

ARTIKEL

Zes lessen uit 35 jaar sancties tegen Iran

Maurits Gorlee

Op 18 oktober jl. is het *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*^[1] tussen Iran en de P5+1-landen (de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad plus Duitsland) van kracht geworden.^[2] Het JCPOA biedt de mogelijkheid sancties die zijn gerelateerd aan Irans kernprogramma op te heffen. Hoewel het eventueel opheffen van de sancties tegen Iran afhankelijk is van Teherans implementatie van het JCPOA, lijkt het erop dat sancties hebben bijgedragen aan een diplomatieke doorbraak. Alhoewel sanctieregimes casus-specifiek zijn, kunnen uit de sancties tegen Iran lessen worden getrokken die toepasbaar zijn op andere sanctieregimes – denk aan Cuba en Myanmar. Deze lessen vormen de basis voor een zestal *best practices* voor beleidsmakers bij het ontwerpen, invoeren en vervolgens weer opheffen van sanctieregimes.

Voor of tegen sancties

Over het gebruik van sancties – beperkende maatregelen ten aanzien van o.a. militaire en *dual-use*^[3]-goederen – in het kader van (inter)nationale veiligheid wordt over het algemeen negatief gedacht. De perceptie is dat dergelijke maatregelen niet effectief zijn.^[4] Aanhangers van deze visie halen vaak Iran aan als voorbeeld van falende sancties; ze wijzen dan op het feit dat de sancties (na bijna 35 jaar) geen oplossing hebben geboden voor de problemen rondom Iran, in het bijzonder Teherans steun aan internationaal terrorisme en Irans bijdrage tot het destabiliseren van de regio.

Daarentegen wijzen voorstanders van de sancties tegen Iran erop dat deze er mede toe hebben geleid dat Teheran nu bereid is te onderhandelen – zeker sinds de Verenigde Staten en gelijkgestemde landen (o.a. de EU) Iran in 2010 draconische sancties oplegden. Sinds 2011 is de economische impact van die sancties evident. Zo is de opbrengst van Iraanse olie gedaald van US\$ 100 miljard tot US\$ 35 miljard in 2011.^[5] Bovendien leggen deze voorstanders van sancties een verband tussen de verharding van de sancties en de uitslag van de Iraanse presidentsverkiezingen in 2013. De toen gekozen president Hassan Rouhani, die als meer liberaal wordt beschouwd, bleek bereid te onderhandelen – dit in tegenstelling tot zijn voorganger, Mahmoud Ahmadinejad.

De praktijk leert dat de oorzaak van het falen van een sanctieregime vaak bij de uitvoering moet worden gezocht

Voor beide argumenten is iets te zeggen. Aangezien militair ingrijpen in Iran geen militaire optie vormde, was men op sancties aangewezen die traditioneel gezien lange doorlooptijden kennen. Bovendien ontbrak het in de jaren '80 en '90 aan consensus inzake het opleggen van sancties. Maar we moeten wel bedenken dat ondanks de tekortkomingen van sancties één

ding vast staat: door de internationale druk op Iran, al dan niet middels de opgelegde sancties, heeft het Iraanse regime geen kernwapen. In 2014 heeft James Clapper, de *Director of National Intelligence* van de Verenigde Staten, publiekelijk verklaard dat het nog onduidelijk is of Iran heeft besloten kernwapens te ontwikkelen,^[6] ondanks het feit dat Iran ambities heeft om ballistische raketten voor militair gebruik te gaan bouwen. Voor velen is dit een signaal dat Iran, dankzij de sancties, geen plannen heeft een kernwapen te ontwikkelen.



