetenként a célország számára.

A másik fontos szempont az *interdependencia*, illetve annak mértéke. Ahhoz, hogy a gazdasági kapcsolatokat korlátozni lehessen és ezen keresztül kárt okozzunk a célországnak, széles együttműködésre, de legalább az érintett ponton kritikus ráutaltságra van szükség. A kezdeményező fél feláldozza a kölcsönös függés egy részét azért, hogy politikai nyomást gyakoroljon a célországra. Ennek során az interdependencia óhatatlanul csökken, amely pedig véges erőforrás. Akárcsak Balzac regényében, ahol a hős által szerzett bűvös számbőr minden egyes kívánság teljesítésekor egyre zsugorodik, a szankciók használata is szinte minden esetben csökkenti az egymásrautaltság mértékét. Az, hogy ez a transzformáció mennyire hatékony, milyen mértékű lesz a politikai nyomás, legfőképp két tényezőtől függ. Egyfelől a szankciók okozta gazdasági hatás valós mértékétől, attól, hogy mennyire izolálja a célországot. Másfelől attól, hogy a célország társadalmi, politikai rendszere miként képes adaptálódni a szankciókhoz, elviseli-e azokat.

Nem véletlenül a *szankciós játszmák* első kérdése, hogy a célország milyen mértékben képes kiváltani a kezdeményezővel szemben meglévő ráutaltságát, mennyire tud alternatív koalíciót teremteni, olyan partnereket találni, amelyek nem tartják be a szankciókat. Néhány autarkias pária ország esetében az interdependencia eleve alacsony kiinduló mértéke jelentett gondot. Észak-Korea, de akár a Szovjetunió hét évtizedes múltja is szép példái a permanens szankciók és embargók, illetve az önellátásra való törekvés egymásra hatásainak. Vannak azonban olyan esetek, amikor sikerül leválni egy patrónus hatalomról és alternatív szövetségi rendszerbe „átigazolni”. A latin-amerikai hosszú szankciós történetek egy része – Kuba, Venezuela – esetében a célország és a kezdeményező fél (többnyire kezdetben az Egyesült Államok) között az interdependencia eleinte magas volt, de azt legalább részlegesen sikerült kiváltani alternatív szövetségi rendszerekkel, a Szovjetunióval Kuba, illetve Kínával Venezuela esetében.

A másik fontos szempont a célország adaptációs képessége. A korai szankciós tanulmányok „állatorvosi lova”, Rodézia klasszikus eset, amennyiben a gazdasági hatás rendkívül romboló volt, nem sikerült annak hatását kiváltani, az ország gazdasági értelemben elszigetelődött, de az adott politikai rendszer mégsem volt hajlandó engedményeket tenni. Rodézia 1965-ös GDP-jének 10%-át, exportbevételeinek harmadát adta dohányszektora. Így Nagy-Britannia a függetlenség kikiáltását követő dohányembargó elrendelésekor joggal gondolhatta, hogy a meglévő felvásárlási rendszer felmondása válságot, majd a befolyásos dohánytermelő lobbij révén változást fog generálni. London fő követelése a feketék

<sup>27</sup> *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. [online], 2016. 11. 30. Forrás: mid.ru [2021. 06. 11.], 26/e. cikkely.

<sup>28</sup> *Declaration of the Summit of Heads of State and Government of the Group of 77*. [online], G77, 2014. 06. 15. 239. cikkely. Forrás: g77.org [2021. 06. 11.].

egyenjogúsítása irányába tett lépés, illetve a függetlenségnek a többségi, nemcsak a helyi fehér kisebbségre támaszkodó kinyilatkoztatása volt. Az első feltételezés helytálló volt, a rodéziai export 1966-ban a negyedére esett, és néhány évvel később már csak a termelők fele maradt meg a szektorban. Azonban a válság során a dohánytermelők is elvesztették lobbiképességüket, illetve Rodézia bár szegényebbé, de Nagy-Britanniától függetlenebbé vált. Anélkül, hogy a fő brit követelést, a fekete lakosság legalább részleges emancipációját megkezdték volna.<sup>29</sup>

Ugyanakkor az interdependencia alatt nem kizárólagosan gazdasági egymásrautaltságot kell érteni. A szankciók politikai motivációkból erednek és politikai célokat fogalmazznak meg – tehát az interdependencia végső kérdése, hogy milyen szintű a két fél közötti gazdasági, de akár politikai összefonódás, amelynek révén a kezdeményező ország megváltoztathatja a célország magatartását. Önmagában a gazdasági kapcsolatok korlátozása fontos momentum, de egy szankció recepciója, a fogadó országban a kezdeményező iránt érzett közhangulat nagymértékben csökkentheti vagy felerősítheti annak hatását. Az 1981-es lengyel szükségállapotra adott nyugati szankciók valós gazdasági hatása mérsékelt volt, de fontos lélektani támogatást jelentett a Szolidaritás számára, illetve azt a nem feltétlenül valós érzetet keltette, hogy annak győzelme, vagy a Jaruzelski-rendszer nagyobb rugalmassága révén az életkörülmények gyorsan javíthatók lennének. Egy erős, a kezdeményező ország iránt érzett szimpátiának vagy antipátiának, kulturális kötődésnek esetenként fontosabb, akár szimbolikus tartalma lehet, mint magának a gazdasági kényszerítésnek.

Akárcsak az aszimmetria, az interdependencia gazdasági komponensei sem írhatók le egyetlen indikátorral. Meghatározó kérdés, hogy a célország elitjének milyen jövőképe van, mire törekszik, mik a gazdasági trendjei és vannak-e alternatív partnerek. Kuba 1958 után is meghatározó mértékben az Egyesült Államokra volt utalva gazdaságilag. Ezért Washingtonban joggal számítottak arra, hogy könnyű lesz a Castro-rendszert szankciókkal megtörni, nem véve figyelembe a hagyományos geopolitikai közegéből ekkor első alkalommal „ilyen messzire kilépő” Szovjetuniót. Dél-Afrika viszonylag magasan volt integrálva a nyugati világba, amelynek a nyolcvanas évek végén nem nagyon volt alternatívája a világ gazdaságban. Ezért nem meglepő, hogy koordinált szankciókkal néhány év alatt sikerült rákényszeríteni a mintegy fél évszázados apartheid felszámolására és a feketék emancipációjára. Ezzel szemben Oroszországot a 2014 utáni szankciók egy külgazdasági orientációváltás és egy felemelkedő protekcionista gazdaságpolitikai attitűd elején érték. A távol-keleti szénhidrogénexport beindulása, az onnan befolyó jövedelmek és befektetések, illetve a nyugati cégek jelentős részének kellemetlen versenytársként való értelmezése gyengítették a szankciók politikai hatásait. Bár az Oroszországba való közvetlen külföldi tőkebefektetések 2014 után átmenetileg szinte teljesen megszűntek, ez csak felemás érzelmeket keltett az orosz vezető elitben.

Ezzel szemben az interdependencia magas foka költségnövelő tényező mind a kezdeményező, mind a célország oldalán. A nagyfokú interdependencia sem feltétlenül

<sup>29</sup> Rowe, David M. (2000): *Economic Sanctions, Domestic Politics and the Decline of Rhodesian Tobacco, 1965–79*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 131–158.

javítja a szankciós környezetet, adott esetben meg is nehezíti azok alkalmazását. Daniel Dresdner erre alapozza az úgynevezett *szankciós paradoxont*, amely szerint szövetségekkel szemben ritkábban alkalmaznak szankciókat vagy fenyegetnek azokkal, épp azok magas költsége miatt. Viszont ha már kezdeményeztek ilyet, akkor az a nagy költség-hason különbözetnek tudható be, és ebből fakadóan nagyobb eséllyel is vezet sikerre. Ezzel szemben ellenséges országok ellen gyakrabban és „döntetlenhez közeli helyzetekben” is elindítják azokat, részben épp a kölcsönös függőség alacsony foka miatt, és így azok ritkábban eredményeznek áttörést.<sup>30</sup>

A fent említett rodéziai példa rávilágít az interdependencia sérülékeny voltára is. Sok esetben a kezdeményező fél gazdasági kapcsolatai éppen azokkal a célországbeli szereplőkkel a legerősebbek, akik a leginkább fogékonyak a kezdeményező érveire. Interdependencia és affinitás kéz a kézben járnak, ezért sokszor egy-egy szankció a függetlenebb, vagy éppen a kezdeményező féllal barátabb kapcsolatokat ápoló szereplőket gyengíti. Az Egyesült Államok Latin-Amerikában sokszor szembesült ezzel az ellentmondással. A leginkább Amerika-barát szereplők épp az Egyesült Államokkal kereskedő vagy az amerikai befektetésekhez, jelenléthez kötődő középosztálybeliek, egyfajta komprádorcsoportok voltak. A kereskedelmi-befektetési tevékenységet érintő szankciók elsősorban ezeket a csoportokat gyengítették volna, növelve az Egyesült Államokkal szemben ellenséges belső lobbis esélyeit. Ennek megfelelően Latin-Amerika esetében Washington inkább adósság- és segélydiplomáciai eszközökkel élt, ritkábban vagy csak szelektívebben nyúlva a kereskedelemhez. Nem véletlenül, a szankciós intézkedések ugyanis adott esetben vezethetnek a célország ellenséges kormányzatának relatív megerősödéséhez is. A rodéziai esetben az Egyesült Királyság szankciói egy, a kormánnyal korábban több gazdaságpolitikai harcot is sikerrel megvívó, önálló és erős lobbis tettek tönkre és kényszerítették az állammal szembeni behódolásra.<sup>31</sup>

## A szankciók és döntéshozatali mechanizmusaik

A gazdasági szankciók karakterisztikái nem függetlenek a kezdeményező országon belüli szereplők kapcsolatrendszerétől, érdekeitől és erőviszonyaitól. Ez komoly dilemmát képez a nemzetközi szankciós politika elemzésénél. Az egyik megoldás a belpolitikából beszűrődő szempontok ignorálása, a több, és eltérő véleményű szereplők kizárása és a nemzetállami döntés egységesként kezelése. A szankciós irodalom új hullámában ez némiképp indokolt is, mivel napjainkban jellemzően autoriter, államkapitalista rendszerek (Kína, Oroszország, Öböl menti országok) politikái kerültek az elemzések előterébe. Ezekben az esetekben feltételezhetően koncentráltabb a döntéshozatal és kikényszeríthetőbb azok végrehajtása. Jobbak a „geoökonómiai adottságaik”, kevésbé kötik őket a gazdasági liberalizmus és piacgazdaság normatív szempontjai.<sup>32</sup> Valójában azonban a stratégiai érdekek

<sup>30</sup> Dresdner, Daniel W. (1999): *The Sanctions Paradox – Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>31</sup> Rowe 2000.

