Организация Объединенных Наций A/63/729

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 February 2009
Russian
Original: English

**Шестьдесят третья сессия**
Пункты 12, 31, 44, 107 и 114(l) повестки дня

**Предотвращение вооруженных конфликтов**

**Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях по поддержанию мира во всех их аспектах**

**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**

**Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными и другими организациями: сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Межпарламентским союзом**

# Краткий доклад о парламентских слушаниях 2008 года (Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, 20 и 21 ноября 2008 года)

## Записка Председателя Генеральной Ассамблеи

В настоящем документе содержится краткий доклад о состоявшихся 20 и 21 ноября 2008 года в Нью-Йорке парламентских слушаниях 2008 года, который распространяется в соответствии с резолюцией 63/24 Генеральной Ассамблеи (см. приложение).

09-24609 (R) 260209 270209

# Приложение

## На пути к эффективной деятельности по поддержанию мира и предотвращению конфликтов — выполнить наши обещания

## Парламентские слушания в Организации Объединенных Наций

**20–21 ноября 2008 года**
**Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк**

## Краткий доклад

В парламентских слушаниях 2008 года, которые состоялись 20 и 21 ноября в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, приняли участие примерно 200 парламентариев из более чем 60 стран.

### Вступительные заявления

Его Превосходительство патер Мигель д'Эското Брокман, Председатель Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, отметил, что партнерские отношения между Организацией Объединенных Наций и парламентариями становятся по многим вопросам все более глубокими. По его словам, парламентарии оказывают Организации Объединенных Наций огромную поддержку, выполняя возложенную на них важную задачу — обеспечить, чтобы международная политика по вопросам поддержания мира, прав человека, развития и окружающей среды получила отражение в дебатах, проходящих в их странах, что позволило бы гражданам проникнуться пониманием деятельности Организации Объединенных Наций и стать ее более активным сторонником.

Он заявил, что сегодня мир «одновременно сталкивается с рядом серьезнейших кризисов, которые требуют внесения радикальных изменений в международную систему политических и финансовых отношений». Он подчеркнул, что причина этих кризисов кроется в действиях людей и поэтому человечество должно взять на себя ответственность за их урегулирование. Проведение необходимых преобразований потребует от руководителей на национальном уровне смелых, даже героических усилий. Он отметил, что парламентарии могут предоставить Организации Объединенных Наций серьезную методическую помощь и поддержку, с тем чтобы Организация была в состоянии выполнить те обязанности, которые возлагают на нее миллиарды людей.

Он напомнил о том, что им предложен ряд изменений, которые позволят Организации Объединенных Наций, и в частности Генеральной Ассамблее, вернуть себе те полномочия, которые на протяжении десятилетий передавались другим организациям по мере того, как «озабоченные державы» в значительной мере лишали Ассамблею ее центральной роли в процессе принятия решений на международном уровне. В своем призыве к проведению серии диалогов высокого уровня по вопросу о демократизации Организации Объединенных Наций он отразил те первоначальные функции, которые возлагаются на этот

институт в соответствии с его Уставом, и предложил парламентариям принять активное участие в этих дебатах.

Другой приоритетной задачей, по его словам, является получение ресурсов, необходимых для целей развития, особенно для проведения кампании по борьбе с недопустимой нищетой, в условиях которой живет половина населения мира. Он призвал парламентариев добиваться, чтобы на предстоящей Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития, которая должна состояться в ноябре 2008 года в Дохе, Катар, национальные лидеры подтвердили свои обязательства, особенно в связи с наступлением экономического спада и замедлением темпов прогресса в деле осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Он высказывался в поддержку призыва провести в 2010 году Всемирный саммит по ЦРДТ, с тем чтобы можно было отследить и скорректировать конкретные национальные потребности, связанные с их достижением, отметив, что важное место в этой работе будет занимать оказание парламентариями постоянной методической помощи, поскольку они несут главную ответственность за осуществление ЦРДТ.

Он заявил, что его главнейшая задача на посту Председателя нынешней сессии Генеральной Ассамблеи заключается в том, чтобы заставить людей выйти из моральной комы, в которой они оказались в настоящее время. Он призвал по-новому взглянуть на то, как люди относятся друг к другу и как они обращаются с беззащитной планетой. Мир, как заметил он, более не придерживается таких важнейших ценностей, как проявление сострадания и солидарности, без оглядки бросившись в погоню за господством и богатством. Несмотря на это, люди заняты сегодня поисками новых лидеров и перспектив. «Они хотят, чтобы лидеры были движимы страстью к обеспечению справедливости и недопущению дискриминации. Они хотят иметь систему управления, основанную на принципах беспристрастности, транспарентности и подотчетности. Они ищут пути, позволяющие принять осязаемое участие в спасении нашей планеты и в преодолении крайней нищеты».

> *...Мы должны заставить людей выйти из той моральной комы, в которой мы сейчас оказались*.
>
> Его Превосходительство патер Мигель д'Эското Брокман

В качестве первого шага, — продолжал он, — всем необходимо самым непосредственным образом противостоять истощительной культуре сверхпотребления, которая способствует проявлению крайней неумеренности и созданию безответственных домыслов. Парламентарии и руководители должны иметь мужество сказать гражданам правду о тех жертвах, которые еще предстоит принести. Идти на эти жертвы необходимо всем вместе, «а не перекладывать это бремя, как это обычно бывает, на плечи малоимущих слоев населения». Предстоит многое исправить,— добавил он, — в том числе устранить коррозию доверия, которое должно лежать в основе любых отношений. В заключение он призвал национальные парламенты и Организацию Объединенных Наций вместе завоевывать это доверие и стремиться к его восстановлению.

Его Превосходительство Пан Ги Мун, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, отметил, что парламентарии являются естественными союзниками Организации Объединенных Наций, которая, как и они, держит ответ перед народами мира. Важнейшая задача, которую поставили перед Организацией ее основатели, заключается в предотвращении конфликтов, но главную ответственность за достижение этой цели несут государства-члены, — заявил он. Основная роль Организации Объединенных Наций заключается в оказании содействия национальным субъектам в разрешении конфликтов на ранних этапах и в содействии укреплению национального потенциала в деле сохранения мира. «Без политического урегулирования, без долгосрочных политических решений», — продолжал он, — мир по-прежнему будет бесконечно сталкиваться с гуманитарными чрезвычайными ситуациями и заниматься поддержанием мира».

Именно по этой причине он представил Генеральной Ассамблее свои предложения по укреплению потенциала Организации в области превентивной дипломатии, и в частности ее посреднических и миротворческих функций, — сказал он, отметив, что становится заметным улучшение взаимодействия между учреждениями Организации Объединенных Наций, занимающимися осуществлением программ по предотвращению конфликтов, и продолжает расширяться сотрудничество с региональными организациями. «Однако мы должны быть способны на большее», — сказал он. В области предотвращения конфликтов ощущается серьезная нехватка средств, — продолжал он, — и возможности осуществления такой деятельности почти исчерпаны. Предложения, представленные им Генеральной Ассамблее, призваны дополнить недавние реформы в области миротворческой деятельности и способствовать Организации Объединенных Наций в решении проблем до того, как поиск путей их урегулирования станет гораздо более затруднительным.

> *...Мы должны быть способны на большее. В области предотвращения конфликтов ощущается серьезная нехватка средств, и наши возможности почти исчерпаны*.
>
> Его Превосходительство Пан Ги Мун

Мир, который можно поддерживать, — подчеркнул он, — уже должен быть установлен. Стороны в конфликте должны быть привержены осуществлению всеобъемлющего политического процесса, что позволило бы им развести свои вооруженные силы. Миротворцы должны обдать четким и осуществимым мандатом, а также соответствующими средствами для его выполнения. Кроме того, миротворцам всегда следует остерегаться того, чтобы не стать частью проблемы, и проявлять в своих действиях по отношению к местному населению крайнюю чуткость, отвечая самым высоким требованиям профессионализма и достойного поведения. Организация Объединенных Наций, — заявил он, — будет и впредь извлекать уроки из своего опыта и укреплять свои возможности в плане оказания срочной помощи странам и общинам, пережившим вооруженный конфликт. В то же время он выразил озабоченность в связи с тем, что «в контексте некоторых наиболее продолжительных конфликтов в мире обеспечить соблюдение этих базовых условий для успешной миротворческой

деятельности становится все более затруднительным». Но даже в тех случаях, когда такие условия не соблюдаются, Организация Объединенных Наций обязана действовать. «Безразличие — не выход», — подчеркнул он.

В заключение он заявил, что по мере продвижения Организации Объединенных Наций вперед необходимо прислушиваться к голосу парламентариев, и выразил Межпарламентскому союзу огромную признательность за его работу и постоянные усилия по созданию эффективного альянса с участием парламентов, правительств и гражданского общества.

