



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 August 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят шестая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня*

Доклад Генерального секретаря о работе Организации

Письмо Генерального секретаря от 10 июля 2001 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи

Имею честь обратить Ваше внимание на письмо Председателя Совета Безопасности от 21 июня 2001 года на мое имя, в котором он просит препроводить мой доклад о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/2001/331) членам Генеральной Ассамблеи. Буду признателен Вам за доведение настоящей просьбы до сведения государств-членов.

(Подпись) Кофи А.Аннан

* A/56/150.

Доклад Генерального секретаря Совету Безопасности о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте*

I. К культуре защиты

1. В своей резолюции 1296 (2000) от 19 апреля 2000 года Совет Безопасности просил меня представить к 30 марта 2001 года этот второй доклад о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, имея в виду запрашивать такие дополнительные доклады в будущем. В моем первом докладе о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/1999/957), представленном Совету Безопасности 8 сентября 1999 года, я нарисовал мрачную картину реальностей, с которыми сталкиваются миллионы гражданских лиц по всему миру в ситуациях вооруженного конфликта — люди, оказавшиеся в тисках войны и остро нуждающиеся в помощи и защите. Исходя из этого, я рекомендовал Совету Безопасности четкий курс действий с целью заставить стороны в любом конфликте лучше защищать гражданское население и уважать права, гарантируемые гражданским лицам международным правом.
2. К сожалению, реальности находящегося в бедственном положении населения не изменились, и большинство из важных рекомендаций, содержащихся в том первом докладе, еще не выполнены на практике. По-прежнему самыми привычными отличительными чертами военных действий являются вербовка и использование детей-солдат, распространение стрелкового оружия, неразборчивое применение наземных мин, крупномасштабные насильственные переселения и этническая чистка, целенаправленные действия против женщин и детей, отказ даже в самых элементарных правах человека и широко распространенная безнаказанность за совершенные злодеяния. Еще одной постыдной характеристикой современных конфликтов стало растущее число угроз для жизни набранного на местной и международной основе персонала международных организаций и других групп, занимающихся оказанием помощи.
3. Поэтому общий контекст этой темы вполне ясен: по мере распространения внутренних вооруженных конфликтов гражданские лица становятся их главными жертвами. Сейчас принято говорить, что за последние десятилетия число гражданских лиц среди жертв войны резко возросло и составляет примерно 75 процентов, а в ряде случаев даже больше. Я говорю «принято», поскольку правда состоит в том, что этого никто не знает. Учреждения, занимающиеся оказанием помощи, вполне правильно направляют свои ресурсы на оказание помощи живым, а не на подсчет мертвых. Армии подсчитывают свои потери, но нет ни одного учреждения, уполномоченного вести учет убитых гражданских лиц. Жертвы сегодняшних жестоких конфликтов не просто безымянны — они неисчислимы. В определенной степени это можно объяснить изменениями в характере конфликта. Уменьшение числа межгосударственных войн, которые ведутся регулярными армиями, сопровождается увеличением числа внутрисударственных войн, которые ведут иррегулярные силы. Кроме того — и это особенно характерно для конфликтов с определенным элементом этнической или религиозной ненависти, — затронутые гражданские лица, как правило, являются не случайными жертвами этих новых иррегулярных сил — они являются их главной целью.
4. В сентябре 2000 года все государства — члены Организации в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи) обязались расширять и укреплять деятельность по защите гражданского населения в сложных чрезвычайных ситуациях в соответствии с международным гуманитарным правом. Увы, точно так же как государства-члены слишком часто не обращали внимания на катастрофические последствия современных боевых действий для гражданского населения, Организация Объединенных Наций зачастую была не в состоянии адекватно отреагировать на их потребности в плане защиты и помощи. Сейчас я надеюсь на то, что можно будет

* Ранее издан в качестве документа S/2001/331.

перейти от анализа наших прошлых неудач к установлению тех методов, с помощью которых можно укрепить международную систему, с тем чтобы содействовать удовлетворению растущих потребностей гражданских лиц в ходе войны. В докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (A/55/305–S/2000/809) выявлены те шаги, которые Организация Объединенных Наций может предпринять для повышения своей эффективности. В настоящем докладе я хочу сосредоточить внимание на тех дополнительных шагах, которые государства-члены должны сделать для усиления своего собственного потенциала по более эффективной защите гражданских жертв войны, и на тех инициативах, которые Совет Безопасности и другие органы Организации Объединенных Наций могут предпринять в дополнение к этим усилиям.

5. Я считаю, что государства-члены, поддерживаемые Организацией Объединенных Наций и другими субъектами, должны вести дело к созданию культуры защиты. Такая культура означает, что правительства будут выполнять свои обязательства, вооруженные группы будут уважать признанные нормы международного гуманитарного права, частный сектор будет сознавать потенциальное воздействие его вовлечения в деятельность в кризисных областях, а государства-члены и международные организации будут проявлять необходимую приверженность обеспечению решительных и оперативных действий в условиях кризиса. Внедрение этой культуры будет зависеть от готовности государств-членов не только принять некоторые из изложенных ниже мер, но и учитывать реальность существования вооруженных групп и других негосударственных субъектов в конфликтах и роль гражданского общества в переходе от уязвимости к безопасности и от войны к миру.

II. Параметры защиты

6. «Защита» — это сложный и многоярусный процесс, связанный с самыми разнообразными субъектами и подходами. Он зависит от обстоятельств и этапов того или иного конкретного конфликта. Многие страны оказываются в «серой» зоне между войной и миром: вооруженный конфликт может спорадически вспыхивать в

отдельных частях страны и может проявлять тенденцию к обострению или к ослаблению. В таких ситуациях именно многообразие субъектов, обеспечивающих защиту, и их мандатов нередко помогает охватить широкий круг потребностей. Соответствующие виды деятельности могут включать доставку гуманитарной помощи; наблюдение и фиксирование нарушений международного гуманитарного права и норм в области прав человека, а также представление сообщений о таких нарушениях тем, на кого возложена ответственность за эти вопросы, и другим директивным органам; программы организационного строительства, управления и развития; и, в конечном итоге, развертывание миротворческих войск. В каждом конкретном случае эти мероприятия должны будут адаптироваться к конкретным потребностям каждой конфликтной ситуации, а также к потребностям, структуре и чувствам пострадавшего населения.

7. Главная ответственность за защиту гражданских лиц лежит на правительствах, как это было отмечено в Руководящих принципах гуманитарной помощи, принятых Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 46/182 от 19 декабря 1991 года. В то же время вооруженные группы несут прямую ответственность в соответствии со статьей 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 года, и нормами обычного международного гуманитарного права, за защиту гражданского населения в вооруженном конфликте. Международные документы требуют, чтобы не только правительства, но и вооруженные группы вели себя ответственно в конфликтных ситуациях и принимали меры для удовлетворения основных потребностей гражданского населения и обеспечения его защиты. Когда правительства не имеют ресурсов и возможностей, чтобы делать это без чьей-то помощи, они обязаны обращаться за поддержкой к международной системе. Усилия по защите должны быть сосредоточены на отдельном человеке, а не на интересах безопасности государства, главная функция которого состоит именно в обеспечении безопасности его гражданского населения.

8. При уделении главного внимания гуманитарным аспектам защиты необходимо подчеркнуть, что защита не может быть заменой политических процессов. Наиболее эффективным

способом обеспечения защиты гражданских лиц является предотвращение насильственных конфликтов — та самая «культура предотвращения», о которой Совет Безопасности говорил в ноябре 1999 года (S/PRST/1999/34). Либо ее можно обеспечить путем прекращения конфликта и создания устойчивого мира, как это было подчеркнуто Советом в феврале 2001 года (S/PRST/2001/5). Защита должна быть усилена, но она сама по себе не является абсолютным решением, и это необходимо учитывать.

III. Меры по усилению защиты

A. Судебное преследование за нарушения международного уголовного права

9. Признанные на международном уровне нормы защиты будут эффективно соблюдаться только тогда, когда им будет придана сила закона и когда их нарушения будут постоянно и неотвратимо влечь за собой правовые санкции. Создание специальных трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде и принятие Римского статута с целью учреждения постоянного Международного уголовного суда являются важными шагами в этом направлении. Безопасные убежища для тех, кто виновен в массовых убийствах и пытках, начинают исчезать. Эти события подкрепляются существенными подвижками в области международного уголовного права, достигнутыми благодаря совокупности решений двух специальных трибуналов и быстро растущему числу стран, ратифицировавших Римский статут. Эта складывающаяся парадигма международного уголовного правосудия ставит перед лицами, совершившими серьезные нарушения, реальную возможность преследования за прошлые, настоящие и будущие преступления.

1. Отказ в амнистии за серьезные преступления

10. Недавние аресты, предъявление обвинительных заключений и, в конечном итоге, вынесение приговоров бывшим или нынешним главам государств или правительств позволили обвинителям еще глубже пробиться через щит безнаказанности. Суды все чаще и чаще проявляют готовность на деле продемонстрировать, что никто

не может стоять выше закона. Поэтому позвольте мне со всей ясностью заявить следующее: предоставление амнистии тем, кто совершил серьезные нарушения международного гуманитарного и уголовного права, является неприемлемым. Опыт Сьерра-Леоне подтверждает, что такая амнистия не обеспечивает прочного мира и примирения.

2. Воздействие уголовного правосудия

11. Справедливое преследование и придание суду отдельных подозреваемых может в значительной мере помочь укрепить доверие и может содействовать примирению в постконфликтном обществе путем устранения коллективных атрибутов вины. Преданные широкой огласке случаи судебного преследования могут предотвращать совершение преступлений в нынешних и будущих конфликтах. Вместе с тем сдерживание и предотвращение преступлений требуют полной приверженности международного сообщества делу оказания поддержки поискам путей обеспечения правосудия и отчетности путем предоставления необходимых финансовых и оперативных средств в распоряжение судебных механизмов, создаваемых под эгидой Организации Объединенных Наций или национальными правительствами. Создание судов, не обеспечиваемых надежными и адекватными финансовыми средствами и не предусматривающих последующих усилий по восстановлению национальных систем уголовного правосудия, может сослужить плохую службу жертвам крупномасштабного насилия и подорвать их веру в правосудие. Предлагаемый суд для Сьерра-Леоне и группа по тяжким преступлениям в Восточном Тиморе заслуживают в этой связи особого внимания.

3. Важность национальных систем правосудия

12. Несмотря на ту важную роль, которую играет международное преследование в стимулировании соблюдения норм международного права, последовательное обеспечение этих норм зависит главным образом от приверженности и сотрудничества национальных органов правосудия. Судебное преследование лиц — это прежде всего обязанность соответствующего государства. Международное правосудие может лишь дополнять

эти усилия в тех случаях, когда государства действительно не могут или не хотят осуществлять расследование и судебное преследование. В частности, все больше государств начинают применять принцип универсальной юрисдикции. Наиболее широко известными примерами его осуществления стали арест Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, по просьбе испанских властей, бывшего президента Чили Аугусто Пиночета по обвинениям в пытках и арест Сенегалом бывшего президента Чада Хиссена Хабре по аналогичным обвинениям. Применение этого принципа может стать важнейшим стимулом для обеспечения правосудия и достижения примирения в стране происхождения исполнителей преступлений. Однако его успешное осуществление требует сотрудничества между государствами, особенно в вопросах доказательств и экстрадиции. Поэтому государствам следует адаптировать свое национальное законодательство к признанным стандартам в области международного гуманитарного и уголовного права и обеспечить наличие справедливых и действенных судебных органов.

