

**Совет Безопасности**

Distr.: General
8 February 2007
Russian
Original: English

**Доклад Генерального секретаря, представленный
в соответствии с пунктом 8 резолюции 1698 (2006)
о Демократической Республике Конго****I. Введение**

1. В пункте 6 своей резолюции 1698 (2006) Совет Безопасности просил Группу экспертов, первоначально учрежденную в соответствии с его резолюцией 1533 (2004), представить рекомендации о реально осуществимых и эффективных мерах, которые Совет мог бы ввести, чтобы воспрепятствовать незаконной эксплуатации природных ресурсов, за счет которой финансируются вооруженные группы и ополчения в восточной части Демократической Республики Конго, в том числе с помощью режима сертификации происхождения.

2. Одновременно с этой просьбой в пункте 8 этой резолюции Совет Безопасности просил Генерального секретаря представить до 15 февраля 2007 года в тесной консультации с Группой экспертов доклад, включающий оценку потенциальных экономических, гуманитарных и социальных последствий выполнения возможных мер, упомянутых в пункте 6 резолюции, для населения Демократической Республики Конго. Настоящий доклад представляется в соответствии с этой просьбой.

II. Меры, предложенные Группой экспертов

3. Группа экспертов 25 января 2007 года представила свой последний доклад (S/2007/40, приложение) в соответствии с просьбой Совета Безопасности, содержащейся в его резолюции 1698 (2006). В пункте 51 этого доклада Группа экспертов указала, что «необходимы срочные меры в отношении всех форм незаконной эксплуатации природных ресурсов». В пункте 52 Группа экспертов рекомендовала, «чтобы существующие законы Демократической Республики Конго, особенно законы, регулирующие природные ресурсы и их упорядоченную добычу, использовались в качестве основы для нового режима санкций».

4. Для осуществления предлагаемого режима санкций Организации Объединенных Наций потребуются проведение четкого разграничения между тем, что является и что не является законным в эксплуатации и коммерциализации природных ресурсов в Демократической Республике Конго. Проведение такого разграничения само по себе представляет собой сложную задачу, и как бы ни



была проведена эта черта, количество субъектов, против которых могут быть направлены санкции в соответствии с этим предложением, будет значительным. В их число будут входить большинство горняков-кустарей, не имеющих необходимой лицензии, большинство посредников, не располагающих необходимыми разрешениями, покупатели и продавцы, занимающиеся незаконной деятельностью, сотрудники национальной полиции и военнослужащие вооруженных сил Демократической Республики Конго (ВСДРК), вымогающие плату у горняков, а также горнодобывающие компании, осуществляющие незаконные выплаты правительственным чиновникам или не выполняющие положения Горного кодекса Демократической Республики Конго. Значительный охват предлагаемых мер делает их громоздкими и усложняет их справедливое и беспристрастное применение.

III. Процедура и методология

5. С учетом обсуждений в Совете Безопасности, проводившихся до принятия резолюции 1698 (2006), и последующих обсуждений с экспертами и другими сторонами в настоящем докладе внимание сосредоточено лишь на ограниченном числе природных ресурсов, которые эксплуатируются в Демократической Республике Конго и в отношении которых Совет может предусмотреть возможные будущие санкции, включая золото, касситерит, медь, кобальт и алмазы. Эта оценка не касается возможных санкций в отношении других сырьевых товаров в Демократической Республике Конго, таких, как древесина или нефть. Позднее, когда Совет примет решение об общем подходе, который он намерен применять в отношении возможных принудительных мер, могут потребоваться оценки потенциальных последствий для этих отраслей. Кроме того, в настоящем докладе делается предположение, что потенциальными объектами санкций Организации Объединенных Наций станут лишь те экономические операторы, которые участвуют в явном мошенничестве, используют вооруженные группы для обеспечения доступа к концессиям и/или вымогательства средств у горняков, и те, кто уклоняется от уплаты налогов или дает взятки.

6. Методология этой оценки основана на Руководстве по оценке санкций: оценка гуманитарных последствий санкций¹ и предназначена для изучения потенциального воздействия санкций, предложенных Группой экспертов в отношении экономических операторов, которые, как предполагается, нарушают конголезское законодательство. При оценке потенциального воздействия предлагаемых санкций упор делался на два вопроса:

а) Каково возможное воздействие санкций на масштабы вооруженного конфликта? Цель предложенных Группой экспертов санкций заключается в том, чтобы воспрепятствовать незаконной эксплуатации природных ресурсов, за счет которой финансируются вооруженные группы и ополчения.

б) Каково вероятное воздействие на горняков-кустарей? Они являются самыми многочисленными заинтересованными участниками, а также сторонами, на которых в наибольшей степени отразятся санкции.

¹ Manuel Bessler, Richard Garfield and Gerard McHugh, United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, in collaboration with member agencies of the Inter-Agency Standing Committee, October 2004; можно ознакомиться на веб-сайте www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/index.htm.

7. Кроме того, можно ожидать, что на последствия предлагаемых санкций могут повлиять два важных фактора:

а) Как существующая организация отрасли повлияет на предложенные санкции? Способность и готовность новых участников прийти на смену тем, против кого введены санкции, уменьшит эффективность предложенных мер.

б) Каковы масштабы организованного сектора? Санкции могут быть действенными, лишь если они будут направлены против участников организованного сектора.

8. Информация по этим вопросам была представлена в докладах национальных и международных неправительственных организаций, а также докладах Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК), в статьях печатных средств и в докладах государственных участников и доноров. Для подготовки настоящего доклада по оценке были проведены широкие консультации, выезды на места и беседы с информированными лицами, представляющими учреждения Организации Объединенных Наций, Всемирный банк, неправительственные организации, государственных агентов и различных экономических участников, организованные в ходе миссии по оценке в Демократическую Республику Конго с 20 ноября по 14 декабря 2006 года.

