

**Совет Безопасности**

Distr.: General
28 October 2007
Russian
Original: English

Доклад Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте**I. Введение**

1. Настоящий шестой доклад о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте представляется в соответствии с резолюциями Совета Безопасности 1674 (2006) и 1738 (2006). Резолюция 1674 (2006) ознаменовала веху в защите гражданских лиц, установив четкие рамки действий Совета и Организации Объединенных Наций в этой области — действий, которые так же необходимы и важны сегодня, как и восемь лет назад, когда Совет рассмотрел первый доклад о защите гражданских лиц.

2. В настоящем докладе содержатся обновленные данные о прогрессе, достигнутом в осуществлении резолюции 1674 (2006) и в укреплении рамок защиты гражданских лиц, разработанных Советом и другими партнерами в последние годы. В нем излагаются позитивные изменения и сохраняющиеся или вновь возникшие проблемы, которые затрагивают гражданских лиц в конфликтных ситуациях в разных странах мира. При этом в нем подчеркиваются четыре проблемы, которые имеют особую важность для всех нас: отказ в доступе нуждающимся гражданским лицам в ситуациях, связанных со спасением жизни; отвратительная практика сексуального насилия в условиях конфликтов и ее разрушительные последствия для отдельных лиц и общин; насущная потребность в более последовательной ликвидации последствий конфликтов для жилья, земельных угодий и собственности; и важность искоренения неприемлемой гибели людей в результате применения кассетных боеприпасов. В заключительной части доклада Совету Безопасности предлагается рассмотреть комплекс мер, направленных на дальнейшее укрепление рамок по защите в тех областях, которые требуют принятия более срочных и систематических мер.

3. Поездки в ряд затронутых конфликтами стран убедили меня в том, что для перемещенных и пострадавших в результате войны лиц наши действия более важны, чем наши слова. Их нелегкая судьба вызвала во мне глубокое чувство ответственности за обеспечение того, чтобы там, где мы не в состоянии предотвратить вооруженный конфликт, защита гражданских лиц являлась и оставалась одним из абсолютных приоритетов: для меня как Генерального секретаря, для Организации Объединенных Наций, для Совета Безопасности и, прежде всего, для государств-членов, на которых лежит главная ответственность за защиту гражданских лиц. Закрепленная во всех основных нравственных, ре-



лигиозных и юридических кодексах и общая для всех культур и традиций защита гражданских лиц является гуманитарным, политическим и юридическим императивом, в котором признаются присущие каждому человеку достоинство и ценность. Эта цель накладывает на всех нас ответственность за защиту гражданских лиц от жестокого обращения, за смягчение последствий войны и облегчение их страданий.

II. Характер современных вооруженных конфликтов

4. Несмотря на сокращение количества конфликтов в разных частях мира¹, в тех конфликтах — преимущественно немеждународного характера, — которые тлеют или горят в полную силу, множество гражданских лиц по-прежнему находится под угрозой жестокого обращения и унижения достоинства или уже страдают от этого. Некоторые из них просто оказались не в том месте и не в то время. Другие становятся объектом целенаправленных действий и подвергаются жестокому обращению в условиях почти полной безнаказанности.

5. Для 35 миллионов человек единственным вариантом было бегство из страны. Поэтому перемещение населения по-прежнему остается одной из основных особенностей современных конфликтов и, вероятно, наиболее серьезной гуманитарной проблемой, стоящей перед нами. Однако часто это лишь начало тяжелых испытаний, которые могут длиться годами или десятилетиями и сопровождаются страданиями, лишениями и ежедневной борьбой за выживание. Во многих случаях оно влечет за собой резкое нарушение привычного уклада жизни, возможностей и культурной самобытности. В настоящее время в мире насчитывается 9,9 миллиона беженцев, что является самым высоким показателем за последние четыре года. Увеличение числа беженцев вызвано в основном ухудшением гуманитарной обстановки и обстановки в области безопасности в Ираке, в результате чего более двух миллионов человек были вынуждены искать убежище за рубежом.

6. Кроме беженцев, по оценочным данным, в мире насчитывается 24,5 миллиона внутренне перемещенных в результате конфликтов лиц. По нашим данным, в Ираке число внутренне перемещенных лиц составляет 2,2 миллиона. Несмотря на то, что в этом году в южные районы Судана вернулся примерно один миллион человек, отсутствие безопасности в Дарфуре привело к появлению еще 240 000 перемещенных лиц, в результате чего лишь в одном Дарфуре насчитывается 2,2 миллиона внутренне перемещенных лиц. Примерно 242 000 человек покинули Дарфур и находятся в соседних странах — Центральноафриканской Республике и в Чаде, — в которых также имеется большое число внутренне перемещенных лиц: соответственно 300 000 и 170 000 человек. В Сомали около 700 000 человек продолжают оставаться перемещенными, а в Демократической Республике Конго постоянно вспыхивающие военные действия вынудили более 500 000 человек покинуть свои дома в этом году, после чего общее число перемещенных лиц превысило 1,2 миллиона человек. В Колумбии негосударственные вооруженные группировки изгнали из своих домов 20 000 гражданских лиц. В целом в Колумбии зарегистрировано

¹ В 2006 году в 16 регионах было 17 крупных вооруженных конфликтов по сравнению с 19 конфликтами в 17 регионах в 2004 году. Стокгольмский международный институт по изучению проблем мира, SIPRI Yearbook, 2007.

2,1 миллиона внутренне перемещенных лиц, хотя, по некоторым данным, общее число составляет 3 миллиона человек. В Афганистане насилие и отсутствие безопасности привели к новому и более массовому перемещению населения, особенно в южных провинциях: за первую половину 2007 года примерно 44 000 человек покинули свои места проживания. В результате насилия в Шри-Ланке 100 000 человек покинули свои дома в этом году, особенно в северных и восточных районах страны, хотя с мая в результате ослабления военных действий примерно 120 000 человек смогли вернуться домой в восточных районах страны.

7. В настоящее время большинство конфликтов по-прежнему носит международный характер. Хотя подобные конфликты всегда отличались различиями в военных потенциалах воюющих сторон, подобная асимметрия особенно ярко проявилась в ряде конфликтов в последние годы, в частности на оккупированной палестинской территории, а также в Афганистане и Ираке, где национальные и многонациональные силы сражаются с различными вооруженными группировками. В таких конфликтах, чтобы компенсировать свое отставание в обычных вооружениях, более слабые в военном отношении стороны прибегают к стратегиям, грубо нарушающим нормы международного права, таким, как преднамеренное нападение на гражданских лиц с использованием террористов-смертников, а также взятие заложников и преднамеренное размещение комбатантов и других военных объектов среди гражданских сооружений. Подобные акты являются ничем не оправданными нарушениями норм международного гуманитарного права, направленными против гражданского населения. Существует также опасность того, что в ходе борьбы с противником, — которого трудно, а подчас и не возможно, установить, — более сильные в военном отношении стороны могут все чаще в свою очередь прибегать к методам и средствам ведения войны в нарушение принципов избирательности и соразмерности, что опять же в первую очередь сказывается на гражданском населении.

8. Следующим отличием современных конфликтов являются контртеррористические операции, при помощи которых государства пытаются предотвратить акты насилия со стороны транснациональных вооруженных группировок и принять ответные меры. Признавая неотъемлемое право государств на самозащиту и защиту лиц, находящихся под их юрисдикцией, крайне важно, чтобы все аспекты таких операций — будь то применение силы или лишение свободы — осуществлялись в полном соответствии с применимыми нормами международного права.

