

КУДЫ ВЯДУЦЬ САНКЦЫІ ЕС?

Дзяніс Мельянцоў

Рэзюмэ

23 студзеня Рада ЕС прыняла рашэнне пашырыць крытэрыі прымянення персанальных санкцый адносна Беларусі. Верагодна, у бліжэйшым будучым «чорны спіс» Еўрасаюза істотна павялічыцца. Такім чынам Еўрапейскі саюз адказаў на пагаршэнне сітуацыі з правамі чалавека ў Беларусі і факт наяўнасці палітычных зняволеных у краіне.

Аднак эфектыўнасць такіх мер Еўрасаюза выклікае вялікія сумневы. За 15 гадоў санкцый сітуацыя не толькі не палепшылася, але і працягвае пагаршацца. На пашырэнне абмежавальных мер з боку Захаду Мінск адказвае ўзмацненнем рэпрэсій і антызаходняй рыторыкай. Ізаляцыя з боку ЕС вядзе да ўсё большага збліжэння Беларусі з Расіяй. Разам з тым усё больш беларускіх і заходніх экспертаў падкрэсліваюць, што для лібералізацыі краіны патрэбны дыялог і супрацоўніцтва, а не санкцыі і ізаляцыя.

Ці працуюць санкцыі наогул?

У навуковай мове санкцыямі лічыцца ўстаноўленая міжнародным правам мера адказнасці (мера прымусовага характару) за тое ці іншае міжнародна-прававое дзеянне дзяржавы, якое накладаецца міжнароднай міжурадавай арганізацыяй. Санкцыі (эмбарга, байкот тавараў і інш.) уводзяцца з дазволу Арганізацыі Аб'яднаных Нацый у дачыненні да краін, якія парушылі міжнароднае права і ствараюць сваімі дзеяннямі пагрозу міжнароднай бяспецы. Зыходзячы з гэтага, меры абмежавальнага характару, якія прымяняюцца Еўрапейскім саюзам да Беларусі, могуць называцца санкцыямі толькі ўмоўна. Гэта, хутчэй, абмежавальная мера, накіраваная на дзяржаву, якая дазваляе сабе непажаданыя з пункту гледжання ЕС дзеянні. Наколькі такія меры эфектыўныя?

На думку многіх даследчыкаў, міжнародныя санкцыі рэдка даюць жаданы эфект. У дакладзе Генеральнага сакратара ААН аб рабоце арганізацыі ў 2000 г. адзначаецца: «санкцыі не заўсёды прыносяць аднолькавыя вынікі ў плане падахвочвання да выканання рэзалюцый ААН, і ў апошнія гады іх эфектыўнасць усё часцей ставіцца пад сумнеў»¹.

Найбольш значная праблема, звязаная з прымяненнем маштабных міжнародных эканамічных санкцый, заключаецца ў нанясенні «спадарожнай шкоды» мірнаму насельніцтву краіны і парушэнні эканамічных, сацыяльных і іншых правоў чалавека. Наступствам больш чым дзесяцігадовага эканамічнага байкоту Ірака стала значнае пагаршэнне жыцця мірных грамадзян, недахоп медыцынскага абсталявання і рост дзіцячай смяротнасці. Да таго ж эканамічныя санкцыі вядуць да непазбежнага

¹ Доклад Генеральнага сакратара ААН аб рабоце Арганізацыі ад 30.08.2000 г. А/55/1. Глава 1. «Забеспячэнне міру і бяспекі», пункт 99.

стварэння чорнага рынку і атрымання велізарных даходаў групойкамі, якія яго кантралююць.

Па словах Генеральнага сакратара ААН, падчас увядзення эканамічных санкцый «пакутуюць простыя людзі, а не палітычная эліта, паводзіны якой і справакавалі ўвядзенне санкцый. Больш за тое, як гэта ні прыкра, але ўлады часта нават атрымліваюць выгоду ад гэтых санкцый, таму што яны кантралююць чорны рынак і атрымліваюць прыбытак, акрамя таго санкцыі даюць ім нагоду для ліквідацыі ўнутранай палітычнай апазіцыі»². Прыклады Паўночнай Карэі, Ірана і Кубы таксама ярка дэманструюць «эфектыўнасць» эканамічных санкцый, уведзеных Захадам. Дзякуй богу, пакуль Беларусі не даводзіцца адчуваць на сабе эфект поўнамаштабных эканамічных санкцый, але частка апазіцыйных сіл працягвае агучваць такія суіцыдальныя (у першую чаргу для сябе) заклікі.

Што ЕС робіць не так?

Калі эканамічныя санкцыі не працуюць, то што ўжо казаць аб візавых абмежаваннях. Яны дзейнічаюць у адносінах да вышэйшага беларускага кіраўніцтва з 2004 г. з перапынкам у 2008-2011 гг., але пакуль што не далі вынікаў, якія ЕС хацеў бы атрымаць ад гэтай меры. Да гэтага часу эксперты спрачаюцца, што стала галоўнай прычынай вызвалення Аляксандра Казуліна ў 2008 г.: эканамічныя санкцыі ЗША ці супадзенне па часе прапановы ЕС (Усходняе Партнёрства і макраэканамічная дапамога) і агрэсіўных дзеянняў Масквы (вайна ў Грузіі). Але візавыя санкцыі як верагодную прычыну пераменаў у паводзінах Лукашэнкі ніхто нават і не ўспамінае.

