
СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ МЕЖДУНАРОДНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ

Ю.А. Седляр (Киев)

В современных реалиях повышения конфликтности международных отношений на первый план выходит проблема международного вмешательства в конфликты с целью их предотвращения, урегулирования, разрешения и нивелирования негативных последствий, поскольку конфликты представляют собой угрозу и дестабилизирующий фактор, как для отдельных соседних национальных государств, так и для целых регионов. Когда речь идет о вмешательстве в конфликт кого-либо (кроме самих его участников) с целью урегулирования, используют общее понятие «третья сторона» [1, с. 181]. Среди средств воздействия третьей стороны принято различать оказание помощи в нахождении мирного решения и использование переговорного подхода, в том числе путем прямого посредничества и наблюдения за ходом переговоров, с одной стороны; а также принуждение, оказание давления путем применения санкций, блокад и иных мер.

Введение санкций не зависит от воли конфликтующих сторон и в классическом варианте должно происходить по решению специально уполномоченных международных институтов в случаях угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. На практике же санкции нередко применяются по решению только одного государства или группы государств, при военных столкновениях и в ситуациях, в которых вероятность развития вооруженного сценария ничтожно мала. В связи с этим М. Лебедева справедливо отмечает, что санкции не решают проблемы политического урегулирования и нередко приводят к изоляции стран от внешнего мира, что ограничивает возможности поиска разрешения конфликта мирными средствами [1, с. 236]. Анализ политических последствий применения экономических санкций может усложняться и тем, что нередко санкции маскируются под вид применения к конфликтующим сторонам или к одной из сторон неких ограничительных мер или новых режимов (таможенного, пограничного и др.) [4].

Однако каковой бы не была конфигурация применяемых экономических санкций, все они предусматривают достижение результата через нанесение материального ущерба целевому государству (целевым является государство, против которого применяются международные санкции – Авт.), и, таким образом, приво-

дят к серьезным негативным последствиям в мировой политике и вследствие этого выступают не механизмом урегулирования, а инструментом неизбежного обострения конфликтов и кризисов. В свою очередь, негативные последствия применения экономических санкций в академической литературе принято называть политическими рисками [7], которые рассмотрим более детально.

Во-первых, в силу специфики своего влияния экономические санкции негативно воздействуют на экономические процессы государства, что приводит к дезорганизации государственного управления, деградации политических и финансовых институтов, снижению уровня культуры в целом.

Так, в специальном докладе, подготовленном специалистами ООН, отмечается, что в период до наложения санкций социально-экономические показатели Ирака были достаточно высокими. ВВП в 1989 г. был на уровне 75,5 млрд. дол. США для населения численностью 18,3 миллиона человек. Рост валового национального продукта составил в среднем 10,4% с 1974 г. до 1980 г. К 1988 г. ВВП на душу населения насчитывал \$3510, неграмотность к концу 1990-х гг. была уменьшена на 20% [3, с. 185]. После введения санкций ситуация резко изменилась, катастрофически упал уровень жизни – среднемесячная зарплата в стране составляла \$5 – 15, в то время как до введения санкций она достигала \$400. Ухудшение в экономике страны привело к увеличению смертности с 50 чел./100000 в 1989 г. до 117 чел./100000 в 1997 г. По данным ЮНИСЕФ, детского фонда ООН, в стране наблюдалось драматическое увеличение смертности детей 5-летнего возраста. Количество случаев рождения детей с низким весом (меньше, чем 2,5 кг) повысилось от 4% в 1990 г. к почти четверти из зарегистрированных рождений в 1997 г., главным образом, из-за материнского недоедания [2; 15].

Удушающее воздействие оказали экономические санкции на социально-экономическую ситуацию в бывшей Югославии и Гаити. Значительное ухудшение состояния экономики в бывшей Югославии подтверждается уровнем безработицы, составившей приблизительно 1 млн. чел. в стране с населением 11 млн. чел., гиперинфляцией, которая достигала 1880% в месяц в августе 1994 г. и возрастанием уровня смертности на 10% [13]. В Гаити, по данным ООН, лишь за полгода действия экономических санкций из-за нищеты и голода более 300 тыс. человек вынуждены были иммигрировать в соседние страны [11, с. 72], безработица в отдельных отраслях производства достигала 80% [6, с. 10 – 14].

