



Генеральная Ассамблея

Совет Безопасности

Distr.: General
28 June 2011
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят пятая сессия
Пункты 13 и 115 повестки дня

Совет Безопасности
Шестьдесят шестой год

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Роль региональных и субрегиональных соглашений в реализации ответственности по защите

Доклад Генерального секретаря

I. Введение и мандат

1. В пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи) и в резолюции 63/308 Генеральной Ассамблеи содержится призыв продолжить рассмотрение вопроса об ответственности по защите. В связи с этим в 2009 году Ассамблея провела официальное обсуждение этого вопроса, а в 2009 и 2010 годах — неофициальные интерактивные диалоги по различным его аспектам. Для того, чтобы эти обсуждения носили предметный характер, я подготовил доклады о выполнении обязанности защищать (A/63/677) и о раннем предупреждении, оценке и ответственности по защите (A/64/864). В ходе неофициального интерактивного диалога, состоявшегося 9 августа 2010 года в Генеральной Ассамблее, многие государства-члены выразили заинтересованность в проведении в 2011 году аналогичного диалога, посвященного роли региональных и субрегиональных соглашений в реализации ответственности по защите. В связи с тем, что такой диалог планируется провести в Генеральной Ассамблее в июле 2011 года, в настоящем докладе рассматриваются региональные и субрегиональные аспекты этой ответственности.

2. В своем видении нового всемирного органа архитекторы Организации Объединенных Наций придавали особое значение региональным организациям. Выступая в феврале 2011 года в Оксфордском университете с лекцией, проводившейся по традиции, заложенной Сирилом Фостером, я отметил, что



еще в 1945 году основатели этого органа, обладая подлинно стратегическим мышлением, предвидели необходимость потенциального взаимодействия с региональными партнерами, которых еще только предстояло создать¹. Глава VIII Устава посвящена роли региональных соглашений в поддержании международного мира и безопасности, а в статье 33(1) главы VI говорится о том, что стороны, участвующие в споре могут обращаться к региональным органам или соглашениям, при этом в статье 47(4) главы VII отмечается, что Военноштабной комитет «после консультации с надлежащими региональными органами может учреждать свои региональные подкомитеты». Однако в главах IX и X, касающихся экономических и социальных вопросов, региональные соглашения вообще не упоминаются, что свидетельствует о том, что в тот период невозможно было предвидеть рост региональных механизмов и потенциалов для решения проблем экономического и социального развития, а также для поддержания мира и безопасности.

3. В пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств отметили несколько путей, посредством которых региональные и субрегиональные организации и соглашения могли бы использоваться для предотвращения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и подстрекательства к ним, а также для своевременного и решительного реагирования в тех случаях, когда «мирные средства являются недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население» от этих преступлений и нарушений. В Итоговом документе подчеркивается, что международное сообщество, действуя через Организации Объединенных Наций, «обязано использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава для того, чтобы содействовать защите населения». Коллективные действия на основании главы VII Устава должны рассматриваться «с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости».

II. Региональные аспекты стратегии реализации

4. Одним из важнейших аспектов моей стратегии выполнения обещания, касающегося ответственности по защите, является поощрение более эффективного взаимодействия между глобальными и региональными организациями. Обеспечение защиты является нашей общей обязанностью. Региональные и субрегиональные организации, такие как Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Африканский союз и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) были инициаторами международных усилий, направленных на разработку как принципов защиты, так и практических инструментов их реализации. Организация Объединенных Наций присоединилась к их усилиям. На протяжении последних трех лет мы применяли принципы ответственности по защите в наших стратегиях, направленных на устранение угроз населению в более чем 10 конкретных ситуациях. В каждом конкретном случае региональные и/или субрегиональные соглашения вносили свой важный вклад, причем довольно часто — в качестве полно-

¹ См. SG/SM/13385, 2 February 2011.

правных партнеров Организации Объединенных Наций. Однако этот многообещающий первый опыт также продемонстрировал, как много еще предстоит сделать для того, чтобы мы смогли в полной мере использовать потенциал глобального, регионального и субрегионального сотрудничества в предотвращении геноцида, военных преступлений, этнических чисток, преступлений против человечности и подстрекательства к таким преступлениям, а также в деле защиты населения.

5. Помимо этих исторических, нормативных и конструктивных связей между глобальными и региональными организациями, существуют и крайне важные юридические и политические связи. Все аспекты таких связей отражены в главе VIII Устава. В соответствии со статьей 52(2) государства-члены «должны приложить все свои усилия для достижения мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных соглашений или таких региональных органов до передачи их споров в Совет Безопасности». С другой стороны, статья 53(1) предупреждает, что «никакие принудительные действия не предпринимаются без полномочий от Совета Безопасности». Далее в статье 54 говорится о том, что «Совет Безопасности должен быть всегда полностью информирован о действиях, предпринятых или намечаемых в силу региональных соглашений или региональными органами, для поддержания международного мира и безопасности». Положения главы VIII не всегда неукоснительно соблюдаются на практике, однако они подчеркивают важное значение поддержания постоянных рабочих связей между глобальными, региональными и субрегиональными организациями для предотвращения преступлений и защиты населения.

