



Совет Безопасности

Distr.
GENERAL

S/1998/883
22 September 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ЗАЩИТЕ В ОТНОШЕНИИ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ БЕЖЕНЦАМ И ДРУГИМ ЛИЦАМ В ХОДЕ КОНФЛИКТОВ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 21 мая 1997 года Совет Безопасности провел заседание для рассмотрения путей усиления защиты в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов. Впоследствии, 19 июня 1997 года, Председатель Совета Безопасности опубликовал заявление (S/PRST/1997/34), в котором резюмируются выводы и рекомендации, сделанные по итогам обсуждений, и содержится просьба к Генеральному секретарю продолжить изучение этого вопроса. Настоящий доклад подготовлен во исполнение этой просьбы.

2. Безотлагательность и важность изучения этого вопроса следует рассматривать с учетом характеризующихся ростом масштабов применения насилия и все большей нестабильностью ситуаций, в которых оказываются беженцы, перемещенные лица и другие жертвы конфликтов и в которых, как предполагается, должны осуществлять свою деятельность Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные организации. Все менее строгое соблюдение норм гуманитарного права приводит к увеличению числа жертв среди гражданского населения; росту у беженцев и других лиц в ходе конфликтов потребностей в защите и помощи; осложнению задачи оказания гуманитарной помощи; и увеличению риска, которому подвергается гуманитарный персонал. Обеспечение мира и примирения в обществах в постконфликтный период также стало более сложной задачей вследствие широкомасштабных страданий и актов жестокости, которым подвергаются люди и которые зачастую приводят к возобновлению напряженности и военных действий.

3. Если в докладе Генерального секретаря от 13 апреля 1998 года о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке (S/1998/318) охватывались, в частности, гуманитарные аспекты конфликтов в Африке, то в настоящем докладе основное внимание уделяется четырем конкретным вопросам, отмеченным в вышеупомянутом заявлении Председателя, а именно:

- соблюдению государствами и негосударственными субъектами положений международного права, включая международное гуманитарное право и нормы права, касающихся беженцев и прав человека;

- обеспечения беженцам, перемещенным лицам и уязвимым группам населения в ходе конфликтов доступа к международной защите и помощи;
- обеспечению защиты и безопасности персонала Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций;
- роли Совета Безопасности в гуманитарных операциях.

4. Хотя в настоящем документе внимание уделяется главным образом роли международных организаций в гуманитарных операциях, соответствующего признания заслуживает вклад затрагиваемых государств и местных общин в удовлетворении потребностей беженцев, перемещенных лиц и других жертв в ходе конфликтов. Не следует упускать из виду важность оказания поддержки местным структурам и укрепления потенциала на местах для оказания гуманитарной помощи.

II. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОЛЕЕ СТРОГОГО СОБЛЮДЕНИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

A. Соответствующие международно-правовые документы

5. Для обеспечения защиты гражданского населения, беженцев и других уязвимых групп населения в ходе конфликтов был разработан существенный свод норм и принципов международного права. Хотя международное гуманитарное право и нормы права, касающиеся беженцев и прав человека, зачастую рассматриваются в качестве отдельных отраслей международного права, все они преследует общую цель обеспечения защиты людей от ущерба, и поэтому их следует рассматривать как носящие взаимодополняющий характер.

6. Во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международных пактах Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и других важных документах в области прав человека содержатся положения, большая часть которых продолжает действовать даже в ходе конфликта, хотя в некоторых обстоятельствах возникают основания для отступления от соблюдения некоторых из их положений. Однако основные права человека, такие, как право на жизнь и запрещение пыток, не могут нарушаться ни при каких обстоятельствах.

7. Гуманитарное право конкретно направлено на решение гуманитарных проблем, возникающих непосредственно в связи с международными или немеждународными конфликтами, путем обеспечения соблюдения основополагающих прав человека в ходе конфликтов и ограничения методов и средств ведения войны. В Женевских конвенциях 1949 года и дополнительных протоколах 1977 года содержится четко определенные нормы международного гуманитарного права, касающиеся защиты гражданского населения и других лиц, не принимающих участия в военных действиях.

8. Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года о статусе беженцев являются главными международными документами, касающимися защиты беженцев. Такие документы, как Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, и Картахенская декларация 1984 года по вопросу о беженцах, были разработаны для решения проблем, связанных с беженцами на региональном уровне.

9. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 52/167 от 16 декабря 1997 года о "безопасности и защите гуманитарного персонала" подчеркнула:

- необходимость оказания международным сообществом помощи затронутому гражданскому населению, включая беженцев и перемещенных внутри страны лиц и обеспечения его защиты;
- настоятельную необходимость обеспечивать соблюдение и поощрение принципов и норм международного гуманитарного права, в том числе относящихся к безопасности и защите гуманитарного персонала;
- необходимость обеспечения государствами полного расследования любых угроз или актов насилия, совершаемых в отношении гуманитарного персонала.

