



CONCURRENT SESSION I

«Sanctions in Nonproliferation: Helpful or Counterproductive?»¹

MOSCOW NONPROLIFERATION CONFERENCE

Marriott Grand Hotel, Moscow, Russia

October 19-21, 2017

[KHLOPKOV]² В рамках нашего заседания, в рамках конференции, хотелось бы отдельно проговорить вопрос санкций, роль санкций. В экспертных дискуссиях, в которых участвуют представители нашего Центра, других научно-исследовательских организаций и в России, и за рубежом мы достаточно сверяем свои позиции, и вопрос санкций, роль санкций – это тот вопрос, который вызывает много споров. И там, где нет консенсуса, там, где нет единого мнения, кроме того, где подходы сильно поляризованы, хотелось бы поговорить как эксперты, выступающие в своем личном качестве, видят роль санкций, влияние санкций на проблематику нераспространения, на решение тех сложностей, тех трудностей, иногда проблем, с которыми мы сталкиваемся в рамках режима. В течение 1 минуты кратко представлю наших докладчиков. Программа у всех имеется. И я поясню, почему вот такой состав.

Первый наш выступающий – Марк Фитцпатрик, который многие годы занимался проблематикой в рамках Государственного департамента США, посольств США в других государствах. Тарик Рауф на протяжении многих лет работал и в научно-исследовательских организациях, и в международных организациях – МАГАТЭ, также в правительстве Канады, активно принимая участие в процессе по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия. Микаэл Вадимович Агасян занимается соответствующей проблематикой в стенах Министерства иностранных дел в настоящее время. До этого среди прочих своих постов, работал в российском постоянном представительстве при ООН, также занимался санкционной проблематикой. И мы часто обсуждаем вопросы среди экспертов одной культуры, одного происхождения, если хотите. Те, кто занимаются нераспространением, те, кто занимаются смежными вопросами в рамках своих научно-исследовательских организаций, в рамках государственных структур, для нас было особенно ценным пригласить Биджана Хаджепура – основателя и управляющего партнера компании “Atieh International”. Биджан родился в Иране, сейчас живет в Австрии и занимается консалтингом тех компаний, которые хотят выходить на иранский рынок. Поэтому нам было интересно пригласить доктора Хаджепура и поговорить, как он видит с точки зрения бизнеса, с другого угла, как санкции, в первую очередь в случае с доктором Хаджепуром, попросили его говорить

¹ Recording of the session was decoded by Nadezhda **MASLENNIKOVA**, Intern, CENESS; and Anastasia **SHAVROVA**, Research Associate, CENESS.

² **KHLOPKOV** Anton, Director, Center for Energy and Security Studies (CENESS); Chairman, The 2017 Moscow Nonproliferation Conference, Russian Federation



именно об этом, как повлияли и повлияли ли на выработку договоренностей по урегулированию кризиса вокруг иранской ядерной программы.

Помимо этого, обращаю внимание, что у нас два комментатора. Комментаторы будут выступать сразу после докладчиков, это доктор Саед Хуссейн Садат Мейдани, профессор международного права Института международных отношений из Ирана. Будет интересно, доктор Садат Мейдани, услышать, как Вы видите роль санкций в разрешении кризиса в области нераспространения, естественно, в первую очередь, применительно к ситуации в Иране. И доктор Дмитрий Владимирович Кику, член Группы экспертов, учрежденной в соответствии с Резолюцией 1874 (2009) Совета Безопасности ООН, который с точки зрения международного чиновника, если я так могу сказать, поделится своим впечатлением, как он видит роль санкций, в первую очередь, и главным образом в контексте Корейского полуострова, той ситуации, которая сейчас развивается там. Итак, первому передаю слово Марку Фитцпатрику. Предлагаю всем выступающим говорить с их мест, комментаторов потом пригласим на подиум. Mark, please.

[FITZPATRICK]³ Thank you, Anton for inviting me. You put together a brilliant conference, congratulations. I will make it clear that I no longer represent my government, I speak as an individual, of course. I might be in minority in this room, but I clearly believe that sanctions can be helpful. And not just because they are more justifiable means than military action to enforce international agreements.

Sanctions are typically adopted with various goals in mind, not just as a means of pressure to compel changes of behavior and policy. Sanctions are an enforcement tool to punish states that violate non-proliferation obligations and to deter other states from following alike path. They are the enforcement mechanism to compel compliance with international commitments and norms. In addition, sanctions are a means of denial to prevent the transfer of materials and technologies that can be used in the development of banned weapons. For example, sanctions and export controls that prevented Iran from obtaining a reliable source of ingredients for the solid fuel for the Sejil-2 ballistic missile, are probably one reason why that missile has not been tested since February 2011.

Sanctions can slow missile and nuclear programs, they can make procurement more expensive and difficult, and increase transparency. The argument that sanctions are counterproductive holds that states that are sanctioned respond defiantly under a siege mentality by ramping up the activity in question. Until negotiations with Iran began in earnest in 2013 for example, the situation was sometimes characterized as a race between sanctions and centrifuges. And the centrifuges were winning. Every time when new sanctions were imposed, Iran increased its uranium enrichment production. But I believe that would have happened anyway. After all, Iran's work on nuclear weapons, which the IAEA diplomatically called "activities of a possible military dimension". That took place before 2004. This was before the first UN sanctions were imposed the following year. So Iran's nuclear weapons work was not stimulated by sanctions.

³ Mark **FITZPATRICK**, Executive Director, International Institute for Strategic Studies-Americas (IISS-US), United States



Rather than asking whether sanctions are counterproductive, one may ask are they effective? Here the evidence is mixed. I believe that deterrence impact of sanctions is greater than realized and it is often invisible. Because of, as U.S. scholar Nicholas Miller notes, the involved states tacit decisions not to start nuclear weapons programs. Importantly, sanctions were also important in bringing Iran to the negotiating table in earnest in 2013. The Iranian leadership wanted to remove the sanctions burden on the economy. Of course, sanctions alone were not responsible for this outcome. Mutual compromises by pragmatic leaders were crucial to striking a deal. So it is wrong to claim as many in Washington do, that sanctions were the key to Iran nuclear deal. But it is also wrong to claim, as some do, sanctions were irrelevant to the deal. Hassan Rouhani campaigned on a pledge to remove the sanctions in the elections of 2013, because the Iranian public were weary with the economic impact.

Now, in the case of North Korea sanctions have not been effective in stemming the testing nuclear devices and ever-longer ballistic missiles. Nor has North Korea been willing to return to the negotiations with the goal of denuclearization which had been the basis of six-party talks. North Korea's program appears to prove the adage that when the country is determined to have nuclear weapons it will get them even if it has to eat grass. One answer though to why sanctions have not been effective in North Korea is that they have not been strong enough. Only in the past year have the sanctions on North Korea reached the level of sanctions that were imposed on Iran. Also North Korea is less susceptible to sanctions, it is far more isolated to begin with. It has been protected by China and Russia from biting sanctions.

Recently Russia has been providing extra economic support to North Korea, including providing a new Internet connection. I fear that this is going to facilitate North Korea's cybercrime. But I do know that President Putin this week signed a decree to impose several bans on North Korea in compliance with the UN Security Council Resolution 2321. China is also imposing tighter restrictions. But North Korea's autocratic government is not beholding to popular opinion, so that makes sanctions more difficult to have an impact.

In the 1990s North Korea endured suffering far worse than sanctions when it lost concessionary trade upon the end of the Soviet Union. Perhaps up to a million people starved in North Korea at that time and it did not result in any change to the government's budgetary priorities or its restrictions on foreign food relief organizations. Still I think it is important to try all policy tools to effect change in North Korea, combining sanctions with engagement and diplomatic compromise. The key is whether there is a pragmatic government in North Korea, like there is pragmatic government in Tehran. And I do not see that pragmatic government. In conclusion, three final thoughts about sanctions.

First of all, universality is the key to making sanctions work, hence the emphasis on UN resolutions that are universally applicable. The trade off with the UN sanctions is often more mild than unilateral measures and often they are not implemented very robustly. Too many countries tend to give proliferators the undeserved benefit of the doubt. Second, sanctions are reversible, so they can be used as bargaining chips in negotiations. Which means that they have to be lifted in exchange for concessions.