4. Усилия по установлению истины и примирению

13. Вместе с тем опыт Руанды и других мест показывает, что ни международные, ни национальные судебные системы не располагают необходимыми ресурсами для преследования лиц, которые подозреваются в совершении преступлений в ходе конфликтов и которые могут исчисляться тысячами. Усилия по установлению истины и примирению, которые всего лишь несколько лет назад считались исключением, стали признанным методом преодоления насильственного прошлого. Комиссии по установлению истины были в последнее время созданы в Нигерии, Панаме и Сьерра-Леоне и планируется в Восточном Тиморе; вопрос об их создании рассматривается и в некоторых других постконфликтных контекстах. Однако установление истины и примирение не должны подменять собой судебное преследование отдельных лиц. Цель таких усилий должна состоять в сочетании мер по установлению истины, возложению ответственности за прошлые нарушения, содействию национальному примирению и укреплению складывающегося демократического строя. Определение методов

преодоления безнаказанности должно зависеть от конкретных обстоятельств конфликта и от района, о котором идет речь.

Рекомендации

1. Я настоятельно призываю Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею с самого начала обеспечивать надежное, достаточное и устойчивое финансирование международных усилий, будь то в связи с существующими или будущими международными трибуналами, механизмами, создаваемыми в контексте операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, или инициативами, предпринимаемыми во взаимодействии с отдельными государствами-членами, с целью привлечения к суду лиц, виновных в серьезных нарушениях международного гуманитарного права и прав человека.

2. Я рекомендую Совету Безопасности рассматривать вопрос о создании механизмов по борьбе с безнаказанностью и, когда это целесообразно, по установлению истины и примирению при разработке мандатов миротворческих операций, в частности в тех ситуациях, когда эта мера обусловлена массовыми и систематическими нарушениями международного гуманитарного права и прав человека.

3. Я призываю государства-члены внедрить или усилить национальные законы и механизмы, предусматривающие расследование, судебное преследование и предание суду тех, кто несет ответственность за систематические и массовые нарушения международного уголовного права. С этой целью я одобряю усилия, направленные на оказание государствам-членам поддержки в создании действенных и эффективных судебных институтов, оснащенных всем необходимым для того, чтобы обеспечивать справедливое судопроизводство.

В. Доступ к уязвимому населению

14. Во многих конфликтах безопасный и беспрепятственный доступ к уязвимому гражданскому населению предоставляется лишь от случая к случаю, причем нередко это сопровождается выставлением каких-либо условий, задержками или даже грубым отказом. Последствия этого для населения часто бывают катастрофическими: целые общины оказываются лишенными самой элементарной помощи и защиты. Мучения гражданского населения в условиях такой изоляции еще более усиливаются постольку, поскольку в ходе современных боевых действий, особенно внутренних конфликтов, гражданские лица нередко становятся объектом целенаправленных ударов, наносимых в районах осуществления политической стратегии. Всего лишь двумя примерами этого являются нанесение увечий мирным жителям в Сьерра-Леоне и сознательное обречение на голод гражданского населения в Сомали. В таких ситуациях получение доступа является одной из предпосылок для обеспечения любой формы защиты отдельных лиц и целых общин, затронутых военными действиями.

15. Вследствие внутреннего характера большинства конфликтов учреждениям Организации Объединенных Наций, Международному комитету Красного Креста и неправительственным организациям все чаще приходится вступать в переговоры с целью получения доступа к нуждающемуся населению. Испытывающее страдания население не может позволить себе дожидаться результатов нередко длительного мирного процесса. Переговоры по вопросам доступа в ходе конфликта следует рассматривать как гуманитарную необходимость. С учетом крайне сложного контекста, в котором приходится вести такие переговоры с участием представителей различных противоборствующих сторон и международных субъектов, очевидной является потребность в общих стандартах, взаимодополняющих стратегиях ведения переговоров и опытных переговорщиках. На практике от способности участников переговоров нередко зависят масштабы гуманитарной помощи и защиты бедствующего населения. Общие для разных ситуаций основные правила помогли бы сделать такие переговоры более предсказуемыми и эффективными и уменьшить опасность ошибок и угрозу того, что воюющие стороны будут манипулировать учреждениями друг против друга.

1. Обеспечение эффективного доступа

16. Как общее правило, переговоры по вопросам доступа должны всегда иметь четкую цель, а именно создание возможностей для гуманитарной деятельности, предусматривающей предоставление беспрепятственного, своевременного, безопасного и устойчивого доступа к нуждающемуся населению. Доступ должен обеспечиваться, регулироваться и сохраняться на протяжении всего конфликта путем поддержания постоянных контактов со сторонами. Неспособность учреждений, занимавшихся оказанием помощи в Сьерра-Леоне, установить даже первоначальные контакты с Объединенным революционным фронтом в течение всего 1998 года говорит о сложности налаживания упорядоченного диалога с повстанческими группами. Установление регулярных связей и обеспечение свободы передвижения в районе конфликта могут способствовать нормализации жизни и укреплять доверие среди затронутого войной населения. Длительное присутствие гуманитарных учреждений может обеспечить определенную меру безопасности населения, которое в противном случае было бы целиком во власти сторон или было бы вынуждено покинуть свои дома. Поэтому положения, регулирующие действия учреждений, занимающихся оказанием помощи, в той или иной конфликтной ситуации, должны четко определять условия проведения гуманитарных операций, позволяющие производить оценку на основе реальных потребностей, обеспечивать регулярную доставку помощи и следить за ходом выполнения программ.

2. Сложности на местах

17. Несмотря на неоднократные подтверждения Советом Безопасности важности обеспечения безопасного и беспрепятственного доступа (см., например, резолюции 706 (1991) по Ираку и 1333 (2000) по Афганистану), обеспечение безопасного доступа на регулярной основе требует каждодневной борьбы, связанной с решением целого ряда практических задач, включая такие, как выдвигание условий, т.е. противоборствующие стороны обуславливают предоставление доступа к уязвимому населению передачей им части предназначенной этому населению помощи; преднамеренное обречение гражданского населения на голод, с тем чтобы получать продовольственную

помощь и с ее помощью кормить комбатантов; или поставки товаров двойного назначения, которые могут использоваться и в военных целях. В соответствии с нормами международного права перемещенные лица и другие жертвы конфликта имеют право на международную защиту и помощь, если власти страны не в состоянии их обеспечить. Тем не менее предметом ведущихся на местах переговоров нередко являются практические аспекты: например, несогласие противоборствующих сторон на то, чтобы поставлялись некоторые продовольственные товары, которые, по их мнению, могут поставить под угрозу достижение целей их военных действий.

18. От того, как решаются эти задачи, нередко зависят авторитет и эффективность гуманитарной деятельности. Поэтому укрепление переговорного процесса по вопросам доступа требует выработки общей политики и общих критериев участия для учреждений, занимающихся оказанием помощи. Эти критерии должны касаться процедур получения необходимых разрешений, контроля за поставками с целью сведения к минимуму передачи поставляемых товаров комбатантам и эффективной координации.

3. Вовлечение сторон в конфликте

19. В условиях такого многостороннего конфликта, как, например, конфликт в Демократической Республике Конго, опыт показывает, что для получения реального и регулярного доступа к уязвимому населению в разных зонах боевых действий, в которых передовые рубежи меняются изо дня в день, необходимо заручаться согласием многих сторон на местном, региональном, национальном и международном уровнях. К ним могут относиться различные вооруженные группы и другие негосударственные субъекты, нередко преследующие разные или туманные политические, экономические и стратегические цели. Иногда эти субъекты действуют через международные границы, при этом сознательно ставя себя вне установленных международных нормативно-правовых рамок. В большинстве внутригосударственных конфликтов вооруженные группы осуществляют фактический контроль над некоторыми частями страны и проживающим там гражданским населением. Поэтому ведение

переговоров и получение доступа к этому населению требует привлечения и этих групп.

20. Хотя правительства иногда высказывают опасения по поводу того, что такое вовлечение вооруженных групп в переговорный процесс может привести к их легитимизации, подобные опасения необходимо соразмерять с безотлагательной необходимостью гуманитарных действий. При выполнении своего суверенного долга правительства должны исходить из лежащей на них обязанности обеспечивать физическую неприкосновенность всех граждан, находящихся под их юрисдикцией, независимо от пола, этнической принадлежности, религии или политических убеждений. Когда правительства не в состоянии помочь гражданскому населению по той причине, что оно находится под контролем вооруженных групп, они должны позволять беспристрастным субъектам браться за выполнение их гуманитарной задачи. Такая утрата контроля не освобождает правительства от их ответственности за всех граждан, находящихся под их юрисдикцией.

21. Вовлечение вооруженных групп в конструктивный диалог имеет также жизненно важное значение для гарантирования безопасности гуманитарных операций в районе конфликта. Комбатанты нередко воспринимают оказание гуманитарной помощи уязвимому населению и его защиту не как нейтральный, а как политически мотивированный акт. Во внутригосударственных конфликтах, где политическими и стратегическими целями сторон часто являются изгнание или истребление этнических, религиозных или политических групп, даже удовлетворение самых элементарных нужд населения может расцениваться как прямое вмешательство в военные действия. В результате этого гуманитарные учреждения, хотя они и преследуют нейтральные цели, закрепленные в международном праве, часто воспринимаются как пристрастные стороны и сами превращаются в объекты для нападений. Печальным подтверждением этого является резко возросшее число жертв среди гражданского — как местного, так и международного — персонала Организации Объединенных Наций в районах конфликтов за последние два с половиной года. В период с 1 января 1992 года по 31 августа 1998 года число погибших сотрудников составило 153 человека, а число захваченных в заложники или похищенных

сотрудников — 43 человека (см. S/1998/883); с августа 1998 года эти цифры возросли, соответственно, до 198 и 240 человек (по состоянию на 20 марта 2001 года).

4. Перемещенные внутри страны лица

22. Обеспечение реального доступа приобретает особенно важное значение, когда речь идет о примерно 20–25 миллионах человек, которые в настоящее время оказались перемещенными в пределах своих стран. Проблема бедственного положения этой крайне уязвимой категории населения особенно остро встала в 90-е годы, когда их число резко увеличилось вследствие многочисленных внутренних вооруженных конфликтов, вспыхивавших в течение этого десятилетия. Вынужденные покинуть свои родные места, эти люди постоянно страдают от крайних лишений, отсутствия жилья, отсутствия безопасности и дискриминации. Поскольку они находятся под юрисдикцией соответствующего государства, их защита является прежде всего обязанностью соответствующих национальных властей.

23. Во многих случаях, однако, национальные власти не обеспечивают необходимую защиту и помощь таким людям или не предоставляют международным организациям безопасный и реальный доступ к ним. В результате этого и по причине отсутствия сложившейся системы обеспечения международной защиты и помощи лицам, перемещенным в пределах границ своих стран, реакция на их нужды часто бывает непоследовательной и неэффективной.

