

Эффективны ли экономические санкции?

19 марта 2012 г.

Автор: Мария Перротта (Maria Perrotta), SITE

Аналитики расценивают последние тенденции к чуть большей открытости в Мьянме и Северной Корее как долгожданный результат многолетнего международного давления и экономических санкций. В то же время идут горячие споры о возможности аналогичных мер в отношении Ирана, Сирии и (ближе к нам) Беларуси и Венгрии. Могут ли сказать что-нибудь по этому поводу экономисты? Что мы можем узнать из анализа прошлого опыта?

После многолетних, но тщетных усилий со стороны внешнего мира, применявшего политику кнута и пряника (хотя в основном это были меры экономической и дипломатической изоляции), 29 февраля Северная Корея объявила, что приостановит процесс обогащения урана, а также испытания [ядерного] оружия и ракет дальнего действия. КНДР даже выразила готовность допустить к себе инспекторов Международного агентства по атомной энергии впервые с тех пор, как в 2003 году эта страна вышла из Договора о нераспространении ядерного оружия. Недавно ставший верховным руководителем Северной Кореи молодой Ким Чен Ун запросил в обмен на это несколько [тысяч] тонн продовольственной помощи и обещание начать переговоры. Есть мнение, что это было вызвано недавними событиями в Мьянме. Достигнутое там на рубеже года прекращение огня и освобождение большого числа политических заключенных привело к медленной, но верной «оттепели» в дипломатических отношениях этой страны с остальным миром. Несколько месяцев спустя планы бирманского правительства перейти от военной диктатуры к большому плюрализму все еще кажутся достаточно искренними. Многие истолковали эти события как наконец-то достигнутый результат многолетнего международного давления и экономических санкций в отношении двух стран.

В то же время растут опасения, что после изменений в конституции члена ЕС Венгрии, поставивших под угрозу независимость СМИ, судебной системы и центрального банка этой страны, она движется в прямо противоположном направлении. Протестующие на улицах венгры открыто говорят об авторитарной эволюции режима, проводя очевидные параллели с действиями властей Беларуси, которые несколько месяцев назад навлекли на эту страну резкую критику и строгие санкции. В этом отношении Венгрия может последовать тому же примеру: судьба кредитной линии МВФ по-прежнему висит на волоске, а ЕС грозит судебным иском в связи с принятыми конституционными изменениями. В то же время делаются намеки на возможность «альтернативного воздействия» на Венгрию – введение ограничений на её право голосования в Брюсселе.

Хотя ситуация в Сирии и Иране выглядит все более взрывоопасной, даже в этих случаях надежды международного сообщества основаны исключительно на мерах экономического принуждения. После введения санкций, наложенных даже Лигой арабских стран, экономика Сирии испытывает серьезное давление. Подобный шаг в отношении одного из членов Лиги арабских стран предпринят впервые. Прерваны почти все торговые и финансовые связи, за исключением контактов с рядом банков в Ливане и, возможно, с немногими партнерами по бизнесу в Китае и России, еще способными предложить помощь режиму Башара Асада. При этом валютные резервы страны (которые уже год назад были на низком уровне) в настоящий момент кризиса, скорее всего, близки к истощению. По мере роста дефицита на потребительские товары повышается и инфляция. Однако, несмотря на то, что Саудовская

Аравия вооружает группы повстанцев, санкционированное международным сообществом военное вмешательство представляется маловероятным, учитывая недавний ливийский прецедент.

Санкции, с которыми из-за своей ядерной программы сталкивается Иран, также достигают беспрецедентного уровня жесткости, но и в этом случае военные действия, по-видимому, не рассматриваются международным сообществом. Учитывая фазу, которой достигла иранская ядерная программа, и систему защиты вокруг соответствующих объектов, бомбардировками её, вероятно, не остановить. Эксперты считают, что даже военная операция под предводительством США могла бы задержать её лишь лет на десять. Возможно, что через десять лет мы получим лишь еще более озлобленный Иран, оснащенный ядерным оружием. Поэтому гораздо более плодотворной выглядела бы попытка изменить отношение населения, чтобы сами иранцы повлияли на позицию своих политических лидеров, даже если это потребует полной смены режима. В таком случае перспектива ядерного Ирана не выглядела бы столь пугающе.

