



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2000/33
21 June 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека
Пятьдесят вторая сессия
Пункт 12 предварительной повестки дня

ОБЗОР ДАЛЬНЕЙШИХ СОБЫТИЙ В ОБЛАСТЯХ, КОТОРЫМИ ЗАНИМАЕТСЯ
ИЛИ МОЖЕТ ЗАНИМАТЬСЯ ПОДКОМИССИЯ

Неблагоприятные последствия экономических санкций для осуществления
прав человека

Рабочий документ, подготовленный г-ном Марком Боссайтом

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>	
I.	ВВЕДЕНИЕ	1 – 17	4
	A. Предварительные комментарии	5 – 8	5
	B. Понимание санкций: основы	9 – 17	6
II.	САНКЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: НОРМЫ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ	18 – 47	8
	A. Санкции и Устав Организации Объединенных Наций: правомерность и ограничение	19 – 28	8
	B. Резолюции Генеральной Ассамблеи, касающиеся санкций	29	11
	C. Ограничения санкций в нормах в области прав человека	30 – 31	11
	D. Ограничения санкций в гуманитарном праве	32 – 38	12
	E. Правомерность введения региональных и односторонних санкций и ограничения в отношении санкций	39 – 40	14
	F. Оценка санкций: проверка по шести критериям	41 – 47	14
III.	РАЗРАБОТКА БОЛЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ САНКЦИЙ	48 – 57	17
	A. Теория и эффективность экономических санкций	48 – 53	17
	B. Избирательные санкции	54 – 57	19
IV.	ИССЛЕДОВАНИЯ СЛУЧАЕВ ПРИМЕНЕНИЯ САНКЦИЙ	58 – 100	20
	A. Ирак	59 – 73	21
	B. Бурунди	74 – 86	27
	C. Куба	87 – 100	31
V.	ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	101 – 109	35

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Конкретные рекомендации органам Организации Объединенных Наций		37
B. Рекомендации неправительственным организациям и жертвам санкций		38
<u>Приложения</u>		
I. Другие режимы санкций		50
II. Резолюции Организации Объединенных Наций, касающиеся экономических санкций и конкретных режимов санкций.....		58

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 1997/35 от 28 августа 1997 года, озаглавленной "Неблагоприятные последствия экономических санкций для осуществления прав человека", Подкомиссия выразила обеспокоенность экономическими санкциями. Обосновав свою обеспокоенность в свете необходимости соблюдения Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Международных пактов о правах человека и Женевских конвенций 1949 года и двух Дополнительных протоколов к ним, Подкомиссия подчеркнула четыре конкретных соображения в отношении таких мер:

- i) они всегда должны быть ограничены во времени (четвертый пункт преамбулы);
- ii) они серьезнее всего сказываются на мирном населении, особенно на его наиболее уязвимых категориях (пятый пункт преамбулы);
- iii) они усиливают диспропорции в распределении доходов (шестой пункт преамбулы);
- iv) они порождают незаконную и аморальную деловую практику (седьмой пункт преамбулы).

2. В этой резолюции Подкомиссия постановила рассмотреть вопрос об экономических санкциях на своей пятидесятой сессии в рамках подпункта повестки дня, озаглавленного "Последствия гуманитарной деятельности для осуществления прав человека".

3. В своем решении 1998/112 от 26 августа 1998 года Подкомиссия постановила продолжить рассмотрение вопроса об экономических санкциях на своей пятьдесят первой сессии по этому же подпункту повестки дня.

4. В своем решении 1999/111 от 26 августа 1999 года Подкомиссия просила г-на Марка Боссайта подготовить без финансовых последствий рабочий документ по этой теме, с тем чтобы представить его Подкомиссии на ее пятьдесят второй сессии. Настоящий рабочий документ представляется в соответствии с этим решением.

A. Предварительные комментарии

5. В настоящем рабочем документе рассматриваются вопросы, имеющие большую важность для международных отношений в настоящее время, когда возникает обеспокоенность в отношении уважения как международного права, так и международной солидарности. Он был подготовлен исключительно с целью поощрения международного права и международной солидарности, а также, что важнее всего, интересов гражданского населения, затрагиваемого неблагоприятными последствиями санкций.

6. В рабочем документе прежде всего подчеркивается, что внимание Подкомиссии к вопросу санкций было привлечено в свете международных разногласий по поводу ряда режимов санкций, введенных Организацией Объединенных Наций, региональными организациями, группами стран или отдельно взятой страной в одностороннем порядке. Эта обеспокоенность отражена во многих заявлениях, сделанных во время прений в Подкомиссии в предыдущие годы и в Комиссии по правам человека членами и специальными докладчиками обоих органов, а также неправительственными организациями (НПО). Кроме того, озабоченность в связи с экономическими санкциями была выражена в докладах специальных докладчиков Комиссии по правам человека и в докладах ряда специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, таких, как Всемирная продовольственная программа, ЮНИСЕФ и Всемирная организация здравоохранения. К тому же совсем недавно эта тема была затронута как Генеральным секретарем, так и Верховным комиссаром по правам человека. В рабочем документе указывается также на то, что Подкомиссия продолжает испытывать озабоченность гуманитарной ситуацией в Ираке в связи с санкциями². В своей резолюции 1996/4 от 19 августа 1996 года Подкомиссия также выразила озабоченность в связи с воздействием экономических санкций на Бурунди³.

7. В рабочем документе рассматриваются как эти события и материалы, так и широкий спектр других материалов. Весьма прискорбно, что в широком международном диалоге, который проводится в настоящее время, едва ли можно встретить какое-либо упоминание о правах человека и нормах гуманитарного права⁴. В свете этого обстоятельства решение Подкомиссии санкционировать подготовку настоящего рабочего документа было весьма своевременным. Следует надеяться, что рабочий документ позволит обеспечить рамки для интегрирования правозащитного и гуманитарно-правового измерения санкций в международный диалог.

8. В первой части рабочего документа кратко излагаются рамки обсуждения вопроса о санкциях. Далее упоминаются положения международного права, имеющие отношение к вопросу об экономических санкциях и осуществлению прав человека, а также

предлагается метод оценки санкций, состоящий в проверке по шести критериям. Затем в рабочем документе рассматривается теория экономических санкций и текущая дискуссия относительно "избирательных санкций". Описываются некоторые режимы санкций, которые наиболее четко иллюстрируют неблагоприятные последствия экономических санкций. Наконец, рассматриваются меры, которые надлежит принимать в случае, если экономические санкции оказывают крайне отрицательное воздействие на осуществление правозащитных и иных положений международного права. В этой связи формулируются некоторые выводы и рекомендации.

В. Понимание санкций: основы

9. Санкции играют в международной политике роль промежуточных мер, которые являются более суровыми, чем чисто словесное осуждение, но менее суровыми, чем применение силы. В соответствии со статьей 41 Устава Организации Объединенных Наций в рамках Организации Объединенных Наций полномочия по введению санкций принадлежат исключительно Совету Безопасности. Согласно статье 52 региональные организации уполномочены стремиться к "достижению мирного разрешения местных споров" без явно выраженного разрешения Совета Безопасности "при условии, что... их деятельность совместима с Целями и Принципами Организации Объединенных Наций".

10. На практике санкции состоят из широкого диапазона мер – от экономического эмбарго до ограничений на участие в Олимпийских играх. Ниже приводится краткая классификация санкций: экономические санкции, санкции в отношении поездок, военные санкции, дипломатические санкции или санкции в сфере культуры.

1. Экономические санкции

11. Есть два основных вида экономических санкций: торговые санкции и финансовые санкции.

а) Торговые санкции

12. Торговые санкции ограничивают импорт и экспорт страны-объекта. Эти ограничения могут быть либо всеобъемлющими, как в случае Ирака, либо избирательными, при которых ограничению подлежат лишь некоторые товары, зачастую имеющие отношение к торговому спору. В настоящее время острее критики, которой подвергаются режимы санкций, направлено на всеобъемлющие торговые санкции, поскольку в странах, против которых введены такие санкции, разразился гуманитарный кризис.

b) Финансовые санкции

13. Финансовые санкции применяются в денежно-кредитной сфере. Они, как отмечалось на Конференциях в Интерлакене⁵, могут включать блокирование зарубежных активов правительства, ограничение доступа к финансовым рынкам и предоставления займов и кредитов, ограничение международных трансфертных платежей, а также ограничения на продажу и приобретение собственности за рубежом. К этой категории относится также замораживание помощи на цели развития. Очевидно, что финансовые и торговые санкции в значительной степени дублируют друг друга, особенно в случае их всеобъемлющего применения, поскольку при замораживании их зарубежных активов и блокировании доступа к новым средствам правительства окажутся не в состоянии оплачивать импорт, что неблагоприятно отразится на торговле.

2. Другие виды санкций

a) Санкции в отношении поездок

14. Санкции в отношении поездок могут включать как санкции, ограничивающие поездки тех или иных лиц или групп, так и санкции, ограничивающие определенные виды воздушного сообщения. Первый вид санкций имеет целенаправленный характер, поскольку составляются списки лиц или групп лиц, которым не разрешено покидать свою страну. Этот вид запрещения применялся в отношении правительств, например членов военной хунты в Сьерра-Леоне в 1998 году, а также в отношении неправительственных групп, таких, как руководство Национального союза за полную независимость Анголы (УНИТА) в 1997 году. В число запрещений на некоторые виды воздушного сообщения входит в действующий в настоящее время запрет на взлет или посадку любого летательного аппарата, который принадлежит движению "Талибан", арендуется или эксплуатируется им или от его имени, введенный Советом Безопасности в резолюции 1267 (1999)⁶.

b) Военные санкции

15. Военные санкции могут включать эмбарго на поставки вооружений или прекращение военной помощи или подготовки военнослужащих. Таким санкциям также органично присущ целенаправленный характер, поскольку их последствия внутри страны ощущают на себе только вооруженные силы. Однако могут возникать правовые проблемы в том случае, когда ущемляется право страны на самооборону, как об этом утверждают многие государства, подвергшиеся эмбарго на поставки вооружений.

c) Дипломатические санкции

16. Дипломатические санкции непосредственно направлены против руководителей государства, которое подвергается санкциям: могут аннулироваться визы дипломатов и политических руководителей, и им может запрещаться участие в работе международных органов и организаций. Одним из примеров этого вида санкций является запрет Организации Объединенных Наций на участие в ее операциях правительства Южной Африки во время режима апартеида. Другие шаги, направленные на дипломатическую изоляцию, включают отзыв сотрудников дипломатических представительств и международных организаций из страны-объекта.

d) Санкции в сфере культуры

17. Наконец, санкции в сфере культуры, хотя и имеют менее негативное воздействие, чем другие виды санкций, могут все же приносить нежелательные результаты. Может запрещаться участие спортсменов страны-объекта в международных спортивных соревнованиях, могут запрещаться также гастроли фольклорных ансамблей, музыкантов и других артистов и могут ограничиваться поездки в образовательных и туристических целях.

II. САНКЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: НОРМЫ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

18. Наиболее важный вывод из норм международного права, особенно норм в области прав человека и гуманитарного права, применительно к санкциям состоит в том, что право вводить санкции не является неограниченным⁷. Так, рассмотрение норм международного права, касающихся санкций, позволяет выявить ограничения на применение санкций, органично присущие общему действию международного права.

A. Санкции и устав Организации Объединенных Наций: правомерность и ограничение

19. Согласно статье 39 Устава Организации Объединенных Наций Совет Безопасности может принимать меры, в частности вводить санкции, только для "поддержания или восстановления международного мира и безопасности" и после того, как он определяет существование угрозы миру или нарушения мира или акта агрессии⁸. Так, санкции могут вводиться только в отношении правительства, правящей клики или иного субъекта, способного представлять угрозу или фактически угрожающего международному миру и безопасности. В то время как вооруженные группы в той или иной стране могут

представлять угрозу международному миру и безопасности, гражданское население, как правило безоружное, по всей видимости, такую угрозу представлять не способно. Санкции, введенные в отношении государства-нарушителя, не должны затрагивать другие государства, не представляющие угрозы миру и безопасности или фактически не нарушающие мир и безопасность.

20. Помимо этого, "угроза" не может определяться на основе скрытых политических мотивов: в основе санкций должна лежать подлинная "международная озабоченность", а не внешне- или внутривнутриполитические соображения отдельного государства или группы государств.

21. Нельзя вводить санкции для достижения любой из других целей и любого из других принципов Организации Объединенных Наций, изложенных в статье 1 Устава, за исключением наличия обоснованного определения существования угрозы миру или нарушения мира или акта агрессии⁹.

22. Помимо этих ограничений, в разных местах Устава встречаются и другие положения, предусматривающие ограничение санкций.

1. Ограничения, вытекающие из статьи 24

23. Статья 24 требует от Совета Безопасности, чтобы он действовал "в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций". Таким образом, ни одно действие Совета Безопасности не освобождается от тщательного анализа на предмет того, согласуется ли это действие с Целями и Принципами Объединенных Наций.

2. Ограничения, вытекающие из статьи 1

24. В пункте 1 статьи 1 содержится требование, согласно которому санкции или иные меры, принимаемые для поддержания международного мира и безопасности, должны быть "эффективными" и "в согласии с принципами справедливости и международного права". Необходимо проводить оценку санкций, с тем чтобы убедиться, что они не являются несправедливыми и никоим образом не нарушают принципы международного права, вытекающие из иных источников, помимо Устава. Аналогичным образом необходимо постоянно проводить обзор санкций на предмет того, являются ли они эффективными для поддержания мира и безопасности. Неэффективные или несправедливые санкции, как и санкции, представляющие собой нарушение других норм международного права, нельзя вводить или, если они введены, необходимо отменить.

25. Согласно требованию пункта 2 статьи 1, решение о санкциях или иных мерах должны приниматься "на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов". Санкции, порождающие международные разногласия, представляющие собой вмешательство в законные права государств или излишне затрагивающие право народов на самоопределение, нельзя вводить, а если они введены, необходимо отменить.

