



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/50/572
24 October 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ARABIC/ENGLISH/
RUSSIAN/SPANISH

Пятидесятая сессия
Пункт 118 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Исследование связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира" (JIU/REP/95/6).

ИССЛЕДОВАНИЕ СВЯЗИ МЕЖДУ
ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩЬЮ И ОПЕРАЦИЯМИ
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

Подготовлено

Франческо Меззаламом

Объединенная инспекционная группа

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		5
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		6
ВВЕДЕНИЕ		
Исследование связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира . . .	1 - 7	12
I. ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ - ПЕРЕСМОТР В СВЕТЕ РЕЗОЛЮЦИИ 46/182 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ	8 - 17	14
II. СРЕДСТВА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЯ К МАНДАТАМ ГУМАНИТАРНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИЯХ	18 - 24	17
III. РОЛЬ ГУМАНИТАРНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ООН В ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАЦИЙ В СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ	25 - 62	20
IV. СОТРУДНИЧЕСТВО, КООРДИНАЦИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ МЕЖДУ ГУМАНИТАРНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И СИЛАМИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА	63 - 106	30
A. Масштабы проблемы	63 - 65	30
B. Каналы связи, консультации и информация	66 - 70	30
C. Ответственность за принятие решений	71 - 74	32
- Координация на уровне Центральных учреждений		
a) Департамент по политическим вопросам (ДПВ)	75 - 79	33

Содержание (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
b) Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ)	80 - 81	34
c) Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ)	82 - 86	35
- Координация на местах		
a) Специальный представитель Генерального секретаря	87 - 88	36
b) Командующий силами Организации Объединенных Наций	89 - 91	37
c) Координатор чрезвычайной помощи и координатор-резидент	92 - 98	38
- Межучрежденческий постоянный комитет (МПК)	99 - 101	40
- Координация и сотрудничество между Специальным представителем Генерального секретаря, Координатором гуманитарной помощи и Командующим силами Организации Объединенных Наций	102 - 106	41
v. БЕЗОПАСНОСТЬ И ОХРАНА СОТРУДНИКОВ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ОКАЗАНИЕМ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ В СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ	107 - 116	43
vi. ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИМЕРЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ	117 - 131	47

Примечания

Сокращения

ДГВ	Департамент по гуманитарным вопросам
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
КЧП	Координатор чрезвычайной помощи
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
КГП	Координатор гуманитарной помощи
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МККК	Международный комитет Красного Креста
МСДУ	Международный совет добровольных учреждений
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
НПО	Неправительственные организации
КР	Координатор-резидент
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря
МООНПР	Миссия ООН по оказанию помощи Руанде
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНДРО	Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОСОМ	Операции Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Сомали
БООНЧП	Бюро Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи
ЮНРРА	Администрация Организации Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления
ЮНТАГ	Группа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Намибии в переходный период
МПП	Мировая продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

С учащением конфликтов, как внутренних, так и международных, требующих оказания гуманитарной помощи и обеспечения защиты гражданского населения, перед Организацией Объединенных Наций начали вставать все более трудные и сложные задачи, бросающие вызов положениям ее Устава и ее принципам. Соответственно для Организации сегодня важно обеспечить, чтобы соответствующие департаменты и организации системы имели четкое представление о своей роли и ответственности. Для решения этих сложных задач Организация Объединенных Наций стала использовать три основных средства, т.е. превентивную дипломатию, миротворчество и поддержание мира. Все эти мероприятия проводятся в увязке с программами оказания гуманитарной помощи, одним из элементов которых является также миростроительство.

Цель настоящего доклада - проанализировать уже существующие или предлагаемые мандаты различных гуманитарных учреждений и тех департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций, которые занимаются социальными и гуманитарными вопросами, чтобы убедиться, что эти мандаты правильны и могут быть в максимальной степени осуществимы при проведении операций в сложных чрезвычайных ситуациях. Кроме того, в докладе внимание обращается на взаимосвязь между теми, кто занимается оказанием гуманитарной помощи, и силами по поддержанию мира и выносятся рекомендации относительно путей и средств согласования их деятельности. В нем подробно изучаются механизмы сотрудничества и координации как на уровне Центральных учреждений, так и на местах, а также между различными действующими лицами на предмет повышения их эффективности. Рассматривается также и вопрос о безопасности и охране сотрудников Организации Объединенных Наций, работающих на местах, и выносятся предложения относительно улучшения политики в этой области.

Информация и документация, которые использовались для проведения этого анализа и подготовки рекомендаций, были получены от соответствующих организаций или собраны во время поездок на места в Мозамбике, Руанде и Кении. Очень многие виды деятельности Организацией Объединенных Наций были фактически переведены из Сомали в Найроби. Инспектор убежден в том, что необходимы дополнительные усилия для расширения имеющихся у Организации Объединенных Наций потенциальных возможностей в плане внесения ее вклада в дело укрепления мира и международной безопасности посредством оказания содействия достижению социального, экономического и гуманитарного прогресса.

Особенно полезными для проведения исследования оказались заслуживающие высокой оценки помощь и содействие со стороны различных департаментов и организаций как в Центральных учреждениях, так и на местах. Инспектор хотел бы отметить, что в то же время в докладе не удалось отразить все мнения, высказанные организациями системы

Организации Объединенных Наций. Этот документ, скорее, представляет собой попытку обобщить и согласовать зачастую противоположные позиции, изложить которые полностью не представляется возможным, в частности из-за ограничения, установленного в отношении объема представляемых ОИГ докладов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

В последние несколько лет произошли определенные изменения в функциях и обязанностях Департамента по гуманитарным вопросам (ДГВ) в сложных чрезвычайных ситуациях. Однако с 1992 года, когда этот Департамент был учрежден Генеральной Ассамблеей, основные принципы его работы все еще остаются недостаточно четкими в плане определения новых задач Департамента, чтобы можно было уточнить его мандат и упорядочить взаимодействие с ДПВ и ДОПМ. Ответственность за выработку оперативных указаний лежит на Генеральном секретаре. Генеральному секретарю следует в консультации с учреждениями, занимающимися гуманитарными вопросами, подготовить информационный бюллетень с ясным изложением изменившихся функций и задач ДГВ на уровне как Центральных учреждений, так и на местах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Роль тех, кто занимается оказанием гуманитарной помощи, не носящая политический характер, была расширена и охватывает последствия конфликтных ситуаций, складывающихся в результате внутрисударственных и международных конфликтов. В сложных чрезвычайных ситуациях Организация Объединенных Наций и ее гуманитарные учреждения должны всегда обеспечивать гражданскому населению всех сторон защиту и помощь, исходя из принципов гуманности, беспристрастности и нейтралитета, которые должны соблюдаться всеми. Эти принципы определены в Уставах Движения Международного Красного Креста и Красного Полумесяца.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

"Повестка дня для мира" и Дополнение к ней, разработанные Генеральным секретарем, служат механизмом обеспечения международного мира и безопасности в рамках превентивной дипломатии, миротворчества, поддержания мира и миростроительства. Проведение переговоров со всеми сторонами с целью предотвращения конфликтов, их сдерживания и/или урегулирования - это одно из наименее дорогостоящих и наиболее эффективных средств достижения целей Организации Объединенных Наций. Генеральному секретарю следует, для максимального усиления воздействия стратегии, укрепить каналы проведения "переговоров" и уделять им повышенное внимание. Добиться этого лучше всего можно посредством совершенствования механизма аналитического изучения корней и причин, включая исторические и антропологические условия, политических, социальных и экономических кризисов, особенно в тех случаях, когда соответствующие стороны не

проявляют желания идти на мирное урегулирование. Те, кто оказывает гуманитарную помощь, могут играть полезную роль, увязываемую и координируемую с миротворчеством, поддержанием мира и миростроительством, сохраняя ее неполитический характер.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

Учащающиеся случаи возникновения сложных чрезвычайных ситуаций и участие Организации Объединенных Наций в гуманитарных операциях и операциях по поддержанию мира стали вызывать повышенный интерес не только у традиционных оперативных партнеров Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, но и у научно-исследовательских и академических институтов и университетов. Участие неправительственных организаций в сложных чрезвычайных ситуациях оказалось важным для деятельности Организации Объединенных Наций по оказанию неотложной помощи. Вовлечение в эту деятельность академических институтов также открывает новые перспективы для притока свежих идей из организаций, не входящих в структуру Организации Объединенных Наций, но тем не менее действительно имеющих отношение к происходящим событиям. Этот фактор требует и стимулирования, и укрепления.

а) НПО: идея ДГВ изучить возможность создания в Центральных учреждениях постоянного подразделения по связи с НПО соответствует этому направлению и должна быть поддержана. Аналогичную структуру можно предусмотреть и на местах.

б) Академические институты: следует постоянно осуществлять обмен информацией между указанными институтами и университетами и соответствующими департаментами и структурами системы Организации Объединенных Наций относительно того, какие эффективные меры реагирования на возникающие сложные чрезвычайные ситуации можно было разработать.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

С увеличением числа сложных чрезвычайных ситуаций стала в полной мере проявляться связь между организациями ООН, занимающимися оказанием гуманитарной помощи, и силами по поддержанию мира. Такая связь осуществляется на уровне Центральных учреждений благодаря усилиям, предпринимаемым главами трех департаментов, ДПВ, ДОПМ и ДГВ, которыми был создан координационный механизм. Однако в разработанном плане недостаточно учитывается роль учреждений на местах, несмотря на их богатый опыт и глубокие знания, связанные со сложными чрезвычайными ситуациями. Помимо существования традиционного механизма, оперативные и гуманитарные учреждения в случае необходимости должны иметь возможность поддерживать прямые связи с ДПВ и ДОПМ, а также с другими департаментами Секретариата. Это необходимо для избежания бюрократических проволочек и обеспечения прямой и

оперативной связи по соответствующим вопросам. Могут возникнуть определенные трудности на уровне руководства вследствие отличия политической деятельности от чисто гуманитарных операций.

Для укрепления сотрудничества и улучшения координации между различными соответствующими компонентами:

а) Генеральный секретарь в соответствии с пожеланиями государств-членов должен четко определить обязанности ДГВ, ДОПМ и ДПВ;

б) следует признать необходимость активизации участия Межучрежденческого постоянного комитета под эгидой ДГВ с целью:

- i) участия в планировании операций по поддержанию мира совместно с ДГВ, ДОПМ и ДПВ;
- ii) регулярного представления Генеральному секретарю через ДГВ информации по основным вопросам стратегии и оперативной деятельности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6. Права человека

Несмотря на существующие международные договоры, в сложных чрезвычайных ситуациях все еще недостаточно обеспечивается соблюдение и защита прав человека. Для того чтобы Верховный комиссар и Центр по правам человека могли выполнять свои обязанности:

наряду с аппаратом Координатора гуманитарной помощи на местах должно существовать и соответствующее подразделение, занимающееся правами человека, а осуществляемые Организацией Объединенных Наций операции по поддержанию мира должны также включать в себя компонент прав человека, учитывающий характер и мандаты, принятые Советом Безопасности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7. Координация

Что касается операций, проводимых в сложных чрезвычайных ситуациях, то здесь постепенно происходит усиление взаимозависимости и взаимосвязи между деятельностью ДПВ, ДОПМ, ДГВ, вопросами прав человека и неправительственными организациями.

Эти организации и департаменты прямым или косвенным образом отвечают за выполнение решений Совета Безопасности. Поэтому, пожалуй, представляются целесообразными следующие предложения:

а) Центральные учреждения: на уровне Центральных учреждений следует развивать и официально закрепить инициативу, предпринятую ДГВ вместе с другими гуманитарными учреждениями, ДОПМ и ДПВ, с целью создания координационного механизма. После завершения подготовки соответствующего документа он должен обеспечить гибкие рамки для сотрудничества на уровне Центральных учреждений в отношении сложных чрезвычайных ситуаций.

б) Отделения на местах: на местах следует использовать следующую систему подчинения и иерархическую структуру:

- i) Специальный представитель Генерального секретаря в соответствии со своим мандатом должен осуществлять общее руководство, координировать и согласовывать политические, военные и гуманитарные операции;
- ii) Командующий силами Организации Объединенных Наций, Координатор гуманитарной помощи и представитель Верховного комиссара по правам человека в качестве параллельной структуры на местах должны отчитываться, если не будет принято иного решения, перед Специальным представителем Генерального секретаря без ущерба для их соответствующих мандатов и внутренних процедур по отношению к Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций.

с) Под руководством ДГВ следует создать информационную сеть, основная цель которой заключалась бы в предоставлении оперативных данных всем гуманитарным компонентам и организациям, а также обеспечить к ней доступ для отделений на местах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8. Координатор гуманитарной помощи

На местах следует признать и укрепить функцию координации гуманитарной деятельности, проводимой гуманитарными учреждениями в соответствии с Кругом ведения, согласованным МПК. Координатор гуманитарной деятельности должен отчитываться перед ДГВ по гуманитарным вопросам, однако работу свою вести – под общим руководством Специального представителя Генерального секретаря.

Функции Координатора гуманитарной деятельности можно было бы возложить на Координатора-резидента Организации Объединенных Наций, поскольку он участвует в деятельности по раннему предупреждению, отвечает за безопасность персонала Организации Объединенных Наций и возглавляет Группу по ликвидации последствий стихийных бедствий. Предлагаемый кандидат должен обладать необходимыми профессиональными качествами. В противном случае его следует выбрать в соответствии с положениями Круга ведения, согласованного МПК.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9

Государства-члены должны рассмотреть возможность предоставления ДГВ дополнительных ресурсов для укрепления его структуры и расширения возможностей.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10

Сегодня серьезную обеспокоенность у международного сообщества и у Организации Объединенных Наций, в частности, вызывает безопасность и охрана сотрудников Организации Объединенных Наций, осуществляющих различные операции по поддержанию мира. По этому вопросу Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности было принято несколько резолюций. На своей сорок девятой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию "Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала", в которой предусматривается усиление безопасности для тех, кто по линии организаций системы ООН задействован в сложных чрезвычайных ситуациях.