9. Еще одной отличительной чертой является передача функций, которые традиционно выполнялись государственными службами безопасности или военными ведомствами, частным военным и охранным компаниям. Например, в Ираке в марте 2006 года, по некоторым оценкам, действовала 181 такая компания в составе 48 000 сотрудников, которые выполняли отдельные функции в интересах многонациональных сил². Деятельность частных военных и охранных компаний включает защиту персонала и имущества, допрос пленных и даже участие в боевых действиях — в рамках этих действий сотрудники этих

² Бюджетно-контрольное управление правительства Соединенных Штатов, *Rebuilding Iraq — Actions Still Needed to Improve the Use of Private Security Providers*, statement of William Solis, Director, Defense Capabilities and Management, June 2006.

компаний часто вступают в прямой контакт с гражданским населением. Общеизвестно, что сотрудники частных военных и охранных компаний должны соблюдать положения международного гуманитарного права. Обязанности государств, нанимающих таких сотрудников, также четко установлены. Однако многое еще предстоит сделать для обеспечения соблюдения юридических норм и подотчетности сотрудников и нанимающих их государств за любые нарушения права. В этой связи я приветствую предложенную в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста инициативу правительства Швейцарии обсудить на межправительственном уровне вопросы, возникающие в связи с использованием частных военных и охранных компаний, проанализировать и разработать эффективную практику, регуляторные модели и другие соответствующие меры для обеспечения уважения международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека.

III. Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте: прогресс и проблемы

10. В последние годы был достигнут значительный прогресс в деле укрепления защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте, включая признание ответственности за защиту; более активное участие Совета в решении проблем, касающихся защиты гражданских лиц; более регулярное включение мероприятий по обеспечению защиты гражданских лиц в мандаты операций по поддержанию мира; содействие укреплению потенциала Организации Объединенных Наций по мирному посредничеству; совершенствование координации мероприятий по защите гражданских лиц среди участников гуманитарной деятельности; и активизация усилий на международном и национальном уровнях в деле борьбы с безнаказанностью за военные преступления и преступления против человечности. Однако остаются серьезные проблемы, которые иллюстрируют тот факт, что прогресс в деле защиты гражданских лиц измеряется событиями на местах.

A. Обнадеживающие события

Прогресс в разработке нормативной базы

11. Особо важным событием явилось принятие всеми государствами-членами на Всемирном саммите 2005 года основополагающего принципа «ответственность за защиту». Этот факт является чрезвычайно важным подтверждением главной ответственности каждого государства за защиту его граждан и лиц, находящихся под его юрисдикцией, от геноцида, военных преступлений, этнической чистки и преступлений против человечности. Важно подчеркнуть, что в пунктах 138 и 139 Заключительного документа Всемирного саммита на Организацию Объединенных Наций, в том числе и на Совет Безопасности, возлагается ответственность за оказание поддержки государствам-членам в защите их населения. Это — крупное достижение, которое должно привести к принятию оперативных и более решительных мер для предотвращения или облегчения страданий гражданских лиц в затронутых конфликтами районах. Мой Специальный советник по предупреждению геноцида и массовых зверств внесет существенный вклад в достижение этих целей.

12. Со времени представления последнего доклада (S/2005/740) Совет Безопасности также принял важные меры по укреплению нормативной и оперативной базы по защите гражданских лиц, в том числе путем принятия резолюций 1674 (2006) и 1738 (2006). Первая из этих резолюций имеет особо важное значение для разработки рамок действий, предусматривающих следующее:

а) включение в мандаты миротворческих миссий Организации Объединенных Наций в соответствующих случаях и конкретных обстоятельствах положений в отношении:

- i) защиты гражданских лиц, особенно тех, которым грозит непосредственная физическая опасность;
- ii) предотвращение сексуального насилия и принятие ответных мер;
- iii) содействие оказанию гуманитарной помощи;
- iv) обеспечение безопасности в лагерях беженцев и внутренне перемещенных лиц и вокруг них;
- v) создание условий, способствующих их добровольному и безопасному возвращению;

б) постоянное сотрудничество Совета с Координатором чрезвычайной помощи и полное участие Координатора в планировании миротворческих и других соответствующих миссий Организации Объединенных Наций на самых ранних этапах;

с) передача Совету соответствующей информации и аналитических данных в отношении защиты гражданских лиц.

Более активная роль миротворцев

13. Совет Безопасности все чаще уполномочивал операции по поддержанию мира осуществлять деятельность в поддержку защиты гражданских лиц, как это недавно было продемонстрировано Смешанной операцией Африканского союза и Организации Объединенных Наций в Дарфуре, которая уполномочена принимать необходимые меры в области развертывания ее сил и так, как она считает это уместным, с учетом своих возможностей, оказывать защиту гражданским лицам (резолюция 1769 (2007)). В сентябре 2007 года за этим последовало учреждение Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде с конкретным мандатом защищать гражданских лиц при поддержке операции Европейского союза. Совет также утвердил концепцию полицейской службы с целью обеспечения законности и порядка в лагерях беженцев и в местах размещения внутренне перемещенных лиц в Чаде (резолюция 1778 (2007)).

14. Пока эти миссии находятся на ранних этапах своей работы, деятельность Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго подчеркивает ту критическую роль, которую миротворцы могут играть в защите гражданских лиц в рамках концепции операций, в которой первостепенное внимание уделяется обеспечению безопасности посредством сдерживающего военного присутствия и непосредственного участия в предотвращении и прекращении нарушений прав человека и норм гуманитарного права, а также ограниченный характер этой роли. Аналогичным образом военнослужа-

щие Миссии Африканского союза в Судане (МАСС) стремятся обеспечить определенную степень защиты перемещенным и другим уязвимым лицам в Дар-фуре. Эти усилия прилагаются в условиях серьезных ограничений в плане потенциала и безопасности, которые проявились в зверском убийстве в сентябре 2007 года 10 сотрудников МАСС в результате жестокого нападения повстанцев.

15. Хотя все более активное использование таких мандатов представляет собой положительное явление, оно — всего лишь первый шаг на пути к укреплению защиты гражданских лиц миротворческими миссиями. Через восемь лет после использования первого такого мандата Управление по координации гуманитарных вопросов и Департамент операций по поддержанию мира проводят совместный анализ вопросов интеграции подобных мандатов в миротворческие миссии и их воздействие на местах, с тем чтобы выявить возможные уроки для мандатов и развертываний в будущем.

Укрепление роли региональных организаций

16. Важная роль региональных организаций в защите гражданских лиц была признана государствами-членами на проходивших в Совете прениях по вопросу защиты гражданских лиц в июне 2007 года и была в центре внимания совещания, организованного Управлением по координации гуманитарных вопросов в Дакаре в апреле 2007 года в рамках процесса совещания на высоком уровне Организации Объединенных Наций. Среди участников этого совещания были старшие официальные лица Африканского союза, Экономического сообщества западноафриканских государств, Организации Исламская конференция, Лиги арабских государств и других региональных организаций. Одним из основных итогов явилось соглашение о необходимости мобилизации региональными и субрегиональными организациями общественности и разработки стратегий по вопросам защиты гражданских лиц, т.е. того процесса, посредником в котором выступает Управление по координации гуманитарных вопросов. Подобные мероприятия планируются и для других регионов. Я рекомендую региональным организациям продолжать участвовать в этом процессе с целью реализации своего потенциала по решению связанных с защитой проблем путем оказания посреднических услуг, урегулирования конфликтов и — там, где это необходимо, — миротворческой деятельности.

Борьба с безнаказанностью

17. Со времени публикации последнего доклада произошли серьезные события в области расширения охвата международного правосудия, в частности в рамках работы Международного уголовного суда. В дополнение к выданным в июле 2005 года ордерам на арест четырех членов «Армии сопротивления Бога» в Уганде в феврале 2006 года Суд выдал ордер на арест в связи с предполагаемой вербовкой или использованием детей младше 15 лет в боевых действиях в Демократической Республике Конго. Подозреваемый был арестован и передан Суду через месяц. Другой подозреваемый из Демократической Республики Конго был передан Суду в октябре 2007 года в связи с предполагаемыми военными преступлениями и преступлениями против человечности, включая убийства и сексуальное порабощение.