States that apply sanctions have to be willing to lift them if the targeted country accepts a negotiated outcome as it was the case with Iran. The lifting of sanctions cannot be fitful based on domestic political considerations or personal prejudice of a new president. Thirdly, sanctions have to be used judiciously. They should be applied when they can be more effective than other policy tools achieving the desired results. And it has to be clarity and realism regarding this desired results. In the United States today many of the critics of the JCPOA are not clear about what they want, nor are they realistic. So, in conclusion, sanctions I believe can be helpful in creating leverage, but they're only one tool and it must be used in conjunction with other tools; it must be lifted when deals are reached. And the lifting has to remain lifted if compliance is continuing. So, thank you very much.

[KHLOPKOV] Tariq.

[RAUF]⁴ Thank you very much, Anton. I would also like to join Mark in thanking you for inviting me to this conference. It has been very successful and remarkable conference, thank you very much. For disclosure upfront, I am personally not a fan of sanctions. I agree with some of the things that my good friend Mark said, but I will try to make a case why, in my view, given my experience with the IAEA dealing with some of high priority verification cases, where national and international sanctions were implemented, and, in my view, the results were counterproductive.

So, are non-proliferation sanctions a good policy tool, in my view? No. Do sanctions check or reverse proliferation? I would say that the record is precisely mixed. Can non-proliferation sanctions be counterproductive? I would say yes. Can and have non-proliferation sanctions affected behavior change by the target states? Generally speaking, no. Have non-proliferation sanctions adversely affected civilian populations in target states? Yes. Have non-proliferation sanctions been successful in dealing with the case of Argentina, Brazil, India, Iran, Iraq, Libya, North Korea and Pakistan? The answer, in my view, is clear that coercive pressure in these cases did not succeed in reversing what is referred to as proliferation behavior. However, there are two cases of success, and these are the cases of Taiwan and South Korea. But these were the allies of the United States and therefore, the U.S. could bring pressure to bear in a way that was different from these other cases because both of these countries also relied on the U.S. security assurances.

Do sanctions increase the cost to the target states for the WMD activities? Yes, they do. Do resilient states accept the cost of sanctions to continue nuclear or other WMD programs? Yes, those states that have made this decision at the national level, whether they are democratic or less than democratic, will pay the price. Mark in one case referred to country willing to eat grass, but there is a book that refers to another country eating grass and developing nuclear weapons and it wasn't North Korea. Is the United Nations Security Council a credible entity to implement sanctions? This is a tricky question and I will develop this a little bit further. Is the listing of individuals and companies for sanctions of the Security Council resolutions legal from the perspective of the rights of legal persons and is redress available to such legal

⁴ Tariq RAUF, Fmr. Head of Verification and Security Policy Coordination, Office of External Relations and Policy Coordination (2002–2011); Fmr. Alternate Head of IAEA NPT Delegation, International Atomic Energy Agency (2003–2011), Canada



persons? And is there a mechanism for termination of sanctions against legal persons and entities for compensation. Here the answer is no. And a good example is termination of sanctions on individuals and entities that were sanctioned in Iraq. So people whose names appeared have no legal redress to defend themselves. So certain countries that have intelligence information or other information about names of companies or entities or individuals placed on the sanctions list, and these entities were completely deprived of any rights for redress. Explaining the case, the Canadian lawyer was subsequently employed by the Security Council on a case by case basis to get redress. Particularly in the case of some individuals that were caught up in sanctions after the unfortunate 9/11 attacks in the U.S., people who were defined as having connections with terrorist organizations.

Another important question is, do sanctions lead to corruption and enforcing in target states, international organizations, international businesses? And again, the record says – yes, in some cases you had the oil for food issue in the case of Iraq. There are allegations of corruption regarding sanctions enforcement against Iraq and Iran and outside, among neighboring states. So why are sanctions still the preferred policy options for most Western states? Is it because of failures of policy? Is it because of new imperialistic attitudes? Is it because of inability to reach negotiated settlements and tell it is way too late. I would say perhaps the mixture of all of them in varying degrees. So sanctions generally are considered as retaliatory international measures most often involving creating of national restrictions, but also restrictions on technology as Mark referred to in his presentation. And as, again, Mark stated, and I agree with him, in pursuing international issues sanctions often are positive as offering the middle ground between diplomacy and the use of military force. Objectives of sanctions are stated to be: one, action to demonstrate that some things have been done in response to negative behavior, perceived or real, by a state; deterrence to dissuade the target states and other from repeating, continuing or initiating such behavior; constraint to use economic, technological restrictions to interfere or restrict the continuation of objectionable behavior; and forth, coercion to lead to desired behavior or outcomes.

So if we look at the historical perspective, the very first mention of sanctions came in 1919 by President Woodrow Wilson in the context of the League of Nations. As you know, the League of Nations never really succeeded. So, the next reference to sanctions particularly in the case of non-proliferation and international security, came on the 14th of June 1946 in the Baruch plan, which called for condign punishment that when an adequate system for control of atomic energy, including the renunciation of the bomb as a weapon, had been agreed upon and put into effective operation. Condign punishments would be set up for the violations of the rules of control, which would stigmatize such international crimes.

The IAEA Statute, which entered into force in July 1957, refers to suspension or termination of technical cooperation by the Agency in the event of unresolved safeguards matters. And Article 12 on Agency's safeguards in the Statute, particularly paragraph C, refers to the direct suspension of assistance provided by the Agency or by a Member State. Even the call for return of materials and equipment made available to the recipient Member State in the case of non-compliance that has not been remedied by the state concerned. And the IAEA may also suspend any non-



compliant Member State from the exercise of their privileges and rights of membership, and this is Article 19 of the IAEA Statute. The NPT itself does not contain any references to sanctions, but if we look at the Decision 2 from the 1995 NPT Review and Extension Conference, Principles and Objectives, paragraph 9 for the first time stated very clearly, and this has been reinforced by all members of the NPT on a consensual basis in 2000 and also in 2010, that the IAEA is the competent authority responsible to verify and ensure, in accordance with the Statute of the Agency and the Agency's Safeguard system, compliance with the Safeguards agreements. And the State Parties that have concerns regarding non-compliance with Safeguards Agreements or the Treaty of the Non-proliferation of nuclear weapons, such State Parties should direct their concerns along with supporting evidence or information to the Agency to consider, investigate, draw conclusions and decide on necessary actions in accordance with their mandate.

[**KHLOPKOV**] You have 30 seconds before sanctions will be imposed. [The Audience is laughing]

[**RAUF**] Ok. In conclusion, I believe that in the two particular cases of Iran and the DPRK, sanctions did not work. Had the negotiations carried on that were started in 2003, were implemented at that time, we would have had much different outcome. And in the case of the DPRK, we would not have yet one more country crossing nuclear weapons threshold. Thank you.

[**KHLOPKOV**] Спасибо. Передаю слово нашему следующему докладчику, доктору Агасандяну. Микаэл Вадимович, пожалуйста.

[**AGASANDYAN**]⁵ Спасибо, Антон. Спасибо за приглашение. Мне кажется, что на фоне выступления предыдущего докладчика мое выступление может показаться как будто как некая «апологетика» санкций, но это совсем не так. Как мне кажется, для придания корректного вектора нашей сегодняшней дискуссии было бы для начала неплохо определиться, о какого рода санкциях мы говорим. Вот на наш взгляд, в самом общем плане санкции можно было бы условно разделить на 3 категории: универсальные, т.е. вводимые по линии Совета Безопасности ООН; национальные – вводимые отдельными государствами-членами, так сказать «в довесок» к санкциям СБ ООН, что мы видим, практику чего мы видим в последнее время; односторонние национальные санкции, и, как их разновидность, регионально-блоковые.

Односторонние национальные санкции, как представляется, не могут быть эффективным инструментарием в контексте купирования нераспространенческих угроз по определению, поскольку эти угрозы сами по своей сути носят глобальный, трансграничный характер и противодействовать им можно только сообща, а не поодиночке, либо узкими группами государств.

