

## Svrha sankcija u doba globalne međuovisnosti

Petar Popović

Zbog vojne agresije na Ukrajinu, Rusija se našla na udaru do sada nezapamćenih sankcija. Ipak, kritičari tvrde da sankcije kao takve nisu učinkovite, te neće utjecati na sami tijek rata. Amerika i Europa ih nameću Rusiji u nedostatku bilo kojeg drugog sredstva prinude, a sve u cilju izbjegavanja otvorenog uplitanja u sukob i potencijalnog izazivanja trećeg svjetskog rata. Temeljna svrha sankcija je odvratiti odmetnički režim od pokretanja vojne agresije, što se u ovom slučaju pokazalo promašajem. Rusija se oglušila na američka upozorenja i pokrenula invaziju. Jednom nametnute, sankcije mogu imati dvostruki cilj: a) ekonomsko iscrpljivanje odmetničke države kako bi se režim prinudio na promjenu politike, odnosno odustao od daljnjih ratnih napora; te b) promjena režima, odnosno da teški ekonomski uvjeti u blokiranoj zemlji izazovu općenarodno nezadovoljstvo i eventualnu smjenu odmetničke vlasti. Ekonomisti i politolozi se slažu da će se učinci sankcija na rusku privredu početi osjećati tek kasnije, te neće imati nikakvog utjecaja na sadašnje Putinove ratne planove ili promjenu njegove politike. Nadalje, povijesno iskustvo pokazuje da će primjena sankcija dodatno homogenizirati i ojačati Putinov režim, dok će najsiromašniji slojevi ruskog stanovništva podnijeti najveći teret bijede. Takvoj pretpostavci doista u prilog govore slučajevi poput Venezuele ili Irana, čiji režimi godinama pod sankcijama ostaju čvrsto konsolidirani nad sve siromašnijim društvom. Također treba istaknuti, kako kaže profesor Damir Grubiša u *Novom listu* (23.3.2022), očigledno licemjerstvo Europe, koja zbog svoje ovisnosti o ruskom plinu odbija sankcijama obuhvatiti njihov energetske sektor – kičmu ruske ekonomije. Ukratko, sankcije ne samo da nisu efikasne nego sudeći po vrtoglavom rastu cijena energenata i hrane, one su štetne za cijeli svijet.

Navedene procjene i stavovi o učinkovitosti sankcija su utemeljene, ali kritičari promašuju bit. Isključivom usredotočenošću na očekivane ishode sankcija – promjena politike ili promjena režima – previđa se njihova zbiljska namjena u suvremeno doba. Znakovit je u tom pogledu podatak da posljednjih godina države Transatlantskog savezništva, poglavito SAD, sve češće pribjegavaju primjeni tog sredstva ekonomskog iscrpljivanja. Kako je u svom izvještaju pokazalo odvjetničko društvo *Gibson Dunn*, Trumpova je administracija u jednom mandatu uvela više sankcija nego Bushova i Obamina administracija zajedno. Bidenova je administracija u prvoj godini mandata zamalo nadmašila svog prethodnika. A koliko je Biden uveo sankcija od početka ruske agresije na Ukrajinu tek treba utvrditi. Ako su sankcije doista alternativa ratovanju, ovaj rastući trend njihove primjene se svakako može objasniti postepenim slabljenjem američke sposobnosti vojnog interveniranja i ratovanja. Zaključno s američkim povlačenjem iz Afganistana u rujnu 2021, SAD je nakon dva desetljeća iscrpio svoje materijalne i psihološke potencijale za međunarodne vojne angažmane. Po Associated Press/NORC istraživanju samo 26% Amerikanaca podržava aktivno učešće SAD-a u obrani Ukrajine. Ipak, pronicljiva prosudba pokojnog Immanuela Wallersteina da SAD ima najmoćniju vojsku svijeta s kojom ne može ništa, tek je jedna dimenzija u objašnjenju fenomena sve učestalije prakse pribjegavanju i primjeni sankcija. Stvarne razloge treba tražiti u evoluciji i preobrazbi samog sredstva.

