

УДК 327

Политизация глобальной финансовой инфраструктуры: SWIFT как инструмент современной внешней политики

Шлюндт Надежда Юрьевна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра конституционного и международного права,
Северо-Кавказский федеральный университет,
355009, Российская Федерация, Ставрополь, ул. Пушкина, 1;
e-mail: nshlundt@yandex.ru

Аннотация

Данная статья посвящена трансформации межбанковской системы передачи финансовой информации SWIFT, используемой в настоящее время тысячами разнообразных организаций практически со всех стран, в один из инструментов ведущих акторов мировой политики, стремящихся с ее помощью оказать давление на своих конкурентов и оппонентов. На примере усилий США и ЕС по противодействию ядерной программе Ирана показан политический потенциал этого важного элемента глобальной финансовой инфраструктуры, позволяющего эффективно изолировать отдельные финансовые институты или всю страну от глобальных рынков. Анализируя содержание и последствия санкций против банковского сектора Ирана, автор делает вывод о ключевой роли сети SWIFT, которой не избежать дальнейшей политизации. По его мнению, окончательная политизация SWIFT изменит ее привычный статус, обострив политические противоречия в области глобальных финансов.

Для цитирования в научных исследованиях

Шлюндт Н.Ю. Политизация глобальной финансовой инфраструктуры: SWIFT как инструмент современной внешней политики // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Том 6. № 2А. С. 274-282.

Ключевые слова

Инструменты внешней политики, финансовые санкции, ядерная программа Ирана, политизация, SWIFT.

Введение

С усложнением международной среды, наблюдаемым все последнее время, ведущие акторы мировой политики приступили к поиску новых инструментов влияния, применяя для реализации своих целей самые различные объекты, ранее казавшиеся «аполитичными»: монетарные отношения, платежные сервисы и, самое интересное, элементы глобальной финансовой инфраструктуры, а именно SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) – межбанковскую систему передачи финансовой информации [Scott & Zachariadis, 2014], которой сегодня пользуются более 11000 организаций по всему миру [SWIFT, 2016, 3]. Ключевую роль в политизации SWIFT сыграли США и отчасти ЕС, принявшие решение об использовании SWIFT для влияния на Иран. История американского давления на Иран берет свое начало еще в 1979 г., когда в этой стране произошли серьезные революционные изменения [Hassani, Ghaedi & Mohammadi, 2014, 46; Могилев, 2015, 35]. С тех пор перечень причин, по которым Иран не устраивал США, постоянно расширялся – поддержка терроризма, нарушение прав человека и позднее его ядерная программа.

Ядерная программа Ирана и механизмы давления США

Новый этап давления США на Иран, продолжающийся по сей день, начался в 2006 г., когда они ужесточили санкции из-за несогласия Тегерана отказаться от своей ядерной программы. Данный этап характеризовался не только тем, что усилия США поддержало международное сообщество, но и выделением двух хоть и взаимосвязанных, но все же различных механизмов давления: энергетических и финансовых санкций. Санкции против иранского энергетического сектора были направлены на то, чтобы подорвать его возможность производить, продавать и транспортировать нефть и газ – наиболее важные и прибыльные для него природные ресурсы. Известно, что Иран обладает 9% обнаруженных запасов нефти и 18% газа [BP, 2016, 6, 20], получая большую часть своих доходов именно от их экспорта. Энергетические санкции включали в себя запрет на продажу Ирану оборудования и технологий, используемых в производстве нефти и газа, на покупку иранской нефти, а также на обслуживание иранских судов и танкеров. Финансовые санкции разрабатывались и применялись так, чтобы полностью изолировать иранские банки от международной финансовой системы. Поскольку США прекрасно понимали, что иранские банки будут искать различные способы обойти ограничения, прибегая, например, к услугам иностранных банков, или используя торговые компании, позволяющие скрыть направления и источник транзакций. США прилагали немалые усилия, чтобы убедить всех участников глобальной финансовой системы прекратить работать с иранскими клиентами и остановить обслуживание иранских счетов.

