

N. Rózsa Erzsébet

A török–brazil–iráni megállapodás, avagy elkerülhetők-e az ENSZ BT Iránnal szembeni újabb szankciói?

Miközben New Yorkban, az ENSZ székhelyén javában tartott az atomsorompó-egyezmény (2010. május 28-ig tartó) felülvizsgálati konferenciája, Irán bejelentette, hogy elfogadja Törökország és Brazília javaslatát: beleegyezik alacsonyan dúsított uránkészlete egy részének külföldi továbbdúsításába. Szinte ezzel egyidejűleg hozta nyilvánosságra az Egyesült Államok azoknak az Iránnal szemben tervezett újabb szankcióknak a szövegét, amelyeket a Biztonsági Tanács elé kívánt terjeszteni.

Az „Irán-dosszié”, azaz az iráni nukleáris program kérdése – több éves tárgyalások után – 2006-ban került az ENSZ Biztonsági Tanácsa elé. A BT az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján azóta öt határozatot hozott (1696 – 2006. jún. 31., 1737 – 2006. december 23., 1747 – 2007. március 24., 1803 – 2008. március 3., 1835 – 2008. szeptember 27.); közülük három kötelező érvényű szankciók bevezetését rendelte el az országgal szemben. Jóllehet, az első rendelkezések fő célja annak megakadályozása lett volna, hogy Irán elsajátítsa az urándúsítás technológiáját, de mire a BT-határozat 2006. december 23-án megszületett, az iszlám köztársaság már rendelkezett ezzel a tudással és képességgel. 2006 áprilisában ugyanis Mahmúd Ahmadinezsád elnök bejelentette, hogy „Irán csatlakozott a világ nukleáris országaihoz..., és atomerőművi használatra megfelelő mértékben dúsított uránt állított elő”. Ezt követően a BT-határozatok és szankciók célja és legfőbb követelése az volt, hogy az ország hagyjon fel az urándúsítással. Irán azonban következetesen kitart amellett, hogy mivel nukleáris tevékenysége békés célú, az urándúsításhoz – amely kettős felhasználású technológia – az atomsorompó-egyezmény 4. cikke értelmében joga van. Ennek igazolására – többek között – Ali Khameneinek, az iszlám forradalom legfőbb vezetőjének 2004-ben kiadott *fatvájára* (vallásjogi döntésére) hivatkozik: „az iszlámban tilos a nukleáris fegyverek gyártása, felhalmozása és használata, és az Iszlám Köztársaság soha nem fog ilyen fegyvereket szerezni”. A helyzet politikai és jogi értelmezésének különbségéből adódó patthelyzet – azaz, hogy az iráni urándúsítás fenyegetést jelent a nemzetközi békére és biztonságra (Egyesült Államok és a Nyugat), illetve hogy az urándúsítás 5%-os dúsítottsági fokig civil tevékenységnek minősül, különösen, ha az a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség ellenőrzése alatt történik (Irán) – a George W. Bush vezette adminisztráció hivatali idejének végéig feloldhatatlannak tűnt. Bár több elképzelés is napvilágot látott (orosz, európai uniós, szaúdi javaslatok), de mivel mindegyik kiindulópontja az iráni urándúsítás felfüggesztése, illetve felszámolása volt, egyik sem vezetett sikerre. Ugyanígy sikertelen maradt a Bush-kormányzat törekvése, amely ezt a követelést fogalmazta meg az amerikai-iráni közvetlen tárgyalás előfeltételeként, illetve az az iráni javaslat is, hogy az urándúsítás saját földjükön, de nemzetközi keretekben folytatódjon.