26. Изложенная в пункте 3 статьи 1 цель Организации Объединенных Наций, которая состоит в поощрении и развитии уважения к правам человека, предусматривает необходимые ограничения на применение санкций. Кроме того, пункт 3 статьи 1 требует от Организации Объединенных Наций не создавать, а разрешать насущные проблемы гуманитарного характера¹⁰. Таким образом, народ той или иной страны не должен подвергаться излишним лишениям в результате санкций. Санкции, прямо или косвенно приводящие к гибели людей, явились бы нарушением права на жизнь¹¹. В связи с режимами санкций возможны нарушения и других прав человека, таких, как право на личную безопасность, здоровье, образование или труд.

27. Согласно требованию пункта 4 статьи 1 санкции или иные меры должны способствовать согласованию национальных или международных действий. Введение санкций против одной страны, но отсутствие санкций в отношении другой страны, допустившей такие же нарушения, явилось бы нарушением этого требования о согласовании действий. Кроме того, это положение о согласовании нарушалось бы и в случае введения неодинаковых санкций против двух стран, допустивших одинаковые нарушения.

3. Ограничения, вытекающие из статьи 55

28. Положения статьи 55 Устава ужесточают ограничения, вытекающие из пункта 3 статьи 1, так как эта статья содержит требования о том, что Организация Объединенных Наций содействует:

повышению уровня жизни и условиям экономического и социального прогресса (пункт а));

разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем (пункт b)); и

уважению и соблюдению прав человека (пункт с)).

Режимы санкций, снижающие экономический уровень, создающие проблемы в области здравоохранения или наносящие ущерб соблюдению прав человека, представляли бы собой нарушение статьи 55.

В. Резолюции Генеральной Ассамблеи, касающиеся санкций

29. При рассмотрении вопроса о санкциях необходимо также принимать во внимание, что Генеральная Ассамблея приняла ряд резолюций, развивающих положения статьи 1. Они включают следующие акты:

- i) Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций¹²;
- ii) Хартию экономических прав и обязанностей государств (Экономическую хартию)¹³;
- iii) Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами¹⁴;
- iv) Всеобщую декларацию о ликвидации голода и недоедания¹⁵.

С. Ограничения санкций в нормах в области прав человека¹⁶

1. Всеобщая декларация прав человека

30. Хотя необходимо принимать во внимание Всеобщую декларацию прав человека в целом, некоторые ее положения имеют особенно важное значение: при введении режимов санкций особенно подвержены нарушениям такие права, как право на жизнь (статья 3), право не подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению (статья 5), а также право на достаточный жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье и медицинское обслуживание (статья 25). Кроме того, статья 25 закрепляет право на социальное обеспечение в случае утраты средств к существованию по не зависящим от человека обстоятельствам и предусматривает право матерей и детей на особое попечение, причем оба эти права уязвимы перед нарушениями. Особенно уязвимы права заключенных или других лиц, находящихся под стражей или лишенных свободы.

2. Международные пакты о правах человека

31. Оба Международных пакта о правах человека воспроизводят права, изложенные во Всеобщей декларации прав человека. Например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает право на достаточный жизненный уровень (статья 11); право на здоровье (статья 12) и право на образование (статья 13). Право на жизнь закреплено в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах. Статья 4 последнего Пакта содержит дополнительное положение о недопустимости отступления от обеспечения основных прав.

3. Другие международно-правовые документы в области прав человека, имеющие отношение к санкциям

Конвенция о правах ребенка

Декларация принципов международного культурного сотрудничества¹⁷

Минимальные стандартные правила обращения с заключенными.

D. Ограничения санкций в гуманитарном праве¹⁸

32. Любой режим санкций, введенный во время войны или вследствие войны, регламентируется положениями гуманитарного права¹⁹. В соответствии с гуманитарным правом необходимо обеспечивать как можно более полную защиту гражданского населения от войны и ее последствий. Для этого необходимо всегда предоставлять или давать возможность обеспечивать гражданскому населению элементарные условия для выживания: предоставлять пищу, питьевую воду, кров, медикаменты и медицинскую помощь.

1. Гагская конвенция и Нормы 1907 года²⁰

33. Гагская конвенция и Нормы 1907 года содержат ряд положений, которые могли бы существенно ограничивать режимы санкций. Например, клаузула Мартенса (восьмой пункт преамбулы, воспроизведенный в Женевских конвенциях 1949 года и в первом Дополнительном протоколе к ним²¹) предписывает во всех ситуациях, возникающих в результате войны, соблюдать принципы права цивилизованных наций, принципы гуманности и требования общественного сознания. Статья 50 Норм предусматривает: "Население не должно подвергаться общим, материальным или каким-либо иным

наказаниям в связи с актами отдельных лиц, за которые его нельзя считать совместно и солидарно ответственным".

2. Женевские конвенции 1949 года

34. Женевские конвенции содержат много положений, имеющих отношение к применению санкций. Так, например, предусмотрен свободный пропуск всех посылок с медицинскими материалами, а также предметами, необходимыми для религиозных культов (см., например, Конвенцию IV, статья 23).

35. Кроме того, в Конвенциях излагаются нормы, касающиеся медицинских перевозок и эвакуации (см., например, Конвенцию IV, статьи 21 и 22), которые могли бы нарушаться при введении режима санкций, ограничивающего сухопутные или воздушные перевозки предметов гуманитарной помощи. Поскольку основная цель Женевских конвенций состоит в удовлетворении медицинских потребностей военнослужащих, раненых в ходе боевых действий в результате вооруженного конфликта, любое положение режима санкций, ограничивающее возможности государства по улучшению участи своих раненых в ходе войны граждан должно рассматриваться в качестве незаконного. Ни при каких обстоятельствах нельзя отменять права, вытекающие из Женевских конвенций, или отказываться от них²².

36. Некоторые из этих положений усилены в двух Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям 1949 года. Например, статья 54 Протокола I содержит требование о защите объектов, необходимых для выживания гражданского населения. Любое положение режима санкций, санкционирующее военные действия против таких объектов или запрещающее ремонт и восстановление таких объектов, незаконно поврежденных в ходе вооруженного конфликта, необходимо рассматривать в качестве незаконного. Статья 70 Протокола I предусматривает проведение операций по оказанию помощи гражданскому населению, и любое положение режима санкций, ограничивающее или обуславливающее оказание помощи, являлось бы нарушением этой статьи.

37. Протокол II содержит много положений, параллельных изложенным в Протоколе I. Например, статья 14 Дополнительного протокола II предусматривает защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения.

3. Резолюции Генеральной Ассамблеи, касающиеся вооруженных конфликтов

38. Генеральная Ассамблея приняла много резолюций в отношении защиты лиц в период вооруженных конфликтов²³. Например, пункт 6 резолюции 3318 (XXIX)

Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1974 года, озаглавленный "Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов", гласит:

"Женщины и дети, принадлежащие к гражданскому населению и оказавшиеся в условиях чрезвычайных обстоятельств и вооруженных конфликтов... не должны лишаться крова, пищи, медицинской помощи или других неотъемлемых прав в соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Декларации прав ребенка или других актов международного права".

E. Правомерность введения региональных и односторонних санкций и ограничения в отношении санкций

39. Региональные органы и отдельные страны также участвуют в режимах санкций и либо самостоятельно, либо по согласованию с Организацией Объединенных Наций вводят санкции в отношении стран в своих регионах. В Европе, Африке и на Американском континенте также имеются региональные форумы по правам человека, разработавшие региональные правозащитные нормы, которые могли бы нарушаться в ходе применения того или иного режима санкций. Так, например, санкции вводились Советом Европы, Организацией африканского единства и входящими в нее группами государств, а также Организацией американских государств. Кроме того, санкции вводились отдельными странами и федеральными субъектами отдельных стран²⁴.

40. Устав Организации Объединенных Наций предусматривает ограничения на санкции, которые могут вводиться на региональном уровне, группой государств или отдельным правительством. В статье 52 содержится требование о совместимости региональных механизмов и их деятельности с Целями и Принципами Организации Объединенных Наций. Любой режим санкций, вводимый в одностороннем порядке или региональным органом, должен отвечать всем требованиям, предъявляемым к таким санкциям в Уставе, включая соответствие принципам справедливости и международного права.

F. Оценка санкций: проверка по шести критериям

41. Вышеперечисленные ограничения на применение санкций позволяют проводить оценку санкций путем использования проверки по шести критериям.

1. Имеются ли веские причины для введения санкций?

42. В соответствии с нормами Организации Объединенных Наций санкции должны вводиться только при существовании угрозы нарушения или фактического нарушения международного мира и безопасности. Нельзя вводить санкции по легковесным политическим соображениям (личные обиды, политика в рамках взаимоотношений "Востока и Запада" или "Севера и Юга", политика "левых" или "правых" сил и т.п.). Нельзя вводить санкции по соображениям или для получения экономической выгоды одним государством или группой государств за счет государства, подвергаемого санкциям, или других государств²⁵. Санкции не должны приводить к излишнему вмешательству в осуществление государством своих суверенных прав в соответствии с международным правом.

2. Направлены ли санкции против соответствующих сторон?

43. Санкции не должны быть направлены против гражданского населения, непричастного к угрозе миру или международной безопасности. Санкции, в результате которых могли бы нарушаться права, закрепленные в Женевской конвенции, лишены законной силы; нельзя узаконивать, предполагать или практически осуществлять отмену этих прав. Нельзя избирать в качестве объектов санкций государства или народы, являющиеся "третьей стороной", или причинять им побочный ущерб²⁶.

3. Применяются ли санкции в отношении соответствующих товаров или объектов?

44. В соответствии с Женевскими конвенциями и другими положениями гуманитарного права санкции не должны создавать препятствия для свободного поступления гуманитарной помощи. Нельзя применять санкции в отношении товаров, необходимых для обеспечения основных средств к существованию гражданского населения (питания, питьевой воды, основных медикаментов и вакцин), независимо от наличия вооруженного конфликта. Нельзя применять санкции в отношении основных медицинских поставок или учебных материалов любого рода. Даже если объект санкций во всех других отношениях избран на законных основаниях, необходимо установить обоснованную взаимосвязь этого объекта с угрозой нарушения или фактического нарушения мира и международной безопасности.

4. Применяются ли санкции в течение разумного периода времени?

45. Законные санкции могут становиться незаконными, когда они применяются в течение слишком длительного периода времени без каких-либо существенных результатов. Санкции, которые продолжают применяться в течение слишком длительного периода времени, могут оказывать негативное воздействие еще длительное время после прекращения нарушений (так называемый эффект "излишнего бремени в будущем")²⁷. Кроме того, санкции, продолжающиеся в течение слишком длительного периода времени, могут считаться неэффективными.

5. Являются ли санкции эффективными?

46. Необходимо, чтобы санкции в разумных пределах позволяли добиться желаемого результата в отношении угрозы нарушения или фактического нарушения международного мира и безопасности. Санкции, применение которых не позволяет пресечь злоупотребления, могут считаться неэффективными.

6. Гарантируют ли санкции отсутствие протестов против нарушений "принципов гуманности и требований общественного сознания"?

47. При оценке режимов санкций необходимо учитывать реакцию правительств, межправительственных органов, неправительственных организаций, академических кругов и, разумеется, общественности. Этот критерий – так называемая "проверка по клаузуле Мартенса" – имеет важное значение не только с точки зрения прав человека и гуманитарного права, из которого он вытекает, но и с точки зрения содержащегося в Уставе призыва к международной солидарности и необходимости уделять внимание насущным гуманитарным проблемам. Совершенно очевидно, что возмущение общественности в связи с режимом санкций против Ирака, имеет непосредственное отношение к проверке по клаузуле Мартенса. Отдельные лица и группы даже стремятся нарушить санкции и организовать пассивное сопротивление по примеру Ганди, включая "демонстрацию смерти", запланированную на лето 2000 года. Что касается санкций, введенных против Бурунди и Кубы, то целый ряд государственных должностных лиц указали на катастрофические последствия этих санкций (в Организации Объединенных Наций и на других форумах).

III. РАЗРАБОТКА БОЛЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ САНКЦИЙ

A. Теория и эффективность экономических санкций

48. Экономические санкции опираются на "теорию", согласно которой экономическое давление на гражданское население будет приводить к давлению на правительство в отношении преобразований. Эта "теория" является несостоятельной как с правовой, так и с практической точки зрения, поскольку все больше доказательств свидетельствуют о неэффективности всеобъемлющих экономических санкций в качестве инструмента принуждения. Традиционные расчеты на уравнивание страданий гражданского населения желаемыми политическими последствиями уступают осознанию того, что эффективность режима санкций обратно пропорциональна его воздействию на гражданское население.

49. Случай Ирака сам по себе указывает на серьезные проблемы в традиционной теории экономических санкций. При режимах, исключающих демократический порядок принятия политических решений, просто-напросто отсутствуют средства, с помощью которых гражданское население может оказать давление на правительство, с тем чтобы оно осуществило преобразования. Кроме того, трудности, испытываемые гражданским населением, легко могут быть использованы правящим режимом для получения политических преимуществ. Подвергаемое санкциям правительство, особенно если оно осуществляет жесткий контроль на средства массовой информации, прибегнет к мобилизации своих граждан на поддержку своего демонстративного неповиновения иностранным государствам. Санкции могут быть использованы правительством-объектом в качестве удобного объяснения своих проблем и дать руководителям почву для разжигания политического экстремизма.

50. При действии санкций средний класс исчезает, бедные слои становятся еще беднее, а богатые – богаче, поскольку они контролируют контрабанду и черный рынок. Фактически, правительство и элита могут получать экономическую выгоду от санкций благодаря своей монополии на нелегальную торговлю. Как указывали многие комментаторы, в длительной перспективе по мере того, как происходит ослабление демократического участия, независимых институтов и среднего класса, а социальные невзгоды снижают возможности населения по оказанию правительству сопротивления, сокращается возможность установления демократии. В итоге санкции оказываются неэффективными в силу тех самых страданий гражданского населения, которые считаются эффективным фактором в применении всеобъемлющих экономических санкций, даже укрепляя положение правительства и его политический курс²⁸.