Достопочтенный Тео-Бен Гурираб, Председатель Межпарламентского союза, выразил признательность государствам — членам Организации Объединенных Наций за весьма содержательную резолюцию о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и МПС (резолюция 63/24 Генеральной Ассамблеи), которую они недавно приняли на основе консенсуса. Он заявил, что в основу этой резолюции был положен превосходный доклад Генерального секретаря (A/63/228-S/2008/531)[1], в котором он представил весьма конструктивные рекомендации по укреплению этого сотрудничества и поставил четкие и высокие цели на следующие два года. Он добавил, что оба органа будут более тесно взаимодействовать во всех основных областях, в том числе в вопросах, касающихся мира, развития и демократии.

Поскольку в качестве Председателя Генеральной Ассамблеи он возглавлял работу по подготовке Декларации тысячелетия, он, по его словам, обязуется удвоить усилия по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особенно в отношении сокращения масштабов нищеты и обеспечения равенства мужчин и женщин. Он подчеркнул, что поскольку парламенты должны подавать пример, в парламентах и в МПС необходимо улучшить представительство женщин.

«Мы живем в исключительное время», — продолжал он, отметив, что мир столкнулся с целым рядом кризисов — в области климата, продовольствия, энергетики, финансов и экономики. Он напомнил о том, что после дебатов в Ассамблее МПС его просили в срочном порядке организовать глобальную парламентскую конференцию. Эта конференция пройдет в начале 2009 года и будет посвящена изучению финансового кризиса и его последствий и поиску путей расширения парламентского участия в целях обеспечения надзора, транспарентности и подотчетности как на национальном, так и на международном уровнях.

Он приветствовал тот акцент, который Председатель Генеральной Ассамблеи сделал на необходимости демократизации Организации Объединенных Наций. МПС, — сказал он, — уделяет значительное внимание этому вопросу, и на Всемирной конференции спикеров парламентов, созванной в 2005 году, были сформулированы несколько предложений относительно того, каким образом парламенты могут способствовать преодолению демократического разрыва в международных отношениях. В предстоящие месяцы он будет следить за реализацией этих предложений.

---

[1] С этим документом и резолюцией 63/24 Генеральной Ассамблеи можно ознакомиться на веб-сайте Системы официальной документации Организации Объединенных Наций по адресу: http://documents.un.org.

*...Я поддерживаю идею Генерального секретаря о новой многосторонности и весьма надеюсь на то, что мы сможем способствовать продвижению этой идеи.*

Доктор Тео-Бен Гурираб

**Заседание I — Обязанность защищать**

**Участники дискуссии:** профессор Эдвард Лак, Специальный советник Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу об обязанности защищать; Его Превосходительство Жозеф Нсенгимана, Постоянный представитель Руанды при Организации Объединенных Наций; и г-жа Николя Райндорп, Директор Отдела агитации и пропаганды Глобального центра в поддержку концепции обязанности защищать.

В ходе рассмотрения относительно новой доктрины, касающейся «обязанности защищать», профессор Лак, который выступал в роли посредника, рассказал об идеях Генерального секретаря в отношении этой концепции, посол Нсенгимана поделился мыслями о том, какое применение она может найти в его стране, а г-жа Райндорп подробно остановилась на этой концепции и осветила также деятельность Глобального центра в поддержку концепции обязанности защищать. Ниже кратко излагается содержание их выступлений.

Обязанность защищать не следует считать просто еще одним названием для гуманитарного вмешательства: это понятие, скорее, основывается на концепции суверенитета как ответственности, концепции, которая была разработана в 90-е годы прошлого столетия и нашла отражение в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи)[2], в пункте 139 которой говорится, в частности, о том, что «международное сообщество, действуя через Организацию Объединенных Наций, обязано также использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства… для того, чтобы содействовать защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. …Мы готовы предпринять коллективные действия, своевременным и решительным образом…, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности».

Эта доктрина объединяет три компонента: обязанность государства, помощь государству и непосредственные меры реагирования международного сообщества в поддержку населения, оказавшегося в опасности. Первый компонент свидетельствует о том, что эта доктрина является конструктивным подходом к понятию суверенитета: формирование национальных государств осуществлялось в целях обеспечения защиты народов, и «обязанность защищать» заключается в том, чтобы оказать странам помощь в успешном ее выполнении, а не просто реагировать в случае их неудачи. Следовательно, это понятие отличается от гуманитарного вмешательства, которое предлагает двойной выбор —

[2] С этой резолюцией можно ознакомиться на веб-сайте Системы официальной документации Организации Объединенных Наций по адресу: http://documents.un.org.

либо осуществлять военное вмешательство, либо ничего не предпринимать. Такая политика не является ни морально приемлемой, ни разумной: международному сообществу необходим целый комплекс мер — как мирных, так и принудительных, для того чтобы противодействовать преступлениям подобного рода либо устранять возможность их совершения. В поддержку первого компонента парламентам необходимо принять законодательство, касающееся осуществления конвенций о правах человека, и создать надзорные органы для привлечения правительств к ответственности.

Второй компонент является призывом к международному сообществу оказывать помощь государству, которому угрожает опасность оказаться в ситуации, когда может быть совершено одно из упомянутых четырех преступлений или более. Опять же пункт 139 Итогового документа гласит: «Мы намерены также взять на себя обязательство — в случае необходимости и в соответствующих обстоятельствах — оказывать помощь государствам в повышении их возможностей защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и помогать тем, кто находится в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов». В этом отношении парламенты также могут оказать большую помощь. Им необходимо осуществлять надзор за проведением правительствами их стран политики по оказанию внешней помощи, с тем чтобы убедиться в том, может ли такая помощь привести к более прочному единению страны либо к ее разобщению по этническим и расовым признакам. В рамках этого компонента предусматриваются различные формы оказания помощи, в том числе и возможность военного вмешательства по просьбе соответствующего правительства в том случае, если оно полагает, что находится в ситуации, когда совершается или может быть совершено какое-либо из упомянутых четырех преступлений, как это было, например, в Сьерра-Леоне или Македонии.

Третий компонент касается мер реагирования. Они охватывают целый ряд способов, к которым могут прибегать страны — от дипломатического осуждения к применению целевых санкций и эмбарго вплоть до осуществления военных действий. Однако следует подчеркнуть, что меры, предпринимаемые даже в рамках третьего компонента, не обязательно должны носить военный характер. Например, в случае Кении, где обязанность защищать была впервые осуществлена на практике, незамедлительные действия Организации Объединенных Наций и посреднические усилия бывшего Генерального секретаря Кофи Аннана подтвердили, что своевременное принятие мер действительно позволяет избежать массовой гибели людей. Когда Совет Безопасности или Генеральная Ассамблея призывает государства выступить в поддержку этого третьего компонента, именно парламентарии должны следить за тем, чтобы правительства их стран реагировали соответствующим образом.

> *...Международное сообщество должно выполнить торжественное обещание, данное мировыми лидерами в 2005 году.*
>
> Г-жа Николя Райндорп

Обязанность защищать диктует необходимость внесения изменений в концепцию суверенитета, особенно в то архаичное представление о нем как о

тотальной власти государства над своим народом, включая право распоряжаться жизнью и смертью. Суверенитет государства сохраняется, однако приобретает иной характер, включая, в частности, обязательство защищать своих граждан. Всех своих граждан без каких-либо различий. Но именно здесь могут возникнуть проблемы. В конкретном случае Руанды проведение колониальной политики по принципу «разделяй и властвуй» привело к маргинализации части населения в результате действий правительств в период после обретения независимости, и этот процесс позволил практически легализовать дискриминацию и даже принять идею о том, что одна часть населения является врагом государства.

Применение доктрины, касающейся обязанности защищать, к ситуации в Руанде позволяет четко продемонстрировать роль всех трех компонентов. Основное обязательство защищать руандийцев лежит на государстве Руанда — это первый компонент. Если бы стало очевидным, что Руанда имеет желание защищать своих граждан, но не располагает для этого средствами, то обязанность по предоставлению таких средств была бы возложена на международное сообщество — это второй компонент. Но в случае Руанды слишком быстро была достигнута стадия применения третьего компонента, когда международное сообщество было обязано вмешаться. Однако сделало оно это слишком поздно.

Сегодня в результате ужасов геноцида, которому подверглась Руанда, ее нынешнее правительство твердо привержено обеспечению того, чтобы никогда впредь не стало возможным уничтожение части его населения столь ужасающим образом. В качестве первого шага необходимо прекратить практику клеймения и распределения людей по категориям и обеспечить равное отношение ко всем как гражданам страны. В качестве второго шага необходимо просвещать людей в вопросах, касающихся прав их соседей и их принадлежности к общему человеческому роду. Культура страны должна стать культурой прав человека.

В этом отношении важная роль отводится парламентариям. Они должны принять законодательство, которое квалифицирует обеспечение защиты в их странах как юридическое право. Чтобы добиться этого, людям необходимо понимать, а правительствам необходимо признать, что обязанность защищать не является урезанием их прав; это признание их обязательства перед своими народами.

