



Az Irán-elleni szankciópolitika múltjáról és jelenéről

Az elemzés lezárása előtt nem sokkal, június 9-én született meg az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1929-es számú határozata, mely az Irán-ellenes ENSZ-szankciók negyedik körét jelentette. Az írás az 1979-es túszválságtól kezdve áttekinti a közép-keleti ország ellen életbe léptetett szankciók három évtizedes történetét. A tanulmány főképp a politikai aspektusokra koncentrál, a témakör gazdasági relációinak részletesebb bekapcsolása egy másik munkának lesz a feladata.

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

Az elmúlt század egyik legnevesebb magyar politikai gondolkodója, Bibó István a kérdéssel foglalkozó, napjainkban is gyakorta idézett korai munkájában a szankciótípusok felsorolásánál a jogsértést követő elsődleges szankciónak a jóvátételi kötelezettséget tekintette. A következő csoportba a békés körülmények közt érvényesített represszáliákat, s a szankcióháborút, azaz a „megengedett önszegély eseteit” sorolta. Az előbbin belül megkülönböztette a retorziót, a szűkebb értelemben vett, valamint a speciális represszáliákat. Bibó retorziónak egy „formálisan jogszerű, de méltánytalan cselekedetnek” egy hasonló jellegű lépéssel való ellensúlyozását nevezte.¹ Ez jelenthette, hogy a sértett hasonló intézkedéssel, de azt is, hogy a jogszerűség keretein belül maradván, ám keményebb válasszal él. Mindezt példákkal illusztrálva egy másik szerző, S. K. Verma a könyvében többek közt megemlíti a diplomaták kiutasítását, a diplomáciai, pénzügyi kedvezmények megvonását, az érintett ország állampolgárait érintő diszkriminatív intézkedéseket, a gazdasági, diplomáciai kapcsolatok átmeneti, vagy bizonytalan időre történő megszakítását.² A szűkebb értelemben vett represszália a jogsértésnek egy úgyszintén jogsértéssel való viszonzása. Gerhard von Glahn a modern korban alkalmazott jogsértő represszáliák közé sorolja a megtorló katonai akciókat, a preventív jellegű katonai csapást, a szerződéses kötelezettségek áthágását, a sértő fél vagyontárgyainak, nyílt tengeren közlekedő hajóinak lefoglalását, állampolgárainak túszul ejtését stb. Glahn arra is felhívja a figyelmet, hogy a békeidőben végrehajtott represszália akkor tekinthető „legálisnak”, ha a sértő fél részéről valóban illegális cselekmény történt, és a válasz arányban áll a sérelemmel.³ A represszáliák közt sajátos helyet foglal el az embargó, a bojkott és a blokád. Az embargónak a 20. század folyamán megjelenő új formái – persze korántsem általánosan – de már kiterjedtek a konfliktusban álló államokkal szemben érvényesített fegyver- és hadianyag-szállítási tilalomra, továbbá az agressziót elkövető, a biztonságot potenciálisan veszélyeztető, vagy diszkriminatív politikájával a nemzetközi normákat áthágó államokkal szemben a Népszövetség/ENSZ kollektív döntésének eredményeként született korlátozásokra. Az embargós intézkedések kiterjedésüktől, milyenségüktől függően lehetnek a retorziók részei, azaz a sértő félnek nehézségeket okoznak, de a gazdaság működését alapvetően nem veszélyeztetik. Lehetnek azonban olyan kiterjedtek, hogy a gazda-

¹ Bibó István: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. In Ifj. Bibó István (szerk.): Bibó István, válogatott tanulmányok. IV. kötet (1935–1979). Budapest, 1990, Magvető Könyvkiadó, 13–28. o.

² S. K. Verma: An introduction of public international law. Prentice Hall of India Private Ltd. New Delhi, 1998, 356–365. o.
http://books.google.hu/books?id=1oQxRzp9MoAC&printsec=frontcover&dq=s.+k.+verma,+an+introduction&source=bl&ots=SKP-UTNv8x-&sig=j sX6EQV8TtYptREncgzkzNFBz4&hl=hu&ei=7Ln6S6KwEJGH0IL3sJUM&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBkQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false

³ Von Glahn, Gerhard: *Law among the nations*. Macmillan, 1986, 557–579. o.

ságot nagyban visszavetik, s hosszú időn át tartó alkalmazásuk esetén az egyre többet nélkülöző polgári lakosságban a kollektív büntetés érzetét keltik. Ennélfogva a jogszerű és a jogsértő szankciók közti válaszfal sokak számára alig érzékelhetővé válik.

A represszáliák csoportosításának nehézségei a bojkott és a blokád esetében is jól tetten érhetőek. Különösen ez utóbbinál számos példát lehet felsorolni a retorzió kategóriájába sorolható, illetve a nemzetközi humanitárius jogot áthágó, jogsértő intézkedésekre. A háborúról szólva Bibó a munkájában megjegyzi, hogy az a szankciók közt csak jogérvényesítőként szerepelhet, de gyorsan hozzáteszi, hogy a valóságban „a háború a legritkábban csak jogérvényesítés”.⁴ Az ENSZ 1945 júniusában elfogadott alapokmányának 42. cikkelye a békét veszélyeztető cselekmények elhárítása végett – a szankciók hatástalansága esetén, a Biztonsági Tanács hozzájárulásával – lehetőséget ad a jogérvényesítő katonai megoldásra.⁵ Ilyen határozat elfogadására azonban mindössze két alkalommal került sor.⁶ A hidegháborús korszakban a nemzetközi normákat áthágó országokkal szemben az alapokmány 41. cikkelye által körvonalazott büntető szankciók kötelező erejű alkalmazását csak Rhodesia és Dél-Afrika esetében sikerült keresztülvinni.⁷ A többi esetben az ehhez szükséges egyhangú BT-jóváhagyást elsősorban a két szuperhatalom, a Szovjetunió és az Egyesült Államok érdeklentései miatt nem sikerült biztosítani. A poszthidegháborús időszakban a világszervezet által kezdeményezett szankciók közül a „legeredményesebbek” az iraki és líbiai rezsimekkel szembeni korlátozások voltak. A Bagdaddal szemben 1990 augusztusától gyakorlatilag a 2003-as háborúig érvényben lévő szankciók, s a hosszú éveken át folyamatos ENSZ-ellenőrzés nagy szerepet játszottak a rendszer hatalmi bázisának gyengítésében. A büntető intézkedések ugyanakkor rendkívül súlyosan érintették a polgári lakosságot. Az amerikai és francia utasszállító gép felrobbantása, a terrorizmus aktív támogatása miatt Líbia ellen a kilencvenes évek elején elfogadott szankciók végül Tripoli politikájában éles fordulathoz vezettek: a kormányzat teljesítette az ENSZ elvárásait, sőt 2003 decemberében bejelentette, hogy lemond a tömegpusztító fegyverek előállításáról.⁸

A bipoláris korszakban a világszervezet fórumain tapasztalható ellentétek az Egyesült Államokat még inkább arra ösztönözték, hogy külpolitikai céljai elérése érdekében éljen az egyoldalú gazdasági szankciókkal. Ebben persze semmi újdonság nem volt, mivel a washingtoni politika eszköztárából ez a fegyver a korábbi időszakban sem hiányzott. Az amerikai elemző intézetek vitafórumain még a kilencvenes években is előszeretettel hivatkoztak Woodrow Wilsonra, aki 1919-ben egy ellenséges országgal szemben alkalmazott szankciókat „gazdaságos, békés, csendesen ható halálos gyógyszernek” nevezte, mely nem igényli

⁴ Bibó István: i. m. 24–25. o.

⁵ Az Alapokmány jelzett cikkelye szól végső megoldásként – az ENSZ BT felhatalmazásával – a fegyveres erő felhasználásáról, mely állhat demonstratív felvonulásból, blokád létesítéséből, vagy „egyéb műveletekből”. Ezekbe a kiterjedt háborús műveletek is beletartozhatnak. Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződéses, 1945–1982*. KJK, Gondolat, 1985, 30. o.

⁶ Az ENSZ BT 1950 júliusában elfogadott 84. sz. határozatában szólította fel a tagállamokat arra, hogy legyenek a Koreai Köztársaság segítségére az észak-koreai támadás visszaverésében, a térségbeli béke és biztonság helyreállításában. Kuvait 1990. augusztusi iraki lerohanása után az ENSZ BT november végén fogadta el a 678-as számú határozatot, mely felhatalmazta a tagállamokat arra, hogyha Irak 1991. január 15-ig nem üríti ki Kuvaitot, akkor minden rendelkezésükre álló eszközt használjanak fel az iraki agresszió következményeinek felszámolására.

⁷ A dél-rhodesiai fehér telepes kisebbség képviselői 1965 novemberében Rhodesia néven egyoldalúan kikiáltották az ország függetlenségét. Az új rendszert csak a fajüldözött dél-afrikai rezsim ismerte el. Az ENSZ BT 1966 decemberében elfogadott 232. sz. határozata a rhodesiai export 90 százalékára embargót mondott ki, s megtiltotta a tagállamoknak a rezsim számára fontos termékek exportját, s bármifajta gazdasági és pénzügyi segélyt. A rezsimnek azonban Dél-Afrika segítségével sikerült a korlátozások egy jelentős részét kijátszania. De a BT több állandó tagjának a hozzáállása sem volt következetes. Ez az állapot 1979-ig maradt fenn, amikor is megteremtődtek a feltételei a Zimbabwei Köztársaság kikiáltásának, melyre a következő év áprilisában került sor. A dél-afrikai apartheid rendszer ellen hozott számos BT-határozat közül kiemelkedett az 1977. novemberi 418. sz., mely kötelező erejű fegyver- és hadianyag-szállítási embargót rendelt el. Az ENSZ a későbbi években is többször elítélte a pretoriai rezsimet: jelentős fordulat volt, amikor az 1980-as évek végén az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és számos más állam kereskedelmi korlátozásokat jelentett be. Mindez jelentős szerepet játszott az apartheid rendszer lebontásában, a feketé többség politikai vezető szerepének az 1994-es választásokat követő megteremtésében.