Úgy tűnt, az Obama-adminisztráció hivatalba lépése új fejezetet nyit a kérdésben, ugyanis Barack Obama már választási kampányában bejelentette, hogy előfeltételek nélkül is hajlandó Iránnal közvetlen tárgyalásokba kezdeni. 2009 októberében, amikor Irán azzal a kéréssel fordult a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséghez, hogy az a Teheráni Egyetemen található, orvosi izotópokat előállító kísérleti reaktor számára biztosítsa az üzemanyag beszerzésének lehetőségét, végre egy olyan megoldás látszott

kialakulni, amely minden fél számára elfogadhatónak tűnt. Az 1967-ben az Egyesült Államok által Iránnak szállított kísérleti reaktor üzemanyaga ugyanis 20%-os dúsítottágú urán volt. Mivel Irán addig mindössze 3,5-4,5%-ig dúsított uránt – ebből viszont már 1200 kg-mal rendelkezett –, a megállapodás értelmében azt további dúsításra Oroszországba, majd onnan Franciaországba szállították volna. Az ország 9–12 hónap elteltével megkapta volna a 20%-os dúsítottágú üzemanyagot, az Egyesült Államok és szövetségesei számára pedig megnyugtató lett volna a tény, hogy bár Irán folytatta volna az urándúsítást, gyakorlatilag a rendelkezésére álló teljes dúsított urán készlet elhagyta volna területét.

A megállapodástól azonban az iráni fél az utolsó pillanatban visszalépett; ennek okai a belpolitikai helyzet változásában keresendők. Emlékezetes, hogy 2009 júniusában egy sokat vitatott elnökválasztásra került sor az országban, amelyből a korábbi elnök, Mahmúd Ahmadinezsád került ki győztesen. A választásokat követő, heteken át tartó tüntetések azonban megrengették a rezsimet és megkérdőjelezték annak legitimitását. Jóllehet, a (rendszer keretein belüli) ellenzéknek a választási eredmények megkérdőjelezésén túl nem volt határozott programja, Mir Hoszein Múszavi, a „zöld mozgalom” vezetője az elsők között emelte fel szavát a Nyugattal kötött megállapodás ellen. De támadták Ahmadinezsádot a konzervatív oldalról is, többek között Ali Laridzsáni, az iráni parlament elnöke. Végül Khamenei ajatollah is elhatárolódott a kérdésben az elnöktől, mivel a megállapodás nem felelt meg az általa támasztott feltételeknek (hogy az iráni és a 20%-ra dúsított urán cseréjének egyidejűleg és iráni földön kell megtörténnie; csak annyi iráni dúsított urán hagyja el az országot, amennyi a megfelelő mennyiségű, 20%-ra dúsított uránt előállításához szükséges). Ezért Irán bejelentette: maga fogja 20%-ra dúsítani az uránt, természetesen a teheráni kísérleti reaktor számára.

E visszalépés tovább fokozta a bizalmatlanságot és a Nyugat szemszögéből az iráni rezsim megbízhatatlanságát. Ennek ellenére az ajánlat – mint Obama elnök mondta – az asztalon maradt; sőt, a tervezett, Iránt együttműködésre kényszerítő újabb szankcióknak éppen a javaslat elfogadása lett volna a céljuk. A török–brazil közvetítéssel tető alá hozott megállapodás következtében azonban az Egyesült Államok és támogatói megváltoztatták a feltételeket. A Bush-kormányzat követeléséhez visszatérve, az urándúsítás feladását követelik a szankciók elkerülése fejében. Teszik mindezt annak ellenére, hogy a török–brazil–iráni szerződés nagyon hasonlít a 2009. októberi javaslatra.

Az 1200 kg uránt Törökországban helyeznék letétbe és tárolnák mindaddig, amíg Irán meg nem kapja helyette a 2009 októberében megígért, 120 kg 20%-os uránt (a megállapodás szerint 12 hónapon belül). Azonban Iránnak bármikor jogában áll visszakérnie letétbe helyezett uránját – amely a csereüzlet lebonyolításának befejezéséig a tulajdonát képezi –, ha úgy látja, nem teljesülnek a feltételek. A megállapodás egy viszonylag bonyolult eljárásorozat kezdete, amelyben az első lépést Iránnak kell megtennie: hét napon belül írásban tájékoztatnia kell ez irányú szándékáról a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget. (Ez már meg is történt.) Amennyiben az ún. bécsi csoport (az Egyesült Államok, Oroszország, Franciaország és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség) pozitívan válaszol, megkezdődik a részletek kidolgozása és a megállapodás végrehajtása. Irán kifejezte készségét, hogy egy hónapon belül letétbe helyezik az 1200 kg dúsított uránt.

