

ФОРМИРОВАНИЕ САНКЦИОННОГО РЕЖИМА В ОТНОШЕНИИ РОДЕЗИИ В 1965–1970 ГГ.: РОЛЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Степаньянц Маргарита Артемовна

Аспирант, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской
Федерации, г. Москва
margarita_1994@inbox.ru

SHAPING THE RHODESIA SANCTIONS REGIME 1965–1970: THE ROLE OF THE UN SECURITY COUNCIL

M. Stepanyants

Summary: The article examines the process of formation of the sanction's regime against Rhodesia in 1965–1970 and the role played by the UN Security Council in it. The resolutions adopted by the Security Council during this period and the reports of its meetings are analyzed. A detailed examination of the resolutions and meeting records adopted by the UN from 1965 to 1970 makes it possible to argue that there was a policy of widespread restriction of trade in a range of resources against Southern Rhodesia. As a result of the analysis, it can be concluded that the process of discussing the resolutions introduced by the UN against Southern Rhodesia took place against a background of serious disputes among the members of the UN Security Council and other member states of the organization, although consensus was reached on the main issues.

Keywords: sanctions, resolutions, UN, Southern Rhodesia, UN Security Council.

Аннотация: В статье рассматривается процесс формирования санкционного режима в отношении Родезии в 1965–1970 гг. и роль, которую в нем играл Совет Безопасности ООН. Анализируются резолюции, принятые Советом Безопасности в данный период и отчеты его заседаний. Подробное изучение, принятых ООН с 1965 по 1970 гг. резолюций и отчетов заседаний дает возможность утверждать, что против Южной Родезии проводилась политика широкого ограничения торговли целым рядом ресурсов. В результате анализа можно сделать вывод о том, что процесс обсуждения резолюций, введенных ООН против Южной Родезии проходил на фоне серьезных споров среди членов Совета Безопасности ООН и других стран-участниц данной организации, хотя в основных вопросах все же достигался консенсус.

Ключевые слова: санкции, резолюции, ООН, Южная Родезия, Совет Безопасности ООН.

Приход к власти в Южной Родезии (современное Зимбабве) правительства, возглавляемого Яном Смитом, вызывал беспокойство как у Великобритании, колонией которой она на тот момент являлась, так и других стран. Связанно это было с внутренней и внешней политикой, проводимой южнородезийскими властями. В частности, например, с тем, что они старались подавить силы, боровшиеся за приход к власти африканского большинства. В результате, после того как Ян Смит и его соратники в 1965 году объявили о независимости Южной Родезии против неё ввели санкции, в большей степени экономического характера, направленные на ослабление государства. Ограничения применялись с одобрения ООН. Свое согласие на введение санкционного режима ООН давало на основании «Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам» 1960 года [1, с. 75]. Совет безопасности ООН на протяжении всего периода борьбы за независимость африканского населения Зимбабве проводил заседания, посвященные вопросу о положении в Южной Родезии. На них обсуждались резолюции, в которых подробно описывались запреты на торговлю определенными видами южнородезийских товаров и примеры нарушения данных правовых актов. Процесс принятия резолюций шел не просто поскольку не во всех вопросах страны-участницы ООН сходились во мнениях. По определен-

ным пунктам возникали серьезные споры. Тем не менее санкционный режим против Южной Родезии не снимался. Большинство государств считали, что при помощи санкций удастся оказать влияние на политический курс, проводимый Яном Смитом и его соратниками. Но по прошествии времени становилось ясно, что санкции оказались не эффективны. Их обходили различными способами и в этом участвовали даже те страны, которые ратифицировали резолюции. Желаемого результата санкционный режим не приносил и поэтому проблема оставалась важной до конца существования режима Яна Смита, а сам процесс обсуждения и принятия резолюций до сих пор вызывает интерес у ученых. Стоит заметить, что данная тема рассматривается исследователями в рамках темы борьбы за независимость и роли ООН в урегулировании кризиса в стране. В связи с этим можно говорить об актуальности рассмотрения периода введения санкционного режима, против Южной Родезии так как практика применения экономических ограничений используется государствами и в наши дни.

