

Deák András György:¹ Gazdasági nyomásgyakorlás a nemzetközi politikában. Néhány gyakorlatias szempont a gazdasági szankciók értékeléséhez

Vezetői összefoglaló

- A gazdasági szankciók a diplomácia és a katonai műveletek mellett az államok egymás közti interakcióinak harmadik meghatározó területe.
- Államok belső döntéshozatali mechanizmusai, a konszenzus megléte döntően meghatározza a szankciós politikák jellegzetességeit, ezen keresztül a célország válaszadási lehetőségeit.
- A szankciós intézkedések csak nagyon ritkán elemezhetőek azok belpolitikai szempontjaitól különválasztva. A szankciók majd minden esetben többes célok mentén születnek, így hatékonyságukat is ennek megfelelően kell értékelni.
- A gazdasági szankciók sikeres alkalmazása alapvetően aszimmetriát és interdependenciát követel meg a felektől.
- A gazdasági hadviselés jelentősége viszonylag nagy, és valószínűsége nő, amikor a kezdeményező ország nem kíván aktív katonai intézkedéseket hozni, illetve amikor a célország ellen a katonai fellépés nem lehetőség.

A gazdasági szankciók a diplomácia és a katonai műveletek mellett az államok egymás közti interakcióinak harmadik meghatározó területe. Ehhez képest viszonylag kevés magyar nyelvű tanulmány született a gazdasági szankciókat is magába foglaló gazdasági hadviselés elemzési módszertanáról. 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, melyek mentén egy-egy intézkedés sikere vagy kudarca mérhető.

A tanulmány leginkább oktatási, ismeretbővítési célokat szolgál. Ugyanakkor a szerző reményei szerint kicsit differenciálja a gyakran leegyszerűsítő szakmai vélekedéseket a gazdasági hadviselés kapcsán, árnyalja az amúgy a nyugati szakirodalomban is fellelhető „szankció-szkepszist” és segíti az elemzőket a területet jellemző végletes gondolkodás elkerülésében.

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 mellett 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.²

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 tevételesen is részt kell venniük annak kivitelezésében, miközben az érintettek köre nagyban függ a célország reakciójától vagy a szankciók nem szándékolt hatásaitól. Mindez a gazdasági nyomásgyakorlást a hagyományos diplomáciánál sokkal összetettebb és nehezebben áttekinthetőbb folyamattá 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

¹ Deák András György (deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu) az NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa.

² Gary Clyde HUFBAUER – Jeffrey J. SCHOTT – Kimberly Ann ELLIOTT et al: *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute for International Economics, 2009, 9. o.

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, ami 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 szankcióknak. 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 lineárisan a célország számára okozott költséggel.³ Valójában mivel kormányzatok által inspirált külpolitikai akciókról beszélünk, úgy a végleges költség, mint a haszon politikai, és nem gazdasági jellegű.⁴ 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 értékelhetőek a szankciók.⁵ Így a közgazdasági elemzések egymagukban aligha adnak választ arra, hogy 1990-ben Szaddam Husszein miért nem vonult vissza Kuvaitból egy, az ország GDP-jének majdnem felét felemésztő totális blokád 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 célország(ok) koalícióépítései 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 USD (a globális nemzeti össztermék 0,054%-a) kárt okoztak a célországoknak.⁶ 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 célországokban. Kiváltképp így van ez az 1990-es évek közepe óta divatba jött ún. „okos” vagy „célzott” szankciók esetében, amikor nem „frontálisan” ütköznek meg egy-egy célországgal, 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

³ Johan GALTUNG: On the Effects of International Economic Sanctions – With Examples from the Case of Rhodesia, *World Politics*, vol. 19. no. 3 (1967), 378–416, illetve Steve CHAN – A. Cooper DRURY: Sanctions as Economic Statecraft: an Overview, in: Steve CHAN – A. Cooper DRURY (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*, NY, Palgrave, 2000, 1–17., 7. o.

⁴ Ez az állítás a szakirodalomban vitatott, illetve árnyalt. Például Robert EYLER alapvetően makrogazdasági eszköztárral (is) vizsgálja a szankciókat és szerinte a célországban való költségteremtés is alapvetően siker. Robert EYLER: *Economic Sanctions – International Policy and Political Economy at Work*, NY, Palgrave MacMillan, 2007.

⁵ Ivan TYIMOFJEJEV: *Vvegyenyije*, in: I. Sz. IVANOV – A. V. KORTUNOV – I. N. TYIMOFJEJEV (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyejj, instrumenti*, Moszkva, NP RSZMD, [online], 2000, 9–29. Forrás: russiancouncil.ru [2021. 06. 09.]

⁶ HUFBAUER et al: *i. m.*, 17. o.

a belső szereplők közötti alkufolyamatok eredménye, illetve azt az álláspontot, miszerint a szankciók meghozatala kizárólag belpolitikai szempontok mentén történik,⁷ így a külpolitikai hatékonyságuk teljesen indifferens, a két 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”«. ⁸ Mindazonáltal a hagyományos politológiai eszköztár legalább részleges alkalmazása, az érintett szubnacionális szereplők érdekszisztemének feltérképezése elengedhetetlen a gazdasági szankciók elemzésénél.

