



# Sanktioner - Det rette våben?

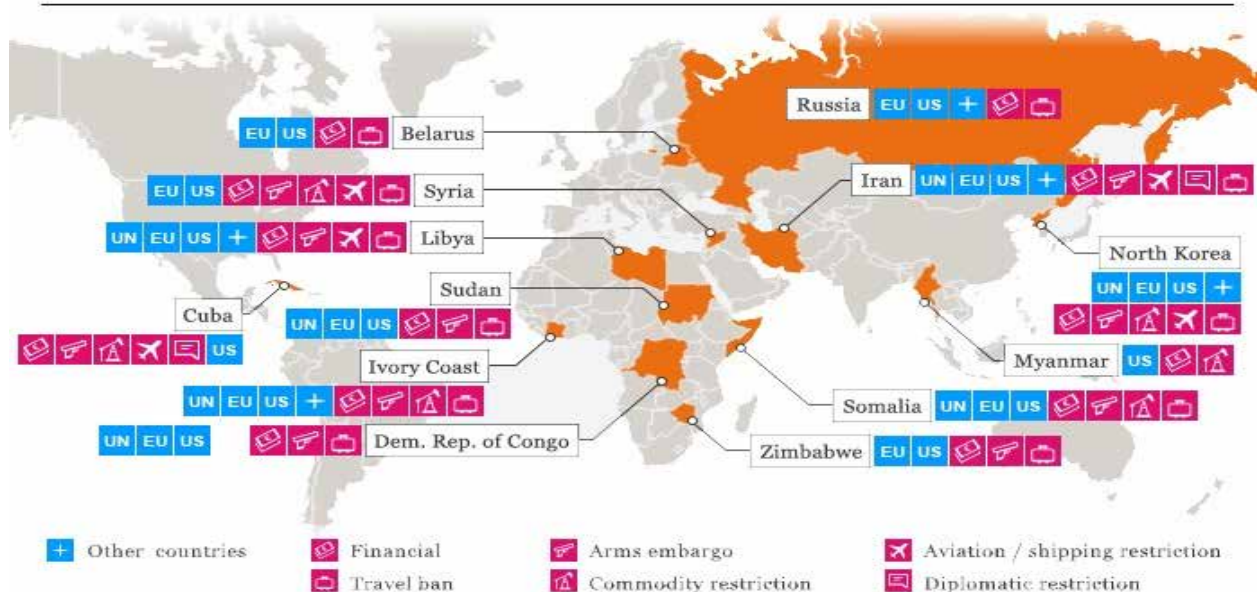
af Søren Riishøj

Efter murens fald i 1989 troede mange på en ny og fredelig verdensorden, som kunne overflødiggøre brugen af sanktionsvåbnet, men det blev som bekendt ved håbet. Virkeligheden var en helt anden.

## Introduktion

Sanktioner mod enkeltpersoner, også kaldt "smart sanctions" oplevede vi for nylig over for Rusland og Hviderusland. Tidligere, efter Maidan og annekteringen af Krim i 2014, havde vi mest at gøre med økonomiske sanktioner mod Rusland. Nogle sanktioner er blevet vedtaget nationalt, andre overnationalt, fx på EU-niveau. Sanktioner er et både gammelt og stærkt omdiskuteret våben. De er typisk blevet brugt for at undgå direkte militær konfrontation. Sanktionsvåbnet blev tilbage i mellemkrigstiden, uden nævneværdigt held, forsøgt brugt over for Nazi-Tyskland og Italien. Over for apartheid-regimet i Sydafrika havde sanktionerne en klart større virkning, selv om en del lande ikke ville være med til dem.

## Major Western Sanctions



Source: Targeted Sanctions Consortium, Peterson Inst. for intern Economics, US Treasury, Office of Foreign Assets Control, UN, EU



RIKOs Udenrigspolitiske Analyser skrives af eksperter fra RIKOs Råd. Analyserne er uafhængige af partipolitiske og kommercielle interesser. Forslag til konkrete analyser, der berører aktuelle udenrigspolitiske emner, kan drøftes med redaktionen ved at kontakte RIKOs Sekretariat (se sidste side for kontaktinformation).