A megállapodás számos részlete azonban egyelőre nem világos, és bizonyos aggodalomra is okot adhat. Míg 2009 októberében az 1200 kg dúsított urán az iráni készlet nagy részét (gyakorlatilag az egészét) képezte, most viszont ez nagyjából készleteik felét jelenti, hiszen az urándúsítás nem állt le: mára Irán 2000 kg-ot

meghaladó mennyiséggel rendelkezik. Nem szól a megállapodás az Irán által eddig előállított 20%-os urán sorsáról, pedig elfogadása ebben a formában egyúttal azt is jelenti, hogy Irán tovább folytathatja az urán 20%-ra dúsítását is. Egyes elemzők szerint, e lehetőség feladása lesz majd az az engedmény, amelyet Irán a tárgyalásokon megad. Az egyezmény nem ad választ olyan kérdésekre sem, mint hogy ki adja majd az alapanyagot az Iránnak szállítandó 20%-os uránhoz, ha az iráni alacsony dúsítottságú készletek Törökországban letétben maradnak. Ki dúsítja majd az uránt 20%-ra, és ki fizeti mindezt? Elég lesz-e mindezt az előirányzott egy év? Vajon a semmiféle nukleáris iparral nem rendelkező Törökország hogyan lesz képes az iráni urán tárolási feltételeinek biztosítására? Talán a legfontosabb kérdés mégis az, hogy Irán ez alkalommal nem lép-e ismét vissza, Ahmadinezsád meg tudja-e szerezni a különböző politikai körök támogatását.

Elemzők szerint, az iráni belpolitikai kontextus az elmúlt félévben megváltozott. Bár a rendszer mára, úgy tűnik, megszilárdította pozícióit, mégsem érzi magát biztonságban. Szüksége van valamiféle megerősítésre a nemzetközi színen, ami legitimitását belül is megerősítené. Törökország és Brazília azok közé a viszonylag „új barátok” közé tartozik, amelyeket Ahmadinezsád a harmadik világot célzó külpolitikájával szerzett. Számos magas szintű látogatásra került sor, amelyek az iráni közvéleményt is meggyőzhették arról, hogy hazájuk számíthat ezen országok támogatására. A török-brazil közreműködést pedig határozottan üdvözölte az iráni nép. Az ellenzék jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy a megállapodás elutasításától komolyabb politikai hasznot remélhetne. A konzervatív körök – bár voltak kritikus hangok is – szintén helyeslik a szerződést. A parlament 290 képviselőjéből 200-an támogatták, Ali Laridszani pedig ez alkalommal egységre szólította fel a honatyákat. Úgy tűnik, Ali Khamenei - bár hozzá közel álló médiumok ellentétes véleményeket közölnek – most szintén nem ellenzi a megállapodást. (A *Dzsomhurije Eszlámi* szerint „ez a bejelentés nem győzelem Irán számára, hanem nyilvánvaló visszalépés a Nyugat parancsolgató követelése előtt, és az Iráni Iszlám Köztársaságnak nem lenne szabad elfogadnia azt.” A *Kejhán* viszont azt írja, hogy „Irán nem visszakozott, hanem megkapta azokat az objektív garanciákat, amelyeket keresett.”) Az iráni politikai körök tehát most sokkal egységesebbnek mutatkoznak, amelyekben a tavalyi feszültségek oldódásának jelentős szerepe van.

