



EKONOMSKE SANKCIJE: REŠITEV PROBLEMOV V MEDNARODNI SKUPNOSTI ALI PROBLEM?

Marjan Malešič





Marjan Malešič

EKONOMSKE SANKCIJE:

REŠITEV PROBLEMOV V MEDNARODNI SKUPNOSTI ALI PROBLEM?

Knjižna zbirka VARNOSTNE ŠTUDIJE

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Za založbo: Hermina KRAJNC

Ljubljana 2013

Recenzenta: red. prof. dr. Bogomil Ferfila in red. prof. dr. Anton Grizold

Copyright © po delih in v celoti FDV 2013, Ljubljana.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Prelom: B&V d. n. o.

Dostopno: <http://knjigarna.fdv.si>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

341.655(0.034.2)

MALEŠIČ, Marjan

Ekonomске sankcije: rešitev problemov v mednarodni skupnosti ali problem? [Elektronski vir] / Marjan Malešič. - El. knjiga. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2013. - (Knjižna zbirka Varnostne študije)

ISBN 978-961-235-649-1 (ePub)

269166336

KAZALO

SEZNAM KRATIC.....	5
UVOD.....	7
RAZMERJE MED EKONOMSKIM BOJEVANJEM IN SANKCIJAMI	13
IZBRANI PRIMERI EKONOMSKEGA BOJEVANJA OZIROMA SANKCIJ	21
USPEŠNOST EKONOMSKIH SANKCIJ	41
IZBRANI PROBLEMI IN VPRAŠANJA UVAJANJA EKONOMSKIH SANKCIJ	55
MEDNARODNOPRAVNI IN HUMANITARNI VIDIKI	55
SANKCIJE IN PRAVICE DRŽAVLJANOV	58
VPLIV SANKCIJ NA JAVNO ZDRAVJE.....	59
ALI SANKCIJE VPLIVAJO NA UVELJAVLJANJE DEMOKRATIČNIH VREDNOT?	60
ALI SANKCIJE ZAMAJEJO POLOŽAJ POLITIČNIH VODITELJEV?	62
LIBERALNO-DEMOKRATIČNE DRŽAVE KOT OBJEKT SANKCIJ?	64
DREZNERJEV POGLED NA USMERJENE SANKCIJE	67
VKLJUČEVANJE EU IN ZDA V IZVAJANJE SANKCIJ	71
EU IN EKONOMSKE SANKCIJE	71
Formalni vidiki izvajanja sankcij EU	71
Ali so ekonomske sankcije uspešen instrument	
Skupne zunanje in varnostne politike EU?	75
Kreutzova analiza sankcij EU	77
Uspešnost sankcij EU	79
ZDA IN EKONOMSKE SANKCIJE	81
Haassova analiza ameriških sankcij	82
Helmsov odgovor kritikom sankcij	84
PRIMERJAVA MED EU IN ZDA	85

SLOVENIJA KOT OBJEKT SANKCIJ	87
MEDNARODNE SANKCIJE PROTI DRŽAVAM, KATERIH SESTAVNI DEL JE BILO OZEMLJE SLOVENIJE.....	87
SANKCIJE SRBIJE PROTI SLOVENIJI V SFRJ.....	88
MEDNARODNE SANKCIJE PROTI SFRJ OZIROMA SLOVENIJI	92
SKLEPI IN RAZPRAVA	97
LITERATURA IN VIRI	105

SEZNAM KRATIC

CHINCOM – China Coordinating Committee (Koordinacijski odbor za Kitajsko)

COCOM – Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (Koordinacijski odbor za večstranski nadzor izvoza)

DN – Društvo narodov

ECFR – European Council on Foreign Relations (Evropski svet za zunanje odnose)

EK – Evropska komisija

EPS – Evropsko politično sodelovanje

ES – Evropska skupnost

EU – Evropska unija

FLRJ – Federativna ljudska republika Jugoslavija

GZS – Gospodarska zbornica Slovenije

IFOR – Implementation Force (Sile za uresničevanje miru)