<sup>32</sup> Blackwill, Robert D. – Harris, Jennifer M. (2016): *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

üzleti eszközökkel való érvényesítése ezekben az esetekben sem mindig egyszerű, a kínai vagy az orosz geoökonómia korántsem „fekete dobozok”,<sup>33</sup> ahol a politikai utasításokat zökkenőmentesen hajtják végre. Ugyanakkor már csak az információhiány miatt is ez a leegyszerűsítés sokkal inkább elfogadott, mint a nyugati nemzetek esetében.

A másik lehetőség, hogy áttekintjük a belpolitika rengeteg különböző szereplőjét és a szankciók kapcsán jelentkező érdekeiket, megfogalmazódó üzeneteiket. A nyugati országok szankciós rendszereiben a végrehajtó hatalom, a törvényhozás, az üzleti lobbik, az Európai Unió esetében a tagállamok és a közösségi intézmények többsége gyakran autonóm szereplő. Ezek az intézmények folyamatosan érvényesítik változó érdekeiket egy-egy szankciós rendszer kapcsán. Ahogy Steve Chan is írja az amerikai Kína-politika kapcsán, az a „követelések és választási stratégiák folyamatosan változó kaleidoszkópja”,<sup>34</sup> amire vonatkozólag aligha lehet végérvényes és minden kérdést megnyugtatóan tisztázó megállapításokat megfogalmazni.

Ellentétben a hagyományos diplomáciával, egy-egy szankció előkészítése ezeket a szereplőket együttműködésre kényszeríti. Amíg nem kell megfogalmazni egy valós következményekkel és költségekkel járó jogi-gazdasági intézkedést, addig a külpolitika döntéshozói meglehetősen szabadon és egymástól függetlenül kommunikálhatnak. A törvényhozás jobban figyelembe veheti a választói szempontokat, egyedi csoportok kívánságait, a kormányzatok és egyes tagjaik a realpolitika vagy saját intézményeik szempontjait, míg az üzleti lobbik jobbra kimaradhatnak az egészből és csendben folytathatják a profitvadászatot. Ehhez képest a szankciós kezdeményezések gyakran nem is a külpolitikai körülmények változása, hanem épp a belpolitikai szereplők egymás közti konfliktusai kapcsán születnek, egyeztetési kényszer mellett. Így például az Európai Parlament rendszeresen fogalmaz meg elvárásokat az unió szankciós magatartására vonatkozólag, noha a konkrét ügyekben gyakran nincs is formális döntéshozatali jogosultsága.<sup>35</sup>

Ahogy Hufbauer és társai is megfogalmazzák, egy szankció kivetésének három üzenete van: „a célszám számára azt üzeni, hogy a kezdeményező fél nem tűri el a szankcionált fél cselekményeit; a szövetségesek számára világossá teszi, hogy a kezdeményező a szavakat tettekkel támasztja alá; a belső közvélemény számára pedig egyértelművé teszi, hogy a kormányzat aktívan oltalmazza a nemzet létfontosságú érdekeit.”<sup>36</sup> Minden szankciós döntés, vagy annak elmaradása, mindhárom vonatkozásban egyszerre küld üzeneteket. Ugyanakkor ritka, hogy ez a három szempont egyszerre, egységesen érvényesüljön egy szankció elfogadása esetén. Éppen ezért hagyományosan megkülönböztetünk *szimbolikus* és *érdemi* célokat. Érdemi céloknak nevezhetők a szankció kapcsán nyilvánosan megfogalmazott, javarészt külpolitikai törekvések, míg szimbolikusnak minden olyan mögöttes, jellemzően inkább belpolitikai megfontolás, amely indokolhatta annak elfogadását.

<sup>33</sup> Kärkkäinen, Annina (2016): *Does China Have a Geoeconomic Strategy Towards Zimbabwe? The Case of the Zimbabwean Natural Resource Sector*, *Asia Europe Journal* 14(2), 185–202.

<sup>34</sup> Chan, Steve (2000): *Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 110–130.

<sup>35</sup> European Parliament: *Joint Motion for a Resolution on Russia, The Case of Alexei Navalny, the Military Build-up on Ukraine's Border and Russian Attacks in the Czech Republic*. 2021/2642(RSP). [online], 2021. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 07. 14.].

<sup>36</sup> Hufbauer et al. 2009: 7.

A kettő közötti különbség persze feltételes, hiszen egy szankció kivetése mögött álló motivációk a maguk közegeiben mind érdemiek. Ugyanakkor ez a különbségtétel annyiban mégis fontos, hogy differenciál a különböző üzenetek között, azt vizsgálja, hogy a szankció kezdeményezői mennyire „őszinték”. Lloyd George, a brit parlament ellenzéki vezetőjeként világított rá a kettő közötti különbségre az Olaszország ellen az abesszíniai háború kapcsán megkésve és félszegen hozott népszövetségi szankciókat kommentálva: „Azok túl későn érkeztek ahhoz, hogy megóvják Abesszíniát az olasz alávetéstől, azonban pont időben, hogy megmentsék a brit kormányt.”<sup>37</sup>

Az Egyesült Államok szankciós rendszere többszereplős, két döntési központtal, a szövetségi törvényhozással és az elnök képviselte végrehajtó hatalommal. Utóbbi ugyan időlegesen felfüggesztheti egy-egy, a törvényhozás által hozott szövetségi szankció alkalmazását, azonban azokat végérvényesen csak a Kongresszus törölheti el. Az esetek többségében, jellemzően kisebb afrikai vagy latin-amerikai országok vonatkozásában ennek nincs jelentősége, a kormányzati megszorítások visszafogottak, a törvényhozást kevésbé foglalkoztatják, az üzleti szereplőket pedig esetenként nem is érintik ezek az intézkedések. Azonban a hosszabb és látványosabb szankciós történeteket illetően gyakoriak a viták, és még ha stratégiai szinten konszenzus is alakítható ki, a szankciós joganyag vonatkozásában ez sokkal ritkább.

Mindez természetesen felveti az elkötelezettség és a hitelesség kérdéseit. Értelemszerűen egy célország nehezebben tud vagy fog eleget tenni a kezdeményező állam követeléseinek, amennyiben azok nincsenek egyértelműen megfogalmazva és nincs bizonyosság, hogy a végrehajtó hatalom vissza tudja vonni együttműködés esetén. Az amerikai belpolitikai konszenzus hiányára hivatkozik az orosz pénzügyminisztérium szankciós osztályvezetője, Dmitrij Tyimofejev is, amikor az amerikai magatartást kiszámíthatatlanabbnak és destruktívabbnak tartja a többi ország viselkedésénél.<sup>38</sup> Hasonló eset volt a Jackson–Vanik-törvénymódosítás alkalmazása a Kínának, illetve Oroszországnak nyújtandó legnagyobb kedvezmény elve (*most favored nation*, MFN) kapcsán. Az amerikai fél fenntartotta a rendszert, évente dönteni kellett a mentesség meghosszabbításáról, azonban a kilencvenes évek közepétől kezdődően nem tudta egyértelműen megfogalmazni, mit is vár el cserébe.<sup>39</sup> Az amerikai elnök joghatósága korlátozott volt a törvénymódosítás eltörlését illetően, így a kormányzat nem tudta megfogalmazni az egységesen képviselhető kimeneti feltételeket. Így ugyan az MFN-státusz lebegtetésének elvileg lehetett bizonyos korlátozó hatása a kapcsolatrendszerben, de mind Peking, mind Moszkva végül a WTO-csatlakozáson keresztül oldotta meg ezt a kérdést, semmint politikai úton. Ebből is látszik, hogy a gazdasági befolyásolás konszenzusigényes tevékenység, ahol a szankcionált fél felé elküldött üzenet hitelessége és egységessége a hatékonyság fontos eleme. A konszenzus hiánya, a gyenge belső kohézió mellett valószínűbb a gazdasági hadviselés mint döntéshozatali kimenet.

<sup>37</sup> Hufbauer et al. 2009: 6.

<sup>38</sup> Tyimofejev, Dmitrij (2000b): [Prediszlovije](#). In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, instrumenti*. Moszkva: NP RSZMD. 7.

<sup>39</sup> Chan 2000.

Ez nem jelenti azt, hogy hosszú szankciós hadviselések ne lennének lezárhatók. Az 1980 és 2006 közötti Líbia-szankciók látványos példái ennek. al-Kaddáfi végül minden ponton engedett az Egyesült Államok, illetve 1992-t követően a nemzetközi közösségnek. Beszűntette a nemzetközi terrorizmus finanszírozását, felszámolta tömegpusztító fegyvereit és a biztonság kedvéért beengedte a nyugati olajvállalatokat Líbiába.<sup>40</sup> Ugyanakkor az amerikai szankciós rezsimek kivezetése hosszú, bonyolult és gyakran sebezhető folyamat, s még kedvező világpolitikai körülmények között sem feltétlenül elégségesek azok lezárásához. Szép példája ennek az 1996-os, a Kongresszus által Kuba ellen hozott Libertad-törvény (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity*).<sup>41</sup> A törvényhozás, annak is főleg, de nem kizárólag republikánus tagjai felkaroltak egy sor emberjogi, illetve tulajdonjogi követelést kifejezetten azzal a szándékkal, hogy megállítsák a Clinton-adminisztráció nyitási kísérletét, illetve hogy a Haitin alkalmazott megoldás felé tereljék az amerikai külpolitikát.<sup>42</sup> Orosz–amerikai relációban 2012-ben hasonló környezetben született a kétpárti Magnyickij-törvény, amely az Obama-adminisztráció konszolidációs kísérletét ellenpontosította a moszkvai börtönben tisztázatlan körülmények között elhunyt ügyvéd ügyének felkarolása révén. Még látványosabb eset volt a Kongresszus és Reagan elnök között az 1986-os Dél-Afrika ellen hozott Átfogó anti-apartheid törvény (*Comprehensive Anti-Apartheid Act*) esete, ahol Reagan elnöki rendeletet kínált a szövetségi törvény alternatívájaként, majd vétót emelt a törvénnyel szemben, de ez utóbbit is legyűrte a törvényhozás. Mindhárom esetben a Kongresszus akciói az elnökétől eltérő üzenetet küldtek a szankcionált országok irányába, érdemben módosították a kormányzati szándékot és begyűjtötték a normatív szempontokért és érdekképviselőtért járó népszerűségi hozadékot.

