

# Sancties, de scheidslijn tussen goed en kwaad

FRANKA HUMMELS  JORIS VAN GENNIP / ANP

ONDERZOEK

 WWW.RUG.NL/STAFF/F.GIUMELLI

Steeds wanneer er weer nieuwe mensenrechtenschendingen uit Wit-Rusland naar buiten komen, klinkt de roep om sancties luider. Maar helpen sancties? En zouden ze een middel kunnen zijn om de Nederlandse onvrede over de uitholling van de rechtsstaat in Hongarije en Polen kenbaar te maken? **Francesco Giumelli**, universitair hoofddocent bij Internationale betrekkingen en gespecialiseerd in sancties, buigt zich al jaren over deze vragen.

**F**rancesco Giumelli: 'Meestal wanneer mensen aan sancties denken, denken ze aan maatregelen tegen een heel land, zoals tegen Irak in de jaren negentig. Maar tegenwoordig worden eigenlijk altijd 'targeted sancties' ingezet, die slechts gericht zijn tegen bepaalde personen, bedrijven of economische sectoren. Politieke leiders kunnen bijvoorbeeld een inreisverbod krijgen of hun buitenlandse tegoeden kunnen bevroren worden. Bij sectoren kun je denken aan hout, koper of goud. Wapenembargo's zijn natuurlijk ook een bekend voorbeeld. Al is het dan vaak nog wel toegestaan te leveren aan een VN-vredesmissie die in het land in kwestie actief is.

Dat sancties gericht zijn, betekent overigens niet dat ze geen effect hebben dat verder reikt dan de individuen voor wie ze gelden. De bedrijven die ze uiteindelijk moeten uitvoeren, zoals banken, wegen niet eerst netjes of iemand inderdaad verdacht is of niet. Die nemen het zekere voor het onzekere. Het kan dus best gebeuren dat jij, als je vanavond een biertje drinkt in de Drie Gezusters, opeens merkt dat je niet meer kunt betalen, omdat bijvoorbeeld je naam lijkt op die van iemand die op de lijst staat van mensen die banden hebben met Al Qaida.'

## *Hebben sancties effect?*

'Dat is een lastige vraag. Je gaat er dan namelijk vanuit dat je een alternatief hebt, een ingreep die met minder kosten evenveel



## **Francesco Giumelli**

studeerde politicologie en internationale betrekkingen in Bologna en Boston en promoveerde in 2009 in Florence. Hij werkte bij verschillende universiteiten in de VS en was vijf jaar lang assistant professor in Praag, tot hij in 2013 naar Groningen kwam. Daar is hij sinds 2019 associate professor (universitair hoofddocent) bij de afdeling International Relations and International Organization (IRIO) van de Faculteit der Letteren.  
[www.giumelli.org](http://www.giumelli.org)

*'Als je vraagt naar de effectiviteit van sancties, ga je ervan uit dat je een alternatief hebt'*

of meer zou opleveren. Dat is vrijwel nooit het geval. In werkelijkheid is de situatie op het moment dat sancties in beeld komen al zo slecht, dat je nog maar heel weinig diplomatieke middelen hebt die wat zouden kunnen veranderen. Je zou in het Wit-Russische geval kunnen zeggen dat de sancties niet werken: de mensenrechtenschendingen gaan nog steeds door. Maar de leiders worden wel geraakt door de targeted sanctions en de meeste 'gewone' Wit-Russen niet. Hun lijden wordt dus niet vergroot.

*De Wit-Russische oppositie in Litouwen vraagt om harde, algemene economische sancties. Die wens wordt door veel Wit-Russen in het land zelf ondersteund. Ze hopen dat daarmee de staatskas zo leeg raakt, dat ook de militaire politie en het leger niet meer betaald worden en daarom de kant tegen de regering zullen kiezen. Is dat een goed idee?*

'Je ziet het vaker, dat oppositiepolitici daar bij de internationale gemeenschap om vragen, bijvoorbeeld in het geval van Myanmar en Zimbabwe. Die mensen zijn dan zelf in ballingschap, en dus niet degenen die eronder gaan lijden. Maar zelfs als de wens ook binnen het land breed gedragen is, moet je je nog afvragen of het het waard is. Het blijft namelijk altijd een gok. Misschien sluiten juist veel mensen zich alsnog bij de regering aan, omdat ze het de Europese Unie verwijten dat die hen deze armoede aandoet.