Ebben a tanulmányban csak egy rövid szempontrendszerrel kívánunk bemutatni, amelynek során „józan kérdéseket” teszünk fel az általában vett gazdasági szankciók kapcsán. Ezen szempontok értelemszerűen nem teljeskörűek, 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”.⁹ 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”¹⁰ külpolitikai célok elérése érdekében. Mint ahogy Lenni szökött, 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.¹¹ Így ugyan korlátozzák a fennálló gazdasági kapcsolatokat, de azt nem a kormányzatok, hanem üzleti vagy ahhoz köthető szereplők (pl. 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 az 1980-as 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 kereskedelem-politikai követeléseit Mexikóval vagy Kanadával szemben népszerűek voltak és egybecsengtek több politikai erő (pl. az amerikai baloldal) igényeivel. Ugyanakkor Kanada esetében teljesen hiányzott a politikai követelés, míg Mexikó esetében a migrációs kérdések elkülönültek maradtak. Ennek alapján a politikai kontextus ellenére sem nevezhetők gazdasági szankciónak, 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 feltételeessége. 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 jelenjenek a nyilvános színtéren. Klasszikus esete volt EU-orosz esetben az 1994 decemberében kezdődő csecsenöldi 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

⁷ Jason DAVIDSON – George SHAMBAUGH: Who’s Afraid of Economic Incentives? The Efficacy-Externality Tradeoff, in: Steve CHAN – A. Cooper DRURY (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*, NY, Palgrave, 2000, 37–65., 45. o.

⁸ Idézi: Daniel W. FISK: Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited, in: Steve CHAN – A. Cooper DRURY (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*, NY, Palgrave, 2000, 65–86., 68. o.

⁹ CHAN – DRURY: i. m., 2. o.

¹⁰ HUFBAUER et al: i. m., 3. o.

¹¹ Harry G. JOHNSON: *Optimum Tariffs and Retaliation*, *The Review of Economic Studies*, [online], Vol 21. No. 2. (1953)., 142–153. Forrás: jstor.org [2021. 05. 14.]

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 szabaddá 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 ún. Magnyickij-törvény.

Ez utóbbi eset ugyanakkor már sokkal inkább az ún. „gazdasági hadviselésre” (*economic warfare*) jellemző. Ilyenkor a feltételeesség 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 célorzággal 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”.¹² 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 elkülöníthetőek. A motivációk különbözőek egyes belpolitikai szereplők vonatkozásában. Így például az Egyesült Államok Irán ellen viselt szankciós politikája kapcsán ma sincs belpolitikai egyetértés. A végrehajtó hatalom és a törvényhozás is megosztott abban a kérdésben, hogy a gazdasági hadviselésnek csak Teherán nukleáris törekvéseinek feladását, vagy a rezsim teljes ellehetetlenítését kellene megcélózniuk. 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.¹³

A deklarált célok sok esetben taktikai okokból térnek el a valósaktól. Nagyon gyakori a GATT Szerződés XXI. cikkelyére¹⁴ 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 Belaruszon is) és sikeresen védte meg ezt az álláspontját a WTO döntőbírószágon is.¹⁵ Az Egyesült Államok is egyre gyakrabban nemzetbiztonsági érveléssel utasítja el vámpolitikájának WTO-s vizsgálatát, de a távol-keleti és öbölmenti 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

¹² Luttwak így definiálta a geo-ökonómia fogalmát 1990-ben, azóta ez sokat „puhult” a szakirodalomban. Edward N. LUTTWAK: From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce, *The National Interest*, no. 20 (1990), 17–23.

¹³ Európai Bizottság: [European Council meeting - Conclusions \(19-20 March 2015\)](#), [online], 2015. Forrás: [consilium.europa.eu](#) [2021. 06. 12.]

¹⁴ WTO: [General Agreement on Tariffs and Trade, Article XXI – Security Exceptions](#), [online], 2012. Forrás: [wto.org](#) [2021. 06. 11.]

¹⁵ Tom MILES: [Russia's WTO 'national security' victory cuts both ways for Trump](#), [online], 2019. 04. 05. Forrás: [reuters.com](#) [2021. 05. 21.]

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 érdekek és az OPEC pozícióinak megszilárdítása legalább ekkora jelentőséggel bírt. 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 szankciókként tekintünk ezekre a lépésekre. Legalább ennyi érv szól amellett, hogy azok inkább Oroszország WTO-vállalásainak szellemével ellentétes, üzleti és gazdaságpolitikai szempontok által inspirált, protekcionista vámintézkedéseként értelmezhetőek.

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. Kisebb 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 haszonelvőség 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, huszadik 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.¹⁶

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 vagyonosabb Egyesült Államok ellenében.¹⁷ 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 nyersolaj-exportját 2010 és 2015 között.¹⁸

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 erre támaszkodva Washington gyakran ruházza fel szankcióit *exterritoriális* 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 USD büntetést fizetett különböző Kuba, Szíria, Líbia stb. ellen hozott amerikai szankciók megsértése miatt.¹⁹ Hasonlóképp a Zoltek gyógyszeripari cég magyarországi bejegyzésű vállalata véletlenül megsértette a Belarusz ellen elrendelt amerikai szankciókat, amiket az amerikai leányvállalatokon keresztül megbüntetett a Pénzügyminisztérium felelős

¹⁶ HUFBAUER et al: *i. m.*, 17. o.