24. В этой связи разработанные моим Представителем по вопросу о вынужденных переселенцах Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны все чаще и чаще рассматриваются в качестве инструмента для удовлетворения этих и других основных потребностей таких людей. Например, в Армении, Азербайджане и Грузии в настоящее время предпринимаются усилия по пересмотру национального законодательства с учетом Руководящих принципов. Правительства других стран, таких, как Ангола и Колумбия, включили Руководящие принципы в свою национальную политику и законодательство. Кроме того, Межучрежденческий постоянный комитет создал

межучрежденческую сеть, состоящую из старших координаторов всех заинтересованных организаций, для проведения обзоров по отдельным странам, имеющим вынужденных переселенцев, и вынесения предложений по улучшению международных мер реагирования на их основные нужды. Для руководства этим обзорным процессом в Управлении Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности назначен Специальный координатор Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

5. Скоординированный подход

25. Поэтому разработка скоординированного подхода к ведению переговоров по вопросам доступа может быть вопросом жизни или смерти как для уязвимого населения, так и для гуманитарного персонала. Нередко то обстоятельство, что в районе конфликта находится значительное число национальных и международных учреждений, занимающихся оказанием помощи, создает проблему само по себе. Руководствуясь различными мандатами и интересами, международные учреждения нередко договариваются о доступе самостоятельно, что снижает эффективность их собственной работы и работы других учреждений. Дублирование усилий и тактика манипулирования, используемая противоборствующими сторонами, могут ставить под угрозу выполнение непрочных договоренностей о предоставлении доступа. Поэтому необходимо разработать более скоординированные и творческие подходы к проведению переговоров по вопросам доступа, например путем согласования интересов учреждений с их мандатами и достижения договоренностей о проведении взаимодополняющих секторальных переговоров. Скоординированный подход должен придавать вес стратегическому планированию и адекватной подготовке даже в условиях кризиса. Примером успешной координации усилий может служить кампания иммунизации, проведенная Всемирной организацией здравоохранения и Детский фондом Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго в 2000 году.

26. Ясность целей и четкое понимание местного контекста и коренных причин конфликта должны быть необходимыми условиями для проведения

любых переговоров по вопросам доступа. Поэтому я просил Межучрежденческий постоянный комитет разработать руководство по таким вопросам, как переговоры и стратегии, касающиеся обеспечения доступа, включая базовые критерии вовлечения и высвобождения учреждений, занимающихся оказанием помощи, требования, связанные с выдвиганием условий, процедуры получения разрешений, оценки потребностей и другие принципы, о которых говорится в настоящем докладе. Это руководство должно помочь участникам переговоров выступать с последовательных, транспарентных, подотчетных и убедительных позиций в ходе переговоров и добиваться безопасного, стабильного, своевременного и беспрепятственного доступа к нуждающемуся населению.

27. Я также просил Координатора по вопросам чрезвычайной помощи разработать, в сотрудничестве с Межучрежденческим постоянным комитетом, модели улучшения координации ведущихся на местах переговоров по вопросам доступа. Разработка взаимодополняющих стратегий ведения переговоров может помочь в недопущении того, чтобы противоборствующие стороны манипулировали гуманитарными учреждениями, натравливая их друг против друга, как это уже случалось в ряде недавних конфликтов.

Рекомендации

4. Напоминая о признании Советом Безопасности в его резолюции 1265 (1999) важности обеспечения безопасного и беспрепятственного доступа гуманитарного персонала к нуждающемуся гражданскому населению, я настоятельно призываю Совет активно вовлекать стороны в каждом конфликте в диалог, направленный на обеспечение безопасного доступа для гуманитарных операций, и демонстрировать свою готовность действовать тогда, когда в таком доступе отказывают.

5. Я призываю Совет Безопасности чаще направлять миссии по установлению фактов в районы конфликтов с целью установления конкретных потребностей в гуманитарной помощи и, в частности,

обеспечения безопасного и реального доступа к уязвимому населению.

С. Разъединение гражданских лиц и вооруженных элементов

28. В своем докладе от 1998 года о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке (A/52/871-S/1998/318) я признал, что все большее беспокойство у международного сообщества вызывает вопрос безопасности беженцев, равно как и вопрос безопасности государств, в которых или вблизи границ которых проживают крупные группы беженцев. Эта оценка не изменилась. Наоборот, массовые перемещения вынужденных переселенцев через международные границы, чаще всего вызываемые гражданскими войнами в регионе, меняют шаткое этническое равновесие в соседних государствах и тем самым приводят к дестабилизации обстановки в принимающих их странах. Кроме того, существует немалая опасность того, что перемещение людей — порой они исчисляются сотнями тысяч — вместе с вооруженными элементами будет подрывать безопасность целых субрегионов или регионов и тем самым приводить к интернационализации конфликтов, которые первоначально носили локальный характер.

29. Примеры Замбии, Республики Конго и Западного Тимора (Индонезия) убедительно свидетельствуют о наличии такой опасности. Эскалация боевых действий в районе Пэрротс-Бик, расположенном на границах Гвинеи, Либерии и Сьерра-Леоне, является самым последним примером такой ситуации. Этот небольшой гвинейский анклав стал убежищем примерно для 180 000 беженцев из Либерии и Сьерра-Леоне. Боевые действия между вооруженными элементами из Либерии и Сьерра-Леоне распространились на территорию Гвинеи и вынудили этих уже перемещенных лиц вновь бежать, что привело к возникновению одной из самых тяжелых кризисных ситуаций, связанных с беженцами, во всем мире. Кроме того, серьезная опасность нависла над 70 000 гвинейских граждан. Ввиду этого вопросом крайней важности является сохранение — на как можно более раннем этапе — гражданского характера лагерей и поселений для вынужденных

переселенцев — как беженцев, так и лиц, перемещенных внутри страны, — путем отделения гражданских лиц от вооруженных элементов, перемещающихся вместе с ними. Такое разъединение может предотвратить дальнейшее обострение конфликта и обеспечить предоставление необходимой защиты и помощи лицам, спасающимся от преследования или войны.

1. Последствия смешения вынужденных переселенцев и вооруженных элементов

30. Неотделение вооруженных элементов от гражданских лиц в лагерях и поселениях и вокруг них приводит к бедственным ситуациям. Как показывает пример Западного Тимора (Индонезия), неотделение комбатантов от гражданских лиц позволяет вооруженным группировкам устанавливать контроль над лагерем и его населением, политизировать общую обстановку и постепенно насаживать в лагере военные порядки. Последствия этого для безопасности как беженцев, так и проживающего поблизости местного населения весьма серьезны. Все население лагеря может оказаться в положении заложников у боевиков, свободно действующих в лагерях, сеющих страх, насильно вербующих в свои ряды гражданских лиц, включая детей, совершающих сексуальные посягательства на женщин и подвергающих их сексуальной эксплуатации и преднамеренно препятствующих возвращению перемещенных лиц в свои родные места. Кроме того, гуманитарная помощь и поставки часто перераспределяются в пользу этих вооруженных элементов, вследствие чего гражданское население лишается предназначенных для них товаров. И наконец, из-за отсутствия полной определенности относительно гражданского или военного характера лагерей гражданские лица в лагерях подвергаются опасности нападений со стороны противостоящих сил в тех случаях, когда такие лагеря воспринимаются как платформы для возобновления боевых действий.

2. Факторы, препятствующие принятию необходимых мер

31. Тем не менее в силу практических и политических причин меры, принимаемые для борьбы с этим явлением, являются неадекватными. Принимающие страны, на которых лежит главная ответственность за обеспечение безопасности

беженцев на их территории, несут на себе все большее бремя материально-технических проблем, связанных с размещением прибывающих больших групп беженцев. Они должны сохранять гражданский и гуманитарный характер поселений для перемещенных лиц, четко обозначать места расположения лагерей и обеспечивать разъединение комбатантов и гражданских лиц, в том числе путем осуществления мер по разоружению, демобилизации и интернированию. На практике же, стараясь избежать такого перенапряжения и опасаясь быть втянутыми в конфликт, потенциальные принимающие страны все чаще отказывают в предоставлении убежища, закрывая свои границы, и тем самым еще больше усугубляют бедственное положение перемещенных гражданских лиц в районе конфликта. Понимая подлинное стремление принимающих государств сохранить свой нейтралитет в конфликте, мы все же должны со всей определенностью подчеркнуть обязанность государств предоставлять убежище многострадальному и преследуемому населению и обеспечивать им защиту и экстренную помощь.

32. Гуманитарные учреждения, которые в таких ситуациях нередко оказываются единственными учреждениями, действующими на местах, не могут выявлять, интернировать, разоружать и демобилизовывать вооруженные элементы, находящиеся в лагерях беженцев. Они не располагают ни мандатом, ни средствами для осуществления этого. Выявление вооруженных элементов уже сопряжено с огромными проблемами. Международное гуманитарное право не дает юридического определения комбатантов во внутренних конфликтах, поскольку государства-члены не хотят наделять лиц, которых они считают мятежниками или бунтовщиками, каким-либо официальным статусом. На практике боевики и вооруженные элементы, часто пытающиеся укрыться среди спасающегося гражданского населения, не всегда носят военную форму или каким-либо иным образом обозначают свою принадлежность. Кроме того, внутренние вооруженные конфликты проходят через различные стадии, связанные как с прекращением огня или паузами в боевых действиях, так и с возобновлением боевых действий и следующими друг за другом циклами демобилизации и повторной мобилизации. Наличие «частичных» комбатантов — днем они занимаются сельским

хозяйством, а ночью берутся за оружие — и предоставление гражданскими лицами элементарной помощи и крова комбатантам еще больше усложняют этот вопрос. В результате этого проведению гуманитарных операций все больше угрожает отсутствие безопасности в лагерях беженцев. Убийство сотрудников, занимавшихся оказанием помощи, в Западном Тиморе (Индонезия) и Гвинее являются прискорбными примерами такой ситуации. Вследствие этого приходится прекращать гуманитарную деятельность в лагерях, а часто и во всем районе, что еще больше усугубляет страдания гражданского населения лагерей.

33. Вместе с тем государства-члены по-прежнему неохотно поддерживают деятельность гуманитарных учреждений в таких ситуациях из-за предполагаемой опасности для их военного персонала и угрозы дальнейшего осложнения конфликта вследствие непосредственных столкновений с вооруженными элементами. Для обеспечения безопасности в лагерях необходимо участие полиции и вооруженных сил, роль которых должна заключаться не в последнюю очередь в разоружении и демобилизации боевиков и в их переводе в другие места.

3. Разработка комплекса мер

34. Прискорбные события в Западной Африке и в районе Великих озер наглядно продемонстрировали способность больших потоков беженцев, смешанных с вооруженными элементами, дестабилизировать обстановку в целых регионах и в конечном счете приводить к разжиганию международных конфликтов. Поэтому я считаю, что предотвращение угроз международному миру и безопасности, связанных с такими перемещениями населения, путем оказания принимающим государствам помощи в принятии надлежащих и своевременных мер по разъединению гражданских лиц и вооруженных элементов входит в круг обязанностей Совета Безопасности. В своем предыдущем докладе о защите гражданских лиц я рекомендовал комплекс мер, направленных на улучшение безопасности беженцев, включая развертывание региональных или международных вооруженных сил. Некоторые государства-члены приступили к разработке концепций и практических методов претворения этих рекомендаций в жизнь, включая оказание поддержки национальным

полицейским силам и их подготовку посредством привлечения к этой работе международной полицией. Кроме того, необходимость сохранения гражданского характера убежища занимает видное место в повестке дня Глобальных консультаций по вопросу о международной защите, проводимых под эгидой Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

35. Серьезный и безотлагательный характер данного вопроса требует от нас оперативного перехода к практическому осуществлению этих рекомендаций, опробованию новых концепций и добавлению новых мер к этому набору. Договоренность между Департаментом операций по поддержанию мира Секретариата и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, достигнутая в июне 2000 года и обеспечивающая тесное взаимодействие по всем аспектам этой сложной проблемы, является первым шагом в этом направлении. Оба этих органа условились в соответствующих случаях развертывать, с согласия принимающего государства, многоотраслевые группы по оценке в районе зарождающегося кризиса в целях выяснения положения на местах, выявления угроз для безопасности групп беженцев и рассмотрения надлежащих практических мер реагирования. Когда это будет практически осуществимо, их выводы будут включаться в комплексные планы совместно с рекомендациями относительно дальнейших действий, включая действия со стороны Совета Безопасности. Такие действия могли бы включать оказание материально-технической поддержки усилиям, предпринимаемым на раннем этапе принимающим государством в целях разоружения комбатантов в пунктах прибытия в страну. После отделения и разоружения комбатантов их можно было бы переводить в безопасные места, расположенные на определенном удалении от границы, и, при необходимости, интернировать их там.