IPTF – International Police Task Force (Mednarodne namenske policijske sile)

Kraljevina SHS – Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev

KVSE – Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi

Nato – North Atlantic Treaty Organisation (Organizacija severnoatlantske pogodbe)

OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanju v Evropi

SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

TIES – Threat and Imposition of Economic Sanctions
(Grožnje s sankcijami in njihova uvedba)

TSC – Targeted Sanctions Consortium (Konzorcij za ciljane
sankcije)

UNTAES – United Nations Transitional Authority in Eastern
Slavonia, Baranja and Western Sirmium (Prehodna oblast
Združenih narodov v vzhodni Slavoniji, Baranji in zahodnem
Sremu)

VS ZN – Varnostni svet Združenih narodov

ZDA – Združene države Amerike

ZN – Združeni narodi

ZRJ – Zvezna republika Jugoslavija

ZSSR – Zveza sovjetskih socialističnih republik

UVOD

Ameriške vojaške oblasti so nedavno na delavnico v laboratorij za analizo vojskovanja ameriškega ministrstva za obrambo povabile finančne strokovnjake, ki so igrali ekonomsko vojno igro. Čeprav se besedna zveza »ekonomsko bojevanje proti ZDA« sliši kot nekaj nemogočega, so celo v ameriški vojski zaskrbljeni nad stanjem na finančnih trgih, saj predvsem Kitajska, kot pomembna ameriška tekmica, s svojo ekonomsko politiko lahko ogrozi ZDA, ki so zelo ranljive. Med vajo so bili finančni strokovnjaki razdeljeni v šest skupin, ki so morale ob uporabi ekonomskih sredstev, valut, dolgov, delnic in zlata, premagati svoje nasprotnike. Igra je bila računalniška, igralci pa so bili lahko skrajno neizprosni. Vojaško poveljstvo je bilo nad rezultati igre presenečeno in zaskrbljeno, saj so pokazali, da je svet gospodarsko in finančno povezan kot še nikoli prej, stopnja ekonomske ranljivosti ZDA pa je visoka. Kitajska je odkupila velik del ameriškega dolga in je največji ameriški upnik, zato ne preseneča, da je skupina, ki je igrala vlogo Kitajske, v igri zmagala (Rumbellow 2011). Bracken (cit. po Rumbellow 2011) na podlagi rezultatov igre sklepa, da so strahovi političnih, ekonomskih in vojaških krogov v ZDA, da bi Kitajska razpolaganje z ameriškimi dolžniškimi papirji izrabila za politični in ekonomski pritisk na državo, upravičeni. Igra je med drugim pokazala, da morata biti vojaško in ekonomsko odločanje bolj poenotena, saj »so banke in obveznice postale orožje, tako kot to velja za bombe«. Po njegovem mnenju gre za neusmiljeno tekmovanje za globalno ekonomsko prevlado, v katerem Zahod izgublja svoj dosednji položaj.¹

¹ Več o ekonomskih grožnjah varnosti gl. v Kopač 2006.

Zgornji primer potrjuje tesno razmerje med ekonomijo in varnostjo,² zato se bomo v pričujoči knjižici ukvarjali z ekonomskim bojevanjem oziroma sankcijami³, ki na tem razmerju temeljijo. Iz razpoložljive znanstvene literature je mogoče razbrati, da gre za sorazmerno zapleteno in protislovno področje, ki se kaže že pri poimenovanju fenomenov, njihovi konceptualni opredelitvi, različnih teoretičnih izhodiščih in metodoloških pristopih ter uporabi in presoji dostopnih podatkov. Najbolj protislovna je v tem kontekstu razprava o uspešnosti ekonomskega bojevanja oziroma sankcij, saj se ocene gibljejo v širokem spektru: od izjemno pesimističnih, ki v ekonomskem bojevanju oziroma sankcijah ne vidijo nikakršnega uspeha in hkrati veliko škodo, do bolj optimističnih, ki v njih prepoznajo uporabno sredstvo zunanje politike držav in delovanja mednarodnih organizacij.