¹⁷ Robin BARLOW: [Economic Growth in the Middle East, 1950-1972](#), *International Journal of Middle East Studies*, vol. 14, no. 2, (1982), 129-157, [online], 1982. Forrás: jstor.org [2021. 04. 08.], 139. o.

¹⁸ Alexey HLEBNIKOV: [Iran, Russia, and the impact of US sanctions](#), [online], 2019. 07. 19. Forrás: mei.edu. [2021. 04. 30.]

¹⁹ Katanga JOHNSON – Karen FREIFELD – Inti LANDAURO: [Societe Generale to pay \\$1.4 billion to settle cases in the U.S.](#), [online], 2018. 11. 19. Forrás: reuters.com [2021. 04. 27.]

szerve, a Külföldi Vagyont Ellenőrző Hivatal (*Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury*).²⁰ Ugyanakkor az extraterritoriális 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, extraterritoriális hatállyal igyekezett kikényszeríteni az amerikai fél.

Az extraterritoriális jelleggel elrendelt pénzügyi szankciók rendkívül hatásosak lehetnek, amennyiben minden gazdasági ügylet feltételez valamilyen szintű pénzforgalmat. Szélsőséges változataik a szankciós terület „csúcsragadozó”, az esetek többségében az elképzelhető legsúlyosabb intézkedések. Egy extraterritoriális 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 ún. 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, melyek szerint a pénzügyi szankciók nagyobb károkat okoznak a kereskedelem korlátozásánál. Így például Hufbauer és társai által alkalmazott széleskörű mintán mérve a „csak pénzügyi szankciók” a GNP 1,7%-ra tehető kárt okoztak, miközben a „csak kereskedelmi megszorítások” mindössze 0,7%-osat a célországokban. Mindeközben a pénzügyi szankciók költsége a kezdeményezők számára elhanyagolható maradt.²¹

Az extraterritoriális 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 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 extraterritoriális szankciók elemzését.

Bár az Egyesült Államok extraterritoriális szankcióit sok kritika éri, az utóbbi időig – 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 ún. „Blokoló Rendeletet” (*Blocking Statute*),²² 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.²³

Az amerikai szankciós rendszer leginkább a globális pénzügyi rendszerben betöltött szerep és az extraterritoriális hatály alapján nevezhető hegemónisztikusnak. Talán nem meglepő, hogy a világ országainak a többsége potenciális áldozat, így az egyoldalú szankciók egyáltalán nem nevezhetőek népszerűeknek. Míg 1996-ban az ENSZ Közgyűlésén még csak 57 ország szavazott az egyoldalú gazdasági intézkedések

²⁰ US 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.]

²¹ HUFBAUER et al: *i. m.*, 98. o.

²² Európai Bizottság: [Council Regulation \(EC\) No 2271/96](#), [online], 1996. 11. 29. Forrás: [eur-lex.europa.eu](#) [2021. 02. 01.]

²³ 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 mérsékelten csökkentette. Congressional Research Service: [Iran Sanctions](#), [online], 2021. 04. 06. Forrás: [fas.org](#) [2021. 07. 27.]

beszűntetése mellett, addig 2014-ben már 134 szavazott hasonlóképp, és csak 53-an támogatták azokat.²⁴ 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.²⁵ Ezzel szemben például Japán vagy akár Németország a legutóbbi időkig mérsékelt külpolitikai ambíciókkal bírt, így gazdasági fölényük ellenére is csak visszafogottan alkalmazták ezeket a geoökonómiai eszközöket. Legalábbis formálisan hasonló vízválasztó 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 kiszabnia.²⁶ Ennél is markánsabban fogalmaz a Kínát is magába foglaló, 77 fejlődő államot tömörítő csoport (G77) 2014-es csúcstalálkozóján elfogadott nyilatkozat, amely mind az egyoldalú, mind az exterritoriális szankciók azonnali visszavonására hívja fel az azokat kezdeményező országokat.²⁷ 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 okozunk 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, ami 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 egymásráutaltság 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 társadalma, 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 hatalomtól 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 kezdetben 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 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

²⁴ Ivan TYIMOFJEV: *Ekonomszeszkije szankcii kak polityicseszkoje ponyjatyije*, in: I. Sz. IVANOV – A. V. KORTUNOV – I. N. TYIMOFJEV (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyejii, insztrumentii*, Moszkva, NP RSZMD, [online], 2000, 31–47. Forrás: russiancouncil.ru [2021. 06. 09.], 45. o.

²⁵ *National Security Strategy of the United States of America*, [online], 2017. december. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov, [2021. 06. 11.], 34. o.