36. Помимо этого, государствам-членам следует поддерживать усилия принимающих государств путем оказания на двусторонней основе помощи их правоохранительным органам в осуществлении адекватных мер безопасности в лагерях, дабы не допустить проникновения в них вооруженных элементов. В качестве первого шага оказание помощи в размещении лагерей и поселений

беженцев на значительном расстоянии от границы позволило бы предотвратить их милитаризацию. Помощь могла бы также включать мероприятия по подготовке кадров и укреплению потенциала, поставке оборудования и материально-техническому обеспечению, а также размещение национальных полицейских контингентов для ведения патрулирования и наблюдения в лагерях. Кроме того, в планы подготовки полицейских следует включать накопленный опыт и методы работы в ситуациях, связанных с беженцами.

37. И наконец, как я указал 21 февраля 2001 года в своем заявлении Совету Безопасности относительно мирного процесса в Демократической Республике Конго, перемещение больших групп населения и неотделение вооруженных элементов от этого населения влечет за собой потенциально негативные последствия для соседних стран, не вовлеченных в конфликт. Когда такие проблемы грозят затронуть тот или иной регион в целом, может понадобиться более широкий региональный подход на самом раннем этапе любого международного вмешательства. Это может предполагать создание форума для диалога между всеми затронутыми конфликтом странами региона, неправительственными организациями, учреждениями Организации Объединенных Наций, донорами и другими сторонами. Их цели могут включать устранение коренных причин перемещения населения, восстановление мира, содействие интеграции перемещенных лиц в принимающих странах, усилия по расселению беженцев в третьих странах или возвращение всех перемещенных лиц на их родину. С прекращением «холодной войны» и связанного с ней жесткого раздела мира настало время более эффективно использовать региональные подходы. Проведенная в мае 1989 года Международная конференция по проблеме центральноамериканских беженцев, которая позволила сотням тысяч беженцев вернуться в страны, где был восстановлен мир, служит примером того прогресса, который может быть достигнут с помощью подобных подходов. В соответствии с предложением, содержащимся в пункте 14 резолюции 1296 (2000) Совета Безопасности, я буду и впредь доводить до сведения Совета ситуации, которые могут требовать регионального подхода в случаях, когда перемещенное население и другие гражданские лица подвергаются опасности в результате

проникновения вооруженных элементов, особенно если это может представлять угрозу для международного мира и безопасности.

Рекомендации

6. Я призываю Совет Безопасности продолжить разработку концепции региональных подходов к региональным и субрегиональным кризисам, в частности при выработке мандатов.

7. Я также призываю Совет Безопасности поддержать разработку четких критериев и процедур для выявления и отделения вооруженных элементов в ситуациях, связанных с массовым перемещением населения.

D. Средства массовой информации и информационная деятельность в конфликтных ситуациях

38. Использование информации в неблагоприятных целях может иметь губительные последствия в условиях вооруженных конфликтов, в то время как правильное использование информации может спасти людям жизнь. Одним из крайних примеров того, как можно манипулировать информацией для разжигания конфликта и подстрекательства к массовому насилию, является пропаганда ненависти в средствах массовой информации, которая использовалась для поощрения геноцида в Руанде. Проникнутые чувством ненависти выступления, дезинформация и враждебная пропаганда продолжают использоваться в качестве средства грубого воздействия на гражданское население, порождая этническое насилие и вынужденное перемещение людей. Таким образом, важной частью работы по обеспечению защиты гражданских лиц в вооруженных конфликтах являются предотвращение такого рода деятельности и обеспечение распространения точной информации. Беспристрастная информация о конфликтах, о зонах боевых действий, о местах размещения минных полей и о наличии гуманитарной помощи может иметь такое же жизненно важное значение для бедствующего населения, оказавшегося в районах, охваченных

вспышками насилия, как и предоставление крова, продовольствия, воды и медицинских услуг.

1. Противодействие разжигающим ненависть средствам массовой информации, используемым для подстрекательства к насилию

39. Коль скоро первой жертвой войны является истина, ее следующими жертвами становятся те, кто не в состоянии привлечь внимание к необходимости их защиты. Война слишком часто превращает их в бессловесные и безликие существа, низведенные до уровня голых статистик в программах новостей. Важнейшее значение для мобилизации поддержки, необходимой для защиты жизни людей, может иметь предоставление этим жертвам возможности быть услышанными. Информированная общественность может служить препятствием для нарушений прав человека, выступая против культуры безнаказанности и настойчиво призывая к уважению норм международного права. Тем не менее в районе Великих озер в Африке разжигающие ненависть радиостанции продолжают подстрекать к крупномасштабным актам насилия и зверствам против гражданского населения. Международное сообщество обязано совместными усилиями и творчески противодействовать такому злоупотреблению информацией и средствами массовой коммуникации. Хотя возбужденное Международным уголовным трибуналом по Руанде судебное дело против главных действующих лиц, причастных к пропаганде геноцида телерадиокомпанией “Radio-Télévision Mille Collines”, является существенным шагом вперед, недопущение такого подстрекательства в будущем остается неотложной задачей.

40. Создание свободных и независимых средств массовой информации, отвечающих потребностям всех секторов общества, является наилучшим противоядием, когда речь идет о полных ненависти выступлениях и подстрекательствах к насилию. Международному сообществу следует осуществить целый комплекс мероприятий в поддержку их создания, таких, как: противодействие процессу дезинформации, распространение важнейшей информации; содействие адекватному освещению событий в местных сводках новостей; оказание помощи в подготовке программ, способствующих

достижению межэтнического взаимопонимания и терпимости; оказание технического содействия в укреплении потенциала местных вещательных компаний; обучение местных журналистов методам распространения точной информации; и создание механизмов контроля за деятельностью средств массовой информации. Кроме того, крайне важной и необходимой с практической точки зрения мерой часто является распространение радиоприемников и вещательной аппаратуры.

41. Вместе с тем для борьбы с враждебной пропагандой международному сообществу, по-видимому, также необходимо предпринимать более срочные и интенсивные действия на основе согласованного подхода, охватывающего многочисленных субъектов. За последние годы число таких субъектов — как неправительственных, так и межправительственных организаций, — осуществляющих программы, направленные на предотвращение насилия и создание условий для национального примирения, возросло, примером чему являются инициативы, воплощаемые в жизнь в Анголе, Боснии и Герцеговине, Бурунди, Либерии, Сьерра-Леоне и Южной Африке. Однако эти инициативы часто отличаются непоследовательностью и, по сути дела, носят специальный характер. Поэтому дорогостоящие операции, такие, как в Боснии и Герцеговине, принесли неоднозначные результаты. Более согласованное реагирование может быть обеспечено путем создания механизмов контроля за деятельностью средств массовой информации в рамках операций в пользу мира и, если это целесообразно, операций, проводимых другими учреждениями. Благодаря таким механизмам можно было бы регулярно отслеживать, предавать гласности и документально подтверждать случаи использования информации в неблагоприятных целях и укреплять потенциал независимых местных средств массовой информации. Кроме того, при помощи этих механизмов можно было бы содействовать процессу принятия обоснованных решений, способствовать обеспечению юридической подотчетности и, в случае необходимости, выносить рекомендации о конкретных мерах, которые надлежит принять соответствующим субъектам, включая и Совет Безопасности. Они должны охватывать соответствующих субъектов на местах, включая

международных экспертов, доноров и местных специалистов по средствам массовой информации.

2. Использование средств массовой информации и информационной деятельности для поддержки гуманитарных операций

42. В эпоху глобальной информации для мобилизации необходимой поддержки в целях защиты и улучшения качества жизни человека необходимо предоставить жертвам возможность быть услышанными. Хотя и признается, что временами массовые кампании в средствах массовой информации могут исказить политические приоритеты, важной основой для принятия решений правительствами, донорами и международными и неправительственными организациями являются вызывающие доверие сообщения в средствах массовой информации и надлежащее управление информационной деятельностью.

43. Информированность даже о событиях, происходящих где-то вдалеке, позволяет давать квалифицированные оценки и помогает, в частности, гуманитарным учреждениям разрабатывать надлежащие меры реагирования еще до того, как отправляться в зону конфликта. Жизненно важное значение как для бедствующего населения, так и для международных сотрудников, занимающихся оказанием помощи, может иметь конкретная и проверенная информация о массовых перемещениях людей, условиях безопасности и нарушениях международного гуманитарного права и норм в области прав человека. В тех местах, где связь нарушена, крайне важное значение для облегчения страданий людей может иметь использование средств массовой информации для оповещения бедствующего населения о деятельности учреждений, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи, и о расположении убежищ, наличии продовольствия, воды и медицинских услуг. Одним заслуживающим высокой оценки примером в этой связи служит деятельность Группы по реализации просветительских проектов в Афганистане Всемирной службы Би-би-си, охватывающая такие вопросы, как информирование о минной опасности, гигиена, санитария, сокращение масштабов насилия в отношении женщин и продуктивность сельского хозяйства.

44. Как подчеркивается в докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в

пользу мира, новые информационные технологии — в частности, Интернет — играют все более важную роль в установлении связей с местными партнерами и оказании им поддержки. Мы должны и впредь инвестировать средства в эту сферу и изучать возможности для налаживания партнерских связей. Большую пользу для деятельности Организации Объединенных Наций и для других операций принесла Комплексная региональная информационная сеть (ИРИН), используемая Организацией Объединенных Наций в сочетании с ReliefWeb, благодаря обеспечению потока точной информации в кризисные районы и из них. Я рекомендую и далее укреплять такие ценные региональные информационные инициативы.

3. Защита журналистов

45. Многие инициативы осуществляются главным образом благодаря мужеству и приверженности журналистов в районах конфликтов. Поэтому все должны заботиться о защите журналистов от преследований, запугивания и угроз. Согласно оценкам, во всем мире за период с 1990 года погибло 449 журналистов. Во многих случаях они стали жертвами преднамеренных попыток сторон в конфликте избежать пагубных последствий совершаемых ими насильственных нападений на гражданских лиц путем создания препятствий для распространения точной информации об их деятельности и, следовательно, для принятия взвешенных решений. В этой связи важное значение имеют инициативы, подобные тем, которые реализуются в Колумбии, учредившей специальные программы защиты журналистов по линии Генеральной прокуратуры. Создание линий экстренной телефонной связи для подвергающихся угрозам журналистов в районах конфликтов, как это было сделано в Боснии и Герцеговине, могло бы еще больше содействовать уменьшению факторов риска в их работе.