Senere, under den første kolde krig, var det i henhold til COCOM-reglerne forbudt at sælge våben og våbenrelaterede produkter til Sovjetunionen. Men samhandel i øvrigt blev dengang set som en politisk fordel. Efter murens fald i 1989 troede mange på en ny og fredelig, samt mere vestligt-domineret liberal verdensorden, som kunne overflødiggøre brugen af sanktionsvåbnet, men det blev som bekendt ved håbet. Virkeligheden var en helt anden.

Igennem 1990'erne blev der under overskriften "humanitære interventioner" flittigt grebet militært ind i konflikter, i flere lande. Eksempler herpå er Irak-krigen i 1990, bombardementerne af Serbien i 1998 i kølvandet på krigen i Kosovo og senere Afghanistan efter 11. september. Ikke-militære sanktioner blev rettet mod Rusland efter Georgien-krigen i 2008, efter Orangerevolutionen i Ukraine i 2005 og især efter Maidan og den russiske annektering af Krim i 2014. Militær indblanding via NATO blev bevidst undgået, da dette med sikkerhed ville udløse en storkrig, antagelig med brug af atomvåben.

### SANKTIONER, EN OPDELING

- militære, i en del tilfælde betegnet som humanitære interventioner
- økonomiske, især i form af handelsrestriktioner
- "smart sanctions", mod virksomheder og enkelt personer, konfiskation af formuer, typisk i dollar

## Sanktioner som våben

USA har, både før og under Donald Trump, talrige gange egenhændigt brugt det økonomiske våben, også over for NATO-allierede, der ikke har været til sinds at følge den amerikanske politik, eksempelvis over for Iran og i forbindelse med Northstream II projektet. Mere import af naturgas fra Rusland kan skade den amerikanske eksport af overskydende gas (LNG) til Europa, lyder det fra USA. Reelt er der således mere tale om handelskrig end om sanktioner.

Brug af sanktioner mod enkeltpersoner har vi som sagt oplevet i forbindelse med sanktionerne over for

Lukasjenkos Hviderusland og over for Rusland efter giftattentaterne, først mod Sergei Skripal og senest mod den russiske oppositionspolitikker Aleksei Navalny. At det blev ved "smart sanctions" skyldes modstand i en del EU-lande mod endnu flere økonomiske sanktioner mod Rusland. De russiske modsanktioner har også ramt de sanktionerende lande hårdt på pengepungen. Oppositionen i Hviderusland er heller ikke interesseret i, via økonomiske sanktioner, at skade den brede befolkning.

*Sanktioner skal efter hensigten være signalgivende (...) de skal standse en bestemt adfærd i det land der sanktioneres i mod*

De drakoniske sanktioner mod Irak i 1990'erne og Nordkorea er måske de værste eksempler på, at sanktioner vender den tunge ende nedad og kan føre til mangel på fx livsnødvendig medicin. Skytset er også blevet rettet mod illiberal styrede EU-medlemslande. Især Polen og Ungarn har været i fokus. Det skyldes ikke alene overgreb på retsvæsnen, men i høj grad, at Polens Jaroslaw Kaczynski og Ungarns Viktor Orbán optræder euro-skeptiske og ikke ønsker et liberalt EU sådan som det politiske "mainstream" ønsker i Bruxelles og i EU-landene. Bulgarien, også et EU-land, slipper billigere til trods for et niveau for korrupsion, overgreb på medierne og på "rule of law", der er mindst på eller højere end niveauet i Polen og Ungarn. Men Bulgarien udfordrer ikke det etablerede EU.

