

КУДА ВЕДУТ САНКЦИИ ЕС?

Денис Мельянцов

Резюме

23 января Совет ЕС принял решение расширить критерии применения персональных санкций в отношении Беларуси. Вероятно, в ближайшем будущем «черный список» Евросоюза существенно увеличится. Таким образом Европейский союз ответил на ухудшение ситуации с правами человека в Беларуси и факт наличия политических заключенных в стране.

Однако эффективность таких мер Евросоюза вызывает большие сомнения. За 15 лет санкций ситуация не только не улучшилась, но продолжает ухудшаться. На расширение ограничительных мер со стороны Запада Минск отвечает усилением репрессий и антизападной риторикой. Изоляция со стороны ЕС ведет ко все большему сближению Беларуси с Россией. Вместе с тем, все больше белорусских и западных экспертов подчеркивают, что для либерализации страны нужны диалог и сотрудничество, а не санкции и изоляция.

Работают ли санкции вообще?

В научном языке санкциями считается установленная международным правом мера ответственности (мера принудительного характера) за то или иное международно-правовое действие государства, которое налагается международной межправительственной организацией. Санкции (эмбарго, бойкот товаров и др.) вводятся с разрешения Организации Объединенных Наций в отношении стран, которые нарушили международное право и создают своими действиями угрозу международной безопасности. Исходя из этого, меры ограничительного характера, применяемые Европейским союзом к Беларуси, могут называться санкциями лишь условно. Это, скорее, ограничительная мера, направленная на государство, позволяющее себе нежелательные с точки зрения ЕС действия. Насколько такие меры эффективны?

По мнению многих исследователей, международные санкции редко дают желаемый эффект. В докладе Генерального секретаря ООН о работе организации в 2000 году отмечается: «санкции не всегда приносят одинаковые результаты в плане побуждения к выполнению резолюций ООН, и в последние годы их эффективность все чаще ставится под сомнение»¹.

Наиболее значительная проблема, связанная с применением масштабных международных экономических санкций, заключается в нанесении «сопутствующего вреда» мирному населению страны и нарушении экономических, социальных и других прав человека. Последствием более чем десятилетнего экономического бойкота Ирака стало значительное ухудшение жизни мирных граждан, недостаток медицинского оборудования и рост детской смертности. К тому же экономические

¹ Доклад Генерального секретаря ООН о работе Организации от 30.08.2000 г. A/55/1. Глава 1. «Обеспечение мира и безопасности», пункт 99.

санкции ведут к неизбежному созданию черного рынка и получению огромных доходов группировками, его контролирующими.

По словам генсека ООН, во время введения экономических санкций «страдают простые люди, а не политическая элита, поведение которой и спровоцировало введение санкций. Более того, как это ни противно, но власти часто даже получают выгоду от этих санкций, так как они контролируют черный рынок и получают прибыль, кроме того санкции дают им повод для ликвидации внутренней политической оппозиции»². Примеры Северной Кореи, Ирана и Кубы также ярко демонстрируют «эффективность» экономических санкций, введенных Западом. Слава богу, пока Беларуси не приходится ощущать на себе эффект полномасштабных экономических санкций, но часть оппозиционных сил продолжает озвучивать такие суицидальные (в первую очередь для себя) призывы.

Что ЕС делает не так?

Если экономические санкции не работают, то что уж говорить о визовых ограничениях. Они действуют в отношении высшего белорусского руководства с 2004 года с перерывом в 2008-2011, но пока что не дали результатов, которые ЕС хотел бы получить от этой меры. До сих пор эксперты спорят, что стало главной причиной освобождения Александра Козулина в 2008 году: экономические санкции США, или совпадение по времени предложений ЕС (Восточное Партнерство и макроэкономическая помощь) и агрессивных действий Москвы (война в Грузии). Но визовые санкции как вероятную причину перемен в поведении Лукашенко никто даже и не вспоминает.

Действительно, могут ли ограничения на въезд в ЕС и замораживание счетов быть модификатором внутренней политики правительства? Непосредственный эффект визовых санкций малочувствителен: белорусские чиновники особенно по Европе не разъезжают, а отдохнуть можно и в Турции с Египтом, или в Крыму, учитывая нынешние экономические трудности. И даже участию белорусской стороны в работе международных организаций эти санкции не мешают. Это совсем недавно продемонстрировал на своем примере невъездной министр внутренних дел Кулешов, который посетил штаб-квартиру Интерпола во французском Лионе. Поэтому те, кому очень нужно, все равно выедут: либо под прикрытием международного иммунитета (как в случае с Кулешовым), либо по паспортам на другое лицо (спецслужбы такое часто практикуют).

Что касается символического воздействия визовых санкций, то они еще менее очевидны. Для многих белорусских чиновников считается почетным попасть в черный список ЕС, так как это свидетельство наивысшей лояльности белорусскому президенту и системе вообще. Визовым запретом их не напугаешь.

Следует также отметить непрозрачность формирования списка лиц, подпадающих под действие санкций. Часто это приводит к курьезным ошибкам, как, к примеру, включение в «черный список» давно умершего председателя Витебской областной избирательной комиссии. Принцип составления этого списка также остается не вполне ясным.

