



Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности

Distr.
GENERAL

A/50/60*

S/1995/1*

25 January 1995

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH AND
FRENCH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Пятидесятая сессия
ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ
О РАБОТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ
Пятидесятый год

ДОПОЛНЕНИЕ К ПОВЕСТКЕ ДНЯ ДЛЯ МИРА: ПОЗИЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ
ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ПО СЛУЧАЮ ПЯТИДЕСЯТОЙ ГОДОВЩИНЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	3
II. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ . . .	8 - 22	4
III. ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ .	23 - 80	8
A. Превентивная дипломатия и миротворчество	26 - 32	9
B. Поддержание мира	33 - 46	10
C. Постконфликтное миростроительство	47 - 56	13
D. Разоружение	57 - 65	15
E. Санкции	66 - 76	18
F. Принудительные действия	77 - 80	20

* Переиздано по техническим причинам.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. КООРДИНАЦИЯ	81 - 96	21
V. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ	97 - 101	26
VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	102 - 105	27

1. ВВЕДЕНИЕ

1. 31 января 1992 года Совет Безопасности впервые провел заседание на уровне глав государств и правительств. "Холодная война" окончилась. Это было время надежд и перемен, время, когда и Организация Объединенных Наций ждала много, и от нее много ждали. Члены Совета просили меня подготовить "анализ и рекомендации в отношении путей укрепления и повышения эффективности - в рамках и в соответствии с положениями Устава - потенциала Организации Объединенных Наций в области превентивной дипломатии, установления мира и поддержания мира" (см. S/23500). Спустя пять месяцев, в июне 1992 года, я представил свой доклад, озаглавленный "Повестка дня для мира" (A/47/277-S/24111). В нем речь шла о трех проблемах, которые Совет просил меня рассмотреть и к которым я добавил связанную с ними концептуальную проблему постконфликтного миростроительства. В нем также затрагивалось принуждение к миру.

2. Представляя свои рекомендации о том, как укрепить способность Организации поддерживать мир и безопасность, я указал, что поиск более совершенных механизмов и методов окажется малорезультативным, если этот появившийся новый дух общности, ярким свидетельством которого стало заседание на высшем уровне, не будет "зиждаться на готовности принять нелегкие решения, которых требует нынешний период благоприятных возможностей" (там же, пункт 6).

3. Последующее обсуждение "Повестки дня для мира" на Генеральной Ассамблее, в Совете Безопасности и в парламентах государств-членов показало, что вынесенные мною рекомендации в целом пользуются поддержкой. Это обсуждение и начатый в 1994 году новый процесс разработки "Повестки дня для развития" (см. A/48/935) способствовали также формированию международного консенсуса в отношении решающего значения социально-экономического развития как наиболее надежной основы для прочного мира.

4. Со времени проведения заседания Совета Безопасности на высшем уровне произошло ускорение темпов. Резко изменились и объем, и характер деятельности Организации Объединенных Наций в области обеспечения мира и безопасности. Появляются новые более всеобъемлющие концепции осуществления такой деятельности и ее связей с усилиями в области развития. Видоизменяются старые концепции. Есть и успехи, и неудачи. К Организации проявляют активный интерес средства массовой информации, в которых ее часто хвалят, чаще критикуют, но слишком часто они уделяют свое внимание лишь одной-двум из многих осуществляемых ею операций по поддержанию мира, при этом в тени оказываются другие крупные операции и ее колоссальные усилия в экономической, социальной и иных сферах.

5. Все это служит подтверждением того, что мы по-прежнему находимся на переходном этапе. Окончание "холодной войны" явилось мощным смещением тектонических плит, и последующие толчки ощущаются и поныне. Тем не менее даже при том, что земля под нашими ногами еще не перестала дрожать, мы живем уже в новую эпоху, в которую открываются большие потенциальные возможности как для мира, так и для развития.

6. Наша способность реализовать эти потенциальные возможности зависит от того, насколько хорошо мы можем усвоить уроки, извлеченные из успехов и неудач Организации, которые имели место в эти первые годы после окончания "холодной войны". Большинство из идей, изложенных в "Повестке дня для мира", доказали свою состоятельность. Некоторые идеи не были взяты на вооружение. Однако цель настоящего позиционного документа состоит не в том, чтобы ревизовать "Повестку дня для мира" или поставить под сомнение структуры и процедуры, выдержавшие испытание временем. И уж тем более он не задуман как всеобъемлющий трактат по тем вопросам, которые в нем обсуждаются. Его цель, скорее, состоит в том, чтобы выборочно

осветить некоторые области, в которых возникли непредвиденные или лишь частично предвиденные трудности и в которых существует необходимость принятия государствами-членами тех самых "нелегких решений", упомянутых мною два с половиной года назад.

7. Пятидесятилетие Организации предоставит международному сообществу возможность рассмотреть эти вопросы и связанную с этим большую задачу разработки "Повестки дня для развития" и указать путь, по которому, по мнению государств-членов, должна пойти Организация. Настоящий позиционный документ предлагается в качестве вклада в многочисленные дискуссии, которые, я надеюсь, будут проводиться в течение 1995 года и, возможно, в последующий период – как в рамках, так и вне рамок межправительственных органов – по вопросу о нынешней деятельности и будущей роли нашей Организации.

II. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

8. Неоспоримо то, что после окончания "холодной войны" резко расширилась деятельность Организации Объединенных Наций, связанная с поддержанием мира и безопасности. Цифры говорят сами за себя. В приводимой ниже таблице указываются цифры на три даты: на 31 января 1988 года (когда "холодная война" уже подходила к концу); на 31 января 1992 года (дату проведения первого заседания Совета Безопасности на высшем уровне) и на сегодняшний день, накануне пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций.

9. Такое расширение деятельности создало бы трудности для Организации даже в том случае, если бы характер этой деятельности остался неизменным. Однако он не остался неизменным: имевшие место качественные изменения были даже более значительными, чем количественные.

10. Одним из них является то, что очень многие из нынешних конфликтов происходят внутри государств, а не между государствами. Окончание "холодной войны" сняло ограничения, которые сдерживали конфликты в бывшем Советском Союзе и в других странах. В результате внутри ставших независимыми государств быстро разгорелись войны, которые зачастую носят религиозный или этнический характер и подчас связаны с необычайным насилием и жестокостью. Как представляется, окончание "холодной войны" также способствовало развязыванию таких войн в Африке. Кроме того, не завершились некоторые внутрисостоятельные войны, которые велись в период "холодной войны" в интересах и при поддержке других стран. С другой стороны, войны между государствами стали более редким явлением.

11. Из пяти операций по поддержанию мира, которые осуществлялись в начале 1988 года, четыре были связаны с войнами между государствами и лишь одна (20 процентов от общего числа) – с конфликтом внутри государства. Из 21 операции, развернутой за прошедшее с этого момента время, лишь восемь были связаны с войнами между государствами, в то время как 13 (62 процента) были связаны с конфликтами внутри государства, хотя некоторые из них, особенно в бывшей Югославии, также имели некоторые межгосударственные аспекты. Из 11 операций, развернутых с января 1992 года, все, за исключением двух (82 процента) связаны с конфликтами внутри государства.

Таблица. Некоторые статистические показатели деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с миром и безопасностью, 1988-1994 годы

	На 31 января 1988 года	На 31 января 1992 года	На 16 декабря 1994 года
--	---------------------------	---------------------------	----------------------------

Количество резолюций Совета Безопасности, принятых за предыдущие 12 месяцев	15	53	78
Число споров и конфликтов, в связи с которыми Организация Объединенных Наций активно участвовала в превентивной дипломатии или миротворчестве за предыдущие 12 месяцев	11	13	28
Развернутые операции по поддержанию мира			
Всего	5	11	17
Классические	5	7	9
Многоаспектные	-	4	8
Численность развернутого военного персонала	9 570	11 495	73 393
Численность развернутого персонала гражданской полиции	35	155	2 130
Численность развернутого международного гражданского персонала	1 516	2 206	2 260
Число стран, предоставивших военный и полицейский персонал	26	56	76
Бюджет операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (на годичной основе) (в млн. долл. США)	230,4	1 689,6	3 610,0 <u>a/</u>
Число стран, в которых Организация Объединенных Наций занималась деятельностью, связанной с выборами, в течение предыдущих 12 месяцев	-	6	21
Режимы санкций, введенные Советом Безопасности	1	2	7

12. Этой новой разновидности внутрисударственных конфликтов присущи определенные характеристики, которые ставят перед операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира задачи, с которыми они не сталкивались со времени операции в Конго в начале 60-х годов. Персоналу операций обычно противостоят не только регулярные армии, но и ополченцы и вооруженные гражданские лица, которые недисциплинированы и не имеют четкой структуры командования. Эти войны зачастую являются партизанскими войнами без явных линий фронта. Главными жертвами, а нередко и главной мишенью являются гражданские лица.

a/ Прогнозируемые данные.

/...