18. В апреле 2007 года Суд выдал два ордера на арест в связи с военными преступлениями и преступлениями против человечности, предположительно

совершенными в Дарфуре, включая убийства, нападения на гражданских лиц и уничтожение имущества. Я настоятельно призываю правительство Судана незамедлительно принять меры для выдачи Суду подозреваемых, один из которых является государственным министром Судана по гуманитарным вопросам. На следующий месяц Обвинитель приступил к расследованию ситуации в Центральноафриканской Республике, в частности утверждений об изнасиловании и других актах сексуального насилия.

19. Эти события являются критическими в плане прекращения безнаказанности, которая сопровождает множество злоупотреблений и способствует их сохранению. Там, где мы не можем предотвратить подобные злоупотребления, мы должны по крайней мере обеспечить привлечение к ответственности виновных в этих злоупотреблениях, а также тех лиц, которые несут политическую ответственность за насилие в отношении гражданских лиц. Я призываю все государства-члены в полном объеме сотрудничать с Международным уголовным судом и другими международными механизмами в решении проблем геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности, а также призываю Совет принять надлежащие меры для поощрения и содействия подобному сотрудничеству, если его не удастся наладить иным путем.

В. Вопросы, вызывающие озабоченность

20. Вышеупомянутые события способствуют созданию обстановки, которая во все большей степени — хотя еще и не в полной мере — благоприятствует защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. Однако они все еще резко контрастируют с нынешней реальностью: конфликты в разных странах мира по-прежнему сопровождаются убийствами, увечьями, изнасилованиями, перемещениями гражданских лиц и лишением их возможности удовлетворить свои насущные потребности. С этим связано множество важных проблем. В настоящем докладе я хотел бы обратить особое внимание на отмеченные ниже проблемы ввиду их все более частого возникновения в контексте современных вооруженных конфликтов, их неотложного характера или их вызывающих глубокую озабоченность последствий для соблюдения положений международного гуманитарного права.

Ведение боевых действий: дальнейшая эрозия принципов избирательности и соразмерности

21. Первой проблемой является дальнейшая эрозия принципов избирательности и соразмерности. Принцип избирательности требует от воюющих сторон постоянно проводить различие между комбатантами и гражданскими лицами и направлять свои удары лишь против комбатантов и других военных целей. В соответствии с принципом соразмерности число убитых или раненых гражданских лиц, а также масштабы ущерба, нанесенного гражданским объектам, не должны быть чрезмерным по отношению к конкретному и прямому военному преимуществу, которое предполагается получить в результате нападения. В ряде случаев в недавних и все еще продолжающихся конфликтах мы наблюдали преднамеренное нападение на гражданских лиц, а также тенденцию толковать принцип соразмерности таким образом, который ведет к неоправданному и вы-

зывающему озабоченность расширению понятия допустимого числа жертв среди гражданского населения.

22. Преднамеренные нападения на гражданских лиц приняли более массовый характер в таких странах, как Афганистан, Демократическая Республика Конго, Ирак, Сомали и Судан, в результате чего возникает атмосфера страха, цель которой вызвать дестабилизацию и перемещение гражданского населения. Особое беспокойство вызывает тенденция к более частому использованию террористов-смертников в разных странах, включая Афганистан, Израиль, Ирак и Сомали. В отдельных случаях такие нападения совершаются против военных объектов, однако приводят к жертвам среди гражданского населения в результате неизбирательного характера нападений. Во многих других случаях нападения преднамеренно совершаются против гражданского населения и гражданских объектов. Такие нападения чаще всего происходят в общественных местах: местах богослужения, рыночных площадях и районах проживания гражданского населения, где люди ведут свою повседневную жизнь и где нельзя получить никаких военных преимуществ. Неизбежным результатом подобных действий является массовое убийство гражданского населения и постоянное чувство отсутствия безопасности, которое резко подрывает жизнь общества. В Ираке лишь в течение первых трех месяцев 2007 года было убито более 700 гражданских лиц и более 1200 ранено в результате атак террористов-смертников³. В августе 2007 года террористы-смертники совершили одно особенно смертоносное нападение на районы, населенные представителями малочисленной секты язидов в Синджаре, на севере Ирака, убив более 430 и ранив более 500 гражданских лиц. В Афганистане количество нападений террористов-смертников увеличилось с 17 в 2005 году до 123 в 2006 году, в результате чего было убито 237 гражданских лиц и ранено 624⁴.

23. Озабоченность вызывают также случайные жертвы среди гражданского населения, являющиеся результатом военных операций против негосударственных вооруженных групп в таких странах, как Сомали, Ирак и Афганистан. В Сомали в ответ на нападения антиправительственных сил правительственные и эфиопские войска временами использовали грубую силу и тяжелое вооружение в гражданских районах. В соответствии с информацией, поступающей из основных хирургических госпиталей Могадишо, с января по июль 2007 года 3200 гражданских лиц пострадали от применения оружия, в том числе более 1000 женщин и детей. В Ираке с апреля по июль этого года 88 гражданских лиц были убиты во время воздушных ударов со стороны многонациональных сил в Ираке. Просьбы Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку о предоставлении информации об итогах расследования многонациональными силами подобных инцидентов чаще всего остаются без ответа.

24. В Афганистане гражданское население страдает от воздушных ударов и сухопутных атак из-за неточного установления целей или ошибочного опознания, по поводу чего правительство в ряде случаев выражало свое беспокойство. Как утверждает Афганская комиссия по правам человека, более 75 человек погибли в ходе воздушных ударов и наземных операций лишь в сентябре

³ Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку, доклад о положении в области прав человека за период с 1 января по 31 марта 2007 года.

⁴ A/HRC/4/98, пункт 25.

2007 года. Крайне важно, чтобы афганские и многонациональные силы при ведении своих операций действовали более аккуратно, чтобы избежать жертв среди гражданского населения. К сожалению, во многих случаях условия в плане безопасности ограничивают возможность Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) по проведению независимой проверки случаев, связанных с жертвами среди гражданского населения, хотя ее усилия по подчеркиванию важности этого мероприятия получают все более широкое признание. На совещании по вопросу о защите гражданских лиц, состоявшемся в Кабуле в августе 2007 года под эгидой Организации Объединенных Наций, руководство многонациональных сил согласилось содействовать обмену информацией с МООНСА и объявило о конкретных мерах по сокращению жертв среди гражданского населения. В случаях, связанных с возможными жертвами среди гражданского населения, в сотрудничестве с правительством Афганистана будут также проводиться разборы результатов действий.

25. По установившейся практике Совет Безопасности должен приложить все возможные усилия и призвать стороны конфликта и санкционированные им многонациональные силы соблюдать свои обязательства в соответствии с нормами международного гуманитарного права и стандартами в области прав человека. В этой связи я приветствую призыв Совета, содержащийся в резолюции 1776 (2007), которой он возобновил мандат Международных сил содействия безопасности в Афганистане (МССБ), в отношении принятия всех возможных мер для обеспечения защиты гражданских лиц и соблюдения норм международного гуманитарного права и прав человека. Я настоятельно призываю руководство МССБ и руководство многонациональных сил в Ираке включать конкретную информацию о мерах, принятых для обеспечения защиты гражданских лиц в ходе ведения боевых действий, в свои ежеквартальные доклады Совету в соответствии с резолюциями 1776 (2007) и 1723 (2006), соответственно.