6. В политическом плане становится все более очевидным, что при определении плана действий в каждой конкретной ситуации члены Совета Безопасности должны учитывать мнения соседних государств и региональных органов. Так и должно быть. Государства и группы гражданского общества, находящиеся ближе к событиям на местах могут иметь доступ к более подробной информации, иметь более четкое представление об истории и культуре населения этого района, могут более непосредственно ощущать на себе последствия, принимаемых мер или их отсутствия и могут играть важную роль в осуществлении решений, принимаемых в Нью-Йорке. Принятие своевременных и решительных мер представляется наиболее вероятным в тех случаях, когда межправительственные органы, как глобального, так и регионального уровня выступают за аналогичные планы действий. В таких случаях принятие решений на каждом уровне взаимно укрепляет их политическую легитимность.

7. Процессы разработки и заключения региональных и субрегиональных соглашений существенно отличаются друг от друга в зависимости от региона в плане охвата, возможностей или полномочий. Мы не можем применять единый стандарт, одни и те же критерии или образцы для всех регионов. Возможности и потребности отличаются в зависимости от страны и региона. Такое разнообразие интересов и опыта лишь подтверждает важность межрегиональных политических диалогов и исследований. Они могли бы эффективно использоваться для анализа передовой практики, конкретных практических исследований, анализа наметившихся тенденций, тематических вопросов и накопленного опыта, в том числе и путей недопущения причинения вреда.

8. Важное значение имеет контекст. Ответственность по защите является универсальным принципом. Однако при его осуществлении необходимо учитывать институциональные и культурные различия разных регионов. Каждый регион будет осуществлять этот принцип своими темпами и своими методами. В связи с этим я настоятельно призываю провести межрегиональный диалог по этому вопросу с участием правительственных должностных лиц, представителей гражданского общества и независимых экспертов, например группы по изучению ответственности по защите Совета по безопасности и сотрудничеству в Азиатско-Тихоокеанском регионе Регионального форума Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Помимо этого, необходимо, чтобы ответственность за обеспечение защиты несли как глобальные, так и региональные организации. При этом следует иметь в виду, что каждый регион должен последовательно принимать меры для того, чтобы его населению обеспечивалась все большая защита, а опасность массовых злодеяний с каждым годом уменьшалась. В пунктах 138, 139 и 140 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года четко и недвусмысленно определены обязанности национальных и международных органов. И необходимо принимать все меры, для того чтобы не допускать их ослабления или ограничения посредством различных интерпретаций на региональном, субрегиональном или местном уровне.

9. Энергичные усилия региональных и субрегиональных организаций по обеспечению защиты могут способствовать укреплению каждого из трех компонентов моей стратегии выполнения обещания, касающегося ответственности по защите: компонент один — ответственность государства по защите; компонент два — международная помощь и создание потенциала; и компонент три — своевременное и решительное реагирование. В трех нижеследующих разделах настоящего доклада рассматриваются региональные и субрегиональные аспекты каждого из трех упомянутых компонентов.

III. Ответственность государства по защите

10. Ответственность по защите прежде всего предполагает утверждение и укрепление суверенных обязанностей государства. Она подтверждает, что одной из основных функций как глобальных, так и региональных организаций является содействие мирному и всестороннему осуществлению суверенитета в соответствии с целями и принципами Устава и нормами международного права. Суверенитет налагает на государства международные и внутренние обязанности, включая защиту населения на его территории. Это совсем не новая и не радикальная идея. Еще в 1945 году редакционный комитет в Сан-Франциско, ссылаясь на статью 2 (7), касающуюся внутренней компетенции, заявил о том, что если основные права и свободы «самым серьезным образом нарушаются, в результате чего создаются условия, представляющие угрозу миру или препятствующие осуществлению положений Устава, то они перестают ограничиваться компетенцией лишь одного государства».

11. Конечная цель заключается в том, чтобы государства институционализировали, а общества осуществляли эти принципы на целенаправленной и устойчивой основе. Чем большего прогресса добьются государства в деле обеспечения учета этих принципов в своем законодательстве, в своей политике, практике, подходах и деятельности учреждений, тем меньше будет необходимости прибегать к третьему компоненту (реагированию). Однако недавние события

показали, что для достижения этой цели нам еще предстоит сделать очень многое, поскольку ряд правительств, как представляется, находятся в состоянии войны со своим собственным народом. В таких ситуациях соседние страны и региональные и субрегиональные организации могут сыграть важную конструктивную роль в качестве политических и оперативных звеньев связи между глобальными стандартами и местными и национальными действиями. Например, посредством принятого в 2006 году Протокола о предупреждении и наказании преступления геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности и всех форм дискриминации, а также посредством соответствующего комитета и региональной инициативы Международная конференция по району Великих озер сотрудничает с его участниками для содействия его эффективному осуществлению на национальном уровне. Десять лет назад вместо принципа невмешательства Африканский союз начал руководствоваться принципом равнодушия. Его пример следует распространить и на другие регионы мира.