Обычным явлением являются чрезвычайные гуманитарные ситуации, и власти воюющих сторон, если их можно назвать властями, не способны справиться с этими ситуациями. Количество беженцев, зарегистрированных Управлением Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ), возросло с 13 млн. человек на конец 1987 года до 26 млн. человек на конец 1994 года. Еще более резко увеличилось число лиц, перемещенных внутри страны.

13. Другой характеристикой таких конфликтов является развал государственных институтов, особенно полиции и судебной системы, что ведет к параличу управления, распаду правопорядка и общему разбою и хаосу. Речь идет не только о том, что правительство перестает выполнять свои функции, ведется уничтожение или разграбление государственного имущества, гибнут или бегут из страны опытные должностные лица. Это редко происходит в случае межгосударственных войн. Этот факт означает, что международное вмешательство должно выходить за рамки решения военных и гуманитарных задач и должно включать содействие национальному примирению и восстановлению действенного правительства.

14. Эти последние задачи требуют времени и взвешенного подхода. Организация Объединенных Наций по вполне понятным причинам не склонна брать на себя ответственность за поддержание правопорядка, она также не может навязывать новую политическую структуру или новые государственные институты. Она может лишь помочь враждующим группировкам помочь самим себе и начать вновь жить вместе. Слишком часто оказывается, что они еще не готовы принять помощь или быстро разрешить свои проблемы.

15. Поддержание мира в таких условиях является гораздо более сложным и дорогостоящим делом, чем в тех случаях, когда его задачи сводятся в основном к наблюдению за прекращением огня и контролю буферных зон с согласия государств, вовлеченных в конфликт. Поддержание мира в нынешних условиях может быть связано с постоянной опасностью.

16. Любых моих слов недостаточно, чтобы должным образом выразить свою признательность и восхищение в связи с той отвагой, которую демонстрирует военный и гражданский персонал Организации Объединенных Наций, и в связи с теми жертвами, которые он приносит в эту новую эпоху борьбы за мир и безопасность. Эти люди несут свою службу в чрезвычайно трудных условиях. Многие из них отдали свои жизни. Многим приходится мириться с потерей членов семьи и друзей.

17. Следует также отдавать себе отчет в том, что резкое увеличение численности персонала, развернутого на местах, приходится обеспечивать перегруженным сотрудникам Центральных учреждений, число которых из-за финансовых ограничений осталось на уровне, существовавшем в не столь трудные времена.

18. Вторым качественным изменением стало использование сил Организации Объединенных Наций для охраны гуманитарных операций. Гуманитарные учреждения стремятся оказывать помощь жертвам войны среди гражданского населения везде, где это возможно. Слишком часто воюющие стороны затрудняют или делают невозможной их работу. Иногда это объясняется военной необходимостью, но чаще тем, что чрезвычайная помощь тем или иным группам населения противоречит военным целям той или иной стороны. Также все чаще встречаются случаи, когда комбатанты используют поставки в рамках чрезвычайной помощи для удовлетворения своих собственных потребностей. Поскольку эти войны являются внутрисударственными конфликтами, гуманитарным учреждениям зачастую приходится решать свои задачи в обстановке хаоса и беззакония, о чем говорилось выше. В некоторых, но не во всех таких случаях ужасающие картины возникшей в результате трагической ситуации мгновенно облетают экраны телевизоров во всем мире, что ведет к политическому давлению на Организацию Объединенных Наций с

требованием послать войска для содействия гуманитарным операциям и их защиты. Хотя подобные картины помогают укрепить поддержку гуманитарных действий, они также могут создать эмоциональную обстановку, в которой гораздо труднее принимать взвешенные решения.

19. Это привело к проведению в Боснии и Герцеговине и в Сомали операции Организации Объединенных Наций нового типа. Даже несмотря на то, что использование силы санкционировано в соответствии с главой VII Устава, Организация Объединенных Наций остается нейтральным и беспристрастным арбитром между воюющими сторонами без полномочий остановить агрессора (если такового можно определить) или заставить стороны прекратить военные действия. Это не является также операциями по поддержанию мира в их прежнем виде, поскольку продолжаются военные действия и подчас отсутствует какое-либо соглашение между враждующими сторонами, на котором мог бы основываться мандат операции по поддержанию мира. Аналогичный случай представляет собой концепция "безопасных районов" в Боснии и Герцеговине. В этом случае Организации Объединенных Наций также предоставляется мандат на гуманитарные операции, в соответствии с которым санкционируется применение силы, однако в ограниченных и локальных по своему характеру целях, а не для прекращения войны.

20. Третьим изменением является изменение характера операций Организации Объединенных Наций на месте. Во времена "холодной войны" операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира носили в основном военный характер и развертывались обычно после прекращения огня, но до урегулирования конфликта путем переговоров. Фактически одной из их главных целей было создание условий, в которых были бы возможны переговоры в целях урегулирования конфликта. В конце 80-х годов появился новый вид операций по поддержанию мира. Эти операции учреждались после успешного завершения переговоров с мандатом помочь сторонам выполнить условия всестороннего урегулирования, о котором они договорились. Подобные операции были развернуты в Намибии, Анголе, Сальвадоре, Камбодже и Мозамбике. В большинстве случаев они были весьма успешными.

21. Урегулирование путем переговоров не только предусматривает договоренности в военной области, но и охватывает широкий круг гражданских вопросов. В результате Организация Объединенных Наций оказалась в положении, когда ее просят выполнять беспрецедентно широкий круг функций: наблюдение за прекращением огня, перегруппировка и демобилизация войск, реинтеграция военнослужащих в гражданскую жизнь и уничтожение их оружия; разработка и осуществление программ разминирования; репатриация беженцев и перемещенных лиц; оказание гуманитарной помощи; контроль за работой существующих административных структур; создание новых полицейских сил, проверка соблюдения прав человека; разработка и контроль за проведением конституционных, судебных и избирательных реформ; наблюдение и контроль за проведением и даже организация и проведение выборов; и координация деятельности в поддержку экономического возрождения и восстановления.

22. В-четвертых, эти многоаспектные операции по поддержанию мира подчеркнули ту роль, которую Организация Объединенных Наций может играть после осуществления достигнутого в ходе переговоров урегулирования. В настоящее время признается тот факт, что выполнение условий урегулирования в установленные сроки может оказаться недостаточной гарантией того, что конфликт не вспыхнет вновь. Требуется выполнение скоординированных программ в течение ряда лет и в различных областях, с тем чтобы обеспечить ликвидацию первопричин войны. Речь идет о восстановлении государственных институтов, содействии соблюдению прав человека, создании гражданских полицейских сил, а также о других мерах в политической области. Как я отметил в "Повестке дня для развития" (A/48/935), только последовательная деятельность по решению коренных социально-экономических, культурных и гуманитарных проблем может обеспечить надежный фундамент для достигнутого мира.

III. ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

23. Организацией Объединенных Наций разработан набор инструментов для контроля и урегулирования конфликтов между государствами и внутри государств. Самыми важными из них являются превентивная дипломатия и миротворчество; поддержание мира; миростроительство; разоружение; санкции и принуждение к миру. Первые три инструмента могут использоваться лишь с согласия сторон в конфликте. С другой стороны, санкции и принуждение являются принудительными мерами и тем самым по определению, не требуют согласия соответствующих сторон. Разоружение может проходить на согласованной основе или в контексте принудительных мер в соответствии с главой VII Устава.

24. Организация Объединенных Наций не обладает монополией на использование любого из этих инструментов и не претендует на нее. Все эти инструменты могут использоваться, а большинство из них уже использовалось региональными организациями, отдельными группами государств или отдельными государствами. Однако Организация Объединенных Наций накопила беспрецедентный опыт их использования, и после окончания "холодной войны" именно к Организации Объединенных Наций все чаще обращается международное сообщество. Кроме того, система Организации Объединенных Наций способна лучше, чем региональные организации или отдельные государства-члены, выработать и применить всесторонний и долгосрочный подход, необходимый для обеспечения прочного урегулирования конфликтов.

25. Однако отмечаемые недостатки в деятельности Организации Объединенных Наций по выполнению возложенных на нее функций в последнее время, как представляется, побудили государства-члены искать другие пути, особенно, но не исключительно, в тех случаях, когда требуется быстро развернуть крупные вооруженные силы. Поэтому необходимо найти пути, которые позволили бы Организации Объединенных Наций лучше выполнять те функции, которые предусмотрены для нее Уставом.

A. Превентивная дипломатия и миротворчество

26. Разумеется, лучше предотвращать конфликты через раннее предупреждение, "тихую дипломатию" и, в некоторых случаях, превентивное развертывание, чем сталкиваться с необходимостью прилагать значительные политические и военные усилия по урегулированию конфликтов после их возникновения. Совет Безопасности в своем заявлении от 31 января 1992 года (S/23500) поручил мне уделять первоочередное внимание превентивной дипломатии и миротворчеству. Соответственно, мною был создан Департамент по политическим вопросам для выполнения всего круга политических функций, которые ранее осуществлялись в различных подразделениях Секретариата. За прошедшее время этот Департамент прошел через несколько этапов перестройки и в настоящее время организован таким образом, чтобы обеспечивать наблюдение за развитием политической ситуации во всем мире и тем самым заранее предупреждать о возникающих конфликтах и анализировать возможности принятия Организацией Объединенных Наций превентивных действий, а также действий по оказанию помощи в разрешении существующих конфликтов.