9. Поскольку горняки-кустари, вероятно, самым непосредственным образом будут затронуты предложенным режимом санкций и являются наиболее многочисленными заинтересованными сторонами, им было уделено особое внимание. Оценка основана на вопросниках, касающихся обеспеченности средствами к существованию и имеющих целью получить сведения о доходах и расходах, а также об отдельных демографических переменных. Эти вопросники распространялись во всех местах, которые посетила группа по оценке, за исключением Северного Киву, где отсутствовал доступ к местам добычи полезных ископаемых. Для подготовки базовой информации по выборке горняков-кустарей в докладе об оценке были использованы результаты обследования 39 случаев. Тем не менее их нельзя считать статистически репрезентативными.

IV. Горнодобывающая промышленность в Демократической Республике Конго

10. Показатели развития человеческого потенциала в Демократической Республике Конго за последние годы значительно сократились. Объем валового внутреннего продукта на душу населения в плане паритета покупательной способности сократился с 822 долл. США в 1998 году до 705 долл. США в 2006 году. Возрос уровень нищеты, число государственных услуг сократилось, а индекс развития людских ресурсов уменьшился с 0,447 в 1985 году до 0,430 в 1998 году и недавно — до 0,361 в 2006 году². По уровню индекса развития людских ресурсов страна в настоящее время занимает 167-е место среди 177 стран. Такие показатели развития характерны для страны, возрождающейся после почти десяти лет конфликта.

² Программа развития Организации Объединенных Наций, *Доклад о развитии человеческого потенциала*, 2000 и 2006 годы.

11. Для того чтобы Демократическая Республика Конго могла встать на путь восстановления, она должна опираться на государственные доходы, получаемые от горнодобывающей промышленности. В настоящее время эти доходы являются минимальными по меньшей мере по трем причинам. Во-первых, на организованный горнодобывающий сектор приходится лишь незначительная доля от общего объема производства, которая в основном остается нерегулируемой и подверженной значительному воздействию со стороны различных военных элементов, групп повстанцев, иностранных кругов и беспринципных торговцев. Результаты расследований, консультаций и бесед, проведенных в ходе этой оценки, показали, что эти участники часто связаны с конголезскими высокопоставленными лицами, участвующими в поддержке незаконной деловой практики, и пользуются их защитой; во-вторых, проведенные при подготовке настоящего доклада расследования также показали, что в горнодобывающем секторе Демократической Республики Конго широко распространены коррупция и бесхозяйственность³. В результате этого основной объем продаж и экспорта полезных ископаемых Демократической Республики Конго не контролируется государством; в-третьих, государственные горнодобывающие компании в Демократической Республике Конго, такие, как Главное управление карьеров и шахт («Жекамин»), Управление золотых приисков Кило-Мото (ОКИМО) и «Сосьете миньер де Бакванга» (МИБА), с трудом могут обеспечить охрану и защиту своих концессий. Поэтому большое число концессий на добычу полезных ископаемых эксплуатируются горняками-кустарями, работа которых не регулируется и является малопроизводительной и которые представляют собой угрозу для социальной стабильности.

12. Группа по оценке решила отдельно изучить пять различных областей добычи полезных ископаемых, с тем чтобы определить отличия в режимах горнодобывающей деятельности в Демократической Республике Конго и заложить основу для подготовки обзора, в полной мере учитывающего эти отличия. К числу этих режимов, более подробно рассматриваемых ниже, относятся следующие:

- a) добыча золота в округе Итури, Восточная провинция;
- b) добыча касситерита в Северном Киву;
- c) добыча золота и касситерита в Южном Киву;
- d) добыча меди и кобальта в Катанге;
- e) добыча алмазов в Восточном Касаи.

13. Описания в каждом из этих разделов касаются четырех ключевых вопросов, рассмотренных в пунктах 6 и 7 выше, и представлены в следующем порядке:

- a) масштабы вооруженного конфликта;
- b) уязвимость горняков-кустарей;
- c) организация деятельности;

³ См. также опубликованный в 2006 году организацией «Транспэрэнси интернэшнл» индекс восприятия коррупции, согласно которому Демократическая Республика Конго стоит на 156-м месте среди 163 стран (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi).

- d) организованный сектор;
- e) потенциальные последствия предложенных санкций.

V. Добыча золота в округе Итури, Восточная провинция

Масштабы вооруженного конфликта

14. На сегодняшний день интенсивность конфликтов между группами повстанцев и уровень насилия в отношении гражданских лиц уменьшились. После развертывания МООНДРК летом 2003 года и интеграции 4-й бригады ВСДРК большинство противоборствующих повстанческих групп были расформированы. В тех местах, где боевые действия продолжаются, они носят ограниченный характер, и многие бывшие повстанцы сейчас приступили к работе на золотых приисках в качестве горняков-кустарей или торговцев с целью заработать себе на жизнь, вернувшись к форме занятости, масштабы которой в ходе войны сократились. Однако это не означает, что население и горняки-кустари в существенно меньшей степени подвержены давлению со стороны военных. Результаты проведенных в Итури наблюдений и консультаций указывают на то, что угроза вооруженных действий сохраняется по мере того, как военнослужащие ВСДРК и бывшие повстанцы оккупируют золотые прииски, заменив формирования ополченцев и используя силу для установления обязательств и сбора средств с общин горняков.

Уязвимость горняков-кустарей

15. В условиях большего спокойствия и стабильности в Итури там наблюдается существенный рост числа горняков-кустарей и торговцев, известных как «скупщики». Значительное число бывших повстанцев, бывших полицейских, учителей и работников здравоохранения перешли на золотые прииски. Оценочные данные о количестве горняков-кустарей в Восточной провинции колеблются в большом диапазоне — от 30 000 до 200 000 человек, что отчасти отражает сезонные колебания. Вероятно, в течение года определенные средства к существованию от кустарной добычи получают порядка 150 000 человек, что делает прииски самым крупным в провинции источником занятости⁴. Таким образом, более миллиона человек в Восточной провинции, включая членов семей и прочих иждивенцев горняков-кустарей, вероятно, полностью или частично, прямо или косвенно зависят от кустарной добычи, что превращает ее в основу региональной экономики. В гендерной представленности наблюдаются явные перекосы, поскольку женщинам отводится лишь роль собирателей топлива и мелких торговцев.