Более подробное изучение, принятых ООН с 1965 по 1970 гг. резолюций дает возможность утверждать, что против Южной Родезии проводилась политика широкого ограничения торговли целым рядом ресурсов. Кроме этого, в них также подтверждалась привержен-

ность членов ООН к непризнанию на политическом уровне властей, возглавляемых Смитом. Это обуславливалось политическими процессами, которые происходили внутри Южной Родезии. Правительство Смита принимало законы, способствующие удержанию власти белым меньшинством, что вызывало ответную реакцию со стороны африканского большинства и международной общественности. Так в первой, принятой в отношении родезийского государства, резолюции от 12 ноября 1965 г. № 216 постановлялось осуждение объявления независимости в одностороннем порядке расистским меньшинством в Южной Родезии [2, с. 60]. Также в ней содержался призыв ко всем странам не признавать незаконный режим расистского меньшинства в Южной Родезии и воздерживаться от оказания какой бы то ни было помощи ему.

В следующей резолюции от 20 ноября 1965 г. № 217 Совет Безопасности ООН определял, что ситуация, создавшаяся в результате провозглашения независимости незаконными властями Южной Родезии, являлась чрезвычайно серьезной, что правительству Великобритании следовало положить этой ситуации конец и что сохранение такой ситуации в дальнейшем несет угрозу международному миру и безопасности [3, с. 110]. В связи с этим подтверждалась предыдущая резолюция, осуждалась узурпация власти расистским меньшинством поселенцев в Южной Родезии и провозглашение им независимости рассматривалось как не имеющее никакой юридической силы. Правительство Великобритании призывали подавить мятеж расистского меньшинства, принять все другие соответствующие меры, которые представляются эффективными для того, чтобы ликвидировать и немедленно покончить с режимом меньшинства в Южной Родезии. Великобританию призывали в связи с прекращением действия конституции Южной Родезии 1961 года немедленно принять меры для того, чтобы позволить народу Родезии определить свое собственное будущее в соответствии с целями резолюции 1514 Генеральной Ассамблеи ООН. Также призывали все страны к воздержанию от любого действия, которое могло бы помочь незаконному режиму и поощрять его, в частности, не поставлять ему вооружения, снаряжения, военные материалы и сделать все возможное для того, чтобы повредить экономические отношения с Южной Родезией, включая установления эмбарго на нефть и нефтепродукты. Кроме этого, Совет Безопасности призывал Организацию африканского единства сделать все, что в её силах, чтобы оказать содействие в осуществлении данной резолюции в соответствии с главой VIII Устава ООН. В результате постановлялось сохранить вопрос о Южной Родезии на рассмотрении с тем, чтобы изучить, какие другие меры Совет Безопасности сочтет необходимым принять.

Процесс обсуждения и принятия двух этих резолюций проходил с трудностями. На заседаниях Совета Безопасности присутствовали представители: Берега

Слоновой Кости, Боливии, Иордании, Китая, Малайзии, Нидерландов, Великобритании, США, СССР, Уругвая и Франции. Проект первой резолюции, предложенный Иорданией, был одобрен при следующем результате голосования: за-10 стран, воздержалась-Франция, против-нет. Франция объяснила свое воздержание от голосования тем, что объявление в одностороннем порядке властями Яна Смита нужно трактовать как внутреннюю проблему Великобритании, не носящую международного характера. Другая трактовка мятежа по мнению представителя Франции давала бы Солсбери подтверждение его претензий. Во время обсуждения данной резолюции в проект внесли изменения в пункт 1, предложенные Малайзией, заключавшиеся в замене слов «власти» на «его власть», и в такой форме её, приняли. Замена понятий в резолюции обосновывалась сохранением законности английскими властями в Южной Родезии с точки зрения международного сообщества. Среди присутствующих на заседании стран наблюдалось практически полное единодушие в вопросе признания режима в Южной Родезии незаконным. Резолюцию № 217 утверждали в ходе серьезных дебатов. К примеру, СССР и Боливия осуждали Великобританию за то, что в представленном ею проекте резолюции указывались слишком мягкие экономические санкции в отношении родезийского государства. Поэтому на рассмотрении выдвинули проект, разработанный Боливией. За него проголосовали следующим образом: за-10 стран, воздержалась-Франция, против-нет. Представитель Франции не пояснил причину, по которой страна воздержалась от голосования.