Ráadásul a török–brazil–iráni megállapodás első pontja az iszlám köztársaság számára tagadhatatlan siker, és egyidejűleg számos más ország számára is biztosítékot jelent. Ez ugyanis kimondja, hogy Iránnak az atomsorompó-egyezmény részes államként joga van a békés célú urándúsításra. „Megerősítjük elkötelezettségünket az atomsorompó-egyezmény mellett, és – annak vonatkozó cikkeivel összhangban – felelevenítjük minden részes államnak – köztük az Iráni Iszlám Köztársaságnak – a nukleáris energiával kapcsolatos békés célú kutatásra, gyártásra és a nukleáris energia használatára (beleértve a nukleáris fűtőanyagkört és annak részeként a dúsítási tevékenységet) vonatkozó, megkülönböztetés nélküli jogát.” Ugyanakkor felvetődik az a kérdés is, hogy ez hogyan egyeztethető össze az ENSZ Biztonsági Tanácsának eddigi határozataival, amelyek megtiltották Iránnak az urándúsítást.

A török–brazil–iráni megállapodás – a legtöbb értelmezés szerint – átmeneti jellegű, célja a bizalomépítés és erősítés, amely elengedhetetlen az Irán és az 5+1 (a BT öt állandó tagja és Németország) közötti tárgyalások újakezdéséhez. A bizalomépítés szükségessége azonban nem csak Irán és az Egyesült Államok/a Nyugat viszonyában jelenik meg, mivel az egy tágabb, átvitt értelemben jelképezi a fejlett világ és a fejlődő országok közötti vitát is: a „harmadik világ” országai azzal gyanúsítják és/vagy vádolják a fejlett országokat, hogy azok megpróbálják (meg)akadályozni a műszaki-technológiai

modernizálódásukat, amikor a fejlett technológiákat - különböző indokok alapján – megtagadják tőlük.

Az atomsorompó-egyezmény felülvizsgálatának egyik „hagyományos” témája éppen a szerződés 4. cikkével kapcsolatos kérdések, aggodalmak és sérelmek feletti vita. A cikkely értelmében ugyanis a szerződésben részes államok számára engedélyezett a nukleáris energia békés célú felhasználása. Ezt a szabad hozzáférést azonban számtalan esetben korlátozták: egyes országoktól bizonyos berendezéseket, technológiákat – általában politikai okokra hivatkozva („megbízhatatlan rendszer” stb.) – megtagadtak. Az Egyesült Államoknak a felülvizsgálati konferencián szembesülnie kellett azzal, hogy az el nem kötelezett országok (116 állam) mellett még néhányan nem támogatják azt a – BT-határozatokkal kötelezően elrendelt – követelést, hogy Irán hagyjon fel az urándúsítással – hiszen maga az urándúsítás nem szerződésszegés. Sőt, a követeléssel saját magukat is megfosztva, de legalábbis korlátozva érzik, és kettős mércét emlegetnek. (Az elmúlt években az Egyesült Államok és India között létrejött nukleáris megállapodás kapcsán felmerült, hogy az urándúsítást „fagyasszák be”, azaz amely állam már rendelkezik a technológiával és képességgel, az folytathatja, de amelyek eddig még nem sajátították el ezt a képességet, azok a jövőben se próbálkozhassanak vele. Ezt a kezdeményezést azonban több, uránkészletekkel rendelkező ország ellenezte (pl. Kanada is), mivel a jelenlegi nukleáris (atomerőmű-építési) reneszánszban a nukleáris fűtőanyaggyártás és -szállítás igen jövedelmező lehetőség, amitől ezek az államok nem akarják magukat megfosztani.)

Mára nyilvánvalóvá vált, hogy az 1968-ban aláírt atomsorompó-egyezmény – a szerződő felek szándéka ellenére – több kikaput is nyitva hagyott, illetve nem számolt a műszaki haladás mértékével. Az is világos, hogy a kompromisszum érdekében, a hidegháborús körülmények közepette bizonyos kérdések nem kerülhettek be a szerződésbe. A szabad hozzáférést kimondó cikkely azonban elengedhetetlen eleme volt az atomsorompó-rendszernek. Ez volt az az előny, amelyhez az atomfegyverrel nem rendelkező országok hozzájuthattak, ha lemondtak a megszerzésének lehetőségéről. Azaz, ezzel lehetett rávenni őket arra, hogy csatlakozzanak a szerződéshez. A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség által működtetett biztosítéki rendszertől pedig azt remélték, meg tudja majd akadályozni, hogy egyes országok – a békés célú programokon keresztül – mégis nukleáris fegyvereket próbáljanak szerezni.