16. Лишь немногие из опрошенных горняков зарабатывают чуть больше, чем им необходимо для существования. Из 17 рассмотренных случаев лишь четверо имели положительную чистую прибыль. Общий объем доходов может составлять 4–5 долл. США в день, однако высокая стоимость жизни и многочисленные выплаты, которые необходимо осуществлять, не позволяют старателям работать безубыточно. Средний чистый доход по рассмотренным случаям со-

⁴ Karen Hayes and Kevin P.C.J. D'Souza, "Orpillage activity in the Orientale Province, situational analysis report", commissioned by Angolo Gold Ashanti Ltd. and OKIMO, 19 May 2006.

ставил минус 6 долл. США⁵. Любое сокращение возможностей старателей добывать и продавать золото создаст угрозу для многих из них и их иждивенцев, за исключением тех, кто может переключиться на альтернативные источники существования, в частности на сельское хозяйство.

Организация деятельности

17. Мелкие старатели работают бригадами, возглавляемыми субподрядчиками, которые предположительно имеют предоставленные государственной компанией ОКИМО полномочия на управление прииском и получение доли продукции. После отчислений субподрядчикам и выплат ВСДРК и другим за защиту старатели продают свой небольшой объем золота присутствующим на золотых приисках *скупицам*, которые перепродают его более крупным торговцам в центр округа Буниа, а те в свою очередь — экспортерам или *торговым фирмам*. В большинстве случаев эти *торговые фирмы* обманным путем продают это золото в Кампале или Дубае, избегая выплаты конголезских государственных пошлин и налогов⁶. Руководитель единственной официально зарегистрированной в Буниа *торговой фирмы* пояснил группе по оценке, что он не может мобилизовать достаточный оборотный капитал и конкурировать с большим числом неофициальных и, таким образом, незаконных *торговых фирм*. По оценкам, 90–95 процентов золота из Итури обманным путем перевозится через границу торговцами, которые не получили разрешения от властей Демократической Республики Конго и не платят за лицензии, а также не платят налоги и экспортные пошлины.

Организованный сектор

18. На протяжении ряда лет государственная компания ОКИМО сталкивается со все большими ограничениями при добыче золота в Итури. Несмотря на предпринимаемые за последнее десятилетие усилия, она не в состоянии скупать золото и продавать его на рынке. Вместо того чтобы торговать золотом, полученным на своих собственных обширных приисках, ОКИМО передала во временное пользование концессии и внедрила систему, при которой на субподрядчиков возлагается задача контроля за районом с правом получать средства в виде комиссионного сбора. Часть этих комиссионных поступлений в прошлом передавалась ОКИМО. Однако практика получения ОКИМО средств от комиссионных сборов через назначенных субподрядчиков сейчас сохраняется лишь номинально. В настоящее время для содержания своих оставшихся 1500 работников ОКИМО может рассчитывать в основном на поступления от своей электрической сети и сохранившихся ферм, бывших ранее высокопроизводительными.

⁵ Отрицательный чистый доход является распространенным явлением. Как представляется, это характерно для сезона дождей, когда ручная выемка грунта затруднена. Однако, хотя для недождливых сезонов более характерен положительный чистый доход, наличие задолженности в течение года является типичным явлением, а уровень среднегодовых доходов позволяет лишь обеспечить выживание.

⁶ В работе Karen Hayes and Kevin P.C.J. D'Souza, *op. cit.*, представлен детальный анализ существующих опасностей для мелких старателей и организации деятельности.

Потенциальные последствия предложенных санкций

19. Изобилие торговцев, включая *скупщиков* и *торговые фирмы*, и широкие экспортные возможности означают, что применение санкций к одному-двум из них незначительно повлияет на масштабы их операций и приведет к появлению на рынке других участников и лишь к кратковременной приостановке незаконной продажи золота. Поэтому санкции вряд ли существенно помогут в регулировании деятельности или значительно изменят источники средств к существованию горняков-кустарей. Тем не менее в результате применения санкций к тому или иному торговцу может стать ощутимо определенное сокращение доходов, и это может иметь определенные ограниченные последствия, особенно для наиболее уязвимых горняков. Наибольшему воздействию, вероятнее всего, подвергнутся женщины по причине их обособленной и зависимой роли в процессе мелкой добычи. Любые меры, которые хотя бы незначительно сократят доходы горняков-кустарей, могут вызвать социальные протесты, чреватые возобновлением боевых действий, для прекращения которых было приложено столько усилий.

VI. Добыча касситерита в Северном Киву

Масштабы вооруженного конфликта

20. Обстановка в плане безопасности в Северном Киву остается нестабильной. Конфликты подпитываются проживающими в этом районе руандийцами и этнической напряженностью. Чувство недовольства в отношении тутси и в целом в отношении влияния руандийцев широко распространено среди конголезцев, проживающих в этом районе. Это недовольство вызывало Конголезское объединение за демократию-Гоме (КОД-Гоме), в котором большинство составляют тутси и которое за последние пять лет позиционировало себя как «правительство» в Северном Киву и установило систему поборов с населения (см. S/2002/1146, приложение, пункты 65–96). Кроме того, межэтническая напряженность усилилась в результате присутствия «интерахамбе». В то же время большое число жителей, говорящих на языке киньяруанда, рассматривают Демократическую Республику Конго как свой дом и готовы защищать свою «родину» от враждебно настроенного населения, даже с применением насилия.

21. В районе Валикале, в западной части Северного Киву, разгорелся спор из-за ценных месторождений касситерита. Местные общины обеспокоены тем, что лица, говорящие на языке киньяруанда, и руандийские агенты могут оказаться в более выгодном положении, а местное население в проигрыше⁷. Две корпорации в настоящее время соперничают за доступ к месторождению в Валикале: одна, «Майнинг просессинг Конго» (МПК), является южноафриканской компанией, игравшей важную роль в коммерческой деятельности руандийских военных в Демократической Республике Конго во время войны; другая, «Груп минье Багандула», является проруандийской компанией, имеющей тесные связи с членами поддерживаемой Руандой группы повстанцев

⁷ Подробная информация о борьбе за доступ к природным ресурсам представлена в *Undermining Peace. The Explosive Trade in Cassiterite in Eastern DRC*, Global Witness, June 2006.