Az Európai Unió szankciós döntései túlnyomórészt a Tanácsban, a tagállamok és a Bizottság részvételével születnek.<sup>43</sup> Ugyan az Európai Parlament is megfogalmaz elvárásokat, adott esetben igyekszik utasítani a Bizottságot, azonban részvétele a folyamatban inkább közvetett, amennyiben megtagadhatja nemzetközi szerződések ratifikációját egyes államokkal. Így például az EU–Kína Beruházási Egyezmény potenciális áldozata lehet majd egyéb, emberjogi fenntartásoknak.<sup>44</sup> Ugyanakkor a Tanács és az ott megjelenő szempontok már eleve kellően diverzek ahhoz, hogy azokat csak feltételeken és időlegesen lehessen alkalmazni. Az Európai Unió rendszere egy kollektív szankció, ahol 27 tagállamnak kell egyetértésre jutnia annak minden részletében. Ezek a szankciók egyfelől hatékonyabbak, hiszen növelik a relációs aszimmetriát, a költségek a kezdeményezők között osztódnak, míg a célországban okozott kár és az ebből esetleg következő politikai haszon közös. Ugyanakkor itt konszenzuskényszer van, annak megléte nem egyszerűen

<sup>40</sup> Nephew, Richard: *Lybia: Sanctions Removal Done Right? – A Review of the Lybian Sanctions Experience, 1980–2006*. [online], Center on Global Energy Policy, 2018. 03. 21. Forrás: energypolicy.columbia.edu [2021. 07. 07.].

<sup>41</sup> Fisk 2000.

<sup>42</sup> Rövid gazdasági blokádot követően az Egyesült Államok 1994-ben katonailag megbuktatta a kormányt és visszaehelyezte Jean-Bertrand Aristide-et az elnöki jogkörbe.

<sup>43</sup> *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. [online], 2012. 10. 26. 215. paragrafus. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 06. 08.].

<sup>44</sup> European Parliament News: *MEPs refuse Any Agreement with China Whilst Sanctions are in Place*. [online], 2021. 05. 20. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 06. 02.].

hatékonysági kérdés, hanem a bevezetés előfeltétele. A közös piac működtetése a legtöbb szankciós intézkedést, kiváltképp a jelentősebbeket eleve csak a közösségi szinten teszi bevezethetővé. Ez határozottan ronthatja a szankciók mélységét, amennyiben felerősíti a partikuláris érdekek képviselhetőségét.

Ebben a környezetben a gazdasági befolyásolás érdekében hozott egyszeri döntések életszerűbbek. A 2014 után Oroszország ellen hozott szektorális szankciós döntések így rendszeres, jellemzően évenként vagy félevenként való újbóli megerősítést igényelnek. Ugyanakkor a nemzetállami jóváhagyás révén az üzleti szempontok is felerősítve jelentkezhetnek. Így például orosz állami bankok EU-n belüli leányvállalatai is kikerültek az uniós szankciós listából néhány – osztrák és kelet-európai – tagállam kérése nyomán.<sup>45</sup> A Belarusz elleni 2021-es pénzügyi szankciók jelentős része majdnem meghiúsult Ausztria ellenállásán.<sup>46</sup> Ezekben az esetekben a költség az EU szintjén aránytalanul kicsi, azonban az adott tagállam vonatkozásában az már olyan magas, hogy akadályozhatja a kollektív fellépést. Értelemszerűen egy feltételes szankciós rezsim, amelyben a megosztottságból fakadóan valószínűtlen azok szigorítása, csökkenti az eredeti követelés erejét. Az eszkaláció lehetőségének uniós oldalon való hiánya, a szankciós mechanizmus felülről való korlátosságára Moszkva számára időt ad az adaptációra és csökkenti érdekeltységét a helyzet rendezésében. Ennyiben az Európai Unió korábbi szankciói is hitelesebbé válhatnak, amennyiben akár jelentéktelenebb esetekben fel tudná mutatni gazdasági hadviselésre vonatkozó képességét. Az eszkalációra való potenciális képesség a szankciós feltételesség fontos hatékonysági eleme, ami jelen esetben hiányzik.

Az Európai Unió korlátozott szankciós múltja nem pusztán a gyengeség és a megosztottság következménye. Mint integrációs szervezet, az unió aktívan alkalmazhatta és a fogékony országokban ma is alkalmazhatja az integrációs napirendet a szankciók helyettesítőjeként. A valós vagy potenciális tagjelöltek, szomszédos országok vonatkozásában az ösztönzés, az integrációhoz csatlakozó pénzügyi és politikai támogatás kellően segítette az EU normatív szempontjainak és érdekeinek képviselését. Nagyon hasonló volt az Egyesült Államok latin-amerikai magatartása az 1960–80-as években, amikor is a kereskedelmi és hitelügyletek korlátozása előtt a támogatások, segélyek csökkentésével, nyomásgyakorló diplomáciával gyakran ért el eredményeket néhány év alatt. Sok vonatkozásban az unió szankciópolitikája az integrációs napirend inverze, azokban az esetekben kell azokat a környezetében rendszerszinten alkalmaznia, ahol az európai uniós „mágnes” már nem működik.

Nem kevésbé bonyolult az üzleti szereplők részvétele a szankciók megtervezésénél. Itt sem lehet egyszerűen a makrogazdasági költséget vizsgálni, hiszen a korlátozó intézkedések szinte sohasem érintik egységesen az összes vállalatot. Döntő szempont, hogy a költségviselő szektor és cégek számára a következmények ne legyenek aránytalanok, semmiképp se vezessen megszűnésükhöz, illetve lehetőleg ne veszélyeztessen széles körben választói csoportokat. Klasszikus eset volt a Reagan-kormányzat 1981-es döntése

<sup>45</sup> Shields, Michael – Lewis, Barbara: *Russian Bank Subsidiaries in EU to Escape Sanctions-Sources*. [online], Reuters, 2014. 07. 30. Forrás: reuters.com [2021. 07. 27.].

<sup>46</sup> Rettman, Andrew: *Austria Blocking EU Sanctions on Belarus Banks*. [online], EUobserver, 2021. 06. 18. Forrás: euobserver.com [2021. 07. 27.].

a korábban leállított, a Szovjetunióba irányuló amerikai gabonaexport engedélyezéséről a mini-hidegháború kellős közepén.<sup>47</sup> Washington ezzel hiteltelentette saját nyomásgyakorlását európai szövetségesei irányába a szovjet gázvezetékprojekteken való együttműködésről. Ugyanakkor a farmerek fontos választói bázist képeztek a republikánus oldalon, és az alacsony felvásárlási árak miatti elégedetlenséget így tudta orvosolni a kormányzat. Hasonló eset volt, amikor Kína 2018 után beszüntette az amerikai szójaimportot, nehéz helyzetbe sodorva néhány republikánus állam kicsiny, de hangos és befolyásos farmerreit.<sup>48</sup>

A kezdeményező fél üzleti szereplői által viselt költségek meghatározóak a szankciók fenntarthatóságát illetően. Túl költséges esetekben a szankcionált fél gondolhatja úgy, hogy az idő neki dolgozik, a kezdeményező fel fogja adni. A Kína ellen az elmúlt évtizedekben hozott szankciók költsége az ország felemelkedésével párhuzamosan folyamatosan nőtt, így Peking sok egyéb megfontolás mellett biztos számíthatott a nyugati üzleti érdekekre mint „szövetségeseire”. Ezzel szemben az is igaz, hogy komolyabb szankciós háborúkban a kezdeményező által viselt költség fontos indikátora az elszántságnak: áldozatvállalás híján a szankcionált fél is gondolhatja a politikai követelést komolytalannak, de a potenciális koalíciós társak hajlandósága is megcsappanhat. Washingtonnak az indiai és pakisztáni nukleáris fegyverek kifejlesztésére adott szankciós válaszai meglehetősen verszegények voltak, így nem is jártak komolyabb következményekkel.<sup>49</sup>

Ennek megfelelően egy szankció kapcsán a kezdeményező által felvállalt áldozat a stratégia fontos eleme. Amennyiben a kezdeményező komolyabb koalíciót kíván akoré létrehozni, esetleg az ENSZ szintjére kívánja azt emelni, vagy úgy véli, hogy a célországban nem veszik az üzenetét elég komolyan, az áldozatvállalás növelése adekvát eszköz lehet. Mindazonáltal a fenntarthatóság ismételten nem kizárólag üzleti kategória. Az 1991-es szankciós csomag komoly humanitárius katasztrófát okozott Irakban. Az évtized közepére a gyermekhalandóság megháromszorozódott és a lakosság élelmiszer-fejadagja a szükséges felére csökkent. A nemzetközi közösség és közvélemény számára ez a helyzet gazdaságilag ugyan fenntartható, de emberességi megfontolásokból elfogadhatatlan volt, így került sor az „olajat élelemért” program kidolgozására.<sup>50</sup>

## A célországok szempontjai

John Dunlap amerikai munkaügyi miniszternek tulajdonítják azt a mondást, miszerint „a kétoldalú megállapodások rendszerint három egyezséget feltételeznek – egyet az asztal

<sup>47</sup> Weisman, Steven R.: *Reagan ends Curbs on Export of Grain to the Soviet Union*. [online], The New York Times, 1981. 04. 25. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 27.].

<sup>48</sup> Newburger, Emma: *'Trump is Ruining Our Markets': Struggling Farmers are Losing a Huge Customer to the Trade War – China*. [online], CNBC, 2019. 08. 10. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 27.].

<sup>49</sup> Pandey, Shubhangi: *US Sanctions on Pakistan and Their Failure as Strategic Deterrent*. [online], Observer Research Foundation, 2018. 08. 01. Forrás: orfonline.org [2021. 07. 27.].