12. Предотвращение массовых злодеяний является юридической обязанностью государства. Однако выполнение этой обязанности требует партнерского взаимодействия с гражданским обществом, включая женские и гражданские организации, с религиозными лидерами, частным сектором, научными кругами и средствами массовой информации. В поддержку этого морального императива могут выступить парламентарии. Группы населения и заинтересованные стороны, приверженные делу предотвращения и защиты, могут быть самыми разнообразными, не связанными друг с другом и во многих случаях транснациональными по масштабам своей деятельности. Во многих случаях группы населения, нуждающиеся в защите, могут пересекать государственные границы, а угрозы безопасности населения часто приводят к массовым потокам беженцев и внутренне перемещенных лиц. В подобных случаях диаспоры могут оказывать помощь и снижать напряженность либо играть деструктивную и дестабилизирующую роль. Соседние страны могут ощущать на себе политическое или моральное давление, побуждающее их вмешаться тем или иным образом, что лишь подчеркивает потенциальную полезность конструктивного и своевременного вмешательства региональных и субрегиональных организаций для выполнения функций по предотвращению, установлению фактов или посредничеству в урегулировании конфликтов, как это предусматривается в Уставе.

13. Наряду с юридической ответственностью государств моральную ответственность по защите несут их граждане. Массовые преступления, как правило, требуют мобилизации большого числа людей — солдат или гражданских лиц, полицейских или наемных работников — для нападений на своих соседей и даже на свои семьи с холодной преднамеренной жестокостью и бесчеловечностью. Для таких преступлений также необходимы безучастные наблюдатели, которые делают вид, что они не видят боль и страдания. С другой стороны, те, кто отказывается закрывать глаза на эти преступления или участвовать в них, кто дает убежище уязвимым и выступает против обезчеловечивания жертв в защиту прав человека и человеческого достоинства, несут свою индивидуальную ответственность. Нам необходимо распространять информацию о таких мужественных и благородных поступках, даже если мы узнаем о них от этих людей.

14. Для этого Объединенная канцелярия моих Специальных советников по вопросу об ответственности по защите и по предупреждению геноцида и ее партнеры организовали во многих регионах мира соответствующие программы подготовки и повышения информированности, поскольку правительства, организации гражданского общества и секретариаты международных организаций неизменно стремятся найти более эффективные пути предотвращения глубоких социальных потрясений. Со временем все большее число таких программ следует проводить совместно с региональными и субрегиональными организациями. Например, в плане действий Сообщества по вопросам безопасности АСЕАН на 2004 год содержится призыв к снижению межобщинной напряженности посредством реформирования учебных программ и обмена опытом в сфере образования, а также призыв к содействию обменам и сотрудничеству между центрами передового опыта АСЕАН в области исследований, касающихся мира, и исследований, касающихся сдерживания и урегулирования конфликтов. Аналогичные инициативы осуществляются в настоящее время и в других регионах мира.

15. Процесс обучения на всех уровнях позволяет ознакомить учащихся с методами самозащиты, которые были разработаны и практикуются в деревнях и даже на уровне семьи в местах, где не прекращается насилие и репрессии. Эти усилия дополняют то особое внимание, которое уделяется предотвращению и оказанию государству помощи в обеспечении его ответственности по защите, в отличие от простого реагирования в тех случаях, когда государству не удается обеспечить защиту. Профессиональное обучение, образование и повышение информированности являются естественными областями для реализации новых региональных инициатив и партнерского сотрудничества между глобальными, региональными и национальными организациями.

16. Без устойчивой общественной поддержки и понимания ответственность по защите по-прежнему будет носить незаконченный характер. Как всегда, мы обращаемся к неправительственным организациям и научным кругам за новыми идеями и информацией за сопоставительными и эмпирическими исследованиями, за доступными материалами и привлечением средств массовой информации, за новаторскими и общественными программами и продуманными и обоснованными рекомендациями относительно повышения эффективности нашей деятельности. Намного больший объем этой работы может быть выполнен на межрегиональной основе и в рамках сотрудничества Юг-Юг, в частности, можно было бы провести сравнительный анализ опыта, накопленного в Африке, Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне. Должностные лица и эксперты из Африки и Европы могли бы обмениваться мнениями о том, как их довольно сложные организационные структуры, занимающиеся ранним предупреждением, предотвращением и защитой, выполняют свои функции на практике.

17. Региональные и субрегиональные соглашения могут побуждать правительства признавать их обязательства, налагаемые соответствующими международными конвенциями, а также выявлять и устранять источники трений в их обществах до того, как они приведут к насилию или злодеяниям. Существует много примеров того, как соседи помогают соседям. Создание в 2009 году в АСЕАН Межправительственной комиссии по правам человека в рамках постоянных усилий по расширению социальных аспектов деятельности этой Ассоциации дополнило число региональных правозащитных органов, действующих

в Латинской Америке, Африке и Европе. В задачу этих органов входит поощрение прав человека и защита соответствующих стандартов в их регионах, создание действенных и независимых национальных комиссий по правам человека, содействие присоединению их членов к основным международным конвенциям и повышение информированности общественности в этих вопросах. В своей резолюции 117 (XXXXII) 07 об укреплении ответственности по защите в Африке Африканская комиссия по правам человека стремилась связать этот глобальный принцип с конкретными ситуациями в странах этого континента. В рамках осуществления программы Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) Африканский механизм коллегиального обзора провел объективную оценку положения дел и представил правительствам африканских стран рекомендации в отношении реформ по вопросам, касающимся принципов ответственности по защите. В связи с этим можно было бы рассмотреть вопрос о включении критериев, связанных с ответственностью по защите, в универсальный периодический обзор Совета по правам человека и в региональные механизмы коллегиального обзора.

