

0 (не)целесообразности санкций

В ЕС развернулась дискуссия о новых средствах давления на Россию. Но когда санкции на самом деле эффективны?

Данная статья также доступна на немецком языке

Помимо адресных санкций, таких как запрет на въезд или замораживание счетов, некоторые немецкие политики требуют остановить строительство газопровода «Северный поток – 2» из-за отравления Навального. Да, у ЕС имеется большой арсенал средств воздействия. Однако их эффективность вызывает вопросы. Санкции, введенные до сих пор против России, а также иные примеры из истории свидетельствуют, что внешнее давление может принести успех лишь тогда, когда санкции, сопровождающиеся соответствующими политическими сигналами, осуществляются с учетом внутригосударственного контекста санкционируемого режима. Если же перспективы достижения успеха незначительны, следует с самого начала подумать о целесообразности санкций.

Санкции против таких авторитарных режимов, как российский, представляют собой вызов особого рода. В демократических государствах население может наказать свое политическое руководство за международную изоляцию и экономические последствия санкций во время выборов. А вот автократам особенно беспокоиться не о чем, ведь они имеют возможность повлиять на избирательный процесс. При определенных обстоятельствах санкции могут оказаться даже контрпродуктивными и только усилить авторитарные режимы. Правящая верхушка может использовать их в своих целях, если ей удастся преподнести применяемые меры как атаку на всю страну и тем самым пробудить в людях желание отгородиться от общего внешнего врага несокрушимой крепостью. Но последние научные исследования свидетельствуют, что угроза такого развития событий иногда все же преувеличивается. Так, именно аннексия Крыма Россией, а не последовавшие за ней санкции ЕС, способствовали резкому росту популярности Путина.

Зато выгоду из санкций извлекают оппозиционные движения, так как раздражение, вызванное экономическими ограничениями, а также мотивация в виде поддержки извне толкают население на восстание против режима. Например, санкции против режима апартеида в Южной Африке стали проявлением солидарности с АНК. Они способствовали легитимации движения против этого режима.

Санкции могут принести пользу оппозиции лишь в том случае, если внешнее вмешательство не приведет к дискредитации оппозиционеров как марионеток Запада

Российские оппозиционеры в настоящее время выступают за введение санкций против лиц, виновных в грубых нарушениях прав человека, по образцу американских санкций согласно закону Магнитского. Тем не менее санкции могут пойти на пользу оппозиции лишь в том случае, если внешнее вмешательство не приведет к дискредитации оппозиционеров как марионеток Запада. В этой связи понятно изначально скептическое отношение белорусской оппозиции к санкциям ЕС, которым они стремились подчеркнуть свою самостоятельность.

Санкции не только влекут за собой ограничение экономических и дипломатических отношений, они являются еще и своеобразными символическими посланиями, проявлением критики режима и поддержки противостоящих ему сил, лакмусовой бумажкой нарушения международных стандартов. Поэтапно примененные ЕС с марта 2014 года санкции против России стали реакцией Европейского союза на «незаконную аннексию Крыма», хотя шансы добиться таким способом возвращения этого полуострова Украине были призрачными. Но в зависимости от ожиданий такие санкции все же могут оказаться успешными. Эмбарго на поставки оружия, ограничения на экспорт и импорт, финансовые и персональные санкции вводятся не только, чтобы вынудить государства или отдельных людей, против которых они применяются, изменить свое поведение. Часто в подобных случаях речь идет о защите таких международных норм, как права человека или территориальная целостность.

Санкции, вводимые с целью утверждения международных норм, могут принести не только символический эффект: так, санкции Африканского союза и Экономического сообщества западноафриканских государств (ECOWAS), применяемые почти в автоматическом режиме и введенные после нескольких случаев неконституционной смены власти, способствовали закреплению

нормы, запрещающей перевороты в Африке. Это не означает, что отныне путчи там невозможны. Но путчисты, как в этом недавно можно было убедиться на примере Мали или Судана, как правило, быстро кладут на стол «дорожную карту» возвращения к конституционному строю.