10. Кроме этого, представитель Генерального секретаря по перемещенным внутри страны лицам в сотрудничестве с группой юристов недавно разработал свод руководящих принципов, касающихся защиты перемещенных внутри страны лиц, принятый к сведению Экономическим и Социальным Советом на его основной сессии 1998 года¹. В этих принципах закрепляются основные элементы, касающиеся защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи на основании широкого свода существующих норм международного гуманитарного права и норм права, касающихся прав человека, и, по аналогии, норм права, касающихся беженцев.

В. Проблемы с соблюдением норм международного права

11. Хотя большинство государств являются участниками Женевских конвенций 1949 года, не все государства присоединились к дополнительным протоколам или основным международным документам, касающимся беженцев и прав человека. Более того, присоединившиеся государства не всегда соблюдают соответствующие нормы, принципы и положения.

12. Хотя соблюдение норм международного права является извечной проблемой в конфликтных ситуациях, имеются многочисленные свидетельства того, что в последние годы положение дел резко ухудшилось в результате изменения характера конфликтов. В ходе внутренних конфликтов для ведения войны зачастую мобилизуются целые общества, и между комбатантами и некомбатантами провести различие сложно. В нарушение Конвенции о правах ребенка и дополнительных протоколов к Женевским конвенциям осуществляются вербовка и подготовка малолетних детей для ведения боевых действий. Гражданское население является конкретной мишенью, и насильственное перемещение гражданского населения теперь зачастую представляет собой непосредственную цель, а не побочное следствие войны. В странах убежища в результате присутствия в лагерях беженцев вооруженных лиц возникает угроза утраты лагерями своего гражданского характера, и это становится причиной возникновения нестабильной и небезопасной обстановки для беженцев, принимающей общины и гуманитарного персонала.

13. Многие конфликтные ситуации приобретают особо сложный и жестокий характер в результате вовлечения в них нерегулярных вооруженных формирований, ополченцев, иностранных наемников, солдат из числа детей, преступников и других разрозненных групп, которые имеют слабое представление о нормах международного права и вряд ли стремятся их соблюдать. Также зачастую существует серьезная проблема, касающаяся политического контроля над этими группами, поскольку местные командиры подчиняются только самим себе. Поэтому в случае нарушений норм международного права привлечение сторон в конфликте к ответственности является сложной задачей. Далее, как это отмечается в моем докладе о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке (S/1998/318), многие главные

действующие стороны в финансовом плане весьма заинтересованы в затягивании конфликта, и поэтому у них имеются незначительные стимулы для соблюдения норм гуманитарного права.

14. Одна из существенных проблем связана с тем, что государства не привлекают к ответственности тех, кто нарушает закон. Это привело к развитию "культуры безнаказанности", в рамках которой грубые нарушения прав человека и норм гуманитарного права постоянно остаются безнаказанными. Создание специальных международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде и принятое недавно решение об учреждении Международного уголовного суда стали знаменательными событиями в плане обеспечения привлечения к ответственности тех, кто нарушает нормы международного права. Заслуживает упоминания тот факт, что на Дипломатической конференции полномочных представителей под эгидой Организации Объединенных Наций для учреждения международного уголовного суда последний был наделен юрисдикцией в отношении рассмотрения дел, касающихся преступлений, связанных с геноцидом, преступлений против человечности, военных преступлений и преступлений, квалифицируемых как агрессия, хотя договаривающимся сторонам еще предстоит дать надлежащее определение этих преступлений и установить условия, в которых Суд осуществляет юрисдикцию в отношении таких преступлений. Суд также признал личную ответственность за совершаемые преступления.

III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГУМАНИТАРНОГО ДОСТУПА

A. Гуманитарный доступ и ответственность государств

15. В соответствии с международным правом беженцы, перемещенные лица и другие жертвы конфликта имеют право на международную защиту и помощь, если такая защита и помощь не могут быть обеспечены властями их страны. Однако это право наполняется каким-то смыслом для предполагаемых бенефициаров только в том случае, когда бенефициары получают реальный доступ к тем, кто обеспечивает защиту и помощь. Таким образом, доступ к гуманитарной помощи и защите, или гуманитарный доступ, является существенно важным дополнительным или вспомогательным правом, позволяющим наполнить основные права на защиту и помощь реальным содержанием и практически осуществить эти права. Гуманитарный доступ – это, помимо всего прочего, неотъемлемое право беженцев, перемещенных лиц и других гражданских лиц, находящихся в условиях конфликта, а не какая-то произвольная уступка гуманитарным организациям. В своей резолюции 46/182 от 19 декабря 1991 года Генеральная Ассамблея подтвердила, что "гуманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности"².