⁸ Az ENSZ BT 748. számú, 1992 márciusában elfogadott határozata felhívta a tagállamokat, hogy humanitárius esetektől eltekintve tagadják meg bármely Líbiából indult repülőgép leszállását, illetve országuk területe felett való áthaladását, továbbá akadályozzák meg, hogy országuk állampolgárai repülőgépeket, repülőgép-alkatrészeket, fegyvereket és hadianyagot adjanak el Líbiának. Az 1993 novemberében elfogadott 883-as határozat pedig többek közt előírta, hogy a tagállamok pénzügyi intézeteiben lévő líbiai követeléseket be kell fagyasztani. A kőolaj, a földgáz és a mezőgazdasági termékek eladásából származó, 1993 decembere utáni jövedelmek befagyasztásának elkerülését feltételekhez kötötte. Emellett a határozat az országba irányuló export további korlátozásáról intézkedett.

erő alkalmazását, s a bojkottáló részéről nem követel életeket.⁹ A szakértők, amikor a volt elnök véleményét felidéztek, azt is hangsúlyozták, hogy Wilson várakozásaival szemben a szankciók alkalmazása sok esetben nem váltotta be a hozzá fűzött politikai reményeket, s az amerikai gazdaságnak jelentős bevételkiesést okozott. A kudarcok ellenére a szankciópolitika gyakorta alkalmazott eszköze volt az amerikai külpolitikának: az 1914–1990 közti periódusban több mint százszor került sor szankciós intézkedések bevezetésére, ennek kb. hetven százaléka washingtoni kezdeményezésre történt. Ez utóbbi egyharmada egyoldalú szankció volt, a többi más partnerekkel karöltve lett foganatosítva. Ezzel szemben a nemzetközi szervezetek kollektív szankciói az összes korlátozó lépés mindössze 12 százalékát tették ki.¹⁰ Az amerikai kereskedelmi korlátozások a hidegháború évtizedeiben a szovjet tömb államai, Kína és Észak-Korea mellett a Moszkvával szorosabban együttműködő, vagy Washingtonnal más okból ellentétbe került fejlődő államokat érintették. Az elmúlt két évtized során az amerikai szankciópolitika fő célpontjai az úgynevezett lator államok voltak, köztük a Közel-Kelet egyik vezető hatalma, Irán, mellyel szemben a korlátozások már a bipoláris kor utolsó szakaszában megkezdődtek.

Az Irán-ellenes amerikai szankciópolitika kezdetei

A Khomeini ajatollah vezette iszlám forradalom 1979. februári győzelméig Irán volt az Egyesült Államok egyik legfontosabb közel-keleti stratégiai partnere. Az Amerika-barát sah korszakától való éles elhatárolódás jegyében született, egy új államstruktúra kiépítésébe fogó új rendszer hamar összeütközésbe került Washingtonnal. Az Iránnal szembeni amerikai szankciós politika első kiváltó oka a túszválsággal állt összefüggésben. A gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, a teheráni fordulat előtt az országot elhagyó iráni uralkodó amerikai gyógykezelésének engedélyezését a vallási vezető nem minden ok nélkül úgy értékelte, hogy Washington nem akar az új rendszerrel hosszabb távon együttműködni. A Fehér Ház döntése után nem sokkal, november 4-én, az Egyesült Államok nagykövetsége előtt tüntető tömeg elfoglalta a képviseletet, s a bent tartózkodók közül 52 amerikai állampolgárt 444 napon át fogva tartottak.¹¹ A támadás az indokok realitásától függetlenül a nemzetközi jog súlyos megsértése volt, az akció végrehajtói, akik nyilvánvalóan Khomeini környezetének jóváhagyásával cselekedtek, a túszok elengedésének feltételül a sah kiadatását kérték. A kiszabadítás érdekében tett kezdeti diplomácia erőfeszítések sikertelensége után az adminisztráció büntető intézkedéseket határozott el. Már november 8-án leállították a katonai alkatrészek szállítását.¹² Ez eléggé súlyos döntés volt, mivel az iráni hadsereg zömmel amerikai haditechnikával rendelkezett. A nem sokkal később, november 12-én közzétett 4702. sz. elnöki proklamáció a „fokozott nemzetbiztonsági kockázat” miatt megtiltotta az iráni nyersolaj behozatalát.¹³ A két nappal később aláírt 12170. sz. végrehajtási utasításban – abból kiindulva, hogy az iráni helyzet fokozott kockázatot jelent az Egyesült Államok nemzetbiztonságára, gazdaságára és külpolitikájára – a veszély elhárítása érdekében Carter nemzeti szükségállapotot hirdetett. Elrendelte egyúttal az iráni kormányzat és a központi bank tulajdonának, érdekeltségeinek, beleértve az amerikai bankokban és külföldi fiókjaikban elhelyezett betéteknek, értékpapíroknak a zárolását.¹⁴ Ezek értéke kb. 12 milliárd dollárt tett ki, melyből 5,6 milliárdnyi betét- és értékpapír-állomány a külföldön lévő bankfiókokban lett elhelyezve.¹⁵ Az intézkedés egyik fontos motiválója annak megakadályozása volt, hogy Teherán a pénzügyi

⁹ Elliot, Kimberly Ann: Evidence on the Costs and Benefits of Economic Sanctions, Speech given before the Subcommittee on Trade Committee on Ways and Means, United States House of Representatives Washington, DC October 23, 1997. (<http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=294>)

¹⁰ Paul, James A.: Sanctions to Enforce International Law (<http://www.globalpolicy.org/security-council/sanctions/general-articles-on-sanctions/41475.html>)

¹¹ A követségen eredetileg több mint százan tartózkodtak, közülük 63-an amerikai állampolgárok voltak. Laws cited imposing sanctions on nations supporting terrorism. United States General Accounting Office, April 1987. (<http://archive.gao.gov/d28t5/133073.pdf>)

¹² Laws cited imposing sanctions on nations supporting terrorism. (<http://archive.gao.gov/d28t5/133073.pdf>)

¹³ Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1979. Book II. - June 23-December 31, 1979, 2110–2111. o.

¹⁴ Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1979, Book II. 2118–2119. o.

¹⁵ An overview of O.F.A.C. Regulations involving Sanctions against Iran (<http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/iran/iran.pdf>)

eszközeit kivonja az amerikai pénzügyintézetekből, s a zárt javak szolgáltak fedezetül az érintett amerikai üzletemberek kártalanítására, a túsok családtagjainak támogatására.

A helyzet az 1979. decemberi afganisztáni szovjet bevonulással még összetettebbé vált. Az ENSZ Közgyűlés 6. rendkívüli sürgősségi ülésén 1980. január 14-én elfogadott határozat a Szovjetunió nevének említése nélkül felszólított az Afganisztánban lévő „idegen csapatok” azonnali és feltétel nélküli visszavonására.¹⁶ Carter az „Unió helyzetéről” január 23-án elhangzó üzenetében a követség elfoglalását a nemzetközi terrorizmus akciójának, a szovjet bevonulást pedig katonai agresszióknak nevezte. A beszéd, mely a Perzsa (Arab)-öböl és Délnyugat-Ázsia térségét Amerika létérdekei szempontjából kiemelt övezeteknek nevezte, jórészt a szovjet agresszió geostratégiai következményeivel és Amerika válaszlépéseivel foglalkozott.¹⁷ Üzenetében csak az újonnan elhatározott intézkedésekről szólt, titkos jellegük miatt még utalásszerűen sem említhette azt a támogatást, melyet a kabuli baloldali rendszernek, illetve az ellene harcoló felkelőknek juttattak.¹⁸

A tús váltság megoldására irányuló próbálkozások a következő hetekben sem jártak sikerrel, ezért Carter 1980. április 7-én bejelentette az Iránnal való diplomáciai kapcsolatok megszakítását. Még ugyanezen a napon megjelent 12205. sz. végrehajtási utasítás, mely az élelmiszerek, gyógyszerek, humanitárius szállítmányok kivételével minden Amerikából Iránba irányuló exportot leállított.¹⁹ Az április 17-én napvilágot látott 12211-es sz. végrehajtási utasítás pedig a hírközléshez, hírterjesztéshez szükséges anyagok kivételével Iránból minden importot megtiltott. Ugyancsak megtiltotta, tranzakciók lebonyolítása céljából, amerikai állampolgárok iráni utazását, kivételt képeztek a kettős állampolgárok és a sajtó munkatársai.²⁰

Az elnök egyre többször célzott a katonai fellépés lehetőségére. Április 12-én külföldi tudósítókkal beszélgetve kijelentette, hogy ha az Egyesült Államok szövetségeseinek hozzájárulása a diplomáciai, gazdasági nyomás erősítéséhez olyan mértékű lesz, hogy az a túsok szabadon bocsátásához vezethet, akkor a keményebb eszközök alternatívája lekerülhet a napirendről. A békés megoldást preferálják, de fenntartják a jogot bármely akcióhoz, mely a túsok kiszabadulását eredményezheti.²¹ Az iráni importtilalom bejelentésének napján tartott sajtóbeszélgetésen a katonai opció lehetséges idejét firtató kérdésre kijelentette, hogy nem kíván a további, köztük a katonai lépések időhatáráról spekulációkba bocsátkozni, de nyomatékosította, hogy főbb szövetségeik tisztában vannak azzal az időtényezővel, melyben Washington mozoghat.²² Ezeket az elképzeléseket azonban megtorpedózta az április 25-én végrehajtott túsmentési akció kudarca, melynek során nyolc amerikai katona meghalt, s többen megsebesültek. Az elnöknek hatalmas presztízsvesztést hozó, kétségbeesett lépés Carter újjáválasztási esélyeit szertefoszlatta. Népszerűségi mutatói a Watergate-botrányba belebukott Nixonénál is alacsonyabb szintre süllyedtek. A köztársaságpárti Ronald Reagan simán megnyerte a novemberi választásokat.

¹⁶ The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. UN. General Assembly (6th emergency special sess.: 1980), (A/RES/ES-6/2) 14 Jan. 1980.

¹⁷ A válaszlépések közt szerepelt az amerikai felségvizeken történő halászlás lehetőségek, légi folyosók használatának korlátozása, a lekötött mennyiség kivételével a búzaexport tilalma, a moszkvai olimpián való részvétel bojkottálása, a fejlett technológia eladásának korlátozása. The State of the Union, January 23, 1980. Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1980-81. Book I. – January 1-May 23, 1980. Washington, 1981, 194–200. o.

¹⁸ Zbigniew Brzezinski, Carter elnök nemzetbiztonsági tanácsadója visszatekintve erre az időszakra egy 1998-as interjújában feltárta, hogy a hivatalos verzióval ellentétben a baloldali kabuli rendszer ellen harcoló felkelők titkos támogatása nem a szovjet invázió után, hanem Carter utasítására már jóval korábban, 1979 júliusában megkezdődött. A döntés meghozatalakor tisztában voltak azzal, hogy ez szovjet beavatkozást vonhat maga után. Nem csinált titkot abból, miszerint számukra kedvező volt, hogy Moszkva végül is bement az afganisztáni „csapdába”, hiszen ezzel vietnami jellegű szerepvállalásra lehetett kényszeríteni, mely a későbbiekben döntő szerepet játszott a szovjet birodalom szétesésében. The CIA's intervention in Afghanistan. Interview with Zbigniew Brzezinski, President Jimmy Carter's National Security Adviser. Le Nouvel Observateur Paris, 15-21 January, 1998. (http://www.takeoverworld.info/brzezinski_interview_short.html)

¹⁹ Economic sanctions against Iran. Executive order 12205. April 7, 1980. Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1980-81. Book I. 612-614. old.