<sup>50</sup> Mamedov, Ruszlan – Morozov, Vlagyimir (2000): *Vlijanyije szankcij OON i SZSA na polityicseszkuju elitu Iraka*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 302–318.

két oldalán ülő felek között, és egyet-egyét az asztal két oldalán”.<sup>51</sup> Gazdasági szankciók esetében is, azok hatása sokszor attól függ, hogy a szankcionált fél milyen módon reagál és milyen alkukat képes kötni a káros hatások enyhítése érdekében. Az Egyesült Államok Latin-Amerikában sokáig ugyanarra a sémára húzta fel érdekérvényesítését, de az érintett országok korántsem reagáltak mindig ugyanúgy, eltérő szankciós pályákat futva be.

Értelemszerűen az egyik első fontos szempont a célországban a *társadalmi és elitkohézió* kérdése. Az első meghatározó kérdés, hogy van-e értelmezhető és számonkérhető központi kormányzat a célországban. A bukott államok (*failed states*) esetében ilyenek jellemzően nincsenek, így vagy nem állami szereplőket lehet megpróbálni befolyásolni, vagy karanténjellegű gazdasági szankciókat lehet hozni. Az első esetben a szankcionált szereplők azonosítása, felderítése és az intézkedések kikényszerítése jelenthet gondot, míg a második esetben a cél nem is annyira a befolyásolás, semmint a káros hatások kisugárzásának minimalizálása, illetve a belső helyzet eszkalációjának kizárása (fegyverembargók). A helyzetet némileg megkönnyíti, hogy ezek az akut polgárháborús országok és rezsimek az egész nemzetközi rendszerre fenyegetést jelentenek, így sokszor széles koalíciók állnak fel azok szankcionálására. Az ENSZ BT által jóváhagyott szankciós rendszerek zöme ilyen eset: Szomália, Szudán, a Közép-Afrikai Köztársaság, Mali vagy például a Talibán és az al-Káida ellen hoztak hasonló szankciós intézkedéseket.<sup>52</sup>

A többi esetben is meghatározó a helyi kormányzat ereje és jellege. A szankcionált fél számára a gazdasági korlátozás értelmezhető reallokációs problémaként, amikor a legitimitáció fenntartása végett újra kell osztani a megmaradt szűkös javakat és helyre kell állítani a hatalmi egyensúlyt. Egy versenyző politikai közegben, ahol a kormányzatnak nem áll rendelkezésére széles eszköztár saját helyzetének fenntartására, jól irányzott gazdasági szankciókkal a döntéshozatal kívülről is befolyásolható. Még inkább így van ez olyan esetekben, amikor az üzleti érdekek magas szinten beágyazottak, adott esetben a korrupció decentralizált, és nem egy hatalmi központ diszponál az erőforrásokkal, hanem azok szankcionálható forrásokból, külföldi nexusokból származnak. Jellemzően ilyenek az oligarchikus berendezkedésű országok, a „foglyul ejtett államok” (*state capture*), ahol üzleti csoportok privatizálják az államhatalmat vagy annak egyes részeit.<sup>53</sup> Ezekben az esetekben a hatalmi egyensúly helyreállítása költséges vagy bizonytalan, a partikuláris veszteségek kompenzálása nehézkes. Kiváltképp így van ez, ha a szankciós követelések végrehajtásának költsége csak egy vagy kisszámú szereplőt érint, miközben maguk a szankciók többeket.

Ilyen esetekben akár *célzott* vagy *okos szankciókkal* csak az elit egyes tagjait, azok vállalatait érintő, a kezdeményező számára olcsó és a lakosság széles rétegeit nem érintő, esetenként körükben népszerű intézkedésekkel is eredményeket lehet elérni. Nem véletlenül, a 21. században a döntéshozók leginkább ezt a szankciós skálát népesítették be, alkalmazva azokat akár szövetséges országok esetében is. Így például 2021 júliusában az Egyesült Államok szankciók hatálya alá helyezett három bolgár üzletembert és cégeiket

<sup>51</sup> Chan – Drury 2000: 4.

<sup>52</sup> United Nations: *United Nations Security Council Consolidated List*. [online], é. n. Forrás: un.org [2021. 07. 27.]

<sup>53</sup> Rose-Ackerman, Susan szerk. (2006): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: UK, Edward Elgar.

az úgynevezett globális Magnyickij-törvényre (*Global Magnitsky Act*) hivatkozva. Bár a törvény fő hivatkozási alapja a korrupció, a gyakorlatban Moszkva egyik meghatározó lobbistáját is ellehetetlenítették, épp egy, a bulgáriai választások szempontjából kritikus pillanatban.<sup>54</sup> A célzott szankciók használata kiváltképpen azért előnyös, mert nem feltétlenül kényszeríti a célországot kollektív válaszára. Amennyiben valaki feláldozható, nem kell a közösségnek is azonosulnia vele és viselni a következményeket. Ideális esetben a szankcionált ország nem keres alternatív pártfogókat, nem fogalmaz meg válaszintézkedéseket, egyszerűen hagyja érvényesülni, esetleg segíti a korlátozás érvényesülését. Ezekben az esetekben a szankció csak egy – célszerűen a potenciális érintettek számára feledhetetlen – epizód marad, és úgy hoz létre új egyensúlyt, hogy közben nem terheli meg a kétoldalú viszonyt.

Ezzel szemben egy erősen centralizált országban, ahol a vezető szilárdan kézben tartja a hatalmat, diszponál az ország erőforrásai felett, és azok nem függenek a külföldi piacoktól vagy nem szankcionálhatók közvetlenül, a szankciós befolyásolás esélye rosszabb. Ilyen esetekben a magas rangú döntéshozók és a gazdasági elit pozíciói, akár személyes biztonságuk is kizárólag a belső körülmények függvénye, autonómiájuk korlátozott, jövedelmük és befolyásuk a vezér döntéseitől függenek. Ilyenek az úgynevezett „haveri kapitalista rendszerek” (*crony capitalism*), ahol a politika és az üzleti élet összefonódik a vezetők kezében, de mindez a vezér irányítása mellett zajlik, a stabilabb kleptokráciák, ahol a vezér és családja kisajátítja az ország erőforrásait, vagy a katonai diktatúrák, ahol a jövedelemelosztás mellett még egyéb markáns (például erőszak szervezeti) dimenziója is van a hatalomnak és a rezsim saját biztonságára optimalizál.<sup>55</sup> Az orosz esetben nyilván fájdalmas volt, hogy Nyugat-Európában és az Egyesült Államokban sok orosz politikus és üzletember számláit befagyasztották, villáikat lefoglalták, nem utazhattak oda, esetenként gyermekeiket sem küldhették oda tanulni. A nyugati tőkefelhalmozás és oda való menekülés tipikus stratégia volt a jelicini elit tagjai számára (például Guszinszkij, Berezovszkij, Abramovics) és potenciálisan az lehetett volna a putyini rendszer szereplői számára is. Ugyanakkor jelen helyzetben a nyugati szankciós politika elfogadása mellett érvelni a Kremlben értelemszerűen nem kockázatmentes, miközben az orosz hatalmi elitből való kikerülés, a rendszerrel való szembefordulás kockázatai is nőttek. Az orosz elit képviselői egyéni életstratégiáikat tekintve kiszolgáltatottabbak ma, mint voltak 2014 előtt. Éppen ezért ilyen esetekben a célzott, okos szankciók hatásai valószerűtlenek, azok mellett célszerű a szektorális és frontális szankciókat is alkalmazni.

Fontos szempont a kormányzat *legitimációja*, az a kérdés, hogy a jóléti megfontolások mellett a hatalom támaszkodhat-e más érvekre. Nagyobb szankciós intézkedéseknél gyakori a kormányzattal való szolidaritás átmeneti növekedése (*rally around the flag effect*). Ugyanakkor ennek fenntartása, kiváltképp a gazdasági következményekkel való hétköznapi szintű szembesülés mellett sokkal nehezebb. A társadalom jóléti áldozatvállalását

<sup>54</sup> U.S. Department of the Treasury: *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*. [online], 2021. 06. 02. Forrás: home.treasury.gov [2021. 06. 16.].

<sup>55</sup> Rijkers, Bob – Freund, Caroline – Nucifora, Antonio: *The Perils of Industrial Policy. Evidence from Tunisia*. [online], 2013. Forrás: World Bank [2021. 06. 16.], illetve Rose-Ackerman, Susan (1999): *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

értelemszerűen sok tényező befolyásolja. Meghatározó lehet a reláció története, hogy mit gondolnak a kezdeményező országról és kiváltképp az adott szankciókról, mennyire gondolják azokat jogosnak vagy ellenségesnek. A kínai–amerikai viszonyban Washington emberi jogi érveit a kilencvenes évek folyamán sok vonatkozásban gyengítette, hogy a kapcsolatok normalizációjára a kulturális forradalom idején került sor, amikor száz-ezreket öltek és szegényítettek meg. Ilyen kezdetek után a hidegháborút követő emberi jogi fenntartások és transzcendensebb nyugati követelések is csak egy geopolitikai játszma részének tűntek Pekingben.<sup>56</sup> Hasonlóképpen fontos a fogadó országban a szankcionált kérdésben való közvélekedés. A Krim Oroszországhoz csatolásának 2014 óta stabilan 85% feletti a támogatottsága a lakosság körében, a megkérdezettek kétharmada nem gondolja, hogy Oroszország megsértette volna a nemzetközi jogot, és szerintük több hasznot hozott az annexió, mint amennyi kárt okozott.<sup>57</sup> Függetlenül eme vélekedés okaitól, már csak a lakosság igazságérzete miatt sem könnyű ebben a kérdésben elmozdulást elérni. Másfelől ugyanezek a szankciók eredményesebbek lehetnek a kelet-ukrajnai helyzet kezelésekor, amelyet az orosz közvélemény is némileg árnyaltabban ítél meg. A lakosság elkötelezettsége a szankcionált kérdés mellett meghatározó abból a szempontból, hogy a kormányzat milyen válságkezelési stratégiát alkalmazzon és mennyire legyen „őszinte” a szankciók valós következményeivel kapcsolatban. Magas társadalmi elköteleződés esetén, amikor a lakosság nem kiprovokált, ellenséges cselekményként tekint azokra, a szankciók hibáztatása akár el is leplezheti a gazdaság egyéb okokból bekövetkező gyengüléseit.