Банковский сектор Ирана

Современная банковская индустрия появилась в Иране почти 100 лет назад благодаря деятельности иностранных банков, которые и господствовали в стране вплоть до конца 1920-х гг. Хотя они способствовали продвижению отдельных финансовых инноваций, эти банки мало интересовались реальным экономическим развитием страны. В 1960 г. в Иране создается центральный банк (ЦБ), вскоре ограничивший долю иностранного участия в любом банке, действовавшем на территории страны (40, а затем и 35%) [Babakhani et al., 2016, 8]. После исламской революции 1979 г. все банки, также как и все промышленные предприятия, были национализированы, включая и ЦБ. Национализация и последующая консолидация банков открыли дорогу исламскому банкингу. К настоящему времени 100% банковской системы Ирана совместимы с нормами шариата, что значительно превосходит соответствующие показатели таких стран, как Саудовская Аравия, Кувейт и Бруней, где они не превышают и 50%. Сегодня в Иране работают 30 банков (10 государственных и 20 частных, подчиненных ЦБ), которые выступают главным источником финансирования правительственных программ и проектов компаний. Иранская банковская индустрия дает 2,5% ВВП, занимая второе место по уровню проникновения в экономику среди всех стран региона MENA [Babakhani et al., 2016, 8].

Неполитическая роль SWIFT в современном мире

Несмотря на усиление санкций, Иран, как предполагалось, продолжал поддерживать Хезболлу, ХАМАС и, по некоторым данным, даже Аль-Каиду¹ [Joscelyn, 2012], считавшихся в то время США наиболее опасными террористическими группами. Более того, он продолжал отказываться от сотрудничества с МАГАТЭ и игнорировать вопросы, поднимаемые соответствующими резолюциями СБ ООН [Rajiv, 2014, 688-702]. С развитием иранской ядерной программы, американские политики возлагали все большие надежды на Министерство финансов, ожидая от него применения инновационных инструментов влияния. Тем не менее, до начала 2012 г. сеть SWIFT рассматривалась в целом не как инструмент политического влияния, а лишь как ценный источник информации.

Современные нормы ведения бизнеса предполагают, что финансовые институты и многонациональные компании должны знать своих клиентов, однако общество SWIFT составляло до определенного времени некое исключение. Оно считалось лишь простым сервисом передачи сообщений, не обязанным знать ни их содержание, ни то, чем занимаются их отправители и получатели. В 2011 г., отвечая на растущее международное внимание к вопросу повышения эффективности санкций, SWIFT объявило о внедрении фильтрационной программы, позволяющей клиентам проверять контрагентов относительно их включения в различные

¹ Запрещенная в России террористическая организация.

санкционные списки. Однако данное приложение не повысило ответственность SWIFT за возможные в ее сети незаконные финансовые операции, став лишь факультативным средством проверки благонадежности, доступным для его клиентов [Dubowitz & Fixler, 2015, 19]. SWIFT оставалось вне политики, лишь формально реагируя на развивающиеся тенденции.

Международная изоляция Центрального банка Ирана

Раздел 311 Патриотического акта, принятого после атак 11 сентября, уполномочил Министерство финансов США заносить организации, занимающиеся отмыванием денег, в список внеправовых финансовых акторов со всеми вытекающими отсюда последствиями (USA PATRIOT Act, Sec. 311). Решения Министерства финансов касались напрямую лишь американских финансовых институтов, обязанных прекращать отношения с организациями, оказавшимися в этом списке. Однако сотрудничество с такими финансово «радиоактивными» организациями автоматически разрывали и многие финансовые институты по всему миру, связанные крепкими узами с финансовой и политической системами США.

США не раз пользовались плодами «волнового эффекта» от применения раздела 311 для легализации финансовой блокады иностранных финансовых институтов. В сентябре 2005 г. под финансовые санкции попал Banco Delta Asia, финансовый институт из Макао, осуществлявший финансовую деятельность в интересах Северной Кореи [Buszynski, 2013, 101-102]. Когда стало известно, что Северная Корея проводила через этот банк операции, нарушающие введенные против нее санкции, не только американские, но и финансовые институты других стран, в частности, Китая, разорвали с Пхеньяном отношения, опасаясь быть обвиненными в сотрудничестве с неудобным для США режимом.

