Реферат: Характеристика международных санкций против «Саддамовского» Ирака (1990 – 2002)

Последствия ирако-кувейтского конфликта 1990–1991 гг. остаются одним из актуальных вопросов повестки дня для мирового сообщества по прошествии более чем десяти лет, которые отделяют драматические события, вошедшие в историю как война в Персидском заливе. Сам конфликт и, в еще большей степени, последующее развитие событий обнажили целый ряд слабых мест в постбиполярной системе международных отношений, которые не устранены до сих пор. Среди этих проблем существенную роль играют международные санкции, ставшие первой столь масштабной попыткой мирового сообщества применить универсальный механизм наказания одного из своих членов.

В августе 1990 г. Организация Объединенных Наций признала захват Ираком территории суверенного Кувейта агрессией, вслед, за чем против него были введены военно-политические и экономические санкции, поставившие Багдад в условия фактической изоляции. В общей сложности в течение первого года после агрессии Советом Безопасности ООН было принято более десяти резолюций по Ираку, важнейшими из которых стали резолюция № 661 от 6 августа 1990 г., определившая спектр запрещающих мер и создавшая Комитет по санкциям, который осуществляет контроль за их соблюдением, а также резолюция № 687, где перечислялись условия, при выполнении которых иракской стороной санкции могли быть сняты.

Суть санкций сводится к существенному ограничению торгово-экономических контактов Ирака с другими странами: по условиям резолюции № 661 Багдаду запрещался импорт любых товаров, за исключением продовольствия и медикаментов, а также был введен международный запрет на экспорт из страны нефти и нефтепродуктов, доходы от продажи которых за рубеж составляли инвестиционную основу иракской экономики3. Экономическая блокада Ирака привела к нарушению транспортного сообщения со страной, являющейся важным «связующим звеном» между зоной Персидского залива и странами восточного Средиземноморья. Одним из наиболее болезненных последствий этой блокады стал срыв регулярного авиасообщения с Ираком, которое долгое время находилось под контролем ООН и велось, в основном, в рамках гуманитарных программ, и по сей день восстановлено далеко не в полном объеме.

Помимо всего прочего, Багдад, по сути, лишен контроля над частью национальной территории: в целях обеспечения безопасности курдских и шиитских меньшинств, соответственно, на севере и юге Ирака в 1991–1992 гг. были введены так называемые демилитаризованные зоны, в которых Багдаду запрещалось размещать войска. Эти территории были взяты под контроль базирующейся в Турции, Саудовской Аравии и Кувейте авиации «союзников» (США, Великобритании, а также, на первых порах, – Франции) и в настоящее время лишь частично контролируются центральной властью, хотя ни в одной из резолюций СБ по Ираку прямо не говорится о создании таких «бесполетных зон», а лишь отмечается необходимость принятия мер в связи с тяжелой гуманитарной ситуацией в упомянутых районах.

Столь суровые санкции стали ценой, которую Багдаду пришлось заплатить за агрессию против Кувейта и угрозу безопасности в регионе в целом. Резолюция № 687, принятая двенадцатью голосами «за» при одном «против» и двух «воздержавшихся» 3 апреля 1991 г. и формально признанная Ираком 18 апреля 1991 г., требовала от Ирака выплаты компенсаций за причиненный Кувейту экономический ущерб, а также освобождения кувейтских военнопленных и урегулирования вопроса о границе между двумя странами. Однако главным условием снятия санкций было и остается разоружение Ирака и, прежде всего, ликвидация иракского оружия массового поражения (ОМП).

В упомянутой резолюции были официально сформулированы основные требования мирового сообщества к Ираку относительно его деятельности в области ОМП, а также подчеркивались факты угроз применения такого оружия, что представляло собой нарушение обязательств Ирака «по Женевскому протоколу о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств». Резолюцией предусматривалось «формирование Специальной Комиссии (СК), которая проведет немедленную инспекцию на местах биологического, химического и ракетного потенциала Ирака на основе заявлений Ирака и определения любых других местоположений самой спецкомиссией», а также сотрудничество создаваемой комиссии с Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) в области ядерного оружия. По сути же, на СК и ее инспекторов была возложена задача ликвидировать главный, в понимании Багдада, атрибут региональной сверхдержавы – военную мощь, опирающуюся на оружие массового поражения.