⁵ Mikael AGASANDYAN, Deputy Director, Department of International Organizations, Ministry of Foreign Affairs, Russian Federation



Санкции, вводимые в дополнение, сверх санкций Совета Безопасности, страдают не только вышеуказанными изъянами, они, помимо всего прочего, подрывают целостность ограничительных мер, согласованных по линии СБ ООН, во многом нивелируют значение достигнутых договоренностей. В конце концов, они могут свидетельствовать о недоговороспособности тех, кто к ним прибегает. Они, по сути, становятся формой диктата в международных отношениях и сводят на нет сам смысл коллективной природы мировоздействия и единства международного сообщества, попирая суверенитет и законные интересы других государств-членов. Все это мы хорошо видим, если внимательно присмотреться к тому, как развиваются северокорейский и иранский сюжеты. Не будем забывать и о том, что порочная практика задействия односторонних рестрикций, и тем более, экстерриториальное применение национального законодательства, к чему так склонны в последнее время все больше и больше некоторые наши западные партнеры, препятствуют развитию открытой и справедливой торговой системы, да и международному сотрудничеству в целом. При этом реальному осуществлению в универсальном масштабе заявленных задач в сфере нераспространения, как показывает практика, все это не способствует. Поэтому для меня предмет нашего разговора – санкции СБ ООН по смыслу статьи 41 Устава ООН. То есть санкции, обладающие универсальной эффективностью, с точки зрения норм и принципов Устава ООН.

С каким санкционным багажом мы подошли к сегодняшнему дню, учитывая, что в принципе данный механизм сравнительно молод и получил широкое распространение только после развала биполярной системы? Общий анализ этого инструментария свидетельствует, что зачастую эффект санкций в плане достижения их основной цели – устранение угрозы международному миру и безопасности, и урегулирование споров и конфликтов, минимален. Более того, в ряде случаев их задействие приводит к усилению напряженности, к затягиванию, а то и существенному осложнению процесса мирного урегулирования споров и конфликтов, появлению большого числа т.н. «сопутствующих проблем». Не говоря уже о негативных последствиях для населения и экономики стран-объектов санкций, материальном ущербе для соседних и третьих государств. Все эти дефиниции релевантны и применимы к сфере нераспространения, если мы посмотрим на данный вопрос без предубеждений.

Значит ли это, что указанный механизм не имеет права на существование? Совсем нет. Просто за непреложную догму должен быть взят тот принцип, что любые санкции должны быть четко калиброваны, рассматриваться как вторичный, вспомогательный механизм, а главное – вписываться в контекст поиска долгосрочного политического урегулирования, отражать стратегические цели всего международного сообщества, учитывать политические, экономические, социальные, культурные и иные последствия. Именно поэтому мы в России в принципиальном плане исходим из того и всегда подчеркиваем, что санкции один из важнейших элементов в инструментарии СБ ООН, призванных способствовать достижению политико-дипломатического урегулирования проблем, в том числе в области нераспространения. Но это крайняя мера воздействия, мы не говорим, как бы, сейчас о силовых акциях.



Теперь, что касается конкретных страновых ситуаций. Наиболее животрепещущая тема сегодня, в контексте нераспространения, очевидна – северокорейская. Мы убеждены, что потенциал санкционных мер здесь практически исчерпан. События последних месяцев, по логике, должны были уже убедить даже самых закоренелых скептиков, что решить эту проблему одним лишь давлением невозможно. На каждую санкционную резолюцию Пхеньян отвечает все новыми ракетно-ядерными испытаниями. Да и опыт эмбарго 90-х годов против Ирака и бывшей Югославии показывает, что бесконечное закручивание санкционных гаек – путь вникуда. Это лишь ведет к социально-экономическому, гуманитарному удушению населения, но вряд ли ослабит ракетно-ядерные планы руководства страны. Да и перед глазами всех нас трагическая судьба иракского и ливийского лидеров, которые в свое время отказались от ОМУ, поверив Западу на слово. Кроме того, разве не может на неэффективности подавления нераспространенческих рисков не сказываться частота принятия в последнее время санкционных резолюций СБ, которые не позволяют многим оперативно их переваривать, инкорпорировать в национальное законодательство и реализовывать на практике. Ведь на самом деле важна не погоня за все новыми и новыми санкциями, а обеспечение эффективного выполнения уже утвержденных по линии СБ. А их и так уже более чем достаточно.

В данной связи, кстати говоря, было бы не лишним напомнить, что все резолюции СБ ООН по КНДР помимо санкционных мер, содержат требования заниматься поиском политических развязок. Так что, игнорируя указанные положения, известные игроки, по сути, не выполняют свою часть обязательств по данным документам, не забывая при этом настойчиво требовать этого от других. Вновь двойные стандарты. Санкционное давление может быть успешным только если оно сопровождается активной дипломатией, посредническими усилиями, мерами по укреплению доверия и налаживанию субстантивного диалога. За примерами далеко ходить не надо. Заключение СВПД по иранской ядерной программе стало возможно лишь тогда, когда вместо введения все новых санкций против Тегерана упор был сделан на творческом поиске взаимовыгодных решений. В итоге на свет появилась договоренность, ставшая одним из крупнейших достижений в мировой политике последних лет. К сожалению, ничего подобного в отношении Северной Кореи нет и в помине. А кем и как в свое время было торпедировано выполнение шестистороннего заявления, мы хорошо помним. В данном контексте следует также отметить, что подрыв иранской ядерной сделки пошлет очень плохой сигнал Пхеньяну, что бы об этом ни говорили. Это наверняка усугубит и без того сильные сомнения северокорейцев в целесообразности отказа от ОМУ в обмен на гарантии безопасности и снятия удушающих санкций. На деле же выходит, что любая договоренность может быть в любой момент отозвана кем-то из влиятельных мировых игроков, по сути волюнтаристски. Вне зависимости от решения отдельных участников СВПД, возврат ситуации, которая существовала до его принятия, не отвечал бы ничьим интересам, поскольку нанес бы тяжелый удар по усилиям в области нераспространения.



И в заключение. Таким образом, рассматривать вынесенную на обсуждение тему необходимо шире. Оценивать эффективность санкций СБ в контексте нераспространения чисто «механистически», с точки зрения того, насколько можно пресечь приобретение и передачу соответствующих технологий, оборудования и материалов, а заодно и усушить финансово экономические потоки, к тому же без учета менталитета тех, кто проживает в странах-субъектах санкционного давления, было бы весьма упрощенческим подходом. На практике он срабатывает далеко не всегда. Это лишь одна и далеко не самая главная сторона медали. Надо быть реалистами и понимать, что в глобализированных условиях функционирования мировой экономики добиться выполнения ограничительных мер на все 100% невозможно. Отдельные лазейки всегда отыщутся, даже без злого умысла государств-членов. Вы можете серьезно затормозить процесс, но решить проблему можно только комплексно, переговорным путем. И санкции СБ ООН могут тут выступать, конечно же, в качестве вторичного инструмента, но не более того. Спасибо.

[**КНЛОПКОВ**] Спасибо, Микаэл Вадимович. Отдельная благодарность нашим переводчикам, за то, что они в таком достаточно высоком темпе смогли помочь нам в работе. Следующий наш докладчик – Биджан Хаджепур. Еще раз напомню, что Биджан занимается консалтингом, родился в Иране, проживает в Европе. Одна из задач его компании – помогать иностранным компаниям выходить на иранский рынок. Поэтому, Биджан, нам интересно с твоей точки зрения, какова была роль санкций в достижении договоренности по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы. Пожалуйста.

[**КХАЈЕНПОУР**]⁶ Thank you. Good morning everyone. It is a pleasure to be here, and I want to thank Anton and Dmitry for inviting me and also organizing this excellent event. I would like to make a couple of general comments about sanctions. A lot of good points have been made, and I think it is clear that there is a range of opinions on sanctions, and also that sanctions are viewed differently from different perspectives. And Mark talks about sanctions as a tool, as an instrument to achieve goals, and others when you are at the receiving end of sanctions, you always look at it as unjust escalation of relationship, which usually, so that in the case of Iran, gets further escalation. And the question I have as an international consultant is whether the leverage you create, and as Mark says, you create leverage by imposing sanctions, whether the leverage you create is actually worth it at the end of it, because you also lose while creating leverage.