President Hassan Rouhani naast Donald Tusk (en rechts de Iraanse minister van Buitenlandse Zaken Mohammed Javad Zarif en links Federica Mogherini) tijdens de Algemene Vergadering van de VN in New York op 25 september 2015. *Source: Europese Commissie*

'The Art of making sanctions'^[7]

Het ontwerpen en handhaven van een sanctieregime is een vak dat beleidmakers regelmatig hebben onderschat. Hierdoor zijn sanctieregimes te vaak als ineffectieve instrumenten afgeschilderd. De praktijk leert echter dat de oorzaak van het falen van een sanctieregime vaak bij de uitvoering moet worden gezocht. In het geval van Iran waren de Verenigde Staten zelf debet aan het feit dat Iran het olie-embargo kon omzeilen. Zo hebben de Amerikanen na het opleggen van de omstreden *Iran Sanctions Act* (ISA, 1996) diverse keren ontheffingen verleend waardoor Iran olie kon doorverkopen en met de opbrengsten daarvan mogelijkerwijs zijn kernprogramma en zijn steun aan terrorisme kon blijven financieren.^[8] Om de kans op succes van een sanctieregime te vergroten, zouden beleidmakers de volgende *best practices* kunnen toepassen.

1. De oplegger van sancties ('sender') moet geduld betrachten

Bij het opleggen van een sanctieregime dient de *sender* op zorgvuldige wijze een pakket van economische beperkende maatregelen te ontwerpen dat de *target(s)* van sancties effectief zal treffen. De beperkende maatregelen moeten haalbaar zijn. De *sender* moet in staat zijn de kwetsbare plekken van de *target* doeltreffend te raken. In het geval van Iran zijn de sancties

gericht op de energiesector, omdat de opbrengsten van olie en gas als de voornaamste financieringsbron voor Irans kernprogramma worden beschouwd. Door Iran een alomvattend olie- en gasembargo op te leggen, is deze beperkende maatregel effectief gebleken. De voornaamste *sender*, de Verenigde Staten, is in staat geweest de belangrijkste inkomstenbron van de Iraanse staat te schade toe te brengen.

Bovendien is de impact van dit embargo voor Iran nog verzaamd doordat de Amerikanen ook in staat zijn Irans toegang tot de mondiale kapitaalmarkt ernstig te verstoren. Hierdoor hebben de Verenigde Staten – zeker na 2010 – de mogelijkheden van Iran tot het aantrekken van buitenlandse investeerders feitelijk ontzegd. Daarentegen gaat het koppelen van de beperkende maatregelen aan bijvoorbeeld *regime change* te ver – hoezeer sommige kringen binnen het Amerikaanse Congres dit ook zouden willen.

2. De 'sender' moet een coalitie van gelijkgestemde landen creëren en deze proberen in stand te houden

Een effectief sanctieregime bestaat uit een coalitie van gelijkgestemde landen die bereid zijn de sancties te steunen en te handhaven. De coalitie moet ervoor zorgen dat de ruimte van een *target* om landen te manipuleren, geminimaliseerd wordt. De duur van de sanctieregimes tegen Iran is bij uitstek een voorbeeld van de noodzaak een coalitie van gelijkgestemde landen te vormen. In het geval van Iran was de coalitievorming uiterst moeilijk, omdat diverse landen uiteenlopende politieke en economische belangen hadden in of met Iran.

Tot 2006 waren de Verenigde Staten in feite het enige land dat Iran vérgaande sancties wilde opleggen. Europese landen en Japan hadden teveel economische belangen om de Amerikaanse sancties te steunen, terwijl het opleggen van sancties in VN-verband werd gedwarsboemd door Rusland. Bovendien waren veel landen in de regio niet altijd bereid (actief) de sancties te handhaven. Het gevolg was dat Iran de sancties relatief eenvoudig kon omzeilen. De coalitie van gelijkgestemde landen kwam relatief laat tot stand (vooral na 2010 met het aannemen van VN-Veiligheidsraadresolutie 1929). In het bijzonder nadat de EU en de Verenigde Staten in 2010 hun sanctieregimes (vooral de financiële sancties) harmoniseerden, is de druk op Iran significant opgevoerd.