27. Как показывает опыт, главным препятствием на пути к успеху этих усилий является, вопреки широко распространенному мнению, не отсутствие информации, аналитического потенциала или идей в отношении инициатив Организации Объединенных Наций. Успех подчас блокируется с самого начала из-за нежелания той или иной стороны принять помощь Организации Объединенных Наций. Это столь же справедливо в отношении конфликтов между государствами, как и в отношении внутренних конфликтов, даже несмотря на то, что в первом случае действия

Организации Объединенных Наций полностью отвечают требованиям Устава, тогда как во втором случае необходимо обеспечивать их соответствие пункту 7 статьи 2.

28. Коллективно государства-члены поощряют Генерального секретаря играть активную роль в этой области; индивидуально они зачастую не готовы к такой его роли, когда сами являются стороной в конфликте. Трудно сказать, как можно преодолеть это нежелание. Очевидно, что Организация Объединенных Наций не может навязывать свои превентивные и миротворческие услуги государствам-членам, которые не хотят ими воспользоваться. С правовой и политической точек зрения их просьба к Организации Объединенных Наций или по крайней мере их согласие на ее действия является неременным условием. Решение может быть только долгосрочным. Оно может состоять в формировании среди членов международного сообщества устойчивого мнения или нравственной установки, согласно которым для государств-членов стало бы нормой согласие на предлагаемые Организацией Объединенных Наций добрые услуги.

29. Существуют также две практические проблемы, которые возникли в этой области. Учитывая часто выражаемую государствами-членами поддержку превентивной дипломатии и миротворчества, я пользуюсь этой возможностью, чтобы рекомендовать принять оперативные меры по решению этих проблем.

30. Первой проблемой являются трудности с подбором людей с большим жизненным опытом и дипломатическими навыками, которые были бы готовы выполнять в течение определенного времени функции специальных представителей или специальных посланников Генерального секретаря. В результате проведенного упорядочения верхних уровней Секретариата имевшиеся там в предыдущие годы резервные кадровые возможности сейчас отсутствуют.

31. Вторая проблема связана с созданием и финансированием небольших полевых миссий в целях превентивной дипломатии и миротворчества. В случае операций по поддержанию мира существуют утвержденные и отработанные процедуры таких действий. То же самое необходимо иметь и в области превентивной дипломатии и миротворчества. Хотя специальные посланники могут добиться многого, периодически выезжая на места, их потенциал значительно возрастает в случае, если благодаря постоянному присутствию на месте небольшой вспомогательной миссии удастся обеспечить непрерывность действий. Среди государств-членов отсутствует единое мнение в отношении того, в чьи полномочия входит решение подобных вопросов: Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи. Отсутствуют также бюджетные процедуры, в достаточной мере приспособленные для удовлетворения этой потребности.

32. Возможны два решения. Первое решение заключается в том, чтобы включить в регулярный бюджет резервные ассигнования на такую деятельность, которые могли бы составлять порядка 25 млн. долл. США на двухгодичный период. Второе решение могло бы состоять в увеличении существующих ассигнований на непредвиденную и чрезвычайную деятельность и в использовании этих ассигнований на всю превентивную и миротворческую деятельность, а не только на ту, которая связана с четко определенными вопросами поддержания международного мира и безопасности.

В. Поддержание мира

33. Организация Объединенных Наций может гордиться тем, сколь быстро шла эволюция операций по поддержанию мира в новых политических условиях, сложившихся после окончания "холодной войны". Однако последние несколько лет подтвердили тот факт, что необходимым условием успеха этой деятельности является соблюдение ряда основополагающих принципов поддержания мира. Тремя особенно важными принципами являются согласие сторон,

беспристрастность и неприменение силы, за исключением самообороны. Анализ недавних успехов и провалов показывает, что во всех успешных операциях эти принципы соблюдались, а в большинстве менее успешных операций не соблюдался тот или иной из них.

34. В утверждаемых в последнее время мандатах существуют три аспекта, из-за которых, в частности, операции по поддержанию мира утрачивали согласие сторон, осуществлялись, по мнению некоторых, пристрастно и/или использовали силу в иных целях, помимо самообороны. Речь шла о поручениях охранять гуманитарные операции в условиях идущих военных действий, защищать гражданское население в установленных безопасных районах и оказывать давление на конфликтующие стороны в целях достижения национального примирения более быстрыми темпами, чем те, с которыми они готовы были согласиться. Показательными в этом отношении являются операции в Сомали и Боснии и Герцеговине.

35. В обоих случаях существовавшим операциям по поддержанию мира были предоставлены дополнительные мандаты, которые предусматривали применение силы и тем самым не могли быть увязаны с уже имевшимися мандатами, основанными на согласии сторон, беспристрастности и неприменении силы. Эти мандаты также невозможно было выполнить без гораздо более значительных военных сил и средств, чем те, которые были предоставлены, как это имело место в бывшей Югославии. Фактически ничто так не опасно для операций по поддержанию мира, как просьба использовать силу в условиях, когда ее существующий состав, вооружения, материально-техническое обеспечение и схема развертывания не позволяют ей сделать это. Логика поддержания мира основывается на политических и военных посылках, которые весьма отличаются от тех, что лежат в основе принуждения; и динамика последнего несовместима с политическим процессом, которому должно содействовать поддержание мира. Стирание различий между этими двумя задачами может подорвать жизнеспособность операции по поддержанию мира и создать угрозу для жизни ее персонала.

36. Международные проблемы нельзя разрешить быстро или в сжатые сроки. Конфликты, которые предлагается урегулировать Организации Объединенных Наций, обычно имеют глубокие корни, и предпринимаемые другими миротворческие усилия для их разрешения заканчивались неудачей. Их урегулирование требует кропотливых дипломатических усилий и налаживания политического процесса, который позволит со временем укрепить доверие и добиться путем переговоров разрешения давних разногласий. Подобный процесс зачастую чреват разочарованием и провалом и почти всегда требует больше времени, чем предполагается. Необходимо противиться искушению использовать военную силу для ускорения этого процесса. Поддержание мира и применение силы (в иных целях, чем самооборона) должны рассматриваться как альтернативные методы, а не как смежные звенья одной непрерывной цепи, которые можно легко поменять местами.

37. В области поддержания мира в течение последних трех лет также возник ряд практических трудностей, в частности в области командования и управления, наличия войск и имущества и информационных возможностей операций по поддержанию мира.

38. Что касается командования и управления, то необходимо различать три уровня руководства операциями:

- а) общее политическое руководство, которое является прерогативой Совета Безопасности;
- б) исполнительное руководство и командование, ответственность за которые несет Генеральный секретарь;

с) командование на месте, возлагаемое Генеральным секретарем на руководителя миссии (специального представителя или командующего силами/главного военного наблюдателя).

Во избежание любой путаницы в вопросе о функциях и обязанностях необходимо всегда помнить о различиях между этими тремя уровнями руководства. Руководителю миссии так же неуместно брать на себя задачу формулирования общих политических целей его/ее миссии, как для Совета Безопасности или Генерального секретаря в Нью-Йорке решать вопросы, которые требуют детального понимания оперативной обстановки на месте.

39. В последние годы в Совете Безопасности все больше прослеживалась тенденция к непосредственному управлению операциями по поддержанию мира. В силу важного характера проблем, стоящих на повестке дня, и объема ресурсов, выделяемых на операции по поддержанию мира, желание Совета внимательно следить за ходом событий и быть полностью в курсе дела является вполне справедливым и обоснованным. Процедуры обеспечения такого положения дел были существенно улучшены. Чтобы помочь Совету Безопасности получать информацию о самых последних событиях, я назначил одного из моих специальных советников своим личным представителем в Совете. Однако в вопросе об информации приходится признать, что в неясной и запутанной обстановке, с неизбежностью свойственной условиям почти военного времени, в которых нередко оказываются участники операций по поддержанию мира, как, например, в Анголе, Камбодже, Сомали и в бывшей Югославии, для проверки точности первоначальных сообщений требуется время. Поэтому, как это легко можно понять, руководители миссий должны проявлять большую сдержанность, чем средства массовой информации, когда речь идет о фактах, которые не были полностью подтверждены.

40. Правительства предоставляющих войска стран, несущие ответственность перед своими парламентами и гражданами за безопасность своих войск, также проявляют вполне понятное беспокойство, желая быть полностью в курсе событий, особенно когда та или иная конкретная операция сталкивается с трудностями. Я стремился снимать озабоченность этих стран, регулярно организуя для них брифинги и привлекая их к диалогу по вопросу о ходе осуществления соответствующей операции. Организованные для этого встречи проводились с участием членов Совета Безопасности, и недавно Совет принял решение формализовать их проведение. При этом важно обеспечить, чтобы такая практика не привела хотя бы и к незначительному стиранию граней между упомянутыми выше конкретными уровнями руководства операциями.