## *Sankcije od rata protiv terorizma do ruske agresije*

Aktualne se sankcije uobičajeno brkaju s tradicionalnim i prevladanim tipom „sveobuhvatnih“ sankcija ekonomske i političke blokade odmetničke države. Iskustvo s Irakom upravo je tragični simbol kriminalne neučinkovitosti takve politike. Nakon uvođenja općeg trgovinskog embarga toj zemlji 1990, sankcije su do američke invazije 2003. odnijele živote pola milijuna iračke djece bez ikakvog bitnog učinka na režim Sadama Husseina. Denis Halliday, UN-ov humanitarni koordinator u Iraku, izjavio je povodom podnošenja ostavke na tu dužnost da odbija raditi po nalogu Vijeća sigurnosti UN-a zbog, kako je rekao, „nametanja i sprovođenja genocidnih sankcija nad nedužnim Iračanima“. Moralno i politički neodržive, sveobuhvatne će sankcije potkraj devedesetih godina 20. stoljeća biti odbačene u korist jedne nove i provjerene metode sankcioniranja. Vijeće sigurnosti okreće se takozvanim „ciljanim“ sankcijama. U skladu s vladajućom neoliberalnom doktrinom, odgovornost za kršenje međunarodnih normi i pravila se individualizira. Sankcijama se počinju „ciljati“ javni i privatni entiteti, pojedinci ili grupe, kako bi se obuzdao odmetnički režim uz minimalno nanošenje patnji civilnom stanovništvu. Da nova metoda sankcioniranja daje rezultata pokazalo se 1998. kada je Vijeće sigurnosti uvelo sankcije Narodnoj uniji za potpunu neovisnost Angole (UNITA), jednoj od zaraćenih strana u Angolskom građanskom ratu. Sankcije su razbile mrežu krijumčarenja naftom i dijamantima s kojim je UNITA financirala svoje ratne napore, te je rat ubrzo okončan. Primjenom istog modela ciljanih sankcija tih su godina također u relativno kratkom roku okončani građanski ratovi u Sijeri Leone i u Liberiji.

U okolnostima galopirajuće globalizacije, ciljane sankcije postaju pogodno i učinkovito sredstvo ne samo sprječavanja lokalnih sukoba, nego i strateških interesa svjetskih sila. Za razumijevanje njihove funkcije u međuovisnom svijetu, ključna je knjiga *Weaponized Interdependence* autora Henry Farrella i Abrahama Newmana (2019). Studija pokazuje da se u 21. stoljeću glavna borba vodi za nadzor transnacionalne sfere isprepletanih mreža financija, komunikacija i trgovine. Iako je sfera globalne međuovisnosti deterritorijalizirana, ključ strateškog pozicioniranja velikih sila su teritorijalna „čvorišta“ akumulacije moći i donošenja odluka. Primjerice, Amazon je najveća globalna platforma za internetsku trgovinu sa sjedištem/čvorištem u Sjevernoj Virginiji; SWIFT je kompanija koja nudi usluge međunarodnog izvršenja novčanih transakcija banaka sa sjedištem/čvorištem u Belgiji, itd. Pretvaranje globalne međuovisnosti u oružje strateških interesa države ostvaruje se upravo kontrolom takvih strateški važnih čvorišta globalizacije. Nakon Al-Kaidinog terorističkog napada na New York 11. rujna 2001, pritisci i nadzor nad čvorištima se pojačavaju sukladno strategijama globalnog rata protiv terorizma. Tako će se SWIFT naći pod izravnim pritiskom američkog obavještajnog ureda za terorizam i financije (*Terrorism and Financial Intelligence*, TFI), kojega je osnovalo američko ministarstvo financija neposredno nakon 11. rujna. Iako kompanija SWIFT nije pod jurisdikcijom američkih sudova te je dužna čuvati tajnost podataka, suočila se s ozbiljnom prijetnjom sankcijama ukoliko ne razotkrije transakcije svojih osumnjičenih klijenata.