16. Государства несут основную ответственность за предоставление беженцам, перемещенным лицам и другим уязвимым группам населения, находящимся в условиях конфликта, возможности воспользоваться необходимой помощью и защитой, а также за предоставление Организации Объединенных Наций и другим гуманитарным организациям безопасного и беспрепятственного доступа к этим группам населения. Однако часто государства сами отказываются предоставлять гуманитарный доступ и пытаются оправдать свои действия ссылками на принцип национального суверенитета в вопросах, которые, как им представляется, по существу относятся к их внутренней компетенции. Несмотря на необходимость полного уважения суверенитета, независимости и территориальной целостности соответствующих государств, в тех случаях, когда государства не могут или не желают выполнять свои обязательства в отношении беженцев и других лиц, находящихся в условиях конфликта, международное сообщество должно гарантировать пострадавшим возможность получения помощи и защиты, необходимой для спасения их жизни. Такие действия, если они носят непредвзятый и непринудительный характер, не должны рассматриваться как вмешательство в вооруженный конфликт или как недружественный акт.

В. Международные усилия по обеспечению гуманитарного доступа

17. В последние годы гуманитарный доступ затруднялся общей небезопасной обстановкой, вызванной конфликтом, неспособностью или нежеланием государственных или негосударственных субъектов разрешать гуманитарный доступ, а в некоторых случаях – преднамеренными попытками воспрепятствовать предоставлению гуманитарной помощи. Это влекло за собой такие серьезные последствия, как гибель людей и неизмеримые человеческие страдания.

18. Международные усилия с целью получения гуманитарного доступа предпринимаются в различных формах. Наиболее распространенным методом по-прежнему является проведение гуманитарными организациями переговоров со сторонами конфликта, как это было в случае операции "Мост жизни для Судана" или Операции Организации Объединенных Наций в Афганистане. Получить доступ было проще в тех случаях, когда все стороны считали, что операция носит беспристрастный, нейтральный и исключительно гуманитарный характер. Частое прекращение помощи пострадавшим в Судане и Афганистане наглядно свидетельствует о том, насколько трудно сохранить гуманитарный доступ даже в тех случаях, когда стороны признают необходимость предоставления гуманитарной помощи.

19. В ряде ситуаций гуманитарным организациям так и не удалось получить необходимый доступ из-за вопиющего нарушения международных гуманитарных принципов комбатантами и из-за их преднамеренных действий с целью не допустить оказания помощи гражданскому населению, что было одним из основных элементов военной стратегии комбатантов. В ряде таких ситуаций международное сообщество прибегало к политическим и военным мерам в целях получения гуманитарного доступа и обеспечения безопасности и эффективного осуществления гуманитарных операций. Специальные меры осуществлялись в различных формах, например в форме сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине и Сомали, Охранного контингента Организации Объединенных Наций в северных районах Ирака, санкционированных Организацией Объединенных Наций вооруженных сил в Сомали и региональных сил безопасности в Либерии, а также с декабря 1995 года в Боснии и Герцеговине.

20. Силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и другие международные и региональные силы безопасности часто помогали обеспечивать безопасность гуманитарного персонала, а также более широкий доступ к уязвимым группам населения, в частности посредством сопровождения автоколонн с чрезвычайной помощью, разминирования минных полей, восстановления дорог и мостов и обеспечения функционирования аэропортов. Гражданские компоненты операций по поддержанию мира также вносили существенный вклад в гуманитарные операции. Однако трудности, возникавшие при осуществлении гуманитарных операций, говорят о необходимости формулирования реалистичных мандатов, четкого определения целей и создания надлежащих механизмов координации, обеспеченных необходимыми ресурсами.

21. Следует отметить, что вопрос ресурсов имеет решающее значение не только с точки зрения обеспечения доступа, но и с точки зрения предоставления самой гуманитарной помощи. Помимо гуманитарной помощи необходимы достаточные средства для обеспечения защиты и удовлетворения материальных потребностей беженцев, перемещенных лиц и других пострадавших на всех этапах операции.

22. В ходе ряда операций Организацией Объединенных Наций создавались "зоны безопасности" и "безопасные районы" с целью обеспечения защиты уязвимого гражданского населения в условиях конфликтов и расширения доступа к нему с целью оказания гуманитарной помощи. В отличие от "нейтральных зон" или "демилитаризованных зон", предусмотренных нормами международного гуманитарного права и создаваемых с согласия и при содействии сторон конфликта, "зоны

безопасности" и "безопасные районы" в северных районах Ирака, в Боснии и Герцеговине и Руанде создавались Советом Безопасности, действовавшим на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. В некоторых случаях, например в Боснии и Герцеговине, "безопасные коридоры" создавались для обеспечения безопасного следования гуманитарной помощи и персонала. Создание "безопасных коридоров" рассматривалось также Советом Безопасности в контексте положения в восточных районах бывшего Заира (сейчас Демократическая Республика Конго) и в Бурунди.