## Ineffektive sanktioner?

Men virker sanktionerne? Hvad skal de opnå? At Rusland forlader Donbas? Opgiver Krim? At Putin går af? Bøjer Kina og Nordkorea sig for presset? Sanktioner bruges som sagt i fraværet af ønsket om regulær krig (som kan blive atomkrig). Sanktioner skal efter hensigten være signalgivende, gøre det land, der sanktioneres imod, opmærksom på omverdenens vrede. De skal standse en bestemt adfærd i det land, der sanktioneres imod, og de skal modvirke forkert adfærd også

i fremtiden. Men succesraten har bestemt ikke været høj. Vestlige arbejdspladser er blevet ofret, ikke soldaters liv. I en eller anden grad er sanktioner kontra-produktive. Sanktioner udtrykker de sanktionerende landes vrede, men de rammer den brede befolkning og i sidste ende styrker det de eksisterende regimer. Netop derfor bad *Solidaritet* i Polen i sin tid Vesten om at lempe de sanktioner, som var blevet indført over for det polske regime efter indførelsen af undtagelsestilstanden.

” *Krav om demokratiske forandringer er ikke højt på dagsordenen. Årsagen er enkel; geopolitik og økonomi går forud menneskerettigheder*

Da Reagan i begyndelsen af 1980'erne forlangte gas- og olieaftalerne med Rusland skrinlagt, gik et samlet Europa imod, selv Storbritanniens Margaret Thatcher gjorde. Hun protesterede i kraftige vendinger og tog til de skibsværfter, der kunne miste ordrer, og lovede at hendes regering konsekvent ville gå imod de amerikanske krav (Stent, 2019).

Som sagt af Richard Connolly, kan følgen af sanktioner være et stærkere nationalt sammenhold i de lande, der rammes. De kan styrke det bestående system og de elitegrupper, der ønsker status quo og satser på selvforsyning. Det passer fint på Rusland. Kina har ressourcerne til at klare handelskrige og endda komme styrket ud af dem. Og Rusland er i dag verdens største eksportør af korn! Og som sagt, sanktions- og handelskrige rammer i høj grad de sanktionerende lande på pengepungen. Det glemmes for ofte. Allerede i 1967 gjorde Johan Galtung opmærksom på det i forbindelse med studier af sanktionerne over for Rhodesia. Sanktioner kan stik mod hensigten fremme en autoritær udvikling.

Et studium gennemført af det amerikanske Peterson institut af 115 eksempler på sanktioner fra 1. verdenskrig frem til år 2000 viser en succesrate på ca. 20 pct. Raten er særlig lav for sanktionsramte store lande, der typisk har mindre eksport og større hjemmemarked

og derfor lettere kan absorbere og begrænse sanktionernes virkning. Rusland har siden 2014 øget selvforsyningsgraden og handler mere med Asien/Kina. Rusland undgår, ligesom Kina, at bruge dollar som reservevaluta. Afgørende i tilfældet med Kina er ikke menneskerettighederne, men at Kina har overhalet USA i samlet BNP, når der korrigeres for købekraft, og er ved at udkonkurrere Vesten teknologisk, det være sig smartphones og/eller vedvarende energi.

USA brugte alene i perioden 1996-2001 sanktionsvåbnet 85 gange, ja iflg. flere analyser er det brugt over for mere end halvdelen af verdens lande. (Nye, 2011,73). Flere og flere er kommet på sanktionslisten. Nogle diktaturer rundt om i verden er gået helt fri af de vestlige sanktioner. USA leverer våben og udvider de økonomiske relationer til Egypten, hvor diktatoren er taget til i styrke og må vel måle sig med Kina og Rusland.

Som beskrevet af Peter Seeberg (Seeberg, Thorup, 2020, 258) er USA og Saudi-Arabien, og et stykke ad vejen desværre også EU, blandt den egyptiske præsident Abdel al-Sisis udenlandske støtter. Ingen ønsker en ny Suez-krise. Krav om demokratiske forandringer er ikke højt på dagsordenen. Årsagen er enkel; geopolitik og økonomi går forud for menneskerettighederne.