SWIFT je dopustio uvide TFI-u u svoja poslovanja što je dovelo do razotkrivanja financijske mreže Al-Kaide. Primjenom ciljanih sankcija na entitete koji su izravno ili neizravno surađivali s tom terorističkom organizacijom, njezina logistika pretrpjeti će nepopravljivu financijsku štetu. Posljedično tomu Al-Kaida zauvijek gubi monopol na globalni Džihad, kojeg preuzimaju najprije al-Nusra te potom Islamska država. Ako se rat protiv terorizma pokazao skupim promašajem iz aspekta tradicionalnog pristupa primjene vojne sile u Afganistanu i Iraku,

itekako se pokazao učinkovitim u demontaži terorističkih financijskih mreža primjenom ciljanih sankcija. Stoga je 2008. grupa diplomata predvođena Richardom Holbrookeom pokrenula inicijativu da se po istom modelu obuzda Iran, odnosno demontira financijska mreža pomoću koje financira svoj nuklearni program i terorističke aktivnosti Hezbollaha. Kompanija SWIFT se ponovno našla pod prijetnjom sankcija od strane SAD-a i Europske unije. Transatlantsko savezništvo je inicijativu protiv „nuklearnog Irana“ korodiralo u Institutu za strateški dijalog u Londonu te posrednički preko savezničkih vlada prinudilo SWIFT na suradnju. Razbijena mreža kompanija koje su surađivale s iranskim energetskektorom uključuje britanski *Petrochemical Commercial Company*, singapurski *Tanker Pacific*, izraelski *Ofer Brothers Group*, venezuelski *Petroleos de Venezuela*, te *Royal Oyster Group* i *Speedy Ship* iz Ujedinjenih Arapskih Emirata i *Associated Shipbroking* iz Monaka. Iran je do skorašnjih sankcija Rusiji trpio najrigorozniju blokadu (čak 67% svih ciljanih sankcija koje je uveo SAD odnosio se na Iran).

Od presudnog značaja za učinkovitost ciljanih sankcija upravo je dimenzija takozvanih „sekundarnih sankcija“, odnosno ciljanje trećih lica i entiteta koji surađuju s odmetničkim režimom a koji su izvan jurisdikcije države koja nameće sankcije. Uskraćivanje viza (zabrana putovanja), zamrzavanje imovine, te bojkot samog tržišta zbog dovođenja u „vezu s terorizmom“ takvim entitetima efektivno uništava poslovanje. Ustvari, bilo je pitanje trenutka kada će se primjena ciljanih sankcija proširiti izvan okvira protu-terorizma u druge sfere poput suzbijanja organiziranog kriminala, korupcije i kršenja ljudskih prava. Upravo će izglasavanje Magnitsky zakona u američkom Kongresu 2012. označiti tu prekretnicu. Sergej Magnitsky bio je ruski revizor koji je razotkrio krupnu korupcijsku aferu u ministarstvu unutarnjih poslova Rusije. Putin ga daje ubiti, te SAD uvodi sankcije svim ruskim dužnosnicima koji krše ljudska prava ili su na ovaj ili onaj način upleteni u koruptivne radnje. Uspjeh Magnitsky zakona jamčila je opća suglasnost američkih saveznika, blokiravši zapadna tržišta za sankcionirane ruske dužnosnike i kompanije. Pretpostavke su stvorene da prošireni model sankcija koji cilja pojedince u Rusiji postane globalan. Američki Kongres 2016. izglasava Globalni Magnitsky zakon, kojim potencijalne mete sankcija postaju korumpirani političari i drugi entiteti bilo gdje u svijetu (te je godine Trump pobijedio na predsjedničkim izborima, što objašnjava nagli porast primjene sankcija u njegovom mandatu). Toj preobrazbi sankcija u oružje globalnog dosega pogoduje i objava „Panama papira“ (*Panama papers*), koji otkrivaju sumnjiva bogatstva na skrivenim računima političara i drugih javnih osoba – *de facto* katalog imena i entiteta pogodnih za ciljane sankcije.

Ako su u 20. stoljeću sveobuhvatne sankcije zamišljene kao alternativa ratu, odnosno kao strategija odvratanja odmetničke države, ciljane sankcije u 21. stoljeću imaju sasvim drugu svrhu. One su sredstvo demontaže mreža financiranja raznih odmetničkih entiteta pomoću „militarizacije“ čvorišta globalne međuovisnosti. Zabluda je stoga procjenjivat njihovu učinkovitost po svrsi promjene politike ili promjene režima odmetničke države. Sankcije više nisu isključivo sredstvo tradicionalne vanjskopolitičke prinude nego oružje discipliniranja i kontrole globalne sfere. Stvarna moć i efikasnost skriva se u njihovoj fleksibilnosti (imena se mogu lako staviti i odstraniti s liste ciljanih meta); u primjeni u različitim kriznim situacijama (terorizam, korupcija, ljudska prava itd.), te mogućnošću neograničenog proširenja na entitete međunarodnog poslovanja (sekundarne sankcije).