Хотя вопрос о расширении охвата для включения в него и других сотрудников, занимающихся гуманитарной деятельностью, остается открытым, инспектор рекомендует, чтобы государства-члены незамедлительно приступили к ратификации Конвенции. Генеральный секретарь мог бы представить Генеральной Ассамблее доклад о положении с ратификацией и последующим осуществлением Конвенции.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 11

Основная цель создания системы национальных добровольцев, известных, как "белые каски", заключается во всестороннем использовании национального потенциала стран для поддержки деятельности по гуманитарной помощи, восстановлению и техническому сотрудничеству в целях развития. Инспектор полагает, что здесь можно было бы рассмотреть вопрос о расширении роли "белых касок", чтобы их присутствие служило сдерживающим и символическим фактором безопасности в их рабочих отношениях с теми, кто занимается гуманитарной деятельностью.

ВВЕДЕНИЕ

Исследование связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира

1. После окончания холодной войны и осуществления прорыва к демократии в различных регионах мира не прекращались гражданские волнения, этнические и религиозные конфликты. Система Организации Объединенных Наций ведет активную деятельность в защиту как демократии, так и мира. В рамках этой традиции и широкой основы стали появляться новые проблемы, с которыми приходится сталкиваться Организации Объединенных Наций. Одна из них, речь о которой не идет в Уставе, заключается в использовании сил Организации Объединенных Наций для защиты гуманитарных операций в широком масштабе, и это явление недавно приобрело новый размах. Одним из основных вопросов, которому организации системы Организации Объединенных Наций и государства-члены в последнее время стали уделять повышенное внимание, является взаимосвязь между силами по поддержанию мира и гуманитарной помощью. В это вовлечены также и неправительственные организации, научные работники и академические институты.
2. В своем обращении к членам Внешнеполитической ассоциации в Нью-Йорке в 1993 году заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам заявил: "Обстановка после окончания холодной войны характеризуется двумя мощными тенденциями: движением к демократии и всплывшей исторической вражды и этнической напряженности. Наше внимание постоянно обращают на то, сколь мощны эти силы. Сегодня мы вступили в период, когда стала прослеживаться прямая связь между международным миром и стабильностью, с одной стороны, и залечиванием глубоких этнических, политических и культурных ран и достижением социальной справедливости в странах - с другой" 1/.
3. В некоторых странах те конфликты, в которых Организация Объединенных Наций призвана играть роль миротворца, начались еще во время холодной войны и до сих пор продолжаются. В других же гражданские войны уносили и продолжают уносить миллионы жизней. Беженцы и перемещенные внутри страны лица в некоторых из этих стран легли тяжелейшим бременем на плечи международного сообщества. Отсутствие основных социальных услуг, нехватка продовольствия и жилья во всех этих странах способствуют возникновению сложных чрезвычайных ситуаций, в которых сотрудниками системы Организации Объединенных Наций одновременно проводятся операции по поддержанию мира и гуманитарные операции.
4. В настоящем исследовании ОИГ, предложение о подготовке которого поступило от ЮНИСЕФ и было поддержано другими гуманитарными организациями и ПРООН, делается попытка проанализировать различные проблемы, связанные со сложными чрезвычайными ситуациями. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) дает следующее определение сложной чрезвычайной ситуации: "Гуманитарный кризис в стране, регионе или обществе, когда в результате внутреннего конфликта была полностью или серьезно нарушена система правления, что требует принятия международным сообществом ответных мер, выходящих за

рамки мандата или возможностей какого-либо одного учреждения и/или текущей программы Организации Объединенных Наций для этой страны" 2/. Настоящее исследование как по своей тематике, так и по содержанию отличается от другого готовящегося сегодня исследования ОИГ "Участие системы Организации Объединенных Наций в оказании гуманитарной помощи и ее координации". Последнее исследование посвящено главным образом роли, механизму и рамкам, необходимым для принятия Организацией Объединенных Наций эффективных мер в случае возникновения чрезвычайных гуманитарных ситуаций. В настоящем же исследовании рассматриваются совместные усилия, предпринимаемые гуманитарными учреждениями и Департаментом операций по поддержанию мира. В нем критически рассматриваются принятые директивные решения в свете последних событий и новых задач. В нем изучаются также основы, заложенные Генеральным секретарем в его "Повестке дня для мира" и Дополнении к ней, а также понятия превентивной дипломатии, миротворчества, поддержания мира и миростроительства в их увязке с гуманитарной деятельностью.

5. Другая цель исследования заключается в том, чтобы изучить возможность и осуществимость пересмотра и разработки правил поведения (основных принципов) для учреждений, осуществляющих вмешательство в случае возникновения сложных ситуаций с учетом их компетенции, приоритетов, новых потребностей в гуманитарной помощи и в усилиях по поддержанию мира и вытекающих отсюда рисков и принципов независимости, нейтралитета, гуманности и беспристрастности в международных и внутренних конфликтах. Будет затронут также и вопрос об охране и безопасности сотрудников Организации Объединенных Наций.

6. Оказание гуманитарной помощи после завершения конфликта, связанной с восстановительными работами, миростроительством и возвращением к нормальной жизни, — это еще одна область, в которой необходимо установить новую связь с усилиями по поддержанию мира в целях повышения эффективности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций.

7. В нижеследующих главах анализируется предыстория гуманитарных операций и операций по поддержанию мира, необходимость улучшения координации деятельности учреждений системы ООН по оказанию помощи в случае возникновения сложных чрезвычайных ситуаций и необходимость защиты сотрудников, занимающихся гуманитарной помощью на местах.

**I. ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ - ПЕРЕСМОТР В СВЕТЕ РЕЗОЛЮЦИИ 46/182
ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ**

8. В число гуманитарных учреждений и организаций, которые первыми принимают меры по оказанию гуманитарной помощи в случае возникновения сложных чрезвычайных ситуаций, входят ВКБ, ЮНИСЕФ, МПП, ФАО, ВОЗ и ПРООН. В прошлом их деятельность была эффективной и заслуживает признания за ее независимый и самостоятельный характер, однако велась она в весьма отличном контексте. До глобализации Организации Объединенных Наций тогда еще было далеко. Чтобы добиться здесь перелома в связи с коренным изменением международных сценариев оказания помощи в сложных чрезвычайных ситуациях, необходимо было создать координирующий механизм. ДГВ постепенно начинает играть все более активную роль в координации сложных чрезвычайных ситуаций с самого начала возникновения гуманитарного кризиса.

9. В последние несколько лет гуманитарные учреждения системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с гражданскими войнами и другими конфликтами, на которые распространяются положения существующих международных конвенций, например Женевских конвенций 1949 года и двух дополнительных протоколов 1977 года. В этих правовых документах предусматривается право гражданского населения на получение гуманитарной помощи в периоды вооруженных конфликтов. Выполнять эти международные обязательства - долг всех сторон в конфликте. С окончанием "холодной войны" политическая обстановка стала резко меняться, что привело к развалу существовавших до этого международных структур. Как это отметил Генеральный секретарь в пункте 10 Дополнения к "Повестке дня для мира", "... многие из нынешних конфликтов происходят внутри государств, а не между государствами... В результате внутри ставших независимыми государств быстро разгорелись войны, которые зачастую носят религиозный или этнический характер, подчас связанный с необычайным насилием и жестокостью. Как представляется, окончание "холодной войны" также способствовало развязыванию таких войн в Африке" 3/. Вполне очевидно, что задача оказания гуманитарной помощи очень сложна и опасна в условиях конфликта, и поэтому, как никогда, необходимо приложить все усилия для того, чтобы обеспечить соблюдение норм международного гуманитарного права.

10. Таким образом, роль сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира приобретает еще большее значение, поскольку сотрудники Организации Объединенных Наций, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, могут нуждаться в защите и содействии при выполнении ими своих задач, чтобы гуманитарная помощь дошла до того гражданского населения, которое в ней нуждается. Это придает новый размах функциям Организации Объединенных Наций, ее гуманитарного персонала и тех, кто занимается

поддержанием мира, и требует установления тесного сотрудничества в периоды сложных чрезвычайных ситуаций. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев в своем вступительном обращении на Конференции в Принстонском университете 22-23 октября 1993 года обратил внимание на эту трудность своим вопросом: "Как долго может какой-либо гуманитарный институт заниматься оказанием помощи и спасением жертв, не подрывая свой авторитет, престиж и свои принципы и не лишая своих сотрудников чувства самоуважения, если имеют место случаи махинаций, шантажа, злоупотреблений, унижения и убийства?" 4/. Международное сообщество должно найти ответ на этот вопрос.

11. Существование войн и конфликтов усиливает необходимость оказания помощи. Однако защитить гражданское население и удовлетворить его потребности можно только в условиях относительного мира и безопасности. При каждом изменении характера операций необходимо соответственно корректировать и традиционные мандаты гуманитарных учреждений. Основная задача всегда заключается в спасении жизни людей путем использования всех имеющихся средств и обеспечения выполнения норм международного гуманитарного права. Процедуры и стратегии достижения этого зависят от этих целей. Заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира правильно обрисовал эти вопросы, заявив на конференции в Принстонском университете, что "по самому своему характеру операции по поддержанию мира в некотором отношении связаны с попыткой навести в хаосе порядок... Когда идет яростная война, никакое вмешательство не может быть "чистым"; гуманитарная деятельность и усилия по поддержанию мира всегда связаны с "грязью" и многочисленными опасными ловушками" 5/. Можно добавить, что сегодня международное сообщество серьезно задумалось над тем, как найти нужный ответ на вопрос о том, каким образом можно было бы сделать эти операции менее грязными и опасными и более эффективными.

12. Общий консенсус международных организаций нашел свое отражение в основных принципах, закрепленных в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в пункте 2 приложения к которой предусматривается, что "гуманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности", и эти принципы должны соблюдаться. Однако необходимо применительно к конкретному случаю операций по поддержанию мира уточнить понимание и толкование этих принципов.

13. Если попытаться определить понятие гуманитарной помощи и критерии, которые должны регулировать ее оказание, то это может помочь лучше разобраться в тех вопросах, которые рассматриваются в настоящем докладе. Разумное основание гуманитарной помощи можно найти в общепризнанном принципе, заключающемся в том, что каждый человек имеет право на жизнь со всеми вытекающими отсюда последствиями - это право оправдывает принятие международным сообществом мер в его защиту. Гуманитарная

помощь предусматривает, что когда человек становится жертвой нарушения этого основополагающего права, он должен пользоваться защитой. Долг всех сторон в вооруженном конфликте – согласиться на проведение неотложных мероприятий, носящих исключительно гуманитарный и беспристрастный характер, и проводить их без какой-либо дискриминации. Право на жизнь, связанное с гуманитарной помощью, должно включать комплекс прав, которые в политическом, экономическом и социальном плане определены в соответствующих международных конвенциях, образующих свод норм международного гуманитарного права и правовых норм в области прав человека. Исходя из этого, можно следующим образом выявить критерии, определяющие понятие гуманитарной помощи.

14. Независимость рассматривается не только как простое отсутствие вмешательства извне, но и как связанное с конкретными функциями и задачами каждого учреждения, подразделения и сотрудника, занимающегося оказанием гуманитарной помощи; эти задачи должны осуществляться без каких-либо ограничений. Независимость не может служить предлогом для того, чтобы отрицать необходимость координации, последствия чего рассматриваются на протяжении всего проделанного исследования. Еще большее значение независимость имеет для неправительственных организаций и Международного комитета Красного Креста, которым Генеральная Ассамблея ООН предоставила статус обозревателя.

15. Беспристрастность – это необходимое условие оказания гуманитарной помощи для устранения последствий конфликтной ситуации. Чем более беспристрастными будут те, кто распределяют такую помощь, тем больше шансов будет на успех. Беспристрастность означает, что руководствоваться здесь надо только необходимостью облегчения страданий людей, и то – только в наиболее серьезных случаях. Соблюдение принципов беспристрастности и нейтралитета позволяет устанавливать контакты со всеми сторонами в конфликте и заключать с ними необходимые прагматические договоренности.

16. Нейтралитет – это свобода от придания вмешательству политического характера, что является одним из необходимых условий для успешной реализации любой гуманитарной инициативы. В сложных ситуациях имеются все возможности для вмешательства, которые фактически и предопределяют результаты некоторых операций. Следует добавить, что нейтралитет распространяется не только на тех, кто занимается оказанием гуманитарной помощи. Он касается также и сил по поддержанию мира, и в случае нарушения принципа нейтральности ставится под удар успех самой операции, а сотрудники Организации Объединенных Наций подвергаются опасности.

17. В следующей главе мы рассмотрим вышеуказанные принципы гуманитарных операций и операций по поддержанию мира применительно к различным сценариям.

II. СРЕДСТВА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К МАНДАТАМ ГУМАНИТАРНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

18. Различными средствами, которые Организация Объединенных Наций использует для оказания помощи в предотвращении внутригосударственных и межгосударственных конфликтов, установления контроля за ними и их разрешении, являются: превентивная дипломатия, миротворчество, поддержание мира и миростроительство. Все эти меры следующим образом четко определяются в "Повестке дня для мира".