41. Другим важным принципом является принцип единоначалия. Опыт Сомали вновь подчеркнул необходимость обеспечить функционирование операции по поддержанию мира в качестве единого целого. Такая необходимость носит особенно императивный характер в тех случаях, когда миссия осуществляется в опасных условиях. Стороны должны быть лишены возможности подрывать единство операции, выделяя одни контингенты для доброжелательного, а другие для недоброжелательного отношения. Не должно быть и места для попыток правительств стран, предоставивших войска, давать своим контингентам указания, не говоря уже о приказах, когда речь идет о вопросах оперативного характера. Такого рода действия нарушают единство сил, создают дополнительные трудности, которые и без того присущи многонациональным операциям, и повышают опасность людских потерь. Они также могут приводить к появлению у сторон впечатления, будто проводимая операция служит политическим целям правительств стран, предоставивших войска, а не целям, отражающим коллективную волю Объединенных Наций, выраженную Советом Безопасности. Это неизбежно подрывает легитимность и эффективность операции.

42. Исходя из этого, командующим на месте непременно даются указания проводить консультации с командирами национальных контингентов и обеспечивать понимание ими общего

подхода Совета Безопасности, а также роли, порученной их контингентам. Однако такие консультации не могут выливаться в переговоры между командующим на месте и правительствами стран, предоставивших войска, для которых партнером по переговорам неизменно должен являться Секретариат в Нью-Йорке.

43. Что касается наличия войск и имущества, то проблемы в этом вопросе становятся все более серьезными. Возможности получения войск и имущества, если их сравнивать с потребностями Организации, ощутимо сократились. Были приложены немалые усилия к тому, чтобы расширить и доработать систему соглашений о резервных силах. Однако такие соглашения не дают гарантии того, что на ту или иную конкретную операцию войска действительно будут предоставлены. Например, когда в мае 1994 года Совет Безопасности принял решение о расширении Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Руанде (МООНП), ни одно из 19 правительств, которые к тому времени уже обязались выделить войска в состав резервных сил, не согласилось предоставить контингенты.

44. В этих условиях я пришел к тому выводу, что Организации Объединенных Наций действительно необходимо серьезно обдумать идею создания сил быстрого реагирования. Такие силы стали бы стратегическим резервом Совета Безопасности, готовым к развертыванию, когда возникает срочная необходимость в направлении войск для поддержания мира. Такие силы могли бы быть сформированы из предоставленных рядом стран подразделений батальонной численности. Эти подразделения проходили бы единообразную подготовку, использовали бы одинаковые оперативные процедуры, были бы оснащены единой системой связи и через регулярные промежутки времени принимали бы участие в совместных учениях. Они дислоцировались бы в своих странах, но поддерживали бы высокую степень готовности. Ценность такой системы будет, разумеется, находиться в зависимости от степени уверенности Совета Безопасности в том, что в случае срочной необходимости войска действительно будут предоставлены. Такая система будет сложной и дорогостоящей, однако я полагаю, что пришло время на это пойти.

45. Растущую озабоченность вызывают также вопросы оснащенности и надлежащей подготовки войск. В принципе правительства стран, предоставляющих войска, должны обеспечивать такое положение, при котором выделенные ими войска прибывают в полном оснащении, необходимом для того, чтобы действовать. Однако все чаще государства-члены предлагают войска, не имеющие необходимого имущества и необходимой подготовки. В условиях отсутствия выбора Организация Объединенных Наций вынуждена приобретать имущество на рынке или получать его в виде добровольных взносов, предоставленных другими государствами-членами. Таким войскам требуется дополнительное количество времени для того, чтобы научиться использовать технику, с которой они нередко встречаются впервые. Для решения этой проблемы можно наметить ряд мер, таких, например, как создание Организацией Объединенных Наций, как это уже неоднократно предлагалось, резервного запаса стандартного имущества, используемого в операциях по поддержанию мира, и заключение партнерских договоренностей между правительствами, которым требуется имущество, и правительствами, которые готовы его предоставить.

46. Еще один урок, вытекающий из опыта недавних операций по поддержанию мира, заключается в том, что такие операции, особенно, когда они проводятся в трудных условиях, нуждаются в эффективном информационном компоненте. Это необходимо для того, чтобы операции имели возможность знакомить население с их мандатами и, располагая источником достоверной и беспристрастной информации, противодействовать распространяемой о них, причем даже самими сторонами, дезинформации. Для этого самым эффективным средством является радио. Во всех операциях, которые хотя бы даже на позднем этапе были наделены информационными возможностями, включая возможности радиовещания, информационный компонент, по общему признанию, внес неоценимый вклад в успех операции. Я дал указание,

чтобы при планировании будущих операций уже на раннем этапе рассматривалась возможная необходимость в информационном компоненте, а требуемые для этого ресурсы включались в предлагаемый бюджет.

С. Постконфликтное миростроительство

47. Актуальность концепции постконфликтного миростроительства получила широкое признание. Меры, которые при этом могут использоваться, а таких мер много, могут также содействовать превентивной дипломатии. Демилитаризация, установление контроля над стрелковым оружием, институциональная реформа, совершенствование системы охраны порядка и судебной системы, контроль за соблюдением прав человека, реформа избирательной системы и социально-экономическое развитие могут играть важную роль как в предотвращении конфликта, так и в залечивании ран уже после конфликта.

48. Практическая деятельность по постконфликтному миростроительству может, однако, быть связана с трудностями. Миростроительство требует комплексных действий и непростых переговоров между Организацией Объединенных Наций и сторонами конфликта относительно того, к какой конкретно деятельности в области миростроительства необходимо приступить.

49. Следует рассмотреть два вида ситуаций. К первому из них относятся ситуации, когда в ходе переговоров было выработано всеобъемлющее урегулирование, предусматривающее положения о долгосрочных политических, экономических и социальных задачах, цель которых – устранить глубинные причины конфликта, и когда контроль за выполнением этих договоренностей возлагается на многоаспектную операцию по поддержанию мира. Ко второму виду относятся ситуации, когда миростроительство, будь то в превентивных целях или в условиях закончившегося конфликта, ведется в связи с потенциальным или прошлым конфликтом без развертывания операции по поддержанию мира. В обоих случаях главная цель заключается в том, чтобы создать структуры, позволяющие организационно закрепить мир.

50. Ситуации первого вида легче поддаются управлению. Организация Объединенных Наций уже привлечена. Стороны согласились с ее миротворческой ролью и ролью в деле поддержания мира. Операция по поддержанию мира уже наделена мандатом приступать к различной деятельности в области миростроительства, особенно к исключительно важному делу реинтеграции бывших комбатантов в производительную гражданскую жизнь.

51. Однако даже в этих условиях политические элементы, которым не нравится заключенное их правительством мирное соглашение (и предусмотренные в нем контрольные функции Организации Объединенных Наций), могут быть не довольны присутствием Организации Объединенных Наций и с нетерпением ждать ее ухода. Их недовольство может находить отклик у государств-членов, которые испытывают опасения на тот счет, что Организации Объединенных Наций грозит сползание к выполнению роли, наносящей ущерб суверенитету соответствующей страны, как и у других государств-членов, которые могут испытывать беспокойство по поводу финансовых последствий долгосрочных обязательств в области миростроительства.

52. Поэтому сроки и условия вывода операции по поддержанию мира и передачи ее функций в области миростроительства другим сторонам должны тщательно регулироваться при максимально широких консультациях с правительством страны. Его желания должны иметь превалирующее значение; однако Организация Объединенных Наций, отдав много сил тому, чтобы помочь прекратить конфликт, с полным основанием может высказывать свое мнение и давать рекомендации относительно того, какие действия могут быть предприняты правительством, с тем чтобы уменьшить опасность утраты достигнутого. При определении сроков и условий вывода

операции необходимо также принимать во внимание любые остаточные контрольные функции, ответственность за которые сохраняется за Организацией Объединенных Наций.

53. Большая часть видов деятельности, из которых складывается миростроительство, входит в мандаты различных программ, фондов, управлений и учреждений системы Организации Объединенных Наций, обладающих компетенцией в экономической, социальной, гуманитарной и правозащитной областях. В стране, разрушенной войной, возобновление или по крайней мере координацию деятельности в этих областях приходится сначала поручать многоаспектной операции по поддержанию мира. Однако по мере достижения такой операцией успеха в деле восстановления нормальных условий эти программы, фонды, управления и учреждения могут возобновлять свою работу и постепенно брать на себя обязанности, выполнявшиеся персоналом операции по поддержанию мира, а координационные функции, временно выполнявшиеся специальным представителем Генерального секретаря, будут в соответствующее время переходить к координатору-резиденту.

54. В таких случаях может также оказаться необходимым принимать меры к тому, чтобы ответственность за принятие решений переходила от Совета Безопасности, который санкционировал мандат и развертывание операции по поддержанию мира, к Генеральной Ассамблее или иным межправительственным органам, несущим ответственность за ту деятельность в области гражданского миростроительства, которая будет продолжена. Сроки такой передачи ответственности будут для некоторых государств-членов иметь особое значение вследствие связанных с этим финансовых последствий. Решение в каждом случае должно приниматься с учетом конкретной ситуации, и руководствоваться при этом надо тем принципом, что институциональные или бюджетные соображения не должны наносить ущерба дальнейшим усилиям Организации Объединенных Наций на месте.