51. Генеральный секретарь признал это, отметив в своем докладе о роли Организации Объединенных Наций в XXI веке следующее:

"Когда жесткие и всеобъемлющие экономические санкции применяются против авторитарных режимов, возникает другая проблема. В этом случае обычно страдают простые люди, а не политическая элита, поведение которой и спровоцировало введение санкций. Более того, как это ни отвратительно, но власть предрасполагающая часто даже получают выгоду от таких санкций, поскольку они оказываются в состоянии контролировать черный рынок и получаемую прибыль и поскольку санкции дают им предлог для ликвидации внутренней политической оппозиции"²⁹.

Имеющиеся данные подкрепляют это утверждение. Нет недостатка в прениях относительно толкования успехов и неудач режимов санкций³⁰, однако даже самые большие оптимисты отмечают, что успешными – пусть даже "отчасти" – являются всего лишь примерно треть всех санкций, тогда как другие обозреватели определяют успешность санкций на уровне 5%, а в отношении санкций против "авторитарных режимов" – таким ничтожным показателем, как 2%³¹. Кроме того, отмечалось, что сами по себе финансовые санкции являются более успешными, чем торговые санкции или сочетание торговых и финансовых санкций³². Наконец, если санкции преследуют цели, выходящие за пределы простой "дестабилизации режима" – что якобы является общей задачей всех санкций Совета Безопасности, – то исследователи показали, что по статистике суровость санкций незначительна в определении их успешности и чем дольше действует режим санкций, тем менее успешным он является. Те же исследователи продемонстрировали, что в случае целенаправленного применения санкций против экономической элиты их успешность существенно повышается³³.

52. Определенное место в дискуссии о санкциях занимает вопрос о путях смягчения страданий населения до того уровня, когда оно не порождает нежелательных отрицательных последствий, чтобы таким образом направить действие режима всеобъемлющих экономических санкций в сторону оказания давления на правительство. Определенные необходимые предметы гуманитарной помощи могут пропускаться через барьеры санкций в соответствии с оговоркой о "гуманитарных исключениях". Примечательным примером такой политики является программа "Нефть в обмен на продовольствие" в Ираке. Однако эта политика чревата многими проблемами. Как показал пример Ирака, гуманитарные исключения никоим образом не могут в полной мере компенсировать ущерб, причиняемый всеобъемлющими экономическими санкциями. Прочитав одного аналитика:

"По общему консенсусному мнению участников семинара, гуманитарные исключения не могут обеспечить адекватную сеть безопасности от социальных и экономических сдвигов, порождаемые продолжительными торговыми эмбарго. Такие эмбарго оказывают воздействие на макроуровне. Гуманитарные исключения всего лишь смягчают ситуацию на микроуровне и даже в случае оказания щедрой помощи не обеспечивают поставку ресурсов, которые могут компенсировать всеобщий резкий экономический спад"³⁴.

53. Всеобъемлющие экономические санкции, даже обусловленные "гуманитарными исключениями", не имеют никакого практического смысла для изменения политики упорствующего государства. Практика применения режима санкций в последнее время доказывает несостоятельность традиционного теоретического обоснования санкций, а доктрина "гуманитарных исключений" сводится к тщетным попыткам смягчить катастрофы. Вместо попыток удержать на плаву тонущий корабль всеобъемлющих экономических санкций (уподобленных одним писателем "средневековым военным осадам"³⁵), прикрывая его пробоины пластырем "гуманитарных исключений", следует полностью пересмотреть концепцию санкций. Об этом идет речь в описанной ниже дискуссии об избирательных санкциях.

В. Избирательные санкции

54. Общественность отреагировала на трагические последствия всеобъемлющих экономических санкций для гражданского населения набирающим силу призывом к применению "целенаправленных" или "избирательных" санкций. Предполагается, что эти целенаправленные санкции будут непосредственно воздействовать на политических руководителей или на лиц, несущих ответственность за нарушение мира, не затрагивая мирное гражданское население. Выражается надежда на то, что надлежащее целенаправленное применение санкций позволит избежать страданий гражданского населения и в то же время оказать существенное давление на само правительство, что обеспечит соответствие режимов санкций правам человека и нормам гуманитарного права и увеличит их шансы на успех.

55. В последнее время тема целенаправленных экономических санкций, особенно целенаправленных финансовых санкций, стала весьма актуальной в международной политике и привела к появлению процесса Интерлакена, в рамках которого центральными мероприятиями стали две конференции, проведенные в Интерлакене, Швейцария, в 1998 и 1999 годах, а также ряд других семинаров, конференций и исследовательских проектов в разных странах мира³⁶. Эти мероприятия были неоднократно поддержаны Генеральным

секретарем, особенно в его докладе о роли Организации Объединенных Наций в XXI веке³⁷.

56. В рамках целенаправленных экономических санкций можно применять ограничительные меры в отношении личных зарубежных активов и доступа к иностранным финансовым рынкам членов правительства, правящей элиты или военнослужащих. Кроме того, могут замораживаться активы предприятий, принадлежащих правительству, и запрещаться капиталовложения в эти предприятия. Могут вводиться запреты на импорт предметов роскоши и других товаров, которые в основном используются только правящей элитой. Как правило, рекомендуется составлять списки политических руководителей и/или высших армейских чинов, чьи активы надлежит заморозить и в отношении которых надлежит ввести ограничения на поездки; такой список при введении целенаправленных финансовых санкций был всего лишь один раз подготовлен Организацией Объединенных Наций в период санкций против Гаити, но и в этом случае список не имел обязательной юридической силы.

57. Утверждается, что тщательно спланированные целенаправленные санкции позволяют также уменьшить вред, причиняемый государствам – третьим сторонам, тем самым устраняя стимулы для обхода санкций, как это недавно имело место в Африке, когда многие страны игнорировали запрет на поездки, введенный против Ливийской Арабской Джамахирии. Режимы санкций могут быть эффективными и безвредными для гражданского населения, если, используя оценку по шести критериям, обеспечить надлежащий выбор объектов, четкое определение целей, установление срока окончательного прекращения и согласованные действия на региональном уровне. Международное сообщество вполне в состоянии потребовать от Совета Безопасности внесения таких изменений.

IV. ИССЛЕДОВАНИЯ СЛУЧАЕВ ПРИМЕНЕНИЯ САНКЦИЙ

58. В следующих конкретных исследованиях рассматривается введение режимов санкций против трех стран: Ирака, Бурунди и Кубы. К каждой из этих ситуаций применены рассмотренные выше положения международного права, особенно "проверка по шести критериям". Выбор этих трех стран в основном обусловлен возникновением массовых международных протестов в связи с санкциями против каждой из них. Кроме того, эти три случая являются показательными, поскольку в одном из них Совет Безопасности ввел многосторонние санкции, в другом были введены санкции на региональном уровне, а в третьем – в одностороннем порядке. В каждом случае представляется общая информация о режиме санкций, затем следуют рассмотрение

последствий санкций для населения, реакции общественности на режимы санкций и, наконец, оценка правового статуса санкций в свете положений международного права.

А. Ирак

59. Санкции против Ирака являются наиболее всеобъемлющими и тотальными санкциями, которые когда-либо вводились против какой-либо страны. В настоящее время ситуация является чрезвычайно тяжелой. Инфраструктуры транспорта, энергетики и связи, разрушенные в ходе войны в Персидском заливе, в результате санкций не были восстановлены. Промышленный сектор также лежит в руинах, и серьезно пострадало сельскохозяйственное производство. Однако наиболее тревожным является кризис в области здравоохранения, который разразился после введения санкций.

1. Осуществление санкций

60. Совет Безопасности ввел многосторонние всеобъемлющие экономические санкции в своей резолюции 661 (1990) от 6 августа 1990 года. По условиям санкций были запрещены любые импортные и экспортные операции Ирака, за исключением поставок, предназначенных исключительно для медицинских целей, и при определенных обстоятельствах – продуктов питания³⁸. В своих резолюциях 655 (1990) и 670 (1990) Совет Безопасности ввел морскую блокаду и запретил любое воздушное сообщение.

61. После войны в Персидском заливе Совет Безопасности в своей резолюции 687 (1991) санкционировал продолжение санкций с такими же оговорками гуманитарного характера. Комитет по санкциям был уполномочен разрешать импорт нефти, добытой в Ираке, с тем чтобы позволить Ираку оплачивать импорт продуктов питания, медикаментов и предметов первой необходимости гражданского назначения. Кроме того, в резолюции 687 (1991) Совет Безопасности ввел всеобъемлющее эмбарго на поставку вооружений и учредил техническую комиссию экспертов (ЮНСКОМ) для контроля за уничтожением иракского оружия массового уничтожения.

62. В 1991 году Совет принял резолюции 706 (1991) и 712 (1991), разрешив продажу Ираком нефти и нефтепродуктов на сумму до 1,6 млрд. долл. США в течение каждого шестимесячного периода. Эти резолюции так и не были выполнены, и лишь в 1996 году вступила в действие программа "Нефть в обмен на продовольствие". В резолюции 986 (1995) была разрешена продажа иракской нефти на сумму 2 млрд. долл. США за период в 180 дней, поступления от которой надлежало перечислять на депозитный счет, контролируемый Организацией Объединенных Наций. Однако из доходов, полученных от этой продажи, всего лишь около половины средств были направлены на закупку

предметов гуманитарной помощи, тогда как большая часть остальных средств была использована для репараций и покрытия административных расходов. Осуществление этой резолюции началось после подписания 20 мая 1996 года Меморандума о взаимопонимании между Секретариатом и правительством Ирака. Программа вступила в силу 10 декабря 1996 года. Хотя программа "Нефть в обмен на продовольствие" вводилась в качестве временной меры, она продлевалась несколько раз и все еще продолжает действовать. В резолюции 1153 (1998) были существенно увеличены объемы нефти, которую Ираку разрешалось продавать, а в декабре 1999 года была принята резолюция 1284 (1999), в которой это ограничение было окончательно отменено. Было также разрешено направлять больше средств на восстановление нефтяного сектора Ирака, понесшего огромный урон. Однако это смягчение санкций никоим образом не является решением проблемы кризиса; в марте 2000 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций заявил: "Даже если [программа "Нефть в обмен на продовольствие"] будет осуществляться безупречно, возможно, что наши усилия окажутся недостаточными для удовлетворения потребностей населения"³⁹.

2. Последствия для гражданского населения

63. Согласно документальным свидетельствам, собранным учреждениями системы Организации Объединенных Наций, НПО, гуманитарными и правозащитными организациями, исследователями и политическими лидерами, санкции против Ирака создали тяжелейшую гуманитарную ситуацию, сопоставимую с наиболее разрушительными катастрофами прошлых десятилетий. Имеются значительные расхождения в оценках, и существует мало установленных фактов относительно точного числа людей, погибших непосредственно в результате применения санкций; оценки колеблются в диапазоне от полумиллиона до полутора миллиона человек, причем большинство жертв составили дети. Следует подчеркнуть, что споры вокруг количества погибших людей по большей части всего лишь приводят к затушевыванию того факта, что любая гибель людей вообще, происшедшая в результате действия режима санкций, свидетельствует о серьезных нарушениях гуманитарного права и является неприемлемой.

64. В 1999 году, после проведения первых с 1991 года обзоров детской и материнской смертности в Ираке, ЮНИСЕФ сделал вывод о том, что в густонаселенных южной и центральной частях страны количество детей, умирающих в возрасте до пяти лет, более чем вдвое превысило соответствующий показатель десятилетней давности⁴⁰. Один из экспертов по вопросу о последствиях санкций для гражданского населения отмечает, что "коренные причины этой чрезмерной смертности включают заражение воды, отсутствие продуктов питания высокого качества, недостаточное грудное вскармливание, ненадлежащую практику перевода детей с грудного питания и недостаточное снабжение

системы здравоохранения средствами для лечения больных"⁴¹. Нехватка продовольствия, вызванная санкциями, привела к сокращению калорийности питания в расчете на душу населения на 32% по сравнению с периодом до войны в Персидском заливе⁴². По сведениям правительства Ирака, к 1997 году в стране функционировали только половина водоочистных сооружений⁴³.

65. Согласно оценкам, из-за нехватки медицинского снабжения к 1997 году было невозможно использовать 30% больничных коек, не работало до 75% всего больничного оборудования и было закрыто 25% из 1 305 медицинских центров Ирака⁴⁴. Недавно назначенная Советом Безопасности группа экспертов резюмировала ситуацию в области здравоохранения и санитарии следующим образом:

"Являясь резким контрастом по сравнению с ситуацией, существовавшей до событий 1990-1991 годов, уровень младенческой смертности в Ираке сегодня является одним из самых высоких в мире, по крайней мере 23% новорожденных страдают от недостаточного веса, хроническое недоедание захватывает каждого четвертого ребенка в возрасте до пяти лет, лишь 41% населения имеет регулярный доступ к чистой воде, 83% всех школ нуждаются в крупном ремонте. МККК заявляет, что в настоящее время система здравоохранения Ирака находится в полуразрушенном состоянии. По оценкам ПРООН, потребуется 7 млрд. долл. США для восстановления электроэнергетического потенциала страны до его уровня 1990 года"⁴⁵.

66. Хотя некоторые обозреватели отмечают медленное улучшение показателей, касающихся медицинского обслуживания и питания, имеющее место после 1997 года⁴⁶, продолжают происходить несчастия и гибель людей, и даже совсем недавно, в марте 2000 года, Генеральный секретарь выразил особую озабоченность в связи с тяжелым положением иракских детей⁴⁷.