## Anbefalinger

Der er mange gode grunde til at standse op, gøre status og overveje alternativer til brug af sanktionsvåbnet. Der er ikke garanti for at diktaturer og stater ændrer sig og agerer fredeligt, men at reagere per refleks ud fra devisen ”der må gøres noget” dur ikke. Der er i min optik god grund til at:

Øve selvkritik. Erkende, at vi også i Vesten har brugt dobbeltstandarder og ageret geopolitisk, straffer stater, der udgør en trussel mod den eksisterende orden, men freder et langt stykke andre, der ikke gør det.

Erkende, at sanktioner i de fleste tilfælde ikke har fået lande, der rammes, til at ændre adfærd, tværtimod.

Erkende at befolkninger i stater der rammes af sanktioner, ofte bakker mere op om deres regeringer.

Erkende at sanktioner i høj grad også rammer de sanktionerende lande selv, og er dermed et tveægget sværd.

Erkende at sanktioner udspringer af den gamle sorte skoles pædagogiske logik: tro at det at give lussinger, sende uartige i skammekrogen og fratage lommepenge, får dem til at opføre sig ”korrekt”.

Den sorte skoles argumenter er i stor stil også brugt over for Ungarn og Polen, men i mindre grad over for de lande i EU, der er problematiske, men som ikke opfattes som en alvorlig udfordring for det politiske ”mainstream” i EU. Brugen af den sorte skoles pædagogik har haft begrænset virkning.

”*Alternativet til sanktionsvåbnet er mere støtte til demokratisk indstillede civilsamfund, accept af forskellighed, (...) og mere brug af diplomati og mægling.*”

Der skal handles og ”gøres noget”, blot på en anderledes måde. Der skal gøres op med en ufrugtbar sort-hvid konfrontatorisk tidsånd. Alternativet til sanktionsvåbnet er mere støtte til demokratisk indstillede civilsamfund, accept af forskellighed, selvkritik, kritisk dialog og mere brug af diplomati og mægling. Interaktion mellem stater på civilsamfundsniveau og øget gensidig afhængighed via øget samhandel er en god vej til fremskridt, ”Wandel durch Handel” som i sin tid blev sagt af Tysklands kansler Willy Brandt.

Dialog og øget gensidig afhængighed gør ofte problematiske lande mere indstillet på demokrati og fredelig konfliktløsning. Synspunktet har forståelse og støtte hos mange, også i erhvervslivet, men den sorte skoles pædagogik er desværre stærk i regeringskredse og, ikke at forglemme, blandt ”eksperter” og professionelle meningsdannere. Bestemt også i Danmark.

## NOTER

Angela Stent (2019). Putins world, Russia against the West and with the Rest”, New York, Boston:Twelve.

Joseph S. Nye (2011), The Future of Power, New York:Public Affairs.

Peter Seeberg, Mikkel Thorup (red.) Demokratiets Krise og de nye autokratier, Aarhus Universitetsforlag, 2020.

Richard Connolly, “Russlands politiske Antwort auf die “economic statecraft” des Westens”, Russland-Analysen, nr. 2999, 3.7.2015, [www.laenderanalysen.de](http://www.laenderanalysen.de)

## KONTAKT RIKO

### SEKRETARIATET

Joel Ekström

Mediepraktikant

E: [joel.ekstrom@riko.nu](mailto:joel.ekstrom@riko.nu)

Sebastian Schøler Rasmussen

Politisk praktikant

E: [sebastian.rasmussen@riko.nu](mailto:sebastian.rasmussen@riko.nu)

T: + 23 86 33 63

Søren Riishøj er Lektor emeritus ved Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet.

### REDAKTIONEN

Palle Bendsen, Line Engbo Gissel, Niels Hahn, Jørn Boye Nielsen (T: +45 2990 4512), Kristian Svendsen, Misha Zand og Clemens Stubbe Østergaard.

Udenrigsanalyserne skrives af eksperter fra RIKO Rådet. Analyserne er uafhængige af partipolitiske og kommercielle interesser. De berører aktuelle udenrigspolitiske emner, og forslag til konkrete analyser kan drøftes med redaktionen ved at kontakte RIKO's Sekretariat.

For mere information om rådsmedlemmerne: <http://www.riko.nu/om-os>