26. Что касается более концептуального уровня, то все чаще выражается обеспокоенность по поводу того, что при применении принципа соразмерности воюющие стороны излишне широко толкуют понятие «конкретное и прямое военное преимущество» и, соответственно, что можно считать допустимым уровнем случайных жертв среди гражданского населения, особенно в контексте воздушных ударов. Вместо того, чтобы учитывать, как это предусматривается нормами международного гуманитарного права, лишь военные преимущества, являющиеся существенным и довольно прямым следствием конкретного удара, существует тенденция сопоставлять жертвы среди гражданского населения с военными преимуществами, которые нелегко определить или которые могут проявиться лишь в долгосрочном плане или в результате масштабной военной кампании. Эта тенденция проявилась, например, когда правительство Израиля пыталось оправдать появление жертв среди гражданского населения в результате его военной кампании против «Хизбаллы» в 2006 году⁵, которую Следственная комиссия по Ливану (учрежденная в соответствии с резолюцией S-2/1 Совета по правам человека) впоследствии навала убедительным примером чрезмерного, неизбирательного и непропорционального применения силы.

⁵ См., например, “Responding to Hezbollah attacks from Lebanon — issues of proportionality”, Министерство иностранных дел Израиля, 25 июля 2006 года.

Последствия вооруженных конфликтов для престарелых и инвалидов

27. Как уже подробно излагалось в других тематических докладах, представляемых Совету Безопасности, женщины и дети по-прежнему страдают от чрезмерного насилия и лишений во время конфликтов. Реже сообщается о тех конкретных опасностях, которые конфликты создают для престарелых и инвалидов. Из-за ограниченной мобильности и недостаточной физической силы пожилые люди имеют меньше возможностей для получения помощи. Их могут оставить для присмотра за имуществом или бросить в условиях хаоса, когда другие члены семьи спасаются бегством. Инвалиды также подвергаются большей опасности быть ранеными или убитыми, если им не помогают найти убежище. Они могут лишиться средств передвижения, таких, как инвалидная коляска, физическая среда может подвергнуться изменениям в результате разрушений. Деятельность служб помощи часто нарушается, что приводит к еще большей изоляции и отсутствию внимания. Именно старики и инвалиды не смогли покинуть район боевых действий на юге Ливана в 2006 году и подвергались особой опасности быть ранеными или убитыми. Даже когда инвалидам удается добраться до места размещения перемещенных лиц, у них остаются проблемы, связанные с мобильностью, которые ограничивают их доступ к различным службам.

28. В признание подобных проблем недавно принятая Конвенция о правах инвалидов требует от государств-участников принимать все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в конфликтных ситуациях. Я рекомендую государствам-членам ратифицировать эту Конвенцию и включать информацию о таких мерах в свои доклады контрольному органу, который будет учрежден после вступления Конвенции в силу. В качестве ближайших мер национальные органы власти и гуманитарные организации должны уделять постоянное внимание старикам и инвалидам в рамках своих усилий по защите и поддержке гражданских лиц в условиях конфликта.

Защита журналистов

29. Также вызывает озабоченность рост числа журналистов и технического персонала средств массовой информации, убитых или раненых в ходе передачи новостей из района конфликта. В 2006 году четвертый год подряд Ирак был назван наиболее опасной для представителей средств массовой информации страной, поскольку 64 журналиста и технических сотрудника средств массовой информации были убиты, причем большинство из них составляли граждане Ирака⁶. Еще 43 человека были убиты в Ираке в течение первых шести месяцев 2007 года⁷. Сообщения о гибели журналистов также поступали из Афганистана, Гаити, Демократической Республики Конго, оккупированной палестинской территории, Сомали и Шри-Ланки. В некоторых случаях люди гибнут из-за излишне рискованного поведения или в результате перекрестного огня. Другие жертвы возникают вследствие преднамеренных действий сторон конфликта, чтобы помешать передаче сообщений, в частности о злоупотреблениях, или предотвратить ее. Практика прикомандирования журналистов к сторонам конфликта приводит к тому, что журналисты оказываются в непосредственной

⁶ Reporters without Borders, "Press Freedom in 2006", 31 December 2006.

⁷ <http://www.newssafety.com/casualties/iraq.htm#2007>, visited on 14 August 2007.

близости от военных целей и могут вызвать впечатление о том, что они являются комбатантами и, следовательно, законными целями.

30. Признавая важность этой проблемы, Совет принял резолюцию 1738 (2006), в которой призвал все стороны конфликта прекратить нападения на журналистов и сотрудников средств массовой информации и в полном объеме выполнять свои международные обязательства. Государства и все другие стороны конфликта настоятельно призываются не допускать нарушений норм международного гуманитарного права в отношении журналистов и сотрудников средств массовой информации и, что особенно важно, положить конец безнаказанности и преследовать в судебном порядке лиц, ответственных за такие нарушения. Чтобы добиться прогресса в решении этой проблемы, Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение рекомендовал подготовить всесторонний анализ этой проблемы с рекомендациями в отношении усиления защиты. Это явилось бы важной мерой, при подготовке которой можно было бы плодотворно использовать опыт работы организаций, обладающих опытом и знаниями в этой области.

IV. Основные задачи, стоящие перед Советом

31. Как упоминалось ранее, я выделяю четыре основные задачи, представляющие особую важность для всех нас, в отношении которых Совет и государства-члены могут принять решение с целью обеспечения более систематических и решительных ответных мер.

A. Обеспечение доступа

32. Обеспечение доступа в определенной степени является критической задачей, стоящей перед Советом и государствами-членами. Доступ является основной предпосылкой для гуманитарных действий и защиты, а для миллионов уязвимых людей, оказавшихся в условиях конфликта, — единственной надеждой и средством выживания.

33. В соответствии с нормами международного гуманитарного права стороны конфликта должны разрешать и облегчать оперативный и беспрепятственный доступ гуманитарной помощи к нуждающимся гражданским лицам. В резолюции 46/182, принятой в 1991 году, Генеральная Ассамблея призвала государства, население которых нуждается в гуманитарной помощи, содействовать работе межправительственных и неправительственных организаций по оказанию такой помощи, для чего необходим доступ к жертвам. Совет подчеркнул необходимость для всех соответствующих сторон, включая негосударственных субъектов и соседние государства, в полном объеме сотрудничать с Организацией Объединенных Наций в обеспечении безопасного, своевременного и беспрепятственного доступа к гражданским лицам в условиях вооруженных конфликтов. Однако часто мы являемся свидетелями того, что доступ вовсе не является безопасным, своевременным и уж ни в коем случае не беспрепятственным. В результате миллионы людей оказываются лишенными доступа к помощи, необходимой для спасения человеческих жизней, и к минимальной защите, обеспечиваемой простым присутствием гуманитарных работников.

34. В Ираке учреждения Организации Объединенных Наций имеют чрезвычайно ограниченный доступ к более чем 4 миллионам уязвимых лиц в центральных и южных губерниях. В Сомали гуманитарные организации имеют строго ограниченный доступ к 86 процентам выявленных уязвимых лиц, число которых превышает 1 миллион человек. Учреждения не могут получить доступ примерно к 566 000 из общего числа 4,1 миллиона затронутых конфликтом людей в Дарфуре. В Афганистане 53 округа в пяти провинциях на юге страны (за исключением административных центров некоторых провинций) в основном не доступны для сотрудников гуманитарных организаций. В Демократической Республике Конго гуманитарные организации имеют лишь частичный и непостоянный доступ к 12 миллионам затронутых конфликтом людей. На востоке Мьянмы гуманитарные организации имеют лишь частичный или крайне ограниченный доступ примерно к 503 000 внутренне перемещенных лиц. Кроме того, что ограничения доступа вызывают такие последствия для нуждающихся лиц, как отсутствие продовольствия, убежища, медицинского обслуживания, а также более острая форма недоедания и рост показателей смертности, они также снижают эффективность помощи, которую можно было бы оказать, ослабляют защитную ценность присутствия представителей гуманитарных организаций среди уязвимых групп населения и приводят к росту оперативных расходов.