23. Цель создания "безопасных коридоров" состояла в обеспечении доступа. "Зоны безопасности" и "безопасные районы" предназначены для обеспечения защиты уязвимого гражданского населения в условиях конфликта, а также для расширения доступа Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций к нуждающемуся в помощи населению. Однако зоны безопасности и безопасные районы могут быть эффективны лишь при условии убедительной демонстрации Советом Безопасности своей политической воли посредством оказания давления как фактора сдерживания с целью обеспечения защиты как самого района, так и его путей снабжения.

24. Хотя силы безопасности и оказывали гуманитарным операциям весьма ценную поддержку, гуманитарные организации опасаются, что использование военных в процессе гуманитарной деятельности, особенно в контексте операций, осуществляемых на основании главы VII, подрывает веру в их беспристрастность и нейтральность, негативно сказывается на их способности оказывать помощь пострадавшим по обе стороны конфликта и иногда приводит даже к росту насилия в отношении гуманитарного персонала Организации Объединенных Наций и другого гуманитарного персонала. Ввиду этого нельзя исключать возможность полного вывода гуманитарных организаций или временного прекращения их деятельности в контексте операций, осуществляемых на основании главы VII.

25. Совершенно очевидно, что в тех случаях, когда преднамеренное противодействие оказанию помощи гражданскому населению является одним из основных элементов военной стратегии сторон, оказание гуманитарной помощи (или обеспечение защиты), несмотря на всю их необходимость, не всегда будут рассматриваться сторонами как "нейтральные". В тех случаях, когда международное сообщество препятствует подобным образом достижению их военных целей, можно ожидать от них определенных ответных действий. В таких случаях операция должна располагать достаточным потенциалом принуждения, который позволял бы ей осуществить свой мандат (например, по обеспечению защиты гуманитарной помощи и безопасности населения в конкретном районе), а также обеспечить охрану и безопасность своего персонала.

IV. БЕЗОПАСНОСТЬ ГУМАНИТАРНЫХ ОПЕРАЦИЙ И ПЕРСОНАЛА

A. Характер и причины отсутствия безопасности

26. В последнее время наблюдается тревожный рост числа и расширение масштабов прямых, умышленных нападений на персонал Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций и применения силы против них. В период с 1 января 1992 года по 31 августа 1998 года 153 международных и местных сотрудника Организации Объединенных Наций погибли при исполнении своих обязанностей, 35 из них участвовали в гуманитарных операциях. За этот же период было 43 случая захвата сотрудников Организации Объединенных Наций в качестве заложников, причем в 25 случаях речь шла о гуманитарном персонале. За период с 1996 года только в африканском районе Великих озер было убито по меньшей мере 23 человека,

работавших по линии Красного Креста. Если учесть число погибших и раненых сотрудников неправительственных организаций, то общий показатель потерь будет значительно выше.

27. Проблема отсутствия безопасности, с которой сталкивается гуманитарный персонал, обусловлена тремя основными факторами:

- стремлением государственных или негосударственных субъектов, участвующих в конфликте, воспрепятствовать проведению гуманитарных операций, которые, по их мнению, мешают достижению их политических, стратегических или военных целей;
- стремлением устранить фактических или потенциальных свидетелей нарушений прав человека и других нарушений норм международного права посредством создания обстановки, не позволяющей им безопасно осуществлять свою деятельность;
- общим недоверием и подозрительностью в отношении мотивов и намерений гуманитарных организаций.

28. Опасность, которой подвергается гуманитарный персонал, усугубляется также присутствием вооруженных комбатантов и уголовных элементов в лагерях беженцев и в населенных беженцами районах, а также среди групп перемещенных лиц.

29. Следует обратить особое внимание на проблемы отсутствия безопасности, с которыми сталкивается набранный на местах персонал Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций. Вероисповедание и/или этническое происхождение этих лиц часто ставят их в особенно уязвимое положение применительно к одной или другой стороне внутреннего конфликта.

В. Ответственность государств

30. Государства обязаны обеспечивать охрану и безопасность персонала Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций, осуществляющих деятельность на их территории, в том числе персонала, набираемого на местах. Если общие положения законов о правах человека и конкретные положения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним относятся к гуманитарному персоналу в целом, то Конвенция 1973 года о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, непосредственно касается безопасности персонала Организации Объединенных Наций. Однако ни один из этих документов не охватывает полностью потребности персонала Организации Объединенных Наций и гуманитарного персонала в области безопасности. Конвенция 1994 года о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, например, охватывает только тот персонал Организации Объединенных Наций и другой персонал, участвующий в гуманитарных операциях, непосредственно санкционированных Советом Безопасности или Генеральной Ассамблеей; при этом следует отметить, что данная конвенция еще не вступила в силу. Генеральная Ассамблея в своей резолюции, принятой в 1997 году, выразила сожаление в связи с тем, что персонал Организации Объединенных Наций, включая персонал, участвующий в миротворческих и гуманитарных операциях, а также набираемый на местах персонал, подвергается риску³.