Muurschildering op de voormalige Amerikaanse ambassade in Teheran, 2007. Source: Flickr.com / Bastian

3. Toon de bereidheid om ook vrienden te sanctioneren

Hoewel deze optie zeer controversieel is, is het bewezen dat bondgenoten of landen met goede (diplomatieke en economische) banden met de *sender* meer bereid zijn een sanctieregime te steunen en te handhaven dan landen met slechte banden met of tegenstanders van een *sender*.^[9] De eerste groep landen heeft veel meer te verliezen dan de tweede groep. Denk aan de handhavingsacties tegen, in 2012, ING (boete van US\$ 619 miljoen) en, in 2014, BNP Paribas SA (boete van US\$ 8,9 miljard).^[10]

Tot 2006 waren de Verenigde Staten in feite het enige land dat Iran vérgaande sancties wilde opleggen

In het geval van Iran is een voorbeeld van een dergelijke benadering de ISA (aangescherpt na 2010 met onder andere de *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA)).^[11] Zowel de ISA als de CISADA geeft de Amerikaanse president de bevoegdheid sancties op te leggen aan landen of privépartijen die Iran blijven steunen met activiteiten die in strijd zijn met Amerikaanse en VN-sancties (denk aan een verbod op buitenlandse hulp of financiële steun).

Een vergelijkbaar Amerikaans instrument in dit kader is het verbod voor landen en bedrijven handel te drijven in het geval dat de Verenigde Staten een land tot een '*state sponsor of acts of international terrorism* (SSOT)' heeft verklaard. De SSOT-status geldt voor Iran sinds 1984 en

verbiedt de Amerikaanse overheid en Amerikaanse bedrijven handel te drijven met de Iraanse overheid of Iraanse bedrijven (vaak zijn deze laatste ook gesanctioneerde entiteiten op Amerikaanse sanctielijsten).

4. Voorkom het opleggen van unilaterale sancties, maar toon de bereidheid extraterritoriale werking aan sanctieregimes toe te kennen

In het verleden hebben de Verenigde Staten unilaterale sancties met extraterritoriale werking opgelegd die als omstrede en contraproductief zijn ervaren.^[12] Het betreft handhavingsacties van Amerikaanse autoriteiten tegen bijvoorbeeld landen of buitenlandse financiële instellingen die buiten de Verenigde Staten direct of indirect door de Amerikanen gesanctioneerde entiteiten helpen c.q. faciliteren om Amerikaanse sancties te omzeilen. Dergelijke handhavingsacties zijn zeer omstrede, omdat andere landen, vooral Europese partners, dit als een inbreuk op hun soevereiniteit beschouwen.

Daarentegen achten de Verenigde Staten extraterritoriale werking van hun sanctiewetgeving geoorloofd in situaties waarin het instellen van multilaterale sanctieregimes (bijvoorbeeld van de VN) onmogelijk is dan wel bijvoorbeeld in gevallen waarin landen of bedrijven opzettelijk of als gevolg van grove nalatigheid daders van mensenrechtenschendingen blijven faciliteren. Dergelijke handhavingsacties raken die partijen die gebruik maken van innovatieve constructies (zogenaamde *cloaks*), bedoeld om buiten het toezicht van landen te blijven.

Volgens de Verenigde Staten is de extraterritoriale werking van sancties noodzakelijk gebleken, aangezien niet alle commerciële organisaties bereid zijn zich als verantwoordelijke ondernemingen te gedragen.^[13] Hoewel de ISA en CISADA extraterritoriale werking bevatten, zijn deze tot nu toe niet eenzijdig opgelegd tegen landen. Na 2010 zijn deze grotendeels niet meer nodig, omdat de coalitie van gelijkgestemde landen hun sanctieregimes hebben geharmoniseerd (vooral door de EU). Bovendien heeft president Obama (onder druk van het Amerikaanse Congres) sinds 2012 de coalitie van gelijkgestemde landen uitgebreid door het afsluiten van bilaterale overeenkomsten met belangrijke importeurs van Iraanse olie (China, India, Taiwan, Turkije en Zuid-Korea) om hun afname van olie significant te verminderen.