Ekonomske bojevanje oziroma sankcije bomo najprej opredelili in opozorili, da nekateri avtorji med obema fenomenoma ne delajo razlik, drugi pa ju strogo ločujejo. Opisali bomo tudi razmerje med cilji in sredstvi, pri čemer se avtorji spet razlikujejo, saj nekateri menijo, da je treba opredelitve konceptov opreti na cilje, in če so ti ekonomski, lahko govorimo o ekonomskem bojevanju, ne glede na uporabljena sredstva (četudi so ta vojaška ali psihološka, na primer), medtem ko drugi zatrjujejo, da o ekonomskem bojevanju lahko govorimo le takrat, ko so uporabljena sredstva ekonomska.

Nadaljevali bomo s kratko predstavitevijo izbranih primerov ekonomskega bojevanja oziroma sankcij, pri čemer bomo izhajali iz dejstva, da prve tovrstne oblike bojevanja zasledimo že v staroegipčanskih zapisih, znani pa so tudi primeri iz antičnega obdobja, še posebno med Peloponeškimi vojnami. Zanimali

² Friedberg (1991, 265–73) zatrjuje, da vse od antike, ko so Atenci v svoji mestni državi uvedli davek, da bi povečali floto v vojnah proti Šparti, obstaja močna vez med bogastvom in vojaško močjo ter potemtaka na najbolj preprost in neposreden način med ekonomijo in nacionalno varnostjo.

³ V besedilu bomo pretežno uporabljali izraz »ekonomske sankcije«, ki so najpogostejša oblika, čeprav se zavedamo, da so sankcije lahko uvedene tudi na drugih in ne zgolj na ekonomskem področju, bodisi skupaj z ekonomskimi sankcijami bodisi posamično. Lahko pa so celo na ekonomskem področju uvedene sankcije, ki zadevajo zgolj eno domeno (na primer finančno), ki pa so tudi lahko posamične ali v kombinaciji s sankcijami na drugih področjih (na primer prepoved potovanja).

nas bodo predvsem primeri iz novejšega zgodovinskega obdobja, na primer blokade in kontrabant v 18. in 19. stoletju, pri čemer bomo podrobneje proučili Napoleonov celinski sistem blokade, ki je bil uperjen proti Veliki Britaniji, in odziv slednje na blokado. Med obema svetovnjima vojnoma nas bosta zanimala primera sankcij Društva narodov proti Italiji leta 1935 in ZDA proti Japonski neposredno pred 2. svetovno vojno. Iz obdobja hladne vojne bomo izpostavili primer ekonomskega bojevanja zahodnih zaveznikov proti ZSSR oziroma Kitajski in njunim satelitom, ki je znano pod izrazom embargo COCOM in CHINCOM. S tem so želeli preprečiti prenos visoke tehnologije, ki bi lahko bila uporabljena v vojaške namene, iz razvitih zahodnih držav v omenjene socialistične države. Orisali bomo tudi primere sankcij posameznih držav ali mednarodnih organizacij proti Kubi, Južnoafriški republiki, Čilu, Libiji in nekaterim drugim državam. V obdobju po hladni vojni nas bodo zanimali primeri sankcij proti Iraku, Jugoslaviji, Haitiju in Belorusiji.