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

²⁷ *Declaration of the Summit of Heads of State and Government of the Group of 77*, [online], 2014. 06. 15. Forrás: g77.org [2021. 06. 11.], 239. cikkely

függetlenebbé vált. Anélkül, hogy a fő brit követelést, a fekete lakosság legalább részleges emancipációját megkezdték volna.²⁸

Ugyanakkor az interdependencia alatt nem kizárólagosan gazdasági egymásrautaltságot kell érteni. A szankciók politikai motivációkból erednek és politikai célokat fogalmaznak meg – tehát az interdependencia végső kérdése, hogy milyen szintű a két fél közötti gazdasági, de akár politikai összefonódás, aminek révén a kezdeményező ország megváltoztathatja a célszám 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 javíthatóak lennének. Egy erős, a kezdeményező ország iránt érzett szimpátia vagy antipátia, kulturális kötődés esetenként fontosabb, akár szimbolikus tartalommal bírhat, mint maga a gazdasági kényszerítés.

Akárcsak az aszimmetria, az interdependencia gazdasági komponensei sem leírhatóak egyetlen indikátorral. Meghatározó kérdés, hogy a célszám elitje milyen jövőképpel bír, 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 az 1980-as évek végén nem nagyon volt alternatívája a világgazdaságban. 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 egy 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 célszám oldalán. A nagyfokú interdependencia sem feltétlenül javítja a szankciós környezetet, adott esetben meg is nehezíti azok alkalmazását. Daniel Dresdner erre alapozza az ún. *szankciós paradoxon*-t, 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-haszon 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.²⁹

A fent említett rodéziai példa rávilágít az interdependencia sérülékeny voltára is. Sok esetben a kezdeményező fél gazdasági kapcsolatai éppen azokkal a célszám béli 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 féllel 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 komprádor-csoportok 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 szelektívebb nyúlva a kereskedelemhez. Nem véletlenül, a szankciós intézkedések ugyanis adott esetben vezethetnek a célszám ellenséges kormányzatának relatív megerősödéséhez is. A rodéziai esetben az Egyesült Királyság szankciói egy, a kormányzattal korábban több gazdaságpolitikai harcot is sikerrel megvívó, önálló és erős lobbis tettek tönkre és kényszerítették az állammal szembeni behódolásra.³⁰

²⁸ David M. ROWE: *Economic Sanctions, Domestic Politics and the Decline of Rhodesian Tobacco, 1965-79*, in: Steve CHAN – A. Cooper DRURY (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*, NY, Palgrave, 2000, 131–158.

²⁹ Daniel W. DREZNER: *The Sanctions Paradox – Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge University Press, 1999.

³⁰ ROWE: i. m.

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 beszűremkedő 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, öbölmenti országok) politikái kerültek az elemzések előtérébe. 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.³¹ Valójában azonban a stratégiai érdekek üzleti eszközökkel való érvényesítése ezekben az esetekben sem mindig egyszerű, a kínai vagy az orosz geoökonómia korántsem „fekete dobozok”³², 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”,³³ 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 reálpolitika 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.³⁴

Ahogy Hufbauer és társai is megfogalmazzák, egy szankció kivetése három üzenettel bír: „a célország számára azt üzeni, hogy a kezdeményező fél nem tűri el a szankcionált fél cselekményeit; a szövetségesek számára világossá teszi, hogy a kezdeményező a szavakat tetteivel támasztja alá; a belső közvélemény számára pedig egyértelművé teszi, hogy a kormányzat aktívan oltalmazza a nemzet létfontosságú érdekeit.”³⁵ 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 nevezhetőek a szankció kapcsán nyilvánosan megfogalmazott, javarészt külpolitikai törekvések, míg szimbolikusnak minden olyan mögöttes, jellemzően inkább belpolitikai megfontolások, amelyek indokolhatták annak elfogadását. A kettő közötti különbség persze feltételes, hiszen egy szankció kivetése mögött álló motivációk a maguk közegében mind érdemi. 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

³¹ Robert D. BLACKWILL – Jennifer M. HARRIS: *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, 2016.

³² Annina KARKKAINEN: *Does China have a geoeconomic strategy towards Zimbabwe? The case of the Zimbabwean natural resource sector*, *Asia Europe Journal* 14(2), [online], 2016. Forrás: researchgate.net [2021. 03. 19.]

³³ Steve CHAN: *Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China*, in: Steve CHAN – A. Cooper DRURY (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*, NY, Palgrave, 2000, 110–130.

³⁴ *European Parliament 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.]

³⁵ HUFBAUER et al.: *i. m.*, 7. o.

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 megmentse a brit kormányt”.³⁶

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 azokat 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.³⁷ Hasonló eset volt a Jackson-Vanik törvénymódosítás alkalmazása a Kínának, illetve Oroszországnak nyújtandó legnagyobb kedvezmény elve (*MFN - Most Favored Nation*) kapcsán. Az amerikai fél fenntartotta a rendszert, évente dönteni kellett a mentesség meghosszabbításáról, azonban az 1990-es évek közepétől kezdődően nem tudta egyértelműen megfogalmazni, mit is vár el cserébe.³⁸ 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.