Amennyiben túllépünk a belső társadalmi recepció kérdésein, egy szankcionált ország alapvetően három választ fogalmazhat meg. Behódolhat a követeléseknek, alkalmazkodhat vagy eszkalálhatja a konfliktust. Ezt nevezzük *szankciós játszmának*, tulajdonképpen ugyanazon opciói vannak a választ illetően, mint a kezdeményező országnak voltak. Éppen ezért a kezdeményező ország ideális esetben felméri, hogy a célországban milyen reakciói lehetnek, milyen költség-haszon kalkulussal számolnak vezetői, s annak megfelelően alakítja ki saját korlátozó intézkedéseit. Ez persze eleve egy percpcionális kérdés, amikor a kezdeményező fél néha téved. Klasszikus eset a második világháborús japán belépést kiváltó amerikai olajembargó esete. A tokiói kormányzat ugyan tisztában volt azzal, hogy a háború majdnem biztosan végzetes, de ez a kimenetel elfogadhatóbb volt, mint az embargóba való beletörődés.<sup>58</sup> Washingtonban nem feltétlenül számítottak erre. Hasonló eset volt a Népszövetség olajembargója Olaszország ellen az etiópiai hadjárat miatt. Mussolini sikeresen fenyegetőzött háborúval annak elrendelése esetén, s így azt végül fel is oldották. Így Róma győzedelmesen jött ki a szankciós háborúból, főleg azért, mert a nyugati hatalmak semmilyen áldozatot nem voltak hajlandók vállalni, eleve blöfföltek a népszövetségi szankciók kapcsán.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Chan 2000.

<sup>57</sup> Levada Center: *Krim*. [online], 2021. 04. 26. Forrás: levada.ru [2021. 06. 16.]

<sup>58</sup> Anderson, Irvine H. Jr. (1975): *The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan: A Bureaucratic Reflex*. *Pacific Historical Review*, 44(2), 201–231.

<sup>59</sup> Ugyanakkor az európai hatalmak felelősségét csökkenti, hogy az Egyesült Államok, a legfőbb olajexportőr nem volt részese a népszövetségi szankcióknak, így azok eleve nem lehettek sikeresek. Strang, G. Bruce (2008): *“The Worst of all Worlds:” Oil Sanctions and Italy’s Invasion of Abyssinia, 1935–1936*. *Diplomacy & Statecraft*, 19(2), 210–235.

Hasonlóan a kezdeményező országokhoz, de annál is nagyobb jelentősége van a célországok szankciós *koalícióépítésének*. Ezek célja értelemszerűen az, hogy minél kevesebb ország csatlakozzon a szankciós kezdeményezéshez, és legyenek olyan nagyhatalmak, amelyek segítségével a keletkezett károk kompenzálhatók. Az utóbbi országokat nevezik „szankciótörőknek” (*sanction busters* vagy *black knights*). Ez a tevékenység több szempontból is kifizetődő lehet, amennyiben a szankciótörő rendelkezik olyan képességekkel, amelyek révén segíteni tud a szankcionált országnak és hajlandó a kezdeményezőkkel szemben is felvállalni a konfliktust. Nyilvánvalóan előnyösebb feltételek mellett lehet kereskedni akkor, amikor a szankcionált fél nem vásárolhat/adhat el bizonyos termékeket. Ugyancsak alkualapot képezhetnek az ilyen jellegű beavatkozások a szankciót elrendelő nagyhatalommal szemben. A kilencvenes évek közepén Oroszország folytatott hasonló stratégiát. Bár a külpolitikai mozgástere addigra jelentősen megcsappant, permanens belpolitikai válságban és gazdasági mélyrepülésben volt, egy sor országnak kínált fel olyan technológiákat és képességeket, amelyekhez amúgy azok a nemzetközi vagy amerikai szankciók miatt nem juthattak hozzá. Irak számára az ENSZ BT-ben szankcióenyhítő támogatást, Iránnak nukleáris reaktort, míg Pekingnek a nyugati fegyverembargó idején saját katonai technológiáját adta el. A közvetlen anyagi haszon és nemzetközi visszhang mellett így próbált nyomást gyakorolni az Egyesült Államokra egy sor kérdésben, némileg kompenzálva a rá jutó washingtoni és nyugati figyelem csökkenését.<sup>60</sup> Hasonló tevékenységet folytat Kína egy sor fejlődő országban, csökkentve az európai normatív kondicionalitás hatékonyságát vagy adott esetben szembe menve kollektív szankciókkal is (Szudán).<sup>61</sup>

Ezekon a példákon is látszik, hogy a szankciók használata és eredményessége a fennálló nemzetközi rendszer függvénye. A hidegháború bipoláris rendszerében egy sor esetben szinte evidens volt az egyik oldalról a másikra való átállás. Jugoszlávia nyugati támogatást kapott a Szovjetunió által ellene bevezetett szankciókat követően, Kuba, Egyiptom és Szomália is oldalt tudtak váltani. 1991 után ezek az automatizmusok meggyengültek, olyannyira, hogy az 1990-es évek első felében rövid ideig még az ENSZ BT is egységesen tudott fellépni nemzetközi válságövezetekben (például Irak, volt Jugoszlávia, Szomália). Ugyanakkor egy geoökonómiai értelemben gyorsan közeledő multipoláris rendszerben a gazdasági nyomásgyakorlás környezete is radikálisan átalakulhat. A szankciók alkalmazásakor újra fontosabbá válhatnak a nagyhatalmak egymás közötti kapcsolatai, még összetettebbé téve azok elemzését.

## A szankciók hatékonysági tényezői, eredményességük

A gazdasági szankciók szakirodalmának egyik sokat vitatott kérdése, hogy azok mennyire sikeresek. A vélemények meglehetősen szórtak. A már többször idézett Hufbauer és társai egy széles mintán, saját értékelési rendszer mellett az 1945 utáni eseteket illetően 33%-os sikerességet állapított meg.<sup>62</sup> Ugyanezen alapokon Drezner a szankciókkal való

<sup>60</sup> Talbott, Strobe (2003): *The Russia Hand*. New York: Random House Trade Paperbacks.

<sup>61</sup> Large, Daniel (2016): *China and South Sudan's Civil War, 2013–2015*. *African Studies Quarterly*, 16(3–4), 35–54.

<sup>62</sup> Hufbauer et al. 2009.

sikeres fenyegetéseket is hozzávéve 50%-os sikerességi rátát kalkulált.<sup>63</sup> E számításokat széles körű kritika érte, ami alapján Robert Pape általános érvénnyel kérdőjelezte meg a gazdasági szankciók sikerességét.<sup>64</sup>

Ugyanakkor egyet lehet érteni David A. Baldwin és Robert Eyster véleményével is, amely szerint a szankciók sikereiről vagy kudarcairól ebben a formában nincs értelme beszélni.<sup>65</sup> Az utóbbi definíciója szerint „a szankciók a külföldi kormányok politikai magatartásának megváltoztatását célzó diplomáciai cselekmények, ahol a kezdeményező kényszerítő gazdasági hatású makroökonómiai eszközöket alkalmaz a célország vonatkozásában”.<sup>66</sup> Így a szankciók eleve egy, a diplomáciától a háborúig húzódó kontinuum részei, ahol nem lehet egyetlen elemet kiemelni és azt állítani, hogy ez volt a megoldás kulcsa. Minden gazdasági szankció eleve az önmagában alkalmazott, hagyományos külpolitika kudarca, miközben a katonai megoldások alternatíváját is képezi. Mindeközben a diplomácia a korlátozó intézkedések elrendelését követően is jelen marad és érvényesül, illetve a katonai megoldás is az esetek többségében létező fenyegetés. Sokkal inkább egymásra rétegződésről van szó, semmint egymás kiváltásáról, így egy-egy nyilvánvaló siker esetén is a diplomata, bankárok vagy akár a tábornokok is együtt állnak a dobogóra, nem csak az egyikük. Így a szankciók esetén nem sikerről vagy kudarcról, legfeljebb a korábbi állapothoz képest mért „határhasznosságról” lehet beszélni.<sup>67</sup> Ez a közgazdaságtanból vett fogalom a soron következő szankciós lépés ráfordításainak és hozamának az arányát adja meg. Ez a megközelítés alapvetően más, mint a szankciók sikerességét egyedileg mérő és értékelő logika.

Eyster érvelése kiváltképp meggyőző, ha konkrét, látszólag a szankciók sikerét hozó példákat vizsgálunk. 1991–94 között Haiti komoly gazdasági szankciókat szenvedett el az Egyesült Államoktól, erősen megtépázva a kormány népszerűségét és befolyását. Azonban az végül csak akkor mondott le, amikor a végjáték során az amerikai tárgyalók bejelentették, hogy a hadsereg megkezdte a humanitárius intervencióját, és úton van a tengerészgyalogság.<sup>68</sup> Az ötvenes évek elején Irán olajiparának államosítása miatt a nyugati nagyhatalmak az egyik legpusztítóbb bojkottot intézték a Mohamed Moszadek vezette kormány ellen, súlyos gazdasági válságba taszítva az országot. Azonban ez nem volt elég: Moszadek eltávolításához a megrendült belpolitikai helyzete mellé még szükség volt a CIA által irányított puccsra, az Ajax hadműveletre.<sup>69</sup> Mindkét esetben a gazdasági szankciók előkészítették a terepet, Iránban fontos szerepük volt a sah támogatásának megszerzésében, de szükség volt katonai vagy félkatonai fellépésre is. Még nyilvánvalóbb eset a Milošević vezette Jugoszlávia, ahol nemcsak a NATO-bombázások, de a nagyszerb aspirációk nyilvánvaló kudarca is kéz a kézben érvényesült a szankciókkal.

<sup>63</sup> Drezner, Daniel W. (2003): *The Hidden Hand of Economic Coercion*. *International Organization*, 57(3), 643–59.

<sup>64</sup> Pape, Robert A. (1997): *Why Economic Sanctions Do Not Work*. *International Security*, 22(2), 90–136.

<sup>65</sup> Baldwin, David A. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press; Eyster 2007

<sup>66</sup> Baldwin 1985: 4–5.

<sup>67</sup> Baldwin 1985.

<sup>68</sup> Kreps, Sarah E. (2007): *The 1994 Haiti Intervention: A Unilateral Operation in Multilateral Clothes*. *The Journal of Strategic Studies*, 30(3), 449–474.

