

37. Защита в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов

Первоначальное рассмотрение

Обсуждения, состоявшиеся 21 мая 1997 года (3778-е заседание)

На своем 3778-м заседании, проведенном 21 мая 1997 года в соответствии с договоренностью, достигнутой в ходе состоявшихся ранее консультаций, Совет Безопасности включил пункт «Защита в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов» в свою повестку дня. После утверждения повестки дня Председатель (Республика Корея) с согласия Совета пригласил представителей Албании, Азербайджана, Аргентины, Армении, Боснии и Герцеговины, Бразилии, Бурунди, Германии, Зимбабве, Индии, Ирака, Италии, Канады, Кубы, Малайзии, Нидерландов, Норвегии, Пакистана, Руанды, Словении, Соломоновых островов и Украины, по их просьбе, принять участие в обсуждении без права голоса. Совет также пригласил директора Отделения связи Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), заместителя Директора-исполнителя Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), главу делегации Международного комитета Красного Креста (МККК), заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи в соответствии с правилом 39 временных правил процедуры.

В своих заявлениях участники осветили ряд общих вопросов, в частности, изменение характера вооруженных конфликтов, международную безопасность, гуманитарное право, права человека и взаимосвязь между политической и гуманитарной деятельностью. Большинство делегаций подчеркнули, что гуманитарные кризисы можно урегулировать только на основе выхода из глубинных политических кризисов. Они отметили рост числа межгосударственных конфликтов, которые привели к большому числу беженцев и гуманитарным проблемам часто в результате умышленных действий. Ораторы также подчеркнули важность обеспечения координации между политическими, военными и гуманитарными аспектами любого вмешательства в кризис и между различными международными учреждениями. Несколько делегаций указали, что Совет должен настаивать на строгом соблюдении международных правовых документов, регулирующих вопросы прав человека и международного гуманитарного права. Совет также должен обеспечить, чтобы стороны, уличенные в нарушении своих обязательств, принятых согласно этим документам, несли полную ответственность за свои действия. В этой связи многие ораторы указали, что операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, которые могут быть необходимы для защиты в отношении гуманитарной помощи, должны, при необходимости, иметь четкий и соответствующий мандат согласно главе VII Устава, а также достаточно ресурсов для их выполне-

ния¹. Ряд ораторов выразили мнение, что Международная конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года должна быть расширена и охватывать всех сотрудников, занимающихся оказанием помощи; в противном случае с этой целью нужно будет принять дополнительные международные документы².

Несколько делегаций отметили, что обращение к главе VII или использование вооруженных сил часто делают поддержание политического нейтралитета и беспристрастности очень сложным³.

Несколько делегаций, отмечая важность санкций, подчеркнули, что они должны быть точно нацелены на прекращение конфликтов и быть четко скоординированы, соблюдаться и находиться под контролем⁴.

Представитель Китая выразил мнение, что обращение к главе VII или санкционирование применения силы скорее еще больше усложнит проблемы при поддержании мира и оказании гуманитарной помощи. Он также выразил мнение, которое также высказала Куба, что Совет должен, главным образом, заниматься урегулированием политических вопросов и вопросов, связанных с обеспечением безопасности, и что гуманитарные операции не должны входить в круг его ведения⁵.

Решение от 19 июня 1997 года (3790-е заседание): заявление Председателя

На 3790-м заседании Совета Безопасности, проведенном 19 июня 1997 года в соответствии с договоренностью, достигнутой в ходе состоявшихся ранее

¹ S/PV.3778, стр. 13–16 (Египет), стр. 16–19 (Франция), стр. 19–21 (Соединенное Королевство), стр. 22–24 (Польша); S/PV.3778 (Resumption 1) и Corr.1 и 2, стр. 6–9 (Португалия), стр. 9–11 (Украина) и стр. 13 и 14 (Норвегия).