В ноябре 2011 г., параллельно с включением в санкционный список отдельных иранских финансовых институтов, Министерство финансов США признало весь Иран в качестве «юрисдикции отмывания денег», ссылаясь на его поддержку терроризма, стремление заполучить оружие массового уничтожения и уклонение от уже введенных санкций. В результате в списке оказался ЦБ Ирана, возглавляющий, как отмечалось, национальную финансовую систему, благоприятствующую незаконной деятельности, несущей риск для всей глобальной финансовой системы [U.S. Department of the Treasury, 2011].

Вскоре инициатива исполнительных органов власти нашла поддержку на уровне законодательной власти. В декабре 2011 г. Конгресс принял совместную поправку сенатора-демократа Р. Менендеса и сенатора-республиканца М. Кирка к Закону об ассигнованиях на национальную оборону 2012 г., запретившую сотрудничество американских финансовых институтов с ЦБ Ирана и наделившую правительство правом блокировать все активы последнего, размещенные в финансовой системе США [Fayazmanesh, 2013, 341-342]. Поскольку большинство расчетов за нефть проходили через ЦБ Ирана, то объем иранского экспорта, пока не были найдены альтернативные финансовые каналы, сократился с 2,5 до 1,5

млн баррелей в день [U.S. Energy Information Administration, 2013], негативно сказавшись на экономических показателях страны.

Отключение Ирана от SWIFT

Инициативы Министерства финансов и Конгресса не оставили других финансовых рычагов влияния на Иран, кроме как его отключение от сервисов SWIFT. Аргументы в пользу отключения Ирана от SWIFT усиливались, когда становилось все более и более очевидным, что другие финансовые санкции не дают желаемых результатов. Иран активно пользовался услугами SWIFT, ведя бизнес со своими коммерческими партнерами – продавая нефть, покупая оборудование и привлекая капитал в своей энергетический сектор. Так, в 2011 г. 20 иранских банков и 29 прочих организаций воспользовались услугами SWIFT более 2 млн раз, отправив 1018000 и получив 1019000 сообщений [SWIFT, 2012, 31]. Только с Европой в тот период Иран обменивался сообщениями, денежный объем которых превышал 35 млрд долларов [Editorial, 2012]. К 2012 г. SWIFT остался единственной нитью, связывающей Иран с глобальной финансовой системой, поскольку частные каналы банков, энергетических компаний и других иранских организаций были уже заблокированы США и ЕС, поддерживающих жесткий режим санкций.

Вначале власти США довольно настороженно отнеслись к идее использования SWIFT в качестве инструмента внешней политики, предвидя, что подобное решение политизирует глобальную финансовую сеть, вызвав в мире мощную негативную реакцию. Вместе с тем, Вашингтон не хотел дальнейшего ухудшения отношений со SWIFT, понимая всю ценность предоставляемых им данных в борьбе с терроризмом. Свою роль сыграли и опасения лишиться возможностей отслеживать финансовые транзакции Ирана, отключенного от SWIFT. Однако в начале 2012 г. дискуссии о роли SWIFT резко интенсифицировались, и, в конце концов, США решились заблокировать Иран, приняв в феврале 2012 г. поправку к санкционным законам, наделяющую администрацию правом наказывать провайдеров финансовых коммуникаций, в том числе и SWIFT. При этом администрация не пошла на прямой конфликт со SWIFT, переложив всю работу на европейские власти. Спустя несколько недель Совет ЕС признал, что недопустимо оказывать услуги по передаче финансовых сообщений лицам и организациям, чьи активы заблокированы, и предписал SWIFT немедленно исключить определенные иранские банки из его сети [Шлюндт, 2017, 20].