<sup>69</sup> Gasiorowski, Mark J. – Byrne, Malcolm szerk. (2004): *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Még összetettebb a líbiai szankciók eredményességének kérdése. Az al-Kaddáfi-rendszer széles körű, hosszú és az olajipart lassan kivéreztető szankcióknak volt kitéve, bizonyos relációkban két évtizeden keresztül. Azonban a 2001-es New York-i terrortámadás és a 2003-tól kezdődő iraki konfliktus alapvetően megváltoztatta azt a környezetet, amelyben ezek az intézkedések születtek. al-Kaddáfi szekuláris terroristáit a militáns iszlamisták letaszították a körözési listák legfelső pozícióiból, a nyugati világ hadseregei Líbiától távolabbra voltak lekötve. Paradox módon eközben al-Kaddáfi joggal érezhette úgy – főleg az iraki inváziót követően –, hogy a jövőben a katonai megoldások kerülhetnek előtérbe, és ő lehet a következő célpont. Így a nyugati országok figyelmének elterelődése és a Líbiára vonatkozó fenyegetés nem szándékolt növelése révén a környezet alapvetően megváltozott, újra a diplomáciai megoldás részesülhetett előnyben. Egész egyszerűen a szankciókhoz kötődő elvárások változtak meg annyira, hogy az azoknak való formális megfelelés viszonylag gyors közeledést indukált.<sup>70</sup> Bár a líbiai esetben is fontos szerepük volt a szankcióknak, de az utolsó kritikus lépést inkább a hagyományos diplomácia hozta meg, semmint a már régóta érvényben lévő korlátozások. Ezekben az esetekben nem megállapítható egyöntetűen egy szankció kudarca vagy sikere, sokkal inkább egy-egy szankciós lépésnek a hozzáadott értékéről beszélhetünk, arról, hogy adott helyzetben az mennyiben és mennyivel járult hozzá a kitűzött célok eléréséhez.

Mint ahogy gyakran lenni szokott, a kudarcok és a szankciók elmulasztásának, ezek végzetes következményeinek terjedelmes listája jobban kidomborítja azok hasznosságát. A Hitler és Mussolini sikereit hozó „engesztelési politika” a korai katonai vagy gazdasági nyomásgyakorlás elmulasztásából fakadó következményeknek napjaink politikájában is hivatkozható példája. Az első Öbölháború, a ruandai népirtás, a kongói háború is komolyabb szankciók elrendelését megelőzően következtek be. A háborús perspektívából szemlélve, ahonnan Woodrow Wilson, a gazdasági szankciók kollektív és rendszerszintű alkalmazásának első komolyabb pártfogója az első világháborút követően törvényszerűen vizsgálta ezt a kérdést, a szankciók az agresszió elkerülésének és helyettesítésének legbiztosabb módjai.<sup>71</sup> Kellő rosszhiszeműséggel tekintve a nemzetközi politikára, minden gazdasági szankció potenciálisan sikeres, amennyiben nem követi háború.

A szankciók hatékonyságának szakpolitikai vizsgálata természetesen ennél konkrétabb tényezők alapján igyekszik mérni azok eredményességét. Mint fent bemutattuk, önmagának a szankció céljának a meghatározása sem egyszerű, hiszen például a szankciók jelentős részét a „gazdasági hadviselés” teszi ki, ahol a deklarált követelések gyakran irreálisak és teljesíthetetlenek. Így például a 2017-es amerikai úgynevezett CAATSA-törvényben (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*) Oroszországgal szemben támasztott követelések közt meglehetősen ömlesztve szerepelnek a krími annexióhoz, a kelet-ukrajnai konfliktushoz, a kibertámadásokhoz, a szíriai fegyverexporthoz, a korrupcióhoz, az emberi jogokhoz, a demokratikus intézményrendszerek biztonságához, az EU- és NATO-tagállamok, illetve egyéb országok (például Moldova, Szerbia stb.) irányában folytatott orosz külpolitikához, az energiapolitikához kötődő fenntartások,

<sup>70</sup> Nephew 2018.

<sup>71</sup> Hufbauer et al. 2009.

követelmények és a szankciók.<sup>72</sup> Ezekben az esetekben az eredményesség kritériumai feltehetően inkább a törvényhozó szándékai mentén állapíthatók meg, és azok a célországban okozott képességcsökkenésen vagy elrettentésen keresztül vizsgálhatók. Margaret P. Doxey éppen ezért javasolja a szankciók és az azokra adott harmadik feles válaszok többlépcsős vizsgálatát, ahol egyetlen intézkedéshez több „küszöböt”, részcélt is rendelhetünk.<sup>73</sup>

Amennyiben a szankció konkrét kimeneti követelményeket támaszt, és a siker mérhető, akkor is fontos kérdés az ok-okossági viszony. Mint a fenti példákon is bemutattuk, a nemzetközi politikában nagyon ritka az egyértelmű kauzalitás. Ezek inkább a gyorsan végződő, epizódyszerű események, amelyek éppen ezért kevésbé dokumentáltak. Végképp nincs információ azokról az esetekről, amikor diplomáciai, politikai tárgyalásokon, zárt ajtók mögött hangzanak el ilyen fenyegetések. Valójában az elemző csak azokat a feltételezhetően akutabb eseteket vizsgálhatja, amikor a szankciók vagy az azzal való fenyegetés nyilvánosságra kerül és dokumentált. Így a mintavétel reprezentatív jellege eleve megkérdőjelezhető.

További kihívást jelent a szankciókba tudatosan beépített bizonytalanság. Egy optimális szankció konkrét vállalásokat kínál teljesítés és bizonytalanságot nem teljesítés esetére. Sem a célország, sem a vele potenciálisan együttműködők nem tudhatják, milyen intézkedések várhatóak még, sokszor azt sem, hogy a már meghozott intézkedések hatálya meddig tarthat. A bizonytalanságnak több előnye is van. Egyfelől a negatív kilátások rontják a gazdasági szereplők várakozásait, ezen keresztül a célországnak okozott makrogazdasági károkat. A politikai jellegű ügyek nehezen illeszthetők be a multinacionális vállalatok, befektetők vagy bankok kockázatkezelési portfólióiba. 2014 után az oroszországi befektetéseket nem érte konkrét szankciós intézkedés, ennek ellenére szinte megszűnt oda a nyugati közvetlen tőke kivitele és a beruházások. Ez nem feltétlenül létező, hanem potenciális kár, növekedési veszteség, amely a szankciók nélkül és a szankciók mentén befutott jövőbeli növekedési pályák közötti negatív különbséget. Másrészt főleg a pénzügyi szankciók esetén az ellenőrzés terheinek egy részét gyakran a vállalati szektorra helyezik. Így például egy számlatartó bank felelőssége, hogy meggyőződjön a valódi tulajdonos személyéről. Egy-egy offshore cég, de akár egy stróman által nyitott számla esetében is igencsak költséges és kockázatos ez a nyilvántartás. Így például a 2014 utáni orosz szankciók esetében az európai bankok igen eltérő módon kezelték a nagyobb orosz ügyfeleket. Voltak olyan, kisebb orosz ügyfélkörrel rendelkező intézmények, amelyek egyáltalán nem vállalták új számlák nyitását és tranzakciók végrehajtását, míg mások hosszabb átfutási idővel és emelt költséggel továbbra is nyújtottak szolgáltatásokat. Az egyik legnagyobb orosz ügyfélkörrel rendelkező Deutsche Bank nem szigorított érdemben, ami folyamatos amerikai büntetéseket és kritikákat váltott ki.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> USA Congress: *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. [online], 2017. Forrás: home.treasury.gov [2021. 05. 11.].

<sup>73</sup> Doxey, Margaret P. (1987): *International Sanctions in Contemporary Perspective*. London: Palgrave Macmillan.

<sup>74</sup> Ünker, Pelin: *FinCEN Files: Deutsche Bank Tops List of Suspicious Transactions*. [online], Deutsche Welle, 2020. 09. 20. Forrás: dw.com [2021. 07. 11.].

A bizonytalanság az egyik legfontosabb multiplikátor, amelynek révén egyéni vagy szektorális szankciók is makrogazdasági és stratégiai ügyekké válhatnak. Szép példája ennek a közel fél évszázadra visszatekintő orosz–indiai hadiipari együttműködés esete 2017 után. A 2017-es amerikai CAATSA-törvény kiterjesztette a pénzügyi korlátozásokat az orosz hadiipar szinte összes nagyvállalatára. Ennek megfelelően az ezekkel a cégekkel együttműködő bankokat amerikai szankciós fenyegetés alá helyezte, amely alól csak az elnök adhatott átmeneti felmentést. Így viszont az Oroszországgal széles körű hadiipari együttműködést folytató és több milliárdos szerződésállománnyal rendelkező országok – Dél-Kelet-Ázsiában India, Vietnám, Indonézia – bankjai kerültek nehéz helyzetbe és kényszerültek lobbizni Washingtonban a minél szélesebb körű mentességek kiharcolásáért. Bár a megoldásra országonként és esetenként más és más megoldás adódott, az Oroszországból való hadiipari beszerzések sokkal kockázatosabbakká, bonyolultabbakká, ennek megfelelően a jövőt illetően valószínűtlenebbekké váltak.<sup>75</sup>

A bizonytalansághoz hasonlóan nehezen mérhető szempont a végrehajtás és az ellenőrzés kérdése. Ez szinte minden esetben nemzetállami hatáskör, még az ENSZ szankciói esetén is a világszervezet csak kiegészítő jelleggel képes segíteni a szankciók betartását. Értelemszerűen amíg egy-egy szankció nem követeli meg a nemzetállamok közti együttműködést, addig ez a kérdés egyszerűbb. Kollektív szankciók esetén azonban az ellenőrzés egységes, de legalább koordinált végrehajtást igényel. Az Egyesült Államok ezt a kérdést részben megkerüli az exterritoriális szankciók révén. Washingtonban komoly intézményrendszer épült ki a szankciós rezsimek betartatására leginkább a Pénzügyminisztérium vezetésével, amely határokon és kormányokon átívelő módon működik. Ugyanakkor például az Európai Uniónak nincs kifejlett végrehajtó szerve, itt a nemzetállamok egyéni felelőssége a szankciók betartatása. Ez sok esetben, például fegyverembargóknál, pénzügyi intézkedéseknél 27 különböző jogrendet feltételez, ami még jóhiszemű végrehajtás mellett is nagyfokú hatékonyságvesztést okoz.