31. В пунктах 2 (b) (iii) и (e) (iii) статьи 8 Статута Международного уголовного суда дается следующее определение "военного преступления" в условиях международного вооруженного конфликта и в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера:

"Умышленное нанесение ударов по персоналу, объектам, материалам, подразделениям или автотранспортным средствам, задействованным в оказании гуманитарной помощи или в миссии по поддержанию мира в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, пока они имеют право на защиту, которой пользуются гражданские лица или гражданские объекты по (международному) праву вооруженных конфликтов" (выделено автором)⁴.

Таким образом, нападения на персонал Организации Объединенных Наций и гуманитарный персонал квалифицируются сейчас в соответствии с Римским статутот Международного уголовного суда как военное преступление и подпадают под юрисдикцию Суда.

С. Ответственность негосударственных структур

32. Хотя негосударственные структуры несут ответственность за нарушения норм международного права, касающиеся безопасности операций по оказанию гуманитарной помощи и задействованного в них персонала, в практическом плане привлечение их к ответственности затруднено. В условиях внутренних конфликтов национальные правовые и судебные механизмы, как правило, действуют малоэффективно, без надлежащего расследования нарушений и преследования виновных. Кроме того, работу по обучению кадров и распространению информации, которую традиционно проводят Международный комитет Красного Креста (МККК) и другие гуманитарные организации с государственными структурами и вооруженными силами, с негосударственными структурами вести заведомо труднее. Вместе с тем предпринятая на юге Судана инициатива о введении основных правил поведения – одна из относительно удачных попыток добиться соблюдения негосударственными структурами норм международного гуманитарного права и прав человека, которая может служить примером.

33. Особое значение для привлечения негосударственных структур к ответственности согласно нормам международного права имеет принцип индивидуальной уголовной ответственности.

Специальные международные трибуналы, учрежденные по Югославии и Руанде, являются последними примерами механизмов, призванных обеспечить такую ответственность. Юрисдикция Международного уголовного суда в отношении физических лиц также поможет эффективнее утвердить принцип ответственности в отношении негосударственных структур.

V. РОЛЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ В ОПЕРАЦИЯХ ПО ОКАЗАНИЮ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

34. Главная ответственность за директивное руководство операциями Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи лежит на Генеральной Ассамблее. Однако в последние годы стало очевидным, что гуманитарные кризисы, особенно проблемы массового перемещения беженцев, зачастую являются лишь прологом и затрагивают международный мир и безопасность, главную ответственность за обеспечение которых несет Совет Безопасности. И наоборот, страдания людей и их массовые перемещения являются следствием, а иногда и дополнительным фактором нестабильности и эскалации конфликтов. Чрезвычайно важно, чтобы Совет Безопасности располагал информацией о связанных с тем или иным конфликтом гуманитарных проблемах, с тем чтобы он мог учитывать все аспекты того или иного конфликта и вырабатывать комплексный подход к его урегулированию во взаимодействии с Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, другими соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций, региональными и субрегиональными организациями, международными финансовыми учреждениями и другими соответствующими организациями, а также с государствами-членами. Вместе с тем степень участия Совета Безопасности в операциях по оказанию гуманитарной помощи и его характер варьируются в зависимости от ситуации.

35. Различные обстоятельства, в которых осуществлялись операции по оказанию гуманитарной помощи, можно примерно сгруппировать следующим образом:

- ситуации, когда доступ с целью оказания гуманитарной помощи может быть обеспечен путем переговоров без участия Совета Безопасности или принятия им каких-либо мер. Таков, например, сценарий операции "Мост жизни для Судана";
- ситуации, когда операции по оказанию гуманитарной помощи осуществляются при наличии серьезных проблем с безопасностью и когда усилия принимающего государства требуют поддержки со стороны международного сообщества, например в виде предоставления персонала, технических средств, обучения кадров, материально-технического обеспечения или других подобных мер. В качестве примера можно привести помощь международного сообщества правительству Объединенной Республики Танзании через Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). С апреля 1995 года улучшилось положение с безопасностью в лагерях беженцев. В подобных ситуациях необходимо регулярно информировать Совет Безопасности об обстановке в целях предотвращения дальнейшего ухудшения ситуации и принятия в случае необходимости соответствующих мер;
- ситуации, когда операции по оказанию гуманитарной помощи осуществляются при наличии серьезных проблем в области безопасности, которые принимающие государства не могут или не желают решить удовлетворительным образом, но при этом участники конфликта не возражают против присутствия внешних сил безопасности. Совет Безопасности может вынести решение о необходимости развертывания миротворческих сил и/или принять другие меры с согласия принимающего государства, с тем чтобы