19. Превентивная дипломатия - "это действия, направленные на предупреждение возникновения споров между сторонами, недопущение перерастания существующих споров в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения" 7/. Превентивная дипломатия открывает наиболее широкие перспективы для осуществления гуманитарной деятельности при полном соблюдении тех принципов, которые лежат в ее основе. Она позволяет снизить накал политической напряженности и стабилизировать политическую обстановку за счет присутствия на местах гуманитарного персонала, который может облегчить дипломатическое вмешательство и оказать свою помощь в предотвращении или даже сдерживании эскалации спора. То, что в рамках гуманитарной помощи оказывается еще и неотложная помощь, может помочь уладить взрывоопасные ситуации. Без какого-либо прямого политического вмешательства гуманитарные операции могут способствовать сбору информации, включая раннее предупреждение, с целью оказания помощи в разработке глобального подхода для ведущих переговоры дипломатов.

20. Миротворчество - "это действия, направленные на то, чтобы склонить враждующие стороны к соглашению, главным образом, с помощью таких мирных средств, которые предусмотрены в главе VI Устава Организации Объединенных Наций" 8/. Вместе с превентивной дипломатией миротворчество создает условия, способствующие проведению гуманитарных операций. Эти условия заключаются в обеспечении примирения. Миротворчество, дипломатия и программы неотложной помощи могут осуществляться параллельно без взаимного вмешательства, но с взаимной пользой. "Гуманитарная помощь тесно связана с превентивной дипломатией, ранним предупреждением и поддержанием международного мира и безопасности. Она связана также с установлением фактов, предотвращением конфликтов и чрезвычайных ситуаций и с миротворчеством, поддержанием мира и миростроительством" 9/. В любом случае гуманитарную помощь никогда нельзя использовать в качестве рычага достижения политических целей в случае возникновения сложных чрезвычайных ситуаций. Жертвы вооруженных конфликтов имеют право на получение того, без чего они не могут выжить, это должно осуществляться в рамках операций, носящих исключительно гуманитарный и беспристрастный характер и проводимых без какой-либо дискриминации.

21. В отношении Мозамбика инспектор установил, что использование такого подхода было крайне полезным для координации усилий Организации Объединенных Наций на местах, а также в Центральных учреждениях. Вывод: при проведении сложных операций с самого начала необходимо учитывать необходимость оказания гуманитарной помощи, а раннее предупреждение и координация на всех уровнях важны для избежания путаницы в задачах различных организаций и для недопущения того, чтобы вмешательство имело пагубные последствия.

22. Поддержание мира - "это обеспечение присутствия Организации Объединенных Наций в данном конкретном районе, - что до сих пор делалось с согласия всех заинтересованных сторон, - которое, как правило, связано с развертыванием военного и/или полицейского персонала Организации Объединенных Наций, а нередко и гражданского персонала. Поддержание мира - это средство, которое расширяет возможности как в плане предотвращения конфликтов, так и в плане миротворчества" 10/. Это - основная задача, и Организация Объединенных Наций должна по возможности прилагать все усилия для ее выполнения, даже если в последнее время она, как, например, в Сомали и бывшей Югославии, была вынуждена существенно отойти от нее. Поддержание мира связано с наблюдением за соблюдением перемирия, прекращением огня, подготовкой выборов, а также с наблюдением за деятельностью тех, кто занимается оказанием гуманитарной помощи с целью обеспечения их защиты. Это ситуация, при которой вооруженные силы, занимающиеся поддержанием мира, и гуманитарные организации ведут свою работу, исходя из своих соответствующих мандатов. Практически во всех случаях сотрудники, занимающиеся гуманитарной деятельностью, размещаются на местах до военного персонала Организации Объединенных Наций, что дает им преимущество предварительного ознакомления с местной обстановкой, необходимого для того, чтобы можно было заложить определенную основу для дальнейших операций. Косвенным образом оказанию гуманитарной помощи способствует и присутствие вооруженных сил в качестве средства, препятствующего возобновлению враждебных действий.

23. При соблюдении тех принципов, которые лежат в основе поддержания мира, могут возникнуть определенные трудности. В некоторых случаях, например в Сомали и Боснии и Герцеговине, для обеспечения защиты гуманитарной миссии и гражданского населения потребовалось принятие дополнительных мандатов, разрешающих использование силы. Следствием явилось то, что операции по поддержанию мира переросли в операции по принуждению к миру, в связи с чем неизбежно сместился и акцент в задачах. В центре такого противоречия оказались те, кто занимался оказанием гуманитарной помощи. Главное, чтобы здесь подобное никогда не повторялось. Как это заявил Генеральный секретарь в Дополнении к "Повестке дня для мира", "стирание различий между этими двумя задачами может подорвать жизнеспособность операций по поддержанию мира и создать угрозу для жизни ее персонала". Это - не "смежные звенья одной непрерывной цепи, которые можно легко поменять местами" 11/. Военное присутствие должно строго

ограничиваться по времени тем периодом, который необходим для того, чтобы можно было возобновить оказание гуманитарной неотложной помощи. В пределах обеспечения разумной безопасности политический, военный и гуманитарный компоненты должны возвращаться к выполнению своих первоначальных ролей и задач. В действительности же все оказывается не всегда так просто: даже при сохранении обстановки отсутствия безопасности возможным вариантом может стать использование военного прикрытия для обеспечения защиты. Однако многие те, кто занимается гуманитарной деятельностью, включая неправительственные организации, как правило, считают, что военное сопровождение должно использоваться лишь как исключительное средство и не быть правилом, а также носит исключительно временный характер. В любом случае, когда на местах развертывается военный контингент для поддержки и защиты гуманитарной деятельности, необходимо, чтобы свои операции он проводил под "гуманитарным лозунгом" и реагировал только на потребности тех, кто занимается проведением гуманитарных операций.

24. Миростроительство - это один из вариантов, требующих дальнейшего изучения. В этом контексте Организация Объединенных Наций может проводить различные операции, связанные с последствиями конфликтной чрезвычайной ситуации и их постепенным устранением, с последующей заменой их инициативами, направленными на нормализацию обстановки в стране путем возвращения к нормальной гражданской жизни и обеспечения социально-экономического развития. Различные программы, фонды, отделения и учреждения могут в рамках своих соответствующих мандатов в экономической, социальной и гуманитарной областях и в области прав человека изыскать немалые возможности в этом плане. Может потребоваться обеспечение защиты гражданского персонала Организации Объединенных Наций. После ухода сил по поддержанию мира можно было бы сохранить некоторую базовую структуру защиты, но уже под контролем гражданского персонала Организации Объединенных Наций. В качестве альтернативного варианта можно было бы расширить те виды деятельности, которые осуществлялись бы корпусом добровольцев, создаваемым для усиления гуманитарной и неотложной помощи, как это предусматривается в резолюции 49/59 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 года. Этим добровольцам, названным "белыми касками", можно было бы поручить в дополнение к их основным задачам обеспечивать невооруженную охрану гуманитарного персонала. Можно было бы рассмотреть возможность привлечения к операциям по миростроительству служб охраны Организации Объединенных Наций, как это успешно было бы сделано в Ираке.

III. РОЛЬ ГУМАНИТАРНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ООН В ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАЦИЙ В СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

25. Связанные с гуманитарной деятельностью задачи начинают в последнее время занимать все большее место в мандатах операций по поддержанию мира. В результате частого проведения таких операций рабочие взаимоотношения на уровнях принятия решений и осуществления приобрели такой характер, что встал вопрос о необходимости объединения гуманитарных и политических операций и операций по поддержанию мира в интересах обеспечения мира и безопасности. Активизация деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи требует улучшения координации, и поэтому в Организации Объединенных Наций был создан Департамент по гуманитарным вопросам (ООН/ДГВ). Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам в своем заявлении перед членами Внешнеполитической ассоциации в 1993 году в Нью-Йорке заявил следующее: "Роль Организации Объединенных Наций нельзя сводить к обеспечению законности и порядка, равно как и к простому распределению продовольствия и одеял, или же к наблюдению за проведением выборов с последующим уходом этой организации из страны" 12/. Именно в таких условиях и был учрежден ДГВ вместо Управления координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в стихийных бедствиях (ЮНДРО), в мандат которого не входили сложные чрезвычайные ситуации (см. главу IV о ДГВ). Важно отметить то, что должность координатора чрезвычайной помощи была учреждена ввиду явного отсутствия координации деятельности гуманитарных организаций в период кризиса в Персидском заливе.

26. Недавно ДОПМ, ДПВ и ДГВ выработали руководящие принципы для уточнения их соответствующих функций и улучшения координации. Эту инициативу следует только приветствовать, и она заслуживает поощрения. Необходимо и дальше стремиться совершенствовать деятельность по оказанию помощи в связи с проведением операций по поддержанию мира.

27. Гуманитарные организации системы ООН заявили инспектору о своем стремлении в полной мере участвовать в миротворческом процессе от стадии планирования до стадии осуществления. Они считают, что они не должны в этих программах занимать второстепенное место. По мнению этих учреждений, в силу их присутствия в соответствующих странах еще до начала конфликта они находятся в более удачном положении в плане изучения соответствующих политических и социально-экономических факторов и, таким образом, могут внести свой вклад в планирование и осуществление операций. Поскольку многие из них не покидают страну и после завершения этих операций, их участие будет способствовать проведению соответствующих мероприятий после урегулирования конфликта.

28. Традиционно гуманитарные организации начинают действовать первыми в случае возникновения сложных чрезвычайных операций: УВКБ занимается защитой беженцев; МПП - распределением продовольственной помощи среди жертв конфликтов; ЮНИСЕФ - оказанием специальной помощи женщинам и детям в конфликтах; а ВОЗ - медицинской помощью (поставкой вакцин и оказанием помощи в предотвращении эпидемии инфекционных заболеваний). ФАО к такой работе подключается в основном сразу же после устранения сложной чрезвычайной ситуации. Она занимается распределением семян, инструментов и других необходимых средств среди пострадавшего населения с целью восстановления сельскохозяйственного производства. ФАО осуществляет также контроль за работой Глобальной системы информации и оперативного оповещения и совместно с МПП ведет работу по оценке поставок продовольствия для распределения в качестве чрезвычайной продовольственной помощи. Как это отмечается в резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182, координатор-резидент, как правило, координирует гуманитарную помощь, оказываемую системой Организации Объединенных Наций на национальном уровне. В случае объявления возникновения сложной чрезвычайной ситуации можно было бы назначать координатора гуманитарной помощи.

29. Поэтому в настоящем докладе ОИГ рассматриваются пути эффективного и действенного выполнения каждой организацией этой функции в сложных чрезвычайных ситуациях и указывается, каким образом эти усилия можно было бы подключить к миротворческому процессу, проводимому Организацией Объединенных Наций. Кроме того, в исследовании делается попытка найти ответы на новые проблемы, стоящие перед организациями, занимающимися оказанием гуманитарной помощи, в области эффективного миротворчества и предотвращения конфликтов.

30. В пунктах ниже отмечается степень участия каждого из этих учреждений конкретно в контексте рассматриваемой темы.

31. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ): В последнее время УВКБ начинает все чаще тесно сотрудничать с силами ООН по поддержанию мира. Это касается, в частности, ситуаций, в которых УВКБ оказывает свою помощь для добровольного возвращения беженцев в их страны происхождения, если соответствующая просьба об оказании помощи перемещенным лицам и/или другим жертвам войны поступает со стороны Генеральной Ассамблеи или Генерального секретаря.

32. В задачи УВКБ входит обеспечение защиты и оказание помощи беженцам и поиск решения их проблем. В случае возникновения чрезвычайного положения с беженцами УВКБ в соответствии со своим мандатом координирует деятельность гуманитарного сообщества. В последние годы Генеральная Ассамблея и Генеральный секретарь стали все чаще обращаться к УВКБ с просьбой возглавить работу по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, и другим группам населения, пострадавшим от конфликта.

33. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ): Уже на протяжении многих лет его деятельность заключается в оказании правительствам помощи в укреплении

их потенциальных возможностей с целью улучшения качества жизни женщин и детей и повышения их благосостояния. С учащением гражданских войн и другого рода вооруженных конфликтов требуется активизация участия международного сообщества и системы Организации Объединенных Наций в частности. Поэтому необходимо, чтобы ЮНИСЕФ расширил свой мандат и включил в него оказание помощи всем жертвам конфликтов, в первую очередь детям и женщинам, в сложных чрезвычайных ситуациях.

34. Предпринятые ЮНИСЕФ усилия по усилению своих оперативных возможностей привели к разработке концепции быстрого реагирования, в основе которой лежит возможность оперативного формирования и размещения групп быстрого реагирования в случае поступления соответствующего уведомления в рамках заключенных с некоторыми неправительственными организациями "резервных" соглашений или так называемых соглашений "под ключ" о подготовке специалистов по вопросам готовности к чрезвычайным ситуациям и сотрудников служб охраны. Конечная цель – укрепить возможности страны и каждой общины в плане борьбы со стихийными бедствиями в случае их возникновения. Что касается сложных чрезвычайных ситуаций, то задача ЮНИСЕФ в области оказания неотложной помощи включает оценку потребностей и их удовлетворения, и здесь он сотрудничает с другими организациями системы ООН. Кроме того, ЮНИСЕФ принимает участие в подготовке призывов к совместным действиям, а также в полной мере участвует в планировании мер реагирования в случае возникновения сложных чрезвычайных ситуаций.