²⁰ Sanctions against Iran. Executive order 12211. April 17, 1980. Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1980-81. Book I. 714–716. o.

²¹ Interview with the President. April 12, 1980. Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1980-81. Book I. 669. o.

²² The President's news conference of April 17, 1980. Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1980-81. Book I. 708. o.

A sah 1980 júliusában, Egyiptomban bekövetkezett halála után a túszok fogva tartásának fő indoka megszűnt. A szabadon bocsátásukról folytatott tárgyalások azonban ennek ellenére nehezen haladtak előre, főképp azért, mivel Irak szeptemberben megindította az Irán elleni háborút. Bagdad döntését Teheránban az amerikai vezetésnek tulajdonították. Az elnök november 12-én kiadott rendelete Iránnal szemben továbbra is fenntartotta a nemzeti szükségállapotot.²³ A teheráni vezetés, melynek a háború miatt szüksége volt az Amerikában befagyasztott anyagi eszközökre, a szankciók feloldására, az algériai közvetítéssel folyó tárgyalásokon közvetlenül az elnöki őrségváltás előtt engedett. Az 1981. január 19-én megszületett megállapodás többek közt előírta, hogy az Egyesült Államok, „amennyire lehet”, pénzügyi téren visszaállítja az 1979. november 14. előtti állapotot. Washington ígéretet tett arra, hogy politikailag vagy katonailag közvetlenül vagy közvetve nem avatkozik be az iráni belső ügyekbe. Amerika arra is kötelezettséget vállalt, hogy a követség elfoglalása után életbe léptetett kereskedelmi szankciókat hatálytalanítja. Az egyezmény részleteiben szabályozta az iráni követelések átutalásának módját, ennek teljesítéséhez kötve a túszok elengedését.²⁴

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

A Reagan-korszak fontosabb változásai

A két elnöki ciklusra kiterjedő Reagan-korszakban a kapcsolatok normalizálása terén számottevő előrelépés nem történt, a fokozatosan belépő korlátozások a nyolcvanas évek végére jelentős válaszfallá váltak. Washington az iráni iszlám forradalom, vagy ahogy egyes amerikai szerzők előszeretettel nevezték: a Teherán által vezetett „Zöld Internacionálé” kihatásait veszélyesnek ítélte a térségbeli hatalmi status quóra nézve. Az amerikai vezetés ez irányú aggodalmait az Egyesült Államok legtöbb térségbeli szövetségese osztotta. Az iraki–iráni háború kirobbanását ezekben a fővárosokban alig palástolt örömmel, ugyanakkor bizonyos aggodalommal fogadták. Sokan úgy vélték, hogy a forradalmi átalakulással együtt járó belső káosz közepette a Khomeini-rendszer nem lesz abban a helyzetben, hogy az arab világ egyik legjobban felszerelt haderejének huzamosabb időn át ellenálljon. Az arab vezetők közt nem túl nagy népszerűségnek örvendő iraki vezető, Szaddám Huszein túlzott megerősödése azonban több térségbeli államban nem tartozott a kívánatos perspektívák közé. Az Egyesült Államok legszorosabb térségbeli stratégiai partnerének számító Izrael számára pozitív volt, hogy két regionális ellenfele háborúban áll egymással. Ez egyrészt lehetővé tette, hogy a Sínai-félszigetnek az 1979-es egyiptomi–izraeli békeszerződésben rögzített kiürítése után, 1982 nyarán benyomuljanak Libanonba, s megkíséreljék a Palesztin Felszabadítási Szervezet katonai bázisának szétzúzását. Másrészt a két közép-keleti hatalom konfliktusa módot adott arra, hogy a számukra potenciálisan veszélyesebb Szaddám-rendszer gyengítésén munkálkodjanak. A sah idején Izrael fontos partnerének számító Irán engesztelhetetlen ellenfélle vált, de a túszválság hónapjaiban, s különösen az Irakkal való háború kirobbanása után kiderült, hogy nem zárkozik el a „csendes együttműködéstől”. Izrael Washington tudtával titokban már 1979-ben adott el amerikai fegyvereket, katonai alkatrészeket Iránnak. Teherán titkos támogatása jelentős szerepet játszott abban, hogy az izraeli légierőnek 1981 júniusában sikerült lebombáznia a Bagdad mellett francia segítséggel épülő osziraki atomreaktort. Az atomfegyverrel rendelkező, bár ezt hivatalosan el nem ismerő Izrael számára termé-

²³ Situation in Iran. Notice Extending the National Emergency. November 12, 1980. Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1980-81. Book III. - September 29, 1980 - January 20, 1981, 2714. o.

²⁴ Algiers Accords, January 19, 1981. (http://www.parstimes.com/history/algiers_accords.pdf) Carter azt szerette volna, ha a kiszabadult túszokat még elnökként üdvözölheti. Erre azonban nem került sor, mivel a túszokat szállító repülőgépek csak az elnöki mandátumának a hivatalos lejáta utáni percekben hagyták el az iráni fővárost. Reagan lehetővé tette, hogy elődje elnöki megbízottként üdvözölje a kiszabadult túszokat nyugat-németországi wiesbadeni amerikai légi bázison. Összességében a Bank of England közbeiktatásával a befagyasztott készletekből 2,9 milliárd dollár követelés került átutalásra a túszok elengedése fejében. (Laws cited imposing sanctions on nations supporting terrorism. / <http://archive.gao.gov/d28t5/133073.pdf> /)

szetesen stratégiaileg pozitív volt az új iráni rendszernek ama döntése, hogy a nukleáris energia előállítását célzó erőmű-beruházásokat leállította.²⁵ A félbehagyott létesítményeket a háború során többször is iraki támadás érte.

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

Iránnal szemben azonban az adminisztráció hivatalba lépésétől más politikai vonal érvényesült, mely nem nélkülözte az ellentmondásokat és újszerűnek tűnő stratégiai kalkulációkat. Reagan elnök a nemzeti szükséghelyzet érvényességét a két ciklus alatt folyamatosan megújította. A bejrúti amerikai nagykövetség ellen 1983 áprilisában, az amerikai és francia békefenntartók itteni szálláshelye ellen pedig októberben elkövetett súlyos öngyilkos merényletek, s az amerikai állampolgárok libanoni elrablása mögött Washingtonban sokan Teherán kezét látták. Iránt azzal is vádolták, hogy más muszlim országokba is megpróbálja exportálni az iszlám forradalmat, s támogatja a szélsőséges vallási csoportokat. George Shultz külügyminiszter 1984. január 19-én bejelentette, hogy Irán rákerült a terrorizmust támogató országok listájára. Ez automatikusan maga után vonta a fent említett korlátozó lépéseket, igaz, a büntető intézkedések közül „több már érvényben volt”. Amerika deklarált semlegessége az iraki–iráni háborúban például már eleve gátat szabott az amerikai fegyverek, katonai alkatrészek közvetlen beszerzésének. Az amerikai rendszerre alapozott hadsereg számára az utánpótlás valamilyen szintű biztosítása kínkeservessé vált.

A fegyverbeszerzésről megpróbálták izraeli közvetítéssel az Egyesült Államokkal is tárgyalni. Simon Peresz izraeli miniszterelnök 1985 júliusában jelezte Reagan elnöknek, hogy a libanoni amerikai túsok elengedéséért cserébe az irániak fegyvereket kérnének Washingtontól. Az elnök engedélyezte az amerikai törvényekbe ütköző kockázatos ügyletről való titkos tárgyalásokat. A nyolcvanas évek térségbeli krónikájába „Irán–kontra”-ügy néven bevonult alkudozások lehetővé tették a Libanonban túsul ejtett amerikai állampolgárok szabadon bocsátását, Teherán izraeli közvetítéssel amerikai fegyvereket vásárolhatott, s az ügyletért kapott pénzzel a Fehér Ház illegálisan támogatni tudta a nicaraguai sandinista rendszer ellen harcoló kontrákat. Az iráni megbízottakkal több mint egy évig tartó konzultációk amerikai

²⁵ Az iráni nukleáris program az Egyesült Államokkal szoros kooperációban az 1960-as években kezdődött. A motiváló tényezők közt kétségkívül szerepet játszott, hogy a térségben Kína 1964-ben „belépett az atomklubba”, s 10 évvel később India is sikeres kísérleti robbantást hajtott végre. Az első jelentősebb létesítményt, a Teheráni Nukleáris Kutatóközpontot 1967-ben adták át. Ehhez egy öt MW kapacitású reaktor kapcsolódott, melyet az Egyesült Államok szállított le. Irán 1968 júliusában aláírta az atomsorompó-egyezményt (NPT), melyet a nemzetgyűlés 1970 márciusában ratifikált. Az NPT IV. cikkelye alapján Iránnak is „elidegeníthetetlen joga” van arra, hogy fejlessze „a nukleáris energia békés célú kutatását, termelését és felhasználását”. (Az atomsorompó-szerződés. Halmosy Dénes: i. m. 421–427. o.) Irán a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséggel (NAÜ) 1973 júniusában írta alá az NPT által előírt úgynevezett biztosítéki egyezményt, mely 1974 májusában lépett életbe. Ez a NAÜ számára többek közt az ország egész területén lehetővé tette annak ellenőrzését, hogy valóban békés célú nukleáris kutatásokat folytatnak (IAEA, INFCIRC/214 /<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc214.pdf>). Az olajárrobbanás nyomán nagyban növekvő bevételek lehetővé tették egy ambiciózus nukleáris fejlesztési program elindítását. A mesés üzleti lehetőségek felvillanása az amerikaiakat is arra készítette, hogy a sahot a grandiózus tervek kivitelezésére biztassák. A koncessziót elnyert cégek közt az egyik legjelentősebb megbízást a nyugat-német Kraftwerk Union (majd a részvényeket monopolizáló Siemens) kapta meg, mely 1974-ben kezdte el Búsehrben 2x1200 MW kapacitású nyomottvízes atomerőmű építését. Az Iráni Atomenergia Hivatal megbízásából az Massachusetts Institute of Technology megkezdte az iráni szakemberek kiképzését. A sah tervbe vette nyolc nukleáris reaktor Egyesült Államoktól való megvásárlását. Az uralkodó titokban nukleáris fegyver kifejlesztését is tervezte. Az 1979-es hatalmi váltásnál a Búsehr–1 reaktor 85-90, a Búsehr–2 építése pedig kb. 50 százalékos készülségnél tartott.

részről részben már a Khomeini utáni korszakra való felkészülés jegyében történtek.²⁶ Az 1986 novemberében kipattant botrány véget vetett a háttértárgyalásoknak, az ügy kivizsgálása során napvilágra került újabb és újabb leleplezések Reagan népszerűségi mutatóit alaposan visszavetették.