«Точечные санкции» против отдельных предприятий, которые, по мнению европейских политиков, финансируют режим Лукашенко, также вызывают много вопросов. Почему именно эти предприятия, а не другие? Где доказательства, что именно они дают деньги на репрессивные действия руководства Беларуси? Почему Лукашенко не может вместо Певниева использовать любые другие источники

² Доклад Генерального секретаря ООН «Мы, народы: роль ООН у 21 веке». А/54/2000. «Целенаправленные санкции», pp. 299-233.

финансирования? Выглядит так, что санкции вводятся исключительно ради санкций и не базируются на анализе ситуации и общей стратегии воздействия.

Полноценные санкции нереальны

Вместе с тем, Европейский союз не может ввести настоящие полномасштабные экономические санкции (эмбарго, бойкот товаров, заморозка всех счетов) по ряду причин:

1. Для введения санкций должны быть очень веские основания: страна, в отношении которой вводятся санкции, должна серьёзно нарушить международное право, поставить под угрозу международный мир и безопасность. Беларусь под эту категорию не попадает. Она последовательно придерживается международных режимов в сфере безопасности, не имеет территориальных претензий к соседям, и даже в 2010 году договорилась с США о ликвидации запасов высокообогащенного урана. Конечно, с демократией в Беларуси серьезные проблемы, но ситуация и близко не сравнима с тем, что происходит, на пример, в Сирии.
2. Некоторые страны ЕС имеют с Беларусью интенсивные экономические отношения, и их бизнес может пострадать от введения санкций. Соседние с Беларусью страны-члены ЕС хотели бы поддерживать добрососедские отношения с Минском и поэтому они вряд ли проголосуют за санкции. А при принятии этого решения будет необходимо единогласие в Совете ЕС.
3. В Брюсселе прекрасно понимают, что даже если экономические санкции будут введены, они не будут иметь желаемого эффекта из-за фактора Единого экономического пространства (ЕЭП), куда входит Беларусь. Иными словами, Россия никогда не допустит, чтобы ее военно-политический союзник понес потери от экономической блокады со стороны ЕС или кого-либо еще.
4. Есть также понимание того, что экономические санкции в конце концов отразятся на уровне жизни населения страны при минимальном воздействии на правящую элиту. А это никоим образом не будет способствовать демократизации внутривнутриполитической жизни.

Таким образом, в арсенале Европейского союза остаются меры воздействия, в основном, символического характера, которые, по сути, являются полумерами, так как находятся где-то между настоящими санкциями и бездействием.

Полумеры хуже бездействия

Но такие полумеры, скорее, вредят, чем способствуют наплывлению белорусского руководства на путь истинный. **Визовые санкции и политика изоляции приводят к разрушению связей между Беларусью и Европейским союзом**, в результате чего ЕС теряет последние рычаги влияния на ситуацию и отсекает каналы поступления информации; а белорусский элита все меньше понимает своих европейских коллег и воспринимает эти действия как враждебные и опасные. **Точечные санкции против белорусских предприятий отпугивают западных инвесторов, в результате чего выигрывает российский капитал и российский «правлящий тандем»**. Отсутствие сотрудничества с Западом способствует усилению репрессивных практик и еще большей консолидации режима, что оправдывается угрозой со стороны враждебных западных стран, «плетущих заговоры против суверенной Беларуси». В результате, **политика изоляции вместо демократизации привела к тому, что Беларусь была вытолкнута в тесные объятия России**, из которых не так-то просто будет выбираться.

Но что делать для либерализации Беларуси, когда масштабные экономические санкции невозможны, полумеры вредят, а власти не идут на уступки?

Что делать? Или сотрудничество как санкция

Как это ни парадоксально, но **лучшим средством в данных условиях является расширение сотрудничества с Беларусью во всех сферах.** Ответом на закрытость и недоверие со стороны Минска должно быть наращивание Брюсселем сотрудничества и коммуникации на самых разных уровнях общества.

Контакты с реформистски настроенной бюрократией поспособствуют ее социализации, ознакомлению с европейскими стандартами работы и поведения, уменьшат степень враждебности и будут средством построения доверия. Послание чиновничеству очень важен, так как он убеждает, что ЕС может стать серьезным международным партнером, а не только структурой, выдвигающей политические требования и финансирующей оппозицию. Беларусь должна как можно скорее подключиться к Болонскому процессу. **Программы образовательных обменов, стажировок и стипендий для белорусских студентов нужно расширить. Более широкую поддержку должны получить организации гражданского общества,** которые постепенно, медленно, но неуклонно меняют общество снизу.

Широкий спектр общества должен понять, что Европейский союз не отгораживается от Беларуси, что он является дружелюбным соседом, готовым помочь в трудную минуту. **Наилучшим образом это можно сделать через отмену Шенгенских виз** для белорусов. Сравнение уровней жизни в Беларуси и в ЕС сейчас как никогда важно для европейского выбора белорусов и опасно для государственной пропаганды.

Инвестирование европейского бизнеса в Беларусь принесет прибыль не только европейским фирмам, но и **поспособствует модернизации Беларуси, диверсификации ее экономики, замедлит нарастающую зависимость от России.**

Все вышесказанное не отменяет важности и необходимости освобождения политических заключенных. Но, как показала история, **заключенных освобождают не санкции, а диалог.** Как пример, вспомним встречу Лукашенко с немецким послом Вайсом в 2008, с Хавьером Соланой в 2009 и с Младеновым в 2011. Нормализация отношений с ЕС и потепление внутривнутриполитического климата стали результатом этих встреч и переговоров, а не многих лет изоляции и санкций.