Az Egyesült Államok tehát azzal, hogy a török–brazil–iráni megállapodás bejelentését követően betérjesztette az újabb szankciók tervét, igen nagy kockázatot vállalt – több szinten is. Az atomsorompó sikeres felülvizsgálata az Obama elnök által meghirdetett atomfegyvermentes világ és a nukleáris leszerelés irányába tett eddigi lépések méltó folytatása lenne, és megjelenítené a Bush-adminisztráció leszereléssel kapcsolatos politikájától való gyökeres eltérést. (Emlékezetes, hogy a 2000. illetve 2005. évi felülvizsgálati konferenciák sikertelenül értek véget. Ebben közrejátszott az akkori nemzetközi környezet, amelyben a fegyverzetkorlátozás és leszerelés a háttérbe szorult.) A sikert – minden konszenzusra törekvés mellett is – eleve beárnyékolta és fenyegette az, hogy a közel-keleti atomfegyvermentes övezet terve a konferencia napirendjének kiemelt helyére került. Miközben az Egyesült Államok Irán miatt támogatja, sőt, szorgalmazza egy ilyen övezet létrehozását, a (feltételezhető) izraeli nukleáris arzenál említhetlensége és érinthetlensége miatt annak megteremtése ebben a pillanatban gyakorlatilag lehetetlen. Izrael viszont addig, amíg nem jön létre az átfogó béke a Közel-Keleten, nem hajlandó sem az atomsorompóhoz való csatlakozásról, sem a nukleáris fegyverek opciójának feladásáról tárgyalni. Ezért távollétében az Egyesült Államok védi az érdekeit. (Emlékezetes, hogy 1995-ben az Egyesült Államok még azt is megakadályozta, hogy a zsidó állam neve említésre kerüljön, amikor a közel-keleti

határozatban felszólították a térség országait, hogy azok is csatlakozzanak az egyezményhez, amelyek addig azt még nem tették meg.) *[Az elemzés befejezése előtt érkezett a hír, hogy a felülvizsgálati konferencia sikerrel – konszenzussal elfogadott záródokumentummal – véget ért. Megerősítést nyert a közel-keleti atomfegyvermentes övezet melletti elkötelezettség, amelynek értelmében 2012-ben egy konferenciára kerül sor, a térség minden országának részvételével. Az Egyesült Államok „mélyen sajnálja”, hogy Izraelt nevesítették, amikor a dokumentum felszólítja az atomsorompóhoz való csatlakozásra, és aggodalmát fejezte ki, hogy emiatt az állam nem vesz majd részt a konferencián. Irán az utolsó pillanatig meg akarta akadályozni a záródokumentum elfogadását, de amikor világossá vált, hogy véleményével egyedül maradt, végül megszavazta azt.]*

Az iráni megállapodást tető alá hozó államok, Törökország és Brazília az Egyesült Államok két igen fontos és szoros szövetségese, s jelenleg az ENSZ Biztonsági Tanácsának nem állandó tagjai is, azaz a szankciókról ők is szavaznak. Márpedig Hillary Clinton erős támogatottságú szankciókat ígért. De nem lenne szerencsés az sem, ha a Biztonsági Tanácsban az öt állandó tag azt az érzetet keltené, hogy a nem állandó tagok (2010-ben az említettek kivül Ausztria, Bosznia-Hercegovina, Gabon, Japán, Mexikó, Nigéria és Uganda) nem avatkozhatnak bele a nemzetközi béke és biztonság kérdéseibe. A BT jelenlegi nem állandó tagjai között idén tizedikként ott van Libanon is, amely májusban a BT elnöki tisztét tölti be. Nagyon kérdéses, hogy az ország, amelynek kormányában helyet kapott az Iránnal szoros kapcsolatokat ápoló Hezbollah is, fog-e/akar-e Irán ellen szavazni. De nagy kérdés az is, hogy a BT állandó tagjai, amelyek támogatását az amerikai diplomácia a török–brazil–iráni megállapodás aláírása előtt már bejelentette, vajon ebben a megváltozott helyzetben hogyan fognak szavazni. Kína, amelynek egyik legfontosabb energiahordozó-forrása Irán, még 2010 januárjában is azon az állásponton volt, hogy még nem merítettek ki minden diplomáciai lehetőséget. Oroszország beleegyezését is nehéz volt megszerezni, és a START-3 szerződést sikerült aláírni ugyan, de az európai rakétatelepítés kérdése újabb hullámokat vet, melyek adott esetben elsöpörhetik az iráni kérdésben a konszenzust. Még Nicolas Sarkozy francia elnök is üdvözölte az újabb diplomáciai fordulatot. Mindennek tükrében, vajon érdemes-e az Egyesült Államoknak erőltetnie a BT-ben a szavazást? (Hiszen ismert, hogy a 15 tagból 9-nek kell igennel voksolnia, és mind az öt állandó tagnak köztük kell lennie.)