Hasonlóan nehezen mérhető szempont a „feltartóztatás”, egy-egy szankció alternatív költsége. Az orosz–ukrán konfliktusban az orosz, de akár az ukrán részről is fennállt az eszkaláció veszélye. Moszkva közvetlenebbül is beavatkozhatott volna, míg Kijev egy sor olyan eszközt nem alkalmazott a konfliktus során (például az orosz európai gáztranzit korlátozása), amely pedig életszerű lett volna az adott helyzetben. Így a nyugati szankciók ugyan formálisan nem érték el a céljukat, de kézzelfogható közelségbe került egy olyan helyzet, amikor kényszerűen kellett volna valami hasonlót, vagy akár ennél többet megtenni. Ennyiben a nyugati szankciók egyfajta „villámhárítók” voltak, a belpolitikai kényszereken túlmenően is szolidaritást vállaltak Ukrajnával, figyelmeztették Oroszországot. Mindkét fél számára potenciális veszteséget képeztek eszkaláció esetére, Kijev a Nyugat jóindulatát, Moszkva a türelmét veszthette volna el, ha tovább élezi a helyzetet. Ebben az esetben a gazdasági szankciók a politikai befolyás megőrzésének eszközei is voltak, adekvát válasz egy olyan helyzetben, amikor a diplomácia már elégtelenné vált, a katonai beavatkozás pedig nem volt kívánatos.

<sup>75</sup> Kuprijanov, Alekszej (2000): *Vlijanyije antirosszijszkih szankcij SZSA na szotrudnyicsesztvo Rosszii i Indii v vojnenno-tehniczeszknoj szfere*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyeii, instrumenti*. Moszkva: NP RSZMD. 241–247.

Épp az ukrajnai szankciós csomag a szép példája az eredményesség mérésekor jelentkező ellentmondásoknak. Népszerű azokat hatástalannak nevezni, mert nem hátrították el az orosz fenyegetést, nem változtatták meg az orosz lakosság véleményét, és nem bizonyítható, hogy az orosz magatartás érdemben változott volna.<sup>76</sup> Ugyanakkor eleve megkérdőjelezhető, hogy egy nukleáris hatalom ellen milyen mértékben alkalmazhatóak katonai eszközök, illetve milyen mértékben járulnak hozzá a helyzet megoldásához. Jellemző, hogy a német külpolitika a szankciókat széles egyetértésben támogatja, de például az amerikai Javelin-rakéták Ukrajnának való eladását a kormány erőteljesen ellenezte.<sup>77</sup> Márpedig a katonai megoldás híján a gazdasági szankciók az elképzelhető legerőteljesebb eszközök. Ennél is fontosabb, hogy a nyugati szankciók szinte minden félnek egyértelmű üzenetet küldtek és ezt sikeresen fenn is tartják. A belső közvélemény számára és a nyugati országok közt erős normatív közösséget teremtettek, a szövetségeseknek tettekkel alátámasztott támogatást, Oroszországnak fenyegetést jelent azok permanens léte, így minden érdemi feltételt teljesítenek.

Végezetül egy szankció elemzésénél fontos kérdés az időtáv meghatározása. Közkeletű érvelés, hogy a Szovjetunió bukását részben technológiai lemaradása, illetve ennek a szovjet felső vezetésben való érzékelése okozta. Amennyiben elfogadjuk ezt a – teljes egészében nehezen cáfolható – kijelentést, sokkal nehezebbé válik a hidegháború elején bevezetett COCOM-rendszer sikerességének értékelése. Kiváltképp úgy, hogy például Irak vagy Kína több mentességet is kapott azok alól, amelyek kimutathatóan hozzájárultak a technológiai és fegyverkezési versenyben való lemaradásuk behozásához.<sup>78</sup>

## A gazdasági szankciók helye a nemzetközi rendszerben

A gazdasági szankciók amolyan „középső testvérek” a külpolitikában. Nyilvánvalóan kevés trófeát mondhatnak a magukénak, a nagy zsarnokok – Hitler, al-Kaddáfi, Szaddám Husszein, Sztálin – egyike sem bukott bele az ellene hozott szankciókba. Nem is igazi zsarnok az, aki ilyen könnyen adná a hatalmát. Ugyanakkor sikereiket könnyen elorozhatják mások, legfőképp a diplomaták. A „végül a diplomáciai tárgyalások vezettek sikerre” gyakori újságírói toposzok, mintha a gazdasági szankciók vagy a háborúk nem követelnék meg az utólagos politikai rendezést. Háborúknál gyakran belátható a kényszerűség, míg a diplomácia evidens, így kevés hangzatos és könnyen elmagyarázható érv szól a gazdasági szankciók mellett.

Ettől függetlenül a gazdasági szankciókat az államok töretlenül alkalmazzák, napjainkban talán még gyakrabban is, mint a 20. század legjavában. Alkalmazzák akkor is, amikor azok nyilvánvalóan elégtelenek a helyzet megoldásához. Bár Woodrow Wilson hitt benne, hogy a háborúk elkerülhetők gazdasági nyomásgyakorlás révén, ennek kevés

<sup>76</sup> Gould-Davies, Nigel (2020): *Russia, the West and Sanctions*. *Survival*, 62(1), 7–28.

<sup>77</sup> Kundnani, Hans (2019): *Germany's Liberal Geo-Economics: Using the Markets for Strategic Objectives*. In Wigell, Mikael – Scholvin, Sören – Aaltola, Mika (szerk.): *Geo-Economics and Power Politics in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Routledge. 61–74.

<sup>78</sup> Henshaw, John H.: *The Origins of COCOM – Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*. [online], 1993. május. Forrás: files.ethz.ch [2021. 07. 08.].

jelét látni. Aki igazán háborúzni akar, azt ma is csak fegyveres erővel lehet megállítani. Hitler, Szaddám Husszein, a Talibán vagy az al-Káida aligha volt (és lesz) megállítható pusztán gazdasági eszközökkel. Az utóbbi két esetben még az erőforrásigény is viszonylag alacsony, tehát végképp nehéz elképzelni nemzetközi terroriszervezetek pusztán pénzügyi eszközökkel való megfékezését. Ugyanakkor minden más esetben a gazdasági szankciók fontos jelzéseket küldhetnek az érintett feleknek. A célország elitje számára a diplomáciai jelzéseknél határozottabban jelölik meg az eszkaláció árát, a hazai közvélemény és a szövetséges hatalmak számára pedig iránymutatók a jövőt illetően. Így a gazdasági szankciók *háborúmegelőző* funkciói ma is evidensek, szinte kötelező dramaturgiai elemei az eszkalációs forgatókönyveknek.

Napjainkban hasonlóképp aktuálisak a gazdasági szankciók *háborúhelyettesítő* funkciói. Vannak olyan esetek, amikor a háború nem opció. A Föld legalább öt-hat országa méreténél, nukleáris potenciáljánál fogva nem megtámadható, nem lehet velük szemben katonai megoldásokat alkalmazni. Így a nem cselekvésen és a diplomáciai elszigetelésen túl csak a gazdasági korlátozások maradnak mint érdemi nyomásgyakorló eszközök. Nyilvánvalóan egy nagyhatalmon, amely masszív normaszegést követ el, a gazdasági szankciók hatása sokkal kisebb lesz, mint a hagyományos esetekben. Éppen ezért ilyenkor aligha valós célkitűzés a status quo helyreállítása, nem is érdemes azt alapul venni. Mégis a gazdasági szankciók, feltéve, hogy érdemiek, szinte az értelmezhető legsúlyosabb reakciót jelentik.

Hasonló a helyzet, amennyiben a kezdeményező nagyhatalom valamilyen okból kifolyólag nem tud vagy kíván fegyveres erőt alkalmazni. Az Egyesült Államok közvéleménye és pártpolitikai álláspontja a mintegy húszéves iraki és afganisztáni katonai jelenlét követően erősen háborúellenes.<sup>79</sup> A lakosság többsége nemcsak a külföldi katonai intervenciókat, de a fegyverszállításokat és bármilyen beavatkozást is ellenez. Értelemszerűen ilyen helyzetben a döntéshozók is inkább hajlanak gazdasági szankciókkal fenntartani a hegemoniát.

Végezetül a változó nemzetközi viszonyok mentén egyre fontosabbakká válnak a gazdasági szankciók *normaképző* funkciói. Minden korlátozás a diplomáciánál fajsúlyosabban jelöli ki azt a mezsgyét, amelyet a kezdeményező ország vagy országcsoport nem tart nemzetközileg elfogadhatónak. Ugyanakkor nemcsak kijelöli azt, hanem a gazdasági szankció során felvállalt áldozattal, érdeksérelemmel párhuzamosan pontosan meg is határozza annak az „árát”. Kiváltképp a transzcendens célok – például emberi jogok, demokrácia – érdekében hozott intézkedések esetében a gazdasági szankciók az érték-érdek viszonyok „váltópontjai”. Nemcsak azt mutatják meg, hogy „ki a klub tagja és ki nem”, hanem értékelik a normaszegés és a kiszabandó büntetés mértékét is. Így például a Belarusz helyzet kapcsán az Európai Unió a saját lehetőségeinek skáláján hozott intézkedésekkel nemcsak pontosan el tudja helyezni a Lukasenko-rezsim megítélését, de növelheti is a belső kohézióját, illetve informálhatja közvetlen szomszédságát is saját tűréshatáráról.

<sup>79</sup> Carden, James: *A New Poll Shows the Public Is Overwhelmingly Opposed to Endless US Military Interventions*. [online], The Nation, 2018. 01. 09. Forrás: thenation.com [2021. 08. 09.].

Mindezek alapján talán továbbra sem lehet bizonyosan elfogadni Edward Luttwak jóslatát, miszerint a geopolitika helyett a geoökonómia korszaka felé tartunk.<sup>80</sup> Nemcsak azért, mert az utóbbi húsz év sok vonatkozásban épp ennek ellenkezőjét, a katonai erő korábbihoz hasonló alkalmazását hozta. Azért sem, mert a nemzetek és legfőképpen a nagyhatalmak továbbra sem tekintenek a gazdaságra és az azzal összefüggő közvetlen külpolitikai eszköztárra mint elsődleges érdekérvényesítő dimenzióra. Nem automatikus a gazdasági szankciók meghozatala, nem alkalmazzák azokat „nyakló nélkül”, és legfőképpen nem gazdasági pozíciók, befolyás mentén robbannak ki a legfontosabb nemzetközi konfliktusok. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy a politikai indíttatású gazdasági érdekérvényesítés megőrizte hagyományos sokszínűségét, amelynek értelmében azt továbbra is változó motivációkkal, célokkal és sikerrel alkalmazzák.