Классифицируя деятельность СК и МАГАТЭ, следует отметить, что все мероприятия по контролю за деятельностью Ирака в области ОМП предполагали два «уровня» запрещенных средств: во-первых, это непосредственно ОМП и носители для его доставки, а во-вторых, так называемые средства двойного назначения, используя которые, несмотря на их, на первый взгляд, мирное предназначение (например, сельскохозяйственные химикаты, сверхмощные компьютеры), можно, при определенных доработках, добиться создания запрещенных материалов, веществ и оборудования.

Вместе с тем в резолюции № 687 четко выделялись два принципиальных направления деятельности СК и МАГАТЭ: уничтожение, вывоз или обезвреживание имеющихся средств массового поражения и «осуществление постоянного наблюдения и контроля» за тем, чтобы Ирак не разрабатывал и не приобретал за рубежом какие-либо из вышеуказанных средств.

Следует особо остановиться на деятельности СК и МАГАТЭ в области мониторинга. Необходимость создания механизма для такого рода деятельности была отмечена еще в резолюции № 715 от 11 октября 1991 г., однако Ирак официально признал ее лишь в конце 1993 г. Введение режима постоянного наблюдения и контроля увязывалось с открытием Ираком значительного количества своих запрещенных программ, а также предоставлением данных о поставках материалов и оборудования двойного назначения. Это Багдад фактически отказывался делать вплоть до 1994 г., хотя требования о «полном, окончательном и всеобъемлющем раскрытии» так или иначе содержались в резолюции № 687 и во всех последующих резолюциях относительно деятельности СК и МАГАТЭ в Ираке; более того, сама иракская сторона неоднократно называла предоставляемые данные «полными, окончательными и всеобъемлющими», что не соответствовало действительности. Помимо этого, введенный режим подразумевал контроль за ввозом в страну различных материалов и оборудования, что также требовало более глубокого исследования деятельности Ирака в области ОМП и его импортных поставок и поэтому не могло быть осуществлено до тех пор, пока Багдад не предоставит соответствующей информации.

Осуществление постоянного наблюдения и контроля включало в себя целый комплекс мер: воздушное наблюдение, установку различных датчиков на подозрительных объектах, опечатывание хранилищ и оборудования, использование различных технологий обнаружения, взятие проб и их анализ, экспортно-импортный контроль и многое другое. Ни один из этих элементов сам по себе недостаточен для обеспечения гарантий безопасности, однако все вместе они представляли собой наиболее всеобъемлющую международную систему мониторинга, когда-либо задействованную в области контроля за вооружениями.

В соответствии со своими обязательствами по резолюции № 687 Ирак должен был представить СБ информацию о своих запасах и деятельности в области ОМП. В сделанном 18 апреля 1991 г. заявлении Багдад утверждал, что он не имел запасов ядерного и биологического оружия, в то же время подтверждая наличие незначительного арсенала химических вооружений, баллистических ракет и пусковых установок для них. Исходя из данных, предоставленных иракской стороной, а также на основе тех или иных предположений СК вела инспекционную деятельность и уничтожение ОМП по четырем основным направлениям: химическое, биологическое и ядерное оружие и баллистические ракеты (и другие средства доставки).

Результаты работы СК свидетельствуют о том, что ей удалось раскрыть и уничтожить лишь наименее опасные запасы химического оружия Багдада, в то время как проблема стратегических химических вооружений так и не была решена в соответствии с резолюцией № 687. По оценкам специалистов, иракская химическая промышленность способна произвести в случае необходимости, например, горчичный газ практически немедленно, а более сложные в технологическом отношении нервные газы – в течение нескольких месяцев. В августе 1998 г. Ирак косвенно признал, что на территории страны имеется порядка 140 научных и промышленных объектов, на которых могут быть произведены отравляющие вещества.