67. Кризис здравоохранения в Ираке переплетается с общими социальными и экономическими кризисами, к которым подтолкнули санкции. Даже в том случае, если в результате гуманитарных исключений прекратится гибель людей (что, по мнению Генерального секретаря и других лиц, невозможно), останутся массовые систематические нарушения других прав иракских детей, вызываемые санкциями. У иракского народа отнимаются экономические, социальные и культурные права, как и его права на развитие и образование. Например, к середине 90-х годов покупательная способность зарплаты в Ираке составляла примерно 5% от этого показателя в 1990 году⁴⁸, и, как признало полевое отделение Программы развития Организации Объединенных Наций, "эта страна пережила переход от относительного богатства к широкомасштабной нищете"⁴⁹. За последние

десять лет были полностью сведены к нулю предыдущие успехи в области образования и грамотности. Как заявил после своей отставки в сентябре 1998 года бывший помощник Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Координатор гуманитарной помощи в Ираке Денис Халлидей, "санкции оказали серьезное воздействие на многочисленные иракские семьи. Мы наблюдаем рост количества семей с одним родителем, в которых, как правило, матери в одиночку борются за выживание. Увеличилось число разводов. Многие семьи были вынуждены продать свои дома, мебель и другие пожитки, чтобы обеспечить себе пропитание, и остались бездомными. Многие молодые люди вовлекаются в проституцию"⁵⁰. Помимо этого, выросла преступность и произошел резкий скачок эмиграции. Исследователи также показали, что санкции оказывают гораздо более негативное воздействие на здоровье и социальное положение женщин, поскольку женщины несут на себе основную тяжесть социальных и экономических сдвигов и переворотов⁵¹.

3. Реакция на санкции

68. Гневные протесты против санкций в отношении Ирака звучат со всех сторон. В рамках Организации Объединенных Наций сам Генеральный секретарь стал одним из главных критиков режима санкций, выдвинув в отношении него серьезные обвинения в своем докладе Совету Безопасности от 10 марта 2000 года (S/2000/208) и две недели спустя заявив, что "Совету следует изыскать все возможности для облегчения страданий населения, которое, в конце концов, не является объектом, преднамеренно избранным для санкций"⁵². В результате санкций ушли в отставку три должностных лица Организации Объединенных Наций, причем двое из них только в этом году. Первый из них, бывший помощник Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Координатор гуманитарной помощи в Ираке Денис Халлидей, ушел в отставку в сентябре 1998 года, заявив следующее: "Мы находимся в процессе разрушения всего общества. Это совершенно очевидно и ужасно. Это незаконно и аморально"⁵³. Преемник Халлидея на посту Координатора гуманитарной помощи в Ираке Ханс фон Шпонек ушел в отставку 13 февраля 2000 года, объяснив, что он не может быть и далее причастным к программе, которая затягивает страдания народа и которая не обеспечивает никаких возможностей для удовлетворения даже самых основных потребностей гражданского населения⁵⁴. Два дня спустя ушел в отставку и руководитель Мировой продовольственной программы в Ираке Ютта Бурхардт, заявив следующее: "Я всецело поддерживаю заявление г-на фон Шпонека"⁵⁵.

69. Озабоченность в связи с воздействием санкций выразили целый ряд стран как в Совете Безопасности – органе, который предположительно обеспечил правомерность режима санкций, - так и на других форумах Организации Объединенных Наций; в их

число входят Бразилия, Египет, Кения, Китай, Республика Корея, Россия, Словения и Франция.

70. Кроме того, санкции вызвали возмущение гражданского общества. Вопрос о прекращении санкций оказался в центре внимания НПО, правозащитных групп и гуманитарных организаций по всему миру, и в этой связи имели место демонстрации, петиции, кампании по лоббированию и конференции. Возникли группы гражданского общества, единственной целью которых является прекращение санкций и которые стремятся объединить представителей академических кругов, активистов и политических лидеров, разделяющих эту цель. На Комиссии по правам человека было сделано множество заявлений с осуждением санкций⁵⁶. Многие группы бросили вызов эмбарго и доставляли гуманитарную помощь в Ирак в качестве актов международного гражданского неповиновения⁵⁷. С юридической точки зрения этот всенародный протест является четко выраженными "требованиями общественного сознания".

4. Санкции против Ирака и международное право

71. По смыслу положений действующего международного гуманитарного права и норм в области прав человека режим санкций против Ирака безусловно является незаконным. Некоторые даже высказывают обвинения в геноциде⁵⁸. В статье II Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, вступившей в силу 12 января 1961 года, геноцид определяется следующим образом:

"Следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую:

- a) убийство членов такой группы;
- b) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- c) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;

...".

72. Режим санкций против Ирака в качестве своей явной цели предусматривает преднамеренное создание для иракского народа таких жизненных условий (отсутствие достаточного питания, медикаментов и т.п.), которые рассчитаны на его полное или частичное физическое уничтожение. При этом неважно, что это преднамеренное физическое уничтожение якобы преследует цель обеспечения безопасности региона. Как только появились явные доказательства того, что тысячи гражданских лиц погибают вследствие санкций, а в будущем продолжение Советом Безопасности санкций приведет к смерти еще сотен тысяч людей, эта гибель населения утратила видимость неумышленного побочного эффекта – Совет Безопасности нес ответственность за все известные последствия своих действий. С санкционирующих органов нельзя снимать вину за "намерение уничтожить" иракский народ. Фактически это признала и посол Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций; когда ее спросили, "стоит ли это" полумиллиона смертей, она ответила: "Мы полагаем, что цена стоит того"⁵⁹. В отношении государств, применяющих санкции, могли бы возникать вопросы по смыслу Конвенции о геноциде.

73. Любые санкции, введенные в результате войны или в качестве части военных действий, регламентируются нормами, касающимися вооруженных конфликтов⁶⁰. Разумеется, и в этом случае применима "проверка по шести критериям", но в связи с Ираком ее необходимо толковать в свете признанных норм, касающихся вооруженных конфликтов. Санкции были впервые введены против Ирака в контексте военного вторжения Ирака в Кувейт, сохраняли свое действие в период войны в Персидском заливе, а затем были бессрочно продлены после первого этапа окончания боевых действий. Кроме того, продолжение нанесения авиацией Соединенных Штатов и Соединенного Королевства воздушных ударов позволяет квалифицировать ситуацию в качестве вооруженного конфликта. Таким образом, строгие меры, закрепленные в международном гуманитарном праве в отношении защиты гражданского населения во время вооруженного конфликта, применимы к режиму санкций и его инициаторам, а нарушения этих норм могут преследоваться в качестве военных преступлений. В этом контексте следует сослаться на аргументацию, ранее изложенную в разделе "Ограничения санкций в гуманитарном праве", особенно в части, касающейся Женевских конвенций 1949 года. Особенно уместными являются положения Женевских конвенций, разрешающие исключения для поставок медицинского назначения и для товаров, необходимых для выживания гражданского населения, запрещение, содержащееся в пункте 1 статьи 54 Протокола I относительно "использования голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны", и положения, относящиеся к защите женщин и детей – двух групп, которым режим санкций причиняет наибольший вред. Наконец, в соответствии с клаузулой Мартенса, гуманитарное право четко устанавливает, что "требования общественного сознания" надлежит считать непреложными в случаях,

конкретно не оговоренных в нормах права. Как упоминалось выше, гневные протесты общественности против санкций являют собой эти требования, тем самым обуславливая незаконность санкций.

В. Бурунди

74. Бурунди представляет собой другой печальный пример тех крайне пагубных последствий, которые всеобъемлющие экономические санкции могут иметь для всех аспектов жизни общества. Достаточно процитировать одно исследование: "В различных исследованных сферах [распространение нищеты, здравоохранение, сельское хозяйство, водоснабжение, санитарно-гигиеническое обслуживание, образование, степень демократии] наблюдается одна и та же ситуация: серьезные проблемы, существовавшие еще до введения санкций, с началом их действия усугубились, а кроме этого сами санкции имели многочисленные негативные последствия для гражданского населения... Введение экономических санкций ухудшает и без того неблагоприятную ситуацию, что ставит серьезные морально-этические вопросы"⁶¹.

1. Применение санкций

75. Призыв к применению всеобъемлющих экономических санкций в отношении Бурунди прозвучал в июле 1996 года на второй Арушской региональной встрече на высшем уровне по Бурунди (Аруша II), и они постепенно вводились в течение августа 1996 года правительствами Танзании, Кении, Уганды, Эфиопии, Заира (в настоящее время Демократической Республики Конго), Руанды и Намибии. Посредством таких санкций, разработанных в ответ на военный переворот, осуществленный 25 июля 1996 года, данное государство стремились обеспечить восстановление Национального собрания, отмену решения о запрете политических партий, а также начало незамедлительных и безусловных переговоров со всеми сторонами конфликта в Бурунди. Участвующие государства сформировали Региональный координационный комитет по санкциям (РККС) для их регламентации и контроля за ними.

76. Санкции были введены без формального утверждения Советом Безопасности, хотя 30 августа 1996 года в своей резолюции 1072 (1996) Совет "выразил свою полную поддержку усилиям руководителей стран региона". Специальный докладчик Комиссии по правам человека о положении в области прав человека в Бурунди также поддержал санкции, заявив, что "экономические санкции не следует отменять до тех пор, пока власти не предпримут усилия по прекращению огня между сторонами конфликта и не будут расследованы нарушения прав человека"⁶².

77. В течение месяцев, последовавших за введением санкций, в них постепенно вносились изменения для осуществления "гуманитарных исключений". В августе 1996 года были разрешены поставки медицинских препаратов и чрезвычайной продовольственной помощи руандийским беженцам; в сентябре месяце была разрешена доставка жизненно необходимых продуктов питания, вакцин, лекарственных препаратов, лабораторного оборудования и других предметов для оказания экстренной помощи, ограниченного объема оборудования для организации водоснабжения и санитарно-гигиенического обслуживания, а также пластиковых щитов для сооружения укрытий; в октябре месяце этот список был расширен и включал в себя семена и месячный запас бензина⁶³. Нехватка необходимых товаров являлась столь острой, а процесс рассмотрения исключительных обстоятельств был настолько медлительным и нетранспарентным, что в марте 1997 года РККС еще рассматривал заявки на поставку учебных материалов, запчастей, ручных инструментов, дополнительных партий продовольствия и топлива, а также разрешений на эвакуацию больных. 16 апреля 1997 года список исключений из режима санкций был еще более расширен и включал в себя все виды продовольствия и продуктов питания, медикаментов, предметов и оборудования для организации образования и строительства, а также сельскохозяйственные материалы.

78. В феврале 1998 года среди правительств стран региона возникли разногласия по этому вопросу, в результате чего Кения и Замбия не стали применять санкции. 23 января 1999 года главы государств региона приняли решение о временной отмене санкций при условии их восстановления, если не будет достигнут прогресс на пути к миру. Это решение о временной отмене действует до сих пор.

2. Последствия для гражданского населения

79. Многочисленные очевидцы и исследователи подтверждали, что многочисленные "исключения по гуманитарным соображениям" никоим образом не прекратили страдания граждан Бурунди, и существовавшие проблемы сохраняются до сих пор, хотя сами санкции давно отменены. Пока они действовали, существовала серьезная нехватка топлива, запасных частей, медикаментов и удобрений, что привело к резкому росту цен и инфляции. Торговля и промышленность были парализованы нехваткой сырья и запасных частей, стремительно росла безработица, а доходы катастрофически падали. Кроме того, от нехватки семян и удобрений пострадало сельское хозяйство.

80. Было прекращено оказание помощи на цели развития, размер которой составлял около 250 млн. долл. США в год, и были исчерпаны резервы иностранной валюты. Инфраструктуре системы здравоохранения Бурунди был нанесен серьезный удар, и невозможность получения даже крайне необходимых медицинских препаратов вызвала

резкую нехватку медикаментов и вакцин. Программы по принятию санитарно-гигиенических мер и обеспечению водоснабжения были сокращены или ликвидированы. Организации по оказанию гуманитарной помощи оказались беспомощными перед лицом резко возросших потребностей и все более ухудшающихся условий деятельности – в 1998 году только Всемирная продовольственная программа (ВПП) ежемесячно распространяла чрезвычайную продовольственную помощь среди приблизительно 218 000 человек⁶⁴.

81. Как и предсказывалось, введение санкций и их последствия для гуманитарной сферы привели к возникновению и политических проблем⁶⁵. В связи с этим в одном из исследований отмечалось: "Санкции стали удобным механизмом пропаганды для правящего режима. В целях получения поддержки со стороны населения власти Бурунди обвиняли соседние страны в разработке секретных планов против бурундийского народа. Санкции использовались также для того, чтобы отвлечь внимание от недостатков самого правящего режима, а также от документально подтвержденных нарушений в области прав человека"⁶⁶. Как представляется, военный режим даже извлек выгоду из действовавших санкций, так как монополизировал существовавшую контрабанду⁶⁷.

82. Недавние свидетельства подтверждают, что эти проблемы далеки от решения⁶⁸. Полностью разрушена инфраструктура системы здравоохранения, равно как и промышленности и сельского хозяйства. Иностранная помощь, крайне необходимая для финансирования процесса возрождения страны, пока так и не поступает⁶⁹. Разумеется, разруха во многом объясняется продолжением гражданской войны, но нет никаких сомнений в том, что, как отмечают многие исследователи, санкции усугубляли, а их последствия продолжают усугублять эту серьезнейшую гуманитарную катастрофу⁷⁰. "Сельскохозяйственное производство в Бурунди не скоро выйдет на прежний уровень, - заявил представитель ВПП в Бурунди Томас Янга, - в ближайшем будущем стране понадобятся значительные поставки продовольствия, чтобы нуждающиеся семьи постепенно восстановили свои хозяйства и чрезвычайная помощь была оказана десяткам тысяч человек, оказавшимся в крайне сложных условиях"⁷¹. В недавнее время объем гуманитарной помощи еще более сократился, что произошло после гибели ряда сотрудников гуманитарных организаций, включая убийства сотрудников ВПП и ЮНИСЕФ.