In the case of Iran, we can see that loss very clearly and Ambassador Tariq pointed to that. You lead to economic, social, structural consequences that actually create different dynamics, negative dynamics, and I will show that in a minute in the case of Iran. I want to mention what I think generally of sanctions which we have witnessed very clearly in the case of Iran sanctions. Even if sanctions are introduced as a tool, it seems that they develop to become the goal themselves. And that is the downside of using sanctions very extensively, because once the sanctions become the goal, then you do not think about the original goal anymore.

⁶ Bijan **КХАЈЕНПОУР**, Managing and Founding Partner, Atieh International, Austria



The goal also changes. In the initial phase we heard: we are sanctioning Iran to change the nuclear calculus in Iran. Towards the end of it we are sanctioning Iran to bring it to the negotiation table. So you can see that the actual goal, the policy goal is not necessarily the one that is kept. What is kept is that there is almost an industry to produce sanctions. And that partly answers the question why do the western governments continue to use it, because they actually have a huge sector, a huge bureaucracy to build sanctions and monitor sanctions and introduce new sanctions and escalate further. And that is the downside of using the instrument where you have so many challenges. So let us now look at the Iranian case, were the sanctions effective economically? Yes. They undermined the Iranian economy, they changed the strategic calculation of international companies who wanted to invest in Iran, especially oil and gas companies and multinationals, who, at one point, especially when the sanctions were heightened towards 2007-2008, a lot of them started withdrawing from the Iranian market and of course this had an impact on technological development in Iran, on the economic development in Iran. But did the sanctions change the Iranian nuclear calculus or even Iran's foreign policy? No. They did not.

Again, let us go back to the original goal. In my view they are miserably failed to achieve the original goal. What did they achieve? They had effect on the Iranian economy. As we heard from Ambassador Tariq, they led to corruption. If you sanction a country like Iran, you are opening the door to sanctions busting, to illegal trade, to smuggling, to money laundering. I am sure that 20 years from now someone will analyze the negative impact of the sanctions and point to the fact that a lot of the shady illegal networks in our region were encouraged during these sanctions. If we wonder where the money flows come from for ISIS or any other extremist forces in our region, I am sure that someone will point out that these sanctions created a corrupt environment that facilitated this type of basically shady networks, 'the dark forces'.

So let us look at some other facts in Iran. I also agree with Ambassador Tariq who said if Western governments, especially the U.S. government, would have employed other tools to achieve this goal, it would have been completely different outcome. In fact, Iran's nuclear capacity would have been lower than what it is today. I am sure if in 2006 deal had been accepted, there would have been completely different dynamics. Let me just point to some other things, because Anton asked me to talk about the economic impact. Yes, the economic impact was there. Iran experienced two years of economic decline in 2012 and 2013. But one point that always made, during those years as well, was that the only cause was not the sanctions. There was corruption, there was mismanagement. All of that was indirectly related to sanctions, but there are other reasons. So to believe that the lifting of sanctions would immediately address all the economic issues in Iran would also be a mistake. The other side of the coin is the expectation in Iran that as soon as the JCPOA is implemented, sanctions are lifted, everything will be great again was also misplaced. So you have other side of that coin as well. So in summary, the answer to the question: can one achieve goals with sanctions? I would say sanctions have effects, but they are not effective. Thank you.

[KHLOPKOV] Thank you, Bijan for your presentation. We do have two commentators. And I invite the first one to the stage. Dr. Sadat Meidani, please.



[**SADAT MEIDANI**]⁷ Good morning everyone. Thank you, Anton for having me here and also for organizing such an excellent conference. I listened, in fact, carefully to the previous speakers, whom I appreciate. I believe that they raised interesting food for thought and the subject of the panel. Of course, because of the time limitation I cannot dig to the all aspects of what has been raised, but I will try to be brief and to comment sometimes in a general manner, in a holistic approach on the subject of the panel, taking into account the Iranian views and experiences from sanctions imposed during the past decades. Generally speaking, I share the views with others that sanctions may or may not catch their objects, but there is a big “if” on that. And it depends on different principles and conditions to be met. On the relevance and legitimacy, always there were questions, as well as on its efficiency. On the legitimacy of sanctions, I think that, in fact, the principle rules shall be given in the first instance to the Security Council rather than unilateral sanctions. Unilateral sanctions really showed to be effective. There is an important element to be taken into consideration, although sanctions called as an alternate for violent reactions, war and also diplomacy, but sometimes the negative effects of the sanctions may be even more devastating. So everyone shall take into consideration the past experiences from Iraq sanctions.

As well as in the Iran's case, it is now well-documented that the sanctions vis-à-vis Iran did significant incidental negative effects on medical and humanitarian trade with Iran. So it was not only the economy to be affected but also other humanitarian, medical to be affected by the sanctions. Having said that, I am hearing the other panelist, I think we may reach 5 general conclusions on sanctions. Of course, depending on which seat you have been seated on that, it is a general conclusion that I reach here and I note it here.

My first general conclusion is that it seems that in the case of non-proliferation, which is a self-contained, collective regime, any sanctions shall be duly decided within the UN collective security system. We need collective wheels rather than unilateral actions. No country can decide for others. Additionally, additional autonomous sanctions not only are not helpful, but also in so many cases exacerbate the situation and may paralyze efficiency of already taken sanctions by the UN.

The second conclusion that we may reach is that the cause of sanctions always shall be determined by a concrete and a reasonable matter. Facts are important. If we miss the facts, so we cannot target well. Sanctions cannot have effect, cannot be efficient on unstable reasoning. Relevant facts always shall be conclusively or at least satisfactory to be decided and proved prior to the introduction of the sanctions. That was the missed part in the case of Iran, because so many facts, if you go into details, were not correct. No one could elaborate the relevant allegations.

The third conclusion I think is important to be taken into consideration is that the object of the sanctions also must be legitimate and achievable as possible, or as Mark said, it must be realistic. To set an object for sanction, which may deprive permanently nations to benefit from the rise under the NPT regime would negatively

⁷ Seyed Hossein **SADAT MEIDANI**, Professor of International Law, School of International Relations, Ministry of Foreign Affairs, Iran



affect the efficiency of those sanctions, as well as well-functioning of the regime in general. Rights and obligations in this regime are important. Hopefully today, in the case of Iran we have a well-balanced agreement, the JCPOA, which makes the balances between the rights and obligations by both parties.

The fourth conclusion that I want to propose is that the sanction must be implemented smartly and there shall always be proportionality between the targets and the sanctions. Relatively today it is not the case. Still, we are not taking lessons from the history. We are witnessing that, little by little, resorting to sectoral comprehensive sanctions is going to be replacing the past announced policy for smart sanctions. That was the case in the case of Iran. Almost all sectors of Iran were affected by the sanctions. I remember it was only for some limited failures in the language of the IAEA. Nothing was ever proved in the case of Iran, that diversion toward military purpose through nuclear activities. And I want to share with you statistic which is very important. Only 0,20% from the total budget of Iran is devoted to nuclear energy. So 99,80% the rest are for other sectors. All other sectors were sanctioned because of 0,20% from this statistic. We see that it was not the case from the point of proportionality.

And my last remark in conclusion is termination which was emphasized by the distinguished panelists. Sanctions shall be terminated or lifted when the situation improves. Unfortunately, we are witnessing a habit of sanctioning others is spreading these days. Additionally, once the sanctions are imposed, hardly they could be imagined to be terminated or be relieved in the future. Normally sanctions last for a long time, even if the objects have been met. I want to raise some positive developments during the negotiation between Iran and 5+1 that has never been taken into consideration and in return neither not only did we not have lowering or relief of the sanctions, but also increasing the sanctions. We have with us Ambassador Soltanieh. We had the Work Plan in 2007. What happened exactly after the signature of the Work Plan with Iran? Resolution 1747. We concluded all six categories of so called “suspending technical issues with the IAEA in February 2008. What was the reaction? To have a new Resolution 1803. We had an agreement with Turkey and Brazil. And again we had the Resolution 1929. I believe sanctions should be introduced in a time-bound manner to have temporary sunsets and if needed to be renewed later on. Thank you for your patience.