Orisu primerov ekonomskega bojevanja oziroma sankcij bo sledila razprava o njihovi uspešnosti pri uresničevanju političnih ciljev držav in mednarodnih organizacij, pri čemer bo podarek na uspešnosti ekonomskih in drugih sankcij, ki so po hladni vojni prevladujoče in vse bolj razširjene. Tako kot se je intenzivirala uporaba ekonomskih sankcij,⁴ se je razvnela tudi razprava o njihovi uspešnosti. Analize kažejo, da je bilo v dvajsetem stoletju (delno) uspešnih približno tretjina primerov ekonomskih sankcij, pri čemer na uspešnost vplivajo številni dejavniki, ki jih podrobno analiziramo. Ključna pa je podmena, da v zahtevnih primerih, ko so cilji uvajanja sankcij zelo ambiciozni, z uporabo ekonomskih sredstev ne moremo razviti toliko prisile, kot je potrebno za uresničitev ciljev. Zato tudi ni presenetljivo, da v takih primerih sankcijam pogosto sledi uporaba vojaške sile.⁵ V kontekstu uspešnosti sankcij se nam postavlja vrsta vprašanj, med njimi, ali so uspešnejše večstranske

⁴ Friedberg (1991, 265–73) je na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja pravilno napovedal, da lahko sankcije v prihodnjih letih postanejo splošno uporabno sredstvo, saj soodvisnost držav raste, politični odnosi se spreminjajo, uporaba vojaških sredstev pa je vse bolj vprašljiva.

⁵ V analizi se ne ukvarjamo z vprašanjem legalnosti in legitimnosti vojaških posegov držav ali mednarodnih organizacij proti državam, saj to presega namen analize, ampak zgolj izhajamo iz dejstva, da se taki posegi pogosto dogajajo.

ali enostranske sankcije, ali sankcije ne povzročijo nasprotnih učinkov in še bolj poenotijo objekt sankcij, zakaj v nekaterih primerih sankcije delujejo dokaj hitro, v drugih pa sploh ne ipd.

V preteklosti je bila za proučevanje ekonomskih sankcij značilna osredotočenost na posamezne primere ali na statistične obdelave večjega števila primerov v različnih obdobjih. Znale so tudi analize, ki izhajajo iz subjekta sankcij, s čimer analitiki izpostavljajo sankcije, ki jih uvajajo Združeni narodi, ZDA, Evropska unija in drugi akterji. V zadnjem času pa smo priča večjemu številu raziskav, ki se osredotočajo na enega ali več problemov oziroma vprašanj, ki jih prinašajo sankcije. Tako bomo v naši analizi izpostavili mednarodnopravne vidike uvajanja sankcij, humanitarne probleme, ki jih prinašajo, vpliv sankcij na človekove pravice in javno zdravje v državah, ki so objekt sankcij, ter vpliv uvajanja sankcij na uveljavljanje demokratičnih vrednot in na politične strukture. Vprašali se bomo tudi, ali je rešitev za nekatere probleme, ki jih prinašajo sankcije, v uveljavljanju t. i. pametnih sankcij (ang. *smart sanctions*), torej takih, ki niso splošne in nimajo uničujočih socialno-humanitarnih posledic za celotno prebivalstvo ciljne države, ampak so usmerjene na posamezno področje (na primer finančne sankcije) ali na posamezne objekte (na primer voditelje držav in njihove podpornike) in učinkujejo bolj selektivno.

Proučili bomo tudi aktualno vključevanje Evropske unije in ZDA v izvajanje ekonomskih sankcij. Najprej bomo predstavili delovanje obeh subjektov na tem področju, potem pa ju bomo primerjali in opozorili na podobnosti in razlike. V izhodišču bomo izpostavili pravni in doktrinarni vidik ter namen oziroma cilje sankcij, v nadaljevanju pa bomo nanizali ključne empirične ugotovitve in se ob tem osredotočili na uspešnost izvajanja sankcij ter na možnosti za izboljšanje strategije uvajanja in izvajanja ekonomskih sankcij. Pri tem bomo potrjevali podmeno, da je »ameriški« pristop k ekonomskim sankcijam bolj kaznovalen in manj selektiven, medtem ko je »evropski« pristop bolj permisiven (tudi s pozitivnimi »sankcijami«) in usmerjen na posamezne akterje države objekta.

