

ISSN 1650-1942

FOI är ett av Europas ledande forskningsinstitut inom försvar och säkerhet. Myndigheten är uppdragsfinansierad och ligger under Förvarsdepartementet. FOI:s kärnverksamhet är forskning och metod- och teknikutveckling.

FOI lanserade *Strategisk utblick* 2009. Det är en årlig framåtblickande studie som uppmärksammar säkerhetspolitiska trender och möjliga konsekvenser inom en rad geografiska och tematiska områden. *Strategisk utblick* finns att ladda ned från www.foi.se.

Strategisk utblick 2012



Strategisk utblick 2012

Emma Skeppström, Stefan Olsson och
Åke Wiss (red.)



JUNI 2012

Strategisk utblick 2012

Emma Skeppström, Stefan Olsson och
Åke Wiss (red.)



JUNI 2012

FOI-R--3437--SE

ISSN 1650-1942
Tryckt i Stockholm 2012 av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI
FOI-R--3437--SE
Godkänd av Maria Lignell Jakobsson

Riktade sanktioner som utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument

Mikael Eriksson

Svartlistning genom riktade EU- och FN-sanktioner mot individer, grupper och varor har kommit att utgöra en allt viktigare del av Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Dagligen diskuteras nya metoder för att stärka sanktionsinstrumentet och för att kunna hantera olika sorters politiska kriser och väpnade konflikter. En central fråga är om instrumentet fungerar? Är det möjligt att mäta riktade sanktioners effektivitet? I ljuset av en tilltagande användning av riktade sanktioner är dessa frågor både aktuella och centrala för politiker och beslutsfattare.

Mugabe i Zimbabwe, Lukasjenko i Vitryssland, al-Assad i Syrien, talibaner i Afghanistan samt familjemedlemmar kring nyligen avsatta ledare i Tunisien, Egypten och Libyen (bland många andra) har alla gemensamt att de utsatts för riktade sanktioner. Sanktionsverktyget är alltså väsentligt för Sverige, dels för att regeringen måste upprätthålla FN-resolutioner som kräver implementering av sanktioner, dels för att Sverige genom sitt EU-medlemskap måste upprätthålla organisationens sanktioner. Genom sina internationella förpliktelser påverkas svensk utrikes- och försvarspolitik i grunden.

VAD ÄR RIKTADE SANKTIONER?

Ett syfte med riktade sanktioner är att få till stånd en beteendeförändring eller att begränsa någons handlingsutrymme. Historiskt sett har sanktioner använts i syfte att bedriva ekonomisk krigföring, eller som ett handelspolitiskt vapen mot krigförande stater. Ibland har sanktioner använts för att skydda den egna statens suveränitet, i syfte att undergräva en motståndares politiska, militära eller ekonomiska styrka. Redan i de antika grekiska statskonflikterna användes ekonomiska och politiska blockader, utfrysningar och bojkotter som stridsåtgärder innan militärt våld kom att brukas. Under tidigt 1800-tal införde USA riktade sanktioner mot Storbritannien p.g.a. upplevda provokationer av amerikanska handelsfartyg.

Idag står emellertid inte staters suveränitet i centrum. Tvärtom har sanktionsverktyget i allt högre utsträckning kommit att överföras till regionala eller multilaterala organisationers utrikes-

och säkerhetspolitiska arsenal. Från efterkrigstidens breda och heltäckande sanktioner har de också kommit att bli alltmer riktade och ”smarta”. Sanktionspolitiken innefattar numera en stor bredd verktyg, såsom reseförbud för beslutsfattare, frysningar av tillgångar ägda av individer eller rebellrörelser, sektorsvisa sanktioner mot t.ex. oljeindustri eller illegal handel med ädelstenar och -metaller. Antalet tillämpningsområden ökar.

Idag används riktade sanktioner mot aktörer vars handlingar och politiska motiv agerar i strid med grundläggande principer som fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Nyligen publicerade forskningsresultat konstaterar att FN-sanktioner främst har fyra användningsområden: inomstatliga konflikter, mellanstatliga konflikter, mot terrorister och terrorgrupper samt för s.k. ”normbyggande ändamål” (t.ex. respekt för mänskliga rättigheter eller demokratiska principer). Riktade sanktioner tycks dessutom fungera bäst då de skraddarsys för specifika kontexter, bl.a. för att dämpa militär stridsvilja (Liberia), sätta press på parter i förhandlingar (Sudan), förhindra export av känslig teknik (Iran), begränsa spridningen av vapen och undergräva terrorism (al-Qaida) samt verka stigmatiserande (Burma/Myanmar).