55. Более сложная ситуация возникает тогда, когда постконфликтное (или превентивное) миростроительство оказывается необходимым в стране, где у Организации Объединенных Наций пока нет миротворческого мандата или мандата в области поддержания мира. Кто в таком случае будет определять необходимость в подобных мерах и предлагать их вниманию правительства? Если эти меры относятся исключительно лишь к экономической, социальной и гуманитарной областям, они, вероятно, будут входить в круг ведения координатора-резидента. Поэтому рекомендовать их правительству мог бы координатор-резидент. Однако даже в тех редких случаях, когда координатор-резидент имеет возможность отслеживать и анализировать все признаки надвигающегося политического кризиса и кризиса в области безопасности, может ли он или она действовать таким образом, чтобы не давать повода для обвинений в превышении полномочий, выражающемся в принятии на себя политических функций, особенно если предлагаемые меры относятся к таким областям, как безопасность, деятельность полиции или права человека?

56. В этих условиях обязанности по раннему предупреждению должны принадлежать Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций, которые используют всю имеющуюся у них информацию, включая сообщения координатора-резидента Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и другого персонала Организации Объединенных Наций, находящегося в соответствующей стране. Когда анализ такой информации свидетельствует о надвигающемся кризисе, Генеральный секретарь, действуя на основании его общего мандата в вопросах превентивной дипломатии, миротворчества и миростроительства, может брать на себя инициативу, направляя в страну с согласия правительства миссию для обсуждения с правительством мер, которые ему целесообразно было бы принять.

D. Разоружение

57. На заседании Совета Безопасности на уровне глав-государств и правительств, состоявшемся в январе 1992 года, члены Совета подчеркнули, что они с интересом и большим вниманием относятся к вопросам разоружения, контроля над вооружениями и нераспространения, прежде всего оружия массового уничтожения. Они выразили свою готовность предпринимать конкретные шаги в целях повышения эффективности Организации Объединенных Наций в этих областях.

58. С января 1992 года был достигнут существенных прогресс. В целом по-прежнему соблюдается мораторий на ядерные испытания. Конференция по разоружению наконец приняла решение приступить к переговорам по договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Генеральная Ассамблея рекомендовала начать переговоры по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов. Предпринимаются усилия по укреплению режима Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (резолюция 2826 (XXVI), приложение), ратифицированной 131 страной, за счет разработки механизмов контроля. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1/ была подписана 159 странами, но еще не вступила в силу, не будучи ратифицированной 65 государствами-участниками, требуемыми для ее вступления в силу. Важное значение имеет присоединение ряда государств к Договору о нераспространении ядерного оружия (резолюция 2373 (XXII), приложение).

59. Я придаю особое значение успешному завершению предстоящей конференции участников Договора о нераспространении ядерного оружия. Большое значение имело бы также скорейшее вступление в силу Конвенции о запрещении химического оружия. Импульс, полученный во всех этих областях, необходимо сохранить. Требуется найти пути, позволяющие обеспечить, чтобы передача технологии сопровождалась мерами, необходимыми для того, чтобы предотвратить ее использование в военных целях.

60. Эти вопросы имеют первостепенное значение как для безопасности человечества, так и для высвобождения экономических, научных и технических ресурсов, позволяющего направить эти ресурсы на благо мира и прогресса человечества. Однако в настоящем документе, посвященном главным образом опыту, приобретенному Организацией в последнее время в деле урегулирования конкретных конфликтов, я хочу сосредоточить внимание на том, что можно было бы назвать "микроразоружением". Под этим я подразумеваю практическое разоружение в условиях конфликтов, с которыми фактически имеет дело Организация Объединенных Наций, и применительно к тем вооружениям, в основном легким, которые фактически несут смерть сотням тысяч людей.

61. О значении микроразоружения в современных условиях свидетельствует факт широкого распространения автоматического оружия ближнего боя, противопехотных мин и аналогичных видов оружия. По данным компетентных организаций, ежегодно в мире на легкие виды оружия, на которые приходится почти одна треть общего объема мировой торговли оружием, расходуются миллиарды долларов. Многие из этих вооружений закупаются в развитых странах странами развивающимися, которые меньше всего могут позволить себе расходовать свои крайне необходимые и ограниченные ресурсы на эти цели. При этом торговля легким оружием ведется в гораздо более тревожных масштабах, чем это могут давать основание считать финансовые затраты.

62. Микроразоружение в сочетании со всеми другими рассматриваемыми в настоящем документе методами играет важную роль. Сбор, обеспечение сохранности и уничтожение оружия являлись центральным элементом большинства соглашений о всеобъемлющем мирном урегулировании, которыми Организация Объединенных Наций была наделена ролью в области поддержания мира. В результате Организация приобрела непревзойденный опыт в этой области. Микроразоружение имеет

столь же актуальное значение и в условиях постконфликтного миростроительства: на примере Никарагуа можно судить о том, чего можно добиться посредством осуществления оригинальных программ изъятия огромного количества стрелкового оружия, имеющегося в стране, выходящей из состояния затяжной гражданской войны. Разоружение может также осуществляться по завершении принудительных действий, как это было продемонстрировано в Ираке, где Специальная комиссия Организации Объединенных Наций сыграла роль пионера в практическом разоружении, в данном случае в области оружия массового уничтожения. Все режимы санкций предусматривают введение эмбарго на поставки оружия, и опыт свидетельствует о том, насколько трудно контролировать трансграничные поставки оружия в страны, находящиеся в состоянии войны со своими соседями или в состоянии гражданской войны.

63. Особого внимания требуют к себе две категории легкого оружия. Первая из них – это стрелковое оружие, в результате применения которого в современных конфликтах, по всей вероятности, погибает больше всего людей. Мир наводнен стрелковым оружием, и поставки такого оружия крайне трудно контролировать, не говоря уже о том, чтобы их пресекать. Причин тому множество: прежние поставки оружия участниками "холодной войны" покровительствуемым ими государствам, внутренние конфликты, конкуренция на рынках сбыта, деятельность преступных групп и развал государственных правоохранительных систем (что развязывает руки преступникам и в то же время служит обоснованной причиной приобретения обычными гражданами оружия для своей защиты). Экспериментальная консультативная миссия, которую я направил в Мали в августе 1994 года по просьбе правительства этой страны, подтвердила исключительную сложность установления контроля над незаконным оборотом стрелкового оружия, что представляет собой такую проблему, эффективно решать которую можно только на региональной основе. Для нахождения эффективных решений этой проблемы потребуется немало времени. Я твердо считаю, что начать поиск таких решений следует уже сейчас.

64. Во-вторых, речь идет о распространении противопехотных мин. К числу позитивных явлений последних лет следует отнести то внимание, которое стало уделяться этой проблеме. Международное сообщество приступило к ее решению. В предпринимаемых в настоящее время усилиях в связи с Конвенцией о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 2/, противопехотным минам уделяется первоочередное внимание, и призыв Генеральной Ассамблеи объявить мораторий на их экспорт получил значительную поддержку стран-производителей. Кроме того, Международным комитетом Красного Креста (МККК) разрабатываются новые протоколы к этой Конвенции. Тем временем продолжается работа, направленная на то, чтобы попытаться решить проблему уже установленных наземных мин, которых насчитывается около 110 млн. единиц. Этой проблеме требуется и дальше уделять первостепенное внимание. Я согласен с мнением о том, что важное значение в этих усилиях имеет Регистр обычных вооружений. В более широком контексте крайне важно, чтобы этот Регистр превратился в универсальный и недискриминационный механизм.

65. Достигнутый с 1992 года прогресс в области ликвидации оружия массового уничтожения и основных систем вооружений должен сопровождаться достижением параллельного прогресса в области обычных вооружений, особенно в том, что касается легкого оружия. Для нахождения эффективных решений потребуется немало времени. Я твердо считаю, что начать поиск таких решений следует уже сейчас, и я намерен в полной мере играть свою роль в этих усилиях.

Е. Санкции

66. В соответствии со статьей 41 Устава Совет Безопасности для поддержания или восстановления международного мира и безопасности может потребовать от государств-членов применения мер, не связанных с использованием вооруженных сил. Такие меры обычно называют

санкциями. Это юридическое основание приводится здесь для того, чтобы подчеркнуть, что цель санкций заключается в том, чтобы сторона, ставящая под угрозу международный мир и безопасность, изменила свое поведение, а не в том, чтобы наказать или каким-либо иным образом ее покарать.

67. Значительно более широкое использование Советом Безопасности этого средства высветило ряд проблем, связанных прежде всего с целями санкций, с контролем за их соблюдением и воздействием и с их непредвиденными последствиями.

