

Den skenbara triumfen?

Ekonomiska sanktioner i allmänhet,
fallet Rhodesia i synnerhet

Abstract

I denna uppsats studeras ekonomiska sanktioner som ett internationellt maktmedel. Ett studium som alltsedan kalla krigets slut växt i omfattning då detta maktmedel kommit att spela en viktigare och mer frekvent roll inom internationell politik. Just denna studie syftar till att utforska hur effektivt ekonomiska sanktioner är som internationellt maktmedel, på två parallella nivåer. Dels i en teorikonsumerande del som söker fastställa ett urval av specifikt betydelsefulla omständigheter för framgång hos ekonomiska sanktioner, men även genom ett historiskt exempel. Det senare i form av en teorikonsumerande fallstudie över ekonomiska sanktioner som internationellt maktmedel i sanktionsepisoden mot Rhodesia 1965-1979. En lång och dittills unik episod i sin omfattning, som även hade en förhållandevis stark framgångsgrad. Omständigheterna berör såväl ekonomiska som politiska förhållanden samt även själva aktörsförhållandet, med aktörernas värdering av kostnader respektive prioritering av sanktionernas mål.

Nyckelord: ekonomiska sanktioner, internationellt maktmedel, Rhodesia, Storbritannien, FN, sändare, mottagare

Antal ord: 8 851

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Problemformulering och syfte.....	2
1.2	Metod och teori	2
1.2.1	Fallstudiens förtjänster och tillkortakommanden.....	3
1.3	Disposition och avgränsning	4
1.4	Material och källkritik.....	4
1.5	Kontext: Rhodesia.....	5
2	Sanktioner som maktmedel	7
2.1	Ekonomiska sanktioner – en definition?	7
2.2	Former för ekonomiska sanktioner	8
2.2.1	Restriktioner mot varuflödet	9
2.2.2	Restriktioner mot flödet av tjänster	9
2.2.3	Restriktioner mot penningflödet.....	10
2.2.4	Kontroll av marknader	10
3	Analysfaktorer	11
3.1	Asymmetri i aktörsförhållandet.....	11
3.2	Ekonomiska omständigheter	13
3.3	Internationella politiska omständigheter	14
4	Fallstudie/Analys: Rhodesia	15
4.1	Sanktionspolitik för Rhodesia 1965-1979.....	15
4.1.1	Ekonomiska sanktioner mot varu-/tjänsteflödet.....	15
4.1.2	Ekonomiska sanktioner mot penningflödet.....	16
4.1.3	De ekonomiska sanktionernas betydelse.....	17
4.2	Analys.....	17
4.2.1	Aktörsförhållandet.....	17
4.2.2	Inverkan av ekonomiska omständigheter	19
4.2.3	Inverkan av politiska omständigheter	20
4.2.4	Sanktionernas framgångsgrad, kausalitet.....	21
5	Konklusion/ Slutsatser	23
6	Referenser	25

1 Introduktion

Tidigt under året riktades mycket intresse mot staden Malmö och dess arrangemang av den svenska matchen mot Israel i tennisens Davis Cup 6-8 mars. Röster från olika håll, inte minst politiskt, restes kring genomförandet av en match mot Israel, mot bakgrund av landets regionalpolitik. Utfallet av överläggningarna kring arrangemanget och de demonstrationer som följde finns rikligt dokumenterat för allmänheten. Denna specifika diskurs är dock inte intresset för denna studie.

Denna uppsats har istället sin ingång i ett intresse för det medel i form av sanktioner som ligger nära att relatera till i detta sammanhang. I fallet med Davis Cup-matchen var det endast kring ett arrangemang som diskussioner om bojkott fördes. Diskursen påminde dock om ett problem som jag skulle vilja säga är en utmärkande poäng i sammanhanget. Bojkotter och sanktioner förordas, men väldigt sällan redogörs för dessa medels egentliga effektivitet. Just resultatet av sanktioner torde vara det främsta skälet till såväl förordande som motstånd mot dem som maktmedel. Inte minst blir medlet intressant då sanktioner likt interventioner växt i betydelse som internationellt maktmedel sedan en ny maktbalans etablerats efter kalla krigets slut.

Att studera resultatet hos sanktioner som fenomen utgör ett forskningsområde modell större, varför denna uppsats syfte kommer att bli att undersöka specifika omständigheter vilka avgör ekonomiska sanktioners möjligheter till framgång. Dessa omständigheter konkretiseras i ett antal faktorer vilka i litteraturen kring ekonomiska sanktioner anses som avgörande för desammas utfall. Uppsatsriktningen styrs utifrån två parallella frågeställningar, den ena med syftet att precisera faktorer för ekonomiska sanktioners genomförande, den andra med utgångspunkt i samma faktorer – men med fokus på de ekonomiska sanktioner världen ålade Rhodesia, på ytan framgångsrika sådana, i form av en fallstudie.

Fallstudien av de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia har en förklarande ansats. Denna är kopplad till tidigare nämnda analyselement men är ämnad att enligt fallstudiens förtjänster ge mer djup och anknytning till ekonomiska sanktioner i praktiken. Intresset för just ekonomiska sanktioner mot Rhodesia motiveras inte enbart av att landet under perioden av sanktioner även de var part i en konflikt kring en Davis Cup-match i Sverige. Sanktionerna mot landet är även intressant ur en annan synpunkt där de kan relateras till sanktionerna mot närliggande Sydafrika under perioden av apartheid. Kring transitionen från apartheid i Sydafrika är ju det i allmänhet större generell kännedom. Med vetskap om Sydafrikas utveckling från avskaffandet av formell apartheid är det intressant att studera situationen i grannlandet Rhodesia, med en i mycket snarlik regim, inte minst med Zimbabwe av 2009 i åtanke. Att förstå omständigheterna kring de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia är en del av att förstå den utvecklingen.

1.1 Problemformulering och syfte

Intresset i att studera ekonomiska sanktioner i denna uppsats är av empirisk natur. Själva syftet med arbetet har legat i att utvärdera hur effektiviteten och resultatet av ekonomiska sanktioner kan fastläggas. Det har på ett tidigt stadium stått klart att en så definitiv tolkning av ekonomiska sanktioners utkomst knappast är något alla forskare står bakom. Således har studien sin grund i ett antal analysfaktorer vilka anses avgörande för ekonomiska sanktioners resultat. Det finns inom forskningen kring ekonomiska sanktioner kvantitativa verktyg som fastställts för den typen av studier. Denna uppsats syftar dock till att analysera de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia som enskilt fall, varför något modifierade verktyg krävs. Analysfaktorerna fungerar som verktyg för att besvara problemformuleringen, vilken är tvädelad:

- Under vilka omständigheter är ekonomiska sanktioner ett gynnsamt internationellt maktmedel?
- Hur kan vi förstå att de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia fungerade som internationellt maktmedel?

Den tvädelade problemformuleringen kan ses som två steg på en abstraktionsstege där den första frågan befinner sig på en mer generell nivå än den senare. Förtjänsten med en tvädelad problemformulering är främst att den erbjuder såväl bredd som djup åt studien. Således är alltså fallstudien av de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia menad att erbjuda fördjupad insikt i ekonomiska sanktioner i praktiken, utifrån en förförståelse grundad i den första frågans besvarande. Fallet Rhodesia är framför allt intressant ur perspektiv av de studier som finns kring Sydafrika och den allmänna kännedom om de sanktioner som riktades mot Sydafrika och den demokratiska transitionen som följde. Länderna delar i detta många likheter, varför även de aspekter där fallen avviker är intressanta. Inte minst den i förhållandet tidiga transitionen i Rhodesia.

1.2 Metod och teori

De analysfaktorer som används i denna studie, har sitt ursprung i analysverktyg hos forskare med inriktning på ekonomiska sanktioner. Således blir studien teorikonsumerande i den meningen att den återanvänder tidigare publicerade teoretiska ställningstaganden för att förklara ett skeende. Kännetecknande för en teorikonsumerande studie är att fallet är det primära, med teorin som en sekundär aktör. Detta kan jämföras med det omvända förhållandet i närliggande teoriprovande studier. (Esaiasson et al. 2007: 43)

Att på detta sätt sammanföra teoretiskt material kan innebära problem i form av motstridigheter i materialet. En del av detta består likt i problemen med fallstudien som arbetsform, vilka redogörs för nedan, i att klarlägga vilka samband som påverkar studien. I detta sammanhang är det dock främst frågan om att utreda vilken analysfaktor som i varje sammanhang är mest betydande. Alltså att finna den faktor som bäst förklarar ett visst skeende. Det är i detta sammanhang viktigt att klart definiera analysfaktorerna varför en betydande del av uppsatsen kommer att ägnas åt just detta. Till detta bör läggas de kausala mekanismer som måste klarläggas. Vilka skeenden kan i sammanhanget tydligt klarläggas som effekter av de ekonomiska sanktionerna är en viktig fråga att förhålla sig till. Mekanismer består där i att definiera vad som specifikt föranlett ett skeende och dess egenskaper. (Esaiasson et al. 2007: 73)

En övergripande kausal mekanism i detta sammanhang blir utgångspunkten att sanktioner som maktmedel erbjuder en stark påtryckning, utifrån ren interdependens, och därmed tjänar som kausal mekanism. Med denna studies analysfaktorer är poängen att ge uttryck för även den andra betydelsen av förklarande. Nämligen att belysa vad som i *Metodpraktikan* beskrivs som den "egentliga förklaringen", där varför de kausala sambanden existerar står i centrum (Esaiasson et al. 2007: 87).