Az Iránnal kapcsolatos hivatalos amerikai politika a háttérben lezajlott események ellenére nem változott, sőt a következő év őszén újabb jelentős amerikai korlátozó lépésre került sor. A kormányzati intézkedést egyrészt az „Irán–kontra”-botrány ellensúlyozásának szándéka motiválta, másrészt azok a Kongresszusban elhangzó bírálatok, melyek a stratégiai készletek bővítése érdekében történt iráni olajvásárlás miatt érték az adminisztrációt. Az 1987. október 29-én bejelentett 12613. sz. elnöki végrehajtási utasítás a terrorizmusnak „az állampolitika szintjére emelése”, a Perzsa (Arab)-öbölben közlekedő kereskedelmi hajók elleni törvénytelen katonai akciók miatt elrendelte az iráni eredetű áruk és szolgáltatások amerikai importjának tilalmát. Kivételt képeztek az Iránban kiadott publikációk, és a hírügynökségek számára fontos anyagok. A rendelkezés a lényegét tekintve a Carter időszakában született 12211. sz. végrehajtási utasítás felelevenítése volt. Az intézkedésnek komolyabb kihatásai a gazdaságra a békés körülmények között lehettek. A mindennapokat sokkal súlyosabban érintette az Irán legfőbb bevételi forrását jelentő kőolaj világpiaci árának tartós visszaesése. Ennek következtében a GDP az 1984–1985 és az 1988–1989-es periódusban két százalékkal csökkent évente.²⁷ A nyolc éven át tartó, 1988 augusztusában befejeződő háború mindkét ország számára hatalmas emberi és anyagi veszteségeket okozott. Irán halottakat és a sebesülteket tekintve kb. egymillió főt veszített, az anyagi károk értékét a szakértők több mint 500 milliárd dollárra becsülték. A rendszer, melynek felváltását oly szívesen látták volna Washingtonban, a háború időszakában stabilizálódott.

A szankciópolitika jellemzői az 1990-es években

A háború után nem sokkal, 1989 júniusában elhunyt Khomeini ajatollah, az iszlám forradalom karizmatikus vezetője. Az Egyesült Államokban a vezetésben bekövetkező váltásokhoz nagy reményeket fűztek: úgy vélték, növekedett annak esélye, hogy belátható időn belül a köztársasági elnöki intézmény kerüljön a hatalom tengelyébe. Ez pedig maga után vonhatja az Amerikával több mint egy évtizede feszült viszony átértékelését. Az új vallási vezető a konzervatív tábor élén álló Ali Khamenei ajatollah lett, a köztársasági elnöki funkciót két terminuson át Hássemi Rafszandzsáni hodzsatoleszlám töltötte be. Washingtonban csalódottan vették tudomásul, hogy tévesek voltak azok a feltételezések, miszerint az új iráni vezetőkkel az adminisztrációnak majd sikerül szót értenie. A háború után még katasztrofálisabbá váló áramhiány arra készítette Irán döntéshozóit, hogy a felfüggesztett nukleáris program újraindításra 1991-ben lépéseket tegyenek.²⁸ Ennek kivitelezése azonban nehezen ment, mivel

²⁶ Az „Irán–kontra” ügy kivizsgálására létrehozott Tower-bizottság jelentésben többek közt az is olvasható, hogy a Teheránnak történő fegyvereladásokat egy Irán felé történő stratégiai nyitás szándéka is motiválta. Egyrészt meg akarták akadályozni, hogy a betegeskedő Khomeini távozása után Moszkva nagyobb szerepet kapjon az országban, másrészt egyfajta egyensúlyt akartak a térségben. Erről tanúskodott, hogy az irániaknak az egyik háttérbeszélgetésen azt mondták, hogy számukra az lenne az ideális, ha a „háború Irán számára megfelelő feltételekkel végződné”. Ezek közé az ügy egyik kulcsszereplője, Oliver North alezredes Szaddám távozását is beleértette. Reagan mindezt tagadta, s azt mondta, hogy az Egyesült Államoknak se Irak, se pedig Irán győzelme nem volt érdeke. Excerpts from the Tower Commission's Report.

(<http://www.presidency.ucsb.edu/PS157/assignment%20files%20public/TOWER%20EXCERPTS.htm>). Az „Irán–kontra”-ügyről számos érdekes adalékkal szolgál az a hosszabb feltató írás, mely annak idején *Time* magazinban jelent meg. The U.S. and Iran, Monday, November 17, 1986. (<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,962858,00.html>)

²⁷ Amuzegar, Jahangir: Iran's Economy and the US Sanctions. *Middle East Journal*, 1997/2. 188. o.

²⁸ A nukleáris program felújításáról a magyar nyelvű publikációkban más időpontot is olvashatunk. N. Rózsa Erzsébet „Az iráni atomvita” c. írásában arra utal, hogy ez az 1980-as évek közepén következett be. De nem írja, hogy mi szól ezen időpont mellett. (*Nemzet és Biztonság*, 2008/9. sz. 20. o.) Manyasz Róbert „Perzsa középhatalmi törekvések az atom árnyékában: Hisz ez természetes” c. cikkében azt írja, hogy Mír Huszein Muszavi miniszterelnöksége alatt „vették újra kézbe az atomprogram szálait”, s „a reformer Mohamed Khatemi elnök alatt indult újra a program”. (*Magyar Narancs*, 2010. május 13. 23. o.) Az Iránnak ezekkel az információival nem nagyon lehet mit kezdeni, mivel Muszavi 1981 októberétől 1989 augusztusáig volt miniszterelnök, a program pedig nem Khatemi elnöksége idején indult újra. A jelen elemzés a dátum megadásakor a NAÜ egyik Iránról szóló ismertető anyagára támaszkodott, mely az újraindítást a Kínával 1991-ben aláírt szerződéstől datálja. Ez egy 2x300 MW teljesítményű nyomottvízes erőmű megvásárlásáról szólt. Az egyezményt ugyan 1993-ban megújították, de végül nem realizálódott. (Islamic Republic of Iran Energy, Economic and Electricity Information. /http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/cnpp2003/CNPP_Webpage/pages/..%5Ccountryprofiles%5CIran%5CIran2003.htm /).

az együttműködésben szóba jöhető partnereket az Egyesült Államok igyekezett lebeszélni a Teheránnal való együttműködésről. Több ország számára jelentős visszatartó erő volt a Kongresszus két háza által 1992. október 23-án elfogadott iráni–iraki non-proliferációs törvény. Ez kimondta, hogy Egyesült Államok szeretné, ha más országok is kötelezettséget vállalnának arra, hogy nem juttatnak Iránnak és Iraknak olyan technológiát, mely lehetővé tenné számukra a tömegpusztító fegyverek előállítását, és nyomatékosította, hogy a törvény át-hágóival szemben az elnök szankciókat fog alkalmazni.²⁹ Washington kezdeményezésére 1992 decemberében a hét vezető ipari állam képviselői úgy döntöttek, hogy négy országnak, köztük Iránnak, nem szállítanak atomfegyverek gyártásához is felhasználható alkatrészeket, berendezéseket. A törvény tiltó rendszabályainak azonban nehéz volt érvényt szerezni, ráadásul a megállapodás által nem érintett Oroszország és Kína igyekezett kibúvót találni.

A George H. W. Bush vezette köztársasági adminisztrációt 1993 januárjában a demokráciák váltották fel. Az új elnök, Bill J. Clinton beiktatása után nem sokkal nyilvánosságra került közel-keleti stratégia az arab–izraeli békefolyamat előmozdítása mellett nagy hangsúllyal szólt a „kettős feltartóztatás” elvéről, vagyis Irak és Irán egyidejű korlátozásának szükségességéről. Iránnal szemben a „kettős feltartóztatás” elve a korábbiakhoz képest egy jóval határozottabb amerikai politikát jelentett. Az iráni fegyverkezési programra hivatkozva a Kongresszus republikánus többsége, s az American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) részéről egyre nagyobb nyomás nehezedett az elnökre az Irán elleni szankciók kiterjesztése érdekében. Az érvek közé felsorakozott, hogy Teherán 1995 januárjában megállapodást kötött Oroszországgal a búsheri atomerőmű 1979-ben félbeszakadt építésének befejezéséről. Clinton nem pusztán biztonságpolitikai, hanem a törvényhozásban kialakult erőviszonyokra való tekintettel az Irán elleni szankciókat több lépésben jelentősen megszigorította. A március 15-én bejelentett 12957. sz. végrehajtási utasítás – arra hivatkozva, hogy az iráni kormány politikája rendkívül súlyos veszélyt jelent az Egyesült Államok nemzetbiztonságára, külpolitikájára, gazdaságára nézve – nemzeti szükségállapot deklarációja keretében megtiltotta az iráni olajmezők fejlesztésében való amerikai részvételt.³⁰ A rendelet 10 nappal az után született, hogy a Conoco amerikai olajtársaság egymilliárd dollár értékű szerződést írt alá lelőhelyek fejlesztéséről. Az irániak pedig az amerikai cég kiválasztásával jelezni akarták, hogy érdekeltek a kapcsolatok javításában. A május 6-án kiadott 12959. sz. végrehajtási utasítás hasonló indokkal majdhogynem teljes körű kereskedelmi és beruházási embargót rendelt el Iránnal szemben, s az amerikai áruk reexportálása is szankcionálás alá esett.³¹ Annak érdekében, hogy Teherán ne tudjon más relációkból történő investíciókra támaszkodni, az amerikai szenátus decemberben törvényjavaslatot fogadott el az energiaszektorba történő külföldi investálások szankcionálásáról, s ezt néhány nappal később Líbiára is kiterjesztették. Többszöri törvényhozási módosítás és az elnöki jóváhagyás után az Irán–Líbia-szankciótörvény (ILSA) 1996 augusztusában lépett életbe. A törvény felhatalmazta az elnököt, hogy szankciókat léptessen életbe mindazon külföldi cégekkel szemben, melyek egy év alatt több mint 20 millió dollár értékű investálást eszközöltek az iráni energetikai szektorba. Líbia esetében – mely azért került a törvénybe, mivel nem volt hajlandó kiadni a Pan Am gép ellen 1988-ban végrehajtott merénylet két gyanúsítottját – ez a határ 40 millió dollár volt. Az ILSA-t Teheránnal szemben addig kívánták fenntartani, amíg tömegpusztító fegyverek előállításán munkálkodik, s nem kerül le a terrorizmust támogató országok listájáról. Líbia esetében pedig addig, amíg nem teljesíti a merénylettel kapcsolatos összes ENSZ-határozatot.³² (Az ILSA Tripoli esetében 2004 áprilisában fejeződött be, amikor G. W. Bush elnök igazolta a feltételek teljesülését.) Washington európai szövetségesei ingerülten reagáltak a törvényre, s ellenlépéseket helyeztek kilátásba. Több uniós országbeli cég az amerikai nyomásgyakorlás miatt már amúgy is jelentős megrendelésektől esett el. Az EU azzal fenyegetődött, hogy