КОД-Гома⁸. Каждая из этих компаний мобилизовала свои собственные силы для защиты интересов компании и обложения поборами местного населения⁹.

Уязвимость горняков-кустарей

22. Хотя бригада из 10 горнорабочих может добывать касситерит на сумму в среднем 100 долл. США в день, оплата носильщиков и целый ряд других выплат, которые должны осуществлять горняки-кустари, серьезно сокращают объем их доходов. После осуществления регулярных и нерегулярных выплат, оплаты расходов на перевозку, а также передачи денег, взимаемых полицией и военнослужащими, горняк-кустарь может заработать до 50–60 долл. США в месяц (2–3 долл. США в день). Группа по оценке не смогла распространить вопросники среди горняков-кустарей на рудниках и провела беседы в Муби, пункте продажи касситерита. Эти проведенные за пределами месторождений беседы показывают, что горняки-кустари в районе Валикале и в других местах не могут покрывать свои расходы и зачастую имеют задолженность перед местными предпринимателями. Уязвимость этих горняков-кустарей еще больше возрастает в результате их изоляции от остального мира и того, что в районах добычи полезных ископаемых в основном нет сельскохозяйственного производства или других альтернативных видов занятости. Эта зависимость также породила другие последствия: работа женщин за пределами семьи ограничивается мелкой торговлей или проституцией в районе рудников, а внутри семьи — рутинной домашней работой.

Организация деятельности

23. Проведенные в Муби за пределами мест добычи беседы также позволяют судить об условиях работы горняков: они работают бригадами по 5–10 человек, возглавляемыми предпринимателем, который финансирует подготовку участка до обнаружения несущего пласта. Как только рудник начинает приносить доход, предприниматель забирает основную долю полученной горняками продукции и по мере вывоза руды с месторождения горняки должны осуществлять всевозможные выплаты: вначале местному начальнику, затем ВСДРК (85-й неинтегрированной бригаде «майи-майи»), а после этого полиции шахт. Мешки с рудой переносятся грузчиками пешком через лес за 50 километров. По сообщениям, ежедневно в среднем от 7 до 10 самолетов¹⁰, забирающих на борт по 2 тонны руды каждый, перевозят касситерит из Муби в Гому, где руду закупают *торговые фирмы* для официального экспорта или, как, видимо, часто бывает, для продажи неофициальным *скупщикам*, которые не имеют экспортных лицензий и по ночам тайно перевозят руду через границу в Руанду. В ходе консультаций, проведенных в Гоме для целей подготовки настоящего доклада по оценке, несколько участников, работающих в горнодобывающем или перерабатывающем секторе, указали, что в этой контрабанде часто участвуют правительственные войска, расположенные вдоль границы. В Руанде, где нет экс-

⁸ МООНДРК подготовила специальный доклад, посвященный этому конфликту: “Competing mining companies at Bisie spark insecurity”, November 2006.

⁹ Последствия борьбы за права на добычу полезных ископаемых в Северном Киву подробно рассматриваются в докладе Pole Institute report by Dominic Johnson and Aloys Tegera, “Digging deeper: how the DR Congo’s mining policy is failing the country” *Regards Croisés*, No. 15, December 2005.

¹⁰ Количество значительно отличается в зависимости от месяца.

портных пошлин, касситерит перерабатывается или непосредственно отправляется за границу на переработку.

24. Практика контрабанды больших объемов касситерита в Руанду является настолько прибыльной, что незаконные экспортеры скупают большую часть касситерита по ценам, которые не могут себе позволить законные экспортеры; это приводит к тому, что законным *торговым фирмам*, выплачивающим таможенные налоги и пошлины, трудно конкурировать с незаконными торговцами. В течение переходного периода роль незаконных операторов возросла¹¹. По оценкам, доля общего объема торговли, контролируемого незаконными операторами, возросла за период 2000–2003 годов на 50–60 процентов и еще больше увеличилась в 2005 году — на 70–75 процентов¹². Внушающие доверие конголезские торговцы указывают, что за последние 18 месяцев объем незаконного трансграничного вывоза в Руанду резко возрос¹³.

Организованный сектор

25. В Северном и Южном Киву государственная Горнодобывающая и промышленная компания Киву («Соминки») до войны располагала правами на добычу полезных ископаемых. После этого выдвигаемые претензии и встречные претензии привели к возникновению различных требований, выдвигаемых многочисленными компаниями, стремящимися установить контроль над концессиями, некогда принадлежавшими «Соминки». Это привело к растаскиванию на части компании «Соминки», которая сейчас существует лишь номинально. Одним из заявителей прав является компания «Сосьете миньер дю Конго (Сомико)», законная компания, созданная бывшим президентом Лораном Дезире Кабиллой для замены «Соминки». Другой заявитель — вышеупомянутая южноафриканская компания МПК, которая, согласно информации, полученной в Муби и Гоме, оказывала содействие руандийскому военному коммерческому крылу для вывоза минеральных ресурсов Демократической Республики Конго за границу во время войны и недавно купила права на месторождения касситерита в районе Валикале. Права МПК на рудники в районе Валикале решительно оспариваются другим экономическим оператором, компанией «Груп минье Багандула» (ГМБ), которая принадлежит братьям Макабуза и выдвигает свои претензии, опираясь на 85-ю неинтегрированную бригаду «майи-майи» и дру-

¹¹ “Congo: staying engaged after the elections”, Africa Briefing No. 44, International Crisis Group, January 2007.

¹² Эти процентные показатели представляют собой приблизительные оценки, основанные на количестве известных нелегальных операторов, действовавших в различные годы, и объеме их коммерческой деятельности; оценка сделана по результатам бесед с базирующимися в Гоме экспортерами касситерита.