У экспертов были и остаются серьезные основания предполагать, что биологическое оружие является основой иракского потенциала ОМП из-за его портативности и относительной легкости в производстве. Особую актуальность эта угроза приобрела в последние годы, когда наряду с опасностью использования биологического оружия «традиционным» способом (запуск ракеты или орудийный выстрел) существенно возрос риск «биологического терроризма».

Угроза создания Ираком ядерного оружия в нынешних условиях, по мнению специалистов МАГАТЭ, отведена примерно на десять лет. В то же время признается факт, что Ирак мог скрыть от комиссии оборудование для обогащения урана, предназначенного для мирной атомной энергетики. У Багдада также сохраняется и ноу-хау в этой области: данный аспект практически неподконтролен Агентству, так как документацию скрыть намного проще, чем оборудование и материалы.

Добиваясь своих целей в разработке баллистических ракет как средства доставки ОМП так же, как и в других запрещенных областях, Ирак сделал ставку на сохранение и создание наиболее современных систем доставки, согласившись уничтожить лишь морально и физически устаревшие ракеты типа СКАД.

Как констатируют представители СК, Багдад действует по принципу предоставления ограниченных объемов информации, преимущественно по наименее современным технологиям и системам. В этой связи важно отметить, что даже, несмотря на раскрытие «материальной» части запрещенных программ (самой техники и материалов), Ирак утаивал «интеллектуальную» составляющую: технологии и ноу-хау.

Результаты деятельности СК свидетельствуют о том, что первоначально поставленные перед ней задачи в значительной степени не были выполнены. Основной причиной, хотя и относительной, но все же вполне очевидной, неудачи более чем семилетней деятельности СК в Ираке является отношение Багдада к ней. Политика, проводимая иракским руководством по отношению к международным инспекторам, основана на ряде предпосылок и целей, четко определенных Багдадом.

Постоянное нежелание Ирака предоставить полный отчет о программах по разработке и производству ОМП свидетельствует об отмечаемой некоторыми экспертами спланированной программе по сокрытию стратегически важных запасов запрещенных вооружений на государственном уровне. Так, имеются различные данные о том, что специальные подразделения иракских служб госбезопасности, занимающиеся охраной Саддама Хусейна и других высших руководителей страны, вели целенаправленную деятельность, смысл которой – сохранение в тайне особо важных программ разработки ОМП и мощностей для его производства, а также создание препятствий работе инспекторов. Принимая во внимание тот факт, что сотрудники СК и МАГАТЭ работали на «чужой территории», очевидно, что проведение подобной политики сокрытия не составляло особого труда для иракской безопасности.

Упорное нежелание Багдада полностью выполнять требования СБ ООН, а также эффективное внутреннее противодействие попыткам инспекции новых объектов превратило то, что первоначально было обозначено как сотрудничество, в фактическое противостояние «инспектора – службы госбезопасности». При этом Багдад заявлял о своем принципиальном согласии вести сотрудничество с СК, однако систематически выдвигал различные условия, которые, по своей сути, являлись препятствием для выполнения Комиссией своих полномочий. Так, иракские официальные лица неоднократно препятствовали введению режима мониторинга, требуя уважения независимости, достоинства и национальной безопасности Ирака.

Характерным примером политики Багдада по отношению к международным инспекторам был инцидент в здании министерства сельского хозяйства, когда иракские власти отказывались допустить сотрудников СК на объект, мотивируя это тем, что в министерстве не имеется никакой информации, раскрытие которой предполагается резолюцией № 687. Поэтому допустить инспекторов в здание означало бы поставить под угрозу интересы национальной безопасности и суверенитета. Впоследствии Комиссия получила разрешение иракских властей обследовать здание, однако никаких материалов по запрещенным программам найдено не было; при этом инспектора отметили, что в здании имелись признаки недавнего вывоза документации. Типична была и такая ситуация, когда иракские власти объявляли отдельные места проведения инспекций, например, президентские дворцы, «объектами повышенной важности». В этой связи вторжение на подобные объекты также увязывалось с угрозой национальной безопасности Ирака, и сотрудники СК получали ограниченный доступ к ним, что затрудняло проведение инспекций на требуемом уровне.