68. Цели, ради достижения которых вводились конкретные режимы санкций, не всегда определялись с достаточной ясностью. Более того, с течением времени они, как представляется, иногда претерпевают изменения. В силу такого сочетания неясности целей и их подверженности изменениям Совету Безопасности трудно прийти к согласию относительно того, когда появляются основания считать, что эти цели были достигнуты и санкции можно отменить. Хотя Совет Безопасности является не судебным, а политическим органом, крайне важно, чтобы Совет, принимая решение о введении санкций, в то же время определял объективные критерии, позволяющие выносить определение о достижении целей санкций. Чтобы применение санкций как эффективного средства по-прежнему пользовалось общей поддержкой, необходимо всячески избегать такого положения, при котором складывалось бы впечатление, что цель введения санкций заключается в наказании, а не в модификации политического поведения стороны, являющейся объектом санкций, или что критерии претерпевают изменения ради достижения целей, отличных от тех, которыми было продиктовано первоначальное решение ввести санкции.

69. Организация Объединенных Наций приобрела определенный опыт в вопросе о том, как контролировать соблюдение санкций и какую роль в некоторых случаях могут в этом играть региональные организации. Однако эта задача осложняется нежеланием правительств, продиктованным заботой о суверенитете или экономических интересах, давать согласие на размещение международных наблюдателей или на проведение международных расследований предполагаемых нарушений санкций ими самими или их гражданами. Оценка степени воздействия санкций связана с еще большими трудностями ввиду сложности самой такой оценки и ввиду ограничений, вводимых на доступ в страну, являющуюся объектом санкций.

70. По общему признанию, санкции являются жестким инструментом. Их применение поднимает этический вопрос о том, являются ли страдания, причиняемые уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций, законным средством оказания давления на политических руководителей, на поведение которых вряд ли повлияет тяжелое положение, в котором оказались их граждане. Кроме того, санкции всегда влекут за собой непредвиденные или нежелательные последствия. Они могут осложнить деятельность гуманитарных учреждений, лишая их возможности осуществлять поставки определенных категорий товаров или вынуждая их проходить через изнурительный процесс соблюдения процедур, предусмотренных для получения необходимых изъятий. Санкции могут вступать в противоречие с целями развития, поставленными Организацией, и наносить долгосрочный ущерб производственному потенциалу страны, ставшей объектом санкций. Они могут серьезнейшим образом сказываться на других странах, которые являются соседями или основными экономическими партнерами этой страны. Они также могут приводить к результатам, идущим вразрез с самой их целью, порождая вызванное патриотическими чувствами негативное отношение к международному сообществу в лице Организации Объединенных Наций и объединяя население на поддержку руководителей, поведение которых санкции как раз и призваны изменить.

71. Эти соображения этического и практического порядка приводятся здесь не для того, чтобы поставить под сомнение необходимость в санкциях в некоторых ситуациях. Однако это показывает

необходимость рассмотрения путей смягчения охарактеризованных выше последствий. На рассмотрение государств-членов выносятся два возможных направления действий.

72. Первое из них заключается в том, чтобы всякий раз, когда вводятся санкции, одновременно принимались меры к тому, чтобы облегчить работу гуманитарных учреждений, которая становится особенно необходимой в результате последствий санкций для уязвимых групп. Необходимо, например, воздерживаться от введения запрета на импорт товаров, требующихся местному сектору здравоохранения, и выработать ускоренные процедуры рассмотрения заявлений относительно изъятий на поставки товаров, имеющих гуманитарное назначение.

73. Во-вторых, существует срочная необходимость в принятии мер, отвечающих ожиданиям, которые связываются со статьей 50 Устава. Санкции представляют собой меру, принимаемую коллективно государствами - членами Организации Объединенных Наций для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Издержки их применения, как и любые другие аналогичные издержки (например, в связи с миротворчеством или операциями по поддержанию мира), должны в справедливой пропорции покрываться всеми государствами-членами, а не только теми несколькими государствами, которые имеют несчастье быть соседями или основными экономическими партнерами страны, ставшей объектом санкций.

74. В "Повестке дня для мира" я внес предложение о том, чтобы государства, понесшие сопутствующий режиму санкций ущерб, имели не только право консультироваться с Советом Безопасности, но и реальную возможность рассчитывать на принятие мер для преодоления возникших у них трудностей. С этой целью я внес рекомендацию о том, чтобы Совет Безопасности разработал комплекс мер, которые с участием финансовых учреждений и других элементов системы Организации Объединенных Наций могли бы приниматься для того, чтобы решить эту проблему. В ответ на это предложение Совет просил меня выяснить мнения руководителей международных финансовых учреждений. В своих ответах руководители этих учреждений признали наличие сопутствующих санкциям последствий и выразили готовность помогать странам, оказавшимся в таких ситуациях, но предложили делать это в рамках существующих мандатов на оказание помощи странам, сталкивающимся с негативными внешними потрясениями или обусловленными этим проблемами платежного баланса. Они не согласны с тем, чтобы для этого разрабатывались специальные положения.

75. Для решения всех указанных выше проблем я хотел бы пойти дальше моей рекомендации 1992 года и предложить создать механизм для выполнения следующих пяти функций:

- a) производить по просьбе Совета Безопасности и до введения санкций оценку их потенциального воздействия на страну, являющуюся объектом санкций, и на третьи страны;
- b) осуществлять контроль за соблюдением санкций;
- c) оценивать их результативность, с тем чтобы Совет Безопасности мог производить своего рода "точную настройку" санкций с целью максимизировать их политическое воздействие и минимизировать сопутствующий ущерб;
- d) обеспечивать оказание гуманитарной помощи уязвимым группам;
- e) рассматривать пути оказания помощи государствам-членам, пострадавшим в результате сопутствующих санкциям последствий, и производить оценку требований, представляемых такими государствами в соответствии со статьей 50.

76. Поскольку цель этого механизма будет заключаться в оказании помощи Совету Безопасности, он должен быть размещен в Секретариате Организации Объединенных Наций. Однако он должен быть наделен возможностью пользоваться экспертными знаниями, имеющимися во всей системе Организации Объединенных Наций, особенно в бреттон-вудских учреждениях. Для эффективной реализации этого предложения государствам-членам необходимо будет поддержать его на политическом уровне как в Организации Объединенных Наций, так и в межправительственных органах соответствующих учреждений.

Г. Принудительные действия

77. Одно из достижений творцов Устава Организации Объединенных Наций заключается в том, что Организация была уполномочена предпринимать принудительные действия против тех, кто виновен в создании угрозы миру, в нарушениях мира или актах агрессии. Однако ни Совет Безопасности, ни Генеральный секретарь в настоящее время не располагают возможностями развертывать с этой целью операции, осуществлять руководство, командование или управление такими операциями, за исключением, пожалуй, операций, весьма ограниченных по своим масштабам. Я считаю желательным, чтобы в перспективе Организация Объединенных Наций получила такие возможности, но было бы ошибкой пытаться сделать это в настоящее время, когда Организация испытывает острую нехватку ресурсов и когда она с трудом справляется с порученными ей не столь сложными миротворческими обязанностями и обязанностями в области поддержания мира.

78. В 1950 году Совет Безопасности уполномочил группу государств-членов, проявивших к этому готовность, предпринять принудительные действия на Корейском полуострове. В ответ на агрессию против Кувейта Совет в 1990 году вновь принял такое решение. В последнее время Совет уполномочивал группы государств-членов принимать в случае необходимости принудительные меры для создания условий, позволяющих осуществлять операции по оказанию гуманитарной помощи в Сомали и Руанде и для оказания содействия в деле восстановления демократии в Гаити.

79. В случае Боснии и Герцеговины Совет Безопасности предоставил государствам-членам полномочия, действуя индивидуально или через региональные соглашения, применять силу для того, чтобы обеспечить соблюдение введенного им запрета на военные полеты в воздушном пространстве этой страны, оказывать поддержку силам Организации Объединенных Наций в бывшей Югославии в осуществлении ими своего мандата, включая защиту персонала, который может подвергаться нападениям, и сдерживать нападения на безопасные районы. Соответствующие государства-члены приняли решение поручить эти задачи Организации Североатлантического договора (НАТО). Секретариату и НАТО пришлось приложить немало сил к тому, чтобы выработать процедуры координации этого беспрецедентного сотрудничества. Это обстоятельство не должно вызывать удивления, если учитывать далеко не одинаковые мандаты и подходы этих двух организаций к поддержанию мира и безопасности. Более серьезными, как уже отмечалось, представляются вопросы, связанные с последствиями применения силы в контексте операций по поддержанию мира, если речь не идет о самообороне.

80. Опыт последних нескольких лет продемонстрировал как возможные преимущества, так и трудности, которые могут возникать в том случае, когда Совет Безопасности поручает задачи принудительного характера группам государств-членов. Что касается положительных аспектов, то такая процедура наделяет Организацию возможностью предпринимать принудительные действия, которой она в противном случае не обладала бы, и является значительно более предпочтительной по сравнению с односторонним применением силы государствами-членами без обращения к Организации Объединенных Наций. С другой стороны, такая процедура может отрицательно сказываться на влиятельности и авторитете Организации. Существует также опасность того, что

государства могут ссылаться на международную легитимность и согласие международного сообщества, предпринимая действия с применением силы, которые на самом деле не предусматривались Советом Безопасности, когда он предоставлял этим государствам соответствующие полномочия. В ходе недавних операций получившие такие полномочия государства-члены более полно и более регулярно докладывали Совету Безопасности о своей деятельности.