Posljedice su osjetne, ali učinci u samoj primjeni neizravni, gotovo nevidljivi. Primjerice, u svibnju 2021. Biden je odlučio ukinuti sankcije ruskom plinovodu Sjeverni tok 2, zbog čega se

našao na udaru kritika da je Europu definitivno prepustio ruskoj energetskej hegemoniji. Ukrajinski predsjednik Zelenskij je odluku opisao kao Bidenov najveći geopolitički poraz. Biden je pak svoju odluku pravdao činjenicom da je 95% projekta dovršeno i da daljnja primjena sankcija ne bi imala nikakvog učinka izuzev stvaranja nesuglasica među saveznicima, poglavito s Njemačkom. U isto vrijeme gotovo nezamijećeno prolazi vijest da je Biden uveo sankcije četiri ruska tankera (od kojih je jedan trebao položiti plinovod u danskom teritorijalnom moru), te još pet entiteta uključujući rusku pomorsku službu spašavanja. Riječ je o entitetima izravno povezanim s projektom Sjeverni tok 2.

Trumpova je administracija ekscesivno koristila sankcije, ali nije imala idejnu i koncizno artikuliranu strategiju primjene. Biden će izložiti doktrinarni okvir u *Privremenom priručniku za nacionalnu sigurnosnu strategiju* (ožujak 2021), u kojemu označava Rusiju i Kinu kao glavne prijetnje međunarodnoj sigurnosti. „Izvoz korupcije“ prepoznat je kao njihovo oružje od posebnog značaja. I zaista, kineske koruptivne prakse u provođenju projekta Jedan pojas - jedan put ili ruska korupcija u energetskej poslovanju urušavaju demokratske sisteme putem netransparentnih međudržavnih ugovora, namještenih natječaja i podmićivanja stranih dužnosnika. Koristeći skrivene račune na kojima su nagomilale svoje sumnjivo bogatstvo, autoritarne države poput Rusije „kupuju“ politički utjecaj u slabim državama, uništavajući im privredu i politizirajući sudstvo. Međutim, Bidenovo isticanje opasnosti korupcije u osnovi je politički pragmatično. Kategorički je odbacivao ideološki diskurs hladnoratovskog prizvuka, odnosno da svjetske odnose okarakterizira kao bipolarnu tenziju demokratskih i autoritarnih država. Tako svojoj vanjskoj politici, oslobođenoj dogmatskih ograničenja, daje odrješite ruke i širi manevarski prostor u primjeni ciljanih sankcija. Među prvima se na meti našla saveznica Bugarska, gdje je šest osoba stavljeno pod sankcije (uključujući i bivšeg premijera), te 64 kompanije. U lipnju 2021. objavljena je državna *Strategija za suzbijanje korupcije* te sazvan „samit demokracije“ u Washingtonu za potkraj godine, čime je Globalni Magnitsky zakon i formalno upakiran u Bidenovu vanjskopolitičku doktrinu.