Сигнальная функция санкций часто все еще недооценивается. Но для того чтобы она проявилась в полной мере, санкции должны быть хорошо обоснованными.

Эта сигнальная функция санкций часто все еще недооценивается. Но для того чтобы она проявилась в полной мере, санкции должны быть хорошо обоснованными. В случае с ограничительными мерами со стороны ЕС против Зимбабве прошло много времени, прежде чем европейские представители на местах разъяснили формы и цели этих санкций. К этому моменту в головах местного населения прочно засел миф о глобальном экономическом эмбарго против страны, позволивший президенту Роберту Мугабе легко создать представление о стране во вражеском окружении.

Санкции часто применяются в ситуациях с призрачной перспективой успеха. Это касается прежде всего мер, продиктованных далеко идущими целями, например, возвратом оккупированных территорий, и направленных против государств, у руля которых стоят авторитарные правители. Поэтому менее половины всех санкций заканчивается уступками в пользу режимов, подвергшихся санкциям. По этой же причине восстановление статус-кво (*status quo ante*) в Крыму представляется маловероятным. ЕС и в прошлом отменял санкции против таких стран, как Судан, несмотря на продолжающиеся случаи нарушения прав человека правительствами этих стран.

Таким образом, субъекты принятия политических решений западных стран регулярно сталкиваются с вопросом целесообразности сохранения санкций, которые ранее не принесли успеха. Тем более важно подумать о возможном неприменении таких мер воздействия с самого начала. Несмотря на трудности в согласовании позиций в ЕС и ООН, введение санкций все же осуществить легче, нежели отменить их. В таких случаях нормы о пересмотре и оговорки об истечении срока упрощают осуществление систематического контроля политической целесообразности санкций.

Санкции – не панацея

Важны также четкие условия отмены

*от всех бед, а лишь один
из элементов
внешнеполитического
арсенала средств, с
которым, впрочем,
связывается слишком
много ожиданий*

санкций, а не размытые политические цели. В случае с Навальным – это четкие критерии независимого расследования применения нервнопаралитического отравляющего вещества, а не абстрактные призывы к усилению защиты прав человека в России. Такие ясно сформулированные санкционные цели помогли бы избежать разногласий между государствами, применяющими их, в вопросе о том, с какими политическими подвижками должен быть увязан отзыв конкретных санкционных мер. Различное толкование целей только усложняет координацию действий ЕС и США, как это произошло в случае с «антиядерными» санкциями против Ирана.

Четкость целей способствует и улучшению сигнального эффекта санкций. ЕС все лучше удается связывать введение (дополнительных) мер с конкретными политическими событиями в санкционированных странах, как это произошло в случае с поэтапным ужесточением санкций против России. В противоположность этому послабление санкций часто слишком слабо увязывается с достижением конкретного прогресса и зависит скорее от механизма согласования решений на европейском уровне, а не от развития событий в санкционированных странах.

Отмена безрезультатных санкций является внешнеполитической дилеммой, которая заслуживает еще более пристального внимания, ведь она может навредить репутации стран, применяющих санкции. К тому же продолжение, к примеру, торговых или экономических санкций – дорогое удовольствие. Постепенная отмена санкционных мер в зависимости от достижения поэтапных реализуемых целей может стать стимулом для частичных уступок со стороны санкционированных государств.

То, что может позволить разумным способом остановить санкции, является одновременно и популярным, и спорным подходом к решению проблемы в целом: санкции должны учитывать соответствующие политические реалии в санкционируемых странах и подкрепляться надежными аргументами. Только тогда они смогут в полной мере реализовать присущий им сигнальный эффект. Кроме того, санкции – не панацея от всех бед, а лишь один из элементов внешнеполитического арсенала средств, с которым, впрочем, связывается слишком много ожиданий.



Юлия Грауфогель

Гамбург

Д-р Юлия Грауфогель (Julia Grauvogel) – сотрудница Гамбургского института глобальных и региональных исследований имени Лейбница (GIGA). Одним из главных объектов ее исследований являются санкции и их влияние, в частности, на авторитарные государства.