Отказ оказывать содействие инспекторам СК часто увязывался Багдадом с необходимостью снятия санкций, прежде всего в области продажи нефти. Как отмечали иракские официальные лица, в случае отсутствия перспектив снятия эмбарго сотрудничество с международными инспекторами теряло всякий смысл. Такая просьба была бы удовлетворена в качестве поощрительного шага при условии, что Ирак четко выполнял бы свои обязательства по резолюциям СБ ООН относительно разоружения, а не противостоял Комиссии. Как отмечает в этой связи бывший глава СК Рольф Экеус, резолюция № 687 была своего рода «сделкой», по условиям которой Ирак обязался «сдать» свой потенциал ОМП в обмен на снятие барьеров в нефтеторговле; однако Саддам Хусейн принял решение достичь снятия эмбарго, сохранив при этом запрещенные вооружения.

Между тем неизбежное в условиях отсутствия доходов от экспорта нефти ухудшение экономической ситуации внутри страны в 1994–1995 гг. вынудило СБ ООН принять 14 апреля 1995 г. резолюцию № 986, позволявшую Ираку экспортировать нефть в рамках квоты, установленной на уровне 1 млрд. долл. США в течение каждых трех месяцев. Впоследствии резолюцией № 1153 от 20 февраля 1998 г. Ираку было разрешено увеличить объем экспорта до 5,256 млрд. долл. в течение каждых шести месяцев. Получившая название «нефть в обмен на продовольствие», эта программа позволила Багдаду начать реинтеграцию в региональные отношения, используя свой, пожалуй, единственный (на фоне ослабшей военной мощи) внешнеполитический «рычаг» – нефть.

Необходимо, однако, отметить, что даже по условиям программы «нефть в обмен на продовольствие» все внешнеторговые сделки с участием иракской стороны подлежат одобрению специально созданных структур ООН, то есть мирового сообщества, а доходы от продажи нефти поступают не прямо к «продавцу», а на спецсчет ООН. При этом часть средств выделяется на выплату различных компенсаций (прежде всего Кувейту как жертве агрессии), а также на финансирование деятельности целого ряда комиссий ООН, созданных после агрессии Ирака против Кувейта.

Одним из основных требований Багдада к ООН стали претензии относительно чрезмерного влияния США на деятельность СК. В этой связи иракские официальные лица обвиняли Вашингтон в использовании СК в качестве прикрытия для проведения разведывательных мероприятий на территории Ирака и в ноябре 1997 г. в знак протеста изгнали из страны всех американских сотрудников СК. По сути же, все требования Ирака о необходимости избавить СК от влияния «одного из членов ООН» (что, в том числе, выражалось и в демонстративном отказе предоставить разрешение американским самолетам вести воздушное наблюдение, настаивая на использовании российской техники) говорят о желании Ирака затянуть деятельность СК таким образом, чтобы вызвать раскол среди постоянных членов СБ ООН по вопросу продления режима санкций. Это подтверждалось и отказом Багдада предоставлять инспекторам доступ на новые объекты, ограничивая их деятельность мониторингом.

В этой связи следует отметить, что единственная возможность выполнения положений резолюции № 687 заключалась в добровольном желании Ирака предоставить данные о своих запрещенных программах, что маловероятно при нынешнем руководстве страны. При ином подходе к решению данной проблемы, которого придерживался Багдад, деятельность международных инспекторов можно считать малополезной, так как полноценное достижение поставленных целей заведомо невозможно.