Kao i nekoliko godina ranije, globalna protu-korupcijska strategija hvata zamah u pogodnom trenutku objave „Pandorinih papira“ (*Pandora papers*), monumentalnog otkrića Međunarodnog konzorcija istraživačkih novinara (ICIJ). Očekivano, niti jedan američki političar s tajnim računom se nije našao na popisu. Podudarno vrijeme objave posebice je sumnjivo u svjetlu činjenice da je ICIJ neprofitna organizacija koju sponzoriraju razni fondovi poput Zaklade Ford, a za koju je jedno kongresno saslušanje 1976. otkrilo da još od pedesetih godina 20. stoljeća djeluje kao paravan CIA-e. Na popisu političara su se među ostalima našli Zelenski, bivši britanski premijer Blair, ali i Putin. Objelodanjivanje enormnog Putinovog bogatstva ubrzo je vodilo razotkrivanju čitave državne operacije bogaćenja putem klasičnog reketarenja i „izvoza korupcije“. Ruski dužnosnici i entiteti su doduše bili pogođeni nizom sankcija od izglasavanja Magnitsky zakona, te posebice nakon 2014. povodom ruske aneksije Krima. Činilo se da „Pandora papiri“ stvaraju preduvjete za proširenu primjenu ciljanih sankcija na Putinov kleptokratski režim. Međutim, povod daljnjem uvođenju sankcija neće biti korupcija nego nadolazeća invazija Ukrajine. U Europi je rijetko tko vjerovao da će doći do ruske agresije. U Americi naprotiv, obavještajne su službe upozoravale da je pitanje dana kada će Putin pokrenuti napad. I dok se u javnosti optuživalo američke vlasti da namjerno raspiruju ratnu histeriju, one su užurbano spremale paket sankcija. Uoči ruske invazije 24. veljače 2022, Kongres je izglasao ono što ulazi u povijest kao „majka svih sankcija“.

Trenutne sankcije Rusiji, koje su zahvatile Putina i njegove najbliže suradnike poput ministra vanjskih poslova Lavrova, doista predstavljaju presedan. Oko 330 kompanija je napustilo Rusiju, pa se o razmjerima dugoročnih negativnih učinaka na rusku ekonomiju može samo nagađati. Izbacivanje ruskih banaka iz SWIFT-a, zamrzavanje imovine Putinovih oligarha, te blokiranje ruske središnje banke (što ekonomisti nazivaju „nuklearnom opcijom“), samo je vrh ledenog brijega. Političkim analizama zarobljenim u bihevioralnoj perspektivi, odnosno usredotočenim na ishod promjene politike ili promjene režima, izmiču neki znakoviti pokazatelji duboke preobrazbe odnosa moći u međunarodnom poretku. Jedan takav politički fenomen *par excellence* je odluka Švicarske da se pridruži Transatlantskom savezništvu u nametanju sankcija. Kako je moguće da se jedna tradicionalno neutralna država odluči za takav potez? Odluka je prinuđena pritiscima europskih vlada oboruženih dokazima iz „Panama papira“ o tajnim računima ruskih oligarha u švicarskim bankama. *Financial Times* (28.3.2022) je otkrio kako je neposredno nakon početka invazije najveća švicarska banka Credit Suisse naložila uništenje svih dokumenata i povjerljivih podataka o sekuritizaciji imovine ruskih oligarha. Riječ je o starim ugovorima s oligarsima koji su pod sankcijama još od 2017, a zbog kojih bi ta banka u novonastaloj situaciji mogla snositi posljedice zbog kršenja sankcija. Iako je švicarski predsjednik Ignazio Cassis izjavio da je u okolnostima brutalne ruske agresije prekid s tradicijom neutralnosti „moralni imperativ“, čini se da je strah od sekundarnih sankcija ipak presudni motivacijski čimbenik. Upravo je slučaj Švicarskog odricanja od neutralnosti i čitav niz drugih još neistraženih primjera očigledni pokazatelj da je „majka svih sankcija“ pokrenula procese koji će i po okončanju rata u Ukrajini imati stanovite implikacije za međunarodnopravni poredak. Te implikacije postaju jasnije ako se razmotri sama geneza koncepta sankcije, koja seže u vrijeme Pariške mirovne konferencije 1919.