1.2.1 Fallstudiens förtjänster och tillkortakommanden

Syftet med studien är som nämnt att förklara ekonomiska sanktioner som internationellt maktmedel i praktiken. Att till detta ändamål bruka en fallstudie som förklaringsmodell har en del förtjänster, men även några tillkortakommanden som är väl motiverade att notera och ta hänsyn till. Förtjänsten med fallstudien ligger främst i den tydliga och starka insikten och djupet den ger till en specifik kontext, vilket gör den förnämlig som förklaringsmodell. (Landman 2008: 86)

Den stora begränsningen med enfallsstudien, som är svår att komma ifrån, är hindret att generalisera utifrån det kartlagda materialet, i förhållande till andra komparativa studier. Detta grundar sig i det låga antalet analysenheter, vilka inte ger utrymme för en jämförelse som är den komponent som främst legitimerar en generalisering. Problemet med jämförelser känns igen ovan i resonemanget kring kausala mekanismer. Komplikationerna i just denna uppsatsspecifika fallstudie består av dess begränsningar, såväl i tid som i andra analysenheter för jämförelse, och därmed legitimering. Detta inskränker konkret möjligheterna att bekräfta samband genom jämförelser mellan tid eller rum (Esaiasson et al. 2007: 85). I denna uppsats kommer klarläggandet av samband främst vara kopplad till att syna vilka skeenden som direkt kan kopplas till de ekonomiska sanktionerna.

Själva användandet av en teorikonsumerande metod är i mycket synonymt med svårigheter att dra allmängiltiga slutsatser utifrån studien. Detta dilemma kan i vis mån kompenseras av ett väl motiverat studieföremål, med vetenskapligt givande kumulativitet (Esaiasson et al. 2007: 175). Fallstudien av Rhodesia besitter många sådana aspekter, det primära med denna fallstudie är dock inte dess generaliseringsmöjligheter utan dess funktionalitet som förklaringsmodell. Utan

att negligera diskussionen kring generaliseringsmöjligheter utifrån fallstudien, kan man konstatera att funktionen som åsyftas här främst inbegriper att förklara förloppet i Rhodesia. Även om denna studie ska bidra till ett berikande av studieområdet vid sidan av andra fallstudier av stater som utsatts för sanktioner, blir en definitiv generalisering utifrån materialet först möjlig då studierna utgått ifrån i hög grad likartade analysverktyg (här de faktorer som analyseras). Distinktionen för den fallstudie som förekommer i denna uppsats rör sig om att den behandlar en specifik kontext markerad av periodens tidsramar. Detta till skillnad från en komparativ fallstudie vilken behandlar ett flertal kontexter (Esaiasson et al. 2007: 121)

1.3 Disposition och avgränsning

Dispositionen för denna uppsats är uppbyggd parallell så till vida att de rubriker som förekommer i den teoretiska presentationsdelen återkommer i fallstudien. Den inledande introduktionsdelen är också tänkt att i korthet spegla uppsatsen som helhet. Förtjänsten med en sådan disposition ligger främst i att de olika delarna ges ett klart sammanhang och syfte. Det är också ett enkelt sätt att avgränsa materialet och behålla den röda tråden. Den första teoretiska delen om begreppet ekonomiska sanktioner syftar till att ge kontext och besvara den första frågeställningen som är av en mer generell karaktär, medan den senare empiriska delen, fallstudien, ämnar främja förståelse av en mer praktisk karaktär. Syftet är att dispositionen ska verka som en abstraktionsstege från det abstrakta och generella till det konkreta och empiriska. För att samtidigt stärka distinktionen emellan den teoretiska och den empiriska delen har antalet empiriska exempel i den teoretiska delen respektive de längre teoretiska utläggningarna i den empiriska delen skurits ner.

För att undvika att skapa karaktären av en ren historieskildring har målet varit att hålla den inledande deskriptiva delen av fallstudien så kort som möjligt. Detta är samtidigt en balansgång då en tydlig kontextbeskrivning krävs för läsarens förståelse, liksom i det teoretiska materialet.

1.4 Material och källkritik

Det empiriska material som använts för att färdigställa denna uppsats går närmast uteslutande under typen sekundärmaterial. Användandet av denna typen av material kräver en speciell kritisk inläsning som inte minst inbegriper jämförande av givna uppgifter. Det mesta material som finns tillgängligt kring de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia är producerat antingen under själva sanktionsepisoden eller det första decenniet efter sanktionsepisodens slut, dvs. 1980-talet. Den specifika kontext som det producerats i kräver ett par medvetandegöranden. Till

att börja med var detta före den starka stegring i användandet av denna typ av maktmedel som kalla kriget medförde. De ekonomiska sanktioner som FNs säkerhetsråd röstade igenom var de första i sitt slag, i form av universella sanktioner. I denna tid var sannolikt just denna brist på komparativt material en faktor som gav upphov till detta fallstudium. Samtidigt kan ett brett tvivel för ett flertal aspekter av sanktionerna skådas, även geopolitiska faktorer, vilket då kan hänga samma med att ekonomiska sanktioner ställdes direkt mot traditionella maktmedel, där senare studier sannolikt ger en mer rättvisande bild. Medvetandegör även att materialet är hämtat från skilda tidsperioder och därför inte alltid korrelerar med varandra.

Ekonomiska sanktioner som studium, särskilt i den tid som nämnda material härstammar från är ett i hög grad relativt och varierande material. Detta beror i stort på att effekterna av ett ekonomiskt maktmedel ofta är så vidsträckta och delvis dolda till dess ursprung, varför fokus varierar mellan forskare. En grundhållning för denna uppsats är att inte utesluta några effekter av ekonomiska sanktioner men samtidigt notera faktorer som förefaller ha haft en tydligare inverkan på samma skeenden.

1.5 Kontext: Rhodesia

Fallstudien är ett bra sätt att nå djupare inom ett specifikt ämnesområde. Som förberedande för läsaren är då bakgrundsinformationen av stor vikt för förståelsen, vilket är syftet med denna kontextbeskrivning.

Det landområde (Rhodesia 1965-1979, nuvarande Zimbabwe) för vilken denna fallstudie ämnar beröra etablerades geografiskt som (privat) stat 1890 under namnet Sydrhodesia, för att 1923 omvandlas till en brittisk koloni med självbestämmanderätt. Som ett led i att jämma ut det ekonomiska välståndet i regionen, bildades 1953, från kolonialkontoret i London, den (neutrala) Centralafrikanska federationen, med Sydrhodesia som en av tre medlemmar (Paul 1985: 2). De övriga två parterna, Nordrhodesia och Nyasaland, vann ett decennium senare självständighet under namnen Zambia respektive Malawi.

Självständigheten för Sydrhodesia, nu Rhodesia, var en fråga med större politisk sprängkraft. Bland kolonins vita befolkning ökade prioriteringen av en lösning på självständighetsfrågan vid denna tid allt kraftigare. Detta i grunden av att man såg en fara i att dras med i den brittiska trenden att lämna över kontrollen över kolonierna till afrikanska majoritetsregeringar (Cousins 1991: 38). Redan under de föregående årtiondena hade man inom kolonin infört diskriminerande lagar gentemot den svarta befolkningen (med registrering och identifikation), vars befolkningstal uppgick till förhållandet 25:1 av Rhodesias vita befolkning, trots att briterna genom klara klausuler hade rätt att stoppa denna typen av diskriminering (Paul 1985: 2).