35. ЮНИСЕФ как одно из учреждений, занимающихся оперативной деятельностью на местах и как активный инициатор подготовки системой Организации Объединенных Наций призывов к совместным действиям для оказания гуманитарной неотложной помощи, вносит свой вклад и в поиск эффективных решений проблем координации и сотрудничества в области гуманитарной помощи и операций по поддержанию мира.

36. Мировая продовольственная программа (МПП): Политические и экономические изменения, происшедшие после окончания холодной войны, существеннейшим образом повлияли на гуманитарную деятельность МПП. Ее основной мандат был расширен и охватил новые реалии, связанные с существованием сложных чрезвычайных ситуаций. Основной путь поддержки нуждающегося в помощи населения в периоды гражданских войн и других конфликтов – это оказание чрезвычайной и неотложной продовольственной помощи. Функции МПП по доставке продовольствия стали важной частью проводимых системой Организации Объединенных Наций операций по оказанию гуманитарной помощи и усилий по поддержанию мира, и ее роль здесь оказалась как никогда целесообразной. Даже в тех странах, в которых имеются перспективы возвращения к миру и нормальным условиям, потребности в продовольственной помощи для беженцев, перемещенных лиц и пострадавшего от войны населения будут существовать до тех пор, пока не начнется перестройка и не будут разработаны программы развития.

37. Учитывая постепенно изменяющуюся роль МПП, для обеспечения эффективности оказания гуманитарной помощи может потребоваться эскортирование конвоев с продовольствием. Поскольку происходит рост числа сложных чрезвычайных ситуаций,

МПП считает, что ее задачи как никогда тесно связаны с операциями по поддержанию мира и миротворчеству.

38. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО): Ее непосредственное участие в сложных чрезвычайных ситуациях носит особый характер. Вклад этой организации в гуманитарную деятельность ООН связан с ранним предупреждением, оценкой потребностей, восстановлением и превентивными мерами. Эта организация пытается обеспечить, чтобы усилия по оказанию чрезвычайной и неотложной помощи сопровождались принятием мер по долгосрочному развитию и созданием местного производственного потенциала.

39. Ввиду весьма технического характера ее программ ФАО не может находиться в ряду тех, кто первым начинает реагировать на возникновение сложных чрезвычайных ситуаций. Однако благодаря своей деятельности в области раннего предупреждения и оценке поставок продовольствия, а также своему участию в работе Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) ФАО участвует в планировании и принятии директивных решений на более ранних этапах возникновения сложных чрезвычайных ситуаций. Например, в Сомали программы ФАО, которые зачастую осуществлялись в очень сложных условиях, составляли ядро всей стратегии оказания гуманитарной помощи.

40. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в 1989 году учредила Отдел операции по оказанию чрезвычайной помощи с целью постоянного укрепления потенциальных возможностей организации в плане реагирования на сложные чрезвычайные ситуации и проведения мероприятий, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций, готовностью к ним и смягчением их последствий. В этой перспективе ВОЗ предпринимает меры для усиления своей готовности на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, в частности, в странах, подверженных стихийным бедствиям, и принимает активное участие в операциях по реагированию на чрезвычайные ситуации в рамках технической консультативной помощи, связанной с оценкой соответствующих медико-санитарных потребностей и координацией международных мер в этой области. ВОЗ оказывает также свое содействие в оказании специальной медицинской помощи и поставке соответствующих препаратов и оборудования. В 1993 году в порядке дальнейшего развития потенциала организации в области реагирования на возникновение чрезвычайных ситуаций был создан Отдел чрезвычайных и гуманитарных мер.

41. После создания Департамента по гуманитарным вопросам (ДГВ) ВОЗ принимала участие во всех проводимых им мероприятиях, в частности, являясь активным членом Межучрежденческого постоянного комитета и его аппарата. ВОЗ имеет непосредственное отношение к разработке ДГВ процесса принятия призывов к совместным действиям в чрезвычайных ситуациях. Она внесла свой вклад в подготовку всех таких призывов ДГВ. Кроме того, ВОЗ использует свою регионализированную и децентрализованную систему оперативной деятельности для установления связей с жертвами стихийных бедствий, а также группами населения, сильно пострадавшими от гражданских конфликтов, перемещенными лицами или косвенно ставшими жертвами сложных чрезвычайных ситуаций, для оказания им соответствующей помощи. Опираясь на те меры, которые

были разработаны для удовлетворения потребностей, возникающих в связи с подобными чрезвычайными ситуациями, ВОЗ постоянно оказывает свою поддержку перестройке или укреплению национальной структуры в области здравоохранения, с тем чтобы национальные службы здравоохранения могли как можно скорее самостоятельно стать на ноги.

42. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является основной финансовой организацией системы Организации Объединенных Наций и основным учреждением, занимающимся оказанием поддержки деятельности в области развития. Хотя в обязанности этого учреждения не входит оказание неотложной и чрезвычайной помощи, Программа постоянно играет роль координатора и оказывает свою поддержку системе Организации Объединенных Наций в странах, пострадавших от сложных чрезвычайных ситуаций. В некоторых из таких странах представителями – резидентами ПРООН, как правило, являются координаторы – резиденты ООН, а нередко эти функции выполняют и координаторы гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций, хотя и не в связи со сложными чрезвычайными ситуациями. В некоторых случаях во время возникновения сложных чрезвычайных ситуаций они выступают в качестве специальных представителей Генерального секретаря. В этой связи одной из основных обязанностей ПРООН является обеспечение дальнейшего осуществления учреждениями их программ развития, если этого позволяют обстоятельства. Что касается текущей тенденции, когда гуманитарной помощи уделяется повышенное внимание, то ПРООН внимательно изучает свой мандат и пытается изыскать пути и средства, позволяющие не прерывать деятельность в области развития во время сложных чрезвычайных ситуаций. Такая непрерывность в осуществлении программ развития позволит в полной мере развернуть их после ухода сил по поддержанию мира.

Права человека в сложных чрезвычайных ситуациях

43. В соответствии с положениями статьи 1 Устава Организация Объединенных Наций обязана оказывать содействие соблюдению прав человека, включая социальные и экономические права. Эта же статья возлагает на Организацию задачу решения гуманитарных проблем и урегулирования международных споров в соответствии с нормами международного права. Таким образом, между гуманитарной помощью, защитой прав человека и поддержанием международного мира и безопасности существует определенная связь.

44. Учащение конфликтных ситуаций ведет к серьезным нарушениям прав человека. В отношении этого Генеральный секретарь отметил, что "одно из условий решения этих проблем заключается в проявлении приверженности и делу защиты прав человека с уделением особого внимания правам меньшинств, будь то этнических, религиозных, социальных или языковых". В качестве одного из последних примеров проведения в жизнь такой политики можно отметить, что Верховному комиссару по правам человека было поручено обеспечить, чтобы усилия Организации Объединенных Наций по разрешению конфликта и восстановлению мирной обстановки в Руанде сопровождалось сильным элементом, касающимся прав человека (E/CN.4/Sub.2/1994/39, пункт 4).

45. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/141, принятой в декабре 1993 года, впервые учредила должность Верховного комиссара по правам человека. Верховному комиссару было поручено, в частности, действовать "в рамках Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, других международных документов в области прав человека и международного права, включая обязательства уважать в этих рамках суверенитет, территориальную целостность и национальную юрисдикцию государств и содействовать всеобщему уважению и соблюдению всех прав человека, признавая при этом, что в структуре целей и принципов Устава поощрение и защита всех прав человека являются вопросом, законно волнующим международное сообщество" 13/. На Верховного комиссара была возложена ответственность за координацию деятельности в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы и представление докладов по этому вопросу Генеральной Ассамблее.

46. После его создания аппарат Верховного комиссара принял меры для создания совместно с Центром по правам человека соответствующих структур и программ. В отсутствие требуемой поддержки аппарат Верховного комиссара время от времени пользовался материально-технической помощью на местах со стороны ДОПМ.

47. С целью обеспечения более оперативного и эффективного реагирования на сложные чрезвычайные ситуации Верховный комиссар обратился к государствам-членам с просьбой выделить ему как людские ресурсы, так и материальные средства. Этот призыв начал приносить некоторые положительные, хотя и недостаточные результаты. Инспектор хотел, чтобы как можно скорее были осуществлены планы относительно создания необходимых структур для использования в случае необходимости на местах.

48. Поскольку высказывалась заинтересованность в том, чтобы соблюдение прав человека составляло один из компонентов всех гуманитарных мероприятий, Верховному комиссару следует активизировать свое участие на предварительном этапе в рамках имеющегося механизма предупреждения и наблюдения за сложными чрезвычайными ситуациями в случае возможного нарушения прав человека.

49. На гуманитарные учреждения возлагаются функции наблюдателей в области соблюдения прав человека, и время от времени им приходится выполнять такие функции. Делают они это несмотря на многочисленные трудности. Фактически следует отметить, что все вопросы, связанные с правами человека, имеют политические последствия. Однако права человека и гуманитарная деятельность неотделимы друг от друга, поскольку оказание материальной помощи является неотъемлемым элементом обеспечения уважения целостности личности и защиты жертв.

50. Кроме того, к Организации Объединенных Наций обращались с призывом принять меры для оказания странам, раздираемым войнами, помощи в создании судебных систем, в соответствии с которыми виновные в нарушении прав человека подлежали бы справедливому наказанию. Это необходимо для того, чтобы процесс установления мира и достижения примирения стал реальным и надежным. В области как проведения политических переговоров, так и осуществления операций по поддержанию мира

Организация обязана следить за обеспечением защиты прав человека, и в этом плане у нее сегодня имеется несколько новых средств.

51. Вышеприведенные соображения показывают, насколько важно защищать права человека в сложных чрезвычайных ситуациях. Верховный комиссар должен иметь возможность в ходе всего проведения той или иной операции оперативно и эффективно принимать соответствующие меры. То, что между правами человека и гуманитарной помощью существует определенная связь, – вполне очевидно. Генеральный секретарь в своем докладе Генеральной Ассамблее (A/48/1) подчеркнул, "что Организации Объединенных Наций крайне важно обрести способность увязывать гуманитарные мероприятия и мероприятия по защите прав человека с миротворчеством, усилиями по поддержанию мира и миростроительством". Необходимо выделить особый характер мандата Верховного комиссара и учитывать его при рассмотрении проблем, связанных с координацией деятельности.

52. Для заполнения структурных пробелов Верховный комиссар по правам человека в рамках имеющихся финансовых средств и в сотрудничестве с Центром по правам человека должен ускорить создание как на уровне Централных учреждений, так и на местах структур с рационально функционирующим информационным механизмом, чтобы преодолеть нынешнее временное состояние зависимости от компонентов чрезвычайных операций, особенно ДОПМ, в отношении материально-технической поддержки. Инспектор рекомендует выделить Верховному комиссару по правам человека достаточно средств, чтобы он мог в полной мере выполнить свою задачу. В этой связи заслуживает внимания возможность создания фонда оборотных средств и/или целевого фонда. В отношении неадекватных структур на местах наиболее широкими возможностями в плане оказания помощи и поддержки располагает координатор-резидент, занимающийся гуманитарными вопросами.

Заключительные замечания

53. Как показывает проведенный анализ той роли, которую играют организации, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, и как об этом свидетельствуют частые и стремительные изменения, с которыми им приходится сталкиваться в сложных чрезвычайных ситуациях, здесь встает вопрос о согласовании их деятельности с другими компонентами операций по поддержанию мира во всем их разнообразии и с учетом всех требований. В основе их задач лежит принцип нейтральности и беспристрастности. Те же самые принципы заложены и в основу усилий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, которые обеспечивают ее жизнедеятельность. Однако вопрос главным образом заключается в координации, взаимодействии и взаимопонимании, в том что касается соответствующих обязанностей и компетенций. Наиболее подходящий путь должен заключаться в том, чтобы направить соответствующие потенциальные возможности на достижение единой цели, проявляя при этом необходимую гибкость; каждая чрезвычайная ситуация, имеющая свои особенности, требует весьма различных компонентов и затрагивает действующих лиц на различных уровнях ответственности.

Роль Международного комитета Красного Креста (МККК), неправительственных организаций (НПО) и научно-исследовательских институтов в сложных чрезвычайных ситуациях

54. МККК нередко одним из первых принимает меры реагирования на внутренние и международные вооруженные конфликты, чтобы защитить их жертвы и оказать им помощь. Мандат МККК заключается в обеспечении защиты и оказании помощи военнослужащим и гражданскому населению как жертвам международного или иного вооруженного конфликта или же внутренних волнений. МККК руководствуется принципами гуманности, беспристрастности, нейтралитета и независимости, которые закреплены в Уставах Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Осуществляя миссии по оказанию гуманитарной помощи или операции по защите жертв конфликтов, МККК соблюдает эти принципы, а также те условия, которые закреплены в нормах международного гуманитарного права в отношении оказания неотложной помощи жертвам вооруженных конфликтов.
55. С целью защиты жертв вооруженных конфликтов и оказания им помощи МККК устанавливает рабочие связи с представителями всех соответствующих политических образований, будь то правительств, групп оппозиций или других групп. В мандат МККК входит также защита перемещенных лиц в странах, в которых происходят внутренние вооруженные конфликты. Развал государства и смена фактической власти не являются препятствием или фактором, сдерживающим оказание гуманитарной помощи.
56. Сотрудничество на местах с организациями системы ООН осуществляется на прагматической основе. В зависимости от вида деятельности и соглашения, заключенного со специализированными учреждениями, такое сотрудничество в некоторых аспектах может быть шире, чем в других. Сотрудничество с МПП связано с проведением обстоятельных консультаций в связи с оказанием неотложной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях. В Руанде МПП и МККК заключили соглашения о разделении ответственности за оказание неотложной помощи по географическим районам. В Сомали МККК сохраняет присутствие своих сотрудников на местах в тех конфликтных ситуациях, когда и где Организация Объединенных Наций обеспечить такого присутствия не может. Соглашения с МПП позволяют МККК заниматься распределением продовольственной помощи на протяжении всего периода конфликта.
57. МККК прибегает к услугам вооруженного сопровождения только в тех случаях, когда того требует ситуация и когда такое сопровождение является единственным средством, позволяющим выполнить ему свою задачу в условиях полной независимости.