Глобальный центр в поддержку концепции обязанности защищать был создан в феврале 2008 года группой НПО и правительствами в качестве ресурса, позволяющего перевести эту доктрину из категории принципов в практическую плоскость. Его усилия сосредоточены на проведении и опубликовании результатов исследований по вопросу о том, что на практике должна означать обязанность защищать и какие меры могут применять правительства для выполнения своих обязательств. Центр занимается также информационно-пропагандистской деятельностью, которая позволяет объединить усилия политических деятелей, экспертов и активистов в целях обеспечения реальной защиты людей на основе соглашения, достигнутого на Всемирном саммите.

В тех случаях, когда с обязанностью защищать либо плохо знакомы, либо ее плохо понимают, ключевую роль в исправлении такой ситуации играют парламентарии. Именно они должны оказывать давление на правительства с целью заставить их выполнять торжественное обещание, данное руководителями

их стран в 2005 году, и расширять понимание того, о чем была достигнута договоренность. Они могут осуществлять это путем проведения дебатов, выступления с заявлениями с целью повысить уровень информирования общественности и демонстрирования своим правительствам того, что они знают об обязательствах, взятых на себя правительствами.

> *...Формирование национальных государств осуществлялось в целях обеспечения защиты народов, и «обязанность защищать» заключается в том, чтобы оказать странам помощь в успешном ее выполнении, а не просто реагировать в случае их неудачи.*
>
> Профессор Эд Лак

Парламентарии несут также ответственность за принятие законодательных актов, в том числе законов, предусматривающих уголовную ответственность за четыре преступления, охватываемые концепцией обязанности защищать. В рамках осуществления их надзорной функции им необходимо также изучать вопрос о том, располагают ли их правительства возможностями для оказания помощи другим, с тем чтобы содействовать им в выполнении своих обязательств, например посредством обучения воинских формирований или полицейских сил.

В Итоговом документе Всемирного саммита содержится призыв к Генеральной Ассамблее продолжить рассмотрение вопроса об обязанности защищать, которое намечено провести в 2009 году. Небольшое число государств, выражающих свою готовность поддержать первые два компонента, в настоящее время возражают против третьего компонента, т.е. против мер реагирования. Однако суть достигнутого в 2005 году соглашения заключается в том, чтобы не уклоняться, как это было в предыдущее десятилетие, от вопроса о том, следует ли Организации Объединенных Наций действовать в случаях массовых зверств, а четко указать на то, что она должна это делать. Настоятельно необходимо, чтобы дебаты носили конструктивный характер и чтобы упор в них делался не на перефразировании аргументов относительно того, что было согласовано, а на том, что на практике должна означать обязанность защищать. В данном случае парламентарии несут основную ответственность за то, чтобы их правительства не отходили от достигнутого соглашения, а, напротив, сосредоточили свое внимание на том, что им предстоит сделать для выполнения своей обязанности защищать свое население, что им предстоит сделать для оказания помощи другим государствам и что им необходимо друг от друга или от Организации Объединенных Наций для осуществления этого.

В ходе дискуссии, которая последовала за выступлениями ее участников, было отмечено, что в принципе доктрина, касающаяся обязанности защищать, строится вокруг существующих обязательств, включая международное гуманитарное право, международные нормы в области прав человека и Статут Международного уголовного суда. Было бы непродуктивным пытаться расширить эту доктрину, с тем чтобы она охватывала не только четыре преступления, которые, как договорились мировые лидеры, должны быть упомянуты в Итоговом документе Всемирного саммита. Стремление применить эту доктрину в более широких обстоятельствах приведет к обобщению ситуации, предусмат-

ривающей постороннее вмешательство в дела того или иного государства, что будет противоречить Уставу Организации Объединенных Наций.

Эта доктрина не применима и в том случае, когда правительство не выполняет свое обязательство по защите своего населения в случае стихийного бедствия, как это было во время циклона «Наргис» в Мьянме. В данном конкретном случае существовали другие предусмотренные международным гуманитарным правом требования, которые налагали на правительство обязанность заботиться о своем населении, и по общему согласию на правительство было оказано давление с целью принудить его к выполнению этой обязанности.

В то же время в силу того, что обязанность защищать тесно увязывается с совершением упомянутых четырех преступлений, она отличается от гуманитарного вмешательства, которое представляет собой гораздо более широкую концепцию. Государства, возможно, опасаются, что гуманитарное вмешательство может быть неправильно использовано для того, чтобы позволить другим государствам вторгнуться в их внутренние дела, однако принятые в Итоговом документе Всемирного саммита формулировки четко указывают на то, что обязанность защищать может быть использована лишь в том случае, если правительства «явно окажутся не в состоянии» защитить свое население от этих четырех преступлений, — другими словами, лишь в том случае, когда имеются четкие свидетельства их неспособности.

Парламентарии отметили также следующие моменты:

- в ситуации, когда предполагается использовать обязанность защищать, международному сообществу не следует придерживаться слишком жесткого графика. Если оно будет слишком долго ожидать подтверждения того, что та или иная страна не выполняет свое обязательство по защите своих граждан, а затем еще дольше ожидать подтверждения того, что мирные средства убеждения оказались недостаточными, вмешательство будет осуществлено слишком поздно для того, чтобы предотвратить катастрофу. Необходимо иметь возможность быстро переходить от одного этапа к другому или даже осуществлять меры различного рода одновременно;

- парламентам следует кодифицировать соглашение 2005 года, включив эту доктрину во внутреннее законодательство и предусмотрев в своих национальных уголовных кодексах уголовную ответственность за соответствующие четыре категории преступлений. Им следует также провести дебаты по вопросу о положениях, касающихся обязанности защищать, и ее последствиях, содействовать повышению уровня информированности о ней и способствовать ее осуществлению, добиваться от правительств соблюдения соглашений, подписанных ими в 2005 году, и обеспечить в полном объеме осуществление мер, включая такие принудительные меры, как введение эмбарго на поставки оружия или торговые санкции;

- следует настоятельно рекомендовать правительствам создать функциональные сетевые структуры для сбора и своевременной передачи Организации Объединенных Наций информации в рамках раннего предупреждения о ситуациях, которые угрожают перерасти в геноцид, военные преступления, этническую чистку или преступления против человечности;

- правительствам следует добиваться того, чтобы Организация Объединенных Наций играла присущую ей роль как в рамках Устава, так и в рамках мандата, подразумеваемого под обязанностью защищать, т.е. стремиться к тому, чтобы не допускать чрезмерной регионализации проблем, и в тоже время использовать возможности региональных организаций и институтов гражданского общества; им следует также поддержать предложение о том, чтобы мандат Специального советника Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по предупреждению геноцида распространялся также на военные преступления, преступления против человечности и этнические чистки.

**Заседание II — Сексуальное насилие в отношении женщин и детей в условиях конфликтов**

**Участники дискуссии**: заместитель председателя Национального совета по Намибии сенатор Маргарет Менса-Уильямс; Директор-исполнитель Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) г-жа Инес Альберди; содиректор организации «За мир, свободный от СПИДа» г-н Стефен Льюис

В процессе анализа последствий этой темы сенатор Менса-Уильямс предложила участникам заседания представить себе, что же в действительности означает сексуальное насилие в условиях конфликтных ситуаций в реальных, а не абстрактных категориях; г-жа Альберди рассказала о деятельности ЮНИФЕМ по борьбе с этим пагубным явлением; а г-н Льюис, который также выступал в качестве ведущего, представил анализ неспособности международного сообщества противостоять ужасам сексуального насилия в условиях конфликтов. Основные идеи, высказанные участниками дискуссии, кратко излагаются ниже.

Женщины, подвергающиеся сексуальному насилию в ходе конфликтов, переживают ужас, который почти невозможно себе представить. В условиях страха, порожденного вооруженными столкновениями, они на глазах их детей, мужей и соседей подвергаются изнасилованиям и издевательствам, а если они в результате этого становятся беременными, то от них отворачиваются их собственные общины. Вторичные последствия таких зверств являются колоссальными. Сексуальное насилие в условиях конфликтных ситуаций влечет за собой распад семей и общин и отражается на постконфликтном экономическом развитии, часто в течение десятилетий. В числе наиболее отвратительных последствий можно назвать торговлю женщинами и детьми. Когда такие потерпевшие женщины бегут в другую страну, они сталкиваются с тем, что их положение остается столь же ужасным — мало того, что они становятся отверженными в качестве незаконных мигрантов, они еще и считаются законной целью новых изнасилований и зверств. Сегодня именно в этом заключается печальная реальность стран, переживающих конфликты. Согласно статистическим данным, в Демократической Республике Конго каждый день 40 женщин подвергаются изнасилованию; в течение 100 дней конфликта в Руанде были изнасилованы сотни тысяч женщин; а во время войны в Боснии в 1990-е годы — от 20 000 до 50 000.

Когда происходят такие преступления, потерпевшие должны иметь возможность обратиться к системе правосудия, чтобы та травма, которую они пе-

ренесли, не усугублялась ужасами, связанными с тем, что от них отворачиваются общество и судебная система. Одной из отправных точек является принятие законов по борьбе с такими преступлениями, однако это лишь начало. Парламентарии должны принять все меры к обеспечению строгого соблюдения таких законов и выделения достаточных средств на такую деятельность.