обеспечить безопасность операции по оказанию гуманитарной помощи. Такой, например, была ситуация в Камбодже и в Боснии и Герцеговине;

- ситуации, когда операции по оказанию гуманитарной помощи осуществляются при наличии серьезных проблем в области безопасности, которые принимающие государства не могут или не желают решить удовлетворительным образом, и когда один или более участников конфликта возражают против присутствия внешних сил безопасности. В этом случае может потребоваться решение Совета Безопасности о применении принудительных мер для решения гуманитарных задач при наличии угрозы международному миру и безопасности. Такой подход применялся в Северном Ираке (1991 год), Сомали (1992 год) и Боснии и Герцеговине (1995 год).

36. Действия Совета Безопасности по обеспечению защиты гуманитарной помощи могут приобретать разные формы и включают гражданский и военный компоненты, например международную полицию, охранный персонал Организации Объединенных Наций или наблюдателей за соблюдением прав человека. Важно иметь в виду весь спектр возможных вариантов, учитывая при этом необходимость управления конфликтной ситуацией и урегулирования конфликта; потребности операций по оказанию гуманитарной помощи с точки зрения безопасности; последствия действий военных и политических структур для операции по оказанию гуманитарной помощи и наоборот. При разработке альтернативных предложений для рассмотрения Советом чрезвычайно важное значение имеет соблюдение требования о проведении консультаций и взаимодействии с гуманитарными организациями.

37. Применение комплексного подхода особенно важно на местах, где несогласованность или разногласия между подразделениями Организации Объединенных Наций могут быть использованы сторонами в своих целях. Следовательно, специальные представители Генерального секретаря, возглавляющие комплексные операции по поддержанию мира, отвечают за осуществление мандата и им подчиняются все подразделения Организации Объединенных Наций на местах.

38. Поддержка операций по оказанию гуманитарной помощи Советом Безопасности должна осуществляться параллельно с политическими мерами по урегулированию конфликта, без чего эффективность гуманитарных мер снижается. Значительный успех гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в Сомали был омрачен отсутствием прогресса на политическом фронте. В Руанде в 1994 году была развернута крупномасштабная операция по оказанию гуманитарной помощи, однако вследствие того, что она не была подкреплена приверженностью международного сообщества делу решения связанных с возникшей ситуацией политических проблем и проблем безопасности произошел геноцид и возникла угроза нарушения мира и стабильности в регионе.

VI. РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Присоединение к международно-правовым документам

39. Предполагается, что государства будут подтверждать, укреплять и соблюдать действующие нормы, принципы и положения международного права, в том числе гуманитарного права, прав человека и норм в отношении беженцев в целях обеспечения защиты беженцев, перемещенных лиц и других лиц и оказания им помощи, доступа гуманитарной помощи и охраны и безопасности персонала Организации Объединенных Наций и другого персонала, занимающегося оказанием гуманитарной помощи. Государства, которые еще не присоединились к соответствующим документам, возможно, захотят рассмотреть возможность скорейшего присоединения к ним.

В. Распространение и пропаганда гуманитарных принципов

40. Распространение информации о нормах, принципах и положениях международного права – важный шаг в направлении обеспечения их соблюдения. Необходимо повысить эффективность работы по распространению информации, обучению и пропаганде, проводимую Международным комитетом Красного Креста, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Координатором чрезвычайной помощи во взаимодействии с партнерами по Межучрежденческому постоянному комитету (Управлением координации гуманитарной деятельности) и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Поскольку усилия по обеспечению соблюдения норм международного права способствуют поддержанию международного мира и безопасности, они должны получать поддержку со стороны Совета Безопасности. Контроль за соблюдением также является важным шагом в содействии защите.

С. Механизмы по обеспечению соблюдения норм международного права

41. Необходимо покончить с безнаказанностью в отношении нарушений норм гуманитарного права. Все нарушители норм гуманитарного права должны быть преданы правосудию, независимо от того, являются ли они государственными или негосударственными структурами. Государства несут главную ответственность за обеспечение преследования нарушителей норм гуманитарного права либо в рамках национальных систем уголовного правосудия либо, в соответствующих случаях, через международные уголовные трибуналы, включая Международный уголовный суд.

42. Учреждение международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде и принятое недавно решение об учреждении Международного уголовного суда свидетельствуют о серьезности намерения международного сообщества положить конец культуре безнаказанности. Следует принимать дальнейшие меры по расширению и укреплению юрисдикции Международного уголовного суда. Было бы полезным отметить, что в пункте 2 (b) (xxv) статьи 8 статута под понятие военных преступлений подпадают следующие действия:

"Умышленное совершение действий, подвергающих гражданское население голоду, в качестве способа ведения войны путем лишения его предметов, необходимых для выживания, включая умышленное создание препятствий для предоставления помощи, как это предусмотрено в Женевских конвенциях"⁵.