Заключение

Таким образом, как показывает проведенный анализ, США решились на политизацию SWIFT, в какой-то степени дискредитировав его как независимый и аполитичный институт. При этом США добились своей поставленной цели, заключающейся в усилении междуна-

родного контроля над развитием ядерной программы Ирана. Как свидетельствуют многие исследования, отключение Ирана от сети SWIFT, длившееся четыре года, с 2012 по 2016 гг., сократило объемы его нефтяного экспорта, заставив искать альтернативные способы расчетов, девальвировало его национальную валюту, больно ударив по экономике, и даже повысило его индекс демократии. Конечно, отключение от SWIFT применялось в совокупности с другими инструментами давления, и его конкретная роль потребует дополнительного изучения. В любом случае можно заключить, что к настоящему моменту сеть SWIFT превратилась в политический инструмент, который может быть использован против любого другого государства, неугодного США и ЕС, для достижения самых разнообразных целей.

Библиография

1. Могилев В.В. Трансформация иранской политической системы в контексте теории модернизации Ш. Эйзенштадта // Теории и проблемы политических исследований. 2015. № 6. С. 27-42.
2. Шлюндт Н.Ю. Совершенствование внешнеполитического инструментария под влиянием информационно-коммуникационных технологий // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 3. С. 18-20.
3. Babakhani S. et al. Banking Industry Iran: Current Status, Opportunities and Threats. Tehran: ILIA Corporation, 2016. 27 p.
4. Buszynski L. Negotiating with North Korea: The Six Party Talks and the Nuclear Issue. Abingdon: Routledge, 2013. 208 p.
5. Dubowitz M., Fixler A. Cyber-Enabled «Swift» Warfare: Power, Blowback, and Hardening American Defenses // S.F. Ravich (ed.) Cyber-Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge. Washington: Hudson Institute, 2015. Pp. 14-48.
6. Editorial. Swift Sanctions on Iran // The Wall Street Journal. 2012. № 1. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203718504577178902535754464>
7. Fayazmanesh S. Containing Iran: Obama's Policy of «Tough Diplomacy». Newcastle upon Tyne. Cambridge: Scholars Publishing, 2013. 512 p.
8. Hassani S.H., Ghaedi H., Mohammadi A. Iran and USA Nuclear Relations before and after Revolution // Arabian Journal of Business and Management Review. 2014. № 4 (1). Pp. 46-50.
9. Joscelyn T. Treasury «Further Exposes» Iran-al Qaeda Relationship // The Long War Journal. 2012. URL: http://www.longwarjournal.org/archives/2012/10/treasury_further_exp.php
10. Rajiv S.S.C. «Politicised Safeguards»: Iran-IAEA Contentions, Drivers and Policy Implications // Strategic Analysis. 2014. № 38 (5). Pp. 688-702.
11. Scott S.V., Zachariadis M. The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT): Cooperative Governance for Network Innovation, Standards, and Community. Abingdon: Routledge, 2014. 192 p.

12. SWIFT Annual Review 2011. La Hulpe: SWIFT, 2012. 52 p.
13. SWIFT Annual Review 2015. La Hulpe: SWIFT, 2016. 21 p.
14. USA PATRIOT Act (U.S. H.R. 3162, Public Law 107-56), Title III, Subtitle A, Sec. 311.
15. U.S. Department of the Treasury. Fact Sheet: New Sanctions on Iran (November 21, 2011). URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1367.aspx>
16. U.S. Energy Information Administration. Sanctions Reduced Iran's Oil Exports and Revenues in 2012. 2013. URL: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=11011>
17. BP Statistical Review of World Energy: June 2016. London: BP, 2016. 48 p.

The politicization of the global financial infrastructure: SWIFT as a tool of contemporary foreign policy

Nadezhda Yu. Shlyundt

PhD in Law, Assistant Professor,
Constitutional and International Law Department,
North-Caucasus Federal University,
355009, 1 Pushkin str., Stavropol, Russian Federation;
e-mail: nshlyundt@yandex.ru