## Felhasznált irodalom

- Anderson, Irvine H. Jr. (1975): *The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan: A Bureaucratic Reflex*. *Pacific Historical Review*, 44(2), 201–231. Online: <https://doi.org/10.2307/3638003>
- Baldwin, David A. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barlow, Robin (1982): *Economic Growth in the Middle East, 1950–1972*. *International Journal of Middle East Studies*, 14(2), 129–157. Online: <https://doi.org/10.1017/S002074380000623>
- Blackwill, Robert D. – Harris, Jennifer M. (2016): *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Online: <https://doi.org/10.4159/9780674545960>
- Carden, James: *A New Poll Shows the Public Is Overwhelmingly Opposed to Endless US Military Interventions*. [online], The Nation, 2018. 01. 09. Forrás: thenation.com [2021. 08. 09.]
- Chan, Steve (2000): *Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 110–130. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230596979\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230596979_6)
- Chan, Steve – Drury, A. Cooper (2000): *Sanctions as Economic Statecraft: An Overview*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 1–17. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230596979\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230596979_1)
- Congressional Research Service: *Iran Sanctions*. [online], 2021. 04. 06. Forrás: fas.org [2021. 07. 27.]
- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. [online], 2012. 10. 26. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 06. 08.]
- Davidson, Jason – Shambaugh, George (2000): *Who's Afraid of Economic Incentives? The Efficacy-Externality Tradeoff*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 37–65. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230596979\\_3](https://doi.org/10.1057/9780230596979_3)
- Declaration of the Summit of Heads of State and Government of the Group of 77*. [online], G77, 2014. 06. 15. Forrás: g77.org [2021. 06. 11.]
- Doxey, Margaret P. (1987): *International Sanctions in Contemporary Perspective*. London: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-18750-8>
- Drezner, Daniel W. (1999): *The Sanctions Paradox – Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511549366>
- Drezner, Daniel W. (2003): *The Hidden Hand of Economic Coercion*. *International Organization*, 57(3), 643–659. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818303573052>
- European Parliament News: *MEPs Refuse Any Agreement with China Whilst Sanctions are in Place*. [online], 2021. 05. 20. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 06. 02.]

<sup>80</sup> Luttwak 1990.

- Európai Bizottság: *Council Regulation (EC) No 2271/96*. [online], 1996. 11. 29. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 02. 01.]
- European Council: *European Council meeting – Conclusions (19–20 March 2015)*. [online], 2015. Forrás: consilium.europa.eu [2021. 06. 12.]
- European Parliament: *Joint Motion for a Resolution on Russia, The Case of Alexei Navalny, the Military Build-up on Ukraine's Border and Russian Attacks in the Czech Republic*. 2021/2642(RSP). [online], 2021. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 07. 14.]
- Eyler, Robert (2007): *Economic Sanctions – International Policy and Political Economy at Work*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fisk, Daniel W. (2000): Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 65–86. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230596979\\_4](https://doi.org/10.1057/9780230596979_4)
- Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. [online], 2016. 11. 30. Forrás: mid.ru [2021. 06. 11.]
- Galtung, Johan (1967): *On the Effects of International Economic Sanctions – With Examples from the Case of Rhodesia*. *World Politics*, 19(3), 378–416. Online: <https://doi.org/10.2307/2009785>
- Gasiorowski, Mark J. – Byrne, Malcolm szerk. (2004): *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*. Syracuse, NY.: Syracuse University Press.
- Gould-Davies, Nigel (2020): *Russia, the West and Sanctions*. *Survival*, 62(1), 7–28. Online: <https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1715060>
- Henshaw, John H.: *The Origins of COCOM – Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*. [online], 1993. 05. Forrás: files.ethz.ch [2021. 07. 08.]
- Hlebnikov, Alexey: *Iran, Russia, and the Impact of US Sanctions*. [online], Middle East Institute, 2019. 07. 19. Forrás: mei.edu. [2021. 04. 30.]
- Hufbauer, Gary Clyde – Schott, Jeffrey J. – Elliott, Kimberly Ann – Oegg, Barbara (2009): *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Johnson, Harry G. (1953): *Optimum Tariffs and Retaliation*. *The Review of Economic Studies*, 21(2), 142–153. Online: <https://doi.org/10.2307/2296006>
- Johnson, Katanga – Freifeld, Karen – Landauro, Inti: *Societe Generale to Pay \$1.4 Billion to Settle Cases in the U.S.* [online], Reuters, 2018. 11. 19. Forrás: reuters.com [2021. 04. 27.]
- Kärkkäinen, Annina (2016): *Does China have a Goeconomic Strategy towards Zimbabwe? The Case of the Zimbabwean Natural Resource Sector*. *Asia Europe Journal*, 14(2), 185–202. Online: <https://doi.org/10.1007/s10308-015-0445-7>
- Kreps, Sarah E. (2007): *The 1994 Haiti Intervention: A Unilateral Operation in Multilateral Clothes*. *The Journal of Strategic Studies*, 30(3), 449–474. Online: <https://doi.org/10.1080/01402390701343441>
- Kundnani, Hans (2019): *Germany's Liberal Geo-Economics: Using the Markets for Strategic Objectives*. In Wigell, Mikael – Scholvin, Sören – Aaltola, Mika (szerk.): *Geo-Economics and Power Politics in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Routledge. 61–74. Online: <https://doi.org/10.4324/9781351172288-5>
- Kuprijanov, Alekszej (2000): *Vlijanyije antirosszijszkih szankcij SZSA na szotrudnyicseszvo Rosszii i Indii v vojenno-tehnicseszkoj szfere*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumenty*. Moszkva: NP RSZMD. 241–247.
- Large, Daniel (2016): *China and South Sudan's Civil War, 2013–2015*. *African Studies Quarterly*, 16(3–4), 35–54.
- Levada Center: *Krím*. [online], 2021. 04. 26. Forrás: levada.ru [2021. 06. 16.]
- Luttwak, Edward N. (1990): *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*. *The National Interest*, 6(20), 17–23.
- Mamedov, Ruszlan – Morozov, Vlagyimir (2000): *Vlijanyije szankcij OON i SZSA na polityicseszkuju elitu Iraka*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumenty*. Moszkva: NP RSZMD. 302–318.
- Miles, Tom: *Russia's WTO 'National Security' Victory Cuts Both Ways for Trump*. [online], Reuters, 2019. 04. 05. Forrás: reuters.com [2021. 05. 21.]
- National Security Strategy of the United States of America*. [online], 2017. 12. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 06. 11.]

- Nephew, Richard: *Libya: Sanctions Removal Done Right? – A Review of the Libyan Sanctions Experience, 1980–2006*. [online], Center on Global Energy Policy, 2018. 03. 21. Forrás: energypolicy.columbia.edu [2021. 07. 07.]
- Newburger, Emma: *‘Trump is Ruining Our Markets’: Struggling Farmers are Losing a Huge Customer to the Trade War – China*. [online], CNBC, 2019. 08. 10. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 27.]
- Pandey, Shubhangi: *US Sanctions on Pakistan and Their Failure as Strategic Deterrent*. [online], Observer Research Foundation, 2018. 08. 01. Forrás: orfonline.org [2021. 07. 27.]
- Pape, Robert A. (1997): *Why Economic Sanctions Do Not Work*. *International Security*, 22(2), 90–136. Online: <https://doi.org/10.1162/isec.22.2.90>
- Rettman, Andrew: *Austria Blocking EU Sanctions on Belarus Banks*. [online], EUobserver, 2021. 06. 18. Forrás: euobserver.com [2021. 07. 27.]
- Rijkers, Bob – Freund, Caroline – Nucifora, Antonio: *The Perils of Industrial Policy. Evidence from Tunisia*. [online], 2013. Forrás: World Bank [2021. 06. 16.]
- Rose-Ackerman, Susan (1999): *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175098>
- Rose-Ackerman, Susan szerk. (2006): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. Online: <https://doi.org/10.4337/9781847203106>
- Rowe, David M. (2000): *Economic Sanctions, Domestic Politics and the Decline of Rhodesian Tobacco, 1965–79*. Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 131–158. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230596979\\_7](https://doi.org/10.1057/9780230596979_7)
- Shields, Michael – Lewis, Barbara: *Russian Bank Subsidiaries in EU to Escape Sanctions-Sources*. [online], Reuters, 2014. 07. 30. Forrás: reuters.com [2021. 07. 27.]
- Strang, G. Bruce (2008): *“The Worst of all Worlds:” Oil Sanctions and Italy’s Invasion of Abyssinia, 1935–1936*. *Diplomacy & Statecraft*, 19(2), 210–235. Online: <https://doi.org/10.1080/09592290802096257>
- Talbot, Strobe (2003): *The Russia Hand*. New York: Random House Trade Paperbacks.
- Tyimofejev, Ivan (2000a): *Ekonomicseszkjje szankcii kak polityicseszkoje ponyjatyije*. Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 31–47.
- Tyimofejev, Ivan (2000b): *Prediszlovije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumentii*, Moszkva, NP RSZMD. 7–8.
- Tyimofejev, Ivan (2000c): *Vvegyenyije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 9–29.
- United Nations: *United Nations Security Council Consolidated List*. [online], é. n. Forrás: un.org [2021. 07. 27.]
- Ünker, Pelin: *FinCEN Files: Deutsche Bank Tops List of Suspicious Transactions*. [online], Deutsche Welle, 2020. 09. 20. Forrás: dw.com [2021. 07. 11.]
- US Congress: *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act*. [online], 2017. Forrás: home.treasury.gov [2021. 05. 11.]
- U.S. Department of the Treasury: *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Zoltek Companies, Inc.* [online], 2018. 12. 20. Forrás: home.treasury.gov [2021. 02. 01.]
- U.S. Department of the Treasury: *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*. [online], 2021. 06. 02. Forrás: home.treasury.gov [2021. 06. 16.]
- Weisman, Steven R.: *Reagan ends Curbs on Export of Grain to the Soviet Union*. [online], The New York Times, 1981. 04. 25. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 27.]
- WTO: *General Agreement on Tariffs and Trade, Article XXI – Security Exceptions*. [online], 2012. Forrás: wto.org [2021. 06. 11.]