3. Реакция на санкции

83. Международные протесты против действия санкций еще более возросли, когда стали известны масштабы гуманитарной катастрофы. Уже в декабре 1996 года участники франко-африканской встречи на высшем уровне в Уагадугу, Буркина-Фасо, настоятельно

призвали руководителей стран региона "принять надлежащие меры в отношении эмбарго, с тем чтобы уменьшить страдания населения"⁷². Участники проведенной в марте 1997 года миссии ФАО/ВПП в Бурунди для оценки снабжения зерновыми и продуктами питания сделали следующий вывод: "Не приходится сомневаться в том, что экономическое эмбарго в отношении Бурунди усугубило негативные последствия гражданской войны в этой стране и привело к дальнейшему снижению сельскохозяйственного производства и доходов населения, а также ухудшению положения с обеспечением продуктами питания"⁷³. По прошествии одного месяца Генеральный секретарь ОАЕ Салим Ахмед Салим заявил, что "необходимо рассмотреть возможность снятия этих санкций, от которых страдает гражданское население... и обеспечить их снятие"⁷⁴. В 1998 году Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Бурунди отметил в своем докладе Комиссии по правам человека, что эти санкции имеют катастрофические последствия для гражданского населения Бурунди⁷⁵.

84. В марте 1998 года президент Франции Жак Ширак выступил против санкций, и его поддержали Папа Иоанн Павел II⁷⁶, правительство Соединенного Королевства⁷⁷ и Специальный посланник Европейского союза в районе Великих озер г-н Алдо Ахелло. В выпущенном в середине декабря 1998 года докладе Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) была выражена весьма критическая позиция в отношении политики санкций, а 18 декабря 1998 года Комитет ОАЕ по урегулированию конфликтов призвал к отмене этой политики. 9 июля 1998 года Международная ассоциация франкоговорящих парламентариев (в настоящее время получившая название Ассамблея парламентов франкоговорящих стран) выпустила пресс-коммюнике, в котором было сказано, что "эмбарго не имеет никаких иных последствий, кроме причинения дополнительных страданий и без того испытывающему их народу Бурунди".

85. На пресс-конференции, состоявшейся 15 декабря 1998 года, Резидент-представитель ПРООН и Координатор гуманитарной деятельности в Бурунди заявили, что введенные в отношении Бурунди санкции являются грубым инструментом, оказавшим несоразмерное воздействие на бедные и наиболее уязвимые слои населения этой страны⁷⁸. В докладе Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД) за этот же месяц сделан следующий вывод: "В случае Бурунди импорт продовольствия, семян, удобрений и топлива для распределения в качестве гуманитарной помощи был задержан на месяцы, что привело к приостановке осуществления жизненно важных программ по оказанию помощи уязвимым группам населения, прежде всего внутривосприимчивым лицам"⁷⁹.

4. Санкции в отношении Бурунди и международное право

86. Устав Организации Объединенных Наций⁸⁰ разрешает вводить санкции на региональном уровне, если они не нарушают Целей и Принципов Организации Объединенных Наций. Поскольку проверка санкций по шести критериям в основном является экстраполяцией вышеупомянутых Целей и Принципов, то изложенные выше элементы проверки совершенно определенно распространяются и на региональные санкции. Хотя государства, наложившие санкции в отношении Бурунди, могли считать, что располагают действенными аргументами для этого, по изложенным выше причинам эти санкции не удовлетворили ни одному из критериев проверки, в связи с чем утратили законную силу.

С. Куба

87. По прошествии почти половины столетия по-прежнему происходит ужесточение санкций, введенных Соединенными Штатами Америки в одностороннем порядке в отношении Кубы, и по-прежнему они не достигают своей цели. В течение последнего десятилетия режим санкций стал действительно тяжелым бременем для Кубы, поскольку после крушения Советского Союза и распада коммунистического блока Куба потеряла своих основных торговых партнеров и рынки сбыта производимого в этой стране сахара. Крайне важно, чтобы эти санкции были рассмотрены в настоящее время и по ним были приняты меры, с тем чтобы предотвратить возникновение таких негативных последствий, которые испытывает Ирак.

1. Применение санкций

88. Одностороннее торговое эмбарго было введено в отношении Кубы Соединенными Штатами Америки в 1960 году и впоследствии корректировалось на основании Закона о кубинской демократии 1992 года, Закона Хелмса-Бэртона 1996 года и других законодательных и исполнительных актов. Вместе эти акты по существу запрещают любые торговые связи между Соединенными Штатами Америки и Кубой и строго ограничивают право американских граждан в отношении поездок на Кубу, налаживания контактов или культурных обменов с этой страной.

89. Закон о кубинской демократии запрещает использование в течение шести месяцев на американском рынке любого торгового судна, зашедшего в любой порт Кубы, а также запрещает торговлю между Кубой и иностранными филиалами американских компаний. Почти 90% такой торговли приходилось на продукты питания и медикаменты, в связи с

чем применение данного закона привело к резкому увеличению неудовлетворенных потребностей в сфере медицины.

90. Закон Хелмса-Бэртона позволяет вводить финансовые санкции и возбуждать иски в отношении иностранных фирм, использующих "прежнюю американскую собственность" на Кубе, хотя пока президент США не утвердил это положение. Этот закон также обязывает представителей Соединенных Штатов Америки во всех международных финансовых учреждениях категорически возражать против предоставления Кубе займов и запрещает въезд в Соединенные Штаты Америки любым иностранным гражданам, принимавшим участие в "конфискации" собственности американских граждан. В этом контексте Европейский союз подал во Всемирную торговую организацию иск в отношении Соединенных Штатов Америки.

2. Последствия для гражданского населения

91. Граждане Кубы, особенно в последнее десятилетие, серьезно страдают от американского эмбарго, сочетающегося с давлением, которое оказывается на другие страны, с тем чтобы они не поддерживали экономических отношений с Кубой. Поскольку Куба не имеет доступа к ближайшим к ней американским рынкам, она вынуждена искать источники импорта и покупателей на производимый в этой стране сахар в более удаленных регионах мира. По данным правительства этой страны, Куба вынуждена платить завышенные цены и тарифы за товары, приобретаемые на удаленных рынках и доставляемые оттуда, и действующая блокада создает крайне неблагоприятные условия кредитования и торговли и ограничивает доступ ко многим товарам и технологиям. По оценкам Гарфилда, «действующее в отношении Кубы эмбарго практически накладывает на весь импорт дополнительный "налог" в размере 30%»⁸¹.

92. В ответ на доклад Генерального секретаря о правах человека и односторонних мерах принуждения⁸² правительство Кубы представило более подробную информацию о воздействии американской блокады на эту страну. Оно сообщило, что в 1996 году за приобретение четырех основных предметов импорта Куба заплатила на 43,8 млн. долл. США больше, чем сделала бы это в отсутствие эмбарго, а в 1993-1996 годах кубинским компаниям пришлось затратить на 8,7 млн. долл. США больше за импорт медикаментов из Азии, Европы и Южной Америки, чем в том случае, если бы они были приобретены в соседних Соединенных Штатах Америки⁸³. К 1998 году кумулятивный эффект эмбарго составил для Кубы 67 млрд. долл. США⁸⁴.

93. Наиболее пагубное воздействие санкции оказали на сферы здравоохранения и снабжения продуктами питания. В 1997 году Американская ассоциация за улучшение

здравоохранения во всем мире опубликовала крайне критичный доклад, в котором подтвердила, что последствиями эмбарго являются "недоедание, низкое качество воды и отсутствие доступа к медицинскому оборудованию и лекарственным препаратам" и что оно равносильно "сознательному лишению населения Кубы доступа к продовольствию и медикаментам"⁸⁵. В результате этого, по данным одного исследователя, за период с 1989 по 1992 годы показатели потребления белков и калорий в расчете на душу населения сократились соответственно на 25% и 18%⁸⁶. По мнению одного из профессоров Гарвардского медицинского факультета, изложенному в его статье для "Нью-Ингленд-Джурнал оф медисин", примеры Кубы и Ирака со всей очевидностью свидетельствуют о том, что по своей сути экономические санкции являются войной против здоровья населения⁸⁷. Например, в 1991 году на Кубе имелось 1 297 лекарственных препаратов, а в настоящее время лишь 889. Кроме того, поскольку большинство основных новых лекарств разрабатывается американскими фармацевтическими компаниями, кубинские врачи получают доступ лишь к менее 50% новых лекарств⁸⁸.

94. В одном из докладов Генеральной Ассамблеи⁸⁹ ЮНИСЕФ отметил, что эмбарго особенно негативно сказывается на положении детей. За период с 1989 по 1993 год доля детей, имеющих низкий вес при рождении, возросла на 19%, что отбросило страну на десять лет назад⁹⁰. Помимо этого ухудшилось медицинское обслуживание женщин. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что экономическое эмбарго препятствовало улучшению положения женщин и привело к серьезной нехватке медикаментов и противозачаточных средств, что создало особые проблемы для женщин⁹¹. Действительно, за период 1993-1994 годов материнская смертность возросла на 50%⁹².

3. Реакция на санкции

95. Каждый год начиная с 1992 года Генеральная Ассамблея принимала резолюции с призывом прекратить эмбарго⁹³, и с каждым годом число стран, поддерживающих этот призыв, возрастало. В 1992 году 59 стран поддержали такую резолюцию, три страны проголосовали против и 71 страна воздержалась, тогда как в 1999 году резолюция была принята 155 голосами против двух при восьми воздержавшихся.

96. В ходе дебатов на Генеральной Ассамблее по этому вопросу в 1999 году представитель Мексики назвал Закон Хелмса-Бэртона неприемлемым согласно международному праву и противоречащим принципам Устава ООН; представитель Лаосской Народно-Демократической Республики сказал, что данная блокада является анахронизмом и абсурдом; представитель Вьетнама сообщил, что эмбарго привело к громадным материальным потерям и причинило огромный экономический ущерб

кубинскому народу; нет никакого обоснования для продолжение даже на один день подобной враждебной политики. Представитель Малайзии утверждал, что если бы Соединенные Штаты Америки следовали собственным ценностям и традициям, то они не могли бы продолжать проведение в отношении Кубы нынешней политики, которая имеет тяжелые гуманитарные последствия для жизни кубинского народа; представитель Ямайки предостерег, что эмбарго в отношении Кубы является источником напряженности и таит в себе угрозу конфликта; представитель Южной Африки констатировал, что эмбарго вызвало громадные материальные потери и принесло огромный экономический ущерб народу Кубы; наконец, представитель Норвегии заявил, что его страна просто не считает, что изоляция, обеспечиваемая односторонними мерами, является надлежащей реакцией на положение на Кубе⁹⁴.

97. Закон Хелмса-Бэртона был осужден Европейским парламентом⁹⁵, а позднее правительствами 59 стран и восемью органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, что было отражено в одном из докладов Генерального секретаря (A/54/259) относительно осуществления резолюции 53/4 Генеральной Ассамблеи. Правительство Кубы также активизировало свою кампанию, направленную на снятие эмбарго: в сентябре 1999 года оно потребовало наказания соответствующими санкциями и тюремным заключением тех американских должностных лиц, которые несут ответственность за действие эмбарго⁹⁶. Кроме того, правительство Кубы заявило, что оно возбудит иск в отношении Соединенных Штатов Америки в размере 100 млрд. долл. США за нанесенный этими санкциями ущерб⁹⁷.

4. Санкции в отношении Кубы и международное право

98. Односторонние экономические санкции как таковые не являются незаконными, поскольку каждое государство вправе вести или не вести торговлю с любой страной по своему усмотрению. Однако в случае Кубы режим санкций, введенный Соединенными Штатами Америки, нарушает нормы в области прав человека по двум различным аспектам.

99. Во-первых, тот факт, что Соединенные Штаты Америки являются крупнейшей экономической державой региона и основным источником поступления новых лекарственных препаратов и технологий, означает, что Куба испытывает лишения, нарушающие права человека ее граждан. Хотя Соединенные Штаты Америки вправе самостоятельно определять свою торговую политику, они обязаны учитывать соображения прав человека, и такая, даже односторонняя, торговая политика, которая приводит к грубым и систематическим нарушениям прав человека, противоречит нормам международного права.

100. Во-вторых, Соединенные Штаты Америки посредством различных законодательных актов, принятых в последнее десятилетие, пытаются вовлечь другие страны в осуществление своей внешнеторговой политики. Используя систему вторичных санкций, Соединенные Штаты Америки пытались принудить третьи страны к присоединению к эмбарго против Кубы, что является не только нарушением торгового права, но и попыткой превратить одностороннее эмбарго в многостороннее с использованием мер принуждения, единственным последствием которого будет усиление страданий кубинского народа и увеличение масштабов нарушения его прав человека.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

101. Вопрос законности, прежде всего с точки зрения прав человека и гуманитарного права, в лучшем случае пока являлся второстепенным в рамках международного диалога относительно санкций. Поэтому внимание Подкомиссии к этому вопросу могло бы оказать значительное влияние на ведущиеся дискуссии. Этим объясняется то, что в рамках проводимого в настоящее время обсуждения вопроса о санкциях в максимально возможной степени учитываются закрепленные права человека и нормы гуманитарного права. Однако даже при таком подходе, как и в случае любой новой области работы Подкомиссии, один доклад не может снять все вопросы, вызывающие беспокойство.

102. В настоящее время в международном праве закреплено обязательство по проведению оценки на постоянной основе любых предлагаемых или применяемых санкций. В связи с этим, несмотря на ограничения, касающиеся объема настоящего рабочего документа, необходимо определить некоторые оперативные руководящие принципы по осуществлению данного обязательства.

103. Любой вводящий санкции орган, будь то Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, региональные межправительственные организации, группы стран или какая-либо одна страна, должен обеспечить, чтобы режим санкций был проверен по шести критериям до начала его применения. Предложенный режим санкций, не проходящий проверку по этим шести критериям, не должен применяться, а в случае начала его применения он должен быть незамедлительно смягчен.

104. В то же время известны случаи, когда режим санкций, который первоначально может быть сочтен приемлемым, впоследствии не проходит подобную проверку. В связи с этим режимы санкций необходимо подвергать периодической оценке с интервалами, не превышающими, как правило, шести месяцев.