Соответственно, единственная задача вооруженного конвоя – охрана от бандитских группировок или вооруженных бандформирований, а не от самих сторон. Более того, МККК запрашивает мнение той стороны в конфликте, которая контролирует территорию, для сопровождения транспорта, через которую запрашивается разрешение на обеспечение конвоя, и, если эта сторона возражает против этого, никогда не прибегает к его услугам. Поскольку привлечение войск может привести к путанице в выполнении задач, МККК убежден в том, что использование эмблемы Красного Креста и Красного Полумесяца является самой эффективной гарантией выполнения гуманитарной миссии с соблюдением всех принципов нейтралитета и гуманности. Поскольку МККК выполняет задачи, поставленные перед ним в соответствии с нормами международного гуманитарного права, и соблюдает нормы этого права, знание этих правил силами ООН по поддержанию мира необходимо не только для обеспечения защиты тех лиц, которые имеют на нее законное право, но и для получения полного представления о той роли, которую играет МККК.

58. НПО, научно-исследовательские и академические институты: В сложных чрезвычайных ситуациях осуществляется широкое сотрудничество между гуманитарными учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО, как национальными, так и международными. В докладе ОИГ "Работа с НПО: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровнях" (JIU/REP/93/1, документ Генеральной Ассамблеи A/49/122/Add.1 и E/1994/44/Add.1) отмечается, что "НПО периодически предпринимают усилия по оказанию гуманитарной помощи в других государствах уже в течение более 200 лет. После второй мировой войны эти программы приобрели более систематический и постоянный характер, а в 80-х годах они превратились в крупномасштабные усилия, требующие материально-технической поддержки и осуществления операций на местах, в ходе которых представители НПО и системы Организации Объединенных Наций в очень трудных условиях мужественно продолжают оказывать помощь в целях облегчения людских страданий" 14/.

59. Связь между учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями осуществляется эффективным образом главным образом потому, что эти организации могут оперативно предпринимать свои меры и уже, до возникновения чрезвычайной ситуации, имеют разработанные в соответствующих областях программы. Учитывая эти факторы, организации системы ООН, такие, как УВКБ, ЮНИСЕФ и МПП, сегодня расширяют свои рабочие связи с неправительственными организациями. Во многих случаях организации системы ООН ставят поставку продовольственной помощи на субподрядную основу, поручая ее НПО. Помимо функций распределения и контроля НПО начинают играть все более существенную роль в проведении совместной оценки потребностей в помощи и в планировании чрезвычайных мер вмешательства. Такое сотрудничество осуществляется в рамках участия крупных НПО в МПК. Предложение ДГВ

о создании постоянного отдела связи с неправительственными организациями в ДГВ на уровне Центральных учреждений направлено на упрочение такого сотрудничества. Аналогичную систему можно было бы создать и на местах.

60. Как и гуманитарные организации системы ООН, неправительственные организации также должны скорректировать свою традиционную деятельность по оказанию гуманитарной помощи с учетом новых реальностей, связанных с предпринимаемыми Организацией Объединенных Наций усилиями. Особое значение имеет их участия в деле защиты прав человека.

61. В то время как участие неправительственных организаций в сложных чрезвычайных ситуациях осуществляется на оперативном уровне, научно-исследовательские институты и университеты вносят вклад свой на уровне принятия решений. Одним из таких форумов, результаты проведения которого имеют большую практическую пользу, явилась конференция, организованная Принстонским университетом при содействии УВКБ, Международной академии мира и Школы государственных и международных дел имени Вудро Вильсона. На этой конференции сотрудники ООН, возглавляющие работу по оказанию гуманитарной помощи и проведению операций по поддержанию мира, выступили со своими заявлениями по вопросу о том, "как увязать гуманитарную деятельность с операциями по поддержанию мира", и призвали гуманитарный персонал и силы по поддержанию мира объединить свои усилия, обеспечив тем самым взаимодополняемость их мандатов.

62. Участие различных институтов и ученых в обсуждении роли Организации Объединенных Наций имеет целый ряд преимуществ: это помогает Организации Объединенных Наций изыскать новые средства для решения постоянно возрастающей задачи, связанной со сложными чрезвычайными ситуациями; это дает руководящему звену Организации Объединенных Наций возможность изучить проблемы, связанные с выполнением их мандатов; это позволяет международной общественности и лицам, принимающим решения, ознакомиться с внешними перспективами и различными точками зрения, благодаря чему они получают более полную информацию о масштабах мировых проблем, а также об усилиях, предпринимаемых Организацией Объединенных Наций для решения их. Поэтому инспектор полностью поддерживает и поощряет взаимосвязь с отдельными научно-исследовательскими институтами и университетами и обмен информацией на постоянной основе.

IV. СОТРУДНИЧЕСТВО, КООРДИНАЦИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ МЕЖДУ ГУМАНИТАРНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И СИЛАМИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

A. Масштабы проблемы

63. В своем ежегодном докладе о работе организации за 1994 год "Во имя мира и безопасности" Генеральный секретарь заявил, что "в течение прошедшего года международное сообщество продолжило принимать меры по реагированию на кризисы и конфликты, некоторые из которых привели к возникновению крупномасштабных гуманитарных бедствий. Инструмент поддержания мира использовался в новых и все более сложных условиях" 15/. Таким образом, один из развивающихся аспектов операций по поддержанию мира, проводимых Организацией Объединенных Наций, заключается в необходимости того, чтобы руководящее звено, военный персонал и гуманитарный персонал сплотили свои усилия в едином тесном союзе. Однако то, когда и как долго они должны осуществлять свое вмешательство в случае возникновения сложных чрезвычайных ситуаций, зависит от каждого конкретного случая.

64. Гражданский персонал, работающий в системе Организации Объединенных Наций и задействованный в проведении операций по поддержанию мира, увеличился с 880 в 1990 году до 3 486 в 1993 году. Организация Объединенных Наций осуществляет политику превентивной дипломатии, миротворчества, поддержания мира и миростроительства с 1991 года. Многие из проводимых в этих рамках операций включают крупный компонент гуманитарной помощи.

65. Механизм упорядочения рабочей связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира все еще находится в процессе определения. При этом ожидается, что между военным, политическим и гуманитарным компонентом будет установлена гармоничная связь. То, какой рабочей связью будет в будущем, зависит от тех политических решений высокого уровня, которые придется принять во внимание. В целом в обязанности Организации Объединенных Наций входит устранение препятствий и улучшение сотрудничества и координации. Одно из решений этой проблемы заключается в установлении четкой ответственности каждой стороны в соответствии с соответствующими мандатами и в обеспечении выполнения этих обязанностей каждой соответствующей стороной в пределах общих гибких рамок.

B. Каналы связи, консультации и информация

66. Сегодня происходит развитие сотрудничества между гуманитарными учреждениями и операциями по поддержанию мира на местах. В пределах существующей организационной

основы имеющиеся процедуры отличаются друг от друга в зависимости от каждой организации и каждой конкретной страны. Связь МПП с силами по поддержанию мира осуществляется главным образом через возглавляемую ДГВ структуру координации гуманитарной помощи. Координация между УВКБ и операциями по поддержанию мира реализуется через прямую связь с Департаментом операций по поддержанию мира, а также посредством проведения регулярных совещаний и обменов информацией с соответствующими сотрудниками на местах. Проводится также обмен информацией между координатором гуманитарной помощи, командующим силами и их персоналом, а также ведется работа по планированию оперативной деятельности и обмену документами. Что касается бывшей Югославии и Сомали, то силы по поддержанию мира в качестве одной из своих задач должны поддерживать гуманитарную деятельность. ЮНИСЕФ сотрудничает с операциями по поддержанию мира для обеспечения того, чтобы доступ к морским портам, аэропортам и автомобильным дорогам постоянно был открыт для гуманитарной помощи.

67. Операции по поддержанию мира главным образом обеспечивают поддержку гуманитарной помощи в виде осуществления контроля за условиями безопасности, сопровождения продовольственных конвоев, использования коммуникационных средств, охраны зданий, перевозки персонала, доставки продовольствия и наблюдения за его распределением, а также вспомогательно-технической поддержки при разминировании, эксплуатации дорожных путей, ремонте мостов и коммунальных служб. Такое сотрудничество является четким свидетельством существования взаимозависимости этих двух компонентов.

68. Инспектору сообщалось о том, что в ходе различных миротворческих процессов недостаточно проводились консультации между политическими и гуманитарными сторонами в начале каждой операции, а впоследствии не выносилось никаких четких указаний. Необходимо конкретно определить те или иные задачи и обязанности и сразу же сообщать об этом сотрудникам на местах. Существующая практика заключается в созыве Генеральным секретарем заседаний целевой группы для изучения важных вопросов и вынесения по ним решений на уровне Центральных учреждений. О принимаемых решениях и разрабатываемых планах затем сообщается гуманитарным учреждениям. Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам является ключевым звеном в этой практике. Однако при четком политическом руководстве вполне можно повысить уровень проводимых операций и сделать их более эффективными.

69. Основная обязанность ДГВ – координация. Поэтому вполне уместно, что заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам выступает в качестве "собеседника" гуманитарных агентств в Центральных учреждениях и вполне подходит для выполнения этой роли. Однако у многих гуманитарных учреждений складывается такое впечатление, что его роль не получает достаточного признания по сравнению с двумя другими компонентами сложных операций. Взаимодействию со всеми теми, кто занимается проведением операций

по поддержанию мира, был придан новый толчок, однако можно было бы сделать еще больше, особенно в том, что касается связей ДГВ с Советом Безопасности, поскольку все чаще принимаемые им решения имеют прямое отношение к выполнению гуманитарных задач.

70. Деятельности ДГВ препятствует отсутствие достаточного числа каналов связи между ДГВ и учреждениями, занимающимися вопросами сложных чрезвычайных ситуаций. Основное средство связи в настоящее время – это МПК, учрежденный для координации политических вопросов, связанных с оказанием гуманитарной помощи (см. раздел, посвященный МПК). МПК уже показал, насколько полезную роль он играет в деле усиления общей координации. Однако поток информации из Центральные учреждений на места не всегда является постоянным, чтобы можно было координировать деятельность гуманитарных учреждений в сложных чрезвычайных ситуациях. Это вызывает сожаление, поскольку учреждения на местах хорошо разбираются в политической, социальной, гуманитарной обстановке. Инспектор убежден в том, что на уровне Центральные учреждений более широкое представительство организаций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, их более активное участие на этапах планирования операций по поддержанию мира, решение о проведении которых принимается по гуманитарным соображениям, позволят избежать путаницы с обязанностями и устранить факторы, препятствующие эффективному выполнению гуманитарных задач.

с. Ответственность за принятие решений

71. Есть два уровня процесса принятия решений, которые требуют координации в сложных чрезвычайных ситуациях: Центральные учреждения и отделения на местах.

72. На уровне Центральные учреждений планированием и осуществлением операций в сложных чрезвычайных ситуациях занимаются три крупных департамента: Департамент по политическим вопросам (ДПВ), Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ) и Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ). Все эти три департамента под руководством Генерального секретаря отвечают за осуществление решений, принимаемых Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом и Советом Безопасности. Это означает, что любое мероприятие, проводимое будь то совместно или на индивидуальной основе, санкционируется одним из вышеуказанных директивных органов или всеми ими.

73. МПК подготовил предназначенный для внутреннего пользования документ, озаглавленный "Защита гуманитарных мандатов в конфликтных ситуациях", с которым впоследствии были ознакомлены ДПВ и ДОПМ с целью получения их замечаний. В основу этого документа был положен рабочий документ, разработанный в Женеве неофициальной рабочей группой в составе представителей ДГВ, УВКБ, ЮНИСЕФ и МПП.

В этом внутреннем документе излагаются предложения относительно путей улучшения координации сотрудничества между тремя департаментами. В нем делается попытка определить функции каждого из них в сложных чрезвычайных ситуациях и предлагается механизм сотрудничества в областях обмена информацией, планирования и материально-технического обеспечения. В нем указаны также основные принципы оперативных аспектов комплексных чрезвычайных ситуаций и, в частности, рекомендуется проявлять гибкость, а также отмечается, что гуманитарные организации "должны быть независимыми в соответствии с их мандатами".

74. В пунктах ниже анализируются функции этих трех департаментов на уровне Центральных учреждений и на местах.

Координация на уровне Центральных учреждений

а) Департамент по политическим вопросам (ДПВ)

75. Опыт показывает, что для успешного проведения миротворческих операций требуется хорошая переговорная основа. В докладе Генерального секретаря "Повестка дня для мира" говорится, что новая задача Организации Объединенных Наций должна состоять в том, чтобы "...пытаться на самой ранней - из возможных - стадии выявлять ситуации, чреватые конфликтами, и пытаться, используя средства дипломатии, ликвидировать источники опасности до того, как произойдет вспышка насилия" 16/.