En styrka med riktade sanktioner är att de i grunden bygger på en icke-våldsmetod. Sanktionspolitiken har också ett tydligt etiskt element, där vikt läggs vid att undvika att skada de aktörer som inte är direkt ansvariga. Genom att införa riktade sanktioner mot utvalda individer och råvaror – i stället för mot hela stater och samhällen – hoppas avsändaren att kunna förändra ett politiskt beteende samtidigt som negativa konsekvenser för hela befolkningen i ett land kan minskas.

En svaghet är hur rättssäkerheten för sanktionslistade individer ändå kan säkerställas. Aktörer som EU och FN har på senare år fått stora problem eftersom beslutsprocessen många gånger haft en politisk snarare än juridisk grund. Detta har flera gånger lett till att rättssäkerheten för de listade har kommit på undantag, vilket undergräver instrumentets legitimitet. Därför pågår nu också arbete med att skapa en juridiskt mer hållbar beslutsprocess.

TRENDER OCH MÖNSTER

Betraktat som instrument har riktade sanktioner under de senaste åren expanderat. Antalet ledare, grupper, individer och resurser som utsätts för riktade sanktioner har ökat. Sanktionsverktyget har även kommit att omfatta fler politikområden när det gäller dess implementering, både nationellt (antalet nationella och autonoma sanktionslistor ökar), regionalt (exempelvis har nyligen

den Afrikanska Unionen (AU) upprättat sanktionsregimer) och internationellt (FN beslutar om allt fler sanktioner). Idag är riktade sanktioner en naturlig och ständigt förekommande del av de inrikes- och utrikespolitiska systemen.

Både EU och FN har arbetat med att finna nya vägar för att möta regionala och internationella hot. Detta har resulterat i en allt högre grad av flexibilitet för att möta plötsliga politiska skeenden. Målet har varit att snabbt, kraftfullt och på ett kännbart sätt reagera på beslutsfattares och krigsherrars beteenden samt att undergräva deras aktiviteter.

Under senare tid har exempelvis FN börjat införa riktade sanktioner mot aktörer och handel med konfliktmineraler. Kommersiella aktörer måste till följd av ett antal FN:s resolutioner uppmärksamma och avhålla sig från handel med exempelvis Kassiterit (tennsten), Coltan (eller Kolumbit-Tantalit, värdefull för t.ex. elektronisk apparatur), Wolframit (som innehåller järn, mangan och wolfram) och guld. Handel får heller inte ske så att den riskerar att finansiera illegala väpnade grupper.

FN har även kommit att överväga riktade sanktioner mot förövare som rekryterar barnsoldater eller med vapen kränker barns rättigheter. FN har exempelvis föreslagit att sanktioner bör upprättas mot aktörer som inte lever upp till FN:s barnkonvention. Denna politiska process användes i Demokratiska republiken Kongo, där olika aktörer bedömdes ignorera eller bryta mot konventionen.

Den senaste i raden av nyutvecklade områden inom vilken sanktioner implementerats gäller enskilda aktörer som organiserat massvåldtäkt. I kölvattnet av FN-resolutioner där säkerhetsrådet diskuterat kriterier för vem som ska kunna svartlistas för sexuellt våld, implementerade FN:s säkerhetsråd sanktioner mot en rebelledare i Demokratiska republiken Kongo för att denne ansetts organisera massvåldtäkt i en väpnad konflikt. Alla FN-ledda insatser har idag till uppgift att rapportera brott mot barns rättigheter samt förekomst av sexuellt våld i konflikter till sanktionskommittéer.

Det finns flera andra områden inom vilka riktade sanktioner kan implementeras. Experter på sanktionspolitik har vidare föreslagit cyberbrott, sjöröveri samt regionala och internationella brottssyndikat som möjliga nya områden där FN skulle kunna svartlista individer. Ett annat område är brott mot internationell miljölagstiftning. Riktade sanktioner skulle då kunna införas mot individer, företag och statliga företrädare som dumpar hälso- och miljöfarligt avfall i känsliga miljöer, eller mot industrier som bryter mot internationella utsläppsföreskrifter.

Vid sidan av att EU och FN har expanderat både sanktionsåtgärderna och föremålen för dessa har en annan intressant utveckling inletts. Nya regionala säkerhetspolitiska aktörer har börjat intressera sig för sanktionsinstrumentet. AU har numera välutvecklade strukturer och kriterier för att besluta om sanktioner, även om formerna för implementering är långt ifrån färdiga. En del av åtgärderna är närbesläktade med FN:s och EU:s principer, andra är mer unika för AU:s arbetssätt. Under Libyen- och Syrienkriserna har även Arabförbundet beslutat om egna riktade sanktioner.

ÄR SANKTIONER EFFEKTIVA?

En utmaning med sanktionsinstrumentet är om det kan anses vara verkningsfullt och kännbart för den utsatta parten. Kan man mäta sanktioners effektivitet? Denna fråga är inte helt lätt att svara på.