43. Для того чтобы обеспечить соблюдение государственными и негосударственными структурами положений международного права, необходимо рассмотреть определенные конкретные шаги. Как рекомендуется в докладе Генерального секретаря по Африке (S/1998/318), комбатанты должны нести материальную ответственность перед их жертвами по международному праву в ситуациях, когда гражданские лица сознательно избираются целью агрессии, и с этой целью необходимо разработать международно-правовой механизм для поддержки усилий с целью обнаружения, установления принадлежности и конфискации активов сторон-нарушителей и их руководителей. Эта рекомендация – по крайней мере частично – уже осуществлена в статуте Международного уголовного суда. Принцип материальной ответственности лиц за совершение подобных преступлений включен в статью 75 статута. Вместе с тем он установлен на общем уровне, а частные случаи репараций пострадавшим, включая реституцию, компенсацию и реабилитацию через Целевой фонд, учрежденный для пострадавших, или через национальные суды и администрацию, должны будут дополнительно проработаны Судом⁶.

Д. Международная солидарность и поддержка принимающих государств

44. Важное значение для поощрения государств к уважению гуманитарных принципов и обязательств играют также солидарность и распределение бремени. Необходимо уделять больше внимания политическому, экономическому и социальному воздействию на страны, которые принимают большое число беженцев. Международное сообщество должно признать вклад этих государств и быть готово содействовать им посредством оказания помощи не только в гуманитарной области, но и в восстановлении районов, принимающих беженцев. Однако такое содействие не должно оказываться в ущерб помощи по налаживанию регионального сотрудничества в целях развития. В этой связи необходимо обеспечить тщательную координацию и тесное сотрудничество между гуманитарными организациями и учреждениями, занимающимися вопросами развития.

Е. Меры по улучшению безопасности и доступа

45. Совет Безопасности, возможно, пожелает со всей серьезностью рассмотреть вопрос о разработке различных вариантов поддержания правопорядка и создания безопасных условий для гражданских лиц, жизнь которых оказывается под угрозой в результате конфликта, и для доставки гуманитарной помощи при возникновении конфликтных ситуаций. Эти варианты должны охватывать широкий круг мер, начиная с ограниченных усилий по развитию местного и национального потенциала, включая обеспечение защиты в масштабах общин с последующим более активным участием международного сообщества в случае усугубления проблем в области безопасности, и при этом должен быть задействован широкий круг действующих лиц – на национальном и международном уровнях, из числа гражданских служащих, полицейских и военных.

46. В целях укрепления безопасности как беженцев, так и персонала по оказанию гуманитарной помощи следует прилагать усилия к размещению беженцев на достаточном расстоянии от международных границ в лагерях ограниченного размера. Применительно к Африке конкретные положения в этой связи содержатся в Конвенции ОАЕ, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, 1969 года.

47. Наличие вооруженных комбатантов среди беженцев и перемещенных лиц представляет собой фактор снижения уровня безопасности, и поэтому их следует размещать отдельно от гражданских лиц. Хотя на государства, принимающие беженцев, ложится главная ответственность за поддержание правопорядка в лагерях беженцев и вокруг них, им порой не хватает воли или возможностей для установления и поддержания правопорядка в лагерях беженцев или в районах, населенных беженцами. В интересах международного мира и безопасности Совету Безопасности надлежит обеспечить получение принимающими государствами необходимой поддержки и своевременное принятие надлежащих мер по отделению вооруженных элементов от беженцев и других мирных жителей.

48. Распространение оружия является важнейшим фактором, влияющим на безопасность как беженцев, так и других уязвимых групп населения, а также персонала Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций. Необходимо прилагать более активные усилия в целях мониторинга и регламентации поставок оружия в районы фактического или потенциального конфликта. В ситуациях, когда гражданские лица становятся объектом нападения сторон в конфликте или когда известно, что стороны допускают массовые нарушения прав человека, Совет Безопасности, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о введении эмбарго на поставки оружия. Совет, возможно, также пожелает изучить возможность создания более эффективного механизма соблюдения эмбарго на поставки оружия. Государства-члены настоятельно призываются принять необходимые меры, в том числе в сфере национального законодательства, для наказания тех, кто ведет незаконную торговлю. Следует также уделять больше внимания роли частных торговцев оружием и, в частности, той, которую может сыграть Организация Объединенных Наций в сборе,

проверке и опубликовании такой информации. Совету Безопасности надлежит рассмотреть этот вопрос в срочном порядке.