¹³ Стратегии экспорта касситерита и его объем меняются из года в год по мере появления на рынке новых операторов и обнаружения старыми операторами новых путей уклонения от выполнения обязательств перед государством. Приблизительные оценки даются в трех недавних исследованиях незаконного экспорта: а) Dominic Johnson and Aloys Tegera, *op. cit.*; б) “Congo: poches trouées, province de Sud Kivu: flux et fuite des recettes douanières”, *Observation governance et paix*, November 2006; и в) “Les dynamiques transfrontalières dans la région des Grands Lacs: Burundi, République démocratique du Congo, Ouganda et Rwanda” Initiative for Central Africa (INICA), Laboratoire d’analyse et d’expertise sociales, March 2006. Во всех трех исследованиях подтверждается, что в приграничных районах имеют место различные формы незаконной практики.

гие вооруженные группировки «майи-майи»¹⁴. Ни одна из этих конкурирующих компаний или какая-либо другая *торговая фирма*, действующая в Северном Киву, не способствовала созданию организованного горнодобывающего сектора¹⁵.

Потенциальные последствия предложенных санкций

26. Применение санкций в отношении одного или двух таких незаконных *скупщиков*, которые обманным путем экспортируют касситерит, возможно, продемонстрирует другим, что меры наказания могут быть приняты. Однако большинство действующих в районе экономических операторов знают, что эти меры редко осуществляются. Даже если санкции, предусматривающие финансовые ограничения или ограничения на поездки, будут направлены против одного-двух известных операторов, это, вероятнее всего, не изменит общего поведения, поскольку ликвидация одних открывает дорогу другим. Поэтому трудно представить, каким образом санкции могут иметь далеко идущие последствия в Северном Киву. Тем не менее, если они будут иметь последствия, и если в результате этого произойдет даже незначительное сокращение объема торговли касситеритом, это негативно отразится на горняках-кустарях в отдаленных внутренних районах страны, поскольку их средства существования в значительной мере или полностью зависят от торговли касситеритом.

27. Возможные санкции также будут гораздо менее эффективны, чем проведение согласованной правительственной реформы таких ведомств, как министерство горнодобывающей промышленности, полиция шахт, разведывательные и/или таможенные службы Демократической Республики Конго. На эти ведомства возложены контроль за добычей полезных ископаемых в Демократической Республике Конго и регулирование трансграничной торговли. Если они будут работать в полную силу, они смогут содействовать законной торговле, уменьшению участия преступных элементов и росту государственных доходов.

28. Была также упомянута еще одна причина для беспокойства: в случае введения санкций Организации Объединенных Наций в отношении горнодобывающей промышленности Демократической Республики Конго возможно негативное отношение к присутствию Организации Объединенных Наций в этой стране. Когда неправительственная организация Северного Киву «Все для мира и развития» была включена в перечень организаций, на которые распространяются санкции Организации Объединенных Наций, это вызвало немедленную реакцию со стороны местного населения. Протестующие блокировали жилой комплекс МООНДРК в Гоме, выкрикивая лозунги против Организации Объединенных Наций. В случае введения более всеобъемлющего режима санкций Организации Объединенных Наций конголезское население под вероятным воздействием общественной информационной кампании, возможно, возложит на Организацию Объединенных Наций ответственность за любые отрицательные последствия, которые возникнут в результате этих санкций.

¹⁴ Информация, полученная в ходе бесед с торговцами и перевозчиками на руднике в Муби, за пределами Валикале, 29 ноября 2006 года.

¹⁵ Противоречивые требования в отношении концессий «Соминки» рассматриваются в *Undermining Peace*, op. cit.; и Dominic Johnson and Aloys Tegera, op. cit.

VII. Добыча золота и касситерита в Южном Киву

Масштабы вооруженного конфликта

29. Группировки хуту, относящиеся к Демократическим силам освобождения Руанды (ДСОР), продолжают оккупировать места разработки полезных ископаемых в отдаленных районах Южного Киву, отстаивая свои притязания и облагая поборами местные общины. Эти группировки закупают оружие и боеприпасы с помощью средств, полученных благодаря контролю за доступом к местам добычи касситерита. Они также грабят деревни в районе и периодически похищают гражданских лиц. Поступали сообщения о попытках ВСДРК разгромить ДСОР, однако ДСОР достаточно сильны и в состоянии дать отпор войскам ВСДРК и продолжать насаждать свою «военную экономику» в районах добычи. Согласно хорошо информированным источникам, ДСОР контролируют от 7 до 10 месторождений¹⁶ в Южном Киву, где они создали свои базы. В других местах, где добывается золото, таких, как Камитуга, значительных конфликтов не наблюдается, за исключением недовольства горняков-кустарей по поводу многочисленных незаконных налогов и сборов.

Уязвимость горняков-кустарей

30. Не удалось получить никакой информации о горняках-кустарях, добывающих касситерит в отдаленных районах Южного Киву, находящихся под контролем ДСОР. Однако в исследовании о последствиях добычи касситерита в провинции Маниема к северо-востоку от Кинду, где существуют сопоставимые условия, сообщается о низких и нестабильных доходах горняков-кустарей, о больших расходах, распространенных случаях недоедания и отсутствии служб здравоохранения или каких-либо других социальных служб¹⁷.

31. В большинстве золотодобывающих городков Южного Киву, характерным из которых является Камитуга, практически отсутствуют источники средств к существованию, за исключением кустарной добычи и незначительного сельскохозяйственного производства, которые дополняют нестабильные поступления от добычи золота. Отсутствие порядка и наличие преступных элементов, сочетание роскоши и недоедания являются отличительными чертами городка горняков, в котором среди всеобщей нищеты встречаются оазисы процветания. Некоторые горняки зарабатывают свыше 200 долл. США в месяц, однако большинство не имеют ничего в течение нескольких месяцев подряд. Из семи рассмотренных случаев двое за последний месяц не имели никакого дохода. После вычета расходов и выплат средний доход горняков, охваченных обследованием в предыдущем месяце, составил минус 21 долл. США. Результаты консультаций с местным кооперативом горняков-кустарей подтвердили, что эти несколько рассмотренных случаев отражают общую ситуацию всех горняков Камитуги. Местные работники здравоохранения сообщают о высоком показателе хронического недоедания среди детей. Однако в отличие от других месторождений большинство этих горняков-кустарей (63 процента опрошенных) имеют сельскохозяйственные участки, обрабатываемые их семьями и находящиеся в пре-

¹⁶ Эта информация получена из *Undermining Peace*, op. cit. и дополнена данными из бесед с коммерческими операторами.