1962 kom det högerextremistiska RFP (Rhodesian Front Party) till makten i ett val som helt bojkottades av den svarta majoriteten, som i konstitutionen från 1961 endast var garanterade 15 av totalt 65 platser i parlamentet. Partiet tryckte

hårt på frigörelsen från Storbritannien, något som intensifierades i och med en kupp inom partiet 1964 då Ian Smith övertog makten. Förhandlingar med Storbritannien fortled men briterernas krav, och motpartens hinder, för majoritetsstyre och avskaffande av rasdiskrimineringen gjorde dem fruktlösa. Under dessa förhandlingar uppkom också hoten om ekonomiska sanktioner uppkom. Den 11 november 1965 förklarade sig Rhodesia ändå självständiga, britererna och omvärlden blev gensvaret skyldiga. (Paul 1985: 3-4)

2 Sanktioner som maktmedel

2.1 Ekonomiska sanktioner – en definition?

Att studera ekonomiska sanktioner som maktmedel är i sig en specificering av ämnet. Sanktioner som maktmedel är ett sammansatt ämne, men även specifikationen till ekonomiska sanktioner erbjuder ett komplext spektra av maktmedel.

Själva termen sanktion betraktas som ett instrument, vars användning i bredare mening (men dock i denna mening relaterad till internationell politik) anses kopplad till en uppfattning hos sändarstaten. Denna bottnar i en (subjektiv) varseblivning om att en stat har kränkt normer för moraliskt handlande, utifrån sändarens värderingar. Som distinktion mot mildare former av bi- och multilateral ekonomisk politik resulterar det här vanligen i såväl konkreta straff som proklameranden av statens orättfärdighet. (Nossal 1989: 306)

Allt emedan Nossal pläderar för en tolkning av sanktioner som huvudsakligen bestraffningsmedel och i vad som nämnts ovan mest fokuserar på upphovsmekanismen finns det andra definitionsyttranden värda att notera. Här finner vi ett tydligare fokus på sanktioner som maktmedel för staten. Detta utifrån definitioner för maktmedel som ligger utanför den avgränsning de gör för just sanktioner som: "...the actual or threatened withdrawal of economic resources to effect policy change by the target." (Chan – Drury 2000: 2) Denna definition, vilken även är den som studien av Rhodesia har som utgångspunkt, exkluderar i förlängningen en rad ekonomiska åtgärder. Skillnaden finner man här i betoningen av policyförändring som mål hos sanktioner, medan exempelvis handelsdispyter och skarpare ekonomisk krigsföring exkluderas, som medel för att förgöra snarare än prägla. Chan och Drury är dock medvetna om att denna distinktion sällan är så tydlig i konflikter där motiv och mål inte är lika tydliga som i teorin. (Chan – Drury 2000: 2)

Ytterligare en aspekt på sanktioner ger Makio Miyagawa. Där utgår resonemanget ifrån definitioner av såväl övervägandet som de direkta åtgärderna. En viktig distinktion här rör sanktionens effekt i ett samhälle med klar central auktoritet (där möjligheterna att styra genom sanktioner underlättas) gentemot ett divergerande förhållande, så som den internationella gemenskapen utan klar central auktoritet. (Miyagawa 1992: 6) Denna förutsättning är viktig så till vida att den i hög grad präglat utvecklingen mot den kollektiva säkerheten i det internationella systemet (Dunne 2008: 114). Precis som tanken om kollektiv säkerhet är utfärdandet av sanktioner lättast att förklara med en liberal modell av världen. Miyagawa definierar ekonomiska sanktioner som åtgärder med framför allt två syften, vilka båda kräver en förförståelse för samhällets beskaffenhet – här

definierat utifrån den internationella gemenskapen. De två syftena består i en bestraffande eller preventiv åtgärd, i kraft av ekonomisk makt, gentemot en part som anses vara i stånd till att bryta mot normer vilka sändarna lägger stor vikt vid (Miyagawa 1992: 7).

Dessa tre röster om ekonomiska sanktioner synliggör inte bara att själva definitionen är viktig för av avgränsa sanktioner gentemot andra medel. Själva definitionen är i studiet av ekonomiska sanktioner av kraftig betydelse för studiens själva inriktning. Detta synliggörs här i speciellt en viktig aspekt för definitionen av ekonomiska sanktioner, nämligen syftet. Gällande denna aspekt kan dessa tre röster anses representera ett omfångsrikt spektra. Som tydliggörande bör här konstateras att författarna inbördes ej visar någon åtskild syn på att sanktionernas syfte är att påverka andra aktörers policymål. Däremot blir det tydligt att de står för divergerande avgränsningar av begreppet sanktioner bland ekonomiska maktmedel. Nossal redovisar ytterst explicit att det är just som bestraffningsmedel han har studerat ekonomiska sanktioner. Det kan måhända avfärdas som en lek med ord, men i just definitioner blir ordens definitiva betydelse av yttersta vikt. Därför noteras här en skiljepunkt, där författarparet Chan och Drury avviker mest med sin mjukare syn på sanktioner som ett präglade medel. Miyagawas definition som nämnts ovan ger förvisso utrymme för att tolka sanktioner som ren bestraffning men där Nossals artikel tydligare uppmärksammar ekonomiska sanktioner som ett starkt maktmedel i sändarstaternas egen arsenal av medel för att genomdriva sina egna policymål, exempelvis militära, genom att vålla vedermöda (Nossal 1989: 307). Istället får Miyagawas definition ses som en mer balanserad beskrivning av ekonomiska sanktioner (utmålar ej de andra nämnda som fundamentalister för deras fokus) så till vida att den ger uttryck för såväl det mjukare policyfokus (på mottagaren) som det kraftigare bestraffningsfokus (för sändaren).

Den definition som är av största vikt för denna uppsats är i första hand Chan och Drurys då just policymålen knutna till de ekonomiska sanktionerna är det primära. Detta betyder dock på intet sätt att de övriga intressen som finns hos sändarstaten inte kommer framlyftas i den mån de utgör ett intresse för analysen, varvid fokus närmare bestraffning i ovan beskrivna spektrum kommer beaktas. Här tjänar Miyagawas definition som en brygga i utrymmet däremellan.

2.2 Former för ekonomiska sanktioner

Ekonomiska sanktioner är ett mångfacetterat samlingsbegrepp. Som sådant krävs en precisering för att öka förståelsen för ämnet. På det abstrakta planet tjänar då en definition syftet bra, men att komplettera definitionen med konkreta exempel stärker förståelsen. Som klassificering av sanktionsformerna används här Miyagawas fyra kategorier (1992). Även *Economic sanctions reconsidered* (Hufbauer et al 2007) återger ett antal kategoriserade grupper över ekonomiska sanktioner. Dessa två kategoriseringar löper stundvis parallellt men står även divergerande vilka skapar olika kategorinivåer. Dessa kan uppfattas som enbart

grundade i rubrikerna men ger faktiskt utrymme för skiftande infallsvinklar. Speciellt givande med flera vinklar i detta fall när ingen kategorisering kan urskiljas ha en etablerad dominans, då behovet av kompletteringar i kategorierna kan anses starkt.

2.2.1 Restriktioner mot varuflödet

Denna typ av ekonomisk sanktion utgörs, i sin enklaste beskrivning, av en kontroll över någondera av mottagarstatens export- eller importflöde. Vanligen utgår man dock ifrån att; exportflödet utgörs av exporten till, respektive importflödet från mottagarstaten. I detta sammanhang nämns framför allt varor typiska för exportembargon, så som mat, mediciner eller råvaror som olja. Till familjen exportembargon har i senare historieskrivning kunnat läggas strategiskt varor, där modern avancerad teknologi är en viktig del (ex. moderna stridsmedel). Som övrigt exempel på en dåligt varuembargo bör särskilt lysprodukter nämnas. (Miyagawa 1992: 17-18)

Exportembargon anses traditionellt som ett starkare maktmedel än restriktioner mot importflödet. Detta av den enkla anledningen att den senare inte står för en lika direkt påverkan på mottagarens ekonomi, utan endast minskar mottagarens exportinkomster med en viss andel. Detta styrkeförhållande gäller givetvis inte om importembargot innefattar en total uppslutning från alla potentiella sändarstater, då det importembargot är ett vattentätt ekonomiskt maktmedel. Så länge detta förhållande inte råder riskerar dock effekten av ett importembargo att marginaliseras. (Miyagawa 1992: 18)

Andra skäl till varför exportembargon är ett mer effektivt maktmedel finner man nästan genomgående då man jämför sändarstaternas position på världsmarknaden. De är av hävd särdeles starka och ofta dominerande varför exportembargon blir ett både enkelt och effektivt ekonomiskt maktmedel. (Hufbauer et al 2007: 92)