Г. Безопасность персонала гуманитарных организаций

49. Следует поощрять государства к ратификации Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года и Статута Международного уголовного суда, с тем чтобы они могли вступить в силу в кратчайшие сроки. Следует прилагать усилия по расширению масштабов применения Конвенции, с тем чтобы ею был адекватно охвачен весь персонал, занимающийся оказанием гуманитарной помощи.

50. Персонал Организации Объединенных Наций и другие сотрудники гуманитарных организаций перед развертыванием своих подразделений должны пройти адекватную подготовку по вопросам безопасности. Координатор по вопросам безопасности Организации Объединенных Наций и УВКБ совместно разработали учебную программу по вопросам безопасности для сотрудников гуманитарных организаций, работающих в условиях конфликтных ситуаций. Административный комитет по координации (АКК) утвердил осуществление обязательной программы подготовки по вопросам безопасности для всех сотрудников Организации Объединенных Наций. К сожалению, ни одна из соответствующих организаций не предоставила средства, необходимые для организации такой подготовки. АКК утвердил также создание целевого фонда по вопросам безопасности в дополнение к существующим финансовым механизмам. Целевой фонд был официально учрежден в июне 1998 года, и государствам-членам были направлены просьбы о внесении взносов. На настоящий момент лишь одно правительство ответило позитивно. Поэтому необходимо обратить внимание государств-членов на существование этого Целевого фонда, и необходимо поощрять их к участию в усилиях по обеспечению безопасности персонала Организации Объединенных Наций.

Г. Участие Совета Безопасности

51. Важно, чтобы гуманитарная деятельность не рассматривалась в отрыве от общего социального, политического и экономического контекста конфликта. Совет Безопасности необходимо регулярно информировать о гуманитарной ситуации в случаях потенциального или фактического конфликта, с тем чтобы он имел всестороннее представление о данной проблеме.

52. В ситуациях, когда Совет Безопасности принимает решение о развертывании военных контингентов Организации Объединенных Наций или других внешних сил безопасности для оказания поддержки гуманитарным операциям, чрезвычайно важно, чтобы они имели четкие, реалистичные и соответствующие обстоятельствам мандаты, чтобы они разворачивались своевременно и чтобы им предоставлялись надлежащие ресурсы и поддержка. Наличие четкого мандата важно для разграничения соответствующих обязанностей военных и гуманитарных организаций и для обеспечения эффективных и своевременных действий.

53. Некоторые из рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, а именно рекомендации, изложенные в пунктах 42, 44, 45 и 47, совпадают с рекомендациями, сформулированными в моем докладе по Африке, озаглавленном "Причины конфликта и поощрение прочного мира и устойчивого развития в Африке" (S/1998/318). По получении моего предыдущего доклада Совет Безопасности в своей резолюции 1170 (1998) от 28 мая 1998 года учредил специальную рабочую группу для того, чтобы изучить все содержащиеся в докладе рекомендации, связанные с поддержанием международного мира и безопасности в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, и в этом контексте подготовить надлежащую основу для осуществления рекомендаций и представить на рассмотрение Совета к сентябрю 1998 года целенаправленные предложения в отношении конкретных мер.

Н. Эффективная координация

54. Важно также обеспечить, чтобы на местах существовали механизмы эффективной координации между политическим и военным компонентами той или иной операции Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и компонентами прав человека и гуманитарной помощи, с другой. Механизмы взаимодействия международных сил безопасности и Организации Объединенных Наций или иных гуманитарных организаций должны обеспечивать полное понимание особого характера их соответствующих задач и надлежащую координацию политики и стратегий. В этой связи была учреждена рабочая группа Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности и Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам для более четкого определения взаимоотношений между специальными представителями Генерального секретаря и координаторами гуманитарной деятельности, а также взаимосвязи между правами человека и прочими компонентами миссий Организации Объединенных Наций. С этой целью была укреплена роль специальных представителей Генерального секретаря, в подчинение которых в случаях многоаспектных операций по поддержанию мира подпадают теперь все подразделения Организации Объединенных Наций на местах.

55. Следует приложить все усилия для поддержки работы Координатора чрезвычайной помощи и организаций, участвующих в работе Межучрежденческого постоянного комитета, с целью обеспечить координацию гуманитарных операций. Для содействия решению этой задачи заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатором чрезвычайной помощи был создан Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам. Кроме того, Управлением по координации гуманитарной деятельности в сотрудничестве с партнерами ведется разработка общих направлений участия в гуманитарных операциях в соответствии со сложившимися принципами.

Примечания

¹ E/1998/L.15, пункт 11.

² Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 2.

³ Резолюция 51/227 Генеральной Ассамблеи, пункт 3.

⁴ A/CONF.183/9, статья 8, подпункты (b) (iii) и (e) (iii) пункта 2.

⁵ Там же, пункт 2 (b) (ххv).

⁶ Там же, статья 93, пункт 1 (к).