18. Одним из наиболее эффективных и проверенных временем механизмов предотвращения массовых злодеяний является Управление Верховного комиссара по национальным меньшинствам ОБСЕ. Другие регионы могли бы создать аналогичные должности для обеспечения раннего предупреждения и «тихой» дипломатии в целях снижения напряженности между разными группами населения. Посредством инициатив, направленных на искоренение дискриминации и ксенофобии, и жестких требований, касающихся вступления в его члены, Европейский союз препятствует созданию условий, способствующих совершению злодеяний. Ряд наблюдателей высказали мнение о том, что арест бывшего боснийского серба генерала Радко Младича в мае 2011 года является свидетельством того, что в ряде случаев такая политика способствует привлечению к ответственности виновных в совершении массовых злодеяний.

19. Ответственность требует подотчетности. В связи с этим следует отметить, что создание системы международного правосудия, основу которой составляет Международный уголовный суд, в весьма значительной степени зависит от принципа дополняемости на национальном уровне. Как и в моей стратегии обеспечения ответственности по защите, государствам также следует проводить расследования, предъявлять обвинения и преследовать в судебном порядке тех, кто совершает наиболее тяжкие преступления международного значения. В тех случаях, когда национальная судебная система оказывается не в состоянии решать такие задачи, следует обращаться к международному правосудию, хотя процесс привлечения виновных к ответственности должен начинаться дома. В Аргентине, Перу, Гватемале и других странах этого региона в настоящее время предпринимаются беспрецедентные усилия, направленные на то, чтобы положить конец безнаказанности в Центральной и Южной Америке. В связи с этим следует отметить, что путь к созданию Международного уголовного суда, которые проложили региональные трибуналы и внесли весомый вклад в отправление правосудия в Европе, Африке и Азии.

20. Важные события в области нормативной деятельности происходят и на региональном уровне. Например, Межамериканский суд по правам человека и Межамериканская комиссия по правам человека, а также добрые услуги Организации американских государств внесли исключительно важный вклад в усилия, направленные на борьбу с серьезными нарушениями прав человека и на

предотвращение массовых злодеяний. Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, принятая в 2009 году, стала первым международно-правовым документом по вопросу, тесно связанному с ответственностью по защите. Другим регионам, возможно, следует рассмотреть вопрос о разработке аналогичных конвенций.

IV. Международная помощь и создание потенциала

21. Второй компонент моей стратегии касается путей оказания государствам помощи в наращивании их потенциала, необходимого для предотвращения или пресечения преступлений, связанных с массовыми злодеяниями. Предпринимаемые для этого усилия могут носить либо структурный, либо оперативный характер. Структурное предотвращение направлено на изменение ситуации, с тем чтобы сделать ее менее предрасположенной к глубоким социальным потрясениям. Эти усилия требуют более продолжительного периода времени, а их результаты труднее ощутить или оценить. Что же касается оперативного предотвращения, то оно направлено на пресечение того, что представляется неминуемой угрозой злодеяния. Эти усилия предпринимаются в тех случаях, когда общество уже находится в критическом состоянии и когда необходимость предотвращения злодеяний должна согласовываться с необходимостью предотвращения конфликта. Таким образом, оперативное предотвращение может быть связано с третьим компонентом — реагированием, в то время, как структурное предотвращение связано с первым компонентом — обязанностью государства по защите. Региональные и субрегиональные аспекты оперативного предотвращения являются общепризнанными. В контексте деятельности Организации Объединенных Наций глобальные, региональные и субрегиональные партнерства по оперативному предотвращению создаются почти каждую неделю в связи с каждым кризисом. В этой деятельности принимает участие множество подразделений Организации Объединенных Наций как на местах, так и на уровне Централных учреждений. Как отмечается ниже, совершенствование оперативного предотвращения и взаимодействия с нашими региональными и субрегиональными партнерами является нашей самой первоочередной задачей.

22. Роль, которую играют региональные и субрегиональные соглашения в структурном предотвращении, менее понятна и по существу недооценивается. Наиболее крупными участниками деятельности по оказанию помощи развитию являются двусторонние или глобальные, а не региональные или субрегиональные организации. То же самое можно сказать и о постконфликтном миростроительстве. Стратегическое планирование, как правило, осуществляется на страновой основе, а ответственность за осуществление возлагается на саму страну. Это вполне естественно, поскольку экономическое и социальное развитие, как и защита, прежде всего являются суверенной ответственностью государства. Частный сектор может играть здесь важную роль, как и в принятии решений относительно того, куда следует и куда не следует вкладывать средства. Существенный политический и оперативный вклад может вносить гражданское общество.

