

Vil økonomiske sanksjoner virke?

Ole Gunnar Austvik

Professor Handelshøyskolen BI / Forsker II på NUPI

Flere vestlige tiltak tar sikte på å endre Russlands politikk og involvering i Ukraina. Blant disse er økonomiske sanksjoner. Russland har reagert blant annet med et forbud mot import av vestlig mat. Sanksjonene medfører mindre frihandel og økonomiske tap for både Russland og Vesten, samlet sett asymmetrisk i russisk disfavør.

Sist gang Vesten innførte økonomisk boikott av Russland var da Sovjetunionen fortsatt eksisterte. Den amerikanske kornembargoen i 1970-årene var et tiltak under den kalde krigen for å skade den sovjetiske økonomien. Forbudet mot eksport av utstyr til byggingen av den sibirske gassrørledningen i 1982 ble innført av hensyn til vestlig sikkerhet. Sovjetunionen var fattigere enn nå og bygget seg på den tiden opp som en stor gasseksportør til Vest-Europa, i tillegg til sin oljeeksport. Energieksportens andel av sovjetisk inntjening av hard valuta var om lag 80 prosent. Sanksjoner rettet mot mat- og energisektorene var logisk dersom målet var å svekke landets økonomi og politiske stabilitet.

Sovjetunionen endret seg imidlertid ikke mye på grunn av sanksjonene. Det gerontokratiske systemet og den kalde krigen bestod. Under kornembargoen erstattet Argentina i stor grad USA som eksportør, mot sterke protester fra amerikanske bønder. I gassaken var det politisk divergens mellom Vest-Europa og USA om hvor mye avhengighet gassimport skapte, og flere europeiske land ville ha sovjetisk energi for å diversifisere fra andre usikre kilder. Bedriftene som tapte kontrakter ble ikke kompensert, noe som skapte konflikter innad i Vesten.

Lærdommen var at suksessen til økonomiske sanksjoner i hovedsak avhenger av tre forhold:

- Konkurrerende land som representerer alternative kilder må slutte seg til sanksjonene.
- Enkeltpersoner, næringsdrivende og andre som må ta byrdene av en økonomisk boikott bør være villig til å gjøre det og helst bli kompensert.
- Det er ikke alltid lett å forutsi reaksjonen til land som blir utsatt for økonomisk press. Reaksjonen kan være at de blir mer ettergivende, men også hardere. En ytre fiende skaper som regel også sterkere innenlandsk samhold.

De økonomiske reaksjonene virket dårlig den gang som instrumenter for økonomisk krigføring av en eller flere av disse grunnene. På lengre sikt ble det bare enighet om en strategisk embargo av teknologisk eksport for militær bruk (COCOM-reglene).

Elementene av økonomisk krigføring som dagens sanksjoner framstår å være en grad av et tap-tap-spill av de samme grunnene. I tillegg er Russland, mye mer enn Sovjetunionen var, involvert i internasjonal handel. Eksportforbud blir møtt med importforbud i boikottende sirkler. Derfor kan et fjerde kriterium for suksess nå legges til:

- Sanksjonerende land bør ikke være for avhengig av det landet som er målet for sanksjonene.

Det er altså usikkert i hvilken grad/om økonomiske sanksjoner fører til positive endringer i russisk politikk. Det virker lite sannsynlig at Russland kommer til å trekke seg fra Krim eller avslutte sin støtte til opprørerne i det østlige Ukraina som en følge av disse. Det er også et spørsmål hvor hensiktsmessig det er å irritere en sint bjørn, og slik skape mer anti-vestlig nasjonalisme i Russland. Sanksjoner bevarer og styrker øst-vest skiller.

Det er et håp at sanksjoner kan gi incentiver for videre og reelle forhandlinger. Det er ikke mange politiske virkemidler å bruke mellom sanksjoner og militære aksjoner. Dersom forhandlinger under press imidlertid ikke fungerer, står spørsmålet tilbake hvordan man skal reagere på uakseptabel adferd til en motstander som er delvis økonomisk integrert med resten av verden, og denne verdenen gradvis blir mer multipolar. Fysisk konflikt kan altså bli farlig nær.

Tilbake til sovjettiden var det viktigste økonomiske elementet for dens endelige oppløsning ikke sanksjonene, men fallet i oljeprisen i 1986. Offentlige budsjetter og driftsbalansen gikk etter det med store underskudd og i 1991 raknet hele systemet. Perestrojka og reformer kom for sent til å redde unionen.

Olje- og gasseksporten dominerer fortsatt russisk utenrikshandel og finansierte mer enn halvparten av det russiske statsbudsjettet i 2013. Oljeinntektene nådde 191 milliarder dollar mot gass 28 milliarder dollar (RT.COM 17.4.2014). Det viktigste økonomiske enkeltelementet som kan endre den russiske økonomiske situasjonen er nå igjen et betydelig oljeprisfall, nå som før utenfor den direkte påvirkning av noen av partene.