76. Уроки, извлеченные из успешного проведения миротворческих операций (см. главу VI, касающуюся конкретного положения в отдельных странах) показывают, что весьма полезными здесь были политическое урегулирование с участием всех сторон в конфликте и четкое разделение обязанностей по принятию решений. Это было отмечено Верховным комиссаром по делам беженцев на Конференции в Принстонском университете "Конфликты и гуманитарная деятельность", который заявил, что "всеобъемлющее политическое урегулирование остается основным ключом к урегулированию гуманитарных кризисов".

77. ДПВ обладает необходимой компетенцией в отношении решения политических вопросов, касающихся сложных операций. В его составе имеется шесть региональных отделений (два для Африки, два для Азии и по одному для Америки и Европы), в основные обязанности которых входит превентивная дипломатия и миротворчество. Основная задача Департамента заключается в сборе информации о потенциальных и существующих конфликтах и в проведении анализа соответствующих данных с целью выявления ситуаций, в которых Организация Объединенных Наций могла бы принять меры превентивной дипломатии и миротворчества и облегчить процесс переговоров. Он оказывает Генеральному секретарю помощь в получении соответствующих санкций от

Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности. Департамент тесно сотрудничает с ДОПМ и ДГВ в осуществлении решений Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности.

78. На местах Специальный представитель Генерального секретаря является основным должностным лицом, отвечающим за осуществление принимаемых в Центральных учреждениях решений. Выполняемые им функции носят политический характер, однако в то же время, как это указывается в пункте 87, он осуществляет общий контроль за всем ходом операций. ДПВ в рамках своих усилий по превентивной дипломатии и миротворчеству размещает и держит на местах небольшие миссии, например в Сьерра-Леоне, где Генерального секретаря просили оказать содействие в проведении мирных переговоров между правительством и Революционным единым фронтом, или в Бурунди, где Специальный представитель Генерального секретаря пытается совместно с другими предотвратить эскалацию этнического насилия между племенами хуту и тутси, или же в Гватемале, где проходившие при посредничестве Организации Объединенных Наций мирные переговоры завершились размещением там миссии по проверке положения в области прав человека (МИНУГУА) и могут привести к заключению общего мирного соглашения. ДПВ вносит свой вклад в усилия, прилагаемые с целью поддержания непрочного мирного процесса, например в Анголе, где переговоры, проводимые в Лусаке Специальным представителем Генерального секретаря, завершились размещением там весной 1995 года КМООН III; а что касается Сомали, то Отдел Организации Объединенных Наций по политическим вопросам будет работать в Найроби до тех пор, пока условия безопасности не позволят перевести его обратно в Могадишо. ДПВ частично является залогом успешного проведения операций по поддержанию мира, например в Сальвадоре, где группа наблюдателей Организации Объединенных Наций следит за выполнением тех элементов мирных соглашений, которые не были в полной мере реализованы в момент вывода оттуда ОНЮСАЛ, а также поддерживает свое присутствие в Камбодже, где представитель Генерального секретаря по просьбе правительства Камбоджи следит за развитием событий.

79. Во всех этих случаях миссии, осуществляемые под руководством ДПВ, поддерживают тесные контакты с сетью гуманитарных организаций ООН и НПО. Оказывая помощь в проведении переговоров по заключению мирных соглашений или же рамочных соглашений, представители ДПВ в полной мере учитывают гуманитарные факторы и факторы развития и в значительной степени руководствуются опытом, накопленным соответствующими учреждениями и программами Организации Объединенных Наций.

б) Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ)

80. На уровне Центральных учреждений ДОПМ является одним из основных подразделений, отвечающих за выполнение одного из самых важных мандатов Организации Объединенных Наций, предусматривающих поддержание международного мира и

безопасности как с помощью мирных средств, как это предусматривается в Главе VI Устава, так и посредством принятия мер по принуждению к миру в соответствии с Главой VII Устава, которая разрешает проводить военные действия в отношении того государства, которое ставит под угрозу международный мир и безопасность.

81. В последние годы в Организацию Объединенных Наций стали все чаще поступать просьбы о регулировании международных и внутренних конфликтов путем принятия миротворческих мер. Людские ресурсы, будь то гражданские или военные, а также материальные средства, необходимые для выполнения этой задачи, обеспечиваются государствами-членами. До проведения намибийской операции (ЮНТАГ) в 1989 году в миссиях ООН по поддержанию мира в основном превалировал военный компонент. Однако в последнее время Организация Объединенных Наций расширила свое присутствие и включила в состав миссий гражданский персонал, а также сотрудников полиции и служб охраны. Поскольку они принимают участие в проводимых ООН операциях, они образуют часть сил ООН по поддержанию мира, которые подчиняются Генеральному секретарю. Военный персонал не вправе получать указания от национальных правительств, включая правительства их собственных стран. Они подчинены командующему силами Организации Объединенных Наций, который получает указания от Генерального секретаря через ДОПМ и обеспечивает единоначалие. Однако этот принцип не всегда соблюдался, что отрицательно сказывается на транспарентности и эффективности проводимых операций. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/42 рекомендовала осуществить всеобъемлющий обзор операций по поддержанию мира. В этой резолюции говорится, что "для обеспечения эффективности операций по поддержанию мира необходимо, чтобы они имели точные и четко определенные мандаты".

с) Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ)

82. Генеральная Ассамблея отметила необходимость усиления гуманитарной помощи в рамках системы Организации Объединенных Наций с целью удовлетворения возрастающих потребностей в такой помощи в сложных чрезвычайных ситуациях. В своей резолюции 46/182, принятой в 1992 году, Генеральная Ассамблея учредила должность Координатора чрезвычайной помощи (КЧП), и во исполнение этой резолюции Генеральным секретарем был учрежден ДГВ. Этот новый департамент возглавил заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, на которого и были возложены функции Координатора чрезвычайной помощи в рамках системы Организации Объединенных Наций.

83. ДГВ главным образом отвечает за обеспечение взаимодействия между директивными органами Организации Объединенных Наций, включая Генерального секретаря, равно как и с департаментами, занимающимися вопросами поддержания мира и политическими вопросами. В то время как Центральные учреждения несут ответственность за принятие

соответствующих мер в случае возникновения главным образом сложных чрезвычайных ситуаций, отделение ДГВ в Женеве традиционно продолжает заниматься стихийными бедствиями и программами минимизации и смягчения последствий стихийных бедствий. ДГВ расширил информационное направление своей деятельности, создав новый Отдел информации по сложным чрезвычайным ситуациям.

84. В 1994 году была проведена реорганизация ДГВ, с тем чтобы укрепить ее ведущую роль в обеспечении координации чрезвычайной неотложной помощи и в участии в общих усилиях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. После перестройки это подразделение основное свое внимание, в частности, уделяет оказанию поддержки координации деятельности на местах и осуществлению гуманитарных принципов и мандатов.

85. Одним из серьезных препятствий, с которым столкнулся ДГВ после его создания в 1992 году, явилось отсутствие предсказуемого объема ресурсов, необходимых для осуществления его главной деятельности в Женеве и Нью-Йорке по координации операций в случае стихийных действий с мерами, принимаемыми в сложных чрезвычайных ситуациях. В настоящее время примерно две трети должностей в этом департаменте финансируются из средств внебюджетных источников. Кроме того, средства на гуманитарную помощь и координацию усилий на местах обеспечиваются за счет добровольных взносов. С самого начала возникновения чрезвычайной ситуации и впоследствии на протяжении всего кризисного периода ДГВ вместе с основными ее партнерами координирует разработку стратегии, оценку потребностей и определение порядка очередности их удовлетворения, результаты чего впоследствии излагаются в соответствующем призыве. Такая процедура известна как процесс принятия призыва к совместным действиям и представляет собой важное гуманитарное средство для доноров, учреждений-исполнителей и пострадавших общин.

86. В принципе КЧП является представителем гуманитарных учреждений на директивном уровне в их отношениях с партнерами по оперативной деятельности, Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом по политическим вопросам. Однако внимание инспектора обращалось на то, что в бюллетене Генерального секретаря роль ДГВ не была определена со всей необходимой четкостью. В результате этого отсутствует ясное представление о том, чем должно заниматься каждое учреждение при оказании гуманитарной помощи в конфликтных чрезвычайных ситуациях.

Координация на местах

а) Специальный представитель Генерального секретаря

87. Специальный представитель Генерального секретаря (СПГС) должен "осуществлять руководство и координацию деятельности по достижению политических и оперативных целей с полным учетом проводимых гуманитарных операций и в соответствии с постоянными

мандатами Генеральной Ассамблеи". Соответственно СПГС должен обеспечивать достижение соответствующих договоренностей на национальном уровне в отношении проведения консультаций и координации, а также следить за тем, чтобы различные стороны, вовлеченные в гуманитарную деятельность, поддерживали тесный диалог с теми, кто занимается проведением операций по поддержанию мира.

88. Успех выполнения этих обязанностей зависит от авторитета и личности СПГС, а также от его опыта работы в политической и гуманитарной области. Во время проведенных инспектором бесед с сотрудниками гуманитарных учреждений в Центральном учреждении и на местах все единодушно поддержали руководящую роль СПГС в деле координации операций по поддержанию мира, проводимых Организацией Объединенных Наций в целом, включая военные и гуманитарные аспекты в сложных чрезвычайных ситуациях, однако при должном учете мандатов этих учреждений. В то же время подчеркивалось, что в некоторых случаях СПГС, как правило, больше внимания уделяет политической стороне и меньше - гуманитарному компоненту операции. Поэтому эти учреждения хотели бы, чтобы при выборе СПГС больше внимания уделялось опыту в гуманитарных вопросах. Это позволило бы лицу, назначенному на эту должность, поддерживать равновесие между всеми аспектами операций в сложных чрезвычайных ситуациях.

в) Командующий силами Организации Объединенных Наций

89. На местах Командующий силами Организации Объединенных Наций несет общую ответственность за военный компонент операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и отчетывается перед СПГС. Предполагается, что Командующий силами должен тесно сотрудничать с гуманитарными учреждениями, а также с координаторами гуманитарной помощи в планировании и фактическом оказании гуманитарной помощи. Его задачи в значительной степени зависят от мандата, принимаемого Советом Безопасности в каждом конкретном случае. В этот мандат, например, входят, среди прочего, контроль за условиями безопасности, сопровождение конвоев с помощью, использование коммуникационных средств, охрана зданий и перевозка персонала. Командующий силами, военнослужащие и сотрудники военного контингента должны иметь представление об основных гуманитарных принципах, для чего они должны пройти соответствующую подготовку и быть ознакомлены с деятельностью учреждений, включая вопросы защиты прав человека.

90. Рабочие связи между Командующим силами и различными организациями в сложных чрезвычайных ситуациях строятся на временной основе. В ограниченном объеме сотрудничество и координация осуществляются через ДГВ или же соответствующее головное учреждение.

91. По мнению гуманитарных учреждений, различные уровни компетенции военного, политического и гуманитарного компонентов требуют равноправного присутствия на местах тех, кто занимается операциями по поддержанию мира и оказанием гуманитарной помощи. В настоящее время не всегда соблюдается такое необходимое равновесие. Аналогичная обеспокоенность высказывается также и в докладе ККАБВ "Административные и бюджетные аспекты финансирования операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира". У Комитета имеются некоторые оговорки в отношении позиции, выраженной в докладе Генерального секретаря (А/48/945, пункт 14), в отношении того, что "гуманитарная помощь гражданскому населению в районе конфликта должна стать составной частью общих усилий в рамках операций по поддержанию мира" (А/49/664 от 18 ноября 1994 года, пункт 11). По мнению Комитета, на беспристрастности тех, кто занимается оказанием гуманитарной помощи, может отрицательно сказаться слишком тесная связь с силами по поддержанию мира, особенно в том, что касается принятия мер принудительного характера.

с) Координатор чрезвычайной помощи (КЧП) и координатор-резидент (КР)

92. Выполняемая КЧП функция координации на уровне Центральные учреждений в сложных чрезвычайных ситуациях уже была четко определена, а ответственность за осуществление координации гуманитарной деятельности на национальном уровне закрепляется в Круге полномочий, разработанном МПК. Задача, возложенная на Координатора гуманитарной помощи, в том виде, в котором она была поставлена МПК, представляет собой логическое развитие и необходимое дополнение решений Генеральной Ассамблеи, в пункте 39 резолюции 46/182 которой со ссылкой на координатора - резидента Организации Объединенных Наций говорится, что "он должен способствовать тому, чтобы система Организации Объединенных Наций находилась в состоянии готовности, и оказывать свою помощь скорейшему переходу от этапа оказания неотложной помощи к процессу развития. Он должен способствовать использованию всех местных и региональных потенциальных возможностей по оказанию неотложной помощи. Координатор-резидент должен возглавлять занимающиеся проведением чрезвычайных операций группы представителей на местах и экспертов системы" 17/.

93. Другим возможным вариантом осуществления координации на местах является тот случай, когда в качестве головного учреждения выбирается какая-либо организация, отвечающая за проведение гуманитарной деятельности, включая операции в сложных чрезвычайных ситуациях. Примером этого может служить ЮНИСЕФ, представитель которого в Ираке в то же время выполняет функции головного учреждения. Аналогичным образом в случае массового перемещения населения УВКБ играет ведущую роль, а его представитель выбирается в качестве координатора гуманитарной деятельности. Если ведущее учреждение выбирается из числа гуманитарных учреждений, то глава этого учреждения берет на себя функции координатора-резидента и отчитывается перед ДГВ.

Таким образом, координатор-резидент становится одним из членов соответствующей команды.