Na koncu analize (ekonomskih) sankcij bo nekaj pozornosti namenjene tudi Sloveniji, ki je bila po 1. svetovni vojni večkrat objekt sankcij bodisi kot del drugih državnih tvorb, se pravi

Kraljevine SHS oziroma SFRJ, bodisi kot samostojna država. V mislih imamo sankcije Društva narodov zaradi vojaškega posredovanja Kraljevine SHS v Albaniji leta 1921, sankcije ZSSR in drugih držav članic informburoja proti SFRJ zaradi nestrinjanja s samostojno jugoslovansko potjo v socializem, sankcije, ki so jih srbske oblasti uvedle proti Sloveniji v procesu osamosvajanja, ter embargo na prodajo orožja in vojaške opreme, uveden s strani ZN in EU proti SFRJ, ki pa je zaradi vojn na območju nekdanje skupne države veljal še več let po osamosvojitvi Slovenije.

V sklepni razpravi bomo opozorili na konceptualne, teoretične in metodološke probleme, ki spremljajo proces proučevanja ekonomskega bojevanja oziroma sankcij, in predstavili ključne ugotovitve analize po posameznih obravnavanih vsebinskih sklopih.

Knjižica je rezultat avtorjevega večletnega spremljanja tematike, pri čemer je treba poudariti, da gre predvsem za sekundarno analizo obstoječih raziskav, ki so jih opravili tuji avtorji. Omejitve analize je v tem, da avtor uporablja predvsem obramboslovni pristop, z določenimi prvinami interdisciplinarnosti, medtem ko ekonomska analiza ni v ospredju. Za strokovno javnost je besedilo lahko zanimivo, saj se uporaba sankcij v zadnjem obdobju v svetu širi. Tudi Slovenija se prek Evropske unije uveljavlja kot pomemben subjekt sankcij, kot smo videli v napovedi vsebine, pa se je v preteklosti znašla tudi v vlogi objekta sankcij.

Uvodoma je treba ponuditi tudi nekaj terminoloških pojasnil. Subjekt sankcij je entiteta, ki sankcije uvaja, to pa je lahko država, *ad hoc* skupina držav ali mednarodna organizacija (na primer ZN, OVSE, Nato in EU). V konkretnih primerih lahko odvisno od konteksta govorimo tudi o državi subjektu ali sankcionirajoči državi. Objekt sankcij je entiteta, proti kateri so sankcije uvedene, to pa je lahko država, skupina držav, organizacija ali celo politična skupina oziroma posameznik. V konkretnih primerih lahko odvisno od okoliščin govorimo tudi o državi objektu ali ciljni državi. Sankcije so lahko večstranske (uvaja jih več držav oziroma ena ali več mednarodnih organizacij) ali enostranske (izvaja jih ena država, ki pa podporo zanje praviloma išče tudi pri drugih državah). Sankcije so lahko vseobsegajoče (splošne, brez ali z malo humanitarnimi izjemami proizvodov in storitev) ali delne (več izjem; osredotočene zgolj

na eno področje). V zadnjem času se veliko govori o t. i. pametnih sankcijah, ki jih lahko poimenujemo tudi usmerjene oziroma ciljane sankcije, saj so pri njih tako področja sankcioniranja kot objekti sankcij skrbno izbrani.