2.2.2 Restriktioner mot flödet av tjänster

Med tjänstesektorn avses här främst kommunikationsleder i form av alla sorters etablerade transporter (i luften, på land och till havs) samt tele- och postförbindelser. Här fungerar sanktionerna mer som besvärande faktorer än, gentemot restriktioner mot varuflödet, direkt åskådliggjorda tapp i statens ekonomiska kapacitet även om sådana kalkyler naturligtvis tillåter sig genomföras. Restriktioner mot internationella kommunikationer löper även en risk att slå tillbaka mot sändarstaten. Sanktioner införda på tjänsteflödet har av historisk hävd inriktats på transportleden, Miyagawa konstaterar att inga direkta restriktioner införda mot telekommunikationer har skådats, vilka potentiellt skulle kunna orsaka väldiga tapp för aktörerna inom finanssektorn, fram till bokens utgivning. (1992: 19-20)

2.2.3 Restriktioner mot penningflödet

Restriktioner mot varu- och tjänsteflödena är former av sanktioner vilka tjänar syftet att begränsa mottagarstatens handlingskraft. För att på ett mer solitt sätt strypa mottagarens likviditet är det lämpligt att även införa restriktioner mot själva penningflödet. Om de tidigare nämnda restriktionsformerna utformas utifrån de individuella sektorerna inom tjänste- respektive varuflödena, gestaltas dessa restriktioner bäst av ett antal övergripande steg. Sanktionerna riktar in sig på att skära av mottagarens förmåga till indirekt betalningsförmåga, med i första hand restriktioner mot mottagarens möjligheter till lån. Restriktionerna kan även omfatta rörligheten hos såväl statens som individers tillgångar. (Miyagawa 1992: 20-21)

Just frysandet av tillgångar har historiskt förekommit mestadels gentemot regeringar i krigstid, först på senare tid har denna restriktion fått en ny inriktning i att de inriktats på individers tillgångar främst vid åtgärder relaterade till terrorism. Restriktioner mot penningflödet i form av frysningar av tillgångar har sällan varit den tyngsta av poster i sanktioners (lyckliga) utfall. Finansiella sanktioner som ett större begrepp, snarlikt vad som här betecknar restriktioner mot penningflödet, är däremot ett skarpare ekonomiskt maktmedel sett till att det dels har möjligheten att skära av hela handelssektorn samt mer definitivt träffar tjänstemännens tillgångar, vilka har ett mer direkt inflytande över policyförändringar. (Hufbauer et al 2007: 96-97)

2.2.4 Kontroll av marknader

Utöver de traditionella restriktionsformerna är även kontrollerandet av marknader en företrädd sanktionsform, vilken snarare än att avskärma sektorer medverkar till att pressa upp priserna. I historien finner man exempel på detta i krigstid då vad som här motsvarar sändarstaten köper upp militära råmaterial, eller andra nyttovaror, utöver sina egna behov, för att minska utbudet och samtidigt undvika att mottagarstatens (militär fiende) relation till leverantörerna etableras djupare. Valutamarknaden är även den föremål för ett kontrollinstrument, där en aktör och dess valuta kan utestängas från handel med andra valutor. (Miyagawa 1992: 22)

3 Analysfaktorer

Fallstudien har sin grund i tre samlande analysfaktorer. Den första av dem fokuserar på förhållandet mellan aktörerna, vilka traditionellt benämns som sändar- respektive mottagarstat (där den senare utgör målet för sanktionerna). De senare två kategorierna utgörs av en samlande grupp av faktorer, vilka har det gemensamt att de främst utgörs av förutsättningar hos den ena av de två aktörerna, nämligen mottagarstaten. Där den förra kategorin trycker på förhållandet mellan aktörerna så har den senare kategorin ett tydligt (traditionellt) fokus på förutsättningarna just på/mot den region som utsätts för sanktionerna. Detta grundar sig på antagandet av en ekonomiskt starkare sändarstat, vilket naturligt skapar utrymme för tillämpandet av sanktioner, vilket gör variationen hos mottagarstaten intressantare. De omständigheter som analyseras hos mottagarstaten tåls dock även att studeras hos sändarstaten.

Detta stärker egentligen bara det samband, mellan aktörerna, som den första faktorn är menad att analysera. Analyserandet av sanktionerna blir dock utifrån detta mer relaterat till mottagarstatens situation än något annat. Ur detta perspektiv blir sanktionernas beroende av den tilltänkta mottagarstatens situation allt tydligare. Som Miyagawa uttrycker det: "The effectiveness of economic sanctions depends to a certain extent upon the means and methods practically available to the imposer." (1992: 23)

3.1 Asymmetri i aktörsförhållandet

Som en analysfaktor för detta studium har jag valt att studera just relationen mellan sändar- och mottagarstat i sanktionsförhållandet, sett till två aspekter. Denna första faktor syftar till att analysera aktörernas inställning till de problem, vilka är upphov till sanktionerna. Inspirationen till denna analysfaktor kommer från artikeln "When do economic sanctions work?" (Ang - Peksen 2007). Artikeln i fråga vill byta inriktning på ett studium (ekonomiska sanktioner), där man menar att den dominerande frågan är **om** sanktioner fungerar. Istället vill man fokusera på frågorna **när** och **under vilka förhållanden** sanktioner fungerar, något som tydligt tangerar denna uppsats syfte att utforska viktiga omständigheter och dess påverkan för ekonomiska sanktioners genomförande. Som samlingsbegrepp för det teorimaterial man lanserar används *issue salience*. Detta begrepp betecknar den tyngd och prioritering som en aktör tillmäter de specifika upphovsproblemen (till sanktionerna). Man vill här visa på den asymmetri som existerar mellan aktörerna i just uppfattningen av dessa problem. (Ang - Peksen 2007: 135)

För att på ett enkelt sätt öka förståelsen för teorin och dess följder kan tre typscenarion framhållas. Dessa grundar sig på hypoteser. Hypotes 1 (H1) grundar sig på sanktioner där sändaren besitter en hög prioritering med stark betydelse inför frågan, vilket skapar goda förutsättningar för att sanktionerna kommer genomdrivas med ett bra resultat. Det motsatta förhållandet råder för Hypotes 2 (H2) där endast mottagarens starka prioritering i betydelsen av frågan förutsätts, vilket minskar de externa sanktionernas utsikter till ett gott resultat. Scenariot av den senare hypotesen kan även ses som ett parallellfall till vad författarna härleder från scenariot av en högt upptrappad konflikt aktörerna emellan, där också sanktionerna ges mindre möjligheter att lyckas i sitt utförande. Detta samband finner jag naturligt, ur den utgångspunkten att de frågor som lyfts fram i en sådan konfliktsituation per definition är av en hög betydelsegrad. (Ang – Peksen 2007: 139) En tredje hypotes (H3) sammanför de tidigare hypotesernas scenario, vilket ger en mer givande aspekt, där man fokuserar på asymmetrin.

”The greater the difference (sender perception – target perception) in asymmetric perception of issue salience between the sender of the target, the greater the likelihood of a positive sanctions outcome (success).”
(Ang – Peksen 2007: 139)

Förhållandet mellan aktörerna i ett sanktionsförhållande berörs även på andra håll. Exempelvis berörs detta förhållande i *Economic sanctions reconsidered* (2007: 50-51) där Hufbauer m.fl. talar om en sorts relativ intensitet i aktörens intresse, som delvis avgörande för sanktionens resultat. Huvudsakligen trycker detta senare ramverk mest på att den starkare aktören har sannolikheten till ett gynnsamt utfall till sin fördel. Att även författargruppen Hufbauer m.fl. ger uttryck för mottagarstatens värdering av problemen stärker dock uppfattningen att denna till synes negligierbara analyspunkt är av största vikt för att förstå sanktionens resultat i grunden. Andra parallella antaganden i detta ramverk är att aktörernas värdering av eventuella politiska såväl som ekonomiska kostnader för sanktionerna bör analyseras, för att förstå grundförutsättningarna.

Den andra aspekten av denna analysfaktor för aktörsförhållandet gäller kostnader, i mening såväl av ekonomiskt som politiskt kapital. Själva syftet med sanktioner är ju att orsaka eller hota med sådana för mottagaren. I denna mening går det dock även att tala om kostnader för sändaren. Oavsett aktör så är kostnaderna en enkel faktor för att förklara sanktionernas verkan. Modellen för att bedöma kostnaderna tangerar de för utbud och efterfrågan (Hufbauer et al 2007: 101). Den vetenskapen innebär också en förståelse för hur de sammantagna kostnaderna ökar i betydelse gradvist. Denna gradvisa ökning gör att aspekten faktiskt lämpar sig bättre i en kvalitativ studie än en kvantitativ, dels utifrån det svårbemästrade i en korrelation mellan ekonomiska data och aktörens aktioner samt den kvalitativa studiens bredd vilken ger en bättre bild av de sammantagna kostnaderna. Kostnader som analysfaktor syftar alltså här till att utröna omständigheterna för situationen på ett mer totalt plan för respektive aktör, till skillnad från senare mer specifika analysfaktorer. För sändaren påverkar de

sammantagna kostnaderna för sanktionerna dess insats i sanktionerna. Det är framför allt på inrikesplanet som dessa kostnader kan urskiljas, när affärsverksamheten kräver substitut för vad sanktionerna har blockerat. Kostnaderna kan i vissa fall urskiljas i konkurser och varsel, särskilt inom specifika sektorer (Hufbauer 2007: 108).