35. Ограничения доступа или отказ в доступе могут принимать различные формы. Во-первых, существуют ограничения, налагаемые условиями оказания гуманитарной помощи, такими, как разрушение инфраструктуры и продолжающиеся боевые действия. Во-вторых, более пагубные ограничения связаны с попытками сторон конфликта ограничить или заблокировать доступ, ставя таким образом под угрозу жизни миллионов людей и продлевая их страдания. В-третьих, еще более пагубными являются ограничения, вызванные преднамеренными нападениями на работников по оказанию гуманитарной помощи.

36. Что касается первого момента, то в Демократической Республике Конго отсутствие дорог и аэродромов в отдаленных районах затрудняет доступ к нуждающемуся населению. Часто такое положение осложняется продолжающимися военными действиями, которые лишают население доступа к помощи или возможности ее получения. Отсутствие правопорядка в условиях конфликта создает благоприятные условия для преступлений с целью получения финансовой выгоды путем разграбления товаров гуманитарного назначения и техники. В Дарфуре нарушение командных инстанций в результате дробления вооруженных сил привело к росту числа подобных актов.

37. Доступ может быть ограничен также преднамеренным введением требующих значительного времени бюрократических процедур для получения разрешения на ввоз товаров гуманитарного назначения, а также ограничений или задержек в выдаче виз и проездных документов международным сотрудникам. В Дарфуре — хотя осуществление совместного коммюнике привело к сокращению бюрократических ограничений на гуманитарные операции — воюющие стороны продолжали вводить другие ограничения и совершать нападения на работников гуманитарных организаций на местах.

38. Произвольный отказ в доступе является серьезной проблемой и неприемлемым видом практики. Работникам гуманитарных организаций может быть отказано в праве оказывать помощь в связи с предполагаемыми политическими

симпатиями затронутого конфликтом населения. Переходное федеральное правительство Сомали отказало в разрешении на оказание помощи в местах расположения перемещенных лиц по той причине, что члены их семей якобы принадлежат к террористическим группам. Кроме того, ограничения свободы передвижения серьезно затрудняют способность нуждающегося населения получить доступ к услугам, а также их относительную безопасность, в том числе и за границей, или возможности работников гуманитарных организаций по охвату этого населения. На оккупированной палестинской территории внутренние барьеры, а также резкие ограничения трансграничного передвижения населения и товаров мешают доступу людей к жизненно необходимой помощи. Доступ на всей территории Западного берега ограничивается 563 физическими препятствиями и особенно затруднен в районах, находящихся под полным контролем Израиля.

39. Особую озабоченность вызывают ограничения, вызванные умышленными нападениями на работников гуманитарных учреждений. Такие нападения запрещены нормами международного гуманитарного права и являются военными преступлениями. По данным одного сообщения, в период с 1997 по 2005 год абсолютное число крупных актов насилия в отношении работников гуманитарных учреждений почти удвоилось⁸. Большинство среди пострадавших составляют национальные сотрудники, что отражает тот факт, что в условиях отсутствия безопасности международные сотрудники во все большей степени прибегают к услугам национального персонала и местных партнеров в деле осуществления программ помощи, фактически перекладывая на них бремя риска. В Дарфуре число нападений на работников гуманитарных учреждений выросло на 150 процентов с июня 2006 года по июнь 2007 года. В этом году на данный момент восемь работников гуманитарных учреждений были убиты, 11 — ранены и более 60 подверглись нападениям. Девяносто три транспортных средства были угнаны или похищены, а вместе с ними были захвачены 102 сотрудника. Были разграблены 60 автоколонн с гуманитарной помощью, и было совершено 65 вооруженных нападений на помещения гуманитарных организаций. В Афганистане, по данным на август 2007 года, 41 автоколонна с гуманитарной помощью подверглась нападениям или разграблению, и сообщалось о 29 нападениях на гуманитарные объекты. Было похищено 69 работников гуманитарных организаций, семь из которых были убиты. В целом за первые семь месяцев 2007 года был убит 41 работник по оказанию помощи.

40. Несмотря на тяжесть этих преступлений и их последствий, были приняты недостаточные меры для привлечения к ответственности виновных. В Шри-Ланке учрежденная правительством комиссия по расследованию нарушений прав человека добилась лишь незначительного прогресса в своей работе, в том числе в расследовании убийства 17 сотрудников Организации по борьбе с голодом, которые погибли в результате одного варварского акта, совершенного в августе 2006 года.

41. Управление по координации гуманитарных вопросов разрабатывает механизм по контролю и отчетности, который будет содействовать проведению более глубокого анализа причин и следствий ограничения доступа. Данные этого анализа будут прилагаться к будущим докладам о защите гражданских лиц и

⁸ A. Harmer et. al., "Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations", Humanitarian Policy Group, 23 September 2006.

будут включаться также в регулярные брифинги Совета Координатором чрезвычайной помощи. И, что важно, он обеспечит возможность — и даст надежду — на проведение Советом совместных действий в плане реагирования на особо серьезные ситуации; эти действия должны помочь нуждающимся лицам получить жизненно важную для них помощь. А лица, оказывающие эту помощь, будут действовать в условиях безопасности, которые исключают нападения на работников гуманитарных организаций. Возможные действия включают совместные пропагандистские кампании и переговоры с воюющими сторонами с целью обеспечения:

а) мер по временной «приостановке» конфликта в целях согласования маршрутов и сроков передвижения автоколонн с гуманитарной помощью и воздушных перевозок, чтобы избежать случайных ударов по гуманитарным операциям;

б) дипломатических мероприятий на высоком уровне по содействию созданию гуманитарных коридоров и дней спокойствия;

в) разработки стандартного моратория на визовые требования и разрешения на поездки для гуманитарных работников, а также на таможенные пошлины и ограничения на ввоз товаров и оборудования гуманитарного назначения. Этот мораторий может вводиться по рекомендации Координатора чрезвычайной помощи при возникновении необходимости в оперативной и жизненно важной помощи.

42. Необходимо также рассмотреть вопрос о повышении ответственности за случаи жестких отказов в гуманитарном доступе. Например, умышленное совершение действий, подвергающих гражданское население голоду, в качестве способа ведения войны путем лишения его предметов, необходимых для выживания, включая умышленные помехи поставкам гуманитарных грузов в нарушение Женевских конвенций, было признано военным преступлением в Статуте Международного уголовного суда. До настоящего времени, похоже, этот уголовный аспект отказа в доступе не получал достаточного внимания, несмотря на тот факт, что он угрожает жизни сотен тысяч людей. Целесообразно активизировать усилия по разработке нормативной базы, регулирующей гуманитарный доступ и последствия его отказа. Рассмотрение таких серьезных случаев Международным уголовным судом явилось бы важным шагом в этом направлении.

В. Более решительная реакция на сексуальное насилие

43. Ни в одной области наша коллективная неспособность обеспечить эффективную защиту гражданских лиц не проявляется более явно — а по своей природе и более позорно, — чем в отношении тех масс женщин и девочек, а также мальчиков и мужчин, жизни которых каждый год калечатся в результате сексуального насилия в условиях вооруженных конфликтов.

44. Сексуальное насилие, включая изнасилование, является военным преступлением и может в некоторых ситуациях приобретать такие масштабы, что превращается в преступление против человечности. Сексуальное насилие использовалось в качестве хорошо продуманного способа ведения военных действий в таких местах, как Босния и Герцеговина, Либерия, Руанда, Сомали и

Сьерра-Леоне, а в настоящее время широко применяется в Демократической Республике Конго, в Судане, где Международная следственная комиссия по Дарфуру охарактеризовала его применение боевиками «Джанджавид» и правительственными войсками как массовое и систематическое, и в Центральноафриканской Республике. В качестве способа ведения войны сексуальное насилие используется для унижения и запугивания гражданского населения при помощи преднамеренно жестоких актов; для ослабления его сопротивления и противодействия через унижение и позор и для нарушения социальной структуры целых общин. Пострадавшим часто наносятся ужасные физические и психологические раны и, что еще хуже, их могут заразить передаваемыми половым путем болезнями, в том числе ВИЧ и СПИДом. В некоторых случаях их стораются и от них отказываются семьи и общины.