В резолюции 1820 (2008) Совета Безопасности содержится призыв покончить с безнаказанностью лиц, виновных в совершении актов сексуального насилия в условиях конфликтов. Она преследует цель решительно продемонстрировать, что международное сообщество не будет мириться с использованием сексуального насилия в отношении женщин в качестве оружия войны. Вместе с тем Организация Объединенных Наций и ее государства-члены не смогли выполнить призыв, содержащийся в резолюции 1325, которая была принята еще в 2000 году и в которой указывалось на необходимость принятия мер по защите женщин и детей от сексуального насилия; необходимость организации обучения и практической подготовки для борьбы с этим пагубным явлением; и необходимость принятия мер к тому, чтобы женщины играли более широкую роль в миротворческих операциях и мирных переговорах. Если за восемь лет не было принято никаких серьезных мер для осуществлении резолюции 1325, то каковы шансы на успех резолюции 1820, принятой относительно недавно?

> *…Организация Объединенных Наций и ее государства-члены не смогли выполнить призыв, содержащийся в резолюции 1325, ... в которой указывалось на необходимость принятия мер по защите женщин и детей от сексуального насилия; необходимость организации обучения и практической подготовки для борьбы с этим пагубным явлением; и необходимость принятия мер к тому, чтобы женщины играли более широкую роль в миротворческих операциях и мирных переговорах.*
>
> Сенатор Маргарет Менса-Уильямс

В резолюции 1820 говорится о том, что безопасность женщин в условиях вооруженных конфликтов действительно находится под угрозой, и устанавливаются четкие задачи для представителей международного и национального гражданского общества по борьбе с этой угрозой, однако она так и останется мертворожденным документом, если парламентарии не примут все необходимые меры для ее осуществления.

В этой резолюции говорится именно о проблеме сексуального насилия в условиях конфликтов, а не о сексуальном насилии в целом, борьба с которым относится к сфере уголовного правосудия и должна осуществляться полицейской и судебной системами всех стран. Вместе с тем когда проблема сексуального насилия приобретает широкомасштабный характер и когда оно систематически применяется в отношении гражданских лиц в военных или политических целях, то тогда этим вопросом должен заниматься Совет Безопасности. Мы имеем дело с совпадением двух категорий: когда сексуальное насилие не прекращается после окончания конфликта и когда массовые изнасилования совершаются обычными гражданами и демобилизованными солдатами. Неспособность положить этому конец наносит серьезный ущерб усилиям по восста-

новлению законности. Новые государственные структуры, такие как полиция и судебные власти, не будут обладать авторитетом, если той или иной группе населения будет позволено безнаказанно совершать тяжкие преступления в отношении других групп. Этот вопрос также относится к сфере обеспечения безопасности и требует принятия соответствующих мер.

Для обеспечения защиты граждан необходимо принять целенаправленный подход с учетом гендерных аспектов к решению вопросов обеспечения безопасности и постконфликтной стабилизации. ЮНИФЕМ и другие учреждения Организации Объединенных Наций совместными усилиями подготовили аналитический перечень тактических мер, которые применяют миротворцы в целях предупреждения широкомасштабного и систематического сексуального насилия и принятия упредительных мер для защиты женщин и детей. Этот перечень будет опубликован в начале 2009 года и станет основой для оценки, совершенствования и распространения передовой практики.

Слишком много людей пожимают плечами, считая, что такие отвратительные действия являются неизбежным элементом войны, однако именно такие ошибочные представления о неизбежности мешают людям принимать соответствующие меры. Такие представления затмевают тот факт, что изнасилования перестали быть изолированным и случайным последствием конфликта — они превратились в организованные, систематические и целенаправленные действия против конкретных групп населения. Таким образом, в резолюции 1820 ко всем сторонам в вооруженном конфликте обращен настоятельный призыв «развенчать мифы» о сексуальном насилии, в том числе и миф о его неизбежности. Тот факт, что в этой резолюции сексуальное насилие рассматривается в качестве тактики ведения войны, а не в качестве ее неизбежного итога или следствия, представляет собой важный шаг вперед, поскольку сексуальное насилие ставится в политическом отношении в один ряд с другими преступлениями против человечности.

Требуются различные меры в зависимости от того, совершаются ли акты сексуального насилия комбатантами или миротворцами. В первом случае парламентарии стран, находящихся в конфликтных и постконфликтных ситуациях, могут обеспечить, чтобы их правительства занялись решением этого вопроса по трем основным направлениям: проведение реформы национального законодательства в целях признания сексуального насилия в качестве преступления; принятие мер к тому, чтобы в рамках судебных разбирательств в переходный период сексуальное насилие во время войны рассматривалось в качестве тяжкого преступления, не допускающего амнистии; и обеспечение правовой и медицинской помощи для оставшихся в живых потерпевших. В рамках постконфликтных процессов реформы системы правосудия и правоохранительных органов необходимо предусмотреть увольнение виновных из вооруженных сил и полиции, принятие женщин на службу в эти подразделения и принятие мер для расследования половых преступлений.

Во втором случае парламентарии стран, находящихся за пределами конфликтной зоны, могут оказать помощь путем обеспечения того, чтобы их военные и полицейские контингенты, направляемые в миротворческие миссии, проходили надлежащую подготовку и имели в своем составе большее число женщин-миротворцев; путем повышения качества данных, анализа существующих тенденций и доказательств относительно масштабов и характера этого явления

в контексте связанных с конфликтами изнасилований; и путем поддержки усилий по задержанию виновных и обеспечению их преследования в судебном порядке.

Прежде всего парламентарии обязаны высказывать свое мнение, поскольку именно молчание, стигматизация и чувство стыда привели к тому, что сексуальное насилие стало тактикой ведения войны. В этих условиях обязательства, предусмотренные резолюцией 1820, требуют безотлагательного исполнения, и международное сообщество, включая его парламентариев, может и должно соответствовать этой задаче.

«Нравственная апатия», о которой говорил Председатель Генеральной Ассамблеи, — это совершенно справедливое описание подхода международного сообщества, которое издали наблюдало за сексуальным насилием в период после выборов в Зимбабве, невероятным размахом сексуального насилия и изнасилований в Демократической Республике Конго, а также ужасающей ситуацией в Дарфуре. Утреннее заседание по вопросу об обязанности защищать четко продемонстрировало, что эта доктрина касается всех четырех преступлений, упомянутых в Итоговом документе Саммита, и что в этом контексте важно отметить, что, как предусматривается в резолюции 1820, «сексуальное насилие может представлять собой военное преступление, преступление против человечности или одно из составляющих деяний применительно к геноциду».

В возобновленный (в декабре 2007 года) мандат Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК), в состав которой входит 17 000 человек и которая таким образом является крупнейшей миротворческой силой в мире, впервые включены конкретные положения, требующие защиты гражданских сил от сексуального насилия, однако МООНДРК оказалась практически неспособной обеспечить такую защиту. Для защиты женщин и девочек от сексуального насилия нужно будет увеличить численность этих сил в три раза. Эта неспособность выполнить поставленную задачу в свою очередь приводит к дискредитации МООНДРК, которую женщины в Демократической Республике Конго (ДРК) считают недружественной силой.

> *Безопасность без обеспечения безопасности женщин невозможна.*
>
> Директор-исполнитель ЮНИФЕМ Инес Альберди

В мирном соглашении, подписанном в этой стране в январе 2008 года, содержалось, как это не удивительно, положение об амнистии, составленное в достаточно расплывчатых формулировках, которое позволяет насильникам избегать ответственности. Кроме того, за столом прошедших в январе мирных переговоров не было ни одной женщины, которые могли бы представлять женщин, ставших жертвами сексуального насилия. Ясно, что Организация Объединенных Наций и ее государства-члены не принимают сколь-либо достаточных мер для выполнения призыва, содержащегося в резолюции 1325 Совета Безопасности.

В значительной мере та информация, которая известна в мире о сексуальном насилии в период после выборов, состоявшихся в Зимбабве, а также о применении изнасилований и унижении женщин в качестве тактики достижения страстного стремления мужчин добиться обладания богатствами природных ресурсов ДРК, была получена от журналистов, активистов и мелких НПО на местах. Совершенно необходимо обеспечить, чтобы голос парламентариев также был услышан. Парламентарии могут добиться результатов, поскольку они способны внести изменения в законодательство, ужесточить существующие законы, настоять на проведении слушаний, выступать с парламентскими запросами и требовать увеличения численности миротворческих подразделений. Парламентарии могут организовать движения недовольства, которые бы сплотили общество и дали людям понять, что влечет за собой попустительство сексуальному насилию в условиях конфликтов.