94. На уровне Центральных учреждений благодаря осуществлению функций координации, которые взял на себя ДГВ с 1992 года, удалось улучшить признание потребностей гуманитарных учреждений в плане координации их оперативной деятельности и мобилизации ресурсов. Ввиду этого гуманитарные учреждения поддержали роль ДГВ на уровне Центральных учреждений. С целью избежания дублирования функций следует пересмотреть роль координатора гуманитарной деятельности на местах в ее сравнении с той ролью, которую должен играть координатор-резидент Организации Объединенных Наций.

95. В соответствии с существующей практикой координатор-резидент ООН имеет следующие обязанности в обычных и сложных чрезвычайных ситуациях, помимо своей руководящей функции, заключающейся в координации деятельности системы Организации Объединенных Наций в области социально-экономического развития:

- руководство группой по ликвидации последствий стихийных бедствий;
- контроль за безопасностью и охраной персонала Организации Объединенных Наций;
- участие в работе контрольной группы по раннему предупреждению;
- руководство представителями других учреждений ООН.

96. Координатору по гуманитарной деятельности, если таковой будет назначен, будет поручено выполнять некоторые из этих задач. Это дает основание рассматривать координатора-резидента, как координатора гуманитарной помощи практически во всех сложных чрезвычайных ситуациях.

97. Существование такой дихотомии фактически подтолкнуло ПРООН к тому, чтобы пересмотреть свои мандаты с целью включения в них дополнительной роли координатора гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях. На шестой сессии Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) в Нью-Йорке 27 октября 1993 года Администратор ПРООН обещал "оказывать ДГВ максимально возможные услуги на национальном/оперативном уровне". Далее он заявил: "Координаторы-резиденты будут отчитываться перед ДГВ по вопросам, касающимся гуманитарных потребностей, а ПРООН будет тесно сотрудничать с ДГВ для обеспечения в случае возникновения тяжелых гуманитарных ситуаций того, чтобы координатор-резидент был хорошо подготовлен к решению возникающих сложных проблем" 18/. Таким образом, координатор-резидент будет выполнять функции координатора гуманитарной помощи.

98. Инспектор считает, что, поскольку ПРООН имеет широкое присутствие в различных странах и уже установившиеся функции как координатора деятельности по развитию и гуманитарной деятельности, а также участвует в усилиях по раннему предупреждению в целях реагирования на возникновение гуманитарных чрезвычайных ситуаций, эта Программа лучше других может выполнять данную задачу. Что касается избежания бюрократических накладок, то инспектор считает заслуживающей внимания идею о том, чтобы рассматривать координатора-резидента как координатора гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях при условии, что он обладает необходимой квалификацией и опытом в области гуманитарной помощи и отвечает требованиям, установленным в Круге ведения МПК. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций в этом случае мог бы отчитываться перед специальным представителем Генерального секретаря на местах и перед ДГВ в Центральных учреждениях по гуманитарным вопросам.

Межучрежденческий постоянный комитет (МПК)

99. МПК был учрежден в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 46/182 с целью координации политических вопросов, связанных с оказанием гуманитарной помощи. В его состав входят организации и учреждения системы ООН, такие, как ПРООН, ЮНИСЕФ, УВКБ, МПП, ФАО и ВОЗ. Членами его также являются Международная организация по вопросам миграции, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международный совет добровольных учреждений и Организация взаимодействия. В соответствии с положениями резолюции 46/100 Генеральной Ассамблеи на его заседания постоянно приглашается Международный комитет Красного Креста. Помимо этого, в работе сессии МПК по приглашению на временной основе могут участвовать Постоянный комитет по гуманитарным мерам, а также любая другая организация. Комитет обычно собирается на своей сессии четыре раза в год, и его возглавляет заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, который же является и Координатором чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций.

100. МПК занимается рассмотрением таких вопросов, как призыв к совместным действиям, информационные/коммуникационные каналы и вопросы безопасности как на местах, так и в Центральных учреждениях и в их взаимосвязи с различными другими компонентами операций на местах. Комитетом также была создана целевая группа для изучения того, каким образом осуществляется учреждениями системы ООН переход от оказания неотложной помощи к деятельности в области развития. Занимается он также и изучением чрезвычайных ситуаций, используя для этого информацию, собираемую различными учреждениями, и, соответственно, определяет первоочередные потребности затрагиваемых стран, включая мобилизацию средств в рамках процедуры обращения с межучрежденческим призывом к реализации гуманитарных программ.

101. Инспектор признает тот факт, что МПК обладает широкими познаниями в том, что касается проблем проведения операций в сложных чрезвычайных ситуациях в различных странах; это является важным фактором для планирования будущих операций. Инспектор рекомендует, чтобы выводы, сделанные по результатам каждой операции, были документально оформлены и хранились в центральном банке данных ДГВ для последующего

использования различными департаментами Организации Объединенных Наций. Такую информацию следует доводить до сведения всех учреждений, включая тех из них, кто занимается только вопросами развития, а также других межправительственных организаций и НПО. Такая информация полезна также и для Специального представителя Генерального секретаря и других посланников, новых координаторов гуманитарной помощи, а также для сотрудников Организации Объединенных Наций, занимающихся осуществлением миссий по поддержанию мира.

Координация и сотрудничество между Специальным представителем Генерального секретаря, Координатором гуманитарной помощи и Командующим силами Организации Объединенных Наций

102. Обязанности этих должностных лиц различных уровней в отношении проведения операций по поддержанию мира описываются на протяжении всего настоящего доклада. Однако необходимо уточнить и изменить круг ведения этих лиц, чтобы создать необходимые предпосылки для повышения эффективности сотрудничества между ними.

103. Как это подчеркивается на протяжении различных глав настоящего доклада, в сложной чрезвычайной ситуации необходимы соответствующие процедуры проведения консультаций и координации между теми, кто оказывает гуманитарную помощь, и силами по поддержанию мира на национальном уровне. Это необходимо для того, чтобы можно было добиться взаимного правильного понимания различий в их мандатах и функциях.

104. Различные гуманитарные учреждения и департаменты Организации Объединенных Наций, а также НПО, с которыми инспектор провел обмен мнениями по данному вопросу, высказали пожелание, чтобы специальный представитель Генерального секретаря выполнял общую руководящую роль для обеспечения согласования деятельности между координатором гуманитарной помощи и командующим силами ООН. Инспектор считает, что уточнение мандатов трех департаментов: ДПВ, ДОМ и ДВГ – на местах позволит обеспечить сбалансированное руководство, что будет отвечать требованиям всех заинтересованных лиц и заложит основу для конструктивного сотрудничества. С этой целью и без ущерба для соответствующих мандатов и внутренних процедур по отношению к их главным отделениям они должны свою работу вести под общим руководством СПГС и постоянно предоставлять ему необходимую информацию.

105. Необходимо обеспечить непрерывное функционирование механизма координации. В этом отношении высказывается идея учреждения должности гражданского заместителя СПГС, и она заслуживает тщательного изучения. Генеральным секретарем уже был сделан первый шаг и назначен помощник специального представителя (СПГС) Генерального секретаря для Гаити.

106. В настоящее время не существует какой-либо стандартной модели сотрудничества между тремя главами, возглавляющими проведение операций на местах. Руководящие указания вносятся на временной основе и зависят от каждой конкретной страны. Это объясняется тем, что различие существует и в самих проблемах, связанных с операциями по поддержанию мира. Инспектор полностью поддерживает усилия по разработке гибких и практических руководящих принципов для оперативной деятельности. Он также считает, что необходимо четко определить звенья руководства этими операциями при полном соблюдении принципа взаимодополняемости всех операций.

**v. БЕЗОПАСНОСТЬ И ОХРАНА СОТРУДНИКОВ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ
ОКАЗАНИЕМ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ В СЛОЖНЫХ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

107. Заместителю генерального секретаря по конференционному обслуживанию и материально-технической поддержке было поручено выполнять функции Координатора ООН по вопросам безопасности. Он занимается принятием общих руководящих принципов в отношении безопасности для их применения всеми организациями системы Организации Объединенных Наций. Во многих организациях имеется сотрудник по связи с Координатором по вопросам безопасности. На местах в каждой стране в качестве должностного лица, занимающегося вопросами безопасности, было назначено по одному старшему сотруднику Организации Объединенных Наций. Он несет общую ответственность за вопросы безопасности и охраны персонала Организации Объединенных Наций в этой конкретной стране и непосредственно отчитывается перед заместителем Генерального секретаря. Во многих странах за безопасность и охрану ООН отвечает координатор-резидент Организации Объединенных Наций.

108. Вышеописанный механизм используется главным образом при проведении текущих операций Организации Объединенных Наций на местах, но то, что персонал все чаще стал подвергаться серьезной опасности, требует принятия дополнительных мер. Это имеет особое отношение к операциям по поддержанию мира и гуманитарной помощи. Учащение случаев гибели сотрудников ООН или причинения им телесных повреждений, а также достойное сожаления отсутствие уважения к международному праву со стороны некоторых сторон в конфликтах вызывают серьезную обеспокоенность у Организации Объединенных Наций и всего международного сообщества. Еще хуже ситуация складывается в тех странах, где либо правительство прекратило свое существование, либо оно не может уже осуществлять всю полноту своей власти, являющейся гарантией обеспечения безопасности персонала ООН.

109. В прошлом Генеральная Ассамблея приняла ряд резолюций, касающихся вопросов безопасности и охраны международных гражданских служащих, и среди них – принятая на сорок седьмой сессии резолюция 47/72, в которой к Генеральному секретарю была обращена просьба "при планировании будущих операций по поддержанию мира и подготовки рекомендаций относительно их развертывания уделять особое внимание обеспечению надлежащей безопасности персонала по поддержанию мира и другого персонала Организации Объединенных Наций" 19/. Кроме того, Совет Безопасности принял резолюцию (резолюция 868 от 29 сентября 1993 года), пункт 6 которой гласит следующее: "устанавливает, что при рассмотрении вопроса об учреждении в будущем операций Организации Объединенных Наций, санкционированных Советом, Совет Безопасности будет требовать, в частности:

а) чтобы принимающей страной принимались все необходимые меры по обеспечению безопасности и охраны операции и участвующего в операции персонала;

б) чтобы мероприятия по обеспечению безопасности и охраны, осуществляемые принимающей стороной, распространялись на всех лиц, участвующих в операции;

с) чтобы соглашение о статусе операции и всего участвующего в операции персонала в принимающей стране заключалось оперативно и чтобы оно вступало в силу как можно ближе к началу операции 20/".

110. Под давлением, оказываемым на Организацию Объединенных Наций с целью обеспечения более эффективной охраны, был предпринят ряд попыток исправить сложившееся здесь положение. Помимо спорного решения о найме местной охраны, одна из попыток, оказавшаяся удачной, заключается в использовании невооруженной ооновской полиции. Она прошла проверку в ходе камбоджийской операции. Полиция ООН смогла установить контроль за проведением выборов в ряде нестабильных районов и была принята местными общинами без каких-либо возражений, как это обычно бывает с военными силами ООН по поддержанию мира. Одна из сложностей здесь может заключаться в отсутствии достаточного контингента для проведения обстоятельных операций и низком уровне их специальной подготовки.

111. Для обеспечения оперативного реагирования на возникновение гуманитарных чрезвычайных ситуаций и оказания поддержки восстановлению и развитию в затрагиваемых странах Генеральная Ассамблея на своей сорок девятой сессии приняла резолюцию A/49/139 от 20 декабря 1994 года, озаглавленную "Укрепление координации гуманитарной и неотложной помощи Организации Объединенных Наций в случае стихийных бедствий, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций". Основная цель этой резолюции четко отражена в самом ее названии. Однако, помимо этого, корпус национальных добровольцев, называемых "белые каски", благодаря своему присутствию мог бы способствовать определенной стабилизации и стать одним из элементов безопасности и охраны в ходе восстановительного периода проведения операции в случае чрезвычайных ситуаций. Фактически именно в этот момент силы по поддержанию мира покидают соответствующую страну, оставляя на местах в качестве основного действующего лица международное сообщество, занимающееся вопросами развития. Таким образом, остается открытым вопрос о расширении роли "белых касок" 21/, с тем чтобы они служили сдерживающим и символическим средством обеспечения охраны тех, кто занимается оказанием гуманитарной помощи.

112. Другой успешный, хотя и в ограниченных масштабах, пример касается размещения в Ираке контингента сотрудников службы охраны Организации Объединенных Наций. Ооновская охрана оказывает вспомогательную поддержку в сопровождении конвоев с помощью и в охране гуманитарного персонала, а также в охране складов, рабочих помещений, центров распределения помощи и обеспечении работы средств дальней связи между различными рабочими отделениями. При всех тех ограничениях, которые свойственны специфическим обязанностям сотрудников службы охраны ООН, их можно рассматривать как один из возможных вариантов для проведения специальных гуманитарных операций, подобных тем, которые были осуществлены в Ираке.

113. В соответствии с существующей сегодня системой процедур обеспечения безопасности все гуманитарные учреждения должны выполнять общие руководящие указания по вопросам безопасности, принимаемые Координатором Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности. Проведенное инспектором исследование в то же время показало, что, по мнению некоторых учреждений, существующие процедуры недостаточны для решения проблем безопасности в случае возникновения сложной чрезвычайной ситуации.

114. Одним из сложных вопросов, обсуждающихся на заседаниях Межучрежденческого постоянного комитета, является охрана неонового персонала, связанного с учреждениями Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях. В последние годы Организации Объединенных Наций приходится все чаще и теснее работать с неправительственными и межправительственными организациями. Однако сотрудники некоторых из этих организаций не охвачены существующей системой безопасности ООН. Это не устраивает гуманитарные учреждения, которые выступают за расширение системы охраны и включение в нее большего числа гуманитарных организаций.