Törökország és Brazília erősen nehezményezte, hogy a megállapodás közvetítéséért kemény – egyes források szerint ideges hangvételű és fenyegető – kritikát kaptak az Egyesült Államoktól (például személy szerint Hillary Clinton amerikai külügyminisztertől). Mégpedig annak ellenére, hogy jóhiszeműen jártak el, és a háttérben előzőleg folytattak egyeztetéseket az Egyesült Államokkal. „Megtettük, amit kértek... ha nem kapnánk pozitív visszajelzést, az komoly frusztrációt jelentene” – mondta Namik Tan, Törökország ENSZ-nagykövete. Ugyanezt közölte Luiz Inácio Lula da Silva brazil elnök is, aki Recep Tayyip Erdoğan török miniszterelnökkel együtt arra szólította fel a világ országait, hogy a szankciók tárgyalása helyett inkább támogassák az iráni megállapodást. Török részről bejelentették azt is, hogy a Biztonsági Tanácsban Erdoğan az állandó tagokat, Ahmet Davutoğlu külügyminiszter pedig a nem állandó tagokat próbálja majd meggyőzni erről. Elképzelhető, hogy az utóbbi években gyakran feszült amerikai–török viszonyban ismét válság fenyeget. Ennek lehetőségét növeli, hogy az Egyesült Államok nem nézi jó szemmel, hogy mind Törökország, mind Brazília egyre jobb kapcsolatokat ápol Iránnal, és mindkét ország kijelentette, hogy támogatják az iráni nukleáris programot - mindaddig, amíg az békés célú. Erről pedig – egyelőre – mindketten meg vannak győződve.

Ez alkalommal tehát, úgy látszik, a megállapodás nem az iráni, hanem az amerikai belpolitika foglya lehet; még akkor is, ha ezért az Obama-kormányzatnak – a nemzetközi szintéren – igen nagy árat kell fizetnie. Az Egyesült Államokban 2010 őszén *mid-term* választások lesznek. A kongresszus és a szenátus pedig igen nagy nyomást gyakorol a kormányzatra: Iránt meg kell büntetni, immár hatékony és húsba vágó szankciókat kell vele szemben életbe léptetni. A tervezett szankciók azonban jelen formájukban megvonják az elnök jogát, hogy alkalmazásukat bizonyos esetekben felfüggeszse, s így olyan országok vállalatait sújtják elsősorban, amelyek az USA legfontosabb szövetségesei vagy támogatásukra az Egyesült Államoknak szüksége van (pl. Kína). Többen úgy gondolják, hogy az ENSZ BT elé terjesztett, újabb szankcióival a kormányzat tulajdonképpen azt akarja megakadályozni, hogy azokról a kongresszus döntsön. Továbbá az sem kizárható, hogy egy esetleges iráni megállapodást otthon csak akkor tudna elfogadtatni, ha előbb Iránt alaposan megbüntetnék.

2010. június 1.

(Első közlés: Magyar Külügyi Intézet *Gyorselemzések 2010/6.*)