3.2 Ekonomiska omständigheter

Med omständigheter menas här de förutsättningar, ekonomiskt eller politiskt, som råder specifikt för en av aktörerna. Sambandet de två emellan är väldigt tydligt, då de ekonomiska omständigheterna direkt påverkar politiken som en pressande faktor. Denna faktorgrupp avser i första hand att belysa de ekonomiska omständigheterna.

Ekonomiska sanktioner avser att med restriktioner begränsa eller rent av skära av en stat från att kunna bedriva exempelvis sin handel under normala former. Således är såväl *handelsberoende* som *handelspartners* två avgörande omständigheter för sanktioners resultat. Handelsberoende som omständighet innebär att stater med starkt handelsberoende är mer sårbara för just ekonomiska sanktioner. Stater, oberoende av ekonomisk styrka, utan handelsberoende till externa aktörer har istället en större motståndskraft (Miyagawa 1992: 24). Faktorn som skärskådar handelspartners som omständighet gränsar till just beroendet då den visar på beroendet till ett fåtal handelspartners som något riskabelt, stärker sannolikt effekten av sanktionerna, om aktören riskerar att bli en mottagarstat för sanktioner (Miyagawa 1992: 25). Även den potentiella sändarstaten löper en risk, främst ifall man etablerat ett starkt handelspartnerskap (med beroende) till en aktör som visar sig avvika från de policynormer staten vanligtvis upprättar sanktioner gentemot. Angränsande till dessa faktorer är också *tillgänglighet till substitut* som omständighet, där en stor tillgänglighet till substitut, för de varor som sanktionerna omfattar, för mottagarstaten naturligt kommer innebära en reducerad skada av den egna ekonomin (Miyagawa 1992: 27).

Som tidigare nämnts är storleken på respektive aktörs ekonomi såväl en avgörande omständighet för om sanktioner genomförs, som en enkel förklaringsmekanism till dess utfall. *Storleken på ekonomin* är faktorn som avgör aktörens handlingsutrymme utöver de begränsningar som eventuella sanktioner innebär. Detsamma kan sägas gälla för *valutareserverna*, vilka specifikt innebär ett ökat handlingsutrymme i nödsituationer. (Miyagawa 1992: 24-25) Designen av aktörernas *ekonomiska system* är en omständighet som även bör läggas vikt vid. Värt att notera från Miyagawa är här att mottagarstater med en statsstyrd handel generellt lyckas bättre med att absorbera ekonomiska sanktioner, då regeringsorganet som utsätts för påtryckningar även verkar i samklang med handelsleden. Denna typ av stater, vilka sällan lider av privata handelsrörelser, är inte sällan även i kontroll av informationsleden till befolkningen – vilket underlättar själva absorberingen (1992: 26).

3.3 Internationella politiska omständigheter

Sambandet mellan de omständigheter som gives epiteten ekonomiska respektive politiska har tidigare belysts. Utöver dessa finner man likheter dem emellan vilka gör att de kan studeras på parallella plan. Den gemensamma termen blir här mottagarstatens förmåga att hantera en sanktionsperiod, sett ur perspektiv av statens externa beroende såväl som ekonomiska alternativ i form av substitut. Vad som går under politiska omständigheter i detta sammanhang kan förefalla oklart. I första hand rör det sig här om stöd och diplomatiska relationer, till stater och det internationella samfundet, för respektive aktör.

Graden av *internationell samverkan* är en viktig faktor att beakta vid analys av en episod av sanktioner. Denna faktor är särskilt intressant när målet är att skära av en aktörs tillgång till specifika varor och marknader. En större och total uppslutning bakom aktionerna för detta ändamål ökar naturligt sanktionernas sannolikhet för ett gott resultat. Mycket energi läggs därför på att garantera en vattentät uppslutning för ändamålet, inte minst bland mottagarstatens huvudpartners, inom det internationella samfundets organisationer. Samverkan är en viktig faktor men samtidigt sällan avgörande, då andra variabler spelar in. Förutsättningarna och inriktningen för sanktionerna är ofta utanför även det moderna internationella samhällets kontroll. Som ett motsatsförhållande är även mottagarstatens tillgång till *internationellt bistånd*, även detta i mening av stöd och uppslutning (Hufbauer et al 2007: 59).

En omständighet med tydligt samröre med aktörsförhållandet (3.1) är den *historiska relationen* mellan sändar- och mottagarstaten. ”Sanctions are imposed against friends and foes alike.” Så sammanfattar Hufbauer (m.fl.) utdömandet av sanktioner i korthet (2007: 60). Naturligtvis påverkar dock förhållandet aktörerna, rivaler är mer motstridiga medan historiska partners beaktar sanktionerna utifrån att behålla sina goda kontakter (Hufbauer et al 2007: 60). Teorier om en skillnad mellan autokratiska och demokratiska regimer, i bemötandet och utfallet av sanktioner, har också lanserats, men någon skarp gränsdragning har inte kunnat fastställas (Hufbauer et al 2007: 61). Teorin kan i grunden tänkas relatera till att antalet sanktioner emellan rivaler, även på regim- och ideologiska plan, som misslyckats är otaliga.

4 Fallstudie/Analys: Rhodesia

Det irrationella beslutet från Rhodesia att förklara sig självständiga orsakade stor förvåning i såväl det brittiska lägret som det internationella samfundet i övrigt. De konfronterades nu med en situation som därtill saknade motsvarighet i FN-historien. Storbritanniens hot om ekonomiska sanktioner var helt utan förberedande grund, en förhandlingsbluff som man aldrig trott sig behöva använda. Avsaknaden av planer för ekonomiska sanktioner hos Storbritannien ledde till att allt mer av processen kom att kanaliseras till FN (Paul 1985: 5). Samtidigt var Storbritannien en särklassig handelspartner för Rhodesia och direkt, 11 november 1965, efter tillkännagivandet av självständigheten infördes brittiskt importstopp på såväl rhodesisk tobak som socker (Paul 1985: 8).

Rhodesia befann sig i och med de aktioner som vidtogs en situation där man antagit en avskärmad särställning utan dess like i världen. På ett första plan nådde man inte erkännande från någon stat samtidigt som säkerhetsrådet uppmanade samtliga länder att avsluta sina ekonomiska förbindelser med Rhodesia. De ekonomiska sanktioner som följde från Förenta Nationerna byggde. FN baserade sin hållning gentemot Rhodesia under den 14 år långa sanktionsepisoden på tre principer. I första hand en övertygelse om att Rhodesia-frågan ej var en strikt inrikesfråga, likaså en legitimering av sanktionerna i ett socialpolitiskt syfte samt även utslaget att hela situationen utgjorde ett hot mot freden. (Paul 1985: 9)

4.1 Sanktionspolitik för Rhodesia 1965-1979

Sanktionsepisoden mot Rhodesia är ur ett tidsperspektiv en väldigt lång period med 14 år av ekonomiska sanktioner. De restriktioner som gällde under denna episod infördes med få undantag under de tre begynnelseåren av perioden. Den progression som skedde bestod främst i ett gradvis förändrad tvingande utslag för sanktionerna (Minter – Schmidt 1988: 213). Under dessa förutsättningar i en så här lång sanktionsepisod anser jag kronologin vara sekundär mot de specifika restriktionerna i den nedan följande beskrivningen.