Irán eltitkolta a NAÜ előtt, hogy Kínától ebben az évben 1800 kg uránt vásárolt, melynek egy jelentős része urán hexafluorid volt. (IAEA and Iran / http://www.idsa.in/strategicanalysis/IAEAandIran_manish_0705

²⁹ Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992. (http://www.parstimes.com/history/iran_iraq_nonproliferation.html)

³⁰ Executive order (12957). Prohibiting certain transactions with respect to the development of Iranian petroleum resources. (<http://www.iraniantrade.org/12957.htm>)

³¹ Executive order (12959). Prohibiting certain transactions with respect to Iran. (<http://www.iraniantrade.org/12959.htm>)

³² Iran and Libya Sanctions Act of 1996 (House of Representatives - June 18, 1996) (http://www.fas.org/irp/congress/1996_cr/h960618b.htm)

panaszt tesz a WTO-ban az Egyesült Államokkal szemben, végül 1997 áprilisában Brüsszel és Washington megegyezett abban, hogy nem fognak az ILSA miatt konfrontálni. Ez közrejátszott abban, hogy első szankcionálásra ítélt céggel, a francia Totallal, ennek orosz, malajziai partnerével szemben a törvény életbe lépése után kötött 2 milliárd dolláros üzlet miatt a rendszabályokat nem léptették életbe. Clinton nem sokkal második beiktatása után az Unió helyzetéről 1997. február 4-én elmondott beszédében fontos külpolitikai prioritásként jelölte meg a tömegpusztító fegyverek korlátozását, a betiltásukat célzó erőfeszítések, valamint a terrorizmus és kábítószer-kereskedelem elleni harc fokozását.³³ Második ciklusa elején az elnöknek szembesülnie kellett azzal, hogy Washington iráni politikáját több neves elemző is kritikával illeti. Közvetlenül az 1997. májusi iráni elnökválasztás előtt a *Foreign Affairs*-ben közösen írt elemzésben három neves szaktekintély, Z. Brzezinski, B. Scowcroft és R. Murphy sürgették, hogy a „kettős feltartóztatás” politikáját a „differenciált feltartóztatás” stratégiájával váltsák fel. Javasolták, hogy különösképp az Amerika számára geostratégiaiailag fontosabb Irán esetében a korlátozásokat kezeljék rugalmasabban. A szerzők az USA térségbeli hegemóniájának megerősítéséhez lényegében Irak és Irán ellentéteire építő korábbi politika óvatos felújítását javasolták. De azt is hozzáfűzték, hogy ennek az előfeltétele, hogy Teherán hagyjon fel a terrorizmus támogatásával.³⁴

Az iráni reformerök sikere, Mohamed Khátami ajatollah 1997. májusi elnökké választása Amerikában nagy várakozásokat keltett. Az iráni vezetőnek az iszlám demokráciáról, a civilizációk párbeszédéről vallott nézeteit több térséggel foglalkozó szakértő a kapcsolatok javításához jó kiindulópontnak tartotta. A lelkesedés azonban korántsem volt jellemző a Kongresszusra és a kormányzatra.³⁵ Az Iszlám Konferencia december elején Teheránban tartott 8. csúcstalálkozóján Khátami hangsúlyozta, hogy a nemzetközi kapcsolatok egy „pluralizmusra alapozott” világrendre való átmenet stádiumban vannak. A kölcsönös megértés felé az utat a civilizációk és kultúrák közti dialógussal lehet megtalálni.³⁶ Néhány héttel később, 1998. januári 7-én a CNN-nek adott nevezetes interjúban az elnök megerősítette, hogy érdekeltek a dialógusban, s a múltira visszatekintve úgy vélte, hogy az USA II. világháború utáni politikája nem összeegyeztethető az amerikai civilizációs értékekkel.³⁷

A CNN-interjú indirekt módon azt is jelezte, hogy az amerikai külpolitikai szándékokban valami változóban van. A hónap végén, a ramadán végét ünneplő muszlimokat köszöntő, a *Voice of America* adásában elhangzó üzenetében Clinton elnök az irániakhoz szólva az országot gazdag kulturális örökséggel rendelkező, fontos államnak nevezte, melyre az irániak joggal lehetnek büszkék. A két állam közti ellentéteket pedig nem tartotta áthidalhatatlannak.³⁸ Az elkövetkezendő hónapokban az óvatos nyitás jegyében Washington több kisebb gesztust tett. Májusban több, Iránnal gazdasági kapcsolatban lévő külföldi nagyvállalat esetében, melyek a szankciókról szóló törvény értelmében büntethetők lettek volna, az intézkedéseket Clinton utasítására nem hajtották végre. Nem akadályozták azt sem, hogy az Egyesült Államok néhány térségbeli szövetségese javítsa a kapcsolatait Teheránnal. A külügyminiszter június 17-én az Ázsia Társaságban elhangzó előadása már azt érzékeltette, hogy Washington hajlandó az ajtót még szélesebbre tárni. Albright elismerte, hogy a sah időszakában, a washingtoni politikában voltak olyan elemek, melyeket az irániak joggal sérelmezhetnek. Ugyanakkor „a sah távozása után” Irán befelé fordult. Ennek egyik elfogadhatatlan megnyilvánulása volt az amerikai diplomaták túszul ejtése. Nem lehet elfelejteni a múltat, de a jövőre kell fókuszálni. A civilizációk dialógusának szükségességét a külügyminiszter is

³³ Clinton, William J.: State of the Union 1997 (<http://www.let.rug.nl/usa/P/bc42/speeches/sud97wjc.htm>)

³⁴ Brzezinski, Z., Scowcroft, B., Murphy, R.: Differentiated Containment, *Foreign Affairs*, May/June 1997. 20–30. o.

³⁵ A Képviselőház 222 tagja július 23-án nyílt levelet küldött Clinton elnöknek, melyben felszólították, hogy tartsa fenn az Iránnal szembeni szankciókat, s lépjen fel határozottabban azért, hogy Európa is csatlakozzon ezekhez az intézkedésekhez. (http://www.iran-e-azad.org/english/boi/07050724_97.html) Thomas Pickering külügyi államtitkár-helyettes szeptember 19-én tartott előadásában „érdekes fejleménynek” nevezte Khátami elnökké választását. Ugyanakkor kijelentette, hogy nem lehet szem elől téveszteni, hogy Irán tömegpusztító fegyverek előállítására törekszik, aktívan támogatja a terrorizmust, s élesen ellenzi a közel-keleti békefolyamatot. Hangsúlyozta, hogy egyelőre semmi jele nincs annak, hogy az új iráni kormány változtatna a politikáján. U.S. Policy in the Middle East. Remarks to the Wahington Institute for Near East Policy, September 19, 1997.

³⁶ Khatami's speech at the Islamic Tehran Summit (<http://www.radioislam.org/islam/english/islamwo/khatami.htm>)

³⁷ Transcript of interview with Iranian President Mohammad Khatami, January 7, 1998.

(<http://www.cnn.com/WORLD/9801/07/iran/interview.html>)

³⁸ Images of Iranians in the U.S. Media. (<http://www.iranian.com/Opinion/Aug98/Media/index.html>)

hangsúlyozta. Albright megerősítette, hogy nem törekednek az iráni kormányzat megdöntésére, de ellenzik, hogy Teherán támogatja a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek előállításán munkálkodik, s nem tartja tiszteletben az emberi jogokat.³⁹ Albright beszéde azt jelezte, hogy Washington a bilaterális kapcsolatokban az áttörést továbbra is az „aggodalomra okot adó” témáktól tette függővé, ugyanakkor hajlandó volt a diplomáciai mozgástér addigi kereteinek bővítésére. Egy sajátos helyzet alakult ki, ahol a „kettős feltartóztatás” stratégiája nem működött, de az újraközeledés politikája sem tudott igazán kibontakozni. Ezt iráni oldalon gátolta a vallási vezető és a mögötte álló hatalmi csoport, mely az Amerikával való tárgyalásokat élesen ellenezte. A másik oldalon ott volt a Kongresszus két házának republikánus többsége, mely a korábbi politika fokozatos átértékelését kételkedéssel szemlélte. Nyomásukra Washington a Szabad Európa és Szabadságrádió adásait a „demokrácia előmozdítása érdekében” Iránra is kiterjesztette.

Khátami szeptember 21-én beszédet mondott ENSZ Közgyűlésen, melyben többek közt javasolta, hogy a 2001-es esztendőt nyilvánítsák a civilizációk közti dialógus évének.⁴⁰ Egy héttel később Kamal Karazi iráni külügyminiszter szintén az Ázsia Társaság vendégeként New Yorkban elhangzó előadásában országa politikai berendezkedését „a modern demokratikus vallásos kormányzat egy modelljének” nevezte, mely nagyban érdekelt a külkapcsolatok fejlesztésében. Elismerte, hogy Albright júniusi beszédének pozitívumait, de több állásfoglalását bírálta.⁴¹ A Khátami irányvonalát követő beszéd a kritikus hangvétel ellenére nem zárta be az ajtót a kapcsolatépítés előtt. De az óvatos nyitás híveit Iránban egyre több támadás érte, Khátami több magas beosztású hívét eltávolították, bíróság elé állították.

A sajtótálatgatások újabb hullámát Clintonnak egy vacsorán 1999. április 12-én elhangzó kijelentése indította el, aki elismerte, hogy „rendkívül nagy geopolitikai jelentősége miatt” Iránt az idők során a különböző nyugati hatalmak, így országa részéről számos esetben méltánytalanság érte.⁴² Voltak, akik úgy vélték, hogy ez gyakorlatilag felér egy bocsánatkéréssel. Az elnöki nyilatkozat után tíz nappal egy előadásában Martin Indyk részletesebben is kitért az Iránhoz fűződő kapcsolatokra. Az államtitkár-helyettes szerint Khátami megválasztása, a helyhatósági választásokon a reformerök megerősödése világosan jelezte, hogy e „nagy nemzet többsége” támogatja a politikai liberalizációt. De mindennek komoly belső ellenzéke van, s a külvilágot az iráni fegyverkezés is aggodalommal tölti el. Nagyra értékelik, amit Teherán a kábítószer-kereskedelem ellen tett, miként az afganisztáni tálib kormányzat politikájának elítélését is, azonban közölte, hogy Irán továbbra is rajta marad a terrorizmust támogató országok listáján, s a tömegpusztító fegyverek előállítására irányuló szándék miatt a szankciókat is fenntartják.⁴³ Ezt némiképp ellensúlyozandó Washington április végén ismét tett egy kisebb lépést: az élelmiszerek, gyógyszerek, gyógyászati eszközök eladását Irán, Líbia, Szudán esetében újra engedélyezte.