¹⁷ “Impact de l’activité minière au Maniema”, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs working paper, August 2005.

делах дня ходьбы, которые обеспечивают по крайней мере небольшую гарантию существования.

Организация деятельности

32. В Камитуге, как и в других районах добычи полезных ископаемых Южного Киву, 50–100 незарегистрированных *скупщиков* покупают скромный объем добытого золота, которое они продают местным экспортерам, таким, как «Дельта форс» — основной экспортной компании в регионе. Согласно опрошенным в Камитуге горнякам и *скупщикам*, «Дельта форс» является предпочитаемым экспортером, поскольку она известна своими возможностями осуществлять незаконную перевозку крупных объемов золота в Бурунди. Контрабанда процветает, поскольку пошлины на золото в Демократической Республике Конго составляют 4,5 процента, а в Бурунди всего 1,5 процента. Кроме того, официальные конголезские экспортеры обязаны заплатить как минимум 75 000 долл. США за право осуществлять свою деятельность.

33. В Букаву, административном центре Южного Киву, имеется лишь одна официально зарегистрированная *торговая фирма*, и известно, что не более 10 процентов золота, экспортируемого этой единственной зарегистрированной *торговой фирмой*, проходит через официальные каналы. Согласно информации, полученной от Федерации предпринимателей Конго в Южном Киву, 80–90 процентов от приблизительно 500 килограммов золота стоимостью 8 млн. долл. США ежемесячно вывозятся из страны незаконным путем.

34. Значительный объем касситерита затрудняет его контрабанду. Тем не менее он систематически занижается таможенными властями, которые делают это в обмен на вознаграждение от торговцев, главным образом в форме доли от экономии, получаемой операторами в результате официального занижения стоимости и количества экспорта¹⁸. По этой причине имеется определенное число официальных покупателей касситерита в Южном Киву — по крайней мере с полдесятка, — которые заплатили 6000 долл. США за получение необходимой лицензии. Формально касситерит проходит через официальные каналы, однако результат такой же, что и при контрабанде, поскольку государство не получает доходы. Занижение стоимости приводит, по оценкам, к потере 50–60 процентов от размеров пошлин, налогов и отчислений государству¹⁹.

Организованный сектор

35. «Соминки» является государственной компанией в Киву, которая в 1995 году была продана «Банро», канадской компании, создавшей Золотодобывающую компанию Киву-Маниемы («Сакима»), конголезскую дочернюю компанию «Соминики». В 1998 году «Сакима» была расформирована, однако «Банро» в результате ряда юридических шагов возвратила себе концессию на добычу золота. «Соминки» в настоящее время не функционирует. «Банро» в перспективе может превратиться в главную компанию по промышленной до-

¹⁸ Было проведено подробное исследование незаконной практики трансграничной торговли в Южном Киву: “Congo: roches trouées”, *op. cit.*

¹⁹ Оценки представлены Эриком Кажембой, руководителем недавно проведенного под эгидой Наблюдательного совета по вопросам управления и мира исследования по вопросу о таможенных махинациях в Южном Киву.

быче полезных ископаемых в регионе и намерена приступить к добыче и экспорту золота к 2008 году.

Потенциальные последствия предложенных санкций

36. Некоторых торговцев касситеритом можно было бы побудить осуществлять выплаты на границе в полном и справедливом объеме, если бы они опасались наказания за свою незаконную деятельность. Применение санкций в отношении одного-двух известных экспортеров золота, таких, как «Дельта форс», могло бы сократить объем контрабанды и увеличить доходы государства благодаря осуществлению большего контроля за экспортом золота. Однако столь же вероятным результатом может стать ситуация, при которой «Дельта форс» или другие подвергнувшиеся применению санкций незаконные экспортеры золота будут лишь игнорировать международные ограничения и продолжать осуществлять контрабанду золота. Поэтому введение санкций Организации Объединенных Наций против отдельных операторов, вероятно, будет иметь слабое воздействие в отсутствие решительных правительственных мер на границах, сопровождаемых правоохранными мерами и мерами по наблюдению.

37. Некоторые, хотя далеко не все, мелкие старатели золота в Южном Киву занимаются альтернативными видами деятельности. Производство сельскохозяйственной продукции осуществляется в большинстве районов золотодобычи в регионе в отличие от удаленных рудников касситерита в провинции. Если целенаправленные санкции сократят возможности мелких старателей сбывать свое золото, многие из них обратятся к сельскохозяйственному производству как к альтернативному источнику средств существования. То же самое нельзя сказать о горняках, добывающих касситерит, которые работают в отдаленных местах, где сельскохозяйственное производство прекратилось и где альтернативные возможности заниматься приносящей доход деятельностью весьма ограничены.

VIII. Добыча меди и кобальта в Катанге

Масштабы вооруженного конфликта

38. Катанга оставалась под контролем правительства и не испытала на себе прямых последствий войны 1996–2002 годов, в то время как другие провинции восточной части Демократической Республики Конго подвергались нападениям групп повстанцев и ополченцев. Согласно докладу Группы экспертов за октябрь 2002 года, правительство Демократической Республики Конго опиралось на войска Зимбабве, помогавшие обеспечить безопасность Катанги в военном плане, и в обмен на это на льготных условиях предоставило концессии на добычу полезных ископаемых известным предпринимателям Зимбабве (см. S/2002/1146, приложение, пункты 22–64). Это вело к расширению практики передачи частей государственной горнодобывающей корпорации «Жекамин» в обмен на военные и личные услуги и способствовало дальнейшему упадку компании «Жекамин»²⁰.