В резолюции № 221 от 9 апреля 1966 г. ссылаясь на две предыдущие резолюции, в частности на призыв ко всем государствам сделать все возможное для разрыва экономических отношений с Южной Родезией, включая эмбарго на нефть и нефтепродукты, выражали серьезную обеспокоенность сообщениями о том, что значительное количество нефти могло быть доставлено в Южную Родезию в результате прибытия в Бейру танкера с нефтью и подхода другого танкера [4, с. 150]. Утверждалось, что это может привести к возобновлению подачи нефти через нефтепровод с согласия португальских властей. Советом Безопасности принималось во внимание, что такие поставки будут представлять собой значительную поддержку и поощрение незаконного режима в Южной Родезии, способствуя тем самым его дальнейшему существованию. Отмечалось, что создавшаяся в результате этого ситуация представляет угрозу миру. Португальское правительство призывали не давать разрешения на подачу нефти по нефтепроводу из Бейры в Южную Родезию. Его также призывали не принимать в Бейре нефть, предназначенную для Южной Родезии. Совет Безопасности призывал все государства обеспечить изменение курса любых их судов, которые могут направляться в Бейру, в том случае, если есть достаточные основания предполагать, что они везут нефть, предназначенную для Южной Родезии. Призывали правительство Велико-

британии предотвратить путем применения силы, если это необходимо, прибытие в Бейру судов, в отношении которых есть достаточные основания предполагать, что они везут нефть, предназначенную для Южной Родезии и уполномочивали Великобританию наложить арест на танкер известный под названием «Иоанна V», и задержать его после выхода из Бейры в случае, если его груз нефти будет выгружен там.

В следующей резолюции № 232 от 16 декабря 1966 г. Совет Безопасности выражал глубокую озабоченность тем, что меры, предпринятые им и управляющей державой (Великобританией) не положили конец мятежу в Южной Родезии. Действуя в соответствии со статьями 39 и 41 Устава ООН отмечал, что сложившаяся обстановка в Южной Родезии представляет угрозу международному миру и безопасности [5, с. 300]. Постановлял, что все государства члены ООН должны препятствовать: ввозу на их территорию абсента, железной руды, хрома, чугуна, сахара, табака, меди, мяса, мясных продуктов и шкур, кожи и кожаных изделий, производимых в Южной Родезии и экспортированных оттуда после принятия данной резолюции; всякой деятельности их граждан или на их территориях, которая содействует или рассчитана на содействие экспорту перечисленных товаров из Южной Родезии, и любым операциям их граждан или на их территориях с этими товарами, производимыми в Южной Родезии и экспортированными оттуда после принятия данной резолюции, включая, в частности, любой перевод средств в Южную Родезию для целей такой деятельности или для таких операций. Также препятствовать: отправке на судах или самолетах под флагом этих государств каких-либо из этих товаров, проходимых в Южную Родезию и экспортированных оттуда после даты принятия резолюции; всякой деятельности их граждан или на их территориях, которая содействует или рассчитана на содействие продаже или отправке в Южную Родезию оружия, всех видов боеприпасов, военных самолетов, военных транспортных средств, оборудования и материалов для производства и содержания оружия и боеприпасов в Южной Родезии. Затруднения всякой деятельности их граждан или на их территориях, которая содействует или рассчитана на содействие снабжению Южной Родезии всеми другими средствами воздушного и автомобильного транспорта, оборудованием и материалами для производства, сборки и содержания воздушного и автомобильного транспорта в Южной Родезии; отправке на судах или самолетах под флагом этих государств или каких-либо из таких товаров, следующих в Южную Родезию; и всякой деятельности их граждан или на их территориях, которая содействует или рассчитана на содействие производству или сборке средств воздушного или автомобильного транспорта в Южной Родезии. Затруднения участию на их территории или на территориях, находящихся под их управлением, наземных или воздушных средств транспорта, их граждан или судов, плавающих под их флагом, в поставке Южной