Пока международное сообщество вновь и вновь пересматривает свои позиции во всех этих непростых ситуациях, возникает законный вопрос: какова вероятность того, что санкции сработают? Что по этому поводу говорит нам экономическая литература?

Достижение цели

Как считает Ричард Болдуин, профессор мировой экономики в *Graduate Institute of Geneva*, «в литературе о международных отношениях сложно найти более общепризнанную идею, чем мысль о том, что экономические методы управления государством являются наименее эффективными». Иными словами, один из выдающихся исследователей этой проблемы делает вывод, что экономические санкции не работают. Обратный и чаще всего приводимый сторонниками санкций исторический пример – это, конечно, Южная Африка. Оказанное на эту страну в середине 1980-х годов экономическое давление, безусловно, способствовало деформации, которой все больше подвергался неэффективный и затратный режим апартеида, и которая, в конечном счете, привела к его отмене. На противоположном конце спектра находится Ирак, где ни всеобъемлющие санкции, ни программа «Нефть в обмен на продовольствие» – в принципе довольно продуманное сочетание санкций и помощи – не достигли ничего. Успех последовавшего военного вмешательства также является темой для дискуссий, но не в рамках данной статьи. Одни специалисты пришли к выводу, что принципиальная разница между полученными результатами определяется тем, насколько важно для режима, подвергнутого санкциям, получить признание со стороны мирового сообщества и идентифицировать себя с ним. Другие считают, что успех санкций зависит от экономических издержек для обеих сторон – для самого режима и для противостоящих ему сил (или связывают его с другими объективными факторами). Честно говоря, оба аргумента довольно специфичны и с трудом поддаются обобщению. Впрочем, кто-то не без оснований скажет, что специфичным случаем является любой международный спор. Отсюда вывод: систематическое изучение экономических санкций и оценка их последствий – отнюдь не простая задача.

Первая фаза оценки успеха экономических санкций заключается в определении их цели. В общих чертах, есть два типа таких целей. В ряде случаев экономические санкции являются чисто карательной мерой, направленной против политики или действий режима, или против самого режима, и призваны выразить осуждение в тех случаях, когда бездействие могло бы быть воспринято как соучастие. *Hoffman* [8] одним из первых предположил, что «санкции в основном применяются с целью облегчить ту напряженную ситуацию, когда [иностранное] правительство сталкивается с требованием действий, но когда война ему нежелательна». В этом случае нет смысла говорить об успехе или неудаче, так как введение санкций является самоцелью.

В крайнем случае, санкции этого рода направлены на дестабилизацию режима, призванную вызвать политические перемены. По-видимому, частично такую цель преследуют действия против Сирии (хотя приветствовалось бы, несомненно, устранение и иранской теократии, и режима Лукашенко в Беларуси). Как показывает анализ исторических данных (1914-1989 гг.) [4], вероятность успеха мер, предпринятых с этой целью, составляла 38%, если режим в самом начале был стабилен, и 80% – если речь шла о «проблемной» стране. Следовательно, важнейшим фактором успеха санкций является состояние политической системы (в стране, против которой они нацелены) в предшествующий санкциям период. В некоторых случаях введение санкций, как ни парадоксально, лишь укрепляло в стране политическое единство – наблюдался эффект «сплочения нации». Именно это, кажется, происходит (по крайней мере, на данном этапе) в Венгрии. Факты свидетельствуют о том, что есть «порог» политической сплоченности, за которым внешнее вмешательство лишь укрепляет данный режим. По мнению *Lindsay* [13], существуют три фактора, способствующих тому, что санкции приведут скорее к политической интеграции, чем к коллапсу режима. Вот эти факторы:

- 1) если санкции выглядят, как нацеленные не на отдельную фракцию, а на всю страну;
- 2) если население относится к инициаторам санкций равнодушно или даже враждебно;
- 3) если действиям, против которых нацелены санкции, нет доступной (или считающейся лучшей) альтернативы.

В этой связи меры, позволяющие наказать только (или в основном) внутренних сторонников режима и его политическую базу, следует рассматривать как предпочтительные. Примером подобных мер является запрет на въезд в демократические страны чиновников режима, а также замораживание их активов, зарубежных банковских счетов и имущества. Финансовые ограничения, воспринимаемые как сравнительно более справедливые, были эффективнее и в прошлом. В той мере, в какой санкции не являются неизбирательными (т.е. не отражаются негативно на всех категориях населения), они предпочтительнее мер, наносящих ущерб всему производственному сектору (как, например, в случае с торговыми ограничениями).