115. Генеральная Ассамблея на своей сорок девятой сессии, учитывая эти новые требования безопасности, утвердила проект конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, который был разработан Шестым комитетом, и приняла по этой конвенции резолюцию 49/59 от 9 декабря 1994 года. В статьях 1 и 2 этой Конвенции определяются ее цели и сфера применения, а именно:

"Статья 1

а) "Персонал Организации Объединенных Наций" означает:

- i) лиц, привлеченных или направленных Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в качестве членов военного, полицейского или гражданского компонентов операции Организации Объединенных Наций;
- ii) других должностных лиц и экспертов, командированных Организацией Объединенных Наций или ее специализированными учреждениями или Международным агентством по атомной энергии, которые находятся в районе проведения операций Организации Объединенных Наций в официальном качестве;

б) "связанный с ней персонал" означает:

- i) лиц, назначенных правительством или межправительственной организацией с согласия компетентного органа Организации Объединенных Наций;

- ii) лиц, привлеченных Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций или специализированным учреждением или Международным агентством по атомной энергии;
- iii) лиц, направленных гуманитарной неправительственной организацией или гуманитарным учреждением в соответствии с соглашением с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций или со специализированным учреждением или Международным агентством по атомной энергии" 22/ (резолюция 49/59 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 года).

116. Хотя вопрос о расширении охвата для включения в него большего числа категорий гуманитарного персонала остается открытым, эта конвенция представляет собой важный и заслуживающий одобрения шаг вперед в решении вопроса об обеспечении охраны широких категорий участников в сложных чрезвычайных ситуациях. Государства-члены должны незамедлительно отреагировать на эту инициативу, ратифицировав конвенцию. Генеральный секретарь мог бы информировать пятидесятую сессию Генеральной Ассамблеи о положении с ее ратификацией.

VI. ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИМЕРЫ СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ

117. Инспектор счел целесообразным совместить результаты проведенного в Центральных учреждениях исследования с выводами проделанной работы на местах, с тем чтобы получить общее представление о рассматриваемом вопросе. Он выбрал ряд характерных ситуаций в отдельных странах, чтобы проанализировать ряд случаев, как успешных, так и имевших переменный успех. С этой целью он посетил Мозамбик, Руанду и Найроби, куда большинство организаций переместили из Сомали свои отделения, когда положение в Могодишо стало угрожающе нестабильным.

Мозамбик

118. Проведенная в Мозамбике операция служит убедительным примером того, как эффективное руководство и оперативная работа механизма ООН в сочетании с благоприятными политическими условиями могут стать залогом успеха.

119. Следует отметить, что гуманитарные организации, включая НПО, уже были в этой стране и вели активно там свою работу еще до того, как решение о вмешательстве было принято Организацией Объединенных Наций. Фактически благодаря инициативе одного итальянского филантропического общества стороны в конфликте удалось убедить пойти на проведение политических переговоров. Установление перемирия еще раз показало, что согласие приступить к проведению переговоров необходимо для того, чтобы можно было в разумной степени надеяться на успешное завершение операций по поддержанию мира.

120. В Мозамбике присутствию Организации Объединенных Наций предшествовало участие гуманитарных учреждений, которые работу свою эффективным образом вели без какой-либо военной поддержки. Они проявляли беспристрастность и нейтралитет, что помогло им получить доступ ко всем сторонам в конфликте и заручиться их доверием. Это, в частности, привело к созданию благоприятных условий, способствовавших осуществлению других компонентов операции при полном соблюдении принципов нейтралитета и беспристрастности.

121. Прибытие на место сил по поддержанию мира привело в действие структуру координации различных компонентов операции. В результате установления политического перемирия между местными оппозиционными группировками взаимосвязь между военным и гуманитарным компонентами осуществлялась плавным образом. Военные контингенты не принимали участия в оказании гуманитарной помощи. Они находились на местах для выполнения своих организационных задач, однако их присутствие способствовало работе по оказанию гуманитарной помощи, служа сдерживающим фактором защиты от насилия, а также потенциальным источником охраны. Тот факт, что некоторые из гуманитарных структур военного компонента, в частности полевые госпитали, оказывали свои услуги и мирному населению, было благоприятно воспринято и помогло улучшить образ сил по поддержанию мира.

122. Что касается гражданской стороны, то отмечалось, что организационная структура, во главе которой общее руководство осуществлял специальный представитель Генерального секретаря в Мозамбике и Сомали, включала гуманитарный отдел. Это создало интересный прецедент, поскольку предыдущие операции не имели столь ярко выраженного гуманитарного компонента. Это предполагает и подчеркивает необходимость того, чтобы все операции по поддержанию мира, сколь бы диверсифицированными они ни были, включали на стадии предварительного планирования гуманитарный компонент, а на стадии осуществления самой операции взаимосвязь с другими компонентами была четко прослежена и установлена при строгом соблюдении соответствующих мандатов.

123. У инспектора сложилось такое впечатление, что координация в рамках гуманитарного отдела нуждается в некотором улучшении, особенно с точки зрения взаимодействия со специализированными учреждениями и организациями системы ООН, финансирующими программы гуманитарной помощи. В частности, предлагалось, чтобы в сложных ситуациях нынешние бюрократические процедуры финансирования были либо ускорены, либо заменены специальными процедурами, более подходящими для удовлетворения потребностей принятия срочных мер, коих требует чрезвычайная ситуация. Однако в целом операция Организации Объединенных Наций в Мозамбике и ее успешное проведение служат показательным и полезным примером урегулирования сложных ситуаций.

Руанда

124. События в Руанде показали, что следует больше внимания уделять тревожным симптомам, предсказывающим возникновение кризиса, и более рационально использовать средства превентивной дипломатии, имеющиеся в Организации Объединенных Наций. О мобилизации международного сообщества речь начинает идти позже, однако, когда становятся очевидны масштабы трагедии, международное сообщество начинает разворачиваться в полную силу. На инспектора произвел впечатление тот размах, который приняли усилия системы Организации Объединенных Наций. В Руанде предпринимается попытка претворить в жизнь план, разработанный Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций совместно со специализированными учреждениями с привлечением трех компонентов в сложной ситуации (ДГВ, ДПВ, ДОПМ) с целью согласования их мандатов под руководством Специального представителя Генерального секретаря и на равноправной основе. В соответствии с Арушскими соглашениями была учреждена миссия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Руанде (МООНПР), которая ведет свою работу в соответствии со своим мандатом, насколько это позволяет острота руандского кризиса. Гуманитарный персонал в Кигали считает, что вооруженные силы играют полезную роль в плане улучшения условий безопасности и охраны, в которых им приходится заниматься своей работой. Учреждение должности сотрудников по гуманитарной связи МООНПР помогло укрепить каналы связи и способствовало установлению климата сотрудничества. Все это принимало различные формы в зависимости от обстоятельств. Важным элементом явилась поддержка, оказанная в отдельных случаях неправительственным организациям. В целом можно сказать, что широкое присутствие "голубых касок" способствовало восстановлению чувства уверенности.

125. Гуманитарный компонент соответствующим образом опирался на координатора-резидента по вопросам гуманитарной помощи. Его аппарат содействовал оказанию гуманитарной неотложной помощи. БООНОЧП проявил себя как центральный механизм сбора и распространения информации и служил в качестве центра межучрежденческого планирования стратегии оказания неотложной помощи. Была признана его позитивная роль в Кигали, не только как защитника гуманитарного сообщества, включая НПО, по отношению к СПГС и командующему, но и как служба связи с местными властями. Создание комплексного центра проведения гуманитарных операций, позволяющего всесторонним образом реагировать в плане разработки стратегии и планов действий и оказания помощи в их осуществлении, является инициативой, заслуживающей высокой оценки. ДГВ, таким образом, создал себе большой авторитет в Руанде, а принятые им меры в чрезвычайной ситуации представляют также собой интересную модель для последующего использования в будущем. Рамки такой деятельности можно было бы улучшить, если бы ДГВ имел возможность укрепить свою структуру необходимыми как людскими, так и финансовыми ресурсами без каких-либо дополнительных и излишних бюрократических процедур. А инспектор в Руанде убедился, что такая опасность реальна. Кроме того, ДГВ должен быть достаточно гибким, чтобы скорректировать свою работу по мере изменения положения в стране в связи с переходом от оказания чрезвычайной помощи к восстановительным работам. В Кигали встал также вопрос о продолжительности миссии координатора-резидента по гуманитарным вопросам. При условии улучшения политического положения и с целью необходимого постепенного перехода к восстановительным работам задачу по координации гуманитарной деятельности можно было бы возложить на координатора-резидента Организации Объединенных Наций, а соответствующие проекты и мероприятия передать под ответственность международных организаций, занимающихся вопросами развития.

Сомали

126. При проведении своего исследования инспектор во время бесед с персоналом ЮНОСОМ отметил широкое согласие с тем, что основные причины возникновения трудностей в Сомали связаны с переходом от операций по поддержанию мира к обеспечению мира. Неясность положения обуславливала и отсутствие четкости в мандатах, которые являются основным критерием, необходимым для урегулирования сложных чрезвычайных ситуаций.

127. Встречи в Найроби с рядом должностных лиц Организации Объединенных Наций, включая Специального представителя Генерального секретаря, в то же время показали, что уделение основного внимания событиям и трудностям в Магадишо не позволило провести объективную оценку общей операции, проводимой в Сомали.

128. Хотя в связи с взаимоотношениями между военным и гуманитарным компонентами на местах возникло определенное недопонимание, сотрудничество за пределами столицы

было более удовлетворительным. Здесь были достигнуты ощутимые результаты, и миссия ЮНОСОМ заложила основу для постепенного возвращения к нормальной жизни.

129. Признается, что без ЮНОСОМ не удалось бы открыть гуманитарные коридоры для поступления по ним поставок помощи. На данном этапе охрана обеспечивалась военным компонентом, и организации, занимающиеся гуманитарной помощью, были удовлетворены принимаемыми им мерами. Смещение в мандате Совета Безопасности акцентов с главы VI на главу VII Устава после того, как враждующие фракции отказались заключить политическое соглашение, привнесло новый элемент. Это привело к осложнению проблем для всех. В частности, стало особенно сложно обеспечивать охрану гражданского персонала и защиту гуманитарных операций. Новые осложнения впоследствии принесли и возврат обратно от обеспечения мира к поддержанию мира. Рамки сотрудничества между политическим, военным и гуманитарным компонентами прошли тяжелые испытания. В течение этого периода, как было сообщено об этом инспектору, меры по координации деятельности предпринимались одним гражданским сотрудником, занимающимся вопросами гуманитарной помощи в ЮНОСОМ. Он был по предложению ДГВ назначен для осуществления функций связи и отчитывался перед СПГС. Случилось так, что военному контингенту, помимо своих основных функций по поддержке и охране, пришлось в исключительном порядке участвовать в осуществлении небольших военных программ помощи гражданскому населению в плане распределения продовольствия и обеспечения функционирования больниц и школ. Хотя это и не соответствует порученному им мандату, проведение таких мероприятий было обоснованным в данный конкретный момент, поскольку оно способствовало укреплению авторитета.

130. Крах центрального правительства, непрекращающиеся боевые действия между различными фракциями, отсутствие какой-либо перспективы политического урегулирования, разгул насилия и бандитизма - все это привело к проведению операции "Единый щит" и выводу сил Организации Объединенных Наций.

131. Однако это не означает прекращение гуманитарной помощи, которую было решено оказывать по мере того, как обстановка будет это позволять. Оказание такой помощи по-прежнему будет строиться на соблюдении принципов беспристрастности и нейтралитета. Внимание инспектора было обращено на ряд возможных вариантов решения. Если гуманитарные инициативы будут осуществляться на правомерной основе, то для этого можно было бы заключить соответствующие соглашения с органами власти, де-факто созданными на уровне провинций и коммун. При осуществлении проектов охрану могли бы обеспечивать либо местная полиция, либо само население Сомали. Однако все эти варианты требуют апробирования на местах, и они представляют собой новаторскую модель того, как можно было бы оказывать гуманитарную помощь в крайне сложных условиях распада центрального правительства и государственных институтов.

Примечания

1/ "The Humanitarian Challenges for the United Nations: Lesson to be learned from Bosnia and Somalia", United Nations, 15 December 1993.

2/ Tenth Meeting of the Inter-Agency Standing Committee (IASC), 9 December 1994, para. 4.

3/ "Дополнение к Повестке дня для мира: Позиционный документ Генерального секретаря по случаю 50-й годовщины Организации Объединенных Наций", 3 января 1995 года, пункт 10.

4/ Conflict and Humanitarian Action. Report of a Conference at Princeton University, 22-23 October 1993, page 7.

5/ Ibid., page 29.

6/ "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций", резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 3, 19 декабря 1991 года. "Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда".

7/ Там же.

8/ "Повестка дня для мира", доклад Генерального секретаря, стр. 6.

9/ Заявление Генерального секретаря перед Неофициальной рабочей группой по "Повестке дня для мира" от 29 мая 1993 года.

10/ "Повестка дня для мира", доклад Генерального секретаря, стр. 6.

11/ Дополнение к "Повестке дня для мира", пункты 35 и 36.

12/ "The Humanitarian Challenges for the United Nations: Lesson to be learned from Bosnia and Somalia", United Nations, 15 December 1993.

13/ "Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека", резолюция 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, пункт 3 а).

14/ "Работа с НПО: Оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровнях", JIU/REP/93/1, 1993 год, стр. 17, пункт 21.