### *Implikacije ciljanih sankcija*

Sankcije su koncepcijski izvedene iz strategija pomorskih blokada i opsada gradova prisutnih u ratovima još od antičkih vremena. Blokade u Prvom svjetskom ratu kao totalnom ratu iscrpljivanja pokazale su se posebno brutalnim za razvijeno industrijsko društvo, odnijevši više milijuna života od pothranjenosti i bolesti. Upravo stoga što je američki predsjednik Wilson primijetio da su „blokade užasnije od samog rata“ i da ih „niti jedno moderno društvo ne može podnijeti“, sankcije su zamišljanje kao strategija odvratanja. U članku 16 Konventa Lige naroda navodi se da svaki potencijalni rat treba kolektivno spriječiti prijetnjom potpune ekonomske, financijske, saobraćajne i trgovinske blokade revizionističke države. Wilson i njegovi liberalni idealisti su *de facto* redefinirali jednu ratnu strategiju iscrpljivanja u strategiju održavanja međunarodnopravnog reda i mira. Time ovo sredstvo ekonomskog iscrpljivanja upada u nedefinirano područje pravnih i moralnih proturječnosti. Nametanje sankcija totalni je ekonomski rat u odsustvu pravog rata, dakle stanje koje nije niti rat niti mir. Legalističku dubioznost sankcija Povelja UN-a dodatno produbljuje. Dok je po Povelji pribjegavanje vojnoj sili dozvoljeno isključivo u samoobrani, takva pravna regulativa u odnosu na sankcije ne postoji. U poglavlju VIII (članak 53 (1)) navodi se da regionalne ugovorne strane ne smiju primijeniti vojnu silu protiv odmetničke države bez ovlaštenja Vijeća sigurnosti. Međutim, primjene mjera sankcija ne trebaju takva ovlaštenja. Dok je Liga naroda pretpostavljala kolektivnu akciju sankcijama, Vijeća sigurnosti implicitno potiče unilateralne primjene.

Posljedično tomu, u posljednjih je dvadesetak godina Vijeće sigurnosti uvelo ciljane sankcije u svega 23 slučaja i to u zemljama koje nisu od posebnog geopolitičkog značaja poput Somalije, Ruande ili Obale Bjelokosti. Ciljane sankcije uglavnom unilateralno nameću SAD, Kanada, Britanija i Europska unija, budući da unutar Anglo-Američkog modela globalizacije imaju kontrolu nad većinom ključnih čvorišta koje relativno lako pretvaraju u oružja međuovisnosti. Unilateralne primjene neizbježno vode u presedane kakve je već postavila Trumpova administracija u svom doista neobuzdanom pribjegavanju ovom sredstvu. Primjerice, Trump je 2020. uveo sankcije dvojici tužioca Međunarodnog suda pravde zato što su pokrenuli istragu o američkim ratnim zločinima u Afganistanu. Sankcijama im se zamrzava imovina i zabranjuje ulazak u SAD. Iako ovaj slučaj na prvi pogled može djelovati beznačajno – tužioci su Afrikanci koji možda nemaju imovinu u SAD-u niti namjeru putovati u tu zemlju – ovim je činom Međunarodni sud pravde stavljen u neizvjestan položaj. U perspektivi, razni donatori, konzultantske tvrtke i banke odbijati će suradnju u strahu da bi im čak i neizravno dovođenje u vezu s sankcioniranim tužiteljima moglo štetiti. Da Biden nije u konačnici ukinuo sankcije dvojici tužioca, dugoročno bi opstojnost Međunarodnog suda pravde bila dovedena u pitanje.

Trumpova je administracija posebno koristila ciljane sankcije u svrhu strateškog obuzdavanja Kine. U geopolitičkoj borbi telekomunikacijskih mreža, Trump je 2019. uveo sankcije kineskoj kompaniji Huawei nakon što je upozoren od FBI-a i Pentagona da Kina koristi 5G mobilnu mrežu za špijunažu. Huawei, kao i društvena mreža TikTok kojoj je Trump također uveo sankcije, nisu terorističke organizacije, korupcijski entiteti niti revizionistički režimi. To su čvorišta koja Kina koristi kao oružje globalne međuovisnosti. Konkretno, prikupljanjem privatnih podataka američkih i europskih korisnika razmjeri potencijalne manipulacije i zlorabe kineskih vlasti bili bi nesagledivi. U izostanku bilo kakvog međunarodnopravnog ograničenja, stvarni legitimitet ciljanih sankcija izravno proizlazi iz neposrednih ugroza i kriznih situacija. Stanje koje je dalo legitimitet Trumpovim sankcijama kao oružju je stanje formalnog rata, odnosno tadašnjeg trgovinskog rata SAD-a i Kine. U tom smislu je i Bidenova „majka svih sankcija“ oružje totalne blokade Rusije opravdana u kontekstu rata u Ukrajini. Upravo takva višenamjenska i fleksibilna uporaba sankcija kao oružja izaziva duboke dvojbe.