Рекомендация

8. Я рекомендую Совету Безопасности обеспечивать регулярное включение в мандаты миссий механизмов контроля за деятельностью средств массовой информации, которые будут обеспечивать эффективное отслеживание, предание

гласности и документальное подтверждение случаев разжигания ненависти средствами массовой информации и причин их возникновения. Такие механизмы включали бы соответствующие информационные подразделения Организации Объединенных Наций и других соответствующих международных организаций, занимающиеся этими вопросами неправительственные организации и представителей независимых местных средств массовой информации.

IV. Субъекты, занимающиеся вопросами защиты

46. Накопленный в последнее время опыт в деле решения упомянутых выше проблем в условиях конфликтов в Западной Африке, районе Великих озер, Восточном Тиморе и в других местах показывает, что задачу защиты гражданского населения можно решать только путем выхода за рамки традиционной деятельности и объединения усилий многих субъектов. Хотя традиционные обязанности остаются без изменений, число субъектов, занимающихся оказанием помощи и обеспечением защиты, значительно возросло: на сцену вышли новые действующие лица, а роль тех действующих лиц, на которых раньше не обращали внимания, возросла. Хотя нередко отмечаются существенные различия между этими субъектами с точки зрения их ресурсов, мандатов, концепций и интересов, они могут способствовать расширению наших возможностей в деле реагирования на связанные с насилем конфликты, обеспечивая для этих целей дополнительные ресурсы, новые подходы и сравнительные преимущества. С учетом все более сложного характера многих современных конфликтов, в которых часто задействованы такие скрытые факторы, как местная и глобальная политика, экономические интересы и преступная деятельность, мы должны оптимально использовать ограниченные ресурсы организаций, привлекая всех субъектов, способных усилить защиту гражданских лиц.

A. Субъекты, которые несут главную ответственность

1. Правительства

47. Цель международных усилий, направленных на защиту гражданских лиц, может заключаться лишь в дополнении усилий правительств. Поэтому я хотел бы распространить призыв, адресованный сторонам в Демократической Республике Конго, на более широкую аудиторию: Организация Объединенных Наций и ее государства-члены, а также другие соответствующие учреждения могут оказывать помощь только тогда, когда те, на ком лежит главная ответственность, сами твердо привержены достижению этой цели. В частности, каждое правительство должно на деле демонстрировать необходимую приверженность выполнению своих международных обязательств в отношении защиты гражданских лиц. Это предполагает инициирование, организацию, координацию и осуществление деятельности по оказанию гуманитарной помощи на их территории. Когда то или иное правительство не способно защищать своих граждан либо вследствие нехватки ресурсов, либо ввиду отсутствия фактического контроля над частью своей территории, для выполнения своих обязанностей ему может потребоваться обращение за поддержкой к международной системе оказания помощи, которая была создана именно с этой целью. К сожалению, в периоды конфликтов многие правительства не проявляют стремления выполнять эту обязанность; по сути дела, они нередко служат главным препятствием для предоставления сколь-либо существенной гуманитарной помощи и обеспечения защиты. Такая увязка национальных обязательств с международной поддержкой по-прежнему является одной из главных задач для международного сообщества.

2. Вооруженные группы

48. Преобладание гражданских войн среди современных конфликтов привело к уделению все большего внимания потенциальной роли вооруженных групп, являющихся одной из сторон в таких конфликтах, в деле защиты гражданского населения. В большинстве внутригосударственных конфликтов вооруженные группы устанавливают контроль над частью территории страны и проживающим там населением. Вместе с тем мы вновь и вновь становимся свидетелями злоупотребления ими своей властью, что

выражается в нападениях на беззащитных гражданских лиц и проявлении вопиющего неуважения к международному гуманитарному праву. Поэтому я хотел бы напомнить о запрете на нанесение ударов по гражданскому населению и совершение неизбирательных нападений на гражданских лиц, который закреплен в обычном международном гуманитарном праве и который имеет обязательную юридическую силу не только для государств и их правительств, но и в равной мере непосредственно для вооруженных групп, являющихся стороной конфликта, как это указано в статье 3, общей для Женевских конвенций 1949 года). В практике двух специальных трибуналов и в Статуте Международного уголовного суда подчеркивается принцип прямой ответственности вооруженных групп за нарушения международного гуманитарного права.

49. Вместе с тем опыт показывает, что многие вооруженные группы, преследуя свои цели, совершают преднамеренные действия, выходящие за признанные нормативные и этические рамки. Чтобы поощрять уважение к нормам международного гуманитарного права и стандартам в области прав человека в этих ситуациях и содействия необходимому обеспечению гуманитарной помощи и защиты для уязвимых групп населения, необходимо вовлекать такие группы в упорядоченный диалог. В этой связи я приветствую усиливающуюся в Совете Безопасности тенденцию обращения ко всем сторонам в вооруженных конфликтах (см. резолюцию 1261 (1999)). Важно, чтобы предоставляющие помощь учреждения подтверждали цели и принципы своего участия, включая основополагающие принципы международного гуманитарного права и прав человека, в своих кодексах поведения и в любых соглашениях, которые они заключают с субъектами на местах. Контакты с вооруженными группами должны носить нейтральный характер и не должны касаться вопросов их собственной легитимности или законности их требований.

50. В этой связи я намерен просить Межучрежденческий постоянный комитет разработать руководство по наилучшим методам установления контактов с вооруженными группами. Это руководство должно способствовать формированию более четкого общего

представления относительно структуры и методов деятельности этих групп, а также их особых требований и проблем и содержать сведения о том, как содействовать достижению более глубокого понимания принципов и оперативных потребностей гуманитарной деятельности в таких условиях.

Рекомендации

9. В своих резолюциях Совету Безопасности следует подчеркивать прямую ответственность вооруженных групп согласно международному гуманитарному праву. С учетом характера современных вооруженных конфликтов обеспечение защиты гражданских лиц требует вовлечения вооруженных групп в диалог, направленный на содействие предоставлению гуманитарной помощи и защиты.

10. Многие вооруженные группы в своей деятельности не используют никакой сформулированной военной доктрины и не учитывают каким-либо иным образом признанные принципы международного гуманитарного права. Поэтому я призываю государства-члены и доноры поддерживать усилия, предпринимаемые в целях распространения информации о международном гуманитарном праве и правах человека среди вооруженных групп, и инициативы, направленные на углубление понимания ими последствий применения этих норм с практической точки зрения.

В. Роль других субъектов

51. Хотя главную ответственность за защиту гражданского населения несут правительства, в тех местах, где правительство не способно или не готово выполнить свои обязанности, ответственность за это берет на себя международное сообщество. Организация Объединенных Наций, включая Совет Безопасности, должна укреплять свою роль в этой связи, активнее привлекая к этой деятельности целый ряд соответствующих субъектов. Эффективная координация, более значительный поток информации и установление новых

партнерских связей будут иметь важнейшее значение для обеспечения будущего успеха международных мер реагирования в связи с конфликтами. Будет также важно привлекать национальных партнеров с целью обеспечения того, чтобы в основе любых международных мер реагирования на кризисы лежало глубокое понимание местных условий, в которых происходит конфликт.

52. В последние годы Совет Безопасности уделяет все больше внимания вопросам защиты. К позитивным шагам можно отнести принятие резолюций 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000), 1314 (2000) и 1325 (2000). Еще один показатель прогресса — включение в мандаты положений о деятельности по разминированию. Вместе с тем возможности Совета в плане решения вопросов защиты могут быть расширены различными путями, в том числе посредством принятия более взвешенных решений и разработки резолюций и мандатов, полнее учитывающих потребности гражданского населения в защите. Этому способствовало бы проведение брифингов по гуманитарным последствиям осуществления предлагаемых резолюций, равно как и организация дискуссий, охватывающих не только проблематику мира и безопасности, но и гуманитарные вопросы. Кроме того, как показывает опыт недавних поездок миссий Совета в Демократическую Республику Конго, Сьерра-Леоне и Восточный Тимор, полевые миссии могут играть полезную роль в плане установления фактов и как средства пропаганды и убеждения. Такие миссии могут быть с успехом направлены в другие районы, где сохраняются чрезвычайные ситуации, в связи с которыми ответные действия со стороны международного сообщества не подкреплены достаточной информацией либо не пользуются достаточной поддержкой. Кроме того, регулярное информирование Совета субъектами, не относящимися к системе Организации Объединенных Наций, также пошло бы ему на пользу.

Рекомендация

11. Я рекомендую Совету Безопасности наладить регулярный обмен мнениями с Генеральной Ассамблеей и другими органами Организации Объединенных

Наций по вопросам, касающимся защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта. Я хотел бы призвать Председателя Генеральной Ассамблеи использовать ежемесячные встречи с Председателем Совета Безопасности для информирования Совета о ситуациях, в которых могут потребоваться действия с его стороны.

1. Гражданское общество

а) Неправительственные организации

53. В последние годы отмечается заметный рост числа национальных и транснациональных неправительственных организаций и усиление их влияния. Благодаря глобальному характеру деятельности средств массовой информации и возможностям информационной технологии, прежде всего Интернета, неправительственные организации имеют сейчас больше возможностей для того, чтобы создавать коалиции, организовываться и мобилизовывать слаженную поддержку на общемировом уровне. В частности, неправительственные организации доказали, что они способны оказывать существенное влияние на выработку государственной политики и норм международного права. Во многих конфликтах неправительственные организации первыми становятся свидетелями нарушений международного гуманитарного права и прав человека, проводят тщательную оценку гуманитарной ситуации на местах и обращаются с призывами согласованных международных действий. Тем самым им нередко удается повысить осведомленность общества о конфликте и тем самым добиться того, чтобы политические руководители предприняли решительные действия перед лицом кризиса.

54. На местах неправительственные организации являются постоянными и неременными партнерами Организации Объединенных Наций в оказании чрезвычайной и гуманитарной помощи уязвимым группам населения. Сам факт их присутствия в местных общинах нередко означает определенную меру защиты, не в последнюю очередь в районах проживания меньшинств. Вместе с тем их национальный и международный персонал, подобно персоналу Организации Объединенных Наций, все чаще становится мишенью для

нападений. По этой причине Межучрежденческий постоянный комитет образовал рабочую группу для укрепления сотрудничества в вопросах обеспечения безопасности персонала между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями на местном уровне. Наконец, неправительственные организации играют все более важную и активную роль в ведении переговоров об открытии гуманитарных коридоров и предоставлении доступа к пострадавшему населению, а в некоторых случаях и в привлечении воюющих сторон за стол переговоров.

55. Важно, чтобы государства-члены, Организация Объединенных Наций и другие международные организации и неправительственные организации лучше осознали сравнительные преимущества друг друга, что стало бы первым шагом на пути к их более эффективному взаимодействию. Неправительственные организации уже работают в тесном сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций на местах, а также в рамках Межучрежденческого постоянного комитета. Я хотел бы проанализировать и еще больше повысить эффективность работы Межучрежденческого постоянного комитета в целях выявления путей обеспечения того, чтобы деятельность Организации Объединенных Наций и деятельность неправительственных организаций в ближайшем будущем лучше дополняла друг друга. Неправительственные организации как носители идей формирующегося гражданского общества и взглядов на проблемы глобальной значимости должны получить возможность более регулярно участвовать в дискуссиях в целях принятия более обоснованных решений и отстаивания тех или иных стратегий.

56. Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 года и Римский статут Международного уголовного суда, который был принят на один год позже, являются примерами того, как международное гражданское общество может взаимодействовать с правительствами для установления таких международно-правовых стандартов, которые содействуют защите гражданских лиц в вооруженном конфликте.

б) Национальное гражданское общество

57. Национальное гражданское общество служит основным источником защиты, особенно тогда, когда все другие средства защиты оказываются неэффективными. В данном контексте под гражданским обществом понимаются не только местные неправительственные организации и правозащитные группы, но и религиозные общины, благотворительные организации, университеты, профсоюзы, ассоциации юристов, независимые активисты и правозащитники, семьи, кланы и т.д. Мы должны и дальше устанавливать и укреплять партнерские связи с этими субъектами и использовать знание ими местных условий, их готовность действовать в зонах конфликтов и их чуткое отношение к нуждам местного населения и местным культурным нормам. Таким образом, финансирование и подготовка местных кадров — это важная форма вложения средств. В частности, необходимо укреплять партнерские связи между структурами международного и национального гражданского общества в деле ведения переговоров по вопросам предоставления доступа, контроля за злоупотреблениями, особенно там, где невозможен международный контроль, и содействия диалогу с политическими силами на местах. Наконец, субъекты национального гражданского общества нередко лучше всего оснащены для пропаганды нормы международного права и содействия их соблюдению в зоне конфликта.

58. Международные субъекты должны быть уверены в том, что перемещенные общины могут повлиять на принятие решений, которые их касаются. Перемещенные общины вовсе не пассивны. Они разрабатывают свои собственные стратегии удовлетворения своих потребностей, обмениваясь ограниченными ресурсами, услугами и информацией и предоставляя друг другу кров. Таким образом, их участие в определении потребностей и в принятии других решений, влияющих на их жизнь, а также в осуществлении программ помощи, имеет огромное значение. Кроме того, своей деятельностью они могут пытаться спасти то, что осталось от общества, поощряя восстановление общинных связей или содействуя реинтеграции в жизнь новых общин тех лиц, которые оказались перемещенными на постоянной основе. Они обладают необходимыми знаниями и способностями для воссоединения семей и создания структур для оказания помощи безнадзорным детям и престарелым.

с) Женщины, дети и молодежь

59. Как это ни трагично, женщины и дети являются главными жертвами вооруженного конфликта. Женщины оказываются жертвами сексуального насилия и становятся предметом купли-продажи и подвергаются жестокому физическому обращению и дома, и в пути, и в лагерях для перемещенных лиц. Вместе с тем женщины также играют важную роль в восстановлении разрушенных войной обществ. Роль женщин в качестве посредников и главной силы в возобновлении хозяйственной деятельности во время вооруженного конфликта все еще плохо изучена и мало используется. В Камбодже, Колумбии, Восточном Тиморе, Гватемале, Либерии, Мозамбике, Сомали и во многих других местах женщины своей деятельностью показали, как может быть восстановлен мир между кланами, политическими объединениями и этническими группами. Запрошенное в резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности исследование по гендерным аспектам проблематики мира и безопасности позволит еще больше укрепить научно-теоретическую сторону этой деятельности и лучше понять характер воздействия вооруженного конфликта на женщин и ту роль, которую они играют и могут играть в миростроительстве.

60. Дети, которых превращают в солдат и которые в силу многочисленных других причин становятся жертвами вооруженного конфликта, также призваны сыграть свою роль в обеспечении более стабильного будущего для истерзанных войной стран. В своей резолюции 1314 (2000), посвященной детям в условиях вооруженного конфликта, Совет Безопасности призвал государства-члены поощрять участие молодежи в программах по укреплению мира и миростроительству. И ЮНИСЕФ, и мой Специальный представитель по вопросу о положении детей и вооруженных конфликтах неоднократно говорили о необходимости обеспечивать участие подростков в гуманитарной деятельности и в миростроительстве. Исходя из этого, я подтверждаю свой призыв, сформулированный в докладе по вопросу о детях и вооруженных конфликтах (A/55/163-S/2000/712), и рекомендую поощрять и расширять участие детей и молодежи во всех программах и стратегиях, нацеленных на защиту их прав, а также прав других групп гражданского населения до вооруженных конфликтов, во время них и по их завершении в интересах совершенствования этих программ и стратегий.

d) Частный сектор

61. Поскольку почти 96 процентов мощностей частного сектора задействовано в производстве товаров и услуг гражданского назначения, этот сектор кровно заинтересован в установлении мира и достижении экономической стабильности, равно как и в поддержке гуманитарных усилий, а не в создании для них помех. Впрочем, не все частные предприятия готовы протянуть руку помощи или являть образцы социально ответственного поведения. Примером этому служит негативная роль иностранных предприятий в алмазной промышленности Анголы и Сьерра-Леоне. Попытки преследовать экономические интересы в районах конфликтов, чреватые серьезными последствиями, подвергаются все более жесткой критике. Корпорации обвиняются в причастности к нарушениям прав человека, а их платежи за право разработки недр по-прежнему используются для разжигания войн. Общеизвестно, что, продавая алмазы и другое ценное минеральное сырье, воюющие стороны получают возможность приобретать стрелковое оружие и легкие

вооружения, тем самым продлевая и усиливая боевые действия и, соответственно, страдания затронутого конфликтом гражданского населения. В этой связи исключительно важно, чтобы Организация Объединенных Наций продолжала поощрять ответственное отношение к инвестиционной деятельности в районах кризисов, укрепляя и расширяя существующие партнерские связи с частным сектором.

Рекомендации

12. Я призываю Совет Безопасности продолжать изучать взаимосвязи между незаконной торговлей природными ресурсами и ведением военных действий и поощрять государства-члены и региональные организации к принятию соответствующих мер в отношении корпораций, частных лиц и организаций, причастных к незаконной торговле природными ресурсами и стрелковым оружием, которая может способствовать дальнейшей эскалации конфликтов.

13. Я настоятельно призываю государства-члены принимать и проводить в жизнь исполнительные и законодательные меры для того, чтобы структуры частного сектора, находящиеся в пределах их юрисдикции, не осуществляли со сторонами в вооруженном конфликте никаких коммерческих операций, которые могли бы влечь за собой систематические нарушения норм международного гуманитарного права и прав человека или способствовать таким нарушениям.

2. Региональные организации

62. В последние годы Организация Объединенных Наций, решая вопросы защиты гражданского населения, все чаще устанавливала партнерские отношения с региональными и межправительственными организациями, включая Совет Европы, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организацию африканского единства, Экономическое сообщество западноафриканских государств, Сообщество по вопросам развития стран юга Африки, Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии, Лигу арабских государств, Организацию Исламская конференция и

Межамериканскую комиссию по правам человека. Зачастую региональные организации не могут в одиночку в достаточной мере удовлетворить потребности мирных жителей, застигнутых войной. В результате этого растет число мест, где велась совместная работа по урегулированию кризиса, поощрению уважения к нормам международного права или созданию национальных институтов, и среди них фигурируют такие яркие примеры, как Косово (Союзная Республика Югославия), Сьерра-Леоне, Эфиопия/Эритрея, Мьянма и оккупированные палестинские территории.

63. Однако по-прежнему необходимо повышать степень координации с такими организациями, особенно при проведении общего анализа ситуации и местных условий, а также возникающих потребностей и трудностей. На своей четвертой встрече на высшем уровне, проходившей в феврале 2001 года, Организация Объединенных Наций и региональные организации приняли документ «Рамки сотрудничества в области миростроительства» (см. S/2001/138) и согласовали руководящие принципы сотрудничества в этой области, а также возможные совместные мероприятия, такие, как создание подразделений по миростроительству, направление совместных миссий по оценке положения на местах, подготовка справочников передового опыта и уроков прошлого, а также совместное проведение конференций по объявлению взносов. Была достигнута договоренность о том, что до конца 2001 года будет проведена еще одна встреча в целях разработки методов практического осуществления положений документа «Рамки сотрудничества в области миростроительства», а также способов применения выявленных в 1998 году 13 методов предотвращения конфликтов.

Рекомендация

14. Я призываю Совет Безопасности наладить более регулярное сотрудничество с региональными организациями и соглашениями в интересах принятия обоснованных решений, задействования дополнительных ресурсов и использования их сравнительных преимуществ. Такое сотрудничество должно предусматривать создание механизма регулярной отчетности на региональном уровне и проведение

брифингов для Совета Безопасности. Предстоящие консультации высокого уровня между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями дадут хорошую возможность для дальнейшего развития сотрудничества в интересах усиления защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта.

V. Заключительные замечания

64. Налицо настоятельная необходимость обновления ныне существующих средств защиты гражданского населения в условиях вооруженного конфликта, как политических, так и правовых. Они разрабатывались в период, когда в мире однозначно доминировали государственные субъекты, и это обстоятельство нашло в них свое отражение. Аналогичным образом, практика Организации Объединенных Наций с самого начала почти полностью основывалась на взаимодействии между государствами-членами.

65. Для работы в изменившихся условиях необходимы новые механизмы и стратегии. Преобладающие в сегодняшнем мире формы конфликтов внутренние — это насилие в общинах, «этническая чистка», терроризм, локальные войны, финансируемые за счет международной торговли алмазами или нефтью, — и они ведут к росту числа вооруженных групп. Эти факторы в большей или меньшей степени свидетельствуют об ослаблении центральной роли государства в мировых делах. Но хотя главными жертвами этих изменений являются гражданские лица, было бы неправильно говорить, что новый порядок полностью чужд интересам защиты гражданского населения. Существуют возможности, которые можно использовать, такие, как глобальный характер деятельности средств массовой информации и новых информационных технологий; растущее влияние организаций гражданского общества и неправительственных организаций; взаимозависимость мировой экономики и географии международной торговли.

66. Сможем ли мы создать культуру защиты, о которой я говорил в начале настоящего доклада, или нет — это будет во многом зависеть от того, насколько активно Организация Объединенных Наций и все международное сообщество смогут взаимодействовать с изменившимся миром. Есть ли

у нас воля к укреплению системы уголовного правосудия — как на международном уровне, так и в пределах национальной юрисдикции? Будем ли мы готовы задействовать вооруженные группы, учитывая, что большинство вооруженных конфликтов происходит в пределах государственных границ? Сможем ли мы использовать потенциал средств массовой информации и Интернета? Наладим ли мы эффективные партнерские связи с гражданским обществом, неправительственными и региональными организациями и частным сектором? Это вовсе не абстрактные вопросы — это вопросы, возникающие ежедневно в борьбе за уменьшение страданий гражданского населения в условиях конфликта; это вопросы, которые, если на них будет дан положительный ответ, потребуют от государств-членов предпринять конкретные шаги, которые я перечислил здесь и в моем предыдущем докладе.