Сапраўды, ці могуць абмежаванні на ўезд у ЕС і замарожванне рахункаў быць мадыфікатарам унутранай палітыкі ўрада? Непасрэдны эфект візавых санкцый малаадчувальны: беларускія чыноўнікі асабліва па Еўропе не раз'язджаюць, а адпачываць можна і ў Турцыі з Егіптам, ці ў Крыме, улічваючы цяперашнія эканамічныя цяжкасці. І нават ўдзелу беларускага боку ў рабоце міжнародных арганізацый гэтыя санкцыі не перашкаджаюць. Гэта зусім нядаўна прадэманстравалі на сваім прыкладзе неўязны міністр унутраных спраў Куляшоў, які наведаў штаб-кватэру Інтэрпола ў французскім Ліёне. Таму тыя, каму вельмі трэба, усё роўна выедуць: або пад прыкрыццём міжнароднага імунітэту (як у выпадку з Куляшовым), або па пашпартах на іншую асобу (спецслужбы такое часта практыкуюць).

Што тычыцца сімвалічнага ўздзеяння візавых санкцый, то яны яшчэ менш відавочныя. Для многіх беларускіх чыноўнікаў лічыцца ганаровым патрапіць у чорны спіс ЕС, таму што гэта сведчанне найвышэйшай лаяльнасці беларускаму прэзідэнту і сістэме наогул. Візавай забаронай іх не спужаеш.

Трэба таксама адзначыць непразрыстасць фарміравання спісу асоб, якія падпадаюць пад дзеянне санкцый. Часта гэта прыводзіць да кур'ёзных памылак, як, да прыкладу, уключэнне ў чорны спіс даўно памерлага старшыні Віцебскай абласной выбарчай камісіі. Прынцып складання гэтага спісу таксама застаецца не цалкам зразумелым.

«Кропавыя санкцыі» супраць асобных прадпрыемстваў, якія, на думку еўрапейскіх палітыкаў, фінансуюць рэжым Лукашэнкі, таксама выклікаюць шмат пытанняў. Чаму менавіта гэтыя прадпрыемствы, а не іншыя? Дзе доказы, што менавіта яны даюць грошы на рэпрэсіўныя дзеянні кіраўніцтва Беларусі? Чаму Лукашэнка не можа замест Пецфіева выкарыстоўваць любыя іншыя крыніцы фінансавання? Выглядае так, што санкцыі ўводзяцца выключна дзеля санкцый і не базуюцца на аналізе сітуацыі і агульнай стратэгіі ўздзеяння.

² Даклад Генеральнага сакратара ААН «Мы, народы: роля ООН у 21 стагоддзі». А/54/2000. «Мэтанакіраваныя санкцыі», pp. 299-233.

Паўнаўартасныя санкцыі нерэальныя

Разам з тым Еўрапейскі саюз не можа ўвесці сапраўдныя поўнамаштабныя эканамічныя санкцыі (эмбарга, байкот тавараў, замарозка ўсіх рахункаў) па шэрагу прычын:

1. Для ўвядзення санкцый павінны быць вельмі істотныя падставы: краіна, у дачыненні да якой ўводзяцца санкцыі, павінна сур'ёзна парушыць міжнароднае права, паставіць пад пагрозу міжнародны мір і бяспеку. Беларусь пад гэтую катэгорыю не трапляе. Яна паслядоўна прытрымліваецца міжнародных рэжымаў у сферы бяспекі, не мае тэрытарыяльных прэтэнзій да суседзяў, і нават у 2010 г. дамовілася з ЗША аб ліквідацыі запасаў высокаўзбагачанага ўрану. Вядома, з дэмакратыяй у Беларусі сур'ёзныя праблемы, але сітуацыя і блізка не параўнальная з тым, што адбываецца, напрыклад, у Сірыі.
2. Некаторыя краіны ЕС маюць з Беларуссю інтэнсіўныя эканамічныя адносіны, і іх бізнэс можа пацярпець ад увядзення санкцый. Суседнія з Беларуссю краіны-сябры ЕС хацелі б падтрымліваць добрасуседскія адносіны з Мінскам і таму яны наўрад ці прагаласуюць за санкцыі. А пры прыняцці гэтага рашэння будзе неабходна адзінагалоссе ў Радзе ЕС.
3. У Бруселі выдатна разумеюць, што нават калі эканамічныя санкцыі будуць уведзеныя, яны не будуць мець жаданага эфекту з-за фактару Адзінай эканамічнай прасторы (АЭП), куды ўваходзіць Беларусь. Іншымі словамі, Расія ніколі не дапусціць, каб яе ваенна-палітычны саюзнік панёс страты ад эканамічнай блакады з боку ЕС ці каго-небудзь яшчэ.
4. Ёсць таксама разуменне таго, што эканамічныя санкцыі ў рэшце рэшт адаб'юцца на ўзроўні жыцця насельніцтва краіны пры мінімальным уздзеянні на кіруючую эліту. А гэта ніякім чынам не будзе спрыяць дэмакратызацыі ўнутрыпалітычнага жыцця.