45. Ужасающая ситуация, сложившаяся в восточных провинциях Итури и Киву — хотя подобное насилие не ограничивается лишь Демократической Республикой Конго, — является ярким примером разрушительных последствий сексуального насилия в условиях конфликта. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении женщин отмечает, что только в провинции Южная Киву, где в первые шесть месяцев 2007 года было зарегистрировано 4500 случаев сексуального насилия, совершенных вооруженными группами, акты изнасилования и сексуального порабощения были направлены на полное физическое и психологическое подавление женщин с соответствующими последствиями для всего общества. Женщины подвергались жестокому групповому изнасилованию часто в присутствии их семей и общин. В многочисленных случаях родственников-мужчин под угрозой смерти вынуждали насилловать своих дочерей, матерей или сестер. Часто после изнасилования гениталиям женщин наносились огнестрельные или колото-резаные раны. Женщин, переживших долгие месяцы сексуального порабощения, заставляли есть экскременты или плоть убитых родственников. Сообщалось о том, что в той же провинции подразделения конголезской армии наносили удары по общинам, которые подозревались в поддержке ополченцев, и совершали групповые изнасилования и массовые убийства. Отдельные солдаты и полицейские также совершали подобные акты, считая, что закон им не указ. Это — не случайные акты насилия на театре военных действий, а умышленная попытка унижить человеческое достоинство и уничтожить целые общины.

46. В Экваториальной провинции, по сообщениям, полиция и армия в ответ на гражданские беспорядки применяли против гражданских лиц военную силу, в том числе пытки и массовые изнасилования. В госпиталь Панзи в Букаву, специализирующийся на лечении жертв сексуального насилия, каждый год поступает 3500 женщин, у которых сексуальное насилие привело к образованию фистул или других серьезных повреждений половых органов. И это лишь одно учреждение в одной провинции затронутой конфликтом страны размером с Западную Европу.

47. Обычно виновные в совершении сексуального насилия остаются безнаказанными. О совершенных ими преступлениях никто не знает, потому что пострадавшие не сообщают о них из чувства стыда или страха; потому что отсутствуют помощь и механизмы сообщения о подобных преступлениях; потому что нет доверия к системам сообщения о преступлениях; или потому что жертвы не выжили. Считается, что на каждый случай изнасилования, о котором по-

ступило сообщение, приходится от 10 до 20 несообщаемых случаев. В большинстве конфликтных ситуаций безнаказанность часто процветает в условиях отсутствия реакции со стороны тех органов, которые обязаны принимать ответные меры, в результате чего пострадавшие лишаются правосудия и укрепляется атмосфера, в которой подобное насилие необъяснимым образом считается вполне нормальным явлением.

48. Международное сообщество испытывает явное отвращение к сексуальному насилию, о чем свидетельствуют резолюция 61/134 Генеральной Ассамблеи и резолюции 1325 (2000), 1674 (2006) и другие резолюции Совета. В то же время очевидно, что необходимо принимать более решительные и жесткие меры, чтобы ликвидировать разрыв между фразеологией этих резолюций и реальным положением на местах и рассматривать акты сексуального насилия по существу — т. е. как ужасные военные преступления и преступления против человечности, подлежащие наказанию. Иные действия и многолетняя позиция сторонних наблюдателей приводят к нарушению обязательства наказывать виновных в таких актах и к не выполнению взятого на Всемирном саммите 2005 года торжественного обязательства защищать гражданских лиц.

49. Во-первых, на национальном уровне и в соответствии с обязательством по розыску и судебному преследованию лиц, подозреваемых в совершении актов геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности:

а) государства, под юрисдикцией которых совершаются акты сексуального насилия, составляющие эти преступления, или в которых находятся преступники или пострадавшие, должны расследовать, привлекать к ответственности и наказывать лиц, совершивших подобные акты. В случае вооруженных сил и полиции эти меры должны распространяться и на командиров, под началом которых служат нарушители, если эти командиры не приняли мер для предупреждения подобных нарушений;

б) в случае необходимости государства должны:

i) принять новые законы, вводящие уголовную ответственность за сексуальное насилие;

ii) пересмотреть чересчур узкие законы, касающиеся изнасилования;

iii) урегулировать коллизии, возникающие между положениями статутного и обычного права;

iv) существенно улучшить доступ к правосудию для пострадавших, включая возможное учреждение специальных судебных механизмов для рассмотрения таких преступлений;

v) укрепить потенциал общенациональных и местных органов следствия и обвинения.

50. Во-вторых, следует укрепить и лучше координировать принимаемые гуманитарными организациями меры по предупреждению и реагированию. В дополнение к работе в рамках их соответствующих мандатов 12 организаций системы Организации Объединенных Наций разработали инициативу, озаглавленную «Действия Организации Объединенных Наций против сексуального насилия в условиях конфликта», которая направлена на расширение масштабов программ и активизацию пропагандистской деятельности, улучшение коорди-

нации и подотчетности и оказание поддержки национальным усилиям в предотвращении сексуального насилия и эффективном реагировании на потребности пострадавших. Однако, учитывая масштабы и сложный характер этой проблемы, необходимо также в рамках системы Организации Объединенных Наций создать четкую и специальную институциональную структуру, которая будет:

- a) координировать деятельность учреждений, работающих в этой области, включая систематический сбор информации и скоординированную оценку потребностей;
- b) обеспечивать передачу на места опыта и знаний и оказание поддержки;
- c) проводить работу по разъяснению этой проблемы в рамках всей системы;
- d) хранить информацию о передовом опыте в области предотвращения сексуального насилия и реагирования на него.

51. В связи с вышесказанным важной проблемой для системы Организации Объединенных Наций и стран, предоставляющих войска и полицию, продолжает оставаться борьба с сексуальным насилием, совершаемым миротворческим персоналом и работниками по оказанию гуманитарной помощи. В июле 2007 года Генеральная Ассамблея приняла поправки к типовому меморандуму о взаимопонимании со странами, предоставляющими войска и полицию для миссий по поддержанию мира (см. резолюцию 61/291). Она возложила на страны, предоставляющие войска, ответственность за расследование случаев сексуальной эксплуатации и надругательств, совершаемых военнослужащими их национальных контингентов, и предоставила им исключительную юрисдикцию по отношению к любым совершенным правонарушениям. Признав эту ответственность, государства-члены должны в полной мере выполнять свои обязанности и обеспечить единообразное осуществление проводимой Организацией Объединенных Наций политики полной нетерпимости.

С. Более эффективное решение жилищных, земельных и имущественных вопросов

52. Другая крайне важная проблема связана с необходимостью более эффективного решения вопросов жилья, землепользования и недвижимости, которые часто являются причинами или следствием конфликтов и поэтому тесно связаны с достижением и укреплением прочного мира и предотвращением насилия в будущем.

53. В основе большинства внутренних конфликтов в последние годы лежат споры по поводу жилья, землепользования или собственности. В таких местах, как Дарфур, Кот-д'Ивуар, провинции Киву в Демократической Республике Конго, Либерия и Тимор-Лешти, конфликты в той или иной степени были обусловлены спорами по поводу прав землепользования, вызванными такими факторами, как обострение демографических проблем, ограниченность ресурсов, сельскохозяйственная реформа, добыча полезных ископаемых, неопределенность с правами на собственность и неравенство при распределении земли (в

частности, в сочетании с этническими, религиозными и другими разногласиями).