67. С этой целью я хотел бы обратить внимание Совета на один вопрос, который вызывает особую озабоченность. Настоящий доклад является вторым в этой серии. Прошло около 18 месяцев с того времени, когда я представил мой первый доклад о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. Я с сожалением отмечаю, что лишь немногие из сделанных там 40 рекомендаций сейчас осуществляются. Тем не менее в настоящем докладе добавляется еще 14 рекомендаций, осуществление которых я считаю чрезвычайно важным для достижения реального прогресса в деле защиты гражданских лиц. Доклады и рекомендации не могут стать заменой эффективных действий. Главную ответственность за защиту гражданских лиц несут правительства и вооруженные группы, участвующие в конфликте. В тех случаях, когда они не выполняют свои обязанности, Совет Безопасности должен принимать меры. Прогресс в деле защиты гражданских лиц, оказавшихся под угрозой в результате вооруженного конфликта, измеряется количеством спасенных жизней, условиями жизни и избавлением от страха, а не заявлениями о намерениях или выражениями озабоченности. Поэтому я настоятельно призываю членов Совета Безопасности сделать обзор прогресса, достигнутого в осуществлении рекомендаций, которые сделаны в настоящем докладе и в предыдущем докладе. Последующие доклады будут

иметь смысл тогда, когда появятся убедительные доказательства того, что содержащиеся в них рекомендации влияют на достижение реального прогресса на этом пути. Переключив основное внимание на осуществление уже согласованных рекомендаций, можно будет обеспечить, чтобы дальнейшие усилия оказались более эффективными в достижении подлинного улучшения положения и защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте.

Приложение I

Рекомендации и общие политические указания

A. Судебное преследование за нарушения международного уголовного права

Борьба с безнаказанностью требует постоянной и неизменной приверженности международных субъектов и правительств делу обеспечения того, чтобы международные конвенции ратифицировались и осуществлялись, чтобы международным трибуналам предоставлялись достаточные средства на устойчивой основе, чтобы там, где государства действительно способны и готовы делать это, поощрялись национальные действия по судебному преследованию в соответствии с международными нормами и чтобы амнистия не предоставлялась тем, кто совершает акты геноцида, преступления против человечности и военные преступления (см. пункты 9–13).

1. Я настоятельно призываю Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею с самого начала обеспечивать надежное, достаточное и устойчивое финансирование международных усилий, будь то в связи с существующими или будущими международными трибуналами, механизмами, создаваемыми в контексте операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, или инициативами, предпринимаемыми во взаимодействии с отдельными государствами-членами, с целью привлечения к суду лиц, виновных в серьезных нарушениях международного гуманитарного права и прав человека.

2. Я рекомендую Совету Безопасности рассматривать вопрос о создании механизмов по борьбе с безнаказанностью и, когда это целесообразно, по установлению истины и примирению при разработке мандатов миротворческих операций, в частности в тех ситуациях, когда эта мера обусловлена массовыми и систематическими нарушениями международного гуманитарного права и прав человека.

3. Я призываю государства-члены внедрить или усилить национальные законы и механизмы, предусматривающие расследование, судебное преследование и предание суду тех, кто несет ответственность за систематические и массовые нарушения международного уголовного права. С этой целью я одобряю усилия, направленные на оказание государствам-членам поддержки в создании действенных и эффективных судебных институтов, оснащенных всем необходимым для того, чтобы обеспечивать справедливое судопроизводство.

B. Стандарты для переговоров по вопросам доступа

Для получения реального доступа к нуждающимся требуется наличие опытных переговорщиков и ясных практических стандартов, включающих принципы установления контактов и их прекращения (см. пункты 14–27).

4. Напоминая о признании Советом Безопасности в его резолюции 1265 (1999) важности обеспечения безопасного и беспрепятственного доступа гуманитарного персонала к нуждающемуся гражданскому населению, я настоятельно призываю Совет активно вовлекать стороны в каждом конфликте в диалог, направленный на обеспечение безопасного доступа для гуманитарных операций, и демонстрировать свою готовность действовать тогда, когда в таком доступе отказывают.

5. Я призываю Совет Безопасности чаще направлять миссии по установлению фактов в районы конфликтов с целью установления конкретных потребностей в гуманитарной помощи и, в частности, обеспечения безопасного и реального доступа к уязвимому населению.

C. Установление контактов с вооруженными группами

С учетом преобладания гражданских войн среди сегодняшних конфликтов упорядоченный диалог с вооруженными группами является обязательным условием для охвата и защиты уязвимых групп населения во время войны (см. пункты 30–32 и 48–50).

9. В своих резолюциях Совету Безопасности следует подчеркивать прямую ответственность вооруженных групп согласно международному гуманитарному праву. С учетом характера современных вооруженных конфликтов обеспечение защиты гражданских лиц требует вовлечения вооруженных групп в диалог, направленный на содействие предоставлению гуманитарной помощи и защиты.

10. Многие вооруженные группы в своей деятельности не используют никакой сформулированной военной доктрины и не учитывают каким-либо иным образом признанные принципы международного гуманитарного права. Поэтому я призываю государства-члены и доноры поддерживать усилия, предпринимаемые в целях распространения информации о международном гуманитарном праве и нормах в области прав человека среди вооруженных групп, и инициативы, направленные на углубление понимания ими последствий применения этих норм с практической точки зрения.

D. Разъединение гражданских лиц и вооруженных элементов

Скорейшее отделение вооруженных элементов от гражданских лиц позволяет сохранить и гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений для перемещенных лиц и помогает предотвратить потенциальные угрозы для международного мира и безопасности (см. пункты 28–37).

7. Я также призываю Совет Безопасности поддержать разработку четких критериев и процедур для выявления и отделения вооруженных элементов в ситуациях, связанных с массовым перемещением населения.

E. Региональный подход к кризисным ситуациям

Адекватное реагирование на конфликтные ситуации нередко требует от тех, кто принимает политические решения, регионального, а не чисто странового подхода. Такие ситуации несут в себе угрозу дестабилизации обстановки в целых регионах или субрегионах и, таким образом, угрожают международному миру и безопасности (см. пункты 28–29, 37 и 62–63).

6. Я призываю Совет Безопасности продолжить разработку концепции региональных подходов к региональным и субрегиональным кризисам, в частности при выработке мандатов.

14. Я призываю Совет Безопасности наладить более регулярное сотрудничество с региональными организациями и соглашениями в интересах принятия обоснованных решений, задействования дополнительных ресурсов и использования их сравнительных преимуществ. Такое сотрудничество должно предусматривать создание механизма регулярной отчетности на региональном уровне и проведение брифингов для Совета Безопасности. В этой связи предстоящие консультации высокого уровня между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями дадут хорошую возможность для дальнейшего развития сотрудничества в интересах усиления защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта.

F. Содействие принятию обоснованных решений

Чтобы Совет Безопасности и его члены принимали более обоснованные решения, необходимо использовать сравнительные преимущества других соответствующих субъектов в рамках и за пределами системы Организации Объединенных Наций (см. пункты 51–63).

11. Я рекомендую Совету Безопасности наладить регулярный обмен мнениями с Генеральной Ассамблеей и другими органами Организации Объединенных Наций по вопросам, касающимся защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта. Я хотел бы призвать Председателя Генеральной Ассамблеи использовать ежемесячные встречи с Председателем Совета Безопасности для информирования Совета о ситуациях, в которых могут потребоваться действия с его стороны.

G. Средства массовой информации и информационная деятельность в конфликтных ситуациях

Создание более мощных и скоординированных механизмов, охватывающих средства массовой информации и информационную деятельность в районах конфликтов, может сыграть крайне важную роль в содействии принятию обоснованных решений, в ориентировании гуманитарной деятельности и в обеспечении ее максимальной результативности, а также в формировании более крепкого гражданского общества на основе предоставления доступа к свободным и независимым источникам массовой информации (см. пункты 38–45).

8. Я рекомендую Совету Безопасности обеспечивать регулярное включение в мандаты миссий механизмов контроля за деятельностью средств массовой информации, которые будут обеспечивать эффективное отслеживание,

предание гласности и документальное подтверждение случаев разжигания ненависти средствами массовой информации и причин их возникновения. Такие механизмы включали бы соответствующие информационные подразделения Организации Объединенных Наций и других соответствующих международных организаций, занимающиеся этими вопросами неправительственные организации и представителей независимых местных средств массовой информации.

Н. Задействование частного сектора

Организация Объединенных Наций и другие международные организации должны привлекать частный сектор к конструктивному диалогу путем налаживания творческих партнерских связей, обеспечивающих, чтобы деятельность корпораций осуществлялась в соответствии с международными нормами и стандартами, служащими той инфраструктурой, от которой во все большей степени зависит мировая торговля (см. пункт 61).

12. Я призываю Совет Безопасности продолжать изучать взаимосвязи между незаконной торговлей природными ресурсами и ведением военных действий и поощрять государства-члены и региональные организации к принятию соответствующих мер в отношении корпораций, частных лиц и организаций, причастных к незаконной торговле природными ресурсами и стрелковым оружием, которая может способствовать дальнейшей эскалации конфликтов.

13. Я настоятельно призываю государства-члены принимать и проводить в жизнь исполнительные и законодательные меры для того, чтобы структуры частного сектора, находящиеся в пределах их юрисдикции, не осуществляли со сторонами в вооруженном конфликте никаких коммерческих операций, которые могли бы влечь за собой систематические нарушения норм международного гуманитарного права и прав человека или способствовать таким нарушениям.

Приложение II

Осуществление рекомендаций, содержащихся в докладе Генерального секретаря от 8 сентября 1999 года

В моем докладе по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте от 8 сентября 1999 года (S/1999/957) я предложил Совету Безопасности 40 конкретных рекомендаций, охватывающих широкий спектр инициатив. В своих замечаниях я привлек особое внимание к девяти перечисленным ниже рекомендациям, которые я расценил как особенно важные. В таблице ниже указываются некоторые из инициатив и процессы, начатые после этого в целях осуществления соответствующих рекомендаций.

Рекомендации

Меры, принятые после сентября 1999 года

1. Предпринять шаги по укреплению потенциала Организации в области оперативного планирования и развертывания. Это предполагает расширение участия в системе резервных соглашений Организации Объединенных Наций, в том числе путем увеличения численности личного состава гражданской полиции и персонала специализированной гражданской администрации и сотрудников гуманитарных организаций. Требуется также военные и полицейские подразделения быстрого развертывания. Существенно важно также иметь потенциал для быстрого развертывания штаба миссии (рекомендация 28).

Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (A/55/305-S/2000/809) был представлен Генеральному секретарю 17 августа 2000 года и затем был представлен им Совету Безопасности 21 августа 2000 года. В этом докладе Группа рекомендует реформировать потенциал Организации по быстрому развертыванию операций в пользу мира (см. пункты 86–91 и 102–169). Она, в частности, делает вывод, что традиционные операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира должны полностью развертываться в течение 30 дней, а более комплексные операции по поддержанию мира, предназначенные для оказания помощи в условиях внутригосударственных конфликтов, — в течение 90 дней. Группа призвала государства-члены обеспечить, действуя сообща, формирование взаимослаженных многонациональных групп бригадного состава, готовых к эффективному развертыванию в пределах этих сроков. Секретариату Организации Объединенных Наций следует подготовить «дежурный список» из примерно 100 армейских и 100 полицейских офицеров и специалистов из национальных вооруженных и полицейских сил, которые были бы готовы приступить в течение семи дней к формированию штабов новых миссий. Необходимо пересмотреть условия службы гражданских специалистов, с тем чтобы Организация Объединенных Наций могла привлекать более квалифицированный персонал и обеспечивать сотрудникам, продемонстрировавшим отличную работу, более широкие возможности для развития карьеры.