IV. КООРДИНАЦИЯ

81. Не претендуя на монопольное право применять рассмотренные выше средства, Организация Объединенных Наций не может также и применять их в одиночку. Все усилия Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Генерального секретаря, предпринимаемые к тому, чтобы ставить конфликты под контроль и добиваться их урегулирования, требуют сотрудничества и поддержки со стороны других субъектов, действующих на международной арене: правительств государств – членов Организации Объединенных Наций, региональных организаций, неправительственных организаций и различных фондов, программ, управлений и учреждений самой системы Организации Объединенных Наций. Чтобы усилия Организации Объединенных Наций увенчались успехом, необходимо тщательно координировать функции различных субъектов в рамках комплексного подхода к вопросам безопасности человечества.

82. Правительства занимают центральное место во всех видах деятельности, рассматриваемых в настоящем позиционном документе. Именно они санкционируют такую деятельность и финансируют ее. Именно они непосредственно предоставляют почти весь необходимый персонал, равно как и большую часть имущества. Именно они определяют политику специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций и региональных организаций. Именно их постоянная поддержка и, в случае необходимости, воздействие на стороны являются неперенным условием для того, чтобы Генеральный секретарь мог успешно выполнять порученные ему мандаты. Именно они являются сторонами, или по крайней мере одной из сторон в каждом конфликте, который Организация Объединенных Наций пытается поставить под контроль и урегулировать.

83. В последние годы появилась новая тенденция к учреждению неофициальных групп государств-членов, создаваемых на специальной основе для оказания помощи Генеральному секретарю в выполнении порученных ему миротворческих мандатов и мандатов в области поддержания мира. Такие группы обычно именуется группами "друзей Генерального секретаря". Они не имеют официального мандата, предоставленного Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности, и в них входят государства, особо заинтересованные в урегулировании конкретного конфликта. Они располагают материальными и дипломатическими средствами, которые могут быть использованы в поддержку усилий Генерального секретаря. Они ценны для него как своего рода "резонатор", как источник идей и соображений и как дипломатическое средство оказания влияния на стороны.

84. Такая процедура в ряде случаев дала хорошие результаты. Тем не менее необходимо ясно понимать, кто несет ответственность и за что. Генеральный секретарь наделен мандатом соответствующим межправительственным органом и должен играть ведущую роль. Члены группы "друзей" согласились оказывать Генеральному секретарю помощь по его просьбе. Если они берут на себя инициативу, о которой Генеральный секретарь их не просил, появляется опасность дублирования или параллельности усилий, что может использоваться упорствующими сторонами в своих целях. Такие инициативы могут также вызывать вопросы в межправительственном органе, который ожидает от Генерального секретаря сохранения ответственности за выполнение порученного ему мандата и отчетности перед этим органом о выполнении им этого мандата.

85. Что касается региональных организаций, то в главе VIII Устава определяется роль, которую они могут играть в поддержании мира и безопасности. Они могут вносить существенный вклад. За время, прошедшее после проведения заседания Совета Безопасности на высшем уровне, Организация Объединенных Наций значительно расширила свой опыт сотрудничества с региональными организациями в данной области. 1 августа 1994 года я созвал в Нью-Йорке заседание руководителей ряда таких организаций, с которыми Организация Объединенных Наций в последнее время сотрудничала на местах в деле миротворчества и в операциях по поддержанию мира. Это заседание позволило провести полезный обмен мнениями, и я намерен и в будущем проводить такого рода заседания.

86. Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями осуществляется в различных формах. Можно выделить по меньшей мере пять из них:

а) консультации: это устоявшаяся форма сотрудничества, существующая на протяжении определенного времени. В ряде случаев такое сотрудничество регулируется официальными соглашениями, и Генеральной Ассамблее представляются соответствующие доклады; в других случаях эта деятельность носит менее формализованный характер. Цель консультаций заключается в обмене мнениями о конфликтах, попытки урегулирования которых могут одновременно предприниматься Организацией Объединенных Наций и соответствующими региональными организациями;

б) дипломатическая поддержка: региональная организация участвует в миротворческих мероприятиях Организации Объединенных Наций и поддерживает их осуществление, выступая с дипломатическими инициативами (подобно тому, как это делают описанные выше группы "друзей") и/или оказывая техническую помощь, как это делает, например, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе в области урегулирования конституционных вопросов в связи с Абхазией. Точно так же Организация Объединенных Наций может оказывать помощь региональной организации в ее деятельности (как она делает в связи с урегулированием ОБСЕ вопроса Нагорного Карабаха);

в) оперативная поддержка: примером наиболее отработанного механизма такого сотрудничества является предоставление НАТО воздушной поддержки Силам Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) в бывшей Югославии. Со своей стороны, Организация Объединенных Наций может оказывать технические консультативные услуги региональным организациям, осуществляющим самостоятельные операции по поддержанию мира;

г) совместное развертывание: Организация Объединенных Наций развернула полевые миссии совместно с Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС) в Либерии и Содружеством Независимых Государств (СНГ) в Грузии. Если эти эксперименты увенчаются успехом, они могут положить начало новой форме разделения труда между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, в соответствии с которой основное бремя в связи с деятельностью миссии будет нести региональная организация, а небольшая по размерам операция Организации Объединенных Наций будет оказывать ей поддержку и контролировать соответствие характера функционирования миссии политике, утвержденной Советом Безопасности. Политические, оперативные и финансовые аспекты этого механизма заставляют задуматься над рядом довольно деликатных вопросов. Государства-члены, возможно, пожелают на определенном этапе произвести с учетом опыта в Либерии и Грузии оценку того, каким образом может осуществляться подобная деятельность в будущем;

е) совместные операции: примером такого сотрудничества является деятельность Миссии Организации Объединенных Наций в Гаити, укомплектование, руководство и финансирование

которой осуществляется совместно Организацией Объединенных Наций и Организацией американских государств (ОАГ). Подобный механизм оказался дееспособным и также является одной из возможных моделей будущего сотрудничества, которую необходимо будет тщательно изучить.

87. Потенциал региональных организаций в области миротворчества и поддержания мира весьма сильно различается. Ни одна из этих организаций пока не обладает столь значительным потенциалом, как Организация Объединенных Наций, хотя некоторые из них накопили большой опыт в этой области, а другие быстро расширяют свои возможности. Организация Объединенных Наций готова оказывать им по их просьбе помощь в этой области, когда это позволяют имеющиеся ресурсы. С учетом различий в уровне их потенциала, структуре, мандатах и процессах принятия решений, а также разнообразия форм, в которых уже сейчас осуществляется сотрудничество с Организацией Объединенных Наций, было бы неправильно пытаться разработать универсальную модель, на базе которой должны строиться их отношения с Организацией Объединенных Наций. Вместе с тем можно определить некоторые принципы, которые должны быть заложены в основу таких отношений.

88. К числу таких принципов относятся следующие:

а) необходимо разработать согласованные механизмы консультаций, которые, однако, необязательно должны быть формализованы;

б) необходимо уважать примат Организации Объединенных Наций, предусмотренный Уставом. В частности, региональные организации не должны заключать соглашения, предполагающие определенный уровень поддержки со стороны Организации Объединенных Наций, пока государства-члены не рассмотрели вопрос о предоставлении такой поддержки и не дали своего согласия. Большое значение в этой области имеет проведение на раннем этапе тесных консультаций;

с) необходимо четко определить и согласовать распределение выполняемых функций, с тем чтобы избежать дублирования деятельности и межорганизационного соперничества в тех случаях, когда Организация Объединенных Наций и какая-либо региональная организация занимаются урегулированием одного и того же конфликта. В таких случаях особенно важно также не допускать расширения круга посредников;

д) необходимо обеспечить последовательность позиции членов региональных организаций, являющихся также государствами – членами Организации Объединенных Наций, при решении общих проблем, представляющих интерес для обеих организаций; в качестве примера можно привести вопрос о стандартах в связи с операциями по поддержанию мира.

89. Неправительственные организации также играют важную роль во всех обсуждаемых в настоящем документе мероприятиях Организации Объединенных Наций. На сегодняшний день 1003 неправительственные организации получили консультативный статус при Организации Объединенных Наций, и многие из них имеют аккредитованных представителей в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и/или Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Изменение характера операций Организации Объединенных Наций на местах обусловило установление более тесных контактов между неправительственными организациями и Организацией Объединенных Наций, особенно в области оказания гуманитарной помощи в условиях конфликтов и в ходе постконфликтного миростроительства. Оказалось необходимым разработать процедуры, которые не подрывали бы неправительственного статуса этих организаций и при этом обеспечивали бы надлежащую координацию их деятельности с усилиями

Организации Объединенных Наций и ее программ, фондов, отделений и учреждений. Неправительственные организации также добились больших успехов в мобилизации общественной поддержки и средств на цели оказания гуманитарной помощи в странах, пострадавших от международных или внутренних конфликтов.