В иных случаях санкции призваны обеспечить конкретные изменения в политике той страны, против которой они направлены. Как раз такой пример представляет собой Венгрия со своей новой конституцией и формально Иран, от которого требуется только отказ от создания ядерного оружия. В литературе о санкциях все больше наблюдается консенсус по поводу того, что уступки более всего вероятны на стадии угрозы [11]. Тем не менее, бывают случаи, когда угроза санкций не срабатывает, и тогда они вводятся на самом деле. И, хотя на этом этапе вероятность успеха снижается, есть примеры, когда цель санкций достигается лишь после их введения. Заманчивой представляется идея – исследовать вопрос о том, помогут ли в этих случаях *наблюдаемые переменные* предсказать вероятность успеха. Если да, то это во многом прояснило бы нам природу нынешних кризисов, происходящих по всему миру. Однако попытка с помощью анализа эмпирических данных понять, когда и почему санкции имеют успех, осложняется рядом проблем.

Прежде всего, имеются, по крайней мере, два источника «цензуры» при выборке фактов о введении санкций: этой стадии достигает лишь определенный тип споров, поэтому оценки, основанные на этих случаях, будут предвзятыми. Первая причина, по которой эти случаи – особые, состоит в том, что наложенные санкции уже не удалось на стадии угрозы таковыми. *Hovi et al.* [9] рассматривают эту ситуацию с точки зрения теории игр и утверждают, что, если обе стороны проявляют рациональность, то угроза санкций может не сработать по одной из трех причин: 1) угроза не достоверна, так что никаких фактических санкций за ней не последует; 2) она не является достаточно мощной, а это означает, что противящийся ей режим рассматривает санкции как меньшее из двух зол; 3) она безусловна, т.е. режим ожидает, что санкции будут применяться независимо от того, пойдет ли он на уступки. Если любое из этих трех утверждений верно, то режим, который не уступил на этапе угрозы введения санкций, не уступит и после того, как они будут введены (или не будут введены, если верным окажется вариант 1). Введение санкций сработает только в том случае, если

хотя бы один из этих факторов изначально не известен, или ошибочно истолкован режимом: если режим считает угрозу недостоверной, но санкции вводятся на самом деле; если режим ошибся в оценке стоимости санкций и узнает об этом только после их фактического введения; если режим полагал, что, независимо от его поведения, санкции будут введены, но впоследствии убедился, что они прекратятся, как только он уступит. В противном случае, при условии абсолютного знания и рационального принятия решений, реально введенные санкции обречены на неудачу именно потому, что были введены – то есть потому, что они не сработали на стадии угрозы.

Дальнейший выбор происходит еще до наступления стадии угрозы. В литературе подробно изучен вопрос, как стратегическое взаимодействие на этапе наложения санкций влияет на их результаты и продолжительность (см. [15], [7], [14], [5], [6], [12]). В гораздо меньшем числе работ поднимается вопрос о том, что государства способны действовать стратегически на предшествующем этапе, в момент выбора: оспорить ли сложившееся положение, и каких уступок потребовать от режима. Теории вокруг этой стадии «игры» называются «теориями эндогенных требований». *Krustev* [11] полагает, что «отмеченное многими несоответствие между частым использованием санкций и скромными показателями их успеха, возможно, объясняется стратегическим характером предъявляемых требований». В его основанной на теории игр модели есть допущение, что правительства стран, налагающих санкции, часто по стратегическим соображениям выбирают крайние варианты, потому что «неопределенность вероятности того, что режим пойдет на значительные уступки, может перевесить определенность вероятности получения меньших уступок». Это также приводит к невысоким показателям успеха санкций.

Помимо трудностей, связанных с выбором, возникает еще одна проблема: как выделить последствия санкций. Как правило, они не применяются в вакууме, а, скорее, дополняют другие меры воздействия (дипломатическое давление, меры военного характера и проч.). Кроме того, бывают непредусмотренные последствия, которые также влияют на издержки санкций для обеих сторон, и, следовательно, на вероятность успеха. Самое главное, что некоторые последствия санкций могут так резко изменить ситуацию, что говорить об успехе или неудаче будет уже бессмысленно.