En bärande tanke inom tidigare sanktionsforskning byggde på idén att ju större ekonomisk smärta en sändarstat lyckas åstadkomma för mottagarstaten genom sanktioner, desto större politisk vinning skulle uppstå. Senare sanktionsforskning ser detta som en närmast naiv princip. Genom fallstudier där heltäckande handelssanktioner implementerades var det möjligt att påvisa att ekonomisk isolering ofta leder till att civilbefolkningen i ett land istället blir mer benägen att ge den sittande regimen sitt stöd. Detta förklarades av att regimen ofta kontrollerade media och andra propagandainstrument, vilket möjliggjorde att sändaren kunde utmålas som en aktör med illvilliga avsikter. Den ökade förekomsten av riktade sanktioner, där enskilda individer, grupper och varor utsatts för åtgärder har denna aspekt kunnat reduceras. Det är nu svårt för regimföreträdare att peka ut sanktionssändaren som ansvarig för att vilja sänka ett helt land, då sändaren i första hand pekat ut enskilda aktörer i mottagarlandet.

Samtidigt *är* det svårt att bedöma sanktioners effektivitet. Ett problem är att utvärderingar av sanktioner ofta är alltför statiska och att definitionen av vad sanktionspolitik omfattar ofta är för smal. Det faktum att sanktioner definieras på olika sätt samt omfattar olika typer av åtgärder och har olika mål har inte beaktats i tillräckligt stor utsträckning. Vid utvärderingar finns det även problem med tillförlitlighet (material, data och existerande kunskap om sanktioner), kausalitet (dvs. att ett beslutsfattande förväntas uppnå vissa mål) och vad som ska anses vara framgång (sanktionsmålen kan vara flera, och av olika karaktär). Ofta finns en övertro på antaganden om orsak och verkan i länken mellan beslut och implementering samt i själva sanktionslogiken att ett politiskt tryck per automatik förväntas leda till att en aktör förändrar sitt beteende. I samhällsvetenskap är detta sällan helt givet.

Därtill finns en tydlig tendens att i litteraturen om utvärdering av sanktioner försöka isolera just sanktionsinstrumentet. Problemet med detta är att sanktioner måste ses som ett komplement till andra strategier och instrument. Dessutom påverkas sanktionsverktyget och dess resultat av olika bakgrundsfaktorer, exempelvis att olika aktörer i beslutsgången uppfattar en sanktionsåtgärd olika. En del uppfattar sanktioner som symboliska medan andra uppfattar de som åtgärder för direkt effekt.

En annan komplicerande faktor är att effekterna av sanktionspolitik bör utvärderas utifrån enskilda individers beteenden. Tidigare ansågs det räcka med utvärderingen av ett fall: Ändrade en regim sin politik p.g.a. sanktionerna? En utvärdering av om sanktioner haft effekter på svartlistade individer kräver att man beaktar hur just de listade aktörerna uppfattar situationen. Den svartlistades uppfattning av sanktionsåtgärderna formar trots allt dennes attityd och beteende. Betraktas sanktionerna som konfrontativa, eller rentav som en möjlighet att förändra ett politiskt beslut? I samtida sanktionsutvärderingar finns sällan dessa förklaringsmetoder varför någon effektivitet eller ineffektivitet heller inte med trovärdighet kan påvisas.

Eftersom Sverige, EU, AU och FN i allt högre utsträckning använder sig av riktade sanktioner som ett alternativ till bruk av våld, i syfte att sätta press på politiska aktörer, bör välutvecklade metoder och institutionella system existera för att säkerställa att de får önskade effekter. Några etablerade utvärderingsmetoder finns varken inom EU eller FN. Om inte noggranna utvärderingar görs före och efter att en sanktionsregim inleds riskerar instrumentets legitimitet att ifrågasättas. Detta är en utmaning som måste tas på största allvar.

Sverige har under en längre tid skaffat sig en omfattande erfarenhet och kunskap kring bruket av sanktionsinstrumentet. Dessa lärdomar kan i hög grad komma till pass för att möta de nya hot och risker det internationella samfundet idag står inför. Är Sverige berett att investera i dessa frågor?

FÖR VIDARE LÄSNING

Eriksson, Mikael (2010). *Supporting Democracy in Africa: African Union's use of targeted sanctions to deal with unconstitutional changes of government*, FOI-R--3000--SE.

Carisch, Enrico; Rickard-Martin, Loraine (2011). *Global Threats and the Role of United Nations Sanctions*, International Policy Analysis, FES New York, December, 2011.

Cortright, David; Lopez, George A. (red.) (2000). *The Sanctions Decade: assessing UN strategies in the 1990s*, Lynne Rienner Publishers, 2000.