Az amerikai szankciós politikában komolyabb változások szorosan kapcsolódtak a biztonságpolitikai elvárásokhoz, itt azonban a két fél érdekei ütköztek egymással, s így a diplomáciai mozgástér eléggé lehatárolt maradt. A távolságtartás stratégiája jól tetten érhető volt a vallási vezetőnek az amerikai követség elfoglalása 20. évfordulója előestéjén, november 3-án elmondott televíziós beszédében. Khamenei ajatollah főként Izrael támogatása miatt elutasította az Egyesült Államokkal való kapcsolatok normalizálását. A másik oldalon Washington Teherán fegyverkezési programját újabb szankciókkal próbálta lassítani. Clinton 2000 márciusában írta alá az iráni proliferációs törvényt, mely felhatalmazta az elnököt, hogy büntető intézkedéseket hozzon mindazon személyekkel, szerveződésekkel szemben, melyek elősegítik a tömegpusztító fegyverek előállítását. Főleg az orosz közreműködésnek kívántak

³⁹ Remarks at 1998 Asia Society Dinner, New York, June 17, 1998 (<http://www.aghayan.com/alb061798.htm>)

⁴⁰ Address by Mr. Seyed Mohammad Khatami, President of the Islamic Republic of Iran to the 53rd Session of the United Nations General Assembly. (<http://m-khatami.blogspot.com/search?updated-min=1998-01-01T00%3A00%3A00-08%3A00&updated-max=1999-01-01T00%3A00%3A00-08%3A00&max-results=1>)

⁴¹ Remarks by H.E. Dr. Kamal Kharrazi. Asia Society, New York, September 28, 1998. (<http://www.asiasociety.org/policy-politics/international-relations/us-asia/remarks-he-dr-kamal-kharrazi>)

⁴² Iran's mixed reaction to Clinton's message. (<http://bahai-library.com/newspapers/042699-1.html>)

⁴³ U.S. Department of State, Martin S. Indyk, Assistant Secretary for Near Eastern Affairs, Remarks at the Council on Foreign Relations, "US Policy in the Middle East," New York City, April 22, 1999. (<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/indyk.htm>)

gátat szabni.⁴⁴ Az iráni reformerők sikerét hozó 2000. februári választások után Albright külügyminiszter március 17-én beszédet mondott az Amerikai–Iráni Tanács washingtoni ülésén. Előadásában biztatónak tartotta az iráni fejleményeket, de hozzátette: nem lehet pontosan látni, hogy a demokratizálás hová vezet. Bejelentette, hogy engedélyezik bizonyos iráni fogyasztási cikkek amerikai importját. A kétoldalú kapcsolatokban a lépésről-lépésre való előrehaladást, s a feltételek teljesítése esetén gyors változásokat is lehetségesnek tartotta.⁴⁵ A meglévő keretek további tágítására azonban a demokrata adminisztráció hátralévő időszakában azonban már nem került sor.

Az Irán elleni szankciópolitika a Bush-korszakban

A demokratákat 2001 januárjában felváltó köztársasági adminisztráció térségbeli prioritásai-
ban a közel-keleti békefolyamat leértékelődött, Bush szeme előtt az iraki rendszerváltás le-
begett, s az óvatos iráni nyitás is múlt időbe került. Ebben a Khátami márciusi oroszországi
látogatása során aláírt biztonsági és kooperációs megállapodás is némi szerepet játszott.⁴⁶
Bush a nemzeti szükségállapotot Iránnal szemben mind a 12957-es, mind pedig a 12170-es
elnöki végrehajtási utasítás kapcsán fenntartotta. A Kongresszus, ahogy erre számítani lehe-
tett, az ILSA joghatályát 2001 augusztusában újabb öt évre meghosszabbította.⁴⁷

Khátami 1998-ban elhangzó javaslatára az ENSZ a 2001-es esztendő a civilizációk közti
párbeszéd évének nyilvánította.⁴⁸ Mindezt szeptember 11. drámaian más megvilágításba
helyezte. A második hivatali ciklusát alig néhány hete elkezdő iráni elnök kormánya és népe
nevében elítélte a sok ártatlan ember életét követelő terrorakciót, egyben a nemzetközi kö-
zösség részéről hatékony lépéseket sürgetett a terrorizmus gyökereinek felszámolására.⁴⁹ A
szeptemberi tragédiát követő hónapokban a két ország érdekei az afganisztáni háború kap-
csán részben közös nevezőre kerültek, a tálibokat, az al-Káidát ugyanis Washington és Te-
herán is ellenfeleinek tekintette.⁵⁰

A harcok alatti hallgatóságos együttműködést a tálib rendszer bukását követően ismét az
itteni befolyási övezetekért való rivalizálás váltotta fel.⁵¹ Bush az Unió helyzetéről 2002. janu-
ár 29-én elmondott beszédében – egyes tanácsadóinak fenntartásai ellenére – a „gonosz
tengelye” országai közt Iránt is említette.⁵² Teherán és Washington viszonya az elkövetke-
zendő hónapokban mind feszültebbé vált. Az amerikai–brit erők gyors győzelme a 2003

⁴⁴ Iran Nonproliferation Act of 2000, January 24, 2000. (<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/Iranact2000.html>)

⁴⁵ Secretary of State Madeleine K. Albright remarks before the American-Iranian Council, March 17, 2000. (<http://secretary.state.gov/www/statements/2000/>) Az Albright-beszéd után ugyancsak élénk találgatásokra adott alkalmat, hogy az ENSZ millenniumi ülésszakán Clinton a beszéde után a szokásától eltérően az ülésteremben maradt, hogy meghallgassa Khátami hozzászólását. Ezt megelőzően augusztus végén iráni parlamenti képviselők látogattak az Egyesült Államokba, majd pedig amerikai tisztviselők utaztak Teheránba a FAO teheráni értekezletére.

⁴⁶ Már Szergejev orosz honvédelmi miniszter 2000. decemberi teheráni látogatása során elvi megállapodás történt a korábban megszakadt katonai együttműködés helyreállításáról. Az iráni elnök látogatása során aláírt megállapodás megerősítette, hogy Oroszország közreműködik a bűsheri atomerómű befejezésében, s elvi megállapodás történt orosz légvédelmi rakéták, vadászgépek, helikopterek, parti őrhajók eladásáról. Az egyezmény rögzítette, hogy ellenzik a Kaszpi-tengertől kiinduló, a két országot elkerülő olajvezetékekkel kapcsolatos amerikai terveket. Keesing's Record of World Events, March 2001, 44080. o.

⁴⁷ Az egyetlen változást az jelentette, hogy az elnöknek előírták, hogy legkésőbb 30 hónapon belül tegyen jelentést a Kongresszusnak az ILSA keretében érvényesített szankciók hatékonyságáról. "ILSA Extension Act of 2001", Public Law 107–24—Aug. 3, 2001. (<http://www.coherentbabble.com/PublicLaws/HR1954PL107-24.pdf>)

⁴⁸ Statement by H.E. Mohammad Khatami President of the Islamic Republic of Iran before the 53rd Session of the United Nations General Assembly New York, September 21, 1998. (http://www.parstimes.com/history/khatami_speech_un.html)

⁴⁹ Brown, Cameron S.: The Shot Seen Around the World: The Middle East Reacts to September 11th. (<http://meria.idc.ac.il/news/2002/02news8.html>)

⁵⁰ Az Egyesült Államok és Irán képviselői az afganisztáni helyzetről 2001 novemberétől 2002 decemberéig Párizsban és Genfben rendszeres informális konzultációt folytattak egymással. Ugyancsak fontos szerepet játszottak azok a 2001. november-decemberi tárgyalások, melyek J. Dobbins amerikai megbízott és D. Zarif iráni külügyminiszter-helyettes közt folytak, melyek nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy az ENSZ égisze alatt, az ideiglenes afganisztáni hatalmi testületek felállításáról szóló 2001. decemberi bonni tárgyalások sikerrel zárultak. Bush Administration Contacts with Iran, November 10, 2008. (<http://www.meforum.org/2011/bush-administration-contacts-with-iran>).

⁵¹ A háború után a fejlesztési segélyek és más támogatások révén Irán jelentős szerepet vállalt az afganisztáni beruházásokban. Ezek főképp az országgal határos síita területekre, egyes északi régiókra és néhány nagyobb városra terjedtek ki. Irán ama kevés donor közé tartozott, melyek a felajánlásaitak jórészt teljesítették. (Az esetükben az arány 93 százalékos volt, ezzel szemben az USA teljesítési aránya 48, Indiáé 24. Gopal, Anand: US-Iran thaw could bolster Afghanistan rebuilding efforts. (<http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2009/0403/p06s01-wosc.html>)

⁵² The President's State of the Union Address, January 29, 2002. (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>)

márciusában kirobbant iraki háborúban meglepte a teheráni vezetőket. Irán szempontjából a kialakult biztonságpolitikai környezet paradox vonásokat hordozott: az egyik oldalon a veszélytényezők sokasodtak, másik oldalon a korábbiaknál kedvezőbb stratégiai lehetőségek körvonalazódtak. Teherán számára az ellenséges tálib rendszer bukása nemcsak az idegen erőknek az országban való megjelenését, hanem a befolyás kiszélesítésének lehetőségét is jelentette. Az amerikai hadsereg történelmi váltást hajtott végre azzal, hogy a többséget alkotó síiták politikai csoportjait hatalmi helyzetbe hozta. A stabilitás elmaradása, a Washington favorizálta szekuláris politikai tényezők gyengesége Irán szerepét az itteni politikai folyamatok alakításában nagyban felértékelte.

Az iraki háború teremtette új feltételek kezelése mellett az iráni külpolitika számára az egyik legfőbb ütközőterepet a nukleáris fejlesztés jelentette. A nukleáris programjának új fejezetéről tanúskodó, addig eltitkolt tények 2002. augusztusi nyilvánosságra kerülése Iránnak NAÜ-vel való kapcsolatait érzékenyen érintette.⁵³ A szervezet kormányzó tanácsának 2003. szeptember 12-i ülésén született határozat felszólította Iránt, hogy függessen fel minden urándúsítással kapcsolatos tevékenységet, záros határidőn belül tegyen eleget a NAÜ által megfogalmazott észrevételeknek, s bizalomerősítő lépésként azonnal írja alá az atomsorompó-szerződés kiegészítő jegyzőkönyvét.⁵⁴ A NAÜ kormányzó tanácsának november 26-i ülésén elfogadott újabb határozat ismét elmarasztalta Teheránt korábbi kötelezettségeinek elmulasztása miatt. Ugyanakkor üdvözölte – egyúttal a nemzetközi bizalom helyreállítása elengedhetetlen feltételének tartotta – Iránnak azt a szándékát, hogy önként felfüggeszti minden urándúsításhoz és újrahasznosításhoz kapcsolódó tevékenységét, továbbá azt, hogy a vállalás betartásának ellenőrzését lehetővé teszi.⁵⁵ Az említett kiegészítő jegyzőkönyvet, mely a NAÜ ellenőreinek jóval nagyobb jogköröket biztosított, Irán végül is az E3 országokkal (Franciaország, Németország, Nagy-Britannia) történő konzultáció után, 2003. december 18-án írta alá. Teherán vállalta, hogy ameddig a protokoll ratifikációja nem történik meg, addig is a benne foglaltak szerint fog eljárni.⁵⁶ Ténylegesen azonban 2003 őszétől egy „bonyolult játszma” kezdődött, amikor Teherán ígéreteinek érvényességét hangsúlyozta, miközben a NAÜ-dokumentumokban az elért eredmények méltatása mellett egyre gyakrabban szerepelt, hogy a kötelezettségek teljesítése nem minden vonatkozásban kielégítő. Az atomenergia-ügynökség hiába sürgette a kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálását, ez mind a mai napig nem történt meg.