Ez nem jelenti azt, hogy hosszú szankciós hadviselések ne lennének lezárhatóak. Az 1980 és 2006 közötti Líbia-szankciók látványos példái ennek. 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.³⁹ 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*).⁴⁰ 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.⁴¹ Orosz-amerikai relációban 2012-ben hasonló környezetben született a kétpárti Magnyickij-törvény, amely az Obama-adminisztráció konszolidációs kísérletét ellenpontozta 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,

³⁶ HUFBAUER et al: *i. m.*, 6. o.

³⁷ Dmitrij TYIMOFEJEV: [Prediszlovije](#), in: I. SZ. IVANOV – A. V. KORTUNOV – I. N. TYIMOFEJEV (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratye-gij, insztrumenty*, Moszkva, NP RSZMD, [online], 2000, 7–8. Forrás: russiancouncil.ru [2021. 06. 09.], 7. o.

³⁸ CHAN: *i. m.*

³⁹ Richard NEPHEW: [Lybia: Sanctions Removal Done Right? – A Review of the Lybian Sanctions Experience, 1980-2006](#), [online], 2018. 03. 21. Forrás: energypolicy.columbia.edu [2021. 07. 07.]

⁴⁰ FISK: *i. m.*

⁴¹ Rövid gazdasági blokádot követően az Egyesült Államok 1994-ben katonailag megbuktatta a kormányt és visszahelyezte Jean-Bertrand Aristide-et az elnöki jogkörbe.

érdemben módosították a kormányzati szándékot és begyűjtötték a normatív szempontokért és érdekképviselőként járó népszerűségi hozadékot.

Az Európai Unió szankciós döntései túlnyomórészt a Tanácsban, a tagállamok és a Bizottság részvételével születnek.⁴² 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.⁴³ Ugyanakkor a Tanács és az ott megjelenő szempontok már eleve kellően diverzek ahhoz, hogy azokat csak feltételelesen 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 osztoznak, míg a célországban okozott kár és az ebből esetleg következő politikai haszon közös. Ugyanakkor itt konszenzuskényszer van, annak megléte nem egyszerűen 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 félévenként 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.⁴⁴ A Belarusz elleni 2021-es pénzügyi szankciók egy jelentős része majdnem meghiúsult Ausztria ellenállásán.⁴⁵ 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 eszkálciónak lehetőségének uniós oldalon való hiánya, a szankciós mechanizmus felülről való korlátossága Moszkva számára időt ad az adaptációra és csökkenti érdekeltségét a helyzet rendezésében. Ennyiben az Európai Unió korábbi szankciói is hitelesebbé válhatnak, amennyiben akár jelentéktelenebb esetekben fel tudná mutatni gazdasági hadviselésre vonatkozó képességét. Az eszkálciónak való potenciális képesség a szankciós feltételeesség 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, 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 a korábban leállított, a Szovjetunióba irányuló amerikai gabonaexport engedélyezéséről a mini-

⁴² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, [online], 2012. 10. 26. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 06. 08.], 215. paragrafus

⁴³ EP News: [MEPs refuse any agreement with China whilst sanctions are in place](#), [online], 2021. 05. 20. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 06. 02.]

⁴⁴ Michael SHIELDS – Barbara LEWIS: [Russian bank subsidiaries in EU to escape sanctions-sources](#), [online], 2014. 07. 30. Forrás: reuters.com, [2021. 07. 27.]

⁴⁵ Andrew RETTMAN: [Austria blocking EU sanctions on Belarus banks](#), [online], 2021. 06. 18. Forrás: euobserver.com [2021. 07. 27.]

hidegháború kellős közepén.⁴⁶ Washington ezzel hiteltelenítette saját nyomásgyakorlását európai szövetségesei irányába a szovjet gázvezeték-projektekben 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.⁴⁷

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 vérszegények voltak, így nem is jártak komolyabb következményekkel.⁴⁸

Ennek megfelelően egy szankció kapcsán a kezdeményező által felvállalt áldozat a stratégia fontos eleme. Amennyiben a kezdeményező komolyabb koalíciót kíván aköré létrehozni, esetleg az ENSZ szintjére kívánja azt emelni, vagy úgy véli, hogy a célsországban nem veszik az üzenetét elég komolyan, az áldozatvállalás növelése adekvát eszköz lehet. Mindazonáltal a fenntarthatóság ismételtelen nem kizárólag üzleti kategória. Az 1991-es szankciós csomag komoly humanitárius katasztrófát okozott Irakban. Az évtized közepére a gyermekhalandóság megháromszorozódott és a lakosság étel- és gyógyszer-ellátása a szükséges felére csökkent. A nemzetközi közösség és közvélemény számára ez a helyzet gazdaságilag ugyan fenntartható, de emberieségi megfontolásokból elfogadhatatlan volt, így került sor az „olajat élelemért” program kidolgozására.⁴⁹

A célsországok szempontjai

John Dunlap amerikai munkaügyi miniszternek tulajdonítják azt a mondást, miszerint „a kétoldalú megállapodások rendszerint három egyezséget feltételeznek – egyet az asztal két oldalán ülő felek között, és egyet-egyét az asztal két oldalán”.⁵⁰ 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 célsországban a *társadalmi és elitkohézió* kérdése. Az első meghatározó kérdés, hogy van-e értelmezhető és számonkérhető központi kormányzat a célsországban. A bukott államok (*failed states*) esetében ilyenek jellemzően nincsenek, így vagy nem-állami szereplőket lehet megpróbálni befolyásolni, vagy karantén-jellegű 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 eskalációjának kizárása (fegyverembargók). A helyzetet némileg megkönnyíti, hogy ezek az akut polgárháborús országok és rezsimek az egész nemzetközi rendszerre fenye-

⁴⁶ Steven R. WEISMAN: [Reagan ends curbs on export of grain to the Soviet Union](#), [online], 1981. 04. 25. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 27.]