Tegenstanders van het gebruik van extraterritoriale sancties wijzen er terecht op dat deze contraproductief zijn geweest – vooral omdat het dreigement van Washington (dat begon met president Clinton in 1996) extraterritoriale werking aan Amerikaanse sancties toe te kennen, als een blokkade tot verdere samenwerking wordt ervaren. Tegenstanders van het toekennen van extraterritoriale werking aan sancties zouden zich echter moeten afvragen of het verantwoord is het risico te accepteren dat *cloaks* onbestraft het mondiale financieel systeem kunnen misbruiken.



Iraans theehuis, 2007. Source: Flickr.com / Bastian

5. Investeer in de technische uitvoering van een sanctieregime

Om het omzeilingsrisico te minimaliseren, is het van belang te investeren in de uitvoering van een sanctieregime. Bij het vormen van een coalitie van gelijkgestemde landen is het ook van belang ervoor te zorgen dat coalitiepartners ervaring hebben met het handhaven van sanctieregimes. Waar nodig kunnen zogenaamde *outreach*-programma's worden opgericht, waarin via multilaterale samenwerkingsverbanden technische bijstand verleend kan worden (zoals het VN-Veiligheidsraad 1540 Comité).^[14]

Daarnaast is het noodzakelijk de uitvoering van beperkende maatregelen te coördineren. Voorbeelden hiervan kunnen zijn: de sanctiecomités van de VN-Veiligheidsraad, gemeenschappelijke sanctielijsten (van personen of goederen), informatie-uitwisseling en het verbod van *undercut* (geen ontheffingen verlenen voor vergelijkbare gevallen die door een ander land zijn geweigerd).

Op dit punt is het ook belangrijk voorzorgsmaatregelen in te bouwen waarbij de mensenrechten van de *target* en gesanctioneerde partijen bewaakt kunnen worden. Gezien de impact van sancties op landen en personen/bedrijven die onderworpen worden aan beperkende maatregelen (zoals de bevrozing van tegoeden), dient de uitvoering van sancties niet disproportioneel zwaar te zijn. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van ontheffingen ten aanzien van humanitaire hulp en export van medicijnen. Ook kan de geldigheid van beperkende maatregelen tegen gesanctioneerde partijen aan specifieke termijnen worden verbonden, die periodiek geëvalueerd moeten worden.

Ten slotte is het van belang innovatieve handhavingsmechanismen te blijven ontwikkelen om het omzeilingsrisico te minimaliseren. Een voorbeeld van een innovatieve aanpak in Iran is het koppelen van sanctiehandhaving aan anti-terroriswetgeving en wetgeving om witwassen tegen te gaan. Denk hierbij aan de aanbevelingen van de *Financial Action Task Force* bij het implementeren van VN-Veiligheidsraadresoluties 1737, 1803 en 1929.

6. Probeer de onenigheid binnen de elites van de target uit te buiten

Bij het ontwerpen en uitvoeren van een sanctieregime is het van belang dat de *sender* onenigheid binnen de elites van een *target* uitbuit rondom het absorberen van de economische kosten van opgelegde sancties. Of dit mogelijk is, is sterk afhankelijk van de *target*. Met een *target* die politiek sluw en machtig is, zoals president Poetin, is het de vraag of de *sender* überhaupt onenigheid kan uitbuiten. In het geval van Iran zijn de politieke elites verdeeld over de vraag of het land kernwapens moet ontwikkelen *vis-à-vis* de toenemende pijn die door de sanctieregimes wordt veroorzaakt.^[15] Of de uitbuiting tot een positief resultaat kan leiden, is in de praktijk onzeker, waardoor de *sender* geduld moet betrachten (zie eerdere opmerkingen hierover).