54. Жилищные, земельные и имущественные споры и проблемы почти всегда сопровождают вооруженные конфликты, поскольку люди оставляют свои дома и земли в поисках безопасности или принуждаются к этому, в частности в процессе этнической чистки или межконфессионального насилия, которыми в настоящее время отличается ситуация в Ираке. Подобные условия неизменно порождают сложные проблемы, которые, если вовремя не предотвратить их появление, приходится решать на более позднем этапе в целях обеспечения в будущем мира и предотвращения насилия в дальнейшем. Эти проблемы включают насильственное выселение из домов; совершение сделок с собственностью под принуждением; незаконное разрушение, присвоение или занятие оставленной собственности; незаконную конфискацию земли; дискриминационное применение законов об отказе от права на собственность; и утрату или намеренное уничтожение документов, удостоверяющих право на собственность. Эти проблемы еще более усложняются применением законов о наследстве, которые лишают женщин и несовершеннолетних права на наследование, владение или использование земли и собственности.

55. Одной из важнейших мер по решению таких вопросов является публичное признание и обеспечение права на безопасное и беспрепятственное возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц с момента получения ими статуса перемещенных лиц. Обеспечение права на возвращение связано с категорическим отказом от получения выгод в результате этнической чистки и межконфессионального насилия и принятием определенных мер по обеспечению справедливого отношения к лицам, изгнанным из домов и земли, в результате чего ликвидируется источник возможной напряженности и конфликтов в будущем. После четырехлетнего конфликта и продолжающегося перемещения населения в Дарфуре одним из ключевых элементов обеспечения прочного мира явилось достижение общего согласия в отношении прав землепользования и выплаты компенсации за утрату собственности. В одном из последних докладов по Южному Судану сообщается о том, что прибытие возвращенцев в Южный Кордофан обострило давнишние трения между различными землепользователями, в результате чего возвращенцы и местные общины столкнулись с серьезной угрозой убийств и насилия в связи с земельными спорами⁹.

56. Совет давно признал важность обеспечения для беженцев и внутренне перемещенных лиц безопасного и беспрепятственного возвращения, что нашло отражение в резолюциях по оккупированной палестинской территории, Кипру, бывшей Югославии, Хорватии, Грузии, Косово, Тимору-Лешти и Судану. В отдельных случаях, таких, как в Боснии и Герцеговине, он также осудил незаконное присвоение и разрушение домов и имущества. Однако по приведенным выше причинам подобное признание права на возвращение должно применяться Советом на более систематической и регулярной основе. Кроме того, оно должно сопровождаться уделением особого внимания фактору практического применения, включая необходимость принятия более комплексного, систематического и последовательного общесистемного подхода Организации Объ-

⁹ S. Pantuliano, M. Buchanan-Smith and P. Murphy, "The long road home: opportunities and obstacles to the reintegration of IDPs and refugees returning to Southern Sudan and the three areas", Humanitarian Policy Group, August 2007.

диненных Наций к жилищным, земельным и имущественным вопросам как в конфликтных, так и в постконфликтных ситуациях.

57. Некоторые операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира непосредственно участвовали в решении подобных вопросов. Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово руководила и управляла деятельностью Управления по жилищным и имущественным вопросам и Комиссии по жилищным и имущественным претензиям, первоначально учрежденных Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, которые по состоянию на октябрь 2007 года рассмотрели более 27 000 претензий. Группа по земельным и имущественным вопросам Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе разработала предложения по институциональному решению имущественных вопросов. Считается, что неурегулированные претензии привели к недавней вспышке политического насилия в Тиморе-Лешти. И наоборот, Временный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже и МООНСА не занимались систематическим решением имущественных вопросов. Что касается приведенного выше примера Южного Кордофана, то в полученных сообщениях утверждается, что, несмотря на опасность, вызванную земельными спорами, эти споры не получили должного внимания и не были проанализированы в рамках реинтеграционных усилий Организации Объединенных Наций.

58. Если операции по поддержанию мира не занимаются этой деятельностью, то это вовсе не означает, что эти вопросы остаются без внимания. В Афганистане Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и неправительственные организации занимались поощрением и поддержкой реституции, включая оказание возвращенцам юридической помощи. В Бурунди Фонд миростроительства оказывал через УВКБ первоначальную финансовую поддержку для создания национального механизма по рассмотрению имущественных претензий.

59. Несмотря на всю важность этих усилий, они не представляют собой подхода, который обеспечивает последовательное, систематическое и всестороннее рассмотрение жилищных, земельных и имущественных вопросов. Подобный подход должен включать следующее:

а) превентивные и сдерживающие меры, такие, как стратегическое развертывание миротворческих контингентов, для предотвращения выселения и незаконного присвоения земли и имущества; и выявление и судебное преследование национальными судами или Международным уголовным судом лиц, ответственных за незаконное присвоение или разрушение земли и собственности;

б) подготовительные меры, такие, как скорейшая идентификация и регистрация земли и собственности, покинутой внутренне перемещенными лицами и беженцами, с целью облегчения реституции или, при необходимости, выплаты компенсации и выдача документации на право владения собственностью там, где она была утрачена или уничтожена;

в) меры по восстановлению порядка такие, как включение положений о праве на возвращение и реституцию жилья, земли или имущества во все будущие мирные соглашения и во все соответствующие резолюции Совета; и вклю-

чение жилищных, земельных и имущественных вопросов в качестве составной части будущих миротворческих и других соответствующих миссий при одновременном обеспечении специализированного экспертного потенциала для решения этих вопросов.

D. Ликвидация гуманитарных последствий применения кассетных боеприпасов

60. Последней основной проблемой является необходимость ликвидации ужасных гуманитарных последствий применения кассетных боеприпасов, которые отличаются тем, что наносят увечья и убивают гражданское население, особенно детей, даже после окончания конфликта; тем, что тысячи людей не имеют возможности вернуться в свои дома, и тем, что нарушают привычный уклад жизни в результате того, что земли становятся непригодными для использования, посевы гибнут и целое поколение лишается источников дохода.

61. Международное сообщество выражает все большую обеспокоенность по поводу гуманитарных последствий применения кассетных боеприпасов главным образом в связи с увечьями, гибелью людей и наличием большого числа неразорвавшихся поражающих элементов на обширных территориях в результате их массового применения израильскими войсками в Ливане в 2006 году. Однако Ливан является лишь самым последним примером из тех стран, которые по-прежнему сталкиваются с тяжелыми последствиями применения кассетных боеприпасов в гуманитарном плане и в плане развития. Кассетные боеприпасы использовались по крайней мере в 23 странах и территориях, включая Афганистан, Ирак, Камбоджу, Косово, Чад, Эритрею и Эфиопию. Вызывает беспокойство также дальнейшее распространение кассетных боеприпасов в результате их попадания в будущем в распоряжение негосударственных вооруженных групп и применения ими. Сообщалось также о том, что в некоторых случаях «Хизбалла» использовала кассетные боеприпасы против Израиля в 2006 году.

62. Кассетные боеприпасы предназначены для поражения больших площадей и могут приводить к мгновенной смерти гражданского населения и нанесению ему увечий, а также к разрушению гражданских объектов, находящихся за пределами военных целей. Кроме того, тот факт, что иногда поражающие элементы кассетных боеприпасов не взрываются при ударе, создает серьезную угрозу для гражданского населения на годы и даже десятилетия. Дети подвергаются особому риску от невзорвавшихся поражающих элементов кассетных боеприпасов, в частности потому, что их привлекают необычные формы и цвета этих боеприпасов. Дети составляли подавляющую часть пострадавших от кассетных боеприпасов в Камбодже в 1998–2007 годах и в Косово в 1999 году¹⁰. На юге Ливана после конфликта 2006 года остались сотни тысяч невзорвавшихся поражающих элементов кассетных боеприпасов.

63. Кассетные боеприпасы поражают не только отдельных лиц, но и целые общины. В прошлом году 200 000 человек не вернулись в свои дома на юге Ливана именно из-за масштабов проблемы, связанной с неразорвавшимися пере-

¹⁰ *Circle of Impact*, Handicap International, 2007.