[KHLOPKOV] Наш следующий комментатор, доктор Кикю. Дмитрий Владимирович, пожалуйста. Хотел бы обратить внимание, что доктор Кикю подготовил презентацию, поэтому те из вас, кто заинтересован получить копию в виде Power Point, она распечатана и доступна на столах, где распространяются публикации Конференции. Пожалуйста.

[KIKU]⁸ Большое спасибо. Для меня является большой честью выступить на таком представительном форуме, как Московская конференция по

⁸ Dmitry **KIKU**, Expert, Panel of Experts Established Pursuant to UN Security Council Resolution 1874 (2009)



нераспространению. Как уже отметил уважаемый Антон Викторович, мною также подготовлена Power Point презентация, копии которой доступны при выходе из данного зала. Я думаю, что она является полезным подспорьем к моему нынешнему выступлению.

14 октября нынешнего года исполнилось 11 лет с момента введения Советом Безопасности ООН санкционного режима в отношении КНДР, основной целью которого является недопущение развития этой страной своей ракетно-ядерной программы. На основе первой резолюции под номером 1718, Совет Безопасности учредил соответствующий комитет в составе всех членов Совета для отслеживания выполнения рестриктивных мер, а тремя годами позже, в соответствии с резолюцией 1874, - Группу экспертов, которую я представляю, для оказания содействия Комитету 1718.

Всего в период с октября 2006 года Совет Безопасности ООН принял 9 санкционных резолюций в качестве реакции на проведение КНДР 6 ядерных испытаний и ряда запусков баллистических ракет, что является беспрецедентным в истории ООН как в количественном, так и содержательном плане. Однако основной массив резолюций пришелся на последние два года, и вот почему. В 2016 году Пхеньян дважды провел испытания ядерного оружия – 6 января и 9 сентября и запуск ракетоносителей – 7 февраля. В общей сложности Северная Корея провела в прошлом году 18 испытаний 26 баллистических ракет различных типов. В период с января по октябрь нынешнего года КНДР уже осуществила 14 запусков в общей сложности 17 ракет, включая, как заявили в Пхеньяне, 2 межконтинентальных баллистических ракет. Запуски, соответственно, состоялись 4 и 28 июля. Кроме того, 3 сентября проведено 6 по счету ядерное испытание, превысившее взрывную мощность пяти предыдущих вместе взятых.

В своем последнем докладе Совету Безопасности ООН Группа экспертов констатировала значительную диверсификацию программ КНДР, а именно, новые системы позволяют этой стране увеличивать дальность полета и повысить оперативную готовность, надежность и проникающую способность этого ракетного арсенала. Хотел бы в этой связи привести небольшой пример. Дело в том, что Группа экспертов внимательно отслеживает, каким образом развивается ракетно-ядерная программа КНДР, и в этой связи, конечно, таким поворотным моментом стал военный парад, который состоялся в Пхеньяне в апреле нынешнего года. На нем Северная Корея продемонстрировала довольно широкую линейку своих новых ракет. И в этой связи я бы хотел отметить, что отличительной чертой нынешнего состояния ракетно-ядерной программы КНДР стало то, что северянам требуется значительно меньше времени на то, чтобы продемонстрировать, а затем уже успешно испытать те ракеты, которые имеются в распоряжении. Маленький пример. Допустим, баллистическая ракета средней дальности «Мусудан» (Хвасон-10) впервые была продемонстрирована Пхеньяном на военном параде в 2010 году. А впервые, после ряда неудач, была успешно испытана лишь в 2016 году. Ее модернизированная версия, ракета Хвасон-12 была продемонстрирована на военном параде в апреле этого года и



уже успешно испытана. Полет проходил по довольно высокой траектории, месяц спустя, в мае этого года. Более того, Хвасон-12 была запущена дважды – в августе и сентябре нынешнего года, на довольно значительное расстояние, перелетев японский остров Хоккайдо.

Отличительной чертой последних резолюций, имеются в виду те, которые принимались в течение последних двух лет, стало введение секторальных санкций, затрагивающих ряд отраслей экономики КНДР. На сегодняшний день полностью запрещен импорт из КНДР угля, железа, железной руды, золота, титановой и ванадиевой руд, свинца и свинцовых руды, редкоземельных металлов, меди, никеля, серебра и цинка, а также морепродуктов и текстильных изделий. Введен запрет на операции с банками КНДР, включая закрытие их отделений за рубежом. Последняя резолюция, принятая Советом Безопасности ООН 11 сентября нынешнего года, предусматривает полный запрет на экспорт в КНДР всех видов конденсата и газово-конденсатных жидкостей, установлен лимит в отношении поставок туда продуктов переработки нефти и сырой нефти сверх того количества, которое государства-члены поставили за 12-ти месячный период до принятия резолюции, т.е. 11 сентября. Более того, расширено действие финансовых санкций, а также введен запрет на открытие и работу совместных предприятий или кооперативных организаций.

В этой связи, что имеется в виду касательно секторальных мер, я бы хотел особо отметить, что в области осуществления секторальных мер резолюциями предусмотрено изъятие для транспортировки российского угля через северокорейский порт Раджин (Расон), при этом экспортирующее государство должно заранее уведомлять Комитет 1718 об осуществлении таких поставок. То есть несмотря на довольно жесткий санкционный режим, по-прежнему действует уведомительная, а не разрешительная система в отношении такого рода поставок. Это что касается ракетно-ядерной программы.

Говоря о воздействии санкций на северокорейскую экономику, необходимо отметить, что согласно оценке Банка Южной Кореи, ВВП КНДР вырос в 2016 году на 3,9% по сравнению с 2015 годом. Почему я ссылаюсь на данные Банка Южной Кореи, потому что северокорейские данные невозможно получить, они в принципе не публикуются, поэтому в своей презентации я делаю ссылку на тот источник, который, по крайней мере, доступен. Тогда отмечалось, что военные расходы, в том числе на развитие ракетно-ядерной программы, также способствовали экономическому росту в КНДР. И это при том, что марте и ноябре 2016 года СБ ООН принял весьма жесткие резолюции, содержащие полный или частичный запрет на импорт из КНДР основных экспортных товаров - минеральной продукции и металлов, - т.е. это было весьма чувствительно на тот момент для Северной Кореи. Анализ динамики ВВП на душу населения в КНДР также показывает, что, начиная с 2006 года, в последующие после принятия санкционных резолюций годы, ВВП в КНДР неизменно рос, снижаясь иногда на второй год после введения санкций.

То есть, говорить сейчас на данном этапе о том, каким образом санкции влияют на экономику КНДР преждевременно, так как основной массив был принят в августе и сентябре нынешнего года. Наверняка начиная где-то с первой



половины следующего года, мы сможем делать соответствующие оценки. В завершении я бы хотел отметить, что резолюции СБ ООН оставляют дверь открытой для диалога с КНДР. В любой из резолюций звучит призыв к возобновлению шестисторонних переговоров, а также СБ подтверждает, что будет постоянно следить за действиями КНДР и готов усилить, изменить, приостановить или отменить меры в зависимости от выполнения этой страной установленных требований. Одновременно заявляется о решимости СБ принять и дальнейшие серьезные меры в случае осуществления КНДР нового ядерного испытания или ракетного запуска. Спасибо.