A növekvő nemzetközi nyomást Irán újabb egyezmények aláírásával próbálta ellensúlyozni. A kül- és biztonságpolitikai főképviselő egyetértésével az E3 országok 2004 novemberében Párizsban egyezményt írtak alá Iránnal. Ebben Teherán megerősítette, hogy az NPT előírásaival összhangban nem szándékozik atomfegyvert kifejleszteni, s a ratifikációig önként betartja a kiegészítő jegyzőkönyv előírásait. Vállalta továbbá, hogy nukleáris programjában a felfüggesztés körébe eső tevékenységi kört jelentősen kiszélesíti. Az E3/EU elfogadta, hogy ez a vállalás önkéntes, bizalomerősítő lépés, s semmiféle kötelező jogi érvénye nincsen. A felfüggesztés ideje alatt a felek tárgyalásokat fognak kezdeni egy hosszabb távú, kölcsönösen elfogadható szabályozásról. A megállapodás tiszteletben tartása esetén az EU kilátásba helyezte a kereskedelmi és kooperációs egyezményről szóló tárgyalások felújítását, s európai részről támogatást ígértek a WTO-hoz való iráni csatlakozási tárgyalásokhoz.⁵⁷

⁵³ Egy iráni ellenzéki csoport 2002 augusztusában jelentette be, hogy Natanz mellett, részben a föld alatt, az urándúsításhoz kapcsolódó, Arakban pedig a nehévíz-előállító és újrafeldolgozó létesítményeket építenek. A NAÜ főigazgatója, Mohamed el-Baradei 2003. februári iráni látogatása során kapott részletesebb tájékoztatást Irán urándúsítási programjáról. (Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf> /)

⁵⁴ Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Resolution adopted by the Board on 12 September 2003. (<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-69.pdf>)

⁵⁵ Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. 26 November 2003. (<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-81.pdf>)

⁵⁶ Iran Signs Additional Protocol on Nuclear Safeguards. (http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2003/iranap_20031218.html)

⁵⁷ Az önkéntes felfüggesztést Irán kiterjesztette a gázcentrifugák és alkatrészeik gyártására, importjára, működtetésére, tesztelésére, a plutónium elválasztására irányuló munkálatokra, s az uránkonvertáló létesítményekben folyó tevékenységre. Communication dated 26 November 2004, received from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004. (<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/2004/infocirc637.pdf>)

A megállapodás azonban nem bizonyult tartósnak. Az új iráni elnök Mahmud Ahmedinezsád 2005. augusztusi hivatalba lépése után nem sokkal Iszfahánban újraindult az uránkonverzió, mely az atomenergia-ügynökséget keményebb fellépésre ösztönözte.⁵⁸ A NAÜ szeptember 24-én elfogadott határozata már magában foglalta, hogy az iráni nukleáris program békés jellegében való bizalom hiánya miatt a kérdés kezelése a BT kompetenciájába tartozik.⁵⁹ Teherán 2006. január 3-án arról értesítette a NAÜ-t, hogy békés célú nukleáris programjának önként vállalt felfüggesztését január 9-től befejezettnek tekinti.⁶⁰ A verifikációs politika részleges kudarca beismerésének is lehetett tekinteni azt a *Newsweek*-ben ezekben a napokban megjelent Baradei-interjú, melyben a NAÜ főigazgatója kijelentette, hogy három év intenzív ellenőrzés után sem tudja egyértelműen kijelenteni, hogy az iráni program csak békés szándékú lenne.⁶¹ A NAÜ február 4-i határozata felszólította Iránt a korábbi állapot helyreállítására, s felkérte a főigazgatót, hogy a döntésről és háttéréről tájékoztassa a BT tagjait.⁶² A február 27-én elfogadott, a 2005 novemberétől kialakult helyzetet elemző főigazgatói jelentés konklúziója hangsúlyozta, hogy Irán immár két évtizede jelentős erőfeszítéseket tesz az önálló nukleáris fűtőanyagkör kiépítésére. Ennek számos eleméről, így az urándúsítás, az uránkonverzió folyamatával, a plutónium előállításával kapcsolatos kísérletekről a NAÜ ellenőreinek nincs részletes információja.⁶³ Előrelépésről az áprilisi főigazgatói jelentés sem tudott beszámolni, mindazonáltal Baradei egy feltűnést keltő interjúban úgy vélte, hogy Irán fontos regionális hatalom, s nehéz lenne a kieleződött viszonyra megoldást találni anélkül, hogy dialógust kezdeményeznének vele. Itt szólt arról is, hogy nincs jele annak, hogy az irániak a nukleáris kutatási programjukat felgyorsítanák. Ez arról árulkodna, hogy nukleáris fegyverkezési terveiken munkálkodnak. A főigazgató amerikai és más szakértők becslésére hivatkozva úgy vélte, hogy Teherán 5-10 évre van a nukleáris fegyver előállításától.⁶⁴

A libanoni háború napjaiban elhangzó nyilatkozat csak néhány nappal előzte meg az ENSZ BT ülését, mely a NAÜ-határozatok alapján első ízben hozott szankciós döntést Iránnal szemben. A testület július 31-én elfogadott 1696. sz. határozata felszólította Iránt a NAÜ által előírt intézkedések, bizalomerősítő lépések végrehajtására. Felhívott egyúttal minden államot arra, hogy törvényeikkel, a nemzetközi joggal összhangban, tegyenek meg mindent tőlük telhető, hogy megakadályozzák azon termékek, technológiák eljutását Iránba, melyek segítenék az ország urándúsítással, újrahasonosítással és ballisztikusrakéta-fejlesztéssel kapcsolatos ténykedését. A BT ugyancsak támogatta az öt állandó tag (P5) és Németország képviselőinek, valamint az EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottjának rendezési javaslatát, mely magában foglalta a békés célú nukleáris program támogatását.⁶⁵ Az 1696. sz. hatá-

⁵⁸ Iráni részről a nukleáris program békés célját azzal is igyekeztek alátámasztani, hogy a vallási vezető április 17-én fatvát adott ki, melyben a nukleáris fegyverek gyártását, raktározását, felhasználását az iszlám értékeivel ellentétesnek nyilvánította. (http://www.democraticunderground.com/discuss/duboard.php?az=printer_friendly&forum=103&topic_id=204856)

⁵⁹ Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, 24 September 2005. (<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>)

⁶⁰ Developments in the Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran and Agency Verification of Iran's Suspension of Enrichment-related and Reprocessing Activities, Update Brief by the Deputy Director General for Safeguards, 31 January 2006. (<http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2006/heinonen31012006.pdf>)

⁶¹ Diplomacy and Force, Newsweek interview with Mohamed ELBaradei, 12 January 2006, (<http://www.iaea.org/NewsCenter/Transcripts/2006/newsweek12012006.html>)

⁶² Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, 4 February 2006. (<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>)

⁶³ Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, 27 February 2006, (<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-15.pdf>)

⁶⁴ Anger, Frustration and Humiliation Abound, Der Spiegel Interview with Mohamed ELBaradei, 27 July 2006. (<http://www.iaea.org/NewsCenter/Transcripts/2006/derspiegel127072006.html>). Érdekes, hogy lényegében hasonló következtetésre jutott a következő év őszén nyilvánosságra került értékelésében a National Intelligence Estimate. A jelentés szerint, mely valószínűsítette, hogy az irániak a nukleáris fegyverkezési programjukat 2003-ban leállították, s 2007-ben indították újra, szerint Irán 2010–2015 között lesz képes arra, hogy egy nukleáris fegyver előállításához szükséges dúsított urániumot állítson elő. Nem valószínű, hogy az eszközt 2015 előtt elő tudja állítani. Iran: Nuclear Intentions and Capabilities. National Intelligence Estimate, November 2007. (http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf)

⁶⁵ S/RES/1696 (2006), 31 July 2006 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/450/22/PDF/N0645022.pdf?OpenElement>).

A P5 államok, Németország és az EU rendezési javaslatait, melyek az iráni kutatási program kérdéses elemeinek ismételt felfüggesztését előfeltételezték, az EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja június 6-án ismertette Teheránban az iráni vezetéssel. Egyetértés esetén ez amerikai részről jelentős váltás lett volna a „gonosz tengely”-stratégiához képest. A tárgyalások azonban nem jártak eredménnyel.

(Jentleson, Bruce W. Sanctions against Iran: Key Issues /<http://www.tcf.org/publications/internationalaffairs/jentleson.pdf>)

rozat az iráni nukleáris fejlesztés korlátozása érdekében enyhe, részleteiben nem kimunkált szankciós lépéseket tartalmazott. A cél inkább az volt, hogy nyomást gyakoroljanak Iránra a január 9. előtti állapot visszaállítása érdekében.

A megegyezés feltételei az év második felében tovább romlottak, a NAÜ-jelentések továbbra sem tudtak előrelépésről beszámolni. Washingtonban Bush elnök szeptember 30-án írta alá „Az iráni szabadság kivívását támogató törvényt” (IFSA). Ez lépett a 2006-ban lejárató ILSA helyébe. Az IFSA keretében új kereskedelmi szankciók kivetését helyezték kilátásba mindazon cégekkel és személyekkel szemben, melyek kereskedelmi, pénzügyi tranzakcióik révén hozzájárulnak ahhoz, hogy Irán tömegpusztító fegyvereket fejlesszen ki. A törvény joghatálya a június 6. utáni investálásokra és más ügyletekre vonatkozott.⁶⁶

Az Egyesült Államok, Izrael és Irán viszonyát tovább élezte Ahmedinezsád iráni elnök konfrontatív megnyilatkozásai. A nyár folyamán Izrael és a libanoni Hezbollah közt lezajlott konfrontáció egyúttal Washington és Teherán közti proxyháború is volt. A Hamász győzelmét hozó 2006. januári választásokat követő nagyfokú palesztin politikai polarizáció az Egyesült Államok és Irán ütközőterepét még inkább kiszélesítette.