Как видим, во всех трех случаях наблюдалась деградация экономики, которая приносила угрожающие сдвиги в демографической структуре населения, приводила к миграции трудоспособного населения. И при этом отметим низкую политическую эффективность санкций в целом.

Во-вторых, резкое ухудшение экономической ситуации способно стимулировать радикальные настроения, как внутри политических элит, так и среди разных слоев населения. Зачастую эти последствия влияют и на ход переговорных процессов и степень общественного доверия к посредническим институтам, поскольку беспристрастность третьей стороны ставится под сомнение [4].

В-третьих, применение санкций часто ведет к изменению региональной системы сотрудничества, в которую вовлечено целевое государство, что происходит вследствие разрыва связей с геополитическими соседями. В каждом отдельном случае применения санкций конфигурация сил на региональном уровне будет сдвигаться прямо пропорционально потенциалу влияния целевого государства, и в зависимости от степени его интеграции в региональные объединения. При этом государству, которое инициирует применение санкций, следует учитывать стохастичную природу международной среды, которая способна, аккумулируя вызов

санкций, создать на региональном уровне структуры, действующие на разрушение глобальной международной системы.

В-четвертых, применение стратегии экономических санкций контрпродуктивно для разрешения конфликтов в так называемых «failed states», географически расположенных преимущественно на Африканском континенте. Американский африканист В. Рено называет главной причиной такого положения вещей то, что при применении санкций против африканских стран остро стоит проблема мониторинга их внутривнутриполитической ситуации, определения траектории развития в целом. Ситуация обостряется тем, что в условиях слабого государственного управления применение экономических санкций формирует экономику войны, которая смыкает грани между военно-политическими и криминальными группами, желающими воспользоваться ситуацией и заработать на теневых схемах поставок вооружений и контрабандных товаров [14]. Более того, дополнительным фактором обострения напряженности при применении санкций против данной группы государств может стать желание соседних держав решить внутривнутриполитические противоречия на территории целевого государства. Весь спектр перечисленных угроз довольно прозрачно наблюдался при урегулировании кризиса в Судане [12, с. 67 – 70], до провозглашения независимости Южного Судана в 2011 г. Вместе с тем, региональные организации Африки, и прежде всего Африканский Союз, последовательно укрепляют институт санкций объединения для их эффективного использования против государств-членов с целью продвижения демократии на континенте, защиты прав человека, обеспечения региональной стабильности в целом [5; 9; 10].

В-пятых, очевидные негативные последствия применения экономических санкций в контексте управления международными конфликтами и кризисами способны продуцировать протестные настроения в государстве или группе государств, которые инициировали формирование режима санкций. Данные политические риски могут создаваться через активную деятельность диаспоры либо посредством работы групп интересов, заинтересованных в сохранении торгово-экономических и политических связей с целевым государством. Указанные риски привели к тому, что США, применив в мае 1998 г. санкции против Индии и Пакистана за их ядерные испытания, вынуждены были значительно их урезать уже в октябре 1998 г., приняв так называемую поправку Браунбека-1, впоследствии усиленную через утвержденную в июне 1999 г. поправку Браунбека-2.

В-шестых, применение экономических санкций способно ослабить международно-политическое положение государства-инициатора принудительного воздействия, сдвинуть систему баланса сил в непредвиденном для него направлении, очертить новые разделительные геополитические линии. Следует признать, что оценка возникновения подобных региональных рисков в 1994 г. легла в основу формирования экспертами Пентагона концепции применения санкций против государств, нарушающих Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯЗ) [8]. Администрация Клинтона на основе критерия «враждебности или невраждебности» США разделила страны-пролиферанты на те, с наличием ядерного оружия у которых она готова смириться (Израиль, Индия, Пакистан), и те, которых ни в коем случае нельзя допускать к нему (Иран, Ирак и Северная Корея). Двойные стандарты дипломатии могут наблюдаться на примере применения экономических санкций против Китая и Кубы. Так, учитывая высокую вероятность использования Китаем средств нивелирования негативных последствий применения экономических санкций, Белый дом ограничился в данном эпизоде лишь эмбарго на поставки вооружений и товаров двойного назначения, в то же время оставив в си-

ле жесткий пакет экономических санкций против Кубы, к которой США выдвигают политические требования, аналогичные предъявленным Пекину.