В ходе дискуссии, состоявшейся после выступлений участников, были высказаны следующие замечания:

Некоторые представители законодательных органов рассказали о мерах, принимаемых в их странах, часто по инициативе парламентариев, — принятие мер к тому, чтобы любые подразделения, которые они направляют для участия в миротворческих операциях, не только воздерживались от совершения половых преступлений, но и не допускали их совершения комбатантами. Некоторые также сообщили о наказаниях, предусмотренных для любого военнослужащего этих стран, за невыполнение этих обязанностей.

Другие парламентарии сообщили об опыте их стран в том, что касается сексуального насилия, совершаемого на их территориях. В Уганде, например, повстанцы часто похищают девочек из школ-интернатов и насилуют их, в результате чего они становятся беременными, а правительство затем вынуждено оказывать таким девочкам помощь, чтобы они могли начать новую жизнь. В Намибии зафиксировано множество случаев рождения незаконных детей от служащих миротворческих сил, которые призваны осуществлять контроль за переходом этой страны к независимости. Когда в Алжире в 1990-х годах вооруженные группировки стремились использовать изнасилования для достижения их политической цели, правительство боролось с последствиями этой проблемы по четырем направлениям: оно не разглашало информацию о количестве женщин, подвергшихся насилию, что позволило частично защитить их от стыда и стигматизации; разрешило аборты, которые, как правило, находятся под запретом; узаконило статус детей женщин, подвергшихся изнасилованию, которые в других обстоятельствах имели бы статус незаконнорожденных; и разработало национальную стратегию по борьбе с сексуальным насилием путем проведения информационно-разъяснительной работы.

Представитель парламента Демократической Республики Конго указал, что законопроект об амнистии для лиц, причастных к конфликту в Киву, пока не принят, поскольку он должен быть предварительно рассмотрен в сенате. С другой стороны, парламент Конго принял Закон о защите женщин и детей и ужесточил санкции в отношении лиц, виновных в совершении половых преступлений.

Парламентарии также указали следующее:

- если лица, виновные в сексуальном насилии, пытаются скрыться в другой стране, то принимающая страна должна обеспечить их судебное преследование. МПС должен рассмотреть вопрос о создании специального органа по контролю за осуществлением принципов Римского статута и содействовать укреплению сотрудничества между государствами в деле исполнения ордеров на арест, выдаваемых Международным уголовным судом;

- существуют проблемы особого рода в деле организации судебных разбирательств в отношении военнослужащих, совершивших акты сексуального насилия. Женщинам, пережившим такую травму, может оказаться слишком тяжело давать показания в открытом судебном заседании. Необходимо предусмотреть возможность для дачи показаний за закрытыми дверями. Кроме того, необходимо обеспечить специальную подготовку для обвинителей и судей по этим вопросам и тяжелейшим последствиям для женщин;

- во избежание того, чтобы сами миротворцы допускали сексуальное насилие, важнейшее значение имеет подготовка на этапе до развертывания. Такая подготовка должна обеспечиваться консультантами, осведомленными об этих вопросах, которые знакомы с мнениями потерпевших и потенциальных жертв. В то же время правительства также должны при необходимости обеспечивать применение соответствующих дисциплинарных мер;

- все служащие вооруженных сил должны получить четкие распоряжения о запрете насилия и быть осведомлены о наказаниях за их нарушения. Наказание должно распространяться не только на лиц, непосредственно виновных в совершении таких действий, но также и на их вышестоящих командиров, которые принимают решения об использовании сексуального насилия в качестве стратегии или политики;

- одно простое, но важное требование заключается в том, чтобы число миротворцев было достаточным в целях недопущения совершения актов сексуального насилия комбатантами. За обеспечение достаточной численности подразделений отвечают парламентарии. В частности, необходимо, чтобы в их состав было включено большее число женщин. Женщины вследствие того, что им пришлось пережить, часто боятся мужчин в военной форме, однако женщины-военнослужащие, например индийское полицейское подразделение в Либерии, которое укомплектовано только женщинами, могут проявить сочувствие к женщинам-потерпевшим и помочь им подать жалобы на субъектов нападения на них;

- необходимо также добиться более широкого участия женщин в процессах миротворчества, поддержания мира и миростроительства. Организация Объединенных Наций должна определить стандарты во всех конфликтных или постконфликтных районах путем содействия более широкому участию женщин в ее деятельности. Информация, собранная ЮНИФЕМ для подготовки к последним обсуждениям в Совете Безопасности, свидетельствует о том, что по прошествии восьми лет после принятия резолюции 1325 доля участия женщин в мирных переговорах все еще является весьма незначительной и в среднем составляет около 5 процентов;

- необходимо также добиться более широкого участия парламентариев в переговорах. Мирные переговоры, особенно проводимые специальными представителями Генерального секретаря, в большинстве своем проходят с участием исполнительной власти и практически во всех случаях без участия парламентов. Организация Объединенных Наций должна приглашать парламентариев для участия в мирных переговорах; в противном случае парламентарии сами должны добиваться такого участия;

- хотя увеличение численности, пусть незначительное, сил МООНДРК заслуживает всяческого одобрения, необходимо предусмотреть четкий мандат, а также обеспечить эффективное участие этих сил: они должны присутствовать на местах и принимать активные меры. В частности, Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы их силы вносили подлинный вклад в дело прекращения войны, а не злоупотребляли своей миссией в собственных интересах, как это иногда бывает;

- в Африке показатель распространенности ВИЧ/СПИДа среди военнослужащих и представителей силовых структур выше, чем среди населения в целом, а ряд африканских стран являются основными поставщиками персонала для миротворческих сил. Организация Объединенных Наций должна признать, что жертвы сексуального насилия в большинстве случаев также станут жертвами ВИЧ/СПИДа, и должна создать специальный фонд для оказания им помощи.

**Заседание III — Вопросы безопасности человека, которыми занимается Организация Объединенных Наций**

**Участники дискуссии:** г-н Джонатан Граноф, президент Института глобальной безопасности; Его Превосходительство Сигеки Суми, посол, Постоянное представительство Японии при Организации Объединенных Наций; сенатор Росарио Грин Масиас, председатель Комитета по иностранным делам Сената Мексики; г-н Хансёрг Стромаер, начальник Сектора по разработке политики и проведению исследований Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ)

На этом заседании была рассмотрена концепция безопасности человека и изучался вопрос о том, каким образом вопросы обеспечения безопасности человека могут быть включены в программы Организации Объединенных Наций, а также вопрос о том, какой вклад законодатели могли бы внести в эту деятельность. Г-н Граноф, который председательствовал на этом заседании, предложил парламентариям поддержать две последние инициативы, направленные на укрепление безопасности человека: одна из этих инициатив была предложена президентом Коста-Рики, а другая — Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций. Посол Суми уделил основное внимание правовым и политическим аспектам концепции безопасности человека, а также взаимосвязям и различиям между концепцией национальной безопасности и концепцией безопасности человека, а также между гуманитарной помощью и безопасностью человека. Сенатор Грин привлекла внимание к вопросу о последствиях нынешнего финансового и экономического кризиса для безопасности человека, особенно в развивающихся странах, и подчеркнула значение деятельности парламентов, которые должны содействовать уменьшению безработицы и созданию рабочих мест. Г-н Стромаер рассмотрел некоторые препятствия, стоящие

на пути обеспечения безопасности человека, и подчеркнул необходимость как глобальных, так и местных мер.

Ниже излагаются основные моменты из выступлений участников дискуссии, а также рекомендации относительно принятия мер.

В 1994 году в докладе о развитии человеческого потенциала, который был подготовлен Программой развития Организации Объединенных Наций, было дано определение безопасности человека и было отмечено, что она включает в себя экономическую, продовольственную, медицинскую, экологическую, личную, общественную и политическую безопасность. Это определение в значительной степени содействовало разработке целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия в 2000 году, и это привело к самой настоящей концептуальной революции во многих отношениях. Как было сказано в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, а также в других документах, безопасность человека означает избавление от нужды и страха, причем как избавление от нужды, так и избавление от страха в равной степени важны и необходимы. В самом деле, одно не может существовать без другого. Безопасность человека — это такой подход к безопасности, при котором главное внимание уделяется самому человеку, при этом в центре всей работы находится защита людей от угроз для их безопасности и благополучия. Концепция безопасности человека отличается от концепции гуманитарной помощи в том плане, что гуманитарная помощь предназначена для оказания помощи нуждающимся людям, тогда как цель обеспечения и защиты безопасности человека заключается в том, чтобы дать людям возможность помогать самим себе.