² S/PV.3778, стр. 3–6 (Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам), стр. 6–9 (директор Нью-Йоркского Отделения связи УВКБ), стр. 9–11 (заместитель директора ЮНИСЕФ), стр. 13–16 (Египет), стр. 16–19 (Франция), стр. 21 и 22 (Российская Федерация), стр. 24–26 (Швеция), стр. 26–28 (Республика Корея), стр. 28–31 (Чили), стр. 34–37 (Япония), S/PV.3778 (Resumption 1) и Corr.1 и 2, стр. 2–4 (Коста-Рика), стр. 12 (Армения), стр. 15–17 (Канада), стр. 16–18 (Словения), стр. 21–23 (Нидерланды), стр. 23–26 (Германия), стр. 26–28 (Пакистан), стр. 30–32 (Малайзия), стр. 32–34 (Италия), стр. 34–37 (Босния и Герцеговина), стр. 40–42 (Аргентина), стр. 45–48 (Руанда), стр. 48 и 49 (Соломоновы Острова), стр. 49 (Албания), стр. 49–51 (Зимбабве) и стр. 51–53 (Азербайджан).

³ S/PV.3778, стр. 11–13 (глава делегации МККК), стр. 19–21 (Соединенное Королевство), стр. 37–39 (Соединенные Штаты); S/PV.3778 (Resumption 1) и Corr.1 и 2, стр. 38–40 (Бразилия).

⁴ Там же, стр. 32–34 (Кения), S/PV.3778 (Resumption 1) и Corr.1 и 2, стр. 37 и 38 (Ирак) и стр. 42–44 (Индия).

⁵ S/PV.3778, стр. 31 и 32 (Китай); S/PV.3778 (Resumption 1) и Corr.1 и 2, стр. 28–30 (Куба).

консультаций, Председатель (Российская Федерация) сделал от имени Совета следующее заявление⁶:

Совет Безопасности рассмотрел вопрос о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов и подробно изучил мнения, выраженные в ходе прений по данному вопросу на его 3778-м заседании 21 мая 1997 года.

Совет отмечает, что массовое перемещение гражданского населения в ходе конфликтов может создавать серьезную проблему для международного мира и безопасности. Совет, в стремлении обеспечить защиту в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов, подчеркивает важность применения скоординированного и всеобъемлющего подхода в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций.

Совет выражает серьезную озабоченность в связи с тем, что в последнее время в ходе конфликтов беженцы и другие гражданские лица стали чаще становиться объектами нападений или применения силы в нарушение соответствующих норм международного права, в том числе норм международного гуманитарного права. Совет вновь заявляет о своем осуждении подобных актов и еще раз призывает всех, кого это касается, строго соблюдать надлежащие нормы международного права. В частности, он призывает все соответствующие стороны обеспечить безопасность беженцев, перемещенных лиц и других гражданских лиц и гарантировать беспрепятственный и безопасный доступ персонала Организации Объединенных Наций и другого гуманитарного персонала ко всем нуждающимся.

Совет выражает также серьезную озабоченность в связи со всеми случаями нападения или применения силы в отношении персонала Организации Объединенных Наций и другого персонала, связанного с операциями Организации Объединенных Наций, а также персонала гуманитарных организаций в нарушение соответствующих норм международного права, в том числе норм международного гуманитарного права. В этой связи Совет ссылается на свою резолюцию 868 (1993) и заявление своего Председателя от 12 марта 1997 года. Он также ссылается на Конвенцию о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, принятую Генеральной Ассамблеей 9 декабря 1994 года. В этой связи он призывает все соответствующие стороны обеспечить защиту и безопасность такого персонала, а также персонала гуманитарных организаций и предлагает всем государствам рассмотреть пути и средства усиления защиты такого персонала.

Совет напоминает всем государствам и другим, кого это касается, о необходимости передать в руки правосудия тех, кто нарушает международное гуманитарное право. В этой связи он ссылается на резолюцию об учреждении международного уголовного суда, которая была принята Генеральной Ассамблеей 17 декабря 1996 года.

Совет поддерживает дальнейшее изучение путей и средств, с помощью которых международное сообщество может обеспечить более строгое соблюдение соответствующими сторонами надлежащих норм международного права, в том числе норм международного гуманитарного права.