⁴⁷ Emma NEWBURGER: [‘Trump is ruining our markets’: Struggling farmers are losing a huge customer to the trade war — China](#), [online], 2019. 08. 10. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 27.]

⁴⁸ Shubhangi PANDEY: [US sanctions on Pakistan and their failure as strategic deterrent](#), [online], 2018. 08. 01. Forrás: orfonline.org [2021. 07. 27.]

⁴⁹ Ruszlan MAMEDOV – Vlagyimir MOROZOV: [Vlijanyije szankcij OON i SZSA na polityicseszkuju elitu Iraka](#), in: I. Sz. IVANOV – A. V. KORTUNOV – I. N. TYIMOFJEV (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, insztrumenti*, Moszkva, NP RSZMD, [online], 2000, 302–318. Forrás: russiancouncil.ru [2021. 06. 09.]

⁵⁰ CHAN – DRURY, i m., 4. o.

getést 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-Kaida ellen hoztak hasonló szankciós intézkedéseket.⁵¹

A többi esetben is meghatározó a helyi kormányzat ereje és jellege. A szankcionált fél számára a gazdasági korlátozás értelmezhető egy re-allokációs 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.⁵² 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 az ún. Globális Magnitskij 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.⁵³ A célzott szankciók használata kiváltképpen azért előnyös, mert nem feltétlenül kényszeríti a célországot kollektív válaszcselekedésre. 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 szankcionálhatóak 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 ún. „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 (pl. erőszak szervezeti) dimenziója is van a hatalomnak és a rezsim saját biztonságára optimalizál.⁵⁴ 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 mind a jelceni elit tagjai számára (pl. Guszinszkij, Berezovszkij, Abramovics) és potenciálisan az lehett 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

⁵¹ [United Nations Security Council Consolidated List](#), [online], é. n. Forrás: un.org, [2021. 07. 27.]

⁵² Susan ROSE-ACKERMAN (szerk.): *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2006.

⁵³ US Department of 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.]

⁵⁴ Bob RIJKERS – Caroline FREUND – Antonio NUCIFORA: [The Perils of Industrial Policy. Evidence from Tunisia](#), [online], 2013. Forrás: World Bank [2021. 06. 16.], illetve Susan ROSE-ACKERMAN: *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

egyéni életstratégiáikat tekintve kiszolgáltatottabbak ma, mint voltak 2014 előtt. Éppen ezért ilyen esetekben a célzott, okos szankciók hatásai valószínűleg, 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 hétköznaponkénti szembesülés mellett, sokkal nehezebb. A társadalom jóléti áldozatvállalását 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 százezreket öltek és szegényítettek meg. Ilyen kezdeteket követően a hidegháborút követő emberi jogi fenntartások és transzcendensebb nyugati követelések is csak egy geopolitikai játszma részének tűntek Pekingben.⁵⁵ Hasonlóképpen fontos a fogadó országban a szankcionált kérdésben való közvélekedés. A Krím 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.⁵⁶ Függetlenül ezen 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 gyengélkedéseit.

Amennyiben túllépünk a belső társadalmi recepció kérdéseire, 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 célországnak milyen reakciói lehetnek, milyen költség–haszon kalkulussal számolnak vezetői, s annak megfelelően alakítja ki saját korlátozó intézkedéseit. Ez persze eleve egy percepcionális kérdés, amikor a kezdeményező fél néha téved. Klasszikus eset a 2. 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.⁵⁷ 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.⁵⁸

Hasonlóan a kezdeményező országokhoz, de annál is nagyobb jelentőséggel bír a célországok szankciós *koalícióépítése*. Ezek célja értelemszerűen az, hogy minél kevesebb ország csatlakozzon a szankciós kezdeményezéshez és legyenek olyan nagyhatalmak, amelyek segítségével a keletkezett károk kompenzálhatóak. Az utóbbi országokat nevezik „szankciótöröknek” (*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 kezdeményezővel 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

⁵⁵ CHAN: i. m.

⁵⁶ Levada Center: [Krím](#), [online], 2021. 04. 26. Forrás: levada.ru [2021. 06. 16.]

⁵⁷ Irvine H. Jr. ANDERSON: The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan: A Bureaucratic Reflex, *Pacific Historical Review*, Vol. 44, No. 2 (1975), 201–231.

⁵⁸ 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. G. Bruce STRANG: "The Worst of all Worlds:" Oil Sanctions and Italy's Invasion of Abyssinia, 1935–1936, *Diplomacy & Statecraft*, 19:2 (2008), 210–235.