Концепция безопасности человека имеет два аспекта: правовой и политический. Говоря о праве, следует отметить, что отправной точкой безопасности человека является традиционное понимание национальной безопасности и национального суверенитета, хотя оба эти понятия взаимосвязаны. Идея о том, что государственный суверенитет нельзя нарушать и что правительства имеют право и обязанность защищать его, относительно нова: она появилась всего лишь в XVII веке, когда был подписан Вестфальский мирный договор, и в ее основе лежат идеи английского философа Томаса Хоббса. Суверенитет был главным принципом межгосударственных отношений и основой международного права до Второй мировой войны. После этого во всем мире все больше стали признавать, что необходимо защищать права человека. Когда окончилась «холодная война» и увеличилось число нестабильных государств, в очередной раз изменился подход к вопросам, касающимся суверенитета и национальной безопасности. Люди уже не могли позволить себе говорить: «То, что происходит в вашей стране, нас не касается». Стало очевидным, что такие вопросы, как перемещение населения и болезни, принимающие форму пандемии, являются международными проблемами, которые невозможно решить в соответствии с той концепцией суверенитета, которая была провозглашена в Вестфальском мирном договоре. В течение последних 10 лет безопасность человека стала одной из основных концепций, с учетом которой решаются все международные дела. Тем не менее принцип национального суверенитета остается незыблемым, но имеются определенные разногласия относительно того, каким образом и в какой степени следует использовать в международном праве концепции прав человека и безопасности человека. В частности, нет согласия по вопросу о том, имеют ли страны право или обязанность вмешиваться в ситуа-

цию в тех случаях, когда то или иное правительство не обеспечивает безопасность своего народа.

Говоря о политической стороне дела, следует отметить, что часто имеются различия между тем, как политические руководители и простой народ понимают безопасность человека. Для большинства людей главными приоритетами в сфере безопасности являются возможности для получения медицинского обслуживания и образования, однако, когда правительства приступают к сокращению бюджетов, они стремятся урезать расходы именно на эти цели. Политические руководители обычно проявляют больше интереса к традиционным аспектам национальной безопасности, а это, как правило, означает выделение более значительных ассигнований на вооружения и на другие военные расходы.

> *Это серьезный кризис, который показывает, что капитализм, сформировавшийся в последние годы, не работает и что в случае, если приоритет не будет отдаваться интересам человека, мы будем подталкивать нашу планету к деградации, а человечество — к вымиранию.*
>
> Сенатор Росарио Грин

Нынешний финансовый и экономический кризис создает огромные препятствия в деле обеспечения безопасности человека, а также на пути к достижению целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, и то же самое можно сказать о последствиях продовольственного кризиса. Одним из самых серьезных последствий экономического спада является рост безработицы, которая способна привести к большой социальной и политической нестабильности, свести на нет усилия по восстановлению мира в тех странах, где недавно завершился конфликт, и привести к новым конфликтам. Безработица может подтолкнуть людей к совершению преступлений в целях удовлетворения своих основных потребностей, а это, в свою очередь, означает, что правительства вынуждены выделять больше средств на борьбу с преступностью и меньше средств — на образование, трудоустройство и удовлетворение других социальных потребностей.

От финансового кризиса больше всего пострадают бедные страны, несмотря на то, что не они вызвали этот кризис. Этот кризис, который возник вследствие того, что самые крупные страны мира не следовали тем правилам, которые они пытались навязать малым странам и странам с формирующейся экономикой, не должен использоваться в качестве предлога для того, чтобы не выполнять обязательства перед развивающимися странами, которые были взяты в 2002 году на Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся в Монтеррее (Мексика).

Изменение климата, которое Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назвал «главной проблемой нашей эпохи», также создает огромную угрозу для безопасности человека. Другие взаимосвязанные с этим проблемы перечислены ниже.

- Нехватка воды: примерно 400–500 миллионов человек во всем мире испытывают в настоящее время нехватку воды, и ожидается, что в течение следующих 20–25 лет это число вырастет примерно до 3 миллиардов.
- Деградация земель: в настоящее время 16 процентов земель во всем мире деградировало до такой степени, что они не пригодны для сельского хозяйства.
- Увеличение стоимости энергии: хотя цены на нефть сейчас относительно низкие, это падение цен было вызвано в основном сокращением потребительского спроса, а не структурными причинами, и ожидается, что в течение следующих 5–7 лет цена нефти возрастет примерно до 200 долл. США за баррель.
- Голод: в настоящее время около 1 миллиарда человек голодают или опасаются голода и каждый день 20 000–25 000 детей умирают от голода или недоедания.
- Рост численности населения: ожидается, что в течение следующих 40 лет численность населения всего мира вырастет с 6,7 миллиарда до 10 миллиардов, и это обострит другие проблемы, связанные с обеспечением безопасности человека.

Все эти цифры говорят о том, что необходимо в самом срочном порядке делать практические выводы из концепции безопасности человека, но каким образом это можно сделать? Как можно превратить концепцию безопасности человека в практические дела и какой вклад могут внести парламентарии в избавление всех народов мира от страха и нужды?

Сейчас все больше признается тот факт, что отдельно взятые страны или небольшие группы стран, какими бы могущественными они ни были, не могут решить глобальные проблемы, как стало ясно на недавно проведенной встрече «Большой двадцатки», посвященной международному финансовому кризису, на которую съехались руководители не только самых богатых стран мира, но и таких развивающихся стран, как Бразилия, Индия, Китай и Мексика. Хотя встреча «Большой двадцатки» дала мало конкретных результатов, она стала крупной вехой в изменении подходов к решению глобальных проблем. Предстоящая конференция в Дохе, на которой будет рассматриваться ход осуществления Монтеррейского консенсуса (там будут и межпарламентские слушания, организованные Межпарламентским союзом), даст возможность подтвердить обязательства, принятые на себя в Монтеррее, и агитировать за такой подход к развитию, в центре которого находится человек.

Президент Коста-Рики Оскар Ариас недавно изложил такой подход в документе под названием «Коста-Риканский консенсус»[3] — это инициатива по финансированию развития, которая предусматривает создание механизмов списания долгов и обеспечения международных финансовых ресурсов для развивающихся стран, увеличивающих свои расходы на охрану окружающей сре-

[3] С концептуальным документом (на английском языке) о Коста-Риканском консенсусе можно ознакомиться на веб-сайте Постоянного представительства Коста-Рики при Организации Объединенных Наций: http://www2.un.int/Countries/CostaRica/11794363007775.pdf.

ды, образование, здравоохранение и жилищное строительство и в то же время уменьшающих свои военные расходы.

> *Чрезмерные военные расходы создают неограниченные издержки, обусловленные потерянными возможностями. После окончания «холодной войны» мировые расходы на военные цели превысили 12 трлн. долл. США. Представьте себе, как изменился бы мир, если бы эти деньги были использованы более разумно. Представьте себе школы, больницы и транспортные системы, которые можно было бы построить. Если бы все эти расходы укрепили безопасность, то можно было бы считать их оправданными, однако мы знаем, что военные расходы не обеспечивают безопасность. Безопасность укрепляется там, где удовлетворяются потребности человека.*
>
> Джонатан Граноф, президент Института глобальной безопасности

Еще одна недавно озвученная инициатива, которую выдвинул Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Пан Ги Мун в ходе своего выступления в Гарвардском университете, способна внести огромный вклад в обеспечение безопасности человека путем уменьшения угрозы ядерного катаклизма. Это предложение Генерального секретаря включало в себя пять пунктов: 1) он призвал всех участников Договора о нераспространении ядерного оружия, в первую очередь государства, обладающие ядерным оружием, выполнить свое договорное обязательство о проведении переговоров относительно принятия эффективных мер, ведущих к ядерному разоружению, в частности с помощью согласования конвенции о ядерном оружии; 2) он призвал постоянных членов Совета Безопасности дать государствам, не обладающим ядерным оружием, твердые гарантии того, что против них не будет применено ядерное оружие и им не будут угрожать ядерным оружием; 3) он призвал к укреплению верховенства права с помощью новых усилий, направленных на обеспечение вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, а также путем проведения переговоров по договору о расщепляющемся ядерном материале и об укреплении соглашений о гарантиях, заключаемых Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ); 4) он призвал государства, обладающие ядерным оружием, повысить свою подотчетность и транспарентность в вопросах, касающихся размеров их арсеналов, запасов расщепляющегося материала и конкретных достижений в области разоружения; 5) он предложил, чтобы Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций рассмотрела вопрос о созыве всемирного саммита по разоружению, нераспространению и использованию оружия массового уничтожения террористами.

Парламентарии могут сыграть очень значительную роль в продвижении этой инициативы и других инициатив, касающихся безопасности человека, поскольку именно парламентарии определяют политику, разрабатывают и утверждают национальные бюджеты, ратифицируют международные договоры и принимают новые законы, и именно они могут принять решение о том, чтобы на первое место были поставлены не военные нужды, а социальные потребности и интересы безопасности человека. Именно они могут принять решение о

том, чтобы инвестировать в людей путем осуществления капиталовложений в инфраструктуру, повышения производительности труда и создания рабочих мест. Будучи выборными представителями своего народа, парламентарии могут обеспечить совпадение интересов руководителей государства с интересами простых граждан. Как политики они способны многократно повысить эффективность деятельности на национальном, региональном и глобальном уровнях.