Glede uspešnosti ekonomskega bojevanja oziroma sankcij je v literaturi precejšnja nedoslednost. Nekateri avtorji ne ločujejo med uspešnostjo (ang. *effectiveness*) sankcij in njihovo učinkovitostjo (ang. *efficiency*). Uspešnost namreč lahko obravnavamo kot razmerje med deklariranimi in uresničenimi cilji sankcij, kar pomeni, da je stopnja uspešnosti sankcij odvisna od stopnje uresničenja ciljev, ki so bili postavljeni ob uvedbi sankcij. V tem smislu lahko govorimo o uspešnih (cilji so bili uresničeni), delno uspešnih (nekateri cilji so bili uresničeni; več ciljev je bilo do neke mere uresničenih) ali neuspešnih primerih (cilji niso bili uresničeni; doseženi so bili celo nasprotni rezultati od pričakovanih). Učinkovitost pa je razmerje med vloženim časom, energijo, sredstvi in uresničenimi cilji, kar pomeni, da so učinkovite sankcije tiste, ki ob sorazmerno nizkih stroških dajejo sorazmerno dobre rezultate, kar pa še ne pove nujno česa o uspešnosti sankcij. Analitiki praviloma uporabljajo izraz učinkovitost, čeprav se da iz konteksta razbrati, da imajo v mislih uspešnost sankcij. V knjižici bomo ločnico med obema pojmomoma upoštevali.

Problem je tudi v uporabi podatkov, saj raziskovalci sami oblikujejo in uporabljajo različne baze podatkov, pri čemer nekateri vzorčijo zelo na široko in upoštevajo tudi manjše primere (na primer prekinitev nudenja pomoči, vsiljevanje raznih omejitev in pogojev), drugi pa se osredotočajo zgolj na večje in odmevnejše primere. Predvsem pa v vzorec niso zajete grožnje s sankcijami, ki so lahko uspešne in tako do uvedbe sankcij sploh ne pride. Različna so tudi časovna obdobja, ki jih raziskovalci proučujejo (od 1. svetovne vojne dalje, med obema svetovnima vojnama, med hladno vojno, po hladni vojni ipd.), in pa akterji, na katere se osredotočajo (ZN, ZDA, EU), zato ne preseneča, da so tudi njihove ugotovitve o sankcijah in njihovi uspešnosti različne, velikokrat celo protislovne.

RAZMERJE MED EKONOMSKIM BOJEVANJEM IN SANKCIJAMI

Izraz **ekonomsko bojevanje** je bil uveden med obema svetovnima vojnama. Pravzaprav je sledil konceptu blokade in ga razširil. Leta 1939 je britanska vlada ustanovila ministrstvo za ekonomsko bojevanje in opredelila cilj ekonomskega bojevanja, ki je bil dezorganizacija sovražnikove ekonomije in preprečitev nadaljevanja vojne. **Sredstva** ekonomskega bojevanja naj bi bila **vojaška**, torej uničevanje industrije, skladišč z zalogami, proizvodnih in transportnih centrov, ter **ekonomska**. Takšna široka opredelitev je občutno preseгла operacije, povezane z blokado in kontrabantom, ki so prevladovale v prvi svetovni vojni (Malešič 2006, 50).

Ameriški odbor za ekonomsko bojevanje je uporabil še širšo opredelitev ekonomskega bojevanja, ki je vključevala notranjo preskrbo in mednarodne finance, medtem ko je dajala manjši pomen vojaškim akcijam proti sovražnikovemu gospodarstvu. Leta 1942 je Rooseveltova administracija prikazala ekonomsko bojevanje kot bitko gospodarstev: »/.../ to je trgovinska in pomorska vojna, vojna menjave in nakupa, posojil in sporazumov, črne liste in blokade. To je stradanje naših sovražnikov in hrana za naše zaveznike. /.../ Pomeni boj proti Messerschmittu, preden postane Messerschmitt, boj proti tanku, preden postane tank, uničenje podmornice, preden izpluje. Pomeni preprečevanje silam osi, da pridejo do surovin, in hkrati dobavo surovin za lastno proizvodnjo« (cit. po Medlicott 1959, 51). Kasnejša opredelitev ameriškega obrambnega ministrstva (Förland 1991, 193) pravi, da je ekonomsko bojevanje agresivna uporaba **ekonomskih sredstev** za doseg nacionalnih ciljev.

V praksi torej ni bilo strinjanja o tem, ali naj ekonomsko bojevanje vključuje vse aktivnosti, ki so usmerjene v oviranje