[KHLOPKOV] Спасибо, Дмитрий Владимирович. У нас есть около 25 минут для дискуссии. Вначале хотел бы поделиться своим опытом или своими впечатлениями от тех сюжетов, которые обсуждались. Первое – по КНДР. У нас сейчас нет трансляции в СМИ. Я уже упоминал, что в последние шесть лет мы с коллегами регулярно бывали в Пхеньяне. И несмотря на санкции, о которых говорилось и которые вводятся, видно позитивное развитие экономики. Это строительство, все больше продукции пищевого комплекса производится у себя, это количество услуг, которое предоставляется и которое доступно для населения и все это востребовано. Повлияют ли новые санкции? Наверное. Но давайте, на мой взгляд, не преувеличивать их значение. Я думаю, что мой взгляд в этой части намного совпадает с тем, о чем говорил Биджан. Будет ли влияние? Да, будет. Повлияет ли это на планы государства в области ракетно-ядерной программы, которые называются в качестве приоритетных для государства, пока, на мой взгляд, нет предпосылок так считать, как минимум.

И второй момент, крайне важный, иранский пример, по-моему доктор Садат Мейдани упомянул проблемы медикаментов, лекарств. Я помню мы были вместе с хорошим другом и коллегой из иранского Института международных и политических отношений в Праге на конференции. И когда возникла дискуссия по санкциям, влияют они или нет, это было где-то 4-5 лет назад, он сказал: «Вам показать, что это влияет? Пойдемте ко мне в номер, я покажу сколько я закупил медикаментов, потому что в Тегеране ничего нет». Поэтому что происходит, что происходило? Санкции вводились, Иран, как Марк сказал, это была гонка между санкциями и количеством центрифуг. Центрифуги росли, но это влияло серьезно на население. Кто-то ожидает, на мой взгляд, что в этих случаях население начнет высказывать свое недовольство и это повлияет на политику правительства. На мой взгляд, этот сценарий, если мы говорим применительно про КНДР, крайне маловероятен.

Поэтому хотел бы особое внимание уделить тезису, который Марк Фитцпатрик сказал, что санкции важны, если мы говорим об инструментарии, но санкции, на мой взгляд, могут играть контрпродуктивную роль, если кто-то их рассматривает как решение проблем. И я готов дать слово нашим участникам. Первым был господин Зен Нам Хек из Института американских исследований Министерства иностранных дел КНДР, затем господин Ильичёв.



[JONG]⁹ Thank you, Anton. Actually I planned to meet Mr. Mark Fitzpatrick last year, January in Southeast Asia, but due to the heavy snow in America he did not travel. So I am going to react to his points. I would like to raise three points.

Number one. Sanctions against the DPRK will not work. So, we have sanctions, the UN sanctions, unilateral sanctions by the United States, we have 8 or 9 Security Council resolutions. I do not care for those kinds of resolutions, those kinds of documents. And as for unilateral sanctions, it began in 1950s by the United States, and there are over 20 laws adopted by the U.S. Congress that are sanctioning the DPRK. But for six years it hasn't had any effect on the DPRK. And even, I heard, South Korean bank recently declared that our economy is growing, although in spite of those unprecedented sanctions. Paradoxically, sanctions will prepare the DPRK to be more determined to continue the nuclear arms buildup. And now the United States is saying they are peacefully pressuring the DPRK to give up nuclear arsenal, to make other countries join the sanctions against the DPRK, but sanctions will not work and sanctions will give boost to only aftermath.

And second point. Mark just said about the cybercrime allegation of the DPRK. And I would like to remind you that now we are focusing on the nuclear issue, not cyber security. And I think cybercrime allegation of the DPRK is fake news, as well as Donald Trump has recently said there is a lot of fake news.

And third point. We talk about the pragmatic way of thinking and in the dire situation, in such security circumstances, we are suffering now, we are getting severe nuclear threat from the United States, the number one nuclear power of the world. I think they can be no more pragmatic way of thinking to build up our nuclear arsenal against the threat of the United States. And it is true that I could not raise my points to you earlier due to the heavy snow. Thank you.

[KHLOPKOV] Thank you. Александр Николаевич Ильичёв, пожалуйста.

[ILITCHEV]¹⁰ Добрый день. Я постараюсь сконцентрироваться на теме этой сессии. Как человек, отпечатки пальцев которого на всех резолюциях СБ ООН по Ираку, потом по Ливии, потом уже без отпечатков я был связан с тем, что СБ делал по КНДР. Я говорю только о мерах, предусмотренных Уставом этой организации. Все остальное с точки зрения международного права, мягко говоря, сомнительно, если только это не делается по главе самообороны. Эффективность мер, которые принимались СБ, с точки зрения предотвращения распространения ядерного оружия, она как бы разнится. В случае с Ираком, с чего все началось, не санкции сыграли свою роль, сыграл свою роль специальный механизм – Спецкомиссия по Ираку, которая провела эффективную работу, которую уже второе вторжение, оккупация Ирака Соединенными Штатами и союзниками подтвердило, что в Ираке не осталось ничего от того, что правительство пыталось сделать в области ядерного оружия

⁹ JONG Nam Hyok, Research Associate, Institute for American Studies (IFAS), Ministry of Foreign Affairs, DPRK

¹⁰ ILITCHEV Alexander, Senior Consultant, United Nations Office of Counter-Terrorism; Fmr. Principal Adviser to the Personal Envoy of the U.N. Secretary-General for the Korean Peninsula (2003–2005), Russian Federation

и химического тоже. Что касается Ливии, то там тоже результат был, достаточно эффективный. Хотя, там было две цели: заставить ливийский режим признать ответственность за террористические акты, и плюс, конечно, разобраться с намерениями Каддафи в области ядерного оружия. Я не буду говорить о том, что произошло потом, после того, как Каддафи пошел на решение этих проблем, это уже к делу не относится. Но, относительно Ирана, здесь непосредственные участники саммита высказались. А потом время покажет, что на самом деле произошло и какую роль, если вообще какую-то роль играли меры, введенные СБ.

Но мне кажется, что то, что сказал мой хороший друг Агасандян и другие: меры, которые принимаются СБ, никогда не могут сами по себе решить ни одну из проблем, связанных с нераспространением. Так же, как и с решением и урегулированием других политических кризисных ситуаций. Проблема в том, в случае с КНДР, что в отсутствие политического действенного дипломатического процесса урегулирования, меры, которые принимаются (я не говорю об односторонних и блоковых), даже по линии Совета Безопасности становятся просто единственным инструментом. И единственное, что начало происходить. Результат мы все видим. На мой лично взгляд это только побудило руководство КНДР ускорить и нарастить свои усилия в этой области. Почему? Мы поговорим на последней сессии сегодня.

[KHLOPKOV] Спасибо.

[ILITCHEV] Нет, я еще хочу сказать.

[KHLOPKOV] Александр Николаевич, 30 секунд Вам еще.

[ILITCHEV] Хорошо. В случае с КНДР произошло самое страшное, на мой взгляд, если оторваться от вопроса нераспространения. Эта страна, ее население оказались полностью декоммунизированы. Никогда на моей памяти Совет Безопасности не принимал решений, и здесь особую роль, пусть о своей роли подумает и моя собственная страна, Россия и Китай. О том, что гуманитарные озабоченности остались по существу. Они где-то упомянуты в резолюциях, но реальность такова, что в этой стране не осталось по линии ООН, например, практически никаких самых даже невинных проектов экономического развития, экономической и гуманитарной помощи – иссякло практически полностью. Это, конечно, результат общего настроения и подхода, что, на мой взгляд, абсолютно недопустимо, потому что, понимаете, что было сказано Марком, что санкции – это наказать. В международном праве нет такого понятия. Применение мер по уставу ООН для наказания. Меры предусмотрены для того, чтобы изменить ситуацию, политические решения того или иного государства, но наказать, это, знаете, некоторые решили в последние 20 лет, что можно наказывать, что можно учить, можно требовать туда-сюда, но результат нас должен интересовать. Результат – мы имеем на глазах ситуацию, которую наша сегодня последняя сессия покажет. Если что-то не изменится, мы однозначно на пути к военному конфликту на Корейском полуострове. Спасибо.

[KHLOPKOV] Ангела Кейн.