В сложившейся ситуации США, имея в качестве союзника Великобританию, в условиях падения авторитета ООН и неспособности этой организации эффективно осуществлять возложенные на нее обязанности (по крайней мере, относительно Ирака) использовали режим санкций для проведения курса на сдерживание Ирака, имея конечной целью смену режима Саддама Хусейна. Одним из основных принципов такой политики является стремление ослабить угрозу применения Ираком ОМП. Вполне возможно, что американцы в своей политике исходили из того факта, что раскрытие Багдадом всего потенциала ОМП означало бы для нынешнего руководства Ирака политическую смерть, что, в свою очередь, говорит о практической невозможности такого раскрытия.

Остальные постоянные члены СБ ООН во главе с Россией заявили о необходимости создания новой, более эффективной системы контроля, которая ограничивалась бы мониторингом деятельности Ирака в запрещенных областях и была бы лишена чрезмерного влияния отдельных членов мирового сообщества. При этом подчеркивается важность снятия нефтяного эмбарго, которое накладывает существенные ограничения на некогда широкомасштабное сотрудничество между Ираком и той же Россией.

Сохранение ограничений в области нефти также явилось одной из причин разрыва отношений с Комиссией в конце 1998 г. В этой связи вице-премьер Тарик Азиз отмечал, что его страна «не может более терпеть санкций и продолжать сотрудничество с СК».

В связи с провалом попыток Спецкомиссии решить поставленные перед ней задачи СБ ООН в конце 1999 г. в ходе активного диалога между стоявшими на разных позициях США и Великобританией, с одной стороны, и Россией, Китаем и Францией, с другой (последние выступали за частичное снятие санкций), пришел к консенсусу, выразившемуся в принятой 17 декабря 1999 г. резолюции № 1284, которая предусматривала создание Комиссии Организации Объединенных Наций по наблюдению, контролю и инспекциям (ЮНМОВИК). И хотя полномочия этой структуры были не такими широкими, как у Спецкомиссии, Багдад отказался сотрудничать и с ней, поставив в качестве условия возобновления работы международных инспекторов немедленное снятие санкций, в то время как резолюция увязывала такой шаг с получением определенных результатов деятельности ЮНМОВИК.

Следующей инициативой США и Великобритании как постоянных членов СБ стало предложение ввести против Ирака так называемые умные санкции, суть которых была сформулирована к лету 2001 г. В качестве главной задачи, возлагавшейся на «умные санкции», называлось прекращение страданий иракского народа от экономического эмбарго при продолжении прессинга на режим Саддама Хусейна. Новый подход к решению иракской проблемы косвенно признавал практическую невозможность достижения тех целей, которые ставились в определившей режим санкций резолюции № 687. Вместо этого американцы сделали ставку на долгосрочное сдерживание Ирака – но не в качестве своей собственной политики, а в виде позиции всего мирового сообщества. Иными словами, речь шла о своеобразном карантине страны и взятии под жесткий контроль ее границ. Для этого Вашингтону требовалась поддержка сопредельных с Ираком государств, однако заручиться ею в условиях тлеющего противостояния с тем же Ираном в любом случае было бы весьма непросто. В целом же предложенная администрацией американского президента Джорджа Буша-младшего реформа системы антииракских санкций была направлена на закрепление статуса Ирака как изгоя в международном сообществе: сохранение санкционного режима прямо увязывалось Вашингтоном с пребыванием у власти в стране Саддама Хусейна.

При этом попытки, в какой бы то ни было форме продлить режим санкций вызывают решительный протест Багдада, и в свете недовольства политикой США на Ближнем Востоке этот протест находит все большую поддержку в арабском мире. События 11 сентября в Соединенных Штатах и обострение израильско-палестинского противостояния в конце 2001 г. существенно изменили позиции Ирака в международных отношениях. Данный вопрос, несомненно, является темой для отдельного исследования, однако, говоря о режиме антииракских санкций, можно с большой долей уверенности утверждать, что упомянутые события должны ускорить существенную корректировку санкционного режима или вообще отменить его.