В ходе дискуссии, которая началась после ряда выступлений, было отмечено, что безопасность человека — это широкая концепция, включающая много аспектов, и что невозможно сразу решить все проблемы, связанные с обеспечением безопасности человека. Поэтому необходимо выделить первоочередные задачи и быстро принять меры для того, чтобы решить самые важные проблемы. Было сказано, что самые насущные потребности — это обеспечение возможностей для получения работы и образования. Было подчеркнуто огромное значение повышения роли отдельного человека и общины, и было также указано, что необходимо продвигать в жизнь инициативы, основанные на работе на низовом уровне, т.е. работе с местным населением. В то же время было признано, что в сегодняшнем взаимозависимом мире огромное значение имеют глобальные и региональные партнерства, которые необходимы для решения проблем, касающихся безопасности человека. Несколько ораторов подчеркнули ответственность развитых стран, которые вызвали нынешний финансовый и экономический кризис, поэтому эти страны обязаны помочь развивающимся странам и странам с переходной экономикой преодолеть последствия этого кризиса и удовлетворить потребности своего народа, связанные с обеспечением безопасности человека.

Было отмечено, что необходимо проводить различие между безопасностью человека и обязанностью защищать, хотя эти две концепции связаны между собой, поскольку в ситуациях, когда правительство не в состоянии обеспечить безопасность своего народа, может возникнуть вопрос об ответственности международного сообщества за обеспечение защиты этого народа. Была подчеркнута взаимосвязь между качеством управления и наличием или отсутствием безопасности в стране, и была отмечена также необходимость защиты демократии, обеспечения благого управления, верховенства права и уважения прав человека. В то же время было подчеркнуто, что вопросы демократии необходимо рассматривать конкретно, т.е. необходимо учитывать социальные, экономические и политические условия в каждой стране. Не следует ожидать того, что все страны будут отвечать какой-то одной модели демократии.

Парламентарии отметили также следующие моменты.

- Парламентарии должны признать, что у них есть выбор: они могут выбирать, например, как расходовать и инвестировать деньги, а также выбирать политику, которую будет проводить их страна. Они обязаны также действовать на благо народа, который они представляют, гарантировать права человека и создать правовую основу, которая обеспечит людям безопасные и благоприятные условия жизни.

- Одна из важнейших функций парламентов — утверждение национального бюджета. Парламентарии способны обеспечить, чтобы ресурсы распределялись справедливо в интересах защиты безопасности человека.

- Еще одна важнейшая функция парламентов — надзор за исполнительной властью. Парламентарии должны использовать этот политический рычаг для того, чтобы заставить правительства уважать права человека и верховенство права, а также обеспечить, чтобы государственная политика отвечала потребностям граждан. Межпарламентский союз должен содействовать укреплению организационного потенциала парламентов, а также повышению способности отдельных парламентариев играть свою роль.

- Парламентарии должны содействовать принятию такой политики, которая обеспечивает получение работы и образования как можно большим количеством людей, учитывая, что образование и работа дают людям средства для существования и удовлетворения своих потребностей. Для того чтобы содействовать защите прав человека в своей стране, парламентариям следует рассмотреть вопрос о принятии законов, требующих, чтобы все средние школы включили в свою учебную программу изучение Всеобщей декларации прав человека.

- Парламентарии должны содействовать политическому осознанию того, что необходимо готовиться к стихийным бедствиям и укреплять национальные возможности реагирования на будущие стихийные бедствия. Региональные и субрегиональные организации могут в значительной мере содействовать такому укреплению потенциала.

- Парламентарии обязаны активно интересоваться такими международными делами, как недавно состоявшаяся встреча «Большой двадцатки» и предстоящая обзорная конференция в Дохе, и превращать предложения и выводы таких мероприятий в политику и конкретные дела на национальном уровне, добиваясь того, чтобы в ходе любой деятельности основное внимание уделялось социальным вопросам.

- Они должны добиваться также более широкого осуществления Монтеррейского консенсуса, а также того, чтобы нынешний финансовый и экономический кризис не использовался в качестве предлога для несоблюдения финансовых обязательств в области развития.

- Парламентарии должны оказывать помощь Организации Объединенных Наций как беспристрастной стороне, содействующей диалогу, который приобретает все более глобальный характер, по вопросу о будущих угрозах для безопасности человека. В свою очередь, Организация Объединенных Наций должна проанализировать способы осуществления своей деятельности и перенести акцент с «тушения пожаров» на раннее предупреждение и вмешательство, которые были бы нацелены на предотвращение перерастания угроз в кризисы.

- Признавая, что характер вооруженных конфликтов изменился и что войны все чаще ведутся между государствами и негосударственными субъектами, парламентарии должны стараться убедить свое правительство принять меры для изменения правил войны, с тем чтобы они охватывали и такие ситуации, стремясь при этом предотвратить нарушения прав человека и в тоже время дать возможность войскам сделать то, что они обязаны сделать для восстановления мира и защиты гражданского населения.

- Признавая, что подавляющее большинство людей в мире хочет быть свободным от угрозы ядерного уничтожения, парламентарии должны поощрять свои правительства к тому, чтобы они поддержали предложение Генерального секретаря о ядерном разоружении, в том числе поддержали бы созыв всемирного саммита по разоружению, нераспространению и применению оружия массового уничтожения террористами.

**Заседание IV — Основные трудности, с которыми сегодня сталкивается Организация Объединенных Наций при проведении миротворческих операций**

**Участники дискуссии**: г-н Эдмонд Мюле, помощник Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира; достопочтенный Махди Ибрагим Мохамед, Национальная ассамблея Судана; Его Превосходительство Исмад Джахан, Постоянный представитель Бангладеш при Организации Объединенных Наций; д-р Сарджох Бах, Глобальная программа по миротворческим операциям, Центр международного сотрудничества, Нью-Йоркский университет

В ходе четвертого заседания были проанализированы основные трудности, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций при проведении современных миротворческих операций, и были рассмотрены элементы, необходимые для обеспечения успешного исхода таких операций. Г-н Мюле обрисовал некоторые политические и оперативные проблемы, рассматривая их с точки зрения должностного лица Организации Объединенных Наций, причастного к миротворческой деятельности, и в тоже время с точки зрения бывшего парламентария своей страны (Гватемала). Г-н Мохамед изложил точку зрения парламентария страны, которая участвовала в миротворческих операциях и в настоящее время принимает на себя одну миротворческую миссию. Посол Джахан, который представляет страну, предоставляющую большое число миротворцев, обрисовал некоторые основные проблемы миротворческой деятельности, опираясь при этом на выводы и рекомендации Группы высокого уровня по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, а д-р Бах рассмотрел пять стратегических вопросов, касающихся Организации Объединенных Наций и других организаций, участвующих в миротворческой деятельности, подчеркнув при этом роль парламентариев в решении этих вопросов. Ниже излагается суть выступлений участников дискуссии.

Миротворческие операции Организации Объединенных Наций становятся все более всеобъемлющими. Если раньше миротворцы занимались главным образом наблюдением за прекращением огня и за положением на местах, то в настоящее время они имеют гораздо более широкие мандаты и от них ждут выполнения таких задач, как восстановление правопорядка, восстановление учреждений государства, организация выборов и подготовка полицейских сил. Вследствие комплексного характера этих задач возникают многочисленные политические и оперативные трудности. К числу политических трудностей относится тот факт, что нужно обеспечить сотрудничество со всеми сторонами в принимающей стране, повысить уровень ответственности самой страны за мирные процессы, обеспечить координацию и слаженность действий всех партнеров на местах и проводить агитационную работу с местным населением, чтобы оно понимало, насколько та или иная миротворческая миссия способна решить все проблемы. К оперативным трудностям относятся необходимость иметь достаточное количество войск и техники, создание и поддержание необ-

ходимой инфраструктуры для жизнедеятельности войск, набор и удержание квалифицированного гражданского персонала, обеспечение его безопасности и организация сотрудничества с многосторонними партнерами.

В ходе миротворческих операций предстоит решить также ряд стратегических задач. Одна из проблем — это размывание грани между поддержанием мира и принуждением к миру, а также между принуждением к миру и войной. Еще одна стратегическая проблема связана с соотношением между обеспечением мира и политикой. Как на национальном, так и на международном уровне политические события могут осложнить мирный процесс. Третья стратегическая задача — это обеспечение поддержки миротворческой миссии всеми заинтересованными сторонами, включая негосударственных субъектов. Тенденция к расширению мандатов миротворческих операций создает еще одну стратегическую проблему.

Как можно определить понятие «успех» применительно к миротворческой операции? Как правило, слово «успех» означает, что можно вывести миротворческую миссию, не создавая при этом угроз для стабильности в этой стране, поскольку национальные партнеры реально взяли на себя заботу об обеспечении безопасности и удовлетворении потребности граждан, а мирный процесс пользуется твердой поддержкой общества. В докладе, который в 2000 году представила Группа по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (документ Организации Объединенных Наций A/55/305-S/2000/809), известном под названием «Доклад Брахими»[4], указан ряд факторов, которые имеют решающее значение для успеха миротворческих операций. В их числе — подтверждение приверженности со стороны государств-членов, значительные организационные изменения и увеличение финансовой поддержки, без чего Организация Объединенных Наций не сможет выполнять задачи по поддержанию и укреплению мира, которые ставят перед ней государства-члены.