[KANE]¹¹ I very much agree that sanctions are having a very mixed effect. And what I am reminded of is there has been a debate about veto in the Security Council. There were suggestions about if you exercise your veto, you should not do it, you cannot do it unless you have an alternative plan for how would you achieve whatever outcome is required or desired by the resolution to have a plan for implementation, but not casting a veto. I think the same should happen with the sanctions, because the sanctions by themselves, the only thing they do they basically name and shame and give a mechanism for a very rigorous examination of that country's record and abuse by other countries of the country itself in the Security Council and then basically propagates it. So this naming and shaming and the scrutiny that comes with the sanctions, I think it is one of the purposes of the sanctions as well. So if you impose a sanction regime and right now there are 16 of them, it is a highly large number. If you have a sanctions regime, then it should be accompanied by a plan how do you implement it, what is the alternative, how you get to the political settlement. And I think it should be one of the requirements that was out forward. There was a review of the sanctions in 2015 but it did not really come out with those results but did have a lot of recommendations.

The other aspect I want to very briefly mention is that when you look at unilateral sanctions, particularly by the United States, I am very concerned for a simple reason that 80% of world trade is conducted in U.S. dollars and I am sorry the U.S. throws its way around in this sector there are tremendous penalties for banks, for individuals if they are opposing or not implementing the very strong requirements that the U.S. banks and the U.S. government imposes on the financial transactions. I know that the Asian infrastructure bank was only created last year, but my question is do you think there could be a change in this aspect if the Asian infrastructure bank has to acquire more clout even if would take more years to accomplish?

[KHLOPKOV] Спасибо. У нас есть время для двух последних вопросов. Очень коротких. Доктор Сажин, и потом доктор Жебин.

[САЖИН]¹² Владимир Сажин, Институт Востоковедения Российской академии наук. Я хочу сказать, что, начиная с XX века было много санкций разных направлений против разных стран. Из них, как подсчитали специалисты, только 30% в той или иной степени были успешны. Я считаю, что санкции, которые были введены в 2011-2012 году против ИРИ были успешны. Мы помним, что начиная с 2006 года по 2010 Совет Безопасности ООН объявил 6 антииранских санкций, из них 4 санкции, 4 резолюции содержали санкции. Однако никакой реакции не было совершенно, и группа 5+1 работала в общем-то вхолостую,

¹¹ KANE Angela, Senior Fellow, Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation (VCDNP); Fmr. U.N. High Representative for Disarmament Affairs (2010-2015), Germany/Austria

¹² SAZHIN Vladimir, Senior Research Associate, Center for Middle Eastern Studies, Institute for Oriental Studies, Russian Academy of Sciences (RAS), Russian Federation



потому что ответа со стороны Ирана не было. Но введение в 2011-2012 годах санкций Соединенных Штатов, а также Евросоюза, к ним присоединились многие другие страны, нанесли колоссальный удар по экономике Ирана, я не буду приводить цифры. Но верховное руководство страны было вынуждено решать вопрос со снятием этих санкций. И поэтому, в общем-то, был дан зеленый свет на выборы президента Хасана Роухани, который имеет опыт и имел опыт работы по ядерной программе, а во-вторых пользовался большим уважением во всем мире. Таким образом ему удалось в течение нескольких лет, точнее даже двух лет, привести к тому, что группа 5+1 и Иран заключили эту ядерную сделку СВПД, и таким образом решили на сегодняшний день эту ядерную проблему Ирана.

[КНЛОПКОВ] Владимир Игоревич, ты мне друг, но одна минута истекла.

[САЖИН] Хорошо, спасибо.

[КНЛОПКОВ] Доктор Жебин.

[ЗНЕВИН]¹³ Жебин, Центр корейских исследований Института Дальнего Востока. Я хотел бы задать вопрос любому из панелистов если кто-то ответит. Во-первых, в случае с КНДР насколько заявленные, введенные санкции соответствуют тем целям, которые провозглашала резолюция? Поясню, вот в 2009 году санкционная резолюция первым пунктом вводила запрет на поставки в КНДР танков, артиллерии и другой техники. Тем самым, фактически, Северная Корея, которая и так имеет отсталые конвенциональные вооружения, не могла соревноваться в этом с США, Южной Кореей и тем самым, была вынуждена - то есть санкции дали обратный эффект - тем более сконцентрировалась на создании ядерного оружия и ракетного оружия, чтобы выправить военный дисбаланс. То есть санкции имели, на самом деле, совсем другой, обратный эффект.

Второй момент. Насколько вводимые Советом Безопасности санкции соответствуют другим нормам международного права? Известно, что КНДР подписала, присоединилась к Договору о мирном использовании космического пространства, ряд других конвенций, регулирующих действия государства в этой области, чего не сделали еще многие государства. И в то же самое время, ей запретили запуск спутников, чего нет в отношении ни одной другой страны в мире.

То есть, каким образом получается так, что Совет Безопасности берет на себя миссию корректировать универсальные законы, которые определяет международное право и даже которые были приняты до таких решений Совета Безопасности что касается мирного использования космического пространства. Спасибо.

¹³ **ZHEBIN** Alexandr, Director, Center for Korean Studies (CKS), Institute of Far Eastern Studies (IFES), Russian Academy of Sciences (RAS), Russian Federation



[KHLOPKOV] Спасибо, Александр Захарович. У нас нет времени больше для других вопросов, дадим время каждому из участников заседания ответить. We will start in reverse order. Bijan, please.

[KHAJEHPOUR] Thank you. There are two questions I would like to respond to. One of the questions is on the Asian infrastructure bank and basically on non-dollar transactions. It is going to be extremely difficult to change the current situation. Even if you try to take dollar out of transactions, a lot of international traders, including, for example, Iranian traders, their trade is based on U.S. dollar prices. For example, oil price is obviously the price in U.S. dollars. After years of trying Iran has not achieved to develop a framework, for example with Turkey and also with India to trade in local currencies. But even that sometimes is based on U.S. dollar, on the U.S. dollar pricing and contractual basis. And that is very again the American banking system and Treasury, that have brought in so called “U-turn” sanctions. If you have a U.S. base, even if it is between two other banks, it somehow refers to the U.S. banking system and it can be sanctioned. So at least there is some legal change and also some (you can also call it cultural change) among international traders to move away from the dollar. Then we will see that.

Where I see more potential in the next 10 years is a sort of coin-based transactions. Bitcoins and some other coins. Basically there is an emergence of this blockchain technology, where a lot of transactions could be based on non-dollar and that could create a different dynamic. But now with 44% of all of the transactions in the world are somehow related to U.S. dollar and that creates a problem. I want to comment on this notion that the Iranians after Rouhani came to the negotiation table because of the sanctions. I think it is a mistake to believe that. The question is why did they come to the negotiating table? Two reasons. One, the government changed. We went from the confrontational government under President Ahmadinejad to a more conciliatory government under President Rouhani. Second, and more importantly, the strategic environment in the region has changed. A number of post-Arab Spring issues, terrorism-related issues and security issues has emerged in the region. And we heard this from Dr. Araghchi this morning. He said that at least now we have one problem less in a problem-laid in region. And I think it is important, it is a part of the Iranian calculation, it was not response to some sanctions, even though sanctions, as I said earlier, had effects on the Iranian economy. I will stop here.

[KHLOPKOV] Микаэл Вадимович.

[AGASANDYAN] Здесь много говорилось о гуманитарных последствиях санкций. Не могу с этим не согласиться. Но надо отметить, что на самом деле, как нам представляется, самая большая проблема в этом плане – как раз состоит не в резолюциях Совета Безопасности, которые предусматривают такие гуманитарные изъятия, а в том, как выстроена мировая финансовая система, и в том, что, действительно, активно задействуется инструментарий односторонних санкций. Именно, кстати, поэтому агентства ООН, которые имеют право и могут работать, например, в той же самой Северной Корее, по факту вынуждены сворачивать свое там присутствие, потому что они не могут, так скажем, без денег работать в этой стране. Без денег они не работают только по



той простой причине, что все переводы в их адрес по большому счету блокируются.