Совет призывает государства рассмотреть вопрос о присоединении к соответствующим международным конвенциям, направленным на решение проблем беженцев.

Совет подчеркивает важность наличия ясных, надлежащих и реалистичных мандатов, которые должны выполняться на беспристрастной основе, а также адекватных

ресурсов для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В этой связи Совет, учреждая или санкционируя операцию для обеспечения защиты в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов, вновь подтверждает принципы полного уважения суверенитета, независимости и территориальной целостности соответствующих государств. Совет подчеркивает также важность обеспечения надлежащего выполнения мандатов, возложенных на операции по поддержанию мира.

Совет подчеркивает важность обеспечения более тесной координации между соответствующими органами Организации Объединенных Наций и другими международными учреждениями, которые действуют в соответствии со своими мандатами и статусом, в целях эффективного предоставления гуманитарной помощи нуждающимся или обеспечения защиты в отношении такой помощи. В этой связи Совет предлагает повысить координационную роль специальных представителей Генерального секретаря для достижения этой цели.

Совет подчеркивает важность деятельности соответствующих органов и учреждений Организации Объединенных Наций и других международных гуманитарных организаций и необходимость того, чтобы эта деятельность по-прежнему осуществлялась в соответствии с принципами гуманизма, нейтралитета и беспристрастности в вопросах оказания гуманитарной помощи.

Совет также подчеркивает важность предотвращения кризисов, в том числе путем устранения коренных причин таких кризисов. В этой связи он предлагает Генеральному секретарю и всем государствам продолжить изучение практических путей расширения потенциала и возможностей Организации Объединенных Наций в этой области.

Совет предлагает Генеральному секретарю продолжить изучение вопроса о том, как улучшить защиту в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов.

Решение от 29 сентября 1998 года (3933-е заседание): заявление Председателя

22 сентября 1998 года в ответ на заявление Председателя от 19 июня 1997 года Генеральный секретарь представил Совету доклад о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов⁷. В своем докладе Генеральный секретарь сделал рекомендации о присоединении к международно-правовым документам, распространении и пропаганде гуманитарных принципов, механизмов по обеспечению соблюдения норм международного права, международной солидарности и поддержки принимающих государств, мер по улучшению безопасности и доступа, безопасности персонала гуманитарных организаций, участия Совета Безопасности и эффективной координации.

На своем 3932-м заседании, проведенном 29 сентября 1998 года в соответствии с договоренностью, достигнутой в ходе состоявшихся ранее консультаций, Совет Безопасности включил доклад Генерального секретаря в свою повестку дня. После утверждения повестки дня Председатель (Швеция) с согласия Совета пригласил представителей Австрии, Азербайджана, Аргентины, Индонезии, Канады, Норвегии, Пакистана

⁶ S/PRST/1997/34.

⁷ S/1998/883.

и Республики Корея, по их просьбе, принять участие в обсуждении без права голоса⁸. Совет также пригласил заместителя Директора-исполнителя Детского фонда Организации Объединенных Наций, директора Отделения связи Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и главу делегации Международного комитета Красного Креста (МККК) в соответствии с правилом 39 временных правил процедуры.