Непредвиденные последствия

Помимо успеха или неудачи в достижении конкретных целей, ради которых они налагаются, экономические санкции также влекут за собой множество более или менее прогнозируемых последствий. Один особо нежелательный результат торговых санкций был обнаружен по итогам анализа ситуации в бывшей Югославии [2]. В условиях ограничений на импорт частные и государственные экономические субъекты оказываются вынужденными использовать незаконные методы для того, чтобы избежать санкций и выйти на международный рынок по неофициальным каналам. Между политиками, организованной преступностью и сетью контрабандистов может утвердиться «нездоровое сотрудничество», которое сохраняется даже после отмены санкций.

Это обстоятельство свидетельствует против изоляции страны-объекта санкций от торговых потоков. Особый случай являют собой торговые операции, происходящие на грани закона и вносящие незначительный вклад в производственный сектор (такие, как торговля оружием). Они могут и должны быть решительно пресечены. Помимо выгоды в смысле обеспечения большей безопасности, подобный шаг способен лишить лидеров страны-объекта санкций значительных источников дохода.

Очевидно, что любое ограничение (на кредиты или на торговые операции) наносит экономике ущерб. Политические последствия экономического спада, вызванного санкциями, предвидеть нелегко. В исследовании, посвященном нестабильным государствам [3], рассмотрено соотношение между национальным доходом и политическим насилием двух видов (репрессии – то есть одностороннего насилия со стороны действующего правительства, и гражданского конфликта – то есть двустороннего применения насилия со стороны государства и со стороны повстанческих групп). Связь с величиной национального дохода определяется тем фактом, что, решая вопрос о насилии, обе стороны оценивают издержки и выгоды такого поведения. При этом действующее правительство, как правило, по части издержек имеет преимущество. С ухудшением экономических условий издержки для потенциальных повстанческих групп сокращаются. Например, при высоком уровне безработицы тем, кто ею затронут, почти нечего терять, поэтому мятеж становится более вероятным. Эта теория согласуется как с массой свидетельств из прошлого века, так и с недавней волной революций в арабском мире, и позволяет предположить, что страны, где отмечается падение доходов, продвигаются в сторону демократии значительно быстрее. Впрочем, свидетельства носят эпизодический характер; более строгий эмпирический анализ [1] не выявил однозначной картины.

Кроме того, переход от мятежа оппозиции к созданию новой – возможно, демократической – власти может оказаться вовсе не быстрым, о чем нам ежедневно напоминает сирийская трагедия. В этом случае возникает вопрос – дадут ли внешние экономические санкции хоть какой-то эффект на этом этапе развития ситуации. Пока аналитики настаивают на оказании международным сообществом политической и материальной поддержки восстанию в Сирии, а Саудовская Аравия вооружает повстанцев, мы должны помнить, что меры, нацеленные на поддержку отдельных оппозиционных фракций или демократической системы в целом, тоже могут привести к нежелательным последствиям. Сравнительная статистика в рамках единой теоретической модели показывает, например, что зависимость финансовой помощи и свободных многопартийных выборов может внушить действующему главе государства обостренное чувство нестабильности. В результате повышается риск дальнейших репрессий и незаконного обогащения, если только обещанная помощь не сочетается с реформами по укреплению противовесов исполнительной власти. Даже давление с целью освобождения политических заключенных может породить систему, создающую порочные стимулы для того, чтобы появлялось все больше заключенных, подлежащих обмену на экономическую помощь. Именно такого рода риски сохраняются в Мьянме, где большое количество политических заключенных все еще удерживается правительством.

Другое важное различие между торговыми и финансовыми ограничениями состоит в том, что первые с большей вероятностью приводят к накоплению долга. Бремя этого долга, за который ответственность несет подвергнутый санкциям режим, скажется на будущем росте экономики. Оно ляжет на плечи следующих поколений налогоплательщиков и, возможно, на будущее правительство, которое в идеале не должно отвечать за направление действий, выбранное сегодняшним опальным руководством. Кроме того, в случае развала экономики по всем долговым обязательствам может быть объявлен дефолт. Именно такой риск берут на себя страны и финансовые учреждения, ссужающие деньги подвергнутому санкциям режиму. Другими словами, препятствуя торговле, но не закрывая кредитных линий, страна, вводящая санкции, поставила бы себя (или кредиторов третьей стороны) в нежелательную ситуацию.