Родезии нефти или нефтепродуктов. Совет Безопасности напоминал государствам-членам ООН, что невыполнение ими резолюции или их отказ выполнить её образует нарушение статьи 25 Устава ООН. Вновь подтверждались неотъемлемые права народа Южной Родезии на свободу и независимость в соответствии с Декларацией о предоставлении независимости колониальным странам и народам, содержащейся в резолюции 1514 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 г., и признавались законность его борьбы за обеспечение осуществления его прав, как это предусмотрено в Уставе ООН. Он призывал все государства не оказывать финансовой или другой экономической помощи незаконному расистскому режиму в Южной Родезии. Все государства-члены ООН призывали выполнить это решение в соответствии со статьей 25 Устава ООН. Настоятельно предлагалось с учетом принципов, изложенных в статье 2 Устава ООН, государствам, не состоящим членами ООН, действовать в соответствии с положениями пункта 2 данной резолюции. Обращались с призывом к государствам-членам ООН или специализированным учреждениям доложить Генеральному секретарю о мерах, принятых каждым из них в соответствии с положениями пункта 2 данной резолюции. Генеральному секретарю предлагалось докладывать Совету о ходе выполнения резолюции, причем первый доклад должен был предъявлен не позднее 1 марта 1967 г. Постановлялось сохранить этот пункт на повестке дня для принятия дальнейших мер, которые могут потребоваться в свете развития событий.

Обе резолюции также, как и предыдущие принимались в ходе оживленных дискуссий. На заседаниях Совета Безопасности присутствовали представители следующих государств: Аргентины, Болгарии, Иордании, Китая, Мали, Нидерландов, Новой Зеландии, Нигерии, СССР, Великобритании, США, Уганды, Уругвая, Франции и Японии. Проект резолюции № 221 вносила Великобритания. Она была принята в результате следующего голосования: за-10 стран, воздержалось - 5 стран (Болгария, Франция, Мали, СССР, Уругвай), против-нет. Её долго обсуждали, уделяя особое внимание нарушению экономических ограничений. Кроме этого, в ходе голосования отклонили поправки, предложенные Мали, Нигерией и Угандой, в которых предлагались еще более жесткие меры контроля за всем водным торговым транспортом, плавающим близко к берегам Родезии и отправляющимся из неё. Вторая резолюция, направленная на ужесточение политического и экономического давления на Южную Родезию, также утверждалась в процессе серьезных дебатов. Её проект снова разработала Великобритания и вместе с одобренными поправками резолюцию № 232 приняли. Голосование прошло следующим образом: за-10 государств, воздержались-4 государства (Болгария, Мали, СССР, Франция), против-нет. Разногласия возникли в вопросе включения тех или иных поправок в окончательный вариант данной резолюции. Поскольку предложенные африканскими странами поправки не

приняли СССР и Франция, а вместе с ними Болгария и Мали воздержались от голосования.

В резолюции № 277 от 18 марта 1970 г. вновь подтверждались предыдущие резолюции [6, с. 90]. Совет Безопасности отмечал с серьезным беспокойством, что: принятые до сих пор меры не положили конец мятежу в Южной Родезии; некоторые государства, вопреки резолюциям 232 (1966) и 253 (1968) Совета Безопасности и своим обязательствам по статье 25 Устава ООН не прекращали торговлю с незаконным режимом Южной Родезии; правительства Южно-Африканской Республики и Португалии продолжали оказывать помощь незаконному режиму Южной Родезии, ослабляя тем самым воздействие мер, решения о которых были приняты Советом Безопасности; положение в Южной Родезии продолжало ухудшаться в результате принятия незаконным режимом новых мер, включая преднамеренное принятие статуса Республики, направленных на угнетение африканского народа в нарушение резолюции 1514 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 года. Совет осуждал незаконное провозглашение республиканского статуса территории незаконным режимом в Южной Родезии; постановлял, что государства - члены Организации должны воздерживаться от признания этого незаконного режима и от оказания ему какой бы то ни было помощи; призывал государства-члены принять на национальном уровне соответствующие меры для обеспечения того, чтобы ни один акт должностных лиц и учреждений незаконного режима в Южной Родезии не получал какого-либо признания, официального или иного, включая признание судебного характера, со стороны компетентных органов этих государств. Вновь подтверждал главную ответственность правительства Великобритании за то, чтобы дать народу Зимбабве возможность осуществить свое право на самоопределение и независимость, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и согласно резолюции 1514 Генеральной Ассамблеи и настоятельно призывает это правительство полностью выполнить свои обязанности. Осуждал все меры политических репрессий, включая аресты, задержания, суды и казни, которые нарушают основные свободы и права народа Южной Родезии [7, с. 230]. Совет осуждал политику правительств Южной Африки и Португалии, которые продолжают поддерживать политические, экономические, военные и другие отношения с незаконным режимом в Южной Родезии в нарушение соответствующих резолюций ООН. Он требовал немедленного вывода южноафриканской полиции и вооруженного персонала с территории Южной Родезии. Также призывал государства - члены ООН принимать более строгие меры для того, чтобы не допустить какого-либо обхода их гражданами, организациями, компаниями и другими национальными учреждениями решений, принятых Советом Безопасности в резолюциях 232 (1966) и 253 (1968), все положения которых полностью оставались в силе. Постановлял, что, в соответствии со