В течение **Саммита тысячелетия Организации Объединенных Наций**, состоявшегося в сентябре 2000 года, Совет Безопасности провел заседание на уровне глав государств и правительств, чтобы обсудить необходимость обеспечения эффективной роли Совета Безопасности в поддержании международного мира и безопасности, особенно в Африке. В

Рекомендации

Меры, принятые после сентября 1999 года

2. Создать постоянный механизм технического обзора режимов санкций Организации Объединенных Наций и региональных органов, которые могут использовать информацию, предоставляемую членами Совета, соответствующими финансовыми учреждениями, Секретариатом, агентствами и другими гуманитарными организациями, для определения степени вероятного воздействия санкций на гражданское население (рекомендация 23).

3. Вводить эмбарго на поставки оружия в ситуациях, когда гражданские и находящиеся под защитой лица являются объектом нападений со стороны участников конфликта или когда известно, что стороны систематически и в широких масштабах совершают нарушения международного гуманитарного права и прав человека, в том числе вербуют несовершеннолетних детей для участия в боевых действиях; и настоятельно призвать государства-члены обеспечивать соблюдение таких эмбарго в пределах своей национальной юрисдикции (рекомендация 26).

4. Рассмотреть вопрос о развертывании в некоторых случаях превентивной операции по поддержанию мира или другой операции по превентивному наблюдению (рекомендация 12).

5. Шире использовать целенаправленные санкции для сдерживания и обуздания тех, кто совершает грубые нарушения международного гуманитарного права

Пока никакого постоянного механизма технического обзора режимов санкций Организации Объединенных Наций и региональных органов не создано. Тем не менее в своей резолюции 1333 (2000), в которой Совет Безопасности ввел санкции против движения «Талибан», Совет сделал первый шаг в этом направлении. Впервые Совет решил включить положение о завершении процесса, в соответствии с которым Генеральному секретарю было предложено осуществить обзор гуманитарных последствий принимаемых мер и в течение 90 дней с даты принятия резолюции 1333 (2000) представить Совету доклад. Генеральный секретарь, действуя в консультации с Комитетом по санкциям, будет также впоследствии представлять через регулярные интервалы доклады о любых гуманитарных последствиях и представит всеобъемлющий доклад не позднее чем за 30 дней до даты истечения срока применения этих мер.

Двумя самыми недавними примерами введения эмбарго на поставки оружия Советом Безопасности стали резолюция 1333 (2000) по Афганистану и резолюция 1298 (2000) по Эфиопии/Эритрее. Что касается последней из них, то Совет отметил с озабоченностью, что боевые действия между Эфиопией и Эритреей влекут за собой серьезные гуманитарные последствия для гражданского населения обоих государств, и потребовал как можно скорее вновь начать мирные переговоры по вопросам существа под эгидой ОАЕ. Государствам-членам было предложено препятствовать продаже или поставке Эритрее и Эфиопии оружия, боеприпасов, военно-транспортных средств, техники и запасных частей, а также предоставлению обеим странам технической помощи или услуг в области подготовки кадров, связанных с производством или использованием оружия. В случае с Афганистаном государствам было запрещено производить прямые поставки, продажу или передачу оружия на территорию, контролируруемую «Талибаном».

После развертывания Сил превентивного развертывания Организация Объединенных Наций в бывшей югославской Республике Македонии и Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике операции по поддержанию мира, предназначенные сугубо для предупреждения конфликтов, не развертывались.

Несмотря на рекомендации «Интерлакенского процесса», режимы санкций, направленные против конкретных групп физических лиц, пока не вводились. «Интерлакенский процесс», касающийся целенаправленных финансовых санкций, окончательно сформировался в 1999 году в целях повышения

5. Шире использовать целенаправленные санкции для сдерживания и обуздания тех, кто совершает грубые нарушения международного гуманитарного права и прав человека, а также тех сторон в конфликтах, которые постоянно игнорируют резолюции Совета Безопасности, тем самым подрывая его авторитет (рекомендация 22).

Несмотря на рекомендации «Интерлакенского процесса», режимы санкций, направленные против конкретных групп физических лиц, пока не вводились. «Интерлакенский процесс», касающийся целенаправленных финансовых санкций, окончательно сформировался в 1999 году в целях повышения эффективности режима финансовых санкций и ограничения гуманитарных последствий всеобъемлющих экономических эмбарго. Эксперты пришли к выводу о том, что, хотя серьезные трудности в отслеживании финансовых операций и установлении местонахождения финансовых активов по-прежнему сохраняются, целенаправленные финансовые санкции являются технически осуществимыми. Кроме того, было отмечено, что необходимо будет официально оформлять международное сотрудничество между государствами-членами в целях обеспечения надлежащего осуществления санкций, а также для принятия более последовательных резолюций о вводимых Организацией Объединенных Наций санкциях с соответствующими техническими инструкциями.

На смену «Интерлакенскому процессу» пришел **«Боннско-берлинский процесс»**, который также посвящен изучению вопроса о том, как сделать санкции Организации Объединенных Наций более целенаправленными, но в его рамках главное внимание уделяется эмбарго на поставки оружия и поездкам, а также санкциям, связанным с авиацией. Было предложено создать широкий механизм контроля за соблюдением эмбарго на поставки оружия и рассмотреть вопрос о возможности введения вторичных мер при наличии доказательств его нарушений.

6. Разворачивать международных военных наблюдателей для контроля за положением в лагерях для внутренних перемещенных лиц и беженцев в случаях, когда имеются подозрения относительно присутствия там оружия, комбатантов и вооруженных лиц; и если такие лица будут обнаружены и национальные силы окажутся не в состоянии или не захотят вмешиваться, размещать региональные или международные воинские контингенты, которые готовы принять эффективные меры по принудительному разоружению

Никакие международные военные наблюдатели не развертывались для контроля за положением в лагерях для внутренних перемещенных лиц и беженцев. Тем не менее военные наблюдатели иногда выполняют эту задачу в рамках своей деятельности. Все чаще сталкиваясь с опасными ситуациями в лагерях и поселениях для беженцев и внутренних перемещенных лиц, УВКБ предприняло целый ряд попыток усилить безопасность в таких лагерях и гарантировать их гражданский характер. В лагерях для руандийских беженцев, созданных в Восточном Заире (ныне это Демократическая Республика Конго), УВКБ оплатило и обеспечило снаряжением специальный заирский контингент для контроля за безопасностью. Кроме того, УВКБ предоставляет поддержку танзанийским полицейским, чья задача состоит в повышении уровня безопасности беженцев и оказании помощи в обеспечении гражданского и гуманитарного характера лагерей

6. Разворачивать международных военных наблюдателей для контроля за положением в лагерях для внутренних перемещенных лиц и беженцев в случаях, когда имеются подозрения относительно присутствия там оружия, комбатантов и вооруженных лиц; и если такие лица будут обнаружены и национальные силы окажутся не в состоянии или не захотят вмешаться, размещать региональные или международные воинские контингенты, которые готовы принять эффективные меры по принудительному разоружению комбатантов или вооруженных лиц (рекомендация 35).

7. Подчеркивать в своих резолюциях с самого начала конфликта настоятельную необходимость того, чтобы гражданское население имело беспрепятственный доступ к гуманитарной помощи, а соответствующие стороны, в том числе негосударственные субъекты, в полной мере сотрудничали с координатором гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в обеспечении такого доступа, а также того, чтобы обеспечивались гарантии безопасности гуманитарных организаций в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, и настойчиво подчеркивать, что несоблюдение этих принципов приведет к введению избирательных санкций (рекомендация 18).

8. Обеспечивать, чтобы в случае

Никакие международные военные наблюдатели не развертывались для контроля за положением в лагерях для внутренних перемещенных лиц и беженцев. Тем не менее военные наблюдатели иногда выполняют эту задачу в рамках своей деятельности. Все чаще сталкиваясь с опасными ситуациями в лагерях и поселениях для беженцев и внутренних перемещенных лиц, УВКБ предприняло целый ряд попыток усилить безопасность в таких лагерях и гарантировать их гражданский характер. В лагерях для руандийских беженцев, созданных в Восточном Заире (ныне это Демократическая Республика Конго), УВКБ оплатило и обеспечило снаряжением специальный заирский контингент для контроля за безопасностью. Кроме того, УВКБ предоставляет поддержку танзанийским полицейским, чья задача состоит в повышении уровня безопасности беженцев и оказании помощи в обеспечении гражданского и гуманитарного характера лагерей бурундийских беженцев в Объединенной Республике Танзании. В лагерь, созданные в бывшей югославской Республике Македонии, УВКБ направило международного полицейского консультанта в целях повышения уровня безопасности косовских албанских беженцев.

Совет Безопасности во многих своих недавних резолюциях, посвященных положению в Демократической Республике Конго, Восточном Тиморе, Эфиопии/Эритрее и Сьерра-Леоне, подчеркивал важность того, чтобы гражданское население имело беспрепятственный доступ к гуманитарной помощи. В своей резолюции 1289 (2000) Совет Безопасности пошел еще дальше, уполномочив Миссию Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне «принимать необходимые меры для защиты гражданских лиц, подвергающихся неминуемой угрозе физического насилия», и вновь упомянул об этом в резолюции 1313 (2000). В указанные ниже резолюции включены аналогичные положения о необходимости обеспечения беспрепятственного доступа к гуманитарной помощи: резолюция 1272 (1999) об учреждении Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе; резолюция 1291 (2000) по Демократической Республике Конго; и резолюции 1312 (2000) и 1320 (2000) о ситуации в отношениях между Эритреей и Эфиопией.

До настоящего времени ни одна операция по поддержанию

8. Обеспечивать, чтобы в случае необходимости операции по поддержанию и укреплению мира были уполномочены и располагали средствами для контроля над пропагандирующими насилие средствами массовой информации или их закрытия (рекомендация 16).

9. В условиях массовых и продолжающихся злоупотреблений рассмотреть возможность принятия надлежащих принудительных мер. До того как действовать в подобных ситуациях в соответствии с договоренностью в рамках Организации Объединенных Наций, региональной или многонациональной договоренностью и для укрепления политической поддержки таких усилий, повышения доверия к их законности и недопущения восприятия этих мер как избирательного или предвзятого подхода к тому или иному региону, Совету следует учитывать следующие факторы:

a) масштабы нарушений прав человека и норм международного гуманитарного права, включая количество затронутых людей и характер нарушений;

b) неспособность местных властей поддерживать правопорядок или выявление соучастия местных властей;

c) исчерпание всех возможностей достижения мира и согласия с целью урегулирования ситуаций;

d) возможность Совета Безопасности контролировать предпринимаемые действия;

До настоящего времени ни одна операция по поддержанию мира или принуждению к миру не была уполномочена закрывать средства массовой информации, пропагандирующие ненависть.

Между государствами-членами сейчас ведется всесторонняя глобальная дискуссия по вопросу о взаимосвязи между вмешательством и суверенитетом государств. Одной из таких инициатив является создание в сентябре 2000 года Международной комиссии по вопросу о вмешательстве и суверенитете государств, которая пытается примирить концепции вмешательства и государственного суверенитета. Комиссия является независимым международным органом, созданным для содействия согласованию этих двух концепций. Ее задачей является обеспечение более глубокого понимания этих вопросов и стимулирование глобального политического консенсуса по вопросу о том, как перейти к практическим действиям в рамках системы Организации Объединенных Наций. Комиссия планирует завершить подготовку своего доклада к осени 2001 года.

е) ограниченное и пропорциональное использование силы с учетом последствий для гражданского населения и окружающей среды (рекомендация 40).