4.1.1 Ekonomiska sanktioner mot varu-/tjänsteflödet

Storbritannien etablerade sig omedelbart som den mest betydande sändarstaten under sanktionsepisoden. På ett tidigt plan införde man selektiva importbojkotter mot Rhodesia, som nämnts mot socker och tobak. Importembargot mot den

rhodesiska tobaksproduktionen genomfördes på ett synnerligen simpelt och till synes mycket effektivt sätt. Tobaksexporten från Rhodesia var i stort reglerad enligt London-överenskommelsen, som innebar i praktiken att tobaksproducenterna i Rhodesia var garanterade en export, motsvarande 2/3 av den totala tobaksproduktionen, till Storbritannien. Importembargot som nu följde innebar att tobaksodlarna nu i ett svep förlorade 2/3 av sin marknad (Chan – Drury 2000: 134). Detta utav en produktion som utgjorde 34 % av exportinkomsterna respektive 10 % av BNP för Rhodesia (Chan – Drury 2000: 8)

Fram till februari slut 1966 utökades de brittiska importrestriktionerna till att omfatta ett embargo över all brittisk handel med Rhodesia, som framför allt inbegrep mineraler. I samband med detta lades även ett oljeembargo mellan parterna. Vid denna tid var uppmaningarna från Förenta Nationerna enbart inrättade på frivillig basis. Det skulle komma att dröja ett drygt år, efter utropandet av staten Rhodesia, innan FN (december 1966) kunde enas om tvingande selektiva ekonomiska sanktioner. Dessa var den första av sin typ någonsin, vilket exemplifierar Rhodesias särställning (Paul 1985: 9). Den totala omfattningen av importembargona uppgick nu till 60 % av Rhodesias exportinkomster. Utöver detta bidrog exportembargon för olja och militär utrustning till att minska Rhodesias import med 15 %. Slutligen inrättade säkerhetsrådet i maj 1968 ett heltäckande tvingande program för ekonomiska sanktioner mot Rhodesia. Detta innefattade även restriktioner mot kommunikationsleder så som flygplansresor. (Minter – Schmidt 1988: 213)

Ett förbud mot telekommunikation som föreslagits förverkligades dock aldrig (Miyagawa 1992: 20).

4.1.2 Ekonomiska sanktioner mot penningflödet

Utöver de uppmaningar Förenta Nationerna inrättade i inledningsskedet, om att avbryta alla ekonomiska förbindelser med Rhodesia, dröjde införandet av sanktioner mot finanssektorn längre än de tidiga varurestriktionerna. Den stora mängden I och med den mer omfattande brittiska sanktionsplanen infördes dock ett flertal sanktioner på det finansiella området. Bland dessa återfanns ett stopp för Rhodesia att agera inom sterlingområdet, som i hög grad relaterar till det faktum att Rhodesia uteslöts ur det brittiska samväldet. Planen omfattade även penningflöden från Storbritannien till Rhodesia. Den finansiella hjälp som Storbritannien bistått med upphörde, samtidigt som all kapitalexport till Rhodesia förvägrades. De ekonomiska sanktionerna omfattade likaledes en frysning av befintliga tillgångar. Dels genom att de kontona vilka relaterade till Rhodesia spärrades men också genom en direkt frysning av närmare 10 miljoner pund, vilka utgjorde rhodesiska tillgodohavanden hos brittiska banker. (Paul 1985: 8)

4.1.3 De ekonomiska sanktionernas betydelse

Huruvida de ekonomiska sanktionerna spelade en avgörande roll i utfallet i Rhodesia är trots den på ytan tydliga kausaliteten en fråga som ständigt återkommer i litteraturen kring sanktionsepisoden. En bred opinion har genom åren förordat en ståndpunkt där de ekonomiska sanktionerna inte framställs som den avgörande faktorn. Detta grundar sig på det relativa konstaterandet att Rhodesias ekonomi stod osedvanligt stark under episoden. Denna åsikt lyfts fram av bl a direkt ansvariga som Robin Renwick, ansvarig för Rhodesia-frågan vid brittiska utrikesdepartementet. Han lyfter istället fram den internationella depressionen 1974-75, stigande oljepriser samt det tilltagande inbördeskriget. (Paul 1985: 19)

I detta sammanhang innebär också avskrivandet av de ekonomiska sanktionerna som en avgörande faktor inte bara att de rubriceras som ineffektiva utan i vissa fall också som misslyckade. Företrädare för åsikten att de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia i själva verket var lyckosamma, motsätter sig främst användningen av omdömet framgångsrik i sanktionspolitik. Den kanske tyngsta förkämpen för denna uppfattning torde vara David Baldwin, som menar att omdömet framgångsrik vilar på den ohållbara förutsättningen att sanktionerna ska verka direkt och utan inblandning av andra faktorer. Baldwins argumentation kring sanktionernas inverkan bygger således på dem som en viktig faktor, bland flera, med en betydande påverkan i det långa perspektivet. (Minter – Schmidt 1988: 208)

Till sammanhanget hör att representanter för den brittiska regeringen redan i samband med inrättandet av de ekonomiska sanktionerna utlovade en snabb och effektiv process. Mest talande för denna uppfattning är premiärministern Harold Wilsons prediktion från januari 1966 om att digniteten på sanktionerna skulle innebära den rhodesiska regimens fall inom: ”weeks, not months”, som han uttryckte sig. När sedan sanktionsepisoden sträckte sig över 14 år fick denna tidiga förhåvelse tjäna som sinnebild för sanktionernas misslyckande. Något som lagt grunden för den dominerande uppfattningen. (Minter – Schmidt 1988: 207)

4.2 Analys

4.2.1 Aktörsförhållandet

De två aktörer som kommer att analyseras utifrån denna faktor är dels Rhodesia, som naturlig mottagaraktör, samt Storbritannien som den tydligaste sändarstaten under sanktionsepisoden.

Då en sanktionsepisod sträcker sig till en så lång tid som 14 år ligger det nära till hands att utgå från H2 som grundhypotes. Alltså att Rhodesia fäste ett starkt värde vid den med sanktionerna anmodade policyförändringen, varför ett framgångsrikt resultat för de ekonomiska sanktionerna förefaller komplicerat. Att

Rhodesia tillmätte en stark betydelse av att undvika policyförändringen stod på ett internt plan tidigt klart. Detta var en grundförutsättning i likhet med den rhodesiska inrikessituationen som sådan vilken de externa aktörerna, främst sanktionssändarna, inte besatt tillräcklig information kring (Paul 1985: 27). Detta ledde som nämnt till en villfarelse gällande Rhodesias beslutsamhet inför sitt självständighetsmål. Troligen var det också därför det lindrigare maktmedlet, ekonomiska sanktioner, ursprungligen kom ifråga. Den udda särställning, med starka inslag av isolation, bland världens stater som Rhodesia gavs utan erkännande från någon annan stat och starkt officiellt sanktionstryck från begynnelsen, var naturligtvis något som hårdnade den betydelse regimen lade vid policyförändringen. Precis som i fallet med Sydafrika fungerar Rhodesia som ett idealiskt exempel på där politisk stabilitet och nationell säkerhet värderas mot anmodad policyförändring, samt där värdena anses gå stick i stäv och policyförändringen därav betraktas alltför äventyrlig (Ang - Peksen 2007: 140).

Med hypotes 2 som till ena parten motiverad utgångspunkt väcks en del tvivel inför sändarstaternas perception och givna betydelse för de ekonomiska sanktionernas förutsättningar. De viktigaste analyspunkterna för att utröna dessa tvivel blir då att studera hur målen för sanktionerna egentligen formades. Det officiella grundmålet för de ekonomiska sanktionerna var, starkt uttalat, att orsaka en policyförändring i Rhodesia i form av ett majoritetsstyre. Detta mål blev dock med tiden något naggad i kanten och mer diffust formulerat, att föra Rhodesia in på en legal och legitim led (Minter – Schmidt 1988: 214). Denna svagare målsättning bottnade med stor säkerhet i en bristande politisk vilja för sanktionerna, där inslag av sympatier för Ian Smith och hans regim förekom. Speciellt skenbar var denna brist på politisk vilja under 1970-talet, ett decennium då Tory nästan uteslutande var i regeringsställning. Under denna period hade motståndet mot sanktionerna starkare lobbyröster, dock utan att i slutändan påverka de förlängningar av sanktionerna som gjordes (Minter – Schmidt 1988: 215). Den ofullständiga (för en maximerad sanktionseffekt) betydelse och prioritering av upphovsproblemet som den bristande politiska viljan ledde till skådas istället i det otillfredsställande eftertryck med vilka sanktionerna genomfördes. Den ursprungliga tanken om ett lindrigare maktmedel som tillräckligt för genomdrivandet av policyförändringen var en del av den bristande effektiviteten men samverkade också med ett ständigt återkommande aber i sanktionsepisoden. Det senare bestående i de luckor som tilläts kvarstå i sektorer som var omfattade av sanktionerna. Luckor som till viss del kan förklaras med det ursprungligen sekundära målet om att förebygga konfrontationer i regionen, vilket medförde att Rhodesias förbindelser med grannländerna och deras kommunikationer bestod. Det är alltså rimligt att sluta sig till att Storbritannien med tillräckligt starkt eftertryck för sina maktmedel gentemot Rhodesia hade kunnat genomdriva policyförändringen. En mängd bedömare anser att ett snabbt och definitivt utfall mot Rhodesia hade kunnat medföra det snabba förlopp som premiärminister Wilson förutspådde, dock hänger detta förlopp samman med truppenblandning vilket samme minister uteslöt från det verkliga förloppet (Minter – Schmidt 1988: 215). Således är det inte ett oävet konstaterande att se den bristande politiska viljan från brittiskt håll som den övergripande faktorn hos

sändarstaten till de ekonomiska sanktionernas otillfredsställande effektivitet, i den omfattning den ursprungligen eftersträvades. Utöver denna ljumma prioritering av frågan innebar även sanktionerna ansevärd ekonomiska kostnader för Storbritannien, dock ej i tillräcklig omfattning för att få politikerna att vidta förändringar i sanktionerna. Det senare ett riskerande av kostnader i form av politiskt kapital, i en redan ifrågasatt sanktionsepisod. Genomförandet av sanktionerna resulterade här i en motsägelse

Att Rhodesia värderade de politiska kostnaderna för att ge efter för de ekonomiska sanktionerna och genomdriva policyförändringen som oöverkomligt höga. Det är redan konstaterat att sändarnas, även Förenta Nationernas universella, oförmåga och ovilja till att täta de införda restriktionerna mot genomsläpp starkt bidrog till Rhodesias uthållighet i denna långa sanktionsepisod.