В ряде случаев объект санкций может прибегнуть к услугам альтернативных кредиторов в третьих странах. Хотя такая ситуация предпочтительнее, чем та, при которой риски по долгам несет сам инициатор санкций, она не идеальна, поскольку снижает действенность санкций. *Jayachandran and Kremer* [10] выдвинули новаторское предложение, связанное с правовой доктриной подобных одиозных долгов. Они предлагают признать те долговые обязательства, про которые можно утверждать, что они взяты прежним режимом без

согласия народа и не в его интересах, незаконными и не подлежащими передаче режиму-преемнику. Это создаст контр-стимулы для кредиторов в третьих странах, и, возможно, нарушит баланс незаконного кредитования. Но даже такие кредитные санкции наносят ущерб экономике, а значит, в конечном счете, и населению. Однако в долгосрочном плане они выгодны для населения, так как не допускают накопления несправедливых долгов, которые сегодня оплачивают бесхозяйственность, грабежи и репрессии, а завтра должны будут погашаться теми, кто никогда их на себя не брал. Было бы интересно увидеть, как это предложение будет реализовано на практике!

Заключение

Санкции трудно реализовать так, чтобы достичь намеченных целей и свести к минимуму непредвиденные последствия, однако еще сложнее их систематически изучать. Дело нередко осложняется наличием международных споров – ситуаций, которые складывались в течение длительного периода времени. Возможно, традиционный для таких исследований вопрос о том, когда срабатывают санкции, не является самым актуальным. В качестве первого шага мы предлагаем анализ стратегического поведения, которое имеет место на стадии угрозы применения санкций, и даже до того. В то же время идея строить политику на допущении, что угроза санкций эффективнее самих санкций, не выглядит убедительной.

Тот факт, что оценка проблематична, а обобщение практически невозможно, не означает, однако, что исследование санкций бесполезно вообще. Экономический анализ может все же содержать полезную информацию для принятия решений и породить инновационные идеи в сфере разработки наднациональных институтов в целях урегулирования конфликтов, как, например, в случае с предложением о статусе одиозных долгов.

Литература

- [1] D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, and P. Yared. Reevaluating the modernization hypothesis. *Journal of Monetary Economics*, 56(8):1043–1058, 2009.
- [2] P. Andreas. Criminalizing consequences of sanctions: Embargo busting and its legacy. *International Studies Quarterly*, 49(2):335–360, 2005.
- [3] T. Besley and T. Persson. Repression or civil war? *American Economic Review*, 99(2):292–297, 2009.
- [4] J. Dashti-Gibson, P. Davis, and B. Radcliff. On the determinants of the success of economic sanctions: An empirical analysis. *American Journal of Political Science*, pages 608–618, 1997.
- [5] H. Dorussen and J. Mo. Ending economic sanctions. *Journal of Conflict Resolution*, 45(4):395, 2001.
- [6] D.W. Drezner. The hidden hand of economic coercion. *International Organization*, 57(03):643–659, 2003.
- [7] J. Eaton and M. Engers. Sanctions: some simple analytics. *The American Economic Review*, 89(2):409–414, 1999.
- [8] F. Hoffmann. The functions of economic sanctions: A comparative analysis. *Journal of Peace Research*, 4(2):140–159, 1967.
- [9] J. Hovi, D.F. Sprinz, and R. Huseby. When do (imposed) economic sanctions work? *World Politics*, 57(4):479–499, 2006.
- [10] S. Jayachandran and M. Kremer. Odious debt. *The American economic review*, 96(1):82–92, 2006.
- [11] V.L. Krustev. Strategic demands, credible threats, and economic coercion outcomes. *International Studies Quarterly*, 54(1):147–174, 2010.
- [12] D. Lacy and E. Niou. A theory of economic sanctions and issue linkage: The roles of preferences, information, and threats. *Journal of Politics*, 66(1):25–42, 2004.
- [13] J.M. Lindsay. Trade sanctions as policy instruments: A re-examination. *International Studies Quarterly*, pages 153–173, 1986.
- [14] T.C. Morgan and A.C. Miers. When threats succeed: A formal model of the threat and use of economic sanctions. In *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Atlanta, GA, 1999.
- [15] G. Tsebelis. *Nested games: Rational choice in comparative politics*, volume 18. Univ of California Press, 1990.