статьей 41 Устава и для достижения цели прекращения этого мятежа, государства - члены ООН должны: немедленно порвать все дипломатические, консульские, торговые, военные и другие отношения, которые они могут иметь с незаконным режимом в Южной Родезии, и прекратить всякое представительство, которое у них может существовать в этой территории; немедленно прекратить всякое существующее транспортное сообщение в Южную Родезию и из нее. Совет безопасности предлагал правительству Великобритании как управляющей державе аннулировать или прекратить все существующие соглашения, на основании которых возможно было сохранение иностранного консульского, торгового или иного представительства в Южной Родезии или в отношениях с ней. Он предлагал государствам - членам Организации принять все возможные дальнейшие меры в соответствии со статьей 41 Устава для урегулирования положения в Южной Родезии, не исключая никаких мер, предусмотренных в этой статье [8, с. 45]. Также призывал государства-члены принять надлежащие меры для приостановления любого членства или ассоциированного членства, которое незаконный режим Южной Родезии имеет в специализированных учреждениях ООН. Настоятельно предлагал государствам-членам любых международных или региональных организаций приостановить членство незаконного режима Южной Родезии в соответствующих организациях и отказывать в любой просьбе этого режима о приеме в члены этих организаций. Настоятельно предлагал всем странам-членам увеличить моральную и материальную помощь народу Южной Родезии в его законной борьбе за достижение свободы и независимости. Он предлагал специализированным учреждениям и другим заинтересованным международным организациям в консультации с Организацией африканского единства оказывать помощь и поддержку беженцам из Южной Родезии и тем, кто страдает от угнетения со стороны незаконного режима Южной Родезии. Предлагал государствам-членам ООН, специализированным учреждениям и другим международным организациям в системе ООН приложить срочные усилия по увеличению их помощи Зимбии в качестве первоочередной задачи с целью помочь ей решить те особые экономические проблемы, возникающие в результате осуществления решений Совета Безопасности по этому вопросу, с которыми она может столкнуться. Призывал государства - члены Организации и, в частности, те, которые по Уставу несут главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, эффективно оказывать помощь в осуществлении мер, к которым призывает данная резолюция. Настоятельно предлагал с учетом принципа, изложенного в статье 2 Устава, государствам, не являющимся членами Организации Объединенных Наций, действовать в соответствии с положениями настоящей резолюции. Совет призывал государства-члены сообщить Генеральному секретарю к 1 июня 1970 года о мерах, принятых в осуществление настоящей резолюции. Он предлагал Генеральному секре-