De Wit-Russische oppositieleidster Svetlana Tikhanovskaya bij een protest tegen Loekasjenko op de Dam.

Wat je wel zeker weet, is dat veel mensen in het land in diepe ellende terecht komen. Een andere puzzel die je moet leggen voor je besluit economische strafmaatregelen te nemen, is de berekening van de kosten voor je eigen economie. Kijk naar de sancties tegen Rusland: Nederlandse ondernemers leden grote verliezen, omdat ze bijvoorbeeld geen kaas meer mochten exporteren. Terwijl Russische kaasmakers juist hoge winsten behaalden omdat ze voor het eerst een grote binnenlandse afzetmarkt hadden. Maar het is niet aan ons als wetenschappers daar een oordeel over te vellen. Wij zorgen voor de analyse. De uiteindelijke beslissing moet van politici komen. Het is altijd een morele keuze.'

*Zouden sancties ook een middel kunnen zijn om Hongarije en Polen te straffen voor hun beperking van de rechten van homo's en de overheidsbeïnvloeding van de rechterlijke macht?*

'Dat zou voor de EU dan een interne zaak zijn. Op papier is het antwoord: ja, dat kan. In de praktijk is die mogelijkheid nog nooit toegepast. Het is een lastige procedure om ze op te leggen én ze zouden in veel gevallen averechts werken. Als je sancties instelt, dan wordt het conflict dat je probeert op te lossen

juist nog groter.' Overigens zijn er wel andere instrumenten om deze landen onder druk te zetten. Zo dreigt de EU herstelgelden te onthouden aan vijf Zuid-Poolse provincies die zich tot 'zones vrij van lhbti+-ideologie' hebben uitgeroepen.

*Is er een verschil tussen Europese en Amerikaanse sancties? De jarenlange Europese sancties tegen Syrië blijken bijvoorbeeld weinig invloed te hebben, maar de Amerikaanse sancties die sinds vorig jaar gelden, hebben de Syrische economie inmiddels aan de rand van de afgrond gebracht.*

'Europese sancties gelden voor bedrijven die in Europa gevestigd zijn, Amerikanen trekken dat veel verder. Als bijvoorbeeld een Indiaas bedrijf zaken zou doen in Syrië, kan het geen zaken meer doen met de VS. Amerikaanse banken zullen zo'n bedrijf uitsluiten als klant. Anders lopen deze banken het risico geen dollartransacties meer te kunnen doen. Je ziet nu dat Rusland en China geneigd zijn de Amerikaanse manier van sanctioneren te kopiëren. Dat zal het diplomatieke speelveld ingrijpend gaan veranderen. Het is spannend hoe dat gaat verlopen.'

*Waarom zou je sanctionerende maatregelen moeten blijven hanteren als het gaat om internationale betrekkingen?*

'Soms hoor je zelfs experts zeggen dat sancties "alleen maar symbolisch" zijn. Maar symbolen zijn alles in de buitenlandse politiek! En niet alleen als het gaat om wie wij zijn en wat onze normen zijn. Soms is het ook een juridische vereiste. De veiligheidsraad van de VN mag bijvoorbeeld pas kiezen voor een zwaar middel als militair ingrijpen als eerst sancties zijn overwogen.

Sancties geven niet alleen een signaal af aan de mensen aan wie je ze oplegt, maar aan de hele wereld. Aan de mensen in het betreffende land laat je weten dat je hen ziet en hun kant kiest. Aan mensen in andere landen toon je waar je staat. Neem de Europese sancties tegen Rusland. Niemand dacht dat die daadwerkelijk wat zouden oplossen in Oost-Oekraïne. Maar ze werden genomen na de ramp met de MH17, omdat nietsdoen toen geen optie meer was. Voor de duizenden nabestaanden van de slachtoffers was dit een wezenlijk signaal.

Uiteindelijk zijn sancties de scheidslijn tussen goed en kwaad, tussen wat we acceptabel vinden en wat we niet acceptabel vinden.'