

Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez, Larry Minear. Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions. Lanham — New York — Boulder — Oxford, Rowman&Littlefield Publishers, 1997, 277 pp.

Томас Дж. Вейс, Дейвид Кортрайт, Джордж А. Лопес, Ларри Миниар. Политическая выгода и страдания гражданского населения: последствия экономических санкций в гуманитарном плане.

Larry Minear, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez, Thomas G. Weiss. Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper № 31, 1998, 90 pp.

Ларри Миниар, Дейвид Кортрайт, Джулия Ваглер, Джордж А. Лопес, Томас Дж. Вейс. Более гуманное и эффективное применение санкций: расширяя возможности системы ООН.

Коллективные экономические санкции принадлежат к тем мерам, не связанным с применением военной силы, которые Совет Безопасности может принять для «поддержания или восстановления международного мира и безопасности» (Устав ООН, статья 41). Создатели Устава хотели дать тем, кто определяет политику, возможность принимать коллективные меры против непокорного государства, применяя силу, но не прибегая к военной мощи. Наложение коллективных экономических санкций казалось альтернативой большему злу, то есть войне.

В книге «Политическая выгода и страдания гражданского населения: последствия экономических санкций в гуманитарном плане» сделана попытка ответить на вопрос, «работают» ли санкции, то есть достигают ли они своей цели, заключающейся в том, чтобы изменить поведение правительства и обеспечить выполнение им своих обязательств в соответствии с Уставом ООН. Авторы — группа ученых-социологов из американских университетов и исследовательских учреждений — не сомневаются в том, что в качестве орудия политики экономические санкции обычно не в состоянии привести к изменению политики того государства, против которого они направлены. Что еще хуже — санкции всегда задевают невиновных и часто причиняют невыносимые страдания самым уязвимым слоям гражданского общества.

После окончания «холодной войны» Совет Безопасности ООН начал все чаще обращаться к коллективным экономическим санкциям, действуя в соответствии с главой VII Устава ООН. Авторы рассматривают четыре случая, в которых Совет Безопасности прибегал к подобным мерам: ЮАР (1977–1994 гг.),

Ирак (с 1990 г.), бывшая Югославия (1991–1996 гг.) и Гаити (1993–1994 гг.)¹. В двух случаях в ситуации, когда налагались санкции, применялось международное гуманитарное право (в 1991 г. во время войны в Персидском заливе против Ирака и во время конфликта в бывшей Югославии). Обрисовав общую картину различных политических и экономических ситуаций, авторы пытаются ответить на два вопроса:

1. Привели ли санкции к изменению поведения соответствующего правительства? Авторы признают наличие методологических трудностей, препятствующих или даже не позволяющих дать четкий ответ на этот вопрос. Действительно, разве можно определить роль экономических санкций среди множества различных факторов, влияющих на решение правительства? Как соотносить причину (санкции) и следствие (изменение политики)? Учитывая эти трудности, авторы тем не менее делают вывод: «Ни в одном случае санкции не явились решающим фактором, вызвавшим политические изменения; однако в каждом случае экономическое принуждение сыграло по крайней мере какую-то роль в создании давления при достижении соглашения или компромисса».

2. В какой степени экономические санкции влияют на жизнь гражданского населения и разрушают гражданскую инфраструктуру страны? Каковы, в частности, их последствия для наиболее уязвимых и незащищенных слоев общества? Заключение авторов по этому вопросу не оставляют сомнений: экономические санкции оказывают пагубное влияние на гражданское население. Четыре рассмотренных случая предоставляют большое количество статистических данных, свидетельствующих о разрушительном влиянии санкций на здоровье и благополучие населения, несмотря на международную гуманитарную помощь.

Основываясь на своих выводах, авторы отвергают всеобъемлющие экономические санкции как инструмент политики, как законную меру принуждения по отношению к государству. Тем не менее они предлагают ряд рекомендаций, которым необходимо следовать, если Совет Безопасности все-таки прибегнет к экономическим санкциям. К ним относятся:

- абсолютная ясность относительно того, какая цель должна быть достигнута с помощью санкций;
- выбор «ухищренных» (частичных) санкций, таких как наложение ограничений на финансовые средства элиты страны, вместо всеобъемлющих санкций;
- периодическая оценка влияния санкций на гражданское население;
- обязательство постоянно адаптировать режим санкций к меняющимся обстоятельствам;
- упрощение процедур на международном уровне, особенно тех, которые касаются оказания гуманитарной помощи;
- обязательство международного сообщества оказывать помощь в восстановлении страны, на которую наложено эмбарго.