23. Поэтому необходимо определиться с тем, когда региональные и субрегиональные механизмы подпадают под эту категорию и какова их полезность с точки зрения укрепления структурного профилактического компонента второго основного направления деятельности. Один аспект — разработка на регио-

нальном и субрегиональном уровне норм, стандартов и создание учреждений, способствующих обеспечению толерантности, транспарентности, подотчетности и процессу конструктивного решения связанных с многообразием вопросов. Второй аспект касается области обеспечения готовности и планирования, который может повлиять на сокращение негативных последствий как антропогенных, так и стихийных бедствий. В таких вопросах международные действующие лица должны внимательно прислушиваться ко всем мнениям местных сторон, особенно представителей гражданского общества. С учетом последствий для соседних стран, которые зачастую связаны с массовыми преступными актами жестокости, особенно последствий в гуманитарной области и для природных ресурсов в контексте крупномасштабных беженских потоков, обеспечение готовности и планирование должны осуществляться на трансграничном, а также страновом уровне. Порой эти преступления совершаются не сотрудниками правительственных органов, а негосударственными действующими лицами, такими как вооруженные группы, наркодельцы или террористы. Как правило, эти группы функционируют на трансграничной основе, что обуславливает необходимость принятия совместных мер реагирования на региональном или субрегиональном уровнях.

24. Как указывалось выше, в пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года содержится призыв об оказании международной помощи государствам, которые «находятся в стрессовой ситуации, до начала кризиса и конфликтов». Часто соседи, субрегиональные и региональные организации проявляют самый активный интерес, когда в соседних странах происходят волнения, а также в случаях, когда помощь международного сообщества может быть очень полезной. Они могут указывать на пробелы в области потенциала и служить каналами двустороннего обмена информацией, идеями и мнениями между действующими лицами на местном, национальном и глобальном уровнях. Хотя те стороны, которые связаны с региональными и субрегиональными механизмами, зачастую выражают чрезвычайно ценные мнения относительно подобных ситуаций, не следует предполагать, что они всегда правы. Иногда более отдаленные наблюдатели занимают более объемную или сбалансированную позицию. Политические соображения, выгода и национальные интересы играют свою роль на региональном и субрегиональном уровнях, равно как и в ходе обсуждений в межправительственных органах в рамках Организации Объединенных Наций. Чаще всего благодаря обмену идеями, мнениями и соображениями между местными, национальными и международными действующими лицами определяются самая эффективная политика и наиболее стабильные стратегии. Как указывается в заключительной части настоящего доклада, сложность состоит в поиске практических методов и процессов, которые в наиболее вероятной степени позволят добиться как надлежащего баланса, так и наилучших результатов благодаря такой сложной взаимообусловленности.

25. Предотвращение на каждом уровне имеет одну общую черту: на его цели на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях выделяется недостаточное число средств. Хотя часто указывается на то, что предотвращение массовых актов жестокости является более дорогостоящим, чем реагирование на них, государства-члены и доноры, как правило, выделяют больший объем средств на принятие мер реагирования. Я всегда преисполнен решимости укреплять превентивный потенциал Организации Объединенных Наций. На протяжении последних нескольких лет государства-члены одобрили чрез-

вычайно важные ассигнования для финансирования потенциала Организации в плане взаимодействия с ее региональными и субрегиональными партнерами в области посредничества, содействия и диалога в кризисных ситуациях, в том числе посредством укрепления регионального присутствия и Группы поддержки посредничества Департамента по политическим вопросам, а также ее программ укрепления посреднического потенциала Африканского союза и африканских региональных экономических организаций. Только в 2010 году Организация Объединенных Наций содействовала посредническим усилиям при почти трех десятках кризисных ситуациях. В ряде этих случаев были совершены насильственные преступления или существовала угроза их совершения. После тщательной оценки информации, поступавшей от региональных и субрегиональных механизмов, а также системы Организации Объединенных Наций и гражданского общества, мои Специальные советники по вопросам предупреждения геноцида и обеспечения ответственности по защите выступали с публичными заявлениями относительно развития событий в Кыргызстане, Гвинее, Кот-д'Ивуаре, Ливийской Арабской Джамахирии, Судане, Сирии, а также представляли мне материалы с внутренними оценками ряда иных ситуаций.

26. Опасность совершения в массовом масштабе актов жестокости, особенно сопряженных с насилием на сексуальной и гендерной почве, носит наиболее острый характер в условиях неэффективности системы обеспечения законности и сектора безопасности, нуждающихся в существенном реформировании. В таких случаях под сомнение могут ставиться власть и даже легитимность государства, поскольку женщины, дети, престарелые и находящиеся в наиболее уязвимом положении слои общества не могут рассчитывать на защиту со стороны национальных органов и ведомств. Я укрепил наш потенциал по содействию восстановлению правоохранительных ведомств и подготовке сотрудников органов полиции, пенитенциарных учреждений и судебных ведомств в странах, находящихся на этапе восстановления после конфликта. В других местах лидирующую роль играет Программа развития Организации Объединенных Наций и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Такие меры могут также способствовать предотвращению, а соседние страны могут ознакомиться с передовым опытом, а также организовывать учебные и просветительские программы и программы обмена опытом для должностных лиц правоохранительных ведомств и органов безопасности. Региональные и субрегиональные механизмы могли бы более активно содействовать подобным совместным усилиям при поддержке Организации Объединенных Наций, частного сектора и, в случае необходимости, гражданского общества. Эти усилия могут предприниматься на законодательной базе и институциональном потенциале, которые уже существуют в каждом регионе и общинах, совместно с региональными и субрегиональными механизмами, которые и в этом случае выполняли бы роль соединительного звена между местным и глобальным уровнями.