И вот госпожа Кейн совершенно верно говорила о соотношении доллара в мировой торговле и в мировых финансах. Вот эта проблема, действительно, с которой мы постоянно сталкиваемся. Были уже даже такие случаи, когда российские переводы в адрес МАГАТЭ блокировались американскими банками. А это уже, как вы понимаете, ни в какие ворота не лезет, и ни в каких резолюциях об этом не говорится. Надеюсь, что в Секретариате ООН будет расти понимание этой проблемы не только со стороны тех, кто ушел с действительной службы в ООН, но и со стороны преемников госпожи Кейн на посту Высокого представителя по вопросам разоружения.

Еще один момент, важный очень. Еще было сказано, что в контексте санкций очень важны факты. Действительно, факты очень важны. И очень печально слышать такие заявления, когда говорят, что Россия помогает, например, Северной Корее в сфере телекоммуникаций. Я боюсь, что это приведет к киберпреступлениям. Мне кажется, что вот к сожалению, мы видим в Совете Безопасности ООН в последнее время именно такая логика часто начинает превалировать среди многих наших коллег. И это не продуктивно, это не ведет к нормальному диалогу и не позволяет выработать сбалансированные решения.

Мы, к сожалению, видим, что да, многие стали все больше и больше прибегать к санкциям, и на наш взгляд, это во многом свидетельствует о том, что упала на самом деле культура дипломатии, культура переговоров. Легче прикрыться санкциями, как за ширмой своего рода, и, таким образом, говорить, что пока санкции какие-то не будут выполнены мы не будем ни о чем говорить. Тем более не будем говорить, пока в какой-то стране не будет прагматического правительства. Кто будет судить, прагматическое или нет? Например, исходя из логики происходящего, можно говорить, что поведение Пхеньяна достаточно прагматичное в нынешних условиях, в которых он оказался на мировой арене. Ну и что касается поднятого вопроса имеет ли право Совет Безопасности при наличии других норм международного права, других договоров принимать какие-то решения. Ну на самом деле это вопрос, который является сильно дискуссионным среди международных юристов. Как говорится, однозначного мнения на этот счет нет. Но тем не менее, надо заметить, что многие сходятся, что Устав ООН является так сказать высшей нормой, и поэтому Совет Безопасности во многих случаях имеет право принимать решения, которые во многом, так скажем, перечеркивают или не стыкуются с тем, что было принято раньше на международном уровне.

[RAUF] Thank you, Anton. I see four distinguished ambassadors in this room whom I have the privilege of knowing personally and at the risk of being sanctioned by Ambassador Soltanieh I just want to correct Mr. Bijan that I am not an ambassador. [The audience is laughing]. So do sanctions work? Exhibit A. Cuba. One Cuban diplomat said: "Cuba is so far from God and so close to the United States". Cuba, despite 50+ years of sanctions, has one of the best healthcare systems in the Americas, one of the best universal healthcare systems in the Americas as well. So if sanctions could not work in Cuba, this is one good example how sanctions could punish



innocent citizens and not necessarily affect behavior change in the political leaderships.

I completely agree with Mr. Bijan's comment the rise of the sanctions industry, but there is also the rise of sanctions bureaucracy in the United Nations itself, with these different committees and their groups of experts. I want to quote former UN Secretary General Boutros-Ghali who said what somebody from the floor pointed out that sanctions are supposed to affect the change in approach of a state, they are not for the punishment or adoption of oppressive measures against states. He also said that sanctions used unilaterally or multilaterally as an instrument of pressure, of retribution, accede the framework of the United Nations Security Council, particularly if applied extraterritorially and universally.

In the cases of Pakistan and Iran, of Pakistan and India. Once punitive U.S. sanctions came about on Pakistan after the withdrawal of Soviet troops from Afghanistan, that directly was one of the causes for the creation and establishment of the so-called "A.Q. Khan Network", which involved individuals and entities from more than 30 countries in all continents. The direct result of punitive sanctions is when a government is determined to follow a particular course of action and pursued of how it defines its national security interests, they will pay the price. Other examples as well, China after its nuclear tests in 1964, India after its test in 1974, Iran. If the deal had been made with the Rouhani government again in a 2003 to 2005 period, it would have been very similar to this deal. At that time too Iran wanted to maintain small enrichment capability, but it did not have 20.000 centrifuges, it did not have more than 2 tons of enriched uranium and that too was the pressure that brought the other side to the table.

And my final comment on this issue is that sanctions are very controversial in the sense that they are driven primarily by the permanent 5 members of the Security Council, which, under Chapter 7 Article 41 of the UN Charter, have been given this responsibility for the maintenance of international peace and security. But who are the biggest suppliers of weapons to areas of conflict? It is the five. Who are the biggest possessors of chemical weapons? It is amongst the five. Who are the biggest possessors of nuclear weapons? Amongst the five. Who are the biggest possessors of ballistic missiles? Again. Amongst the five. So here we are asking the foxes to guard the chickens. I have great credibility problem with the Security Council, when five countries that have the veto, have the greatest number of conventional and non-conventional weapons are preaching about the utility or disutility of these weapons to non-permanent members. The non-permanent members of the Security Council are chairing many of the committees of the Security Council, and non-permanent members feel proud that they have this committee to chair, and there is very little energy left to deal with the big questions of the day on international peace and security. So it is up to us, those who come from non-permanent members, to be more active in questioning the role of the Security Council. And while I do support the United Nations and its role as the preeminent international organization for the welfare of the world's peoples, we also need to make sure it is not misused in the powers of the most powerful countries. Thank you.

[KHLOPKOV] Mark, please. У нас нет времени.



[**Comment from the audience**] Ни Россия, ни Китай не являлись инициаторами ни одной санкционной резолюции Совета Безопасности ООН.

[**KHLOPKOV**] Mark, please you have two minutes.

[**FITZPATRICK**] I will not address all the points because we do not have time and because I do not longer represent my country, so do not have to defend every accusation that was made against the United States. I think the comments from the floor and other panelists are falling into two categories: one – are sanctions legitimate and two – are sanctions effective.

With regard to legitimacy I maintain that international agreements without an enforcement mechanism are less valid, less practical, less effective. So what enforcement mechanism do we have besides sanctions? Military action is not something that I think most of the audience would recommend. So yes, the Security Council has a right to impose sanctions to enforce international commitments.

Second, are sanctions effective? We have heard many examples of when sanctions have not been effective, we have heard many suggestions of counterfactuals of how things would have turned out better had they not been sanctions. You cannot argue counterfactuals of might have happened. But I do know one thing that is important, very important Tariq said in the beginning, when he noted the two cases of effective sanctions. They were not UN sanctions, they were U.S. unilateral sanctions vis-à-vis partners, allies. So it leads me to think maybe it would be better if the United States had more allies, but I hesitate to say that in Moscow. Expansion of NATO is what I am recommending right now. But it does remind me that maybe the Soviet Union when it was an ally of North Korea, should have used sanctions at that point to stop North Korea's march towards nuclear weapons. And I disagree that it was the U.S. sanctions somehow spurred North Korea. I remember when Barack Obama extended the hand of friendship to North Korea at the beginning of his term. That was a time we could have achieved something, and what was the response? A missile test, a nuclear test. So do not tell me that it was the U.S. pressure that forced North Korea down nuclear weapons path.

Nuclear weapons will not save North Korea from its fate. The United States has never sought to invade or attack North Korea after the Korean war which was started by North Korea. Conventional weapons on North Korean hands were effective as deterrence, they did not need nuclear weapons at all. And I very much agree with Bob Carlin who said the other day about that we have to pull up or we are going to crash. I am sure that if something is not done soon to solve North Korea problem, there will be more and more sanctions applied. And if you do not like what you have seen so far, you are not going to like what is coming down the pike. I really implore all parties to work with North Korea to persuade it to stop the path at the time.

[**KHLOPKOV**] Коллеги, у нас больше нет времени на дискуссию. Дискуссия была крайне интересная. Давайте поблагодарим наших докладчиков и комментаторов. Следующие заседание в этой аудитории будет посвящено Приложению 3 СВПД и развитие сотрудничества с Ираном в сфере мирного



использования атомной энергии. В Петергофском-Шереметьевском зале заседание будет посвящено тому, есть ли у договора ДСНВ, СНВ-3 будущее после 2021 года.