90. В рамках системы Организации Объединенных Наций существует три уровня, на которых требуется обеспечить координацию: в Секретариате Организации Объединенных Наций; между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и штаб-квартирами других фондов, программ, отделений и учреждений системы Организации Объединенных Наций; и на местах.

91. Многоаспектный характер поддержания мира и миростроительства обуславливает необходимость совершенствования координации в Секретариате, с тем чтобы соответствующие департаменты действовали как единое целое под моим руководством и контролем. Предложения по вопросам мира и безопасности, которые Генеральный секретарь представляет на рассмотрение Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности, должны основываться на согласованных материалах, подготовленных Департаментом по политическим вопросам, Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом по гуманитарным вопросам и Департаментом по вопросам администрации и управления, а также другими департаментами. Точно так же необходимо координировать руководство деятельностью на местах для обеспечения того, чтобы инструкции, направляемые руководителям миссий различными инстанциями в Секретариате, не противоречили друг другу.

92. В аппарате международной организации обеспечение сотрудничества и координации деятельности между департаментами является еще более нелегкой задачей, чем на национальном уровне. Достижение перечисленных выше целей потребовало определенных усилий. Главную ответственность за деятельность в этой области я возложил на свою Целевую группу по операциям Организации Объединенных Наций, а на рабочем уровне – на междепартаментские группы по каждому крупному конфликту, где Организация выполняет функции миротворчества или поддержания мира.

93. Столь же необходимым является укрепление координации в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом. Функции, связанные с проведением многоаспектных операций по поддержанию мира или миростроительством, выходят за рамки компетенции и опыта любого отдельного департамента, программы, фонда, отделения или учреждения Организации Объединенных Наций. Прекращение огня, демобилизация, оказание гуманитарной помощи и репатриация беженцев требуют осуществления краткосрочных программ; однако содействовать восстановлению общества и возвращению страны на путь развития можно лишь на основе более долгосрочной программы. Для того чтобы краткосрочные и долгосрочные программы способствовали укреплению мира и развития, необходимо обеспечить их планирование и осуществление согласованным образом. Механизм обеспечения более эффективного и справедливого применения санкций, который был рекомендован выше в настоящем позиционном документе, также потребует тесной координации деятельности широкого круга участников в рамках Организации Объединенных Наций.

94. Добиться подобной координации пока оказалось нелегко. Каждое из соответствующих учреждений имеет собственный межправительственный директивный орган и свой мандат. В прошлом наблюдалось недостаточно активное взаимодействие, причем в обоих направлениях, между теми, кто отвечал в Секретариате за разработку и осуществление мероприятий по миротворчеству, поддержанию мира и миростроительству, и международными финансовыми

учреждениями, которым зачастую принадлежит решающее слово в обеспечении выделения необходимых ресурсов.

95. Что касается координации деятельности на местах, то в соответствии с нынешней практикой при развертывании операций по поддержанию мира эта функция возлагается на специального представителя Генерального секретаря. Успешными примерами такой практики являются Камбоджа, Мозамбик и Сальвадор, в немалой мере благодаря содействию, которое оказывали моим специальным представителям различные другие компоненты системы Организации Объединенных Наций.

96. Со своей стороны, я буду продолжать предпринимать в Административном комитете по координации и в рамках двусторонних контактов с административными руководителями различных фондов, программ, отделений и учреждений усилия по улучшению координации деятельности системы Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности. Правительства государств-членов могут поддержать эти усилия. Многие проблемы в области координации обусловлены мандатами, возлагаемыми на учреждения межправительственными органами, которые не поддерживают никаких контактов друг с другом. Соответственно, они сводят на нет возможность межсекретариатской координации. В связи с этим я рекомендую правительствам поручить своим представителям в различных межправительственных органах обеспечить признание надлежащей координации как одного из важнейших условий успешной деятельности Организации и не приносить ее в жертву межорганизационной конкуренции и соперничеству.

V. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ

97. Ни один из описанных в настоящем документе инструментов не может быть использован, если правительства не выделяют необходимые финансовые ресурсы. Никакого иного источника средств не существует. Невыплата государствами-членами своих начисленных взносов на осуществление деятельности, за которую они сами проголосовали, делает невозможным проведение этих мероприятий с ожидаемым уровнем качества. Это также подрывает доверие к тем, кто, ратуя за достижение целей, отказывается выделять на это соответствующие средства, а затем критикует Организацию Объединенных Наций за неудачи. 12 октября 1994 года я представил на рассмотрение государств-членов комплекс предложений, идей и вопросов, касающихся финансовых и бюджетных процедур, которые, по моему мнению, могли бы способствовать выработке решений (см. A/49/PV.28).

98. Особенно пагубное воздействие финансовый кризис оказывает на деятельность по поддержанию мира. Нехватка средств, в особенности на сбор оперативной информации и планирование, осуществление начального этапа операций и набор и подготовку персонала, сильно подрывает способность Организации развертывать с требуемой оперативностью вновь утвержденные операции. На деятельности по поддержанию мира отрицательно сказываются также трудности, с которыми сталкиваются государства-члены при предоставлении воинских контингентов, сотрудников полиции и имущества в масштабах, определяемых нынешним объемом деятельности по поддержанию мира.

99. В то же время продолжает падать доверие к Совету Безопасности и Организации в целом, когда Совет принимает решения, которые не могут быть выполнены из-за того, что необходимые воинские контингенты не предоставляются. В качестве примера можно привести сохраняющиеся проблемы в связи с безопасными районами в Боснии и Герцеговине и расширением МООНП в ответ на геноцид в Руанде. В будущем было бы целесообразно удостовериться в наличии

необходимых воинских контингентов и имущества, прежде чем принимать решение о создании новой операции по поддержанию мира или ставить перед существующей операцией новую задачу.

100. Еще одним видом деятельности, самым непосредственным образом зависящим от готовности государств-членов предоставлять необходимые ресурсы, является миростроительство. Эта деятельность может быть длительным и дорогостоящим процессом, однако миротворчество и поддержание мира в случае возобновления конфликта обошлись бы значительно дороже. Один из уроков, извлеченных в последние годы, заключается в том, что при интеграции элементов миростроительства во всеобъемлющий план урегулирования Организации Объединенных Наций следует заблаговременно проводить консультации с международными финансовыми учреждениями, с тем чтобы обеспечить учет расходов, связанных с осуществлением этого плана, при разработке экономических планов соответствующего правительства. Проблемы в этой области усугубляются нежеланием многих доноров финансировать чрезвычайно важные элементы, такие, как преобразование партизанских движений в политические партии, создание новых полицейских сил или предоставление кредита на приобретение земли в рамках программ наделения земельными участками в обмен на оружие.

101. Предоставление компенсации государствам-членам, пострадавшим в результате применения санкций в отношении соседних государств или стран, являющихся их экономическими партнерами, также окажется возможным лишь в том случае, если более богатые государства-члены согласятся как с доводом морального порядка, что эти страны не должны нести в одиночку расходы, обусловленные выполнением коллективного решения международного сообщества, так и с соображением практического плана, что подобная компенсация необходима для того, чтобы поощрить эти государства содействовать выполнению решений, принятых Советом Безопасности. Я признаю, что речь идет о значительных суммах, однако я убежден в том, что эти средства необходимо выделить для того, чтобы Совет и впредь мог полагаться на такое средство, как санкции.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

102. Настоящий позиционный документ, представляемый государствам-членам в начале года, в котором отмечается пятидесятилетие Организации Объединенных Наций, призван служить вкладом в продолжающуюся кампанию, направленную на укрепление общей способности противостоять угрозам миру и безопасности.

103. Время требует думать по-новому, действовать сообща и открывать новые пути преодоления кризисов. Это объясняется тем, что иной мир, народившийся после окончания "холодной войны", - это по-прежнему до конца не понятый мир. Изменившийся характер конфликта требует от нас сегодня проницательности, гибкости, творческого подхода и мужества и одновременного устранения как лежащих на поверхности, так и коренных причин конфликта, которые слишком часто заключаются в отсутствии экономических возможностей и социальном неравенстве. Возможно, больше всего он требует более глубокой приверженности сотрудничеству и подлинной многосторонности, чем та, которой человечеству когда-либо удавалось добиваться.

104. Вот почему на страницах настоящего документа вновь и вновь отмечается необходимость принятия нелегких решений. По мере того как будет углубляться понимание вызовов миру и безопасности, нелегкие решения - если их принятие будет отложено - будут казаться в ретроспективе относительно легкими в сопоставлении с масштабом завтрашних бед.

105. Оснований для разочарования или пессимизма нет. За последние несколько лет в использовании Организации Объединенных Наций таким образом, как это задумывалось, достигнут такой прогресс, который многими никогда и не мог прогнозироваться. Призыв к принятию решений должен стать призывом к уверенности и мужеству.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 27 (A/47/27), добавление I.

2/ См. Ежегодник Организации Объединенных Наций по разоружению, том 5: 1980 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.81.IX.4), добавление VII.