²⁰ Приватизация горнодобывающего сектора в Катанге началась уже в 1994 году в попытке остановить спад конголезской экономики, однако именно уязвимость конголезского государства во время войны в 1998 году дала толчок к заключению невыгодных

39. Некогда внушительная рабочая сила компании «Жекамин» превратилась в массу безработных, которые не имеют иного выбора, кроме как работать горняками-кустарями в концессиях, принадлежащих компании «Жекамин» или частным фирмам, получившим доступ к бывшим концессиям «Жекамин». Результаты проведенных в Камитуге консультаций и бесед показали, что количество этих горняков-кустарей в последние годы значительно увеличивалось в процессе присоединения к ним других безработных, включая бывших военнослужащих, бывших повстанцев и не получающих жалование правительственных чиновников, что расширило их ряды, превратив их в агрессивную социальную массу, готовую в любой момент защищать свою незаконно добытую руду с оружием в руках. Таким образом, основным источником насилия в Катанге является огромная масса горняков-кустарей, которые при отсутствии других средств обеспечить себе существование оккупируют переданные в концессию рудники и защищают эту оккупацию как свое право²¹.

Уязвимость горняков-кустарей

40. Количество горняков-кустарей в Катанге в настоящее время, по оценкам, составляет 150 000 человек²², и лишь немногие горнодобывающие компании в Катанге знают, какие ответные меры принимать в связи с таким ростом их числа. Некоторые компании финансируют альтернативные системы получения доходов, другие же игнорируют горняков-кустарей, получают за счет них прибыль и, вероятно, будут отрицать наличие связи между несправедливыми контрактами, предоставившими им доступ к активам «Жекамин», и резким увеличением числа горняков-кустарей²³. Приватизация государственных активов привела к изъятию значительной части ценных ресурсов «Жекамин» и к тому, что почти все работники компании и члены их семей, за исключением незначительной доли (30 процентов), оказались выброшенными на улицу или вынужденными искать работу на рудниках.

41. Даже если эти горняки зарабатывают больше, чем они получали бы на государственной службе или в сфере мелкой торговли, средний доход горняков в Катанге невелик и непостоянен. Среднемесячный доход брутто в девяти рассмотренных случаях составлял 200 долл. США, при этом чистый доход после вычета расходов и выплат составил в среднем минус 15 долл. США. Молодые и сильные горняки могут заработать деньги. Однако работа опасна, нередки случаи гибели или получения увечий, когда сделанные вручную шахты и

контрактов; см. "Le secteur minier au Congo: déconnexion et descente aux enfers" *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 1999-2000* (Paris, L'Harmattan, 2000).

²¹ 28 декабря 2006 года по меньшей мере три человека были убиты и приблизительно 20 ранены в южной части Демократической Республики Конго, когда полиция разгоняла протестующих горняков-кустарей, добивавшихся доступа к медному руднику в Руаши, недалеко от Лубумбаши. В течение нескольких месяцев между горнодобывающей компанией «Шемаф», получившей у «Жекамин» концессию на часть медного рудника, и местными горняками сохранялась напряженность в связи с тем, что этим горнякам не давали доступа к руднику.

²² *Digging in Corruption: Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*, Global Witness, July 2006.

²³ Связь между несбалансированными контрактами и ухудшением социально-экономических условий была описана в работе *The State vs. the People: governance, mining and the transitional regime in the Democratic Republic of the Congo* (Amsterdam, Fatal Transactions, 2006).

штольни могут в любой момент обрушиться и замуровать горняков. Условия работы уязвимы в экономическом плане, а также, как было указано выше, нестабильны. Режим санкций Организации Объединенных Наций, который отрицательно скажется на жизни и доходах горняков-кустарей, может вызвать социальные беспорядки.

Организация деятельности

42. Горняки-кустары работают бригадами по 10–15 человек, возглавляемыми бригадирами, которые оплачивают питание и мелкие расходы, пока бригада ведет землеройные работы в поисках несущего пласта. Лишь после того, как рудник начинает приносить прибыль, происходит дележ добычи: половина отходит бригадиру, а вторая половина — горнякам. После осуществления обязательных платежей и выплаты взяток горняки продают товар тому, кому смогут. Они могут продать его владельцу рудника, но чаще всего более охотно продают незаконным *перекупщикам* или внешним брокерам. Согласно информации некоторых местных участников горнодобывающей деятельности в Катанге, эти незаконные покупатели платят более высокую цену и экспортируют руду незаконно — без выплаты государству сборов, налогов или пошлин. Горнодобывающие компании могут на законном основании владеть рудником, однако эти незаконные покупатели также имеют разрешение на проведение операций, которые они, по сообщениям, получают благодаря взяткам должностным лицам. Согласно данным британской неправительственной организации «Глобал уитнесс», эти недобросовестные покупатели, действия которых противоречат национальным законам и международному праву, также игнорируют проблему найма детей и занимаются взяточничеством и уклонением от налогов²⁴.

Организованный сектор

43. Горнодобывающая отрасль в Катанге в отличие от Итури и Киву имеет значительный организованный сектор, включающий иностранные горнодобывающие корпорации, несколько местных компаний и некогда мощную государственную компанию «Жекамин». Однако за последние годы многие ценные активы «Жекамин» были переведены в холдинги частных компаний. Комиссия Лутундулы, орган по расследованию Национальной ассамблеи Демократической Республики Конго²⁵, рассмотрела в общей сложности 40 таких контрактов, подписанных с «Жекамин», а также 10 контрактов, подписанных с конголезским государством, и указала на ряд вопросов, вызывающих озабоченность, рекомендуя, чтобы некоторые из этих контрактов были отменены или пересмотрены. «Жекамин», в которой 30 лет назад было более 35 000 работников, в настоящее время имеет менее 12 000 работников, и, согласно мнению экспертов в области горнодобывающей промышленности, знакомых с нынешним положением «Жекамин», существует опасность того, что это число будет продолжать уменьшаться в течение нескольких лет по мере сокращения компании

²⁴ Эта незаконная практика подробно изложена в двух докладах организации «Глобал уитнесс»: *Rush and Ruin: the devastating mineral trade in southern katanga, DRC*, September 2004, и *Digging in Corruption*, op. cit.

²⁵ Комиссия Лутундулы, официально известная как Специальная комиссия по рассмотрению законности соглашений экономического и финансового характера, заключенных во время войн 1996–1997 годов и 1998 года.

до ничтожной части от ее прежних размеров и постепенной замены государственных предприятий частными.