27. Региональные и субрегиональные механизмы могут сыграть решающую роль в деле обеспечения объективного и своевременного обмена информацией и проведения анализа на страновом уровне для тех, кто на глобальном уровне принимает решения для сокращения опасности неверного толкования событий, дезинформации и преднамеренных искажений фактов. Европейский союз и ОБСЕ, например, открыли специальные ситуационные залы. Авторитетные ре-

гиональные структуры, такие как Группа старейшин Африканского союза, могут более активно на глобальном уровне пропагандировать идею о необходимости соблюдения прав человека, обеспечения ответственности за защиту и борьбы с безнаказанностью. Они могут дестимулировать подстрекательство и оскорбительную характеристику конкретных слоев общества, выступая при этом за конструктивное решение связанных с многообразием вопросов. В Африке как Африканский союз, так и региональные экономические организации разработали системы раннего предупреждения, которые могут оказаться весьма полезными в плане идентификации признаков подобной опасности, с тем чтобы на субрегиональном, региональном или глобальном уровне можно было своевременно и эффективно принимать предупредительные меры. Кроме того, Группа старейшин приняла решение об использовании аналитических рамок, разработанных объединенной канцелярией моих двух специальных советников, и другие региональные и субрегиональные механизмы могли бы их рассмотреть.

28. В этой связи всеяющая оптимизм тенденция заключается в создании действующей на добровольной основе сети по вопросам ответственности по защите координаторов в значительном числе столиц стран мира. С течением времени эта группа могла бы заняться выполнением целого ряда функций в области коммуникации, обучения, подготовки полицейских, создания потенциала и проведения анализа. Было бы полезно для нашей работы в Организации Объединенных Наций, в том числе для функционирования объединенной канцелярии моих двух специальных советников, если бы координаторы проводили анализ потенциала различных государств-членов, обладающих способностью предотвращать акты геноцида, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности. Кроме того, можно было бы создать параллельные структуры на базе гражданского общества и парламентов.

29. В моем докладе по вопросу о реализации ответственности по защите отмечается, что превентивное развертывание миротворцев согласно главе VI или боевых подразделений согласно главе VII с согласия принимающего правительства для противодействия вооруженным группировкам, совершающим массовые акты жестокостей, как это было в случае Революционного объединенного фронта в Сьерра-Леоне десятилетие назад, а сегодня происходит с «Армией сопротивления Бога», могут рассматриваться в качестве актов оказания помощи государству в рамках второго направления деятельности. Однако с учетом необходимости развертывания миротворцев Организации Объединенных Наций («голубых беретов») во многих частях мира следует в качестве альтернативного варианта содействовать дальнейшему развитию регионального воинского потенциала, такого как Африканские резервные силы, даже если они в течение определенного времени не будут в полной мере функциональными. Гражданские структуры по содействию анализу региональной и субрегиональной политики по отношению к возникающим кризисам, такие как Европейская служба внешнеполитической деятельности, Система центральноамериканской интеграции и архитектура мира и безопасности Африканского союза, могут вносить более весомый вклад в дело пресечения актов жестокости, особенно в ближайшей перспективе.

V. Принятие своевременных и решительных мер реагирования

30. Ответственность за защиту основывается на целом ряде стратегических процедур, о которых идет речь в главах VI, VII и VIII Устава. Поскольку могут быть периоды времени когда и места, где менее согласованные стратегические процедуры не будут достаточными для защиты крупных групп населения, ни одна широкомасштабная стратегия реализации ответственности по защите не может быть всеобъемлющей без определенного учета предусмотренных главой VII методов. Однако, хотя такие меры могут быть наиболее явными и чрезвычайно важными инструментами в арсенале средств обеспечения ответственности по защите, они являются лишь вершиной пресловутого айсберга. Если заглянуть глубже, то менее афишируемые меры реагирования принимаются в рамках таких видов деятельности, как расследования, установление фактов, добрые услуги, посредничество, личное убеждение и урегулирование конфликтов, как это предусматривается положениями глав VI и VIII Устава. На протяжении последних нескольких лет на ответственность по защите указывали, не угрожая применением принудительных мер, Совет Безопасности, я лично, мои два специальных советника и другие партнеры; это касалось положения в Дарфуре, Кении, Кыргызстане, Кот-д'Ивуаре, Йемене, Абеее и Сирии. Лишь в случае Ливийской Арабской Джамахирии (резолюции 1970 (2011) и 1973 (2011), принятые на основании главы VII) Совет Безопасности в преамбуле указал на ответственность по защите. С тем чтобы этот принцип реализовывался эффективным, сбалансированным и устойчивым образом при полном содействии со стороны наших региональных и субрегиональных партнеров, Организация Объединенных Наций должна иметь возможность принимать все меры и использовать все процедуры, предусмотренные Уставом. По мере практической реализации этого принципа как на глобальном, так и региональном уровне, скорее необходимы оперативные и гибкие меры реагирования, учитывающие обстоятельства каждого конкретного случая, а не какой-либо обобщенный или запретительный комплекс стратегических вариантов.