De tungt knutna förbindelserna till Storbritannien och dess kapitalmarknad innebar under de första åren av sanktionsepisoden massiva ekonomiska kostnader i form av direkta exportförluster. Rhodesia lyckades emellertid inom en period av 3-4 år anpassa sig, i kraft av tillämpandet av sanktionerna och sin notoriskt starka ekonomi, genom att utveckla sin industri när jordbruket haltade och därmed stärka upp sin ekonomi för sanktionernas påfrestningar. I slutet av sanktionsepisoden uppvisade Rhodesia en rad tecken på ekonomisk försvagning som exempelvis svag export och stark inflation, men dessa relateras av Renwick till inbördeskriget. (Paul 1985: 34) De ekonomiska kostnaderna, för Rhodesia under sanktionsepisoden var således ensamt inte tillräckliga för att genomdriva en policyförändring, om än i kombination med de övriga presenterade faktorerna.

4.2.2 Inverkan av ekonomiska omständigheter

Som nämnt under föregående analysfaktor innebar de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia inledningsvis en relativt stark skada på den rhodesiska ekonomin. Under själva införandefasen av sanktionerna, i detta fall de tre år som löpte från de tidigaste brittiska sanktionerna till dess att säkerhetsrådet slutligen införde fullständiga ekonomiska sanktioner mot Rhodesia för Förenta Nationernas räkning, hade exportinkomsterna nästan halverats mot 1965 års värde. Detta efter att redan under första året ha sjunkit med 38 % (Minter – Schmidt 1988: 221). Siffror som tydligt understryker såväl Rhodesias starka handelsberoende till specifikt Storbritannien. De avtal, ex. London-överenskommelsen, som inneburit garantier för den rhodesiska jordbruksexporten blev nu till en belastning när de nu i initialskedet blottlade Rhodesias svaga motståndskraft i exportsektorn.

Förlusten av sin absolut starkaste handelspartner var alltså ett hårt slag mot den rhodesiska ekonomin. Inledningsvis uppvisade alltså sanktionerna mätbara ekonomiska framsteg men utan att direkt närma sig det egentliga sanktionsmålet, policyförändringen. En stark förklaring till att denna mätbara resultatutveckling stagnerade finner man i analyserandet av Rhodesias handelspartners under sanktionsepisoden. För trots att detta fall utgjorde de första (eller kanske just därför) heltäckande universella ekonomiska sanktionerna kunde ingen säkerhet för enighet och likhet i sanktionernas genomförande garanteras. En orsak till dessa

luckor i sanktionerna var att det krävdes lagändringar för samtliga stater som ämnade införa selektiva respektive fullständiga restriktioner. Antalet stater som undvek FNs sanktionsbestämmelser var otaliga, bristande disciplin och politisk vilja har redan åskådliggjorts hos den ledande sändarstaten i bräschen vilket ger en tydlig bild av förutsättningarna, där även säkerhetsrådets medlemmar USA och Frankrike stod för kontinuerliga överträdelser (Paul 1985: 13). Mot just mineralexporten bet därmed inte heller sanktionerna i samma omfattning som i den mer avtalsbundna jordbrukssektorn (Paul 1985: 14). Kort sagt var sanktionerna långt ifrån vattentäta.

Rhodesias effektivaste substitut för den begränsade importen bestod i sättet som man utvecklade sin egen industri. Denna växte snabbt ut till den enskilt viktigaste förklaringsfaktorn till Rhodesias tilltagande ekonomi. Den relativa samklang samt det stöd och förtroende som fanns för regimen bland de rhodesiska producenterna tillät regimen korrelerar starkt till de fördelar Miyagawa presenterar med en statskontrollerad ekonomi hos mottagarlandet, om än inte i kommunistisk mening i fallet Rhodesia. Detta urskiljs tydligast i den prisdumpning som regimen kunde driva igenom för att rädda delar av tobaksindustrin (Chan – Drury 2000: 137). En central begränsande omständighet utgjordes dock av den begränsade marknad som Rhodesia självt och de restriktioner som trots allt bestod för exporten, sannolikt särskilt gällande förädlingsvaror. Den tydliga satsningen på den inhemska industrin medförde även att den tidigare gynnsamma balansen mellan import och export rubbades, låt vara att de ekonomiska sanktionerna stod för lejonparten. Som ett led i detta minskade följdriktigt de rhodesiska valutareserverna. I sanktionsepisodens senare tid av tilltagande inflation och följande devalveringar hade större valutareserver sannolikt ökat regimen handlingsutrymme.

Som redan konstaterats ett flertal gånger var den rhodesiska ekonomin tillräckligt kraftig för att stå emot ett delvis implementerat universellt sanktionsprogram. Regimens handlingsutrymme bestämdes till stor del utifrån denna förutsättning, vilket starkt påverkade den stagnerande utvecklingen av de ekonomiska sanktionerna.

4.2.3 Inverkan av politiska omständigheter

En genomgripande faktor för att förklara sanktionsutvecklingen och den utdragna sanktionsepisoden i denna uppsats är de brister som fanns i den internationella samverkan. Alltså, återigen de luckor som tilläts existera i de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia. Förutsatt att dessa luckor hade en stor inverkan på sanktionernas stagnation så blir internationell samverkan för sanktionsepisoden ett viktigt studium. Härom har Rhodesias isolerade och prekära situation i världspolitiken redan stötts och blötts. En annan aspekt på detta är dock det regionala tryck Rhodesia utsattes för under sanktionsepisoden. Varken Sydafrika eller Portugal (som med kolonin Moçambique utgjorde en faktor i regionalpolitiken) vilka traditionellt räknas till Rhodesias ideologiska vänner, erkände staten Rhodesia som förblev utan stöd för sin självständighetsförklaring. I

frågan om de ekonomiska sanktionerna gick dock dessa två länder stick i stäv med de formella sanktioner säkerhetsrådet införde och hade ur perspektiv av såväl ideologisk som regionalintressen ingen ambition att göra så. Utöver att fungera som handelsförbindelser för den export Rhodesia med olika medel lyckades genomföra, spelade man en specifik roll för Rhodesias oljesituation. I just oljeembargot återfinns man viktiga hämmande komponenter för sanktionernas effektivitet. Det sekundära målet om att undvika konfrontation, inte minst med Sydafrika, prioriterades vilket innebar att samtidigt som resurser lades på att stoppa de ursprungliga införselvägarna till sjöss för Rhodesias tillgång på olja kunde alternativa vägar, utan hinder, via främst Sydafrikas men även Moçambiques hamnar tillgodose Rhodesias behov (Minter – Schmidt 1988: 216). Priset Rhodesia kom att betala i denna fas bestod mer utav den exploatering som Sydafrika och Portugal här såg möjlighet till i form av ekonomiskt fördelaktigt import och export med ett semiisolerat land, än en total isolation främjandes sanktionernas mål.

Den historiska kontexten mellan kolonialmakten Storbritannien och Rhodesia har i beskrivningen här lämnats sekundär men tål i detta sammanhang att framhävas. Intressekonflikter mellan sympatisörer med den rhodesiska regimen inom den brittiska politiken och den samtidigt något bristande insikten i de rhodesiska förhållandena har berörts. En viktig faktor för förståelsen av Rhodesias handlande finner man bestämt i den roll man spelat som koloni respektive privatstat under dryga 70 år dessförinnan. Under överinseende av en kolonialmakt med starka förordnade befogenheter att ingripa i kolonins hade man trots allt kunnat effektuera sin självbestämmanderätt på ett väldigt fritt sätt. Den breda opinionen levde i tron att eventuella ekonomiska sanktioner skulle utebli eller bli en kortvarig företeelse (Paul 1985: 33). En tolkning av denna perception är att även rhodesierna stod för en bristande omvärldsinsyn, som dock snarare kan ha setts bidra till en starkare motståndskraft än betydelsefulla felbedömningar.