К другим ключевым факторам успеха миротворческой операции относятся единство действий, комплексный характер деятельности миссии, эффективное управление людскими ресурсами, продуманная стратегия завершения миссии и системное и тщательное согласование установления мира, поддержания мира и укрепления мира.

Поддержание единства целей и действий международного сообщества имеет огромное значение для успеха миротворчества, которое должно быть отражением общей убежденности и общего подхода всех вовлеченных сторон, включая государства-члены — особенно принимающую страну и страны, предоставляющие войска и полицию, — а также Совет Безопасности, Генеральную Ассамблею и Секретариат Организации Объединенных Наций. В частности, необходимо обеспечить более тесную координацию деятельности тех, кто занимается планированием, разработкой мандатов и командованием операция-

[4] Доклад называется таким образом, потому что эту группу возглавлял г-н Лахдар Брахими (Алжир). С этим докладом на всех официальных языках Организации Объединенных Наций (английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский) можно ознакомиться на следующем веб-сайте: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations. Имеется также текст этого доклада на немецком языке, с которым можно ознакомиться на веб-сайте Системы официальной документации Организации Объединенных Наций: http://documents.un.org.

ми по поддержанию мира, а также стран, предоставляющих войска и полицейские контингенты.

Комплексный характер миссии необходим для создания условий, содействующих установлению прочного мира. Все учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, международные финансовые учреждения, доноры и неправительственные организации должны действовать согласованным образом и должны дополнять усилия друг друга. Управление людскими ресурсами также имеет огромное значение, поскольку сегодня в силу наличия многогранных мандатов миротворческие миссии выполняют все более широкий круг задач.

> *Отсутствие авторитетного международного механизма по немедленному предоставлению гражданского персонала для операций [по поддержанию мира] является огромным недостатком, устранением которого должно срочно заняться международное сообщество, включая такие законодательные органы, которые вы представляете.*
>
> Д-р Сарджох Бах

Невозможно переоценить значение правильной стратегии завершения миссии. К планированию завершения миротворческой операции надо приступать еще до ее начала. Такое планирование должно быть направлено на минимизацию риска неудачного исхода и на максимальное повышение шансов на успех путем разработки ясного и реалистичного мандата и обеспечения согласованной поддержки со стороны государств-членов и принимающей страны, а также других заинтересованных сторон в данном государстве. Очень важно понимать, что миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций является лишь частью более широкого процесса строительства долгосрочного и прочного мира после завершения конфликта. Успехи, достигнутые на этапе установления мира, необходимо закрепить с помощью миростроительства, гуманитарной деятельности и поддержки развития, для чего необходима постоянная поддержка со стороны международного сообщества.

> *Даже после того, как смолкнут пушки, многое еще предстоит сделать для сохранения мира.*
>
> Посол Исмат Джахан,
> Постоянный представитель Бангладеш
> при Организации Объединенных Наций

Парламентарии являются важнейшими партнерами в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, поскольку именно они утверждают направление войск или полицейских контингентов в состав миротворческих миссий, и именно они в силу того, что они утверждают национальные бюджеты, выделяют необходимые средства на операции по поддержанию мира. Благодаря своим связям с представителями своей страны в Организации

Объединенных Наций парламентарии участвуют также в разработке политики Организации в области поддержания мира. В тех странах, где недавно завершился конфликт, парламентарии играют ключевую роль в мирном процессе вследствие того, что они принимают законы о проведении выборов и другое законодательство, поэтому следует систематически привлекать их к взаимодействию с Организацией Объединенных Наций для обеспечения перехода от войны к миру и стабильности.

В ходе последовавших затем обсуждений несколько парламентариев подчеркнули, что миротворческие операции должны проводиться в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, а также при соблюдении принципов нейтралитета, беспристрастности и невмешательства во внутренние дела. Была подчеркнута необходимость ясных, реалистичных мандатов, а также правильной стратегии завершения миссии, и было указано также, что необходимо обеспечить адекватные финансовые ресурсы, инфраструктуру и техническое обеспечение для миротворческих миссий, с тем чтобы они могли выполнить свои мандаты.

Члены парламентов стран, предоставляющих войска, подчеркнули, что правительства стран, предоставляющих войска для миротворческих операций Организации Объединенных Наций, должны участвовать с самого начала в разработке всех аспектов этих операций, а их опыт и мнения должны быть отражены в мандатах миротворческих миссий. Было отмечено, что такое участие будет содействовать тому, чтобы страны предоставляли войска. Была выражена озабоченность в связи с тем, что большинство военнослужащих, предоставляемых для миротворческих операций, поступает из развивающихся стран, тогда как финансированием миротворческих операций занимаются в основном развитые страны. Было подчеркнуто, что необходимо обеспечить более широкое участие развитых стран в командировании войск. Было выражено также сожаление в связи с тем, что женщины составляют недостаточно значительную долю среди военнослужащих, входящих в состав миротворческих миссий.

Несколько парламентариев выразили мнение, что следует серьезным образом рассмотреть вопрос о создании постоянной армии Организации Объединенных Наций для обеспечения достаточного числа военнослужащих, которых можно было бы быстро развернуть, когда это необходимо для обеспечения выполнения резолюций Совета Безопасности. Однако было отмечено, что для создания постоянной армии государства-члены должны будут проявить готовность к тому, чтобы выделять необходимые людские и финансовые ресурсы, а в настоящее время это представляется маловероятным. В качестве альтернативы была выражена мысль о том, что можно было бы обратиться к государствам-членам с предложением рассмотреть вопрос о создании резервов миротворцев, которые можно было бы быстро использовать, и тем самым сократить задержки, обусловленные подготовкой и развертыванием миротворческих сил.

В ходе этого заседания парламентарии отметили также указанные ниже моменты.

- Поскольку миротворческие операции Организации Объединенных Наций носят все более комплексный характер, необходимо лучше готовить войска миротворцев до их развертывания, а после развертывания необходимо обеспечить постоянную подготовку на месте. Следует создать программы профессиональной подготовки миротворцев, в полной мере используя при

этом опыт основных стран, предоставляющих войска. В ходе такой подготовки необходимо передавать знания о языке, культуре, традициях и моральных ценностях страны пребывания.

- Очень важно, чтобы местное население доверяло миротворцам. Поэтому Организация Объединенных Наций должна подумать о «пропаганде правильного отношения». Она должна сама показывать всем пример и демонстрировать, что она является частью решения, а не частью проблемы. Необходимо строго проводить в жизнь политику нулевой терпимости сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны миротворцев, а в тех случаях, когда совершаются проступки, необходимо немедленно принимать меры по исправлению положения и наказанию.

- Миротворческую деятельность следует рассматривать в качестве одного из компонентов всеобъемлющего подхода, направленного на обеспечение прочного мира и содействие развитию в странах, где завершился конфликт. В то же время следует учитывать, что мирный процесс не всегда развивается традиционным образом: установление мира — принуждение к миру — поддержание мира — укрепление мира. Поэтому необходим творческий и гибкий подход к миротворческой деятельности и постконфликтному восстановлению.

- Чтобы не допустить возобновления конфликта, необходимо устранить его коренные причины. Исключительно важно также осуществить эффективную демобилизацию бывших комбатантов и содействовать их реинтеграции в общество. Парламентарии должны сыграть важную роль в решении обеих этих задач.

- Парламенты должны также сыграть очень важную роль, заключающуюся в разработке национального законодательства, регулирующего условия присутствия иностранных войск в данной стране, а также направление своих войск за границу.

- Сотрудничество в области миротворческой деятельности с региональными и субрегиональными организациями должно осуществляться в соответствии с положениями главы VIII Устава Организации Объединенных Наций. Такое сотрудничество может стать прагматичным средством, обеспечивающим быстрое командирование миротворческого воинского контингента, однако нельзя допустить, чтобы такое сотрудничество подрывало ведущую роль или авторитет Организации Объединенных Наций в вопросах поддержания международного мира и безопасности.

- Необходимо признать, что миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций осуществляется в интересах всех. Все несут ответственность за это, поэтому все государства-члены должны обеспечить свою политическую поддержку и приверженность. Страны, располагающие более значительными ресурсами и возможностями, должны брать на себя более значительную долю ответственности.

В заключение слушаний г-жа Н.К. Мадлала-Рутледж, заместитель спикера парламента Южной Африки, представила проект резюме выводов. После этого выступил председатель Межпарламентского союза, который отметил, что оживленный ход дискуссии показал важность обсуждавшихся вопросов и большой интерес парламентариев к ним. Г-н Андерс Б. Джонсон, Генеральный

секретарь Межпарламентского союза, отметил, что в соответствии с резолюцией 63/24 Генеральной Ассамблеи доклад об этих слушаниях будет издан в качестве официального документа Организации Объединенных Наций, и выразил надежду, что этот доклад вдохновил национальные парламенты и государства-члены на принятие мер в Генеральной Ассамблее.