105. Если внимание вводящего санкции органа обращается на серьезные утверждения о нарушениях, допущенных при их применении, то такой орган должен рассматривать эти утверждения в качестве "уведомления", после чего он должен незамедлительно рассмотреть режим санкций и внести в него надлежащие изменения. Если считается, что тот или иной режим санкций действует слишком продолжительное время и не позволяет достичь ненадлежащих результатов, то он должен быть отменен.

106. В том случае, когда на каком-либо этапе режим санкций нарушает нормы международного права, а применяющий его орган отказывается внести соответствующие изменения, жертвам такого режима санкций должны быть предоставлены все возможные средства правовой защиты. В этой связи необходимо отметить значение проведенного Подкомиссией исследования по вопросу о компенсации⁹⁸ и осуществляемых инициатив в этой области. Так, жалобы на действия конкретных стран, применяющих санкции, могут быть поданы пострадавшим от них гражданским лицом или подвергшейся санкциям страной в любой национальный суд, любой орган Организации Объединенных Наций по правам человека, обладающий компетенцией в данной сфере, или в соответствующий региональный орган. Подвергшаяся санкциям страна также может возбудить иск в Международном Суде, если сделаны необходимые заявления в соответствии с пунктом 2 статьи 36 Статута этого суда.

107. Трудности в связи со средствами правовой защиты для пострадавших от санкций гражданских лиц возникают в том случае, если они введены самой Организацией Объединенных Наций или каким-либо региональным органом. Жертвы санкций, возможно, не смогут возбудить иск непосредственно против самого такого органа. В то же время применяющий санкции орган вполне может нарушить международные нормы. Необходимо, чтобы эти органы - Совет Безопасности, региональные правительственные организации или региональные оборонительные альянсы разработали специальные механизмы или процедуры для получения соответствующей информации в отношении санкций из неправительственных источников, включая, прежде всего, пострадавших от них гражданских лиц.

108. Применяющий санкции орган и международное сообщество в целом должны оказать необходимую гуманитарную помощь для возможно более полной ликвидации ущерба в том случае, если режим санкций приводит к крайне негативным последствиям. Следует также обратить внимание на долгосрочные последствия.

109. Режимы санкций, которые явно нарушают международное право, в особенности права человека и гуманитарное право, не должны соблюдаться. Это правило действует прежде всего в тех случаях, когда применяющим санкции органам направлено четкое

уведомление о таких нарушениях, однако они не приняли никаких действенных мер. В этих ситуациях санкции применяются без какого-либо учета их правового статуса. В таких случаях гуманитарную трагедию необходимо рассматривать в качестве фактора, оправдывающего несоблюдение излишне жесткого режима экономических санкций, аналогично доктрине форс-мажора. Кроме того, как уже говорилось, степень недовольства общественности является одним из факторов при определении того, является ли режим санкций излишне жестким⁹⁹.

А. Конкретные рекомендации органам Организации Объединенных Наций

1. Организации Объединенных Наций в целом следует уделять приоритетное внимание вопросу негативных последствий экономических санкций и, как минимум, включить предлагаемую проверку по шести критериям в порядок рассмотрения любых предложений по введению санкций. Во всех органах следует создать механизмы для получения информации из широкого спектра источников о негативных последствиях экономических санкций. Следует полагать, что такая информация отражает реальное положение дел.
2. Всем учреждениям и механизмам, занимающимся странами, в отношении которых действуют санкции, следует рассматривать их негативные последствия в свете проверки по шести критериям.
3. Международным договорным органам, занимающимся изучением любых ситуаций, которые связаны с действием санкций, также следует оценивать их последствия в свете проверки по шести критериям.
4. Рабочим группам и специальным докладчикам Комиссии по правам человека, в особенности тем, которые представляют доклады непосредственно по конкретным странам, являющимся объектом применения санкций, следует оценивать их в свете проверки по шести критериям.
5. Подкомиссии следует считать рассмотрение действующих режимов санкций постоянной частью своей повестки дня в рамках наиболее подходящего пункта. В связи с этим Подкомиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о назначении одного из своих членов ответственным за проведение ежегодного обзора, с учетом предложенной проверки по шести критериям действующих режимов санкций в целях последующего представления информации Комиссии по правам человека. В качестве альтернативы Подкомиссия, возможно, пожелает обратиться к Комиссии с просьбой назначить специального докладчика по этому вопросу.

В. Рекомендации неправительственным организациям и жертвам санкций

1. Неправительственным организациям, располагающим информацией о негативных последствиях экономических санкций в отношении какой-либо страны, следует довести эту информацию до сведения Подкомиссии и Комиссии, а также других соответствующих органов Организации Объединенных Наций.
2. Жертвам санкций, которые имеют негативные последствия, следует обращаться со своими жалобами в соответствующие национальные, международные и региональные органы.
3. Неправительственным организациям, располагающим информацией о негативных последствиях экономических санкций, следует, в рамках их мандатов, оказывать содействие жертвам этих санкций в плане представления жалоб в соответствующие национальные или международные органы.

Примечания

- ¹ Озабоченность Подкомиссии в связи с временными ограничениями санкций отражена, в частности, в пункте 1 резолюции 1997/35, в котором Подкомиссия призвала все государства вновь вернуться к вопросу о принятии или поддержке ими экономических санкций, если после разумного срока они, как представляется, не приносят желаемых изменений в политике.
- ² См. решения Подкомиссии, ежегодно принимаемые с 1994 года: решение 1994/111 от 25 августа 1994 года; решение 1995/107 от 19 августа 1995 года; решение 1996/107 от 20 августа 1996 года; решение 1997/119 от 28 августа 1997 года; решение 1998/114 от 26 августа 1998 года; решение 1999/110 от 26 августа 1999 года.
- ³ Ранее Подкомиссия уже выражала озабоченность в отношении положения в области прав человека в Бурунди, что отражено в ее резолюциях 1994/17 от 25 августа 1994 года и 1995/11 от 18 августа 1995 года.
- ⁴ Разумеется, это утверждение не касается прений в Подкомиссии и Комиссии, а также докладов, распространенных на Подкомиссии и Комиссии правозащитными НПО. См., например, Karen Parker and Alexandra Menegakis, Memorandum: Sanctions in Light of Human Rights and Humanitarian Law (International Educational Development/Humanitarian Law Project, 1998); а также устные заявления, в частности, Американской ассоциации юристов, Центра "Европа-Третий мир", Всеобщей федерации арабских женщин, Международной лиги женщин за мир и свободу, Организации "Север-Юг XXI", Арабского союза юристов и Международной корпорации за развитие образования; кроме того, совместные устные заявления 21 НПО. Заявления, сделанные в письменном виде, содержатся в документах E/CN.4/Sub.2/1996/NGO/7; E/CN.4/Sub.2/1998/NGO/24; и E/CN.4/1999/NGO/119.
- ⁵ Первый и второй семинары экспертов в Интерлакене на тему целенаправленного применения финансовых санкций Организации Объединенных Наций, 17-19 марта 1998 года и 29-31 марта 1999 года.
- ⁶ Могут также вводиться ограничения на внутренние поездки, которые не позволяют журналистам или сотрудникам по оказанию помощи посещать зоны конфликта или иные районы. Хотя такие меры не являются санкциями в строгом смысле слова, эти запреты на поездки также могут оказывать негативное воздействие на права человека и могут являться нарушением гуманитарного права.

- 7 Эта основная норма аналогична основной норме гуманитарного права: средства ведения войны не являются неограниченными, как это впервые было закреплено в статье 22 Норм, содержащихся в приложении к Гаагской конвенции 1907 года: "Право воюющих сторон на использование средства поражения противника не является неограниченным".
- 8 Согласно Уставу Генеральной Ассамблеи не предоставляются полномочия по введению санкций. См. Главу IV Устава.
- 9 Если Совет Безопасности сочтет, что меры, предусмотренные в статье 41, оказались недостаточными, могут применяться положения статьи 42, предусматривающей более серьезные меры, такие, как блокада и применение силы.
- 10 На двадцать шестой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца было принято замечание о том, что введение санкций может привести к "противоречию" путем создания угроз миру или нарушения прав человека, имея при этом совершенно противоположную цель.
- 11 Что касается права на жизнь, то потенциальные последствия геноцида могли бы возникать вследствие применения крайне жесткого режима санкций, особенно в тех случаях, когда применяющий санкции орган получил исчерпывающую информацию о массовой гибели людей и его реакция была грубо неадекватной.
- 12 Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года.
- 13 Резолюция 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1974 года.
- 14 Резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1962 года.
- 15 Поддержана в резолюции 3348 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1974 года.
- 16 При обсуждении ограничений в отношении санкций, органично присущих нормам в области прав человека, следует помнить о том, что большая часть норм в области прав человека универсально рассматриваются *jus cogens* и в силу этого предусматривают необходимые, включая лишение законной силы любых противоречащих им санкций. В свете этого применима также доктрина *erga omnes*.

¹⁷ Провозглашена 4 ноября 1966 года Генеральной Конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

¹⁸ Поскольку гуманитарное право, как и нормы в области прав человека, рассматривается *jus cogens*, санкции, вступающие в противоречие с гуманитарным правом, также не имеют законной силы.

¹⁹ См., например, двадцать шестую Международную конференцию Красного Креста и Красного Полумесяца, "Humanitarian consequences of economic sanctions", in *Principles and response in international humanitarian assistance and protection* (1995): "Любой режим санкций, введенный в контексте вооруженного конфликта, регламентируется международным гуманитарным правом, которое требует обеспечения выживания и насущных потребностей гражданского населения". Сами по себе крайне жесткие санкции также могли бы рассматриваться в качестве оружия войны.

²⁰ Конвенция IV, касающаяся законов и обычаев ведения сухопутной войны, и приложение к ней: Нормы, касающиеся законов и обычаев ведения сухопутной войны (можно ознакомиться на Web-странице Международного комитета Красного Креста: <<http://www.icrc.org>>).

²¹ См. Женевские конвенции 1949 года: I, статья 63; II, статья 62; III, статья 142; IV, статья 158; и Дополнительный протокол I, пункт 2 статьи 1.

²² Общая статья Женевских конвенций 1949 года (I,7; II, 7; III, 7; IV,8).

²³ См., например, резолюции 2675 (XXV) и 2677 (XXV) Генеральной Ассамблеи, принятые в 1970 году, а также резолюцию 3318 (XXIX) Генеральной Ассамблеи, принятую в 1974 году.

²⁴ Например, некоторые штаты в Соединенных Штатах объявили Мьянме экономический бойкот. Кроме того, в период введения Организацией Объединенных Наций санкций против режима апартеида в Южной Африке ряд штатов и городских властей в Соединенных Штатах в отличие от федерального правительства соблюдали требования Организации Объединенных Наций.

²⁵ В настоящем рабочем документе не рассматривается вопрос о "торговых войнах", связанных с введением запретов на определенные продукты некоторых стран с целью получения преимуществ в торговых спорах.

²⁶ Вопрос "третьей стороны" имеет актуальное значение в международном диалоге относительно санкций. Очевидно, что сторона, непричастная к нарушениям, не должна испытывать каких-либо последствий, вызываемых нарушениями другой стороны.

²⁷ Этот вопрос привлек большое внимание в ходе дискуссии, касавшейся санкций в отношении Бурунди, и санкций, продолжающих действовать против Ирака и Кубы. Даже после отмены санкций в отношении Бурунди в этой стране по-прежнему отмечается гуманитарная катастрофа, обусловленная развалом инфраструктуры продовольственного снабжения, задержками в проведении иммунизации и общим обнищанием широких слоев гражданского населения в результате санкций. Сообщения из Ирака свидетельствуют о том, что для восстановления систем здравоохранения, образования и продовольственного снабжения до уровней, предшествовавших санкциям, будет необходимо время, превышающее период жизни одного поколения.

²⁸ "...Гуманитарное воздействие санкций едва ли можно рассматривать в качестве побочного ущерба", ...напротив, как представляется, надлежащее управление гуманитарным воздействием санкций является центральным элементом эффективного управления санкциями и тем самым их успеха". Claude Bruderlein, Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), United Nations, New York, December 1998, p. 4.

²⁹ Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций "Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке", Департамент общественной информации Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2000 год, стр. 50 англ. текста.

³⁰ Основным исследованием является работа Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, Economic Sanctions Reconsidered, 2nd ed., revised, Institute for International Economics, Washington, 1990. Повторное рассмотрение данных представлено в работе J. Dashti-Gibson, P. Davis, and B. Radcliff, "On the determinants of the success of economic sanctions: an empirical analysis", (1997), в издании American Journal of Political Science 41 (2)608-618. Весьма критическая оценка исследования Хуфбауэра, Шотта и Эллиота содержится в работе Robert A. Pape, "Why economic sanctions still don't work", International Security, Summer 1998; позиция Эллиота изложена в статье "The sanctions glass: half full or completely empty", International Security, Summer 1998. Еще более жесткая оценка санкции дана в работе Kim Richard Nossal, "Liberal democratic regimes, international sanctions and global governance", unpublished manuscript, McMaster University, 1988, p. 20 (цитируется в документе "UN sanctions: how effective? How necessary", by the Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary-General, United Nations, New York,

March 1999, опубликованном в протоколах II конференции в Интерлакене, стр. 101-115 англ. текста. Этот очерк содержит также хорошее резюме дискуссии).

³¹ Nossal, *op. cit.*, p. 20.

³² Elliott, *op. cit.*, p. 189.

³³ См. J. Dashti-Gibson, P. Davis, and B. Radcliff, *op. cit.*

³⁴ Koenraad Van Brabant, "Can sanctions be smarter? The current debate", Report on Conference of 16-17 December 1998, The Humanitarian Policy Group and the Relief and Rehabilitation Network at the Overseas Development Institute, London, p. 6.

³⁵ Hans Köchler, "Ethical aspects of sanctions in international law: the practice of the sanctions policy and human rights", International Progress Organization research paper, <<http://i-p-o.org/sanctp.htm>>.