¹ О последствиях санкций для Бурунди см. *Eric Hoskins, Samantha Nutt. The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Burundi*. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper № 29, 1997, 118 pp.

Мы должны быть благодарны авторам за их труд, подкрепленный множеством документов, который стал вкладом в необходимую и даже насущную дискуссию о ценности и законности экономических санкций как международной меры принуждения. Результаты их исследований, особенно данные по Ираку и бывшей Югославии, играют важную роль для понимания того, какое влияние оказывают санкции на гражданское население. Однако мы хотели бы сказать: разве не очевидно, что экономические санкции, направленные против правительства и верхушки общества, неизбежно затрагивают гражданское население и гражданскую инфраструктуру этого несчастного государства? Никто не может закрыть глаза на подобные страдания, оправдать или узаконить их. Вопрос заключается в том, как разрешить дилемму между решимостью международного сообщества обеспечить соблюдение таких главных принципов, как мир и основополагающие права человека, и страданиями, причиняемыми гражданскому населению.

Явная слабость международного права заключается в недостаточном числе механизмов, предназначенных для обеспечения соблюдения установленных им обязательств. Роль, которую должны играть экономические санкции в обеспечении уважения к основополагающим задачам, таким как поддержание или восстановление мира, не следует недооценивать. Коллективные экономические санкции — это не просто один из многих «инструментов политики», средство достижения политических целей, как, кажется, иногда полагают авторы. Они являются средством выполнения одной из главных задач ООН — гарантировать мир. Однако необходимо убедиться, что эти меры используются только и исключительно с этой целью. Другими словами, коллективные санкции оправданы только до тех пор, пока существует угроза миру или его нарушение.

Разговор о недостатках экономических санкций как меры, направленной на обеспечение соблюдения международного мира, вполне оправдан, но нужно искать и возможные альтернативы и особенно определять их стоимость. Война со всеми ее ужасами не является подходящей альтернативой. Трудно признать, что война может быть меньшим злом, чем экономические санкции, как это иногда кажется, заключают авторы работы «Политическая выгода и страдания гражданского населения». Не является удовлетворительным решением и «освобождение от наказания», которое означает, что правительству удастся избежать наказания за нарушение им своих международных обязательств, например, несоблюдение мира или основополагающих прав человека.

Действующее международное право установило «сетку безопасности» для населения страны, на которую наложено эмбарго. Любое решение ввести коллективные экономические санкции должно соотноситься с положениями Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г., которые предусматривают оказание гуманитарной помощи нуждающемуся гражданскому населению. В различных резолюциях Совета Безопасности относительно санкций против Ирака и бывшей Югославии уважаются и принимаются эти включенные в положения ограничения санкций путем предоставления исключения для импорта товаров, предназначенных для гуманитарных целей (так на-

зываемое «гуманитарное окно»). В относящихся к Ираку и бывшей Югославии исследованиях недостаточно учитывается потенциал этих международных правовых обязательств, касающихся предоставления гуманитарной помощи. Без сомнения, Совет Безопасности и его комитеты по санкциям могут и должны развивать эти исключения. Таким образом, негативное влияние санкций на гражданское население можно смягчить хотя бы до некоторой степени¹.

Следует отметить, хотя авторы и не упоминают об этом, что делегаты МККК работали в Ираке на протяжении всего ирано-иракского конфликта и войны в Персидском заливе. Они оказывали помощь населению Ирака не только во время активных военных действий 1991 г., но и в течение всего периода действия экономических санкций, и продолжают делать это до сих пор.

Во второй публикации та же группа авторов, к которой присоединилась Джулия Ваглер, рассматривает меры, которые способствуют более эффективному применению режима санкций на международном уровне.

Ханс-Петер Гассер,
«Международный журнал Красного Креста»

¹ См. *Hans-Peter Gasser*. Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law. An Enforcement Measure under the United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: an Unavoidable Clash of Policy Goals? — *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, 1996, pp. 871–904.