тарю сообщать Совету Безопасности о ходе выполнения данной резолюции, причем первый доклад должен быть представлен не позднее 1 июля 1970 года. Совет Безопасности постановил, что на Комитет Совета Безопасности, учрежденный во исполнение резолюции 253 (1968), должны быть возложены, в соответствии с правилом 28 временных правил процедуры Совета, следующие задачи: рассматривать такие сообщения о выполнении настоящей резолюции, которые будут представлены Генеральным секретарем; добиваться получения от государств-членов такой дальнейшей информации относительно эффективного осуществления положений, изложенных в настоящей резолюции, которую он может счесть необходимой для должного выполнения своей обязанности информировать Совет Безопасности; изучать пути и средства, с помощью которых государства-члены могли бы более эффективно осуществлять решения Совета Безопасности в отношении санкций против незаконного режима Южной Родезии, и делать рекомендации Совету [9, с. 78]. Он предлагал Великобритании, как управляющей державе продолжать оказывать Комитету максимальную помощь и предоставлять Комитету любую информацию, которую оно может получить, с тем чтобы сделать полностью эффективными меры, предусмотренные в данной резолюции, а также в резолюциях 232 (1966) и 253 (1968). Призывал государства-члены, а также специализированные учреждения предоставлять такую информацию, которая может потребоваться Комитету во исполнение данной резолюции. Постановлял с сохранить данный пункт в своей повестке дня для принятия дальнейших мер, которые могут потребоваться в свете развития событий.

Резолюция № 277, как и рассмотренные ранее принималась в результате прений между государствами [10, с. 120]. В голосовании участвовали следующие страны: Бурунди, Замбия, Испания, Китай, Колумбия, Непал, Ни-

карагуа, Польша, Сирия, Великобритания, США, СССР, Сьерра-Леоне, Финляндия и Франция. Проект резолюции разрабатывала Финляндия. Голосование завершилось следующим образом: за-14 стран, воздержались-Испания, против-нет. Во время обсуждения поднимался вопрос только о технических корректировках проекта, в отношении вводимых мер, участники заседания проявили единодушие.

Анализируя процесс обсуждения резолюций, введенных ООН против Южной Родезии можно сделать вывод, что он проходил на фоне серьезных споров среди членов Совета Безопасности ООН и других стран-участниц данной организации, хотя в основных вопросах все же достигался консенсус. Противоречия возникали в результате нарушений самими государствами экономических ограничений, применяемых для ослабления режима Яна Смита. На практике получалось, что сначала страна во время принятия резолюции голосовала за её утверждение, но затем обходными способами не следовала ей. Это приводило к тому, что с Южной Родезией продолжалась торговля запрещенными товарами. Ярким примером может послужить нарушение Португалией эмбарго на торговлю нефтью с Южной Родезией. В результате многие санкции переходили из резолюции в резолюции и к данным пунктам еще добавлялись озабоченности Совета Безопасности ООН невыполнением экономических ограничений против южнородезийского государства. В дальнейшем составлялись доклады, в которых подробно рассматривались все случаи обхода санкционного режима и давались рекомендации по исправлению ситуации, но существенного результата такие меры не приносили. Положение изменилось только после того, когда к власти в теперь уже Зимбабве пришли силы, боровшиеся за права местного большинства, чему и старались способствовать в ООН.

ЛИТЕРАТУРА

1. Горячев Ю.А., Красильников А.С. На огненном рубеже: народы и молодежь Зимбабве, Намибии и Южной Африки в борьбе за свободу и независимость. М.: Знание, 1982. 208 с.
2. Краснопецева Т.И. Зимбабве: прошлое и настоящее. М.: Издательство Наука. Главная редакция восточной литературы, 1988. 240 с.
3. Мелвин П.Л., Одда А.В. Кембриджская история холодной войны, том 1. 2010. 250 с.
4. Мелвин П.Л., Одда А.В. Кембриджская история холодной войны, том 2. 2010. 230 с.
5. Одда А.В. Глобальная холодная война, вмешательство стран третьего мира и становление нашего времени. 2005. 699 с.
6. Тупов Б.С. Родезийский кризис. М.: Издательство Наука, 1974. 250 с.
7. Уайт Л. Непопулярный суверенитет, независимость Родезии и деколонизация Африки. 2015. 360 с.
8. Улановская И.А. Республика Зимбабве. М.: Знание, 1982. 64 с.
9. Шубин В.Г. Горячая холодная война: Юг Африки (1960-1990 гг.). М.: ЯСК, 2013. 368 с.
10. Шубин В.Г. Африканский национальный конгресс в годы подполья и вооруженной борьбы. М.: Институт Африки, РАН, 1999. 468 с.

© Степаньянц Маргарита Артемовна (margarita_1994@inbox.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»