³⁶ Развитие диалога по вопросу об избирательных санкциях состоялось в ходе работы следующих форумов: копенгагенское совещание "за круглым столом" (24-25 июня 1996 года); симпозиум на тему целенаправленных санкций, организованный НПО в Нью-Йорке в декабре 1998 года; лондонская конференция на тему избирательных санкций, организованная Институтом по вопросам развития заморских территорий (ИРЗТ) 16-17 декабря 1998 года; коллоквиум в Женеве на тему "Санкции Организации Объединенных Наций и международное право", организованный Академическим институтом международных исследований 23-25 июня 1999 года; семинар на тему "Избирательные санкции, следующий шаг: эмбарго на вооружения и санкции в отношении поездов", организованный Боннским международным центром по вопросам конверсии (БМЦК) 21-23 ноября 1999 года в Бонне, Германия; два семинара экспертов в Интерлакене, проведенные в марте 1998 года и в марте 1999 года; а также семинар по санкциям Международной академии мира, Нью-Йорк, 17 апреля 2000 года. Важная работа была также проделана Университетом имени Брауна в рамках проекта "Гуманитарная деятельность и война", а также Институтом исследований в области международного мира имени Джоан Б. Крок при Нортдамском университете и организацией "Форум четвертой свободы" в Гошене, Индиана.

³⁷ См. особенно стр. 49-50 англ. текста.

³⁸ В своей резолюции 666 (1990) Совет Безопасности постановил, что полномочия определять, требуют ли гуманитарные обстоятельства поставок продуктов питания, принадлежат исключительно Совету Безопасности и его Комитету по санкциям.

³⁹ Press release SG/SM/7338 (24 March 2000).

⁴⁰ UNICEF press release CF/DOC/PR/1999/29 (12 August 1999). На пресс-конференции Исполнительный директор ЮНИСЕФ Карол Беллами заявил, что установленные факты свидетельствуют о "продолжающейся чрезвычайной гуманитарной ситуации".

⁴¹ Richard Garfield, "Morbidity and mortality among Iraqi children from 1990 through 1998: assessing the impact of the Gulf War and economic sanctions", unpaginated, July 1999, available on Campaign Against Sanctions on Iraq webpage, <<http://www.cam.ac.uk/societies/casi>>.

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Доклад второй группы по вопросу о нынешней гуманитарной ситуации в Ираке, учрежденной в соответствии с запиской Председателя Совета Безопасности от 30 января 1999 года (S/1999/100), S/1999/356, приложение II (30 марта 1999 года).

⁴⁶ Доклад Генерального секретаря, представляемый во исполнение пункта 4 резолюции 1143 (1997) (S/1998/477), 5 июня 1998 года.

⁴⁷ Press release SG/SM/7338 (24 March 2000).

⁴⁸ UNICEF, Situation Analysis of Children and Women in Iraq, Baghdad, 30 April 1998, цитируется в работе Garfield, "Morbidity...".

⁴⁹ S/1999/356, приложение II.

⁵⁰ Речь, произнесенная Денисом Халлидеем на Капитолийском холме 6 октября 1998 года. Содержится на Web-странице Campaign Against Sanctions on Iraq <<http://www.cam.ac.uk/societies/casi/halliday/quotes.html>>.

⁵¹ См. Nadjе Al-Ali, "Sanctions and women in Iraq", "Sanctions on Iraq: background, consequences, strategies", in Proceedings of Conference sponsored by Committee Against Sanctions on Iraq, 13-14 November, Cambridge, pp. 73-84.

⁵² Press release SG/SM/7338 (24 March 2000).

⁵³ Independent, 15 October 1998.

⁵⁴ Reuters, "Top UN official leaves Iraq, says programme failed", 17 February 2000.

⁵⁵ Washington Post, "Aide who quit in protest plans report on airstrikes on Iraq", 17 February 2000.

⁵⁶ См. примечание 4 выше.

⁵⁷ Хотя таких людей насчитывается немало, но, вероятно, одним из самых известных лиц, лично бросивших вызов блокаде, является Рамсей Кларк.

⁵⁸ В отношении углубленного обсуждения вопроса о геноциде и других возможных нарушениях международных норм в области прав человека и гуманитарного права см. Elias Davidsson, "The economic sanctions against the people of Iraq: consequences and legal findings", содержится на Web-странице <<http://www.juscogens.org>> or <<http://www.lancs.ac.uk/ug/greenrd/project/elias.htm>>.

⁵⁹ "Punishing Saddam", in 60 Minutes, 12 May 1996. В ходе интервью прозвучало следующее:

Лесли Стал (упомянув о санкциях против Ирака): "У нас имеются данные о том, что умерло полмиллиона детей. Я имею в виду, что погибло больше детей, чем в Хиросиме. Как вы считаете, стоит ли того такая цена?"

Мадлен Олбрайт: "Я думаю, что это – очень трудный выбор, но цена, мы полагаем, стоит того".

⁶⁰ См. раздел настоящего рабочего документа, озаглавленный "Ограничения санкций в гуманитарном праве".

⁶¹ Eric Hoskins and Samantha Nutt, The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Burundi, Occasional Paper #29, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1997, p. 43.

⁶² Цитируется в Hoskins and Nutt, *op. cit.*, p. 105.

⁶³ Полный перечень исключений см. в таблице 3.1 "Chronology of exemption requests and authorizations", in Hoskins and Nutt, pp. 46-47.

⁶⁴ Всемирная продовольственная программа, пресс-релиз от 23 января 1999 года.

⁶⁵ Помимо Hoskins and Nutt, см. также Gregory M. Salter, An Assessment of Sanctions against Burundi, ActionAid, London, May 1999. Он поддерживает многие из их выводов и сообщает более новые данные.

⁶⁶ Hoskins and Nutt, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 95.

⁶⁸ Отчет о нынешнем экономическом и социальном кризисе см. International Crisis Group, "The Mandela effect: prospects for peace in Burundi", ICG Central Africa Report No. 13, Bujumbura/Nairobi, 18 April 2000, especially pp. 60-62.

⁶⁹ Salter, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁰ Огромные масштабы этой катастрофы были подтверждены в ходе открытых дебатов Совета Безопасности по Бурунди, состоявшихся 12 ноября 1999 года. См. пресс-релиз SC/6753.

⁷¹ Пресс-релиз Всемирной продовольственной программы от 23 января 1999 года.

⁷² Hoskins and Nutt, *op. cit.*, p. 106.

⁷³ World Food Programme, "FAO/WFP Crop and Supply Assessment", Section 5, 4 March 1997.

⁷⁴ Hoskins and Nutt, *op. cit.*, p. 108.

- 75 Доклад Специального докладчика г-на Паулу Серджиу Пиньейру (E/CN.4/1998/72), пункты 80-83.
- 76 Salter, *op. cit.*, p. 4.
- 77 См. "Burundi: Sactions" under Written Answers, Record of House of Lords, 15 October 1998, column WA122.
- 78 Пресс-релиз ПРООН от 16 декабря 1998 года.
- 79 Claude Bruderlein, Coping with Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective, OCHA, New York, December 1998, p. 6.
- 80 См. раздел настоящего рабочего документа, озаглавленный "Понимание санкций: основы".
- 81 Richard Garfield, "The Impact of the Economic Crisis and U.S. Embargo on Health in Cuba", American Journal of Public Health 87, No. 1 (1997): 15-20.
- 82 E/CN.4/1996/45.
- 83 American Association for World Health, "Summary of findings", March 1997.
- 84 Пресс-релиз GA/9654 от 9 ноября 1999 года.
- 85 Исследование Американской ассоциации за улучшение здравоохранения во всем мире "Denial of food and medicine: the impact of the U.S. Embargo in health and nutrition in Cuba" (1997 год). Далее в этом докладе говорится: "В результате проводившегося в течение одного года исследования Американская ассоциация за улучшение здравоохранения во всем мире установила, что американское эмбарго в отношении Кубы крайне негативно сказывается на здравоохранении и питании значительной части простых кубинских граждан. Как профессиональные врачи, что подтверждается документально в приложенном докладе, мы считаем, что американское эмбарго значительно увеличило страдания среди жителей Кубы и даже привело к повышению показателя смертности. В течение нескольких десятилетий американское эмбарго накладывало тяжкое финансовое бремя на систему здравоохранения Кубы. Однако с 1992 года резко увеличилась доля неудовлетворенных потребностей в услугах здравоохранения, усилилась нехватка жизненно необходимых лекарственных препаратов и медицинского оборудования. Это непосредственно связано с фактом ужесточения американского

торгового эмбарго на основании Закона о кубинской демократии 1992 года, хотя и до этого оно было одним из наиболее жестких эмбарго, так как запрещало продажу продуктов питания и резко ограничивало продажу лекарственных препаратов и медицинского оборудования. Гуманитарную катастрофу удалось предотвратить лишь благодаря тому, что правительство Кубы по-прежнему оказывает значительную бюджетную поддержку системе здравоохранения в целях оказания первичной медико-санитарной помощи и организации профилактических услуг для всех граждан страны".

⁸⁶ Garfield, "The impact...".

⁸⁷ Leon Eisenberg, "The sleep of reason produces monsters – human costs of economic sanctions", New England Journal of Medicine, 24 April 1997, vol. 336, No. 17.

⁸⁸ Американская ассоциация за улучшение здравоохранения во всем мире, *op. cit.*

⁸⁹ A/52/342 и Corr.1.

⁹⁰ Garfield, "The impact...".

⁹¹ Процитировано в докладе о положении в области прав человека на Кубе, представленном Специальным докладчиком г-ном Карлом-Йоханом Гротом (E/CN.4/1998/69).

⁹² Garfield, "Morbidity...".

⁹³ Резолюции Организации Объединенных Наций о необходимости прекращения американского эмбарго в отношении Кубы, 47/19 от 24 ноября 1992 года, 48/16 от 3 ноября 1993 года, 49/9 от 26 октября 1994 года, 50/10 от 2 ноября 1995 года, 51/17 от 12 ноября 1996 года, 52/10 от 5 ноября 1997 года, 53/4 от 4 октября 1998 года и 54/21 от 18 ноября 1999 года. В последней из этих резолюций сказано, в частности, следующее:

"будучи озабочена продолжающимся принятием и применением государствами-членами законов и положений, таких, как принятый 12 марта 1996 года закон, известный как "закон Хелмса-Бэртона", экстерриториальные последствия которых затрагивают суверенитет других государств, законные интересы юридических или физических лиц, подпадающих под их юрисдикцию, а также свободу торговли и судоходства,

принимая к сведению заявления и резолюции различных межправительственных форумов, органов и правительств, в которых выражается негативное отношение международного сообщества и общественности к принятию и применению положений подобного рода, и будучи озабочена также отрицательными последствиями таких мер для кубинского народа...".

- ⁹⁴ Пресс-релиз GA9654 от 9 ноября 1999 года.
- ⁹⁵ San Francisco Chronicle News Service, "U.S. law on Cuba condemned", 15 March 1996.
- ⁹⁶ Associated Press, "Cuba calls for sanctions against US", byline Anita Snow, 13 September 1999.
- ⁹⁷ Пресс-релиз GA9654 от 9 ноября 1999 года.
- ⁹⁸ Тео ван Бовен, "Исследование, касающееся права на реституцию, компенсацию и реабилитацию в отношении жертв грубых нарушений прав человека и основных свобод", окончательный доклад (E/CN.4/Sub.2/1993/8). См. также предварительный доклад (E/CN.4/Sub.2/1990/10), доклад о ходе работы (E/CN.4/Sub.2/1991/7) и второй доклад о ходе работы (Sub.2/1992/8).
- ⁹⁹ К сожалению, опасности ареста или других преследований подвергаются лица, протестующие против режима санкций по гуманитарным соображениям или осуществляющие действия по предоставлению гуманитарной помощи жертвам таких санкций. Этим лицам должна быть, по крайней мере, предоставлена возможность поднимать вопрос о незаконности санкций по гуманитарным соображениям в рамках защиты от любых возбужденных в отношении них процедур. Отмечен рост числа нарушений санкций в отношении Ирака. До настоящего времени "нарушители" понесли незначительные наказания в соответствии с действующими правовыми нормами, однако в случае увеличения числа таких действий и сохранения санкций этот вопрос может выйти на первый план.

Приложение I

ДРУГИЕ РЕЖИМЫ САНКЦИЙ

- A. Использование санкций в соответствии с главой VII Устава
Организации Объединенных Наций
(из доклада, составленного бюро представителя Генерального секретаря,
31 марта 2000 года)

Совет Безопасности ссылаясь на главу VII Устава Организации Объединенных Наций для введения санкций в 14 случаях в отношении: Анголы, Афганистана, бывшей Югославии, Гаити, Ирака, Либерии, Ливийской Арабской Джамахирии, Руанды, Сомали, Союзной Республики Югославии/Косово, Судана, Сьерра-Леоне, Южной Африки и Южной Родезии. В случае Гаити, Южной Африки, Южной Родезии и бывшей Югославии санкции были полностью сняты, а в случае Ливии они были приостановлены.

1. Афганистан

В своей резолюции 1267 (1999) от 15 октября 1999 года Совет Безопасности потребовал, чтобы движение "Талибан" без дальнейшего промедления выдало Усаму бен Ладена компетентным властям. Поскольку это требование Совета Безопасности выполнено не было, с 14 ноября 1999 года вступили в силу перечисленные в пункте 4 резолюции запреты, а именно: на полеты любых летательных аппаратов, принадлежащих движению "Талибан", арендуемых или эксплуатируемых им или от его имени, а также были заморожены средства, находящиеся во владении или под прямым или косвенным контролем движения "Талибан".

2. Ангола

В своей резолюции 864 (1993) от 15 сентября 1993 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу или поставку Национальному союзу за полную независимость Анголы (УНИТА) нефти, нефтепродуктов и оружия.

В своей резолюции 1127 (1997) от 28 августа 1997 года Совет Безопасности ввел ограничения на поездки старших должностных лиц УНИТА и их ближайших взрослых родственников, потребовал закрытия всех отделений УНИТА и запретил полеты и обслуживание летательных аппаратов, принадлежащих УНИТА или используемых в его интересах. Были разрешены исключения по гуманитарным соображениям.