Такім чынам, у арсенале Еўрапейскага саюза застаюцца меры ўздзеяння, у асноўным, сімвалічнага характару, якія, па сутнасці, з'яўляюцца паўмерамі, бо знаходзяцца недзе паміж сапраўднымі санкцыямі і бяздзейнасцю.

Паўмеры горш за бяздзеянне

Але такія паўмеры, хутчэй, шкодзяць, чым спрыяюць скіраванню беларускага кіраўніцтва на правільны шлях. **Візавыя санкцыі і палітыка ізаляцыі прыводзяць да разбурэння сувязяў паміж Беларуссю і Еўрапейскім саюзам**, у выніку чаго ЕС губляе апошнія рычагі ўплыву на сітуацыю і адсякае каналы паступлення інфармацыі; а беларуская эліта ўсё менш разумее сваіх еўрапейскіх калег і ўспрымае гэтыя дзеянні як варожыя і небяспечныя. **«Кропкавыя санкцыі» супраць беларускіх прадпрыемстваў адпужваюць заходніх інвестараў, у выніку чаго выйграе расійскі капітал і расійскі «кіруючы тандэм»**. Адсутнасць супрацоўніцтва з Захадам спрыяе ўзмацненню рэпрэсіўных практык і яшчэ большай кансалідацыі рэжыму, што апраўдваецца пагрозай з боку варожых заходніх краін, «якія плятуць змовы супраць суверэннай Беларусі». У выніку **палітыка ізаляцыі замест дэмакратызацыі прывяла да таго, што Беларусь была выпхнута ў цесныя абдымкі Расіі**, з якіх не так проста будзе выбірацца.

Але што рабіць для лібералізацыі Беларусі, калі маштабныя эканамічныя санкцыі немагчымыя, паўмеры шкодзяць, а ўлады не ідуць на саступкі?

Што рабіць?, ці Супрацоўніцтва як санкцыя

Як гэта ні парадаксальна, але **лепшым сродкам у дадзеных умовах з'яўляецца пашырэнне супрацоўніцтва з Беларуссю ва ўсіх сферах**. Адказам на закрытасць і недавер з боку Мінска павінна быць нарошчванне Бруселем супрацоўніцтва і камунікацыі на самых розных узроўнях грамадства.

Кантакты з па-рэфармісцку настроенай бюракратыяй паспрыяюць яе сацыялізацыі, азнаямленню з еўрапейскімі стандартамі працы і паводзінаў, зменшаць ступень варожасці і будуць сродкам пабудовы даверу. Пасланне чынавенству вельмі важнае, таму што яно пераконвае, што ЕС можа стаць сур'ёзным міжнародным партнёрам, а не толькі структурай, якая выстаўляе палітычныя патрабаванні і фінансуе апазіцыю. Беларусь павінна як мага хутчэй далучыцца да Балонскага працэсу. **Праграмы адукацыйных абменаў, стажыровак і стыпендыяў для беларускіх студэнтаў трэба пашырыць. Больш шырокую падтрымку павінны атрымаць арганізацыі грамадзянскай супольнасці**, якія паступова, павольна, але няўхільна змяняюць грамадства знізу.

Шырокі спектр грамадства павінен зразумець, што Еўрапейскі саюз не адгароджваецца ад Беларусі, што ён з'яўляецца прыязным суседам, гатовым дапамагчы ў цяжкую хвіліну. **Найлепшым чынам гэта можна зрабіць праз адмену Шэнгенскіх віз** для беларусаў. Параўнанне узроўняў жыцця ў Беларусі і ў ЕС зараз як ніколі важнае для еўрапейскага выбару беларусаў і небяспечнае для дзяржаўнай прапаганды.

Інвеставанне еўрапейскага бізнэсу ў Беларусь не толькі прынясе прыбытак еўрапейскім фірмам, але і **паспрыяе мадэрнізацыі Беларусі, дыверсіфікацыі яе эканомікі, замарудзіць залежнасць ад Расіі, якая ўсё павялічваецца**.

Усё вышэйсказанае не адмяняе важнасці і неабходнасці вызвалення палітычных зняволеных. Але, як паказала гісторыя, **зняволеных вызваляюць не санкцыі, а дыялог**. Як прыклад, ўспомнім сустрэчу Лукашэнкі з нямецкім амбасадарам Вайсам у 2008 г., з Хаўерам Саланай у 2009 г. і з Младзенавым ў 2011 г. Нармалізацыя адносін з ЕС і пацяпленне ўнутрыпалітычнага клімату сталі вынікам гэтых сустрэч і перамоў, а не многіх гадоў ізаляцыі і санкцый.