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 szankciónyhító 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.⁵⁹ Hasonló tevékenységet folytat Kína egy sor fejlődő országban, csökkentve az európai normatív kondicionalitás hatékonyságát vagy adott esetben szembe menve kollektív szankciókkal is (Szudán).⁶⁰

Ezek a példák 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 (pl. 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 szórta. A már többször idézett Hufbauer és társai egy széles mintán, saját értékelési rendszer mellett az 1945 utáni eseteket illetően 33%-os sikerességet állapított meg.⁶¹ Ugyanezen alapokon Drezner a szankciókkal való sikeres fenyegetéseket is hozzávéve 50%-os sikerességi rátát kalkulált.⁶² Ezen számításokat széleskörű kritika érte, ami alapján Robert Pape általános érvénnyel kérdőjelezte meg a gazdasági szankciók sikerességét.⁶³

Ugyanakkor egyet lehet érteni David A. Baldwin és Robert Eyster véleményével is, ami szerint a szankciók sikereiről vagy kudarcairól ebben a formában nincs értelme beszélni.⁶⁴ 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”.⁶⁵ 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 diplomaták, 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.⁶⁶ 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

⁵⁹ Strobe TALBOTT: *The Russia Hand*, Random House Trade Paperbacks, 2003.

⁶⁰ Daniel LARGE: China and South Sudan's Civil War, 2013–2015, *African Studies Quarterly*, Vol. 16, No. 3–4, (2016), 35–54.

⁶¹ HUFBAUER et al: *i. m.*

⁶² Daniel W. DREZNER: The hidden hand of economic coercion, *International Organization*, vol 57:3 (2003), 643–59.

⁶³ Robert A. PAPE: Why economic sanctions do not work, *International Security*, vol 22:2 (1997), 90–136.

⁶⁴ David A. BALDWIN: *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985, illetve EYLER: *i. m.*

⁶⁵ *Uo.*, 4–5 o.

⁶⁶ BALDWIN: *i. m.*

végjáték során az amerikai tárgyalók bejelentették, hogy a hadsereg megkezdte a humanitárius intervencióját és úton van a tengerészgyalogság.⁶⁷ Az 1950-es 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.⁶⁸ 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 Milosevics vezette Jugoszlávia, ahol nemcsak a NATO-bombázások, de a nagyszerb aspirációk nyilvánvaló kudarca is kéz a kézben érvényesült a szankciókkal.

Még összetettebb a líbiai szankciók eredményességének kérdése. A Kaddáfi-rendszer széleskörű, hosszú és az olajipart lassan kivéreztető szankcióknak volt kitéve egy, 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, amiben ezek az intézkedések születtek. Kaddáfi szekuláris terroristáit a militáns iszlamisták letaszították a körözési listák legfelső pozícióiból, a nyugati világ hadseregei Líbiától távolabbra voltak lekötve. Paradox módon eközben 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 kerülhetett előtérbe. Egész egyszerűen a szankciókhoz kötődő elvárások változtak meg annyira, hogy az azoknak való formális megfelelés viszonylag gyors közeledést indukált.⁶⁹ 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 Öböl-háború, 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.⁷⁰ 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 ún. 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 (pl. Moldova, Szerbia stb.) irányában folytatott orosz külpolitikához, az energiapolitikához kötődő fenntartások, követelmények és a szankciók.⁷¹ Ezekben az esetekben az eredményesség kritériumai feltehetően inkább a törvényhozó szándékai mentén állapíthatóak meg és azok a célországban okozott képességcsökkenésen vagy elrettentésen keresztül vizsgálhatóak. Margaret P. Doxey éppen ezért javasolja a szankciók

⁶⁷ Sarah E. KREPS: The 1994 Haiti Intervention: A Unilateral Operation in Multilateral Clothes, *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, No. 3 (2007), 449–474.

⁶⁸ Mark J. GASIOROWSKI – Malcolm BYRNE (szerk.): *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*, Syracuse University Publications in Continuing Education, 2004.

⁶⁹ NEPHEW: i. m.

⁷⁰ HUFBAUER et al: i. m.

⁷¹ USA Kongresszusa: *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, [online], 2017. Forrás: home.treasury.gov [2021. 05. 11.]

és az azokra adott harmadik feles válaszok többlépcsős vizsgálatát, ahol egyetlen intézkedéshez több „küszöböt”, részcélt is rendelhetünk.⁷²

Amennyiben a szankció konkrét kimeneti követelményeket támaszt és a siker mérhető, akkor is fontos kérdés az ok-okozati viszony. Mint a fenti példákban 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 off-shore 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.⁷³

A bizonytalanság az egyik legfontosabb multiplikátor, aminek 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, ami alól csak az elnök adhatott átmeneti felmentést. Így viszont az Oroszországgal széleskörű hadiipari együttműködést folytató és több milliárdos szerződésállománnyal rendelkező országok – Dél-Kelet-Ázsiában India, Vietnam, 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.⁷⁴

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. Értelmszerűen 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 betartására leginkább a Pénzügyminisztérium vezetésével, amely határokon és kormányokon átívelő módon működik. Ugyanakkor például az Európai Uniónak nincs kifejtett végrehajtó szerve, itt a nemzetállamok egyéni felelőssége a szankciók betartatása. Ez sok esetben, például

⁷² Margaret P. DOXEY: *International Sanctions in Contemporary Perspective*, London, Palgrave Macmillan, 1987.