В своей резолюции 1173 (1998) от 12 июня 1998 года Совет Безопасности заморозил все иностранные активы УНИТА, запретил любые официальные контакты с УНИТА в указанных районах, запретил импорт алмазов, на которые не выписан сертификат происхождения ПЕНП, и запретил продажу УНИТА горнорудного оборудования, автотранспортных средств и запасных частей.

В отдельных случаях были разрешены исключения по гуманитарным соображениям. Резолюция 1173 (1998) вступила в силу 1 июля 1998 года.

3. Союзная Республика Югославия/Косово

В своей резолюции 1160 (1998) от 31 марта 1998 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу оружия Союзной Республике Югославии.

В своей резолюции 1199 (1998) от 23 сентября 1998 года Совет Безопасности просил государства-члены использовать все средства, не противоречащие их внутреннему законодательству и соответствующим нормам международного права, с тем чтобы не допустить использования средств, собираемых на их территории, в нарушение резолюции 1160 (1998).

4. Гаити

В своей резолюции 841 (1993) от 16 июня 1993 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу Гаити оружия, нефти и нефтепродуктов и заморозил иностранные активы этой страны. Действие эмбарго было приостановлено 27 августа 1993 года на основании резолюции 861 (1993) и возобновлено 18 октября 1993 года согласно резолюции 873 (1993) от 13 октября 1993 года.

В своей резолюции 917 (1994) от 6 мая 1994 года Совет Безопасности расширил действие эмбарго, включив в него все сырьевые товары или продукты за исключением поставок, предназначенных для медицинских целей, и продуктов питания. Это решение о расширении эмбарго вступило в силу 21 мая 1994 года.

В соответствии со своей резолюцией 944 (1994) от 29 сентября 1994 года Совет Безопасности постановил прекратить 16 октября 1994 года применение мер, касающихся санкций, которые изложены в резолюциях 841 (1993), 873 (1993) и 917 (1994).

6. Либерия

В своей резолюции 788 (1992) от 19 ноября 1992 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу Либерии оружия.

7. Ливийская Арабская Джамахирия

В своей резолюции 748 (1992) от 31 марта 1992 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу Ливийской Арабской Джамахирии оружия, запрет на полеты ее воздушных судов, а также требование о сокращении численности и понижении уровня персонала ливийских дипломатических представительств и консульских учреждений за границей.

В своей резолюции 883 (1993) от 11 ноября 1993 года Совет Безопасности ужесточил санкции, утвердив замораживание средств и финансовых ресурсов Ливии в других странах и запретив предоставление Ливийской Арабской Джамахирии оборудования для переработки и транспортировки нефти.

На своем 3992-м заседании, состоявшемся 8 апреля 1999 года, Совет Безопасности принял заявление Председателя (S/PRST/1999/10), в котором констатировалось, что к 5 апреля 1999 года были выполнены условия для приостановки действия широкого спектра мер, принимавшихся в отношении Ливийской Арабской Джамахирии в связи с воздушными перевозками, продажей оружия и деятельности дипломатических учреждений.

8. Руанда

В своей резолюции 918 (1994) от 17 мая 1994 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу оружия Руанде.

В своей резолюции 1011 (1995) от 16 августа 1995 года Совет Безопасности постановил приостановить до 1 сентября 1996 года эмбарго на продажу оружия при условии, что правительство Руанды будет обязано уведомлять Комитет обо всех случаях импорта вооружений. Страны, экспортирующие оружие в Руанду, также обязаны уведомлять Комитет.

В соответствии с резолюцией 1011 (1995) Совет Безопасности прекратил с 1 сентября 1996 года действие ограничений на продажу или поставку вооружений и соответствующих материальных средств правительству Руанды. Несмотря на это,

по-прежнему действует запрет на продажу и поставку вооружений и соответствующих материальных средств неправительственным силам для использования в Руанде.

9. Сьерра-Леоне

В своей резолюции 1132 (1997) от 8 октября 1997 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу Сьерра-Леоне нефти, нефтепродуктов и оружия, а также ввел ограничения на поездки членов военной хунты Сьерра-Леоне.

В своей резолюции 1156 (1998) от 16 марта 1998 года Совет Безопасности постановил незамедлительно прекратить действие запрета на продажу или поставку Сьерра-Леоне нефти и нефтепродуктов, о которых говорится в пункте 6 резолюции 1132 (1997).

В своей резолюции 1171 (1998) от 5 июня 1998 года Совет Безопасности прекратил действие эмбарго на продажу оружия правительству Сьерра-Леоне, в то же время оставив его в силе в отношении всех неправительственных сил в этой стране. Кроме того, он ввел ограничения на поездки ведущих членов бывшей военной хунты и Объединенного революционного фронта (ОРФ).

10. Сомали

В своей резолюции 733 (1992) от 23 января 1992 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу Сомали оружия.

11. Южная Африка

В своей резолюции 418 (1977) от 4 ноября 1977 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу Южной Африке оружия. В своей резолюции 919 (1994) от 25 мая 1994 года Совет Безопасности прекратил действие эмбарго на продажу оружия и других ограничений, наложенных на Южную Африку резолюцией 418 (1977).

12. Южная Родезия

В своей резолюции 232 (1966) от 16 декабря 1966 года Совет Безопасности ввел санкции на торговлю сырьевыми товарами помимо нефти. Эти санкции были сняты резолюцией 460 (1979) от 21 декабря 1979 года.

13. Судан

В своей резолюции 1054 (1996) от 26 апреля 1996 года Совет Безопасности постановил ввести дипломатические санкции в отношении Судана. Они вступили в силу 10 мая 1996 года.

В своей резолюции 1070 (1996) от 16 августа 1996 года Совет Безопасности постановил ввести эмбарго на воздушное сообщение с Суданом; несмотря на это, одобренные санкции, которые должны были вступить в силу по решению Совета в течение 90 дней с даты принятия резолюции 1070 (1996), не были введены по гуманитарным соображениям.

14. Бывшая Югославия

В своей резолюции 713 (1991) от 25 сентября 1991 года Совет Безопасности ввел всеобщее и полное эмбарго на все поставки оружия и военного снаряжения в Югославию.

В своей резолюции 757 (1992) от 30 мая 1992 года Совет Безопасности ввел экономические и иные санкции в отношении Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория), включая полное торговое эмбарго, запрет воздушного сообщения и предотвращение участия представителей Союзной Республики Югославии в спортивных состязаниях и культурных обменах.

В своей резолюции 787 (1992) от 16 ноября 1992 года Совет Безопасности запретил транзитную перевозку по территории Союзной Республики Югославии нефтепродуктов, угля, стали и других материалов, если только такие транзитные перевозки не санкционированы конкретно в каждом отдельном случае Комитетом по санкциям. В резолюции 820 (1993) от 17 апреля 1993 года Совет расширил санкции в отношении Союзной Республики Югославии.

В своей резолюции 942 (1994) от 23 сентября 1994 года Совет Безопасности ввел всесторонние экономические и дипломатические санкции в отношении боснийских сербских вооруженных сил.

В своей резолюции 943 (1994) от 23 сентября 1994 года Совет Безопасности приостановил на период в 100 дней, начиная с 5 октября 1994 года, запрет на поездки и на участие представителей Союзной Республики Югославии в спортивных состязаниях и культурных обменах.

В своей резолюции 1022 (1995) от 22 ноября 1995 года Совет Безопасности приостановил на неограниченный срок санкции в отношении Союзной Республики Югославии. В резолюции 1074 (1996) от 1 октября 1996 года Совет постановил прекратить действие санкций в отношении Союзной Республики Югославии и боснийских сербов.

ОБНОВЛЕНИЕ ДАННЫХ ОТНОСИТЕЛЬНО САНКЦИЙ В СООТВЕТСТВИИ С ГЛАВОЙ VII

15. Эритрея и Эфиопия

В своей резолюции 1298 (2000) от 17 мая 2000 года Совет Безопасности ввел эмбарго на продажу оружия этим двум воюющим государствам и учредил комитет по санкциям.

B. Соответствующие санкции, введенные не Советом Безопасности

1. Исламская Республика Иран

Соединенные Штаты Америки применяли широкие экономические санкции против Ирана с 1984 года и ввели почти полный запрет на импорт товаров из Ирана в Соединенные Штаты Америки с конца 1987 года. Закон о санкциях в отношении Ирана и Ливии 1996 года расширил этот запрет, разрешив вводить экономические санкции против иностранных компаний, которые инвестируют более 40 млн. долл. США в нефтедобычу этих стран. Эти санкции препятствуют получению данными компаниями средств на финансовых рынках Соединенных Штатов Америки. Другие страны, прежде всего члены Европейского союза, применяли торговые санкции, направленные на ограничение доступа Ирана к ядерному, химическому и биологическому оружию, соответствующим материалам и технологиям. Несколько европейских стран обратились к Соединенным Штатам Америки с просьбой снять санкции против Ирана.

2. Ливийская Арабская Джамахирия

В дополнение к санкциям Совета Безопасности (см. выше) Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки ввели в 1986 году воздушную блокаду и дополнительные экономические санкции. Они включают в себя замораживание ливийских активов, находящихся в Соединенных Штатах Америки, и запрет на импорт нефти из Ливии, а также на инвестиции американских компаний в Ливии. Закон о санкциях в отношении Ирана и Ливии 1996 года допускает введение экономических санкций против тех иностранных компаний, которые занимаются экономической деятельностью в Соединенных Штатах Америки и в то же время сотрудничают с Ливией.

В 1997 году Египет, Кения и Гвинея-Бисау подали официальную просьбу об отмене этих санкций в связи со страданиями, которые они приносят ливийскому народу.

Сообщения о вызванных ими трудностях поступали не только от правительств, но и от таких групп, как "Карнеги центр", представители которого заявили, что, "несмотря на постоянное получение доходов от продажи нефти, трехлетние санкции нанесли ущерб экономике Ливии, способствуя росту безработицы до приблизительно 30%".

Правительство Ливии утверждает, что эти санкции нарушают право на развитие, право на получение врачебной помощи, право на перемещение, свободу религии (блокада воздушных сообщений ограничивает возможности граждан Ливии на поездки в Мекку по религиозным соображениям) и ряд других экономических, социальных и культурных прав.

3. Мьянма

В июле 1996 года Соединенные Штаты Америки ввели ограниченные экономические санкции в отношении Государственного совета по восстановлению правопорядка (ГСВП). Их режим предполагает запрет на осуществление новых инвестиций в Мьянме, на оказание этой стране правительственного содействия на двусторонней основе, а также на предоставление ей помощи по линии международных финансовых учреждений. К исключениям относятся гуманитарная помощь, содействие в борьбе с распространением наркотиков и поддержка в целях поощрения прав человека и демократических ценностей. Некоторые штаты Соединенных Штатов Америки и местные правительства также объявили бойкот и ввели ограниченные экономические санкции в отношении этого незаконного режима.

4. Судан

В ноябре 1997 года Соединенные Штаты Америки ввели всеобъемлющие санкции в отношении Судана за предполагаемую поддержку международного терроризма, продолжение усилий по дестабилизации правительств соседних стран и за нарушения прав человека, включая рабство и отказ в осуществлении свободы религии. В рамках этих санкций были заблокированы все активы Судана в финансовых учреждениях Соединенных Штатов Америки, был введен полный запрет на торговлю между Соединенными Штатами Америки и Суданом, а также было запрещено осуществлять какие-либо американские инвестиции в Судане. Санкции 1997 года предполагают исключения для гуманитарной деятельности, дипломатических контактов и работы журналистов.

Приложение II

РЕЗОЛЮЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, КАСАЮЩИЕСЯ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ И КОНКРЕТНЫХ РЕЖИМОВ САНКЦИЙ

A. Резолюции Генеральной Ассамблеи

Односторонние меры экономического принуждения

54/200 (20 января 2000 года)
52/181 (18 декабря 1997 года)
50/96 (20 декабря 1995 года)
48/168 (21 декабря 1993 года)
46/210 (20 декабря 1991 года)
44/215 (22 декабря 1989 года)

Права человека и односторонние меры принуждения

54/172 (15 февраля 2000 года)
53/141 (9 декабря 1998 года)
52/120 (12 декабря 1997 года)
51/103 (12 декабря 1996 года)

Эмбарго, введенное Соединенными Штатами Америки в отношении Кубы

54/21 (18 ноября 1999 года)
47/19 (24 ноября 1992 года)
48/16 (3 ноября 1993 года)
49/9 (26 октября 1994 года)
50/10 (2 ноября 1995 года)
51/17 (12 ноября 1996 года)
52/10 (5 ноября 1997 года)
53/4 (4 октября 1998 года)

B. Резолюции Комиссии по правам человека

Права человека и односторонние меры принуждения

1998/11 (9 апреля 1998 года)
1997/7 (3 апреля 1997 года)
1999/21 (23 апреля 1999 года)
1996/9 (11 апреля 1996 года)

1995/45 (3 марта 1995 года)
1994/47 (4 марта 1994 года)
1993/59 (9 марта 1993 года)
1992/39 (28 февраля 1992 года)
1991/79 (6 марта 1991 года)

Гуманитарное воздействие санкций в отношении Бурунди

1998/82 (24 апреля 1998 года)
1997/77 (18 апреля 1997 года)

C. Резолюции и решения Подкомиссии

Обеспокоенность в связи с экономическими санкциями и правами человека

Решение 1999/111 (26 августа 1999 года)
Решение 1998/112 (26 августа 1998 года)
Резолюция 1997/35 (28 августа 1997 года)

Обеспокоенность в связи с гуманитарными последствиями санкций в отношении Ирака

Решение 1999/110 (26 августа 1999 года)
Решение 1998/114 (26 августа 1998 года)
Решение 1997/119 (28 августа 1997 года)
Решение 1996/107 (20 августа 1996 года)
Решение 1995/107 (18 августа 1995 года)
Решение 1994/111 (25 августа 1994 года)

Обеспокоенность в связи с гуманитарными последствиями санкций в отношении Бурунди

Резолюция 1996/4 (19 августа 1996 года)