житками войны¹¹. Был также закрыт доступ к 26 процентам сельскохозяйственных угодий¹². Поскольку половина трудоспособного населения на юге страны занята в сельском хозяйстве, то потеря урожая имела самые серьезные последствия¹³. В Лаосской Народно-Демократической Республике на 25 процентах поверхности суши все еще остаются неразорвавшиеся поражающие элементы кассетных боеприпасов после их применения 30 лет назад¹⁴. Крестьяне, которые и так испытывают экономические трудности, иногда считают, что у них нет иного выбора, кроме как вернуться на свои земли, если даже они еще не были разминированы. Более 1000 человек пострадали в результате несчастных случаев, связанных с обработкой земли¹⁰. Наличие невзорвавшихся поражающих элементов кассетных боеприпасов на больших территориях угрожает также безопасности сотрудников гуманитарных организаций и миротворцев.

64. Чтобы положить конец применению кассетных боеприпасов, необходимы совместные усилия. В ноябре 2007 года на совещании государств — участников Конвенции о конкретных видах обычного оружия пройдет обсуждение рекомендаций о путях ликвидации гуманитарных последствий применения кассетных боеприпасов, включая возможность разработки нового договора. В феврале 2007 года Норвегия приступила к осуществлению отдельного процесса по принятию к концу 2008 года имеющего обязательную силу документа о запрещении применения кассетных боеприпасов, наносящих неприемлемый ущерб гражданскому населению. К настоящему моменту в так называемом процессе Осло приняли участие 80 государств, в том числе 20 государств, которые еще не являются участниками Конвенции.

65. Я приветствую и поощряю все меры, принимаемые для ослабления и последующей ликвидации последствий применения кассетных боеприпасов для гражданского населения. Я приветствую процессы Осло и Конвенции о конкретных видах обычного оружия, которые дополняют и укрепляют друг друга и заслуживают поддержки со стороны государств-членов. С этой целью:

а) я призываю все государства-члены ликвидировать ужасные последствия применения кассетных боеприпасов в гуманитарном плане, в области прав человека и в плане развития, заключив договор, который:

- i) запрещает применение, разработку, производство и накопление запасов и передачу кассетных боеприпасов, наносящих неприемлемый вред гражданскому населению;
- ii) требует уничтожения имеющихся запасов этих боеприпасов и предусматривает меры по разминированию, просвещению об опасности таких боеприпасов и другие мероприятия по снижению этой опасности, помощь пострадавшим, содействие и сотрудничество между государствами и меры по обеспечению соблюдения и транспарентности;

¹¹ <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=61913>.

¹² Заявление руководителя Программы деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием в Южном Ливане, Криса Кларка на совещании экспертов Международного комитета Красного Креста по гуманитарным, военным, техническим и юридическим проблемам применения кассетных боеприпасов, 18–20 апреля 2007 года.

¹³ <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2007/1000647/index.html>, 8 August 2007.

¹⁴ Заявление Программы развития Организации Объединенных Наций Группе правительственных экспертов государств — участников Конвенции о конкретных видах обычного оружия, июнь 2007 года.

b) до принятия такого договора я настоятельно призываю все государства-члены принять общенациональные меры для немедленного замораживания применения и передачи всех кассетных боеприпасов.

V. Выводы и меры

66. Как я отметил в начале настоящего доклада, защита гражданских лиц в вооруженном конфликте является и должна оставаться одним из абсолютных приоритетов. Тот факт, что Совет Безопасности продолжает рассматривать этот пункт повестки дня и принял резолюцию 1674 (2006), является важным свидетельством его приверженности. Следующим важным и вытекающим из вышесказанного шагом к реализации этой резолюции и принятию мер, имеющих существенные последствия на местах, является уделение более систематического внимания тем проблемам и рекомендациям, которые были отмечены в настоящем и предыдущих докладах о защите гражданских лиц, в повседневной работе Совета. Поэтому я рекомендую Совету принять следующие меры:

Первая мера

Введение боевых действий

a) систематически включать во все резолюции, санкционирующие развертывание миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и других соответствующих миссий, требование о строгом соблюдении норм международного гуманитарного права, а также норм в области прав человека;

b) просить миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и другие соответствующие миссии представить доклады о мерах, принятых для обеспечения защиты гражданских лиц при ведении боевых действий;

Вторая мера

Сексуальное насилие

c) просить о включении во все доклады Совету Безопасности об операциях по поддержанию мира и других соответствующих миссиях конкретных приложений, содержащих исчерпывающую информацию о случаях сексуального насилия;

d) передавать серьезные случаи изнасилования и других форм сексуального насилия Международному уголовному суду и/или рассматривать вопрос о введении целенаправленных санкций в отношении государств или негосударственных вооруженных групп, которые совершают или поддерживают совершение таких преступлений;

e) в ситуациях, где процветает безнаказанность, а местные механизмы правосудия разрушены, — например в Демократической Республике Конго — поддерживать создание специальных судебных органов для рассмотрения дел о сексуальном насилии;

Третья мера

Доступ

f) обеспечить, чтобы миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и другие соответствующие миссии были уполномочены вносить вклад — в соответствии с просьбами и в рамках имеющихся у них возможностей — в создание условий безопасности, благоприятных для оказания гуманитарной помощи;

g) поручить Координатору чрезвычайной помощи систематически доводить до сведения Совета информацию о ситуациях, где имеются серьезные проблемы с доступом, в том числе посредством проводимых дважды в год брифингов и приложений к докладам Генерального секретаря о защите гражданских лиц;

h) проводить прения по проблеме доступа в конкретных ситуациях и — где это уместно — рассматривать вопрос о передаче Международному уголовному суду серьезных случаев отказа в доступе, а также ситуаций, связанных с нападениями на работников, оказывающих гуманитарную помощь;

Четвертая мера

Жилищные, земельные и имущественные права

i) систематически включать во все соответствующие резолюции положения о праве перемещенных лиц и беженцев на возвращение в свои дома и места происхождения и о непризнании результатов этнической чистки или межконфессионального насилия;

j) содействовать созданию эффективных и надлежащих механизмов на национальном уровне для решения жилищных, земельных и имущественных вопросов;

k) уполномочить миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и другие соответствующие миссии предотвращать случаи незаконного присвоения или конфискации земли и собственности, идентифицировать и регистрировать землю и имущество, оставленные беженцами и перемещенными лицами, и выдавать документацию о праве владения собственностью в тех случаях, когда она была утеряна или уничтожена;

l) провести заседание по формуле Арии с участием соответствующих сторон для дальнейшего анализа содержания более последовательного, систематического и всестороннего подхода системы Организации Объединенных Наций к жилищным, земельным и имущественным вопросам;

Пятая мера

Рабочая группа Совета Безопасности по защите гражданских лиц

m) в соответствии с резолюцией 1674 (2006) учредить специализированную рабочую группу на уровне экспертов для содействия систематическому и постоянному рассмотрению и анализу проблем защиты гражданского населения и обеспечить последовательное применение памятной записки о рассмотрении вопросов, касающихся защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте¹⁵ в дискуссиях Совета по мандатам миссий Организации Объединен-

¹⁵ S/PRST/2002/6, приложение.

ных Наций по поддержанию мира и других соответствующих миссий, проектам резолюций и заявлениям Председателя и в миссиях Совета.

67. Включение этих мер в усилия Совета по разрешению и урегулированию конфликтов, как я считаю, будет содействовать выработке более систематического и эффективного подхода к обеспечению защиты гражданских лиц и достижению существенного прогресса в этом деле — прогресса, который должен измеряться не нашими заявлениями, рекомендациями или решимостью действовать, а последствиями наших заявлений, деклараций и резолюций там и для тех, на кого они направлены — на местах и для миллионов гражданских лиц, которые подвергаются опасности или жизни которых изуродованы ужасами и унижениями конфликта.