Primjerice, neposredna implikacija pokretanja „majke svih sankcija“ je zamrznuta imovina ruskih oligarha. Zamrzavanje imovine znači da oligarsi ne smiju prodati ili premjestiti imovinu. Primjerice, mogu prebivati u svojim jahtama ali ne mogu napustiti pristanište. Dakle, tek treba uslijediti pravni postupak kojim bi se utvrdilo podrijetlo stečene imovine. Ukoliko se dokažu nelegalnosti, država konfiscira imovinu koja završava na aukciji, a zarada u državnoj riznici. Iako su oligarsi vjerojatno većinu svoje imovine stekli na nelegalni način, za državu koja im je zamrznula imovinu predstoji dugotrajni i skupi sudski postupak dokazivanja. A kako navodi *Fortune* (10.3.2022), oligarsi su poznati po opreznosti i prikrivanju tragova svog poslovanja. Međutim, čak i ako se na sudu dokaže da je imovina stečena nezakonito, tek tada slijedi ozbiljni pravno politički problem. Naime, presuda bi se odnosila na nezakonito stjecanje imovine, ali povod cijelom postupku od zamrzavanja do konfiskacije nije kriminal nego ruska agresija na Ukrajinu. To upućuje da bi protu-korupcijska strategija Globalnog Magnitsky zakona i nakon rata u Ukrajini mogla postati politizirano sredstvo budućih geopolitičkih borbi, s ciljanim sankcijama kao oružjem za stjecanje ratnog plijena bez vođenja pravog rata.

„Majka svih sankcija“ upućuje na potencijalnu opasnost u smislu pokretanja nekontroliranih tržišnih procesa. Tako se Biden početkom ožujka našao na udaru republikanske oporbe i svoje baze zbog odugovlačenja s uvođenjem sankcija ruskom izvozu nafte. U konačnici se odlučio

uvesti sankcije, ali to nije bila odluka donesena na temelju rizične procjene. Kako navodi *Financial Times* (3.3.2022), preko dvije trećine naftnih kompanija, rafinerija i banaka već je prekinulo poslovanja s ruskim energetske sektorom. Tržište je *de facto* samoinicijativno sankcioniralo Rusiju. O motivima općeg bojkota privatnog sektora se može nagađati, ali se nameće zaključak da je presudio njihov strah od eventualnog dovođenja u vezu s ruskim režimom. Strah opravdano potiče američki zakon REVEAL, koji dozvoljava javno obznanjivanje imena i entiteta pod sekundarnim sankcijama radi trajnog onemogućivanja poslovanje na tržištu. Bidenovo uvođenje sankcija na ruski izvoz nafte nije radikalni čin nego formalno priznanje činjeničnog stanja, a koje je htio pod svaku cijenu izbjeći. Razlog odugovlačenja bila je briga za energetske sigurnost Europe, ali i činjenica da bi tim potezom potencijalno izazvao šok na svjetskom tržištu nafte koji bi se u konačnici negativno odrazio i na američku ekonomiju.

Vanjskopolitička strategija koja se isključivo oslanja na ciljane sankcije suočava se s cijelim nizom izlaznih strategija pogođenih entiteta. Jedan od načina je da se revizionistička država zatvori u samodostatni sustav. Od aneksije Krima 2014, Putinov je režim pokrenuo strategiju „Tvrđava Rusija“ kojom je poticao domaću proizvodnju, prestao ulagati u američke državne obveznice, nagomilao zlatne rezerve, diversificirao devizne rezerve i uveo čitav niz drugih mjera kako bi učinio Rusiju otpornom na sankcije. Drugim riječima, „Tvrđavom Rusijom“ Putin je nastojao obnoviti hladnoratovski status svjetske sile putem isključivanja Rusije iz globalne međuovisnosti. U posljednja dva desetljeća, Rusija je uspjela tek jedno čvorište – Gazprom – pretvoriti u svoje glavno oružje međuovisnosti, a zahvaljujući kojemu odolijeva potpunoj blokadi „majke svih sankcija“. Ali država koja se u okolnostima globalne međuovisnosti orijentira na samodostatnost neminovno mora pribjegavati tradicionalnoj uporabi vojne sile, jer na raspolaganju nema drugih sredstava prinude. Putinov ideal velesile Rusije kao zaostale pravoslavne autarkije dobiva svoj praktični izraz upravo u Ukrajini s osvajanjem teritorija, razaranjem gradova i ubijanjem civila. Stoga, imanentna opasnost neobuzdanog nametanja sankcija jest reakcija revizionističke države u formi pravog rata. Oni koji tvrde da Amerika i Europa izbjegavaju rat „neučinkovitim“ i „kontraproduktivnim“ sankcijama, previdaju da sankcije jesu sredstvo totalnog ekonomskog rata. Ruski režim to itekako zna. Putinov glasnogovornik Dimitri Peskov izjavio je za *PBS* (28.3.2022) da „smo ušli u fazu totalnog rata“. U toj fazi sve je moguće.