Abstract

Object. The article examines the transformation of the interbank system of financial telecommunications SWIFT, currently used by thousands of diverse organizations from almost all countries, into one of the tools of the leading actors of world politics, seeking to pressure on its competitors and opponents. **Methodology.** The study uses method of institutional analyses and dialectical method of cognition. **Results.** The example of US and EU efforts to counter Iran's nuclear program shows the political potential of this important element of the global financial infrastructure that allows to effectively isolate certain financial institutions or the whole country from global markets. The United States has achieved its stated goal of strengthening control over the development of Iran's nuclear program. As many studies show, the disconnection of Iran from the SWIFT network, which lasted four years, from 2012 to 2016, reduced its oil exports, forcing to look for alternative ways of settlements, Devalued its national currency, hitting the economy painfully, and even increased its index of democracy. **Conclusion.** In analyzing the content and consequences of sanctions against the Iranian banking sector the author concludes that SWIFT network figure prominently, inevitably politicizing. The final politicization of SWIFT in his opinion will change its usual status, exacerbating

political contradictions in the global finance. Today SWIFT has evolved into a political tool that can be used against any other state that is unfavorable to the US and the EU, to achieve a wide variety of goals.

For citation

Shlyundt N.Yu. (2017) Politizatsiya global'noi finansovoi infrastruktury: SWIFT kak instrument sovremennoi vneshnei politiki [The politicization of the global financial infrastructure: SWIFT as a tool of contemporary foreign policy]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6 (2A), pp. 274-282.

Keywords

Foreign policy tools, financial sanctions, Iran's nuclear program, politicization, SWIFT.

References

1. Babakhani S. et al. (2016) Banking Industry Iran: Current Status, Opportunities and Threats. Tehran: ILIA Corporation.
2. *BP Statistical Review of World Energy: June 2016*. London: BP.
3. Buszynski L. (2013) Negotiating with North Korea: The Six Party Talks and the Nuclear Issue. Abingdon: Routledge.
4. Dubowitz M., Fixler A. (2015) Cyber-Enabled "Swift" Warfare: Power, Blowback, and Hardening American Defenses. In: Ravich S.F. (ed.) *Cyber-Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge*. Washington: Hudson Institute, pp. 14-48.
5. Editorial. Swift Sanctions on Iran (2012). *The Wall Street Journal*, 1. Available at: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203718504577178902535754464> [Accessed 21/02/17].
6. Fayazmanesh S. (2013) *Containing Iran: Obama's Policy of "Tough Diplomacy"*. Newcastle upon Tyne. Cambridge: Scholars Publishing.
7. Hassani S.H., Ghaedi H., Mohammadi A. (2014) Iran and USA Nuclear Relations before and after Revolution. *Arabian Journal of Business and Management Review*, 4 (1), pp. 46-50.
8. Joscelyn T. (2012) Treasury "Further Exposes" Iran-al Qaeda Relationship. *The Long War Journal*. Available at: http://www.longwarjournal.org/archives/2012/10/treasury_further_exp.php [Accessed 21/02/17].
9. Mogilev V.V. (2015) Transformatsiya iranskoi politicheskoi sistemy v kontekste teorii modernizatsii Sh. Eizenshtadta [The transformation of the Iranian political system in the context of S. Eisenstadt's modernization theory]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6, pp. 27-42.
10. Rajiv S.S.C. (2014) "Politicised Safeguards": Iran-IAEA Contentions, Drivers and Policy Implications. *Strategic Analysis*, 38 (5), pp. 688-702.

11. Scott S.V., Zachariadis M. (2014) *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT): Cooperative Governance for Network Innovation, Standards, and Community*. Abingdon: Routledge.
12. Shlyundt N.Yu. (2017) Sovershenstvovanie vneshnepoliticheskogo instrumentariya pod vliyaniem informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologii [Improving the foreign policy tools under the influence of information and communication technologies]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* [Society: Politics, Economics, Law], 3, pp. 18-20.
13. *SWIFT Annual Review 2011* (2012). La Hulpe: SWIFT.
14. *SWIFT Annual Review 2015* (2016). La Hulpe: SWIFT.
15. USA PATRIOT Act (U.S. H.R. 3162, Public Law 107-56), Title III, Subtitle A, Sec. 311.
16. *U.S. Department of the Treasury. Fact Sheet: New Sanctions on Iran (November 21, 2011)*. Available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1367.aspx> [Accessed 21/02/17].
17. *U.S. Energy Information Administration. Sanctions Reduced Iran's Oil Exports and Revenues in 2012* (2013). Available at: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=11011> [Accessed 21/02/17].