Представляя доклад Генерального секретаря, первый заместитель Генерального секретаря отметила, что феномен, при котором на гражданское население совершаются прямые нападения и когда применяется тактика «выжженной земли», не является новым, однако масштабы таких актов жестокости и те человеческие страдания достигли беспрецедентного уровня. Упомянутая ситуация в Афганистане, Косово⁸ и Демократической Республике Конго, она подчеркнула тот факт, что эффективность гуманитарной деятельности минимизируется, когда совершаются нападения на гражданских лиц и не разрешается доступ в целях оказания гуманитарной помощи. В этой связи первый заместитель Генерального секретаря заявила о крайней необходимости вновь подумать о значении гуманитарной деятельности в современных зонах боевых действий и переформулировании вопроса о том, что необходимо для защиты благосостояния гражданского населения. Она заявила, что на Совет Безопасности возложена обязанность действовать «смело, ответственно и решительно» перед лицом таких кризисов. Самая надежная поддержка, которую Совет Безопасности мог бы оказать гуманитарным учреждениям, выражалась бы в том, чтобы он мог играть собственную роль в обеспечении мира — не существует никакой альтернативы прекращению конфликта, прекращению актов насилия и созданию условий, необходимых для достижения прочного мира. Отказ от соблюдения основных норм гуманитарного права влечет за собой риск для сотрудников гуманитарных организаций, что стало ясно из числа случаев смерти гуманитарных миротворцев Организации Объединенных Наций в текущем году. Она обратила внимание на две рекомендации доклада Генерального секретаря об усилении защиты беженцев и сотрудников гуманитарных организаций: привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления против человечности, и в этой связи ускорение процесса создания Международного уголовного суда; и привлечение комбатантов к финансовой ответственности, когда гражданское население намеренно избирается в качестве объекта нападения с помощью создания в этих целях целевого фонда⁹.

Ряд ораторов сделали заявления, в которых в целом поддержали рекомендации Генерального секретаря. Большинство ораторов подчеркнули важность соблюдения всеми сторонами международного гуманитарного права и необходимость содействовать оказа-

нию гуманитарной помощи и обеспечению безопасности тех, кто такую помощь оказывает. Что касается сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, то многие ораторы подчеркнули необходимость четкого формулирования мандата, его соответствия ситуации, а также выделения необходимых ресурсов для выполнения миссии. Несколько представителей также подчеркнули важность повышения координации между документами Организации Объединенных Наций¹⁰.

Представитель Бразилии настоятельно призвал к применению статьи 65 Устава, в которой устанавливается основа для дальнейшего сотрудничества между Экономическим и Социальным Советом и Советом Безопасности¹¹.

На своем 3933-м заседании, проведенном 29 сентября 1998 года в соответствии с договоренностью, достигнутой в ходе состоявшихся ранее консультаций, Совет Безопасности вновь включил доклад Генерального секретаря в свою повестку дня¹². После утверждения повестки дня Председатель (Швеция) с согласия Совета пригласил представителей Австрии, Азербайджана, Аргентины, Индонезии, Канады, Норвегии, Пакистана и Республики Корея, по их просьбе, принять участие в обсуждении без права голоса.

На этом же заседании Председатель сделал от имени Совета следующее заявление¹³:

Совет Безопасности напоминает о заявлении своего Председателя от 19 июня 1997 года по поводу защиты в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов.

Совет приветствует доклад Генерального секретаря о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов и отмечает содержащиеся в нем рекомендации.

Совет отмечает, что некоторые из рекомендаций, содержащихся в этом докладе, совпадают с рекомендациями, сформулированными в докладе «Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке».

Совет вновь подтверждает, что важно применять, сообразуясь с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций и принципами и нормами международного права, скоординированный и всеобъемлющий подход к повышению уровня защиты в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов.

Совет осуждает случаи, когда в ходе конфликтов беженцы и другие гражданские лица становятся объектами нападений или применения силы в нарушение соответствующих

⁸ Для целей настоящего Дополнения термин «Косово» используется как сокращение для «Косово, Союзная Республика Югославия» без ущерба для вопросов статуса.

⁹ S/PV.3932, стр. 2–5.

¹⁰ Там же, стр. 6 и 7 (Китай), стр. 7–9 (Российская Федерация), стр. 11–13 (Португалия), стр. 13–15 (Словения), стр. 15–17 (Соединенное Королевство), стр. 17 (Кения), стр. 17–19 (Гамбия), стр. 19–21 (Коста-Рика), стр. 21–24 (Япония), стр. 24–26 (Франция), стр. 26 и 27 (Габон), стр. 27–29 (Бахрейн), стр. 28 и 29 (Швеция), стр. 29–31 (Республика Корея), стр. 31–34 (Австрия), стр. 34 и 35 (Аргентина), стр. 35–39 (Канада), стр. 39–41 (Пакистан), стр. 41 и 42 (Индонезия), стр. 43 и 44 (Норвегия), стр. 44–47 (заместитель директора ЮНИСЕФ), стр. 47–50 (глава делегации МККК) и стр. 51–53 (директор Отделения связи УВКБ).