44. В Катанге быстро увеличивается число различных горнодобывающих корпораций, и, хотя они никогда не смогут взять к себе всех работников «Жекамин», некоторые из них займутся промышленным производством, наймут рабочих и приступят к осуществлению столь необходимых социальных программ. В Катанге есть ряд компаний, стремящихся установить разумные стандарты корпоративной социальной ответственности. Однако есть и другие компании, которые обходят закон и подрывают такие попытки.

Потенциальные последствия предложенных санкций

45. Наиболее логическими целями применения санкций могли бы быть три крупные компании по скупке минеральных ресурсов²⁶, которые сами не добывают медь или кобальт, а договариваются с горняками-кустарями о получении руды из месторождений, находящихся в концессии у них или у других компаний. Они нанимают несколько сотен рабочих, получающих заработную плату, и скупают руду у большого числа горняков-кустарей. Применение санкций против этих компаний может воспрепятствовать незаконной практике, однако это также поставит под угрозу получение горняками-кустарями средств к существованию и вынудит их продавать свою руду и свой труд в других местах. Другим последствием таких санкций станет уменьшение числа покупателей руды, в результате чего горняки-кустари будут вынуждены соглашаться на более низкие цены. Таким образом, их доходы сократятся. Такое воздействие может быть не столь значительным, чем в других местах, однако отрицательные последствия будут неизбежны. Дополнительную обеспокоенность вызывают социальные беспорядки, которые могут последовать в ответ на такие последствия. Даже если санкции Организации Объединенных Наций напрямую не угрожают их средствам к существованию, эти меры потенциально могут привести к созданию негативного восприятия Организации Объединенных Наций и отрицательному отношению к ней в регионе.

IX. Добыча алмазов в Восточном Касаи

Масштабы вооруженного конфликта

46. Провинция Восточное Касаи не испытала на себе прямых последствий войны, однако косвенные последствия ощущаются до сих пор, особенно в городе Мбужи-Майи, где расположено государственное предприятие по добыче алмазов МИБА. Из МИБА были реквизированы значительные ресурсы для финансирования войны, в том числе предпринимателям Зимбабве в знак признательности за военную поддержку со стороны Зимбабве были переданы наличные средства и значительный объем концессий компании²⁷. Проживавшее в этом районе население наводнило город Мбужи-Майи, спасаясь от занимавшихся грабежом банд комбатантов. Город за несколько лет до этого уже испытал быстрый рост населения после изгнания касайских рабочих из Катанги, и

²⁶ «Шемаф», «Сомика» и «Груп Базано».

²⁷ Ряд примеров дается в документе S/2002/1146. Одним из наиболее известных является передача концессии «Сенгамин» площадью в 800 кв. км компании «Орикс» — головной компании высокопоставленных представителей вооруженных сил Зимбабве.

теперь его численность возросла до более 2 миллионов человек, большинство из которых являются безработными²⁸, и значительное число жителей Мбужи-Майи занимаются незаконной добычей алмазов на территории МИБА.

47. Государственная компания МИБА не в состоянии защитить свою концессию от вторжения горняков-кустарей, которые ежедневно извлекают значительный объем ее алмазных ресурсов. Горняки работают и по ночам, часто вынуждаемые вооруженными бандами, известными как «банды самоубийц», делиться с ними частью добытого. Регулярно происходят вооруженные столкновения в борьбе за доступ к особо ценным жилам. Согласно полученной с мест информации, гибель людей и увечья на принадлежащей МИБА концессии являются обычным явлением. В прошлом году секция МООНДРК по правам человека зарегистрировала 38 случаев гибели людей на концессии МИБА, и речь шла только об официально сообщенных случаях. Неопределенное число случаев гибели осталось не охваченным сообщениями. Эта мелкомасштабная война между горняками-кустарями, администрацией МИБА и вооруженными группировками за контроль над их добычей лежит в основе продолжения борьбы за доступ к природным ресурсам.

Уязвимость горняков-кустарей

48. По оценкам, количество горняков-кустарей в обеих провинциях Касаи может составлять порядка 1 миллиона человек²⁹. В этом регионе мало других видов деятельности. Из-за нефункционирующей железной дороги и непроходимых дорог Мбужи-Майи оказался отрезанным от остальной части страны. Даже горячее поступает по воздуху. Горняки-кустари зарабатывают чрезвычайно мало за те усилия и риски, которым они подвергаются. Те, кто решается уйти в районы, не контролируемые МИБА, и кто работает на склонах гор или ныряльщиками в русле реки, получают несколько больше, и даже есть отдельные счастливицы, которые находят крупные драгоценные камни. Однако большинство горняков, в том числе многие женщины и дети, работают в неблагоприятных и очень опасных условиях³⁰. Среднемесячный доход брутто в семи рассмотренных случаях горняков, работающих за пределами концессии МИБА, составил 179 долл. США, что выше, чем в Восточной провинции и Южном Киву, однако их чистый доход после вычета расходов и сборов был самым низким из всех — минус 45 долл. США. Размеры домашних хозяйств велики, расходы значительны, и большинство горняков имеют задолженность.

Организация деятельности

49. Существует огромное количество *скупищиков*, даже в небольших горнодобывающих городках за пределами крупных городов, и, согласно данным Центра по оценке, экспертизе и сертификации (ЦОЭС), в Мбужи-Майи их насчитываются сотни. Официально они могут продавать свои алмазы лишь примерно 25 зарегистрированным и имеющим лицензии *торговым фирмам*, которые платят экспортные пошлины и регистрируют экспортируемые алмазы в ЦОЭС,

²⁸ MONUC *briefing kit for the Security Council delegation*, November 2005.

²⁹ Оценка была подготовлена организацией «Пакт Конго» в Лубумбаши на основе различных источников. Та же цифра в 1 миллион человек также была представлена в работе «*Reforming the DRC diamond sector*», a briefing document by Global Witness, June 2006.

³⁰ *Le travail des enfants dans les mines de diamants au Kasai Occidental*, report on research carried out during the nineteenth session of the Observatoire de changement urbain, June 2006.