31. В представленном мною в 2010 году докладе по вопросу о раннем предупреждении, оценке и ответственности по защите содержится призыв к скорейшему взаимодействию и поиску сбалансированного и динамичного понимания развивающихся на местах событий в каждой конкретной ситуации. В этой связи следует наладить естественное взаимодействие между Организацией Объединенных Наций и ее региональными и субрегиональными партнерами, когда речь заходит о сборе информации и обмене ею, а также сопоставлении аналитических материалов и обмену результатами оценок, вызывающих общую озабоченность ситуаций. Такие интерактивные аналитические процессы могут содействовать как усилению взаимного доверия и формированию общего понимания характера и масштабов проблем, которые необходимо решать в том или ином конкретном случае, а также пониманию будущих стратегических вариантов и их возможных последствий. Подобно тому, как транспарентность и беспрепятственный поток информации могут способствовать устранению предвзятости и стереотипов между группами в обществе, они могут также помогать укреплению сплоченности и более четкого представления относительно общей ответственности у международных действующих лиц, будь то в плане принятия превентивных мер или мер реагирования.

32. В самых серьезных случаях при принятии решений на международном уровне Совет Безопасности мог бы более активно применять свои широкие полномочия, которые предусмотрены статьей 34 Устава и касаются расследования любого спора или любой ситуации, которые могут привести к международным трениям или вызвать спор. Совет Безопасности делает важные шаги в этом направлении, организуя несколько визитов или миссий каждый год, для того чтобы установить, как развивается ситуация в вызывающих озабоченность местах. Разумеется, что акцент, скорее, делался на предотвращении и урегулировании конфликтов, чем на пресечении массовых актов жестокости, хотя усиление внимания Совета к вопросам защиты в контексте миротворческой деятельности предполагает, что не будет каких-либо трудностей, с тем чтобы добавить эти задачи в круг вызывающих его озабоченность проблем, включая обращение им с посланиями в адрес старших должностных лиц правительств и руководителям вооруженных групп в ходе этих миссий.

33. В этой связи дестимулирование подстрекательства и отслеживание заявлений должностных лиц национальных органов власти и лидеров оппозиции, а также их сторонников могут стать одной из существенно важных превентивных мер. Своевременный обмен информацией и достоверными записями вызывающих озабоченность заявлениями мог бы содействовать обеспечению того, чтобы государства-члены и секретариаты Организации Объединенных Наций, региональных и субрегиональных организаций принимали меры реагирования в отношении возможных актов подстрекательства на единой информационной основе. Создавая альтернативные СМИ, включая радиостанции в местах, где подстрекательство к актам насилия в отношении конкретных групп носило широко распространенный характер, Организации Объединенных Наций порой удавалось обеспечивать более сбалансированное и спокойное информирование населения. Однако можно было бы больше сделать с точки зрения сотрудничества с региональными и субрегиональными партнерами в таких вопросах.

34. В случае Ливийской Арабской Джамахирии Лига арабских государств приняла меры по приостановлению ее членства за нападения на гражданское население, а Генеральная Ассамблея приняла аналогичное решение относительно ее членства в Совете по правам человека до принятия решения Советом Безопасности. Решимость Африканского союза и субрегиональных организаций приостанавливать членство в них стран, в которых военная хунта свергает легитимные правительства, вселяет оптимизм с точки зрения обеспечения ответственности, и было бы не очень сложным добавить критерии, касающиеся массовых актов жестокости. Как отмечалось выше, требования для вступления в Европейский союз также могут содействовать стимулированию стран к соблюдению стандартов в области прав человека. Такие усилия по оказанию коллективного давления не всегда могут представлять собой своевременную и решительную меру, однако они несут символический характер и выполняют политическую функцию. Было бы целесообразным изучить пути координации региональных и глобальных санкций, предпринимаемых на дипломатическом уровне, включая такие вопросы, как членство и представленность, в случаях, когда речь идет о совершении массовых актов жестокости.

35. Концепция возможного задействования миротворческого и военного потенциала в контексте предотвращения, сдерживания или реагирования на акты жестокости хорошо не разработана. Необходима более обстоятельная и широ-

кая дискуссия по этим вопросам с участием правительственных представителей и независимых экспертов. В ходе таких диалогов и оценок следовало бы рассмотреть вопрос о роли как Организации Объединенных Наций, так и ее региональных и субрегиональных партнеров.