¹¹ Там же, стр. 6–8.

¹² S/1998/883.

¹³ S/PRST/1998/30.

норм международного права, в том числе норм международного гуманитарного права.

Совет осуждает также все случаи, когда персонал Организации Объединенных Наций и другой персонал, связанный с операциями Организации Объединенных Наций, а также персонал гуманитарных организаций становится объектом нападений или применения силы в нарушение норм международного права, в том числе норм международного гуманитарного права. В этой связи Совет напоминает о заявлении своего Председателя от 12 марта 1997 года, а также о других соответствующих заявлениях и решениях. Он также напоминает о Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, принятой Генеральной Ассамблеей 9 декабря 1994 года.

Совет Безопасности выражает намерение тщательно и безотлагательно изучить рекомендации Генерального секретаря с целью предпринять шаги в соответствии с его обязанностями по Уставу Организации Объединенных Наций и в этой связи отмечает мнения, высказанные в ходе прений по этому вопросу на его 3932-м заседании 29 сентября 1998 года.

Обсуждения, состоявшиеся 10 ноября 1998 года (3942-е заседание)

На 3942-м заседании Совета Безопасности, проведенном 10 ноября 1998 года в соответствии с договоренностью, достигнутой в ходе состоявшихся ранее консультаций, Председатель (Соединенные Штаты) пригласил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в соответствии с правилом 39 временных правил процедуры Совета.

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев особо отметила важность политической поддержки гуманитарной деятельности. Она выразила мнение относительно Африки, что, учитывая сложную взаимосвязь между проблемами, поиск решений должен осуществляться на основе прочного регионального подхода и решения проблемы принудительного перемещения населения. Обрисовав направления, на которых могли бы сосредоточиться совместные усилия по урегулированию конфликтов и

гуманитарной деятельности, она подчеркнула, что при урегулировании потенциальных конфликтов нужно учитывать вопрос перемещения населения, обращать особое внимание на связь между проблемами безопасности и гуманитарными ситуациями и уделять больше внимания постконфликтным ситуациям¹⁴.

Представитель Российской Федерации отметил, что были сделаны заявления о том, что гуманитарный кризис в отдельной стране сам по себе уже является достаточным основанием для одностороннего вооруженного вмешательства. Подчеркнув, что это является «полностью неприемлемым подходом», он спросил, какие последствия это может иметь для гуманитарной ситуации и операций гуманитарных учреждений¹⁵.

Представитель Китая подчеркнул необходимость обеспечения того, чтобы вопрос о беженцах не политизировался, что препятствовало бы решению проблемы¹⁶.

Другие члены Совета сделали заявления и задали вопросы, которые, в частности, касались способов устранения пробела между традиционным мандатом УВКБ и ответственностью Совета по обеспечению мира и безопасности, наличия достаточных гарантий защиты гуманитарных учреждений, оказывающих гуманитарную помощь беженцам, а также вопроса о мерах, принимаемых, с тем чтобы предназначенная для настоящих беженцев помощь поступала им, а не вооруженным элементам¹⁷.

Затем Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев ответил на вопросы и замечания членов Совета¹⁸.

¹⁴ S/PV.3942, стр. 2–6.

¹⁵ Там же, стр. 7.

¹⁶ Там же, стр. 8 и 9.

¹⁷ Там же, стр. 7 и 8 (Бразилия), стр. 9 (Швеция), стр. 9–11 (Португалия), стр. 11 (Бахрейн), стр. 11 и 12 (Коста-Рика), стр. 12 и 13 (Гамбия), стр. 13 (Соединенное Королевство), стр. 13 и 14 (Словения), стр. 14 и 15 (Кения), стр. 15 и 16 (Франция) и стр. 16 (Габон).

¹⁸ Там же, стр. 17–20.