⁷³ DW: [FinCEN Files: Deutsche Bank tops list of suspicious transactions](#), [online], 2020. 09. 20, Forrás: dw.com [2021. 07. 11.]

⁷⁴ Alekszej KUPRIJANOV: [Vlijanyije antirosszijszkij szankcij SZSA na szotrudnyicsesztvo Rosszii i Indii v vojenno-tehniczeszkij szfere](#), in: I. SZ. IVANOV – A. V. KORTUNOV – I. N. TYIMOFEEV (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, instrumenti*, Moszkva, NP RSZMD, [online], 2000. Forrás: russiancouncil.ru [2021. 06. 09.], 241–7. o.

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 eskaláció veszélye. Moszkva közvetlenebbül is beavatkozhatott volna, míg Kijev egy sor olyan eszközt nem alkalmazott a konfliktus során (pl. az orosz európai gáztranzit korlátozása), ami 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 eskaláció 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.

Épp az ukrainai szankciós csomag a szép példája az eredményesség mérésekor jelentkező ellentmondásoknak. Népszerű azokat hatástalannak nevezni, mert nem hárították el az orosz fenyegetést, nem változtatták meg az orosz lakosság véleményét és nem bizonyítható, hogy az orosz magatartás érdemben változott volna.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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 felsővezetésben 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.⁷⁷

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, Kaddáfi, Szaddam 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 elégtelének a helyzet megoldásához. Bár Woodrow Wilson hitt benne, hogy a háborúk elkerülhetőek gazdasági nyomásgyakorlás révén, ennek kevés jelét látni. Aki igazán háborúzni akar, azt ma is csak fegyveres erővel lehet megállítani. Hitler, Szaddam Husszein, a Talibán vagy az Al-Kaida aligha volt (és lesz) megállítható pusztán gazdasági eszközökkel. Az utóbbi két esetben még az erőforrásigény is viszonylag alacsony, tehát végképp nehéz elképzelni nemzetközi terrorszervezetek pusztán pénzügyi eszközökkel való megfékezését.

⁷⁵ Nigel GOULD-DAVIES: Russia, the West and Sanctions, *Survival*, Vol. 62, No. 1 (2020), 7–28.

⁷⁶ Hans KUNDNANI: Germany's liberal geo-economics: using the markets for strategic objectives, in: Mikael WIGELL – Sören SCHOLVIN – Mika AALTOLA (szerk.): *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century*, NY, Routledge, 2019, 61–74.

⁷⁷ John H. HENSHAW: *The Origins of COCOM – Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*, [online], 1993. május. Forrás: files.ethz.ch [2021. 07. 08.]

Ugyanakkor minden más esetben a gazdasági szankciók fontos jelzéseket küldhetnek az érintett feleknek. A célszág elitje számára a diplomáciai jelzéseknél határozottabban jelölik meg az eszkaláció árát, a hazai közvélemény és a szövetséges hatalmak számára pedig iránymutatóak a jövőt illetően. Így a gazdasági szankciók *háború-megelőző* funkciói ma is evidensek, szinte kötelező dramaturgiai elemei az eszkalációs forgatókönyveknek.

Napjainkban hasonlóképp aktuálisak a gazdasági szankciók *háború-helyettesítő* 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 ilyen esetekben aligha valós célkitűzés a status quo helyreállítása, nem is érdemes azt alapul venni. Mégis a gazdasági szankciók, feltéve, hogy érdemi, 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 húsz éves iraki és afganisztáni katonai jelenlétet követően erősen háborúellenes.⁷⁸ 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, amit 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 – pl. 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 Lukasenka-rezsim megítélését, de növelheti is a belső kohézióját, illetve informálhatja közvetlen szomszédságát is saját tűrészatáráról.

Mindezek alapján talán továbbra sem lehet bizonyosan elfogadni Edward Luttwak jóslatát, miszerint a geopolitika helyett a geoökonómia korszaka felé tartunk.⁷⁹ 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, melynek értelmében azt továbbra is változó motivációkkal, célokkal és sikerrel alkalmazzák.

⁷⁸ James CARDEN: [A New Poll Shows the Public Is Overwhelmingly Opposed to Endless US Military Interventions](#), [online], 2018. 01. 09. Forrás: thenation.com [2021. 08. 09.]

⁷⁹ LUTTWAK: i. m.



Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

ELEMZÉSEK 2021/19

Az „SVKK Elemzések” 2003 óta a kutatóintézet munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit megjelentető időszakos kiadvány, melyben a szerzők független kutatói álláspontjukat közlik.

Az NKE Eötvös József Kutatóközpontjának Stratégiai Védelmi Kutatóintézete független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, álláspontok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

Szerkesztés, korrektúra és tördelés:
Árva János, Felméry Zoltán, Tálás Péter

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

2019- : NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4862)

2012–2019: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4862)
2011–2012: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)
2007–2011: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4854)
2003–2007: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

© Deák András György, 2021

© NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, 2021