Впрочем, для того чтобы сделать такие выводы, достаточно и других оснований. Прошедшие десять с лишним лет не дали мировому сообществу (или, по крайней мере, отдельным его членам) уверенности в том, что у Багдада нет ОМП, а санкции против Ирака хотя и были смягчены по ряду направлений, в целом по-прежнему остаются в силе. При этом Кувейт – жертва агрессии 1990 г. – и Саудовская Аравия, опасавшаяся, что агрессия Ирака станет прелюдией к нападению на само королевство, и по сей день видят в багдадском режиме угрозу своей безопасности.

На международной арене Ирак – во многом благодаря усилиям Соединенных Штатов Америки как главного «адвоката» санкций и борьбы с режимом президента страны Саддама Хусейна – получил статус изгоя, что, учитывая влияние США в мире, отнюдь не способствует скорой нормализации экономических отношений Багдада с другими странами, не говоря уж о политических.

Тем не менее, саботировав работу международных инспекторов, начиная с середины 90-х годов Багдад проводил политику «размывания» эмбарго, вовлекая в нее все большее количество стран. Главными инструментами этой политики являются антиамериканская пропаганда и нефть: всячески подчеркивая тупиковость проводимой США линии на сохранение санкций и предлагая взаимовыгодное сотрудничество как региональным, так и другим странам, Багдад делает ставку на то, что для многих из них развитие экономических отношений сулит куда большие выгоды, чем участие в режиме санкций на стороне США. Красноречивым доказательством последнего утверждения стала в последние несколько лет масштабная контрабанда нефти из Ирака в сопредельные страны – Объединенные Арабские Эмираты, Иорданию, Иран.

Подводя итог более чем десятилетнему периоду действия режима антииракских санкций, необходимо отметить, что в 2002 г. позиции багдадского режима как внутри страны, так и на международной арене являются, пожалуй, самыми прочными, начиная с войны в Персидском заливе. Багдад не только смог обезопасить свою власть от притязаний оппозиции (последняя серьезная попытка антигосударственного переворота была предпринята более трех лет назад), но и, несмотря на продолжающуюся экономическую блокаду, добился относительно сносного снабжения населения продовольствием, а также приступил к постепенному восстановлению инфраструктуры.

Даже при формальном сохранении экономических санкций против Ирака режим эмбарго постепенно оказывается «размытым» до такой степени, что под сомнение ставится эффективность всей системы. В то же время «военные» санкции (то есть запрет на какое-либо военно-техническое сотрудничество Ирака с другими странами) останутся в силе, скорее всего, до тех пор, пока у власти в Багдаде будет находиться режим Саддама Хусейна. Однако несмотря на это, руководство Ирака убеждено, что возвращение контроля над доходами от продажи нефти – особенно в условиях роста мировых цен на нее – позволит реконструировать военный потенциал и восстановить утраченные после поражения в войне в Персидском заливе позиции в регионе, а в перспективе – превратить Ирак в региональную сверхдержаву.

Следует констатировать, что санкции СБ ООН против Ирака не позволили достичь поставленных целей – если этими целями были гарантии безопасности. В то же время необходимо отметить, что в результате экономического эмбарго страна была, по сути, «выброшена» из мирового сообщества, из международных экономических отношений, что не только отразилось на хозяйственном развитии Ирака, но и в какой-то момент поставило его на грань гуманитарной катастрофы.

Санкции против Ирака стали беспрецедентным событием в современных международных отношениях: еще никогда ранее мировое сообщество не выступало столь решительно и жестко против одного из своих членов. Однако этот прецедент выявил относительно низкую эффективность подобных действий, подчеркнув тот факт, что даже в условиях противостояния с влиятельнейшими державами (речь идет, прежде всего, о США) независимое государство способно защищать свои интересы, даже вопреки воле международного сообщества.

ирак конфликт санкция хусейн

Список источников и литературы

1. Санкции США и ЕС против Ирака. – М., 2007
2. История Ирака ХХ века. – М., 2009
3. The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict, 1990–1996. N.Y., 1996, с. 84.
4. Baram A. Saddam Husayn Between His Power Base and the International Community. – MERIA.