36. Целенаправленные, или «умные» санкции, такие как ограничения на поставки оружия, полицейского снаряжения, запрещение использования услуг наемников в области финансирования и поездок, также часто рассматриваются в качестве эффективных альтернатив по сравнению с более суровыми мерами. Однако необходимо продолжить исследование, касающееся их эффективности в случаях, когда национальные органы власти, как представляется, готовы совершать массовые акты жестокости. Одним из препятствий являются сроки, поскольку, для того чтобы последствия проявились, может потребоваться несколько месяцев. Другое — это осуществление, поскольку принятие санкций предполагает акции в обход их положений, а контроль никогда не является полным. Третья проблема заключается в нанесении побочного ущерба экономике соседних стран и торговым партнерам. Каждая из этих проблем указывает на важное значение более широких исследований и диалога на глобальном и региональном уровнях, посвященных таким вопросам, как содействие сотрудничеству между Организацией Объединенных Наций и ее региональными и субрегиональными партнерами в деле выработки и реализации более эффективных комплексных санкций в случаях совершения массовых актов жестокости.

37. Международный уголовный суд является независимым органом, который не контролирует ни Организация Объединенных Наций, ни региональные органы. Тем не менее его деятельность, даже сам факт его существования, играет центральную роль в деле предотвращения, а также в усилиях по привлечению к ответственности в случаях совершения массовых актов насилия. В связи с параллельными усилиями по обеспечению правосудия и мира могут возникать вопросы сроков и координации, однако, в конечном счете, это две взаимно усиливающие друг друга задачи. Обе из них должны решаться. Региональные и субрегиональные механизмы могут содействовать стимулированию сотрудничества местных и национальных органов власти в деле ареста обвиняемых или осужденных за преступления, а также ограничения свободы их передвижения. Кроме того, определенный неафишируемый диалог на глобальном и региональном уровнях по этим вопросам мог бы способствовать анализу накопленного опыта и возможных направлений будущей деятельности.

VI. Сотрудничество и партнерство

38. Большинство государств-членов также являются членами одного или нескольких региональных или субрегиональных механизмов. Поэтому обеспечение сплоченности и взаимодействия в рамках сотрудничества на глобальном и региональном уровнях начинается в столицах. В частности, я рекомендовал бы членам Совета Безопасности и Комиссии по миростроительству рассмотреть пути возможной активизации и расширения сотрудничества в области планирования и выработки стратегий между этими органами и региональными и субрегиональными органами, в том числе по вопросу о дестимулировании преступных актов жестокости и содействии привлечению к ответственности на национальном уровне.

39. Межведомственные связи и сотрудничество между Секретариатом Организации Объединенных Наций и секретариатами ее региональных и субрегиональных партнеров расширяются и доказали свою взаимовыгодность. Однако они не развивались стабильно. Кроме того, хотя Организация Объединенных Наций наладила активные и плодотворные отношения с целым рядом региональных и субрегиональных партнеров, они в общем конкретно не решали задачу пресечения актов жестокости. В будущем было бы целесообразным включать вопросы, касающиеся ответственности по защите, в наши диалоги и программы действий. Мы должны учиться друг у друга.

40. Мои специальные советники по вопросу о предупреждении геноцида и по вопросу об ответственности по защите активизировали свои контакты с региональными группами как по тематическим вопросам, так и по конкретным страновым ситуациям. Некоторые из этих отношений развиты относительно хорошо, например, с Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Африканским союзом, Международной конференцией по району Великих озер и Европейским союзом. Отношения с другими организациями, такими как АСЕАН, ЭКОВАС, Межправительственный орган по вопросам развития, Организация американских государств и Лига арабских государств, находятся на ранней стадии развития. В предстоящие месяцы Специальные советники будут изучать пути расширения и углубления этих отношений в качестве первоочередного вопроса.

41. Я с интересом ожидаю предстоящий неформальный интерактивный диалог в Генеральной Ассамблее по региональным аспектам ответственности по защите. Как и в случае предыдущих подобных диалогов, откроется отличная возможность для того, чтобы заслушать мнения государств-членов, а также руководящих региональных и субрегиональных должностных лиц и экспертов в процессе дальнейшей разработки концепции и выработки программы всеобъемлющего сбалансированного и устойчивого осуществления принципов, изложенных главами государств и правительств в ходе Всемирного саммита 2005 года.

42. Я приветствовал бы идеи относительно основной направленности диалога в следующем году. Один из возможных вариантов — это оценка усилий, которые были предприняты до настоящего времени и направлены на задействование всех инструментов, предусмотренных главами VI, VII и VIII в порядке реализации третьего направления моей стратегии.

43. Члены Совета Безопасности могут также пожелать рассмотреть некоторые вопросы, затронутые в настоящем докладе. В пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств отметили, что коллективные меры принимаются «через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом». Как обсуждалось выше, в главе VIII Устава определяется особая связь между Советом и региональными механизмами и учреждениями.

44. Существуют все основания надеяться на расширение сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и ее региональными и субрегиональными партнерами в деле реализации ответственности по защите в предстоящие месяцы и годы. Процесс концептуального, политического и функционального развития концепции ответственности по защите проходит с необычной быстротой. Поддержка этого принципа носит широкий, глубокий и растущий характер. Вместе с тем нам также известно, что провозглашение того или иного

принципа и обеспечение его последовательного осуществления — это две совершенно разные вещи. Последняя задача будет и впредь имперически познаваться государствами-членами и Секретариатом. Мы не имеем всех ответов. Однако мы убеждены в том, что наиболее надежным путем продвижения принципа ответственности по защите являются партнерские отношения на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях.