4.2.4 Sanktionernas framgångsgrad, kausalitet

Som nämnts har de ekonomiska sanktionernas framgångsgrad varit ett tvisteämne i fallet Rhodesia. En vanlig tolkning av den slutliga policyförändringen består i hänvisandet till andra faktorer som avgörande. I resonemangen som följer kan man utläsa en viss övertygelse, specifikt bland de som helt avskriver sanktionernas påverkan. Den breda potentiella påverkningsradie, sett till antalet sektorer som berörs i litteraturen, som ekonomiska sanktioner gör det svårt att se en total avskrivning som särskilt trovärdig. Därför tåls de andra faktorernas eventuella samband med sanktionerna att utredas.

Ett vanligt argument mot sanktionernas verkan i litteraturen är att hävda sanktionernas kontraproduktivitet. I dessa fall stärks argumentationen med hänvisningar till respektive aktörs direkta kostnader för sanktionsepisoden och återkommande, mottagarregimens relativa framgång ekonomiskt. Att så enkelt avfärda sanktionerna som kontraproduktiva är väl dock mest att skapa exempel på ordets betydelse i sig själv, då de två uppgifterna enbart är två faktiska delar av

sanktionsepisodens utveckling. Andra svar på den upplevda kontraproduktiviteten är mer komplexa och tar hänsyn till sändarnas varierande mål, vilken i grunden starkt relaterar till det stundtals tveksamma eftertryck, vilket främst exemplifieras av den bristande politiska viljan (Minter – Schmidt 1988: 210).

En vanlig invändning mot sanktionerna är hänvisandet till uppgifter kring den majoritetsgrupp, Rhodesias svarta befolkning, som i praktiken skulle ges stärkta rättigheter istället försvagades av sanktionerna. De faktiska uppgifterna kring detta talar klarspråk, såväl deras levnadsstandard som legala rättigheter försvagades och klyftorna mellan befolkningsgrupperna ökade (Paul 1985: 18-19). Att totalt undvika sådana effekter av ekonomiska sanktioner får dock ses som närmast omöjligt under en regim med selektiv prioritering av befolkningsgrupperna, i en tid av ett (främst genom sanktionerna) hårdnande ekonomiskt klimat. Den mest kontextlösa tolkningen består dock häri att inte se någon som helst korrelation mellan de svartas försämrade ställning och den omständighet som oftast hålls som enskilt starkast för den slutliga policyförändringen, inbördeskriget. Förvisso begränsades den officiella oppositionen av regimen till ett minimum (Paul 1985: 19), men de kraftiga försämringarna för de svarta ledde samtidigt, logiskt nog, till ökat stöd för gerillakrigsföringen mot regimen (Minter – Schmidt 1988: 231, 233), vilken i hög grad orsakade dess fall.

I övrigt nämns stundtals såväl stigande oljepriser som den rhodesiska valutans förlust i värde som faktorer självständiga från sanktionernas påverkan (Minter – Schmidt 1988: 226). Men sett till att deras anslutning till sanktionerna och påverkan därifrån är väl dokumenterad, är dess självständighet svår att förstå. Kärnan för denna diskussion består i att ge uttryck för de vidsträckta effekter som ekonomiska sanktioner kan medföra.

5 Konklusion/ Slutsatser

Paul sluter sig till att ekonomiska sanktioner ej var ett meningsfullt medel för att åstadkomma en policyförändring i Rhodesia. Denna uppsats har dock som sekundärt syfte ämnat visa på ekonomiska sanktioners mångfacetterade och vidsträckta påverkan på omständigheterna. Ett antagande baserat på ekonomiska sanktioners i grunden väldigt enkla och potentiellt effektiva idé, om att sätta en kollektiv ekonomisk press på en mottagarstat.

Vad gäller fastställandet av specifika omständigheter som lyckosamma för ekonomiska sanktioners framgång kan följande konstateras. En utgångspunkt för detta är just de metoder som finns tillgängliga och med vilka eftertryck och sanktionernas mål och syften genomdrivs, vilket är essensen i det citat från Miyagawa som tidigare referats till (1992: 23, se här 3 Analysfaktorer). Forskarna Ang och Peksen sätter vidare en med sin betoning av issue salience, som likt utgångspunkten erbjuder en analysfaktor applicerbar på alla sanktionsepisoder. Erfarenheten säger att modeller med just egenskapen generell applicerbarhet är de som förklarar utkomsten av ekonomiska sanktioner bäst. Betydande men samtidigt enkla termer så som förhållandet mellan aktörernas ekonomiska och politiska styrka respektive mottagarstatens beroende till externa aktörer. Dessa förutsättningar är också genomgripande för urvalet av specifika ekonomiska och politiska omständigheter. Bland omständigheterna kontrasterar dessa tydliga förutsättningar mot andra mer komplexa och osäkra typer av omständigheter så som aktörernas prioritering, vilken styrs av just komplexa intresseförhållanden inom politiken. Vidhållas bör dock just betydelsen av prioriteringen som definitivt avgör framgångsgraden utifrån de nämnda förutsättningarna, vilket är så jag tolkar huvudordningen dem emellan.

En slutsats som redan dragits kring de ekonomiska sanktionernas, mot Rhodesia, effekt är att dess framgångsgrad, samt stundvisa stagnation, haft en tydlig korrelation med den politiska viljan (prioriteringen). Under en första period, 1965-1968, var de ekonomiska sanktionerna framgångsrika. En period då den politiska viljan än inte stagnerat och sanktionerna riktades mot en utslagsgivande sektor av Rhodesias ekonomi. Även perioden 1977-1979 när luckor i sanktionspraktiseringen täpptes till, får ses som en framgångsrik period. Aktioner som ofta symboliseras av den tillträdde Carter-regimens ändrade policyprioritering, där framför allt Byrd-tillägget drogs tillbaka. Ett undantag i sanktionspolitiken som garanterat import av ”strategiska och viktiga material”, även från Rhodesia (Minter – Schmidt 1988: 213). En reservation som tidigare stått som symbol för den bristande politiska viljan och förekommande stöd från västmakterna för minoritetsregeringen i Rhodesia (Minter – Schmidt 1988: 233). Som redovisats tidigare var speciellt den senare av de här två nämnda ”framgångsperioderna” delvis till med effekter av de andra faktorer, med mer eller

mindre samröre med själva sanktionerna. Utan att äntra områden av generalisering, vilka ligger utanför fallstudiens möjligheter, kan dock konstateras att sanktioner för policyförändringens slutliga framgång, relaterade till sändarstaternas varierande politiska och ekonomiska intresse. För övrigt en illustration till den bild av ett totalt utelämnat Afrika, som ofta används slarvigt. Men med detta i åtanke blir det också tydligt att ekonomiska sanktioner är ett maktmedel på en skala, där prioriteringen bestämmer insatsen. Tendensen från fallet med de ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia är att den även var en viktig faktor för framgångsgraden.

6 Referenser

- Ang, Adrian U-Tjin – Peksen, Dursun, 2007. "When do economic sanctions work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes", *Political Research Quarterly*, vol. 60, no. 1, pp. 135-145
- Chan, Steve - Drury, A. Cooper (red.), 2000. *Sanctions as economic statecraft: theory and practice*. Basingstoke: Macmillan
- Cousins, Alan, 1991. "State, Ideology, and Power in Rhodesia, 1958-1972", *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 35-64
- Dunne, Tim, 2008. "Liberalism", i Baylis, John, Smith, Steve & Owens, Patricia (red.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. 4 uppl. Oxford: Oxford University Press pp. 114
- Esaiasson, Peter et al. 2007 *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. (2007). Stockholm: Norstedts juridik
- Hufbauer, Gary Clyde (red.) (2007). *Economic sanctions reconsidered*. 3. uppl. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics
- Landman, Todd 2008. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. 3. uppl. London: Routledge
- Minter, William – Schmidt, Elizabeth 1988. "When sanctions worked: The case of Rhodesia reexamined" *African Affairs*, vol. 87, no. 347, pp. 207-237
- Miyagawa, Makio 1992. *Do economic sanctions work?*. Basingstoke: Macmillan
- Nossal, Kim Richard, 1989. "International sanctions as international punishment", *International organization*, vol. 43, no. 2 (Spring 1989), pp. 301-322.
- Paul, Jan-Peter, 1985. *Ekonomiska sanktioner – Fallstudie Rhodesia*.