Существование двойных стандартов и двойной морали в применении экономических санкций представляет наибольшую угрозу для функционирования данного инструмента реагирования на международные конфликты и кризисы. Ведь, несмотря на то, что санкции по сравнению с военной интервенцией считаются более мягким и бескровным механизмом принуждения к миру, они все же зачастую не оправдывают надежд их инициаторов, создавая негативные международно-политические последствия. В связи с этим, как нам представляется, необходимо более взвешенно подходить к применению экономических санкций, прежде всего в рамках СБ ООН, учитывать, что мир неоднороден, а его стабильность должна поддерживаться коллективными усилиями всех участников мировых политических процессов, основываться на силе права, а не праве силы.

1. Лебедева, М. Политическое урегулирование конфликтов: Учебное пособие / М. Лебедева. – М.: Аспект-Пресс, 1999 – 271 с.
2. Рост детской смертности в Ираке // Демоскоп weekly. Электронная версия бюллетеня «Население и общество» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/006/strimir08.php#5>. – Дата доступа: 10.03.2013.
3. Тамир, Муаффах Зияд. Политико-правовые и социально-экономические последствия применения санкций к Ираку / Муаффах Зияд Тамир // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 184 – 188.
4. Штански, Н. Основные методы и механизмы действий по урегулированию и разрешению современных этнополитических конфликтов / Н. Штански // МГИМО Университет МИД России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mgimo.ru/files/172217/shtansky_ethnopol-konflikts_methods-mech.pdf. – Режим доступа: 10.03.2013.
5. Constitutive Act of the African Union, 2000 // The African Union Commission [Electronic resource]. – Access mode: www.africa-union.org/root/constitutiveact/document_pdf. – Date of access: 10.03.2013.
6. Gibbons, E. Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy Under Assault / E. Gibbons. – Greenwood Publishing Group, 1999. – 138 p.
7. Hufbauer G. Economic Sanctions / G. Hufbauer, J. Schott and K. Elliot. – Washington: Institute for International Economics, 2007. – 234 p.
8. Krauthammer, Ch. Heading off Nuclear Outlaws / Ch. Krauthammer // The Washington Post. – 1994. – 1 April. – P. A25.
9. Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government (AHG/Decl.5 (XXXVI) // United Nations Human Rights [Electronic resource]. – Access mode: http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/lomedec.htm. – Date of access: 9. 03.2013.
10. Magliveras, K. The Sanctioning System of the African Union: Part Success, Part Failure. Paper Presented at an Expert Roundtable on «The African Union: the First Ten Years» / K. Magliveras / Institute of Securities Studies, Addis Ababa, Ethiopia // Academia.edu [Electronic resource]. – 2011. – 11 – 13 October. – Access mode: http://www.academia.edu/1103678/THE_SANCTIONING_SYSTEM_OF_THE_AFRICAN_UNION_PART_SUCCESS_PART_FAILURE. – Date of access: 9.03. 2013.
11. Malone, D. Decision-Making in the Un Security Council: The Case of Haiti, 1990 – 1997 / D. Malone. – Oxford University Press, 1998. – 322 p.
12. Portela, K. EU Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work? / K. Portela. – London: Routledge, 2010. – 206 p.
13. Principles and Response in International Humanitarian Assistance and Protection. Materials of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent. UN Sanctions and Humanitarian Crisis // International Committee of the Red Cross [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/26th-conference-report-100995.htm>. – Date of access: 9.03.2013.
14. Reno, W. Warlord Politics and African States / W. Reno. – Lynne Rienner: Boulder, CO, 1998. – 257 p.
15. Situation Analysis of Children and Women in Iraq – 1997 (Unicef, April 1998) // Campaign Against Sanctions on Iraq [Electronic resource]. – Access of mode: <http://www.casi.org.uk/info/unicef9804.html>. – Date of access: 9. 03.2013.