Drugi vid otpornosti sankcijama jest potraga za alternativnim tržištima kao izlaznim strategijama sankcioniranih entiteta. Uglavnom se takve strategije odnose na preseljenje poslovanja, poput Huawei koji se orijentirao na rusko tržište. Mogućnosti izbjegavanja sekundarnih sankcija su široke, te im pribjegavaju ne samo entiteti povezani s revizionističkim režimima nego i sami saveznici. Takav slučaj zabilježen je nakon Trumpove odluke o poništenju nuklearnog sporazuma s Iranom, kojemu se Europa žestoko protivila. Poništenjem ugovora, Iranu su ponovno nametnute sve prethodno ukinute sankcije, uključujući izbacivanje iz SWIFT-a. Kako bi izbjegla sekundarne sankcije, Europska unija je uspostavila sistem za izvršenje bankarskih transakcija s iranskim bankama INSTEX, kao alternativu SWIFT-u.

Konačno, u kontekstu izlaznih strategija sve više će se isticati važnost pozicije Kine. Kineske kompanije su s pokretanjem „majke svih sankcija“ doista ograničile poslovanja u Rusiji. Međutim, je li to povlačenje potaknuto strahom ili činjenicom da je vrijednost rublje krahirala? Početkom ožujka, kinesko ministarstvo vanjskih poslova otvoreno je zaprijetilo Americi rezolutnom odmazdom ukoliko uvede sekundarne sankcije kineskim entitetima. Kina otvoreno

prkosi jer njezin glavni trgovinski partner nije Rusija (gdje kineske investicije čine jedva 1%) nego Europa. To Kinu čini neizostavnim partnerom u održavanju globalne međuovisnosti, a na koju bi proširenje „majka svih sankcija“ značilo obostrano trgovinsko uništenje. Suzdržanost kineskih vlasti u aktualnoj međunarodnoj krizi govori u prilog još jednoj tezi. Pojave alternativnih sistema poput INSTEX-a i drugih brojnih izlaznih strategija sankcioniranih entiteta podrazumijevaju izbjegavanje dolara. Ustvari, trend de-dolarizacije postepeno prati trend sve neobuzdanijeg nametanja ciljanih sankcija. Trenutno je svaka deseta država u nekom obliku pogođena američkim sankcijama, dok se o postotku svjetske ekonomije pod sankcijama može samo nagađati. Kini je de-dolarizacija u interesu i ne preostaje joj drugo doli čekati u pragmatičnoj suzdržanosti. Za Transatlantsko će savezništvo stoga biti od izuzetne važnosti da po okončanju rata u Ukrajini preispita svoju politiku primjene sankcija. Ciljane sankcije su doista učinkovito oružje discipliniranja u sferi globalne međuovisnosti, ali njihova neobuzdana primjena može dugoročno imati protu-učinke. Da bi se buduća politika primjene sankcija zasnivala na pragmatičnom samo-ograničavanju, potreban je međunarodnopravni regulativni okvir. To je posebice važno u kontekstu globalne protu-korupcijske strategije, jer korupcija kao takva ne pozna granice. Budući da je korupcija neograničena, odgovor sankcijama mora biti neograničen; a upravo to, u nedostatku ikakvog normativnog okvira, čini politiku primjene ovog sredstva podložnom zlorabama u budućnosti.