Wat Iran betreft, is het de vraag of de Verenigde Staten de coalitie van gelijkgestemde landen hadden kunnen overtuigen om draconische sancties tegen Iran op te leggen zonder de misplaatste opmerkingen van het Iraanse regime over de Holocaust, de dreiging tegen Israël en het Westen. Wellicht hebben we geluk gehad op dit punt. Hierdoor kon president Hassan Rouhani gekozen worden, wat leidde tot de huidige toenadering en het sluiten van het JCPOA. Op dit punt heeft de P5+1 de onenigheid in de Iraanse politieke elites in haar voordeel gebruikt door een deel van de sancties in november 2013 op te schorten (het *Joint Action Plan* (JPA), dat de basis is voor het eerder genoemde JCPOA).^[16]

Voorzichtig optimisme

Hoewel de uitvoering van het JCPOA pas is begonnen,^[17] is het bereiken van het raamwerk ongetwijfeld een doorbraak. Het is nog te vroeg om te juichen, aangezien het vooralsnog onduidelijk is of een alomvattende oplossing voor de kwestie-Iran voorhanden is. Niettemin hebben de sancties en de uiteengezette *best practices* bijgedragen tot een toenadering tussen Iran en de Verenigde Staten. Hopelijk kunnen die *best practices* ook bruikbaar zijn voor het opheffen van andere sanctieregimes.

Maurits Gorlee was eerder werkzaam bij het Ministerie van Defensie en de Defensie Academie

Noten

[1] Zie hier (http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150402_03_en.htm) de verklaring van de P5+1-landen en Iran. Bekijk hier (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/04/240170.htm>) de Amerikaanse JCPOA-versie en hier (<http://iranmatters.belfercenter.org/blog/translation-iranian-factsheet-nuclear-negotiations>) de Iraanse JCPOA-versie.

[2] Zie VN-Veiligheidsraad-resolutie 2231 (<http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/pow/RES2231E.pdf>).

[3] Dual-use goederen (goederen voor tweëerlei gebruik) zijn goederen die zowel een civiele als een militaire toepassing kunnen krijgen. Voor een definitie zie (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/dual-use-goederen>) de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

[4] Zie Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott & Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered* (3rd Edition), Washington DC: Peter G. Peterson Institute For International Economics, 2009.

[5] Kenneth Katzman, 'Iran Sanctions', Washington, Congressional Research Service, 9 maart 2015, pp. 50-51.

[6] Verklaring van Director of National Intelligence, James Clapper, 'Worldwide Threat Assessment' (<http://online.wsj.com/public/resources/documents/DNIthreats2014.pdf>) aan U.S. Senate Select Committee on Intelligence, 29 januari 2014, p. 5.

[7] Voor een overzicht van Amerikaanse en EU-sancties tegen Iran zie, The Center for Arms Control & Non-Proliferation, *Fact Sheet Iran Sanctions* (http://armscontrolcenter.org/issues/iran/articles/fact_sheet_iran_sanctions/).

[8] Zie Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott & Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered* (3rd Edition), Washington DC: Peter G. Peterson Institute For International Economics, 2009, p. 160.

[9] Zie Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott & Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered* (3rd Edition), Washington DC: Peter G. Peterson Institute For International Economics, 2009, pp. 163-166.

[10] U.S. Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, 'Civil Penalties and Enforcement Information' (<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>).

[11] Zier hier (<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf>) de tekst van het CISADA.

[12] Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 900-915.

[13] Zie website van ABP, Verantwoord beleggen (<https://www.abp.nl/over-abp/wat-doen-wij/beleggen/verantwoord-beleggen/ondernemingen-en-landen-die-door-abp-worden-uitgesloten.asp>).

[14] Zie website van UN Security Council 1540 Committee (<http://www.un.org/en/sc/1540/>).

[15] Nima Gerami, 'The Domestic Politics of Iran's Nuclear Debate: Leadership Divided?', Washington: The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Focus* 134, februari 2014.

[16] Het JPA was op 24 november 2013 overeengekomen. Zie hier (http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/guidance_ext_11252004.pdf) de Amerikaanse versie van het JPA; en hier (http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf) de versie van de EU.

[17] Zie artikel uit The Guardian (<http://www.theguardian.com/world/2015/nov/18/iran-starts-dismantling-nuclear-programme-says-un-watchdog>), 18 november 2015.

Auteur



Maurits Gorlee

Compliance specialist op het gebied van strategische goederen en economische sancties ▶

(<http://mauritsgorlee.com/>)