Eközben az ENSZ-ben az Irán elleni szankciók kiterjesztéséről élénk eszmecserek folytak. Az ezt tartalmazó 1737-es számú határozat végül is a BT december 23-án tartott ülésén született meg. A dokumentum kötelezettségeinek betartására szólította fel Teheránt, s a nukleáris program felfüggesztésének szükségességét a nehézvíz-előállító kísérletekre is kiterjesztette. Azt is nyomatékosította, hogy Irán nem kaphat technikai, képzési, pénzügyi támogatást, tőzsdei ügyletekből származó forrásokat, melyek a tiltott termékek pótlását, gyártását, eladását vagy használatát szolgálják. Felhívta továbbá az államokat azon személyek be- és átutazásának megtagadására, akik aktív szerepet játszanak az iráni nukleáris programban. A dokumentum ismét üdvözölte a P5+1 (Németország) és az EU kapcsolatok normalizálását célzó korábbi javaslatát, továbbá megerősítette Irán jogát a békés célú nukleáris energia biztosításával kapcsolatos kutatásokra. A BT tagjai egyúttal felkérték a NAÜ főigazgatóját, hogy 60 napon belül tegyen jelentést, hogy Irán teljesíti-e a határozat előírásait.⁶⁷

A határozat a megszigorítások mellett bizonyos kompromisszumokat is magában foglalt. Például Oroszország érdekeit szem előtt tartva nem akadályozta a búsheri erőmű építését, s újabb szerződések megkötését sem tiltotta, amennyiben Moszkva garantálja a békés célú működtetést. A döntés nem érintette az olaj- és gázszektort, az általános pénzügyeket, s nem élt a pénzügyi befagyasztás fegyverével. A P5-államok képviselőinek reakciói eltérőek voltak. Kína Teherán megnyugtatóra a határozat korlátozott kiterjedésére és visszafordítható jellegére helyezte a hangsúlyt. Az orosz képviselő elismerte ugyan BT-döntés jelentőségét, de arra utalt, hogy a tiltások inkább a NAÜ aggodalmait tükrözik, s az ellentétek politikai rendezésének fontosságára figyelmeztetett. A brit képviselő úgy vélte, hogy Teherán rugalmassága esetén nagy lendületet vehet az EU és Irán kapcsolatának javítása. Az amerikai megbízott a határozat egyértelmű üzenetét hangsúlyozta: ha Irán továbbra is ellenszegül, akkor Washington még keményebb lépéseket fog kezdeményezni. A teheráni vezetők élesen támadták a döntést, s kilátásba helyezték, hogy előrehozzák háromezer centrifuga beléptetését. Amerikai részről több pénzügyi szankciót hoztak, és gyakorta az 1737-es határozatra hivatkoztak.⁶⁸

Az Iránnal szembeni ENSZ-szankciók köre 2007 és 2008 folyamán tovább bővült. Miután a NAÜ főigazgatójának 2007. februári jelentése elmarasztalta Iránt az 1696-os, és 1737-es számú határozatokban foglaltak teljesítésének elmulasztásáért, a testület március 24-én elfogadott 1747. sz. határozata újabb területekre terjesztette ki a szankciók érvényességét. Így felszólította az államokat arra, hogy Irán számára ne adjanak el, vagy a területére egyéb tranzakciók révén ne juttassanak el tankokat, páncélozott járműveket, harci gépeket és helikoptereket, tüzérségi rendszereket, hadihajókat, rakétákat, vagy rakétarendszereket. Akadá-

⁶⁶ Az IFSA kiterjesztette a szankcionálási kört az olajipari investícióknál, ugyanakkor csak elvárásként, de nem kötelező erővel írta elő a vizsgálatot büntetőintézkedés alkalmazásáról az elnök számára. A törvény az ILSA-hoz képest megállapított szankciók alóli mentesítést ugyanakkor megnehezítette. A törvény joghatálya 2011. december 31-ig szól. (Iran Freedom Support Act Signed Into Law, October 20, 2006. (http://www.bakerbotts.com/file_upload/IranFreedomSupportActSignedIntoLaw.htm))

⁶⁷ S/RES/1737 (2006), 27 December 2006.

<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/42/PDF/N0668142.pdf?OpenElement>

⁶⁸ Jentleson, Bruce W. Sanctions against Iran: Key Issues.

lyozzák meg, hogy Irán olyan pénzügyi forrásokhoz, támogatásokhoz jusson, melyek révén ezeket a fegyvereket beszerezheti. A tiltások tehát ezúttal a konvencionális eszközök néhány fontos területét is magukban foglalták. A határozat másik hangsúlyozott eleme az iráni nukleáris programban közreműködő személyeket érintő beutazási korlátozás volt.⁶⁹ Ezen utóbbin túllépve a 2008. március 3-án elfogadott 1803. sz. határozat már az iráni nukleáris programban fontos szerepet játszó személyek beutazása megakadályozásának szükségességét hangsúlyozta. Az ekkor elfogadott dokumentum felhívta az államokat, hogy járjanak el körültekintően a kereskedelmi kapcsolatokat támogató pénzügyi feltételek biztosítása során, s kísérik különös figyelemmel az iráni bankok fiókintézményeinek tevékenységét, valamint az áruszállításokat.⁷⁰ A 2006 vége óta életbe léptetett szankciók számos fontos területet érintettek, de nem terjedtek ki olyan fontos szférákra, mint az ország legnagyobb bevételi forrását jelentő olaj- és gázszektor.

A szankciópolitika előtérbe kerülése az Obama-korszakban

A 2009 januárjától hivatalban lévő demokrata adminisztráció az Iránnal hosszú ideje fennálló ellentétek áthidalására a diplomáciai, politikai megoldást szorgalmazta. De azt is egyértelművé tette, hogy ennek előfeltétele az iráni nukleáris program átértékelése, mely potenciális veszélyt jelent az Egyesült Államok és legfontosabb térségbeli szövetségese, Izrael biztonságára nézve. Azok a várakozások, hogy kezdetét veszi egy dialógus, s az év végére valami eredményt lehet felmutatni, végül is nem realizálódtak. Az egyetlen reményt a P5+1 és Irán közötti, október elsejei genfi találkozó, majd ennek folytatásaként az Egyesült Államok, Franciaország, Oroszország és Irán közötti bécsi tárgyalások, s az itt október 21-én elért megállapodás jelentette. De ettől Irán a politikai vezetők közt jelentkező nézeteltérések miatt az utolsó pillanatban visszalépett.⁷¹

Ez a multilaterális szankciópolitika jelentős kiszélesítését vagy még radikálisabb fellépést sürgető hangokat még inkább felerősítette. Az újabb szankciók előkészítését az iráni, brazil és a török vezetők közt született 2010. május 17-i megállapodás „átmenetileg megzavarta”.⁷² Hillary Clinton amerikai külügyminiszter azonban egy nappal később bejelentette, hogy a P5-államok képviselői közt megállapodás jött létre az Irán elleni ENSZ-szankciók 4. körét jelentő tervezetről. Az ENSZ BT június 9-én fogadta az ezt tartalmazó 1929. sz. határozatot, melyet a testület 15 tagja közül Brazília és Törökország nem támogatott, Libanon képviselője pedig tartózkodott a szavazástól. A dokumentum többek közt kimondta, hogy Irán nem lehet részese olyan más országok területén folyó kereskedelmi tevékenységnek, melynek köze van az urándúsításhoz, vagy más nukleáris anyagokhoz, technológiákhoz. Kötelező érvényűvé tette azon konvencionális eszközök eladásának, eljuttatásának tilalmát, mely az 1747. sz. határozatban is szerepelt, de most hozzátette az ezekhez szükséges alkatrészekhez, anyagokhoz való hozzáférés tilalmát. Keményen figyelmeztette Iránt a NAÜ-vel való együttműködés fontosságára, elítélte Teheránt, hogy a kötelezettségét megszegve, 2009 szeptemberéig nem jelentette a Kum városa közelében kialakított urándúsító üzem létrehozását. A határozat kimondta, hogy Irán nem munkálkodhat a nukleáris fegyvereket hordozó ballisztikus rakéták kifejlesztésén, s felszólította az államokat arra, hogy akadályozzák meg az ezt szolgáló technológiák átadását. Ugyancsak kötelező erővel szerepel mindazon személyek belépésének megakadályozása, akik a nukleáris eszközök fejlesztésében közreműködhetnek. A határozat felhívott a más országok területén történő iráni pénzügyi terjeszkedés megakadályozá-

⁶⁹ S/RES/1747 (2007), 24 March 2007, (http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions07.htm)

⁷⁰ S/RES/1803 (2008), 3 March 2008, (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/257/81/PDF/N0825781.pdf?OpenElement>)

⁷¹ A megállapodás értelmében Irán 1200 kg alacsonyan dúsított uránt küldött volna Oroszországba, mely innen Franciaországban került volna, s innen Irán 19,7 százalékos dúsítottságú üzemanyagot kapott volna vissza a teheráni kísérleti reaktor számára.

⁷² A megállapodásban szereplő forgatókönyv lényegében az októberéhez hasonló volt megváltozott szereplőkkel és új helyszínnel: 1200 kg alacsonyan dúsított uránt Törökországba szállítanák, s ezért Irán 120 kg 20 százalékos dúsítottságú fűtőanyagot kapna vissza. A letétbe helyezett mennyiséget bármikor visszakaphatná. (N. Rózsa Erzsébet: A török–brazil–iráni megállapodás, avagy elkerülhetők-e az ENSZ BT Iránnal szembeni újabb szankciói? Magyar Külügyi Intézet, 2010. június 2. Gyorselemzés.)

sára. Számos előzetes vélekedés ellenére a dokumentum szankciós köre „kiterjesztett formában” is részleges maradt.

A szavazás után adott nyilatkozatában az amerikai fődelegátus a határozatot megfelelő válasznak tartotta az önkényes iráni lépések ellensúlyozására. Az Egyesült Királyság képviselője, aki a E3+3 (P5+1) államok nevében is beszélt, hangsúlyozta, hogy a határozat tükrözi a nemzetközi közösség aggodalmát, ugyanakkor kijelentette, hogy nyitva áll az út Irán számára a párbeszéd előtt. Franciaország képviselője figyelmeztetett, hogy titkos tevékenysége révén Irán az elért dúsítási szinttel a katonai küszöb közelébe jutott. Az orosz képviselő reményét fejezte ki, hogy a határozat után Teherán nagyobb hajlandóságot mutat a tárgyalásra. Kína képviselője a határozat effektív végrehajtása mellett szintén a dialógus fontosságára figyelmeztetett. Az iráni küldöttségvezető élesen támadta a BT több állandó tagállamának politikáját, hangsúlyozva, hogy a testület ezek szócsövévé vált. Kijelentette, hogy országa nem fog a nyomás hatására meghátrálni.⁷³

⁷³ S/RES/1929 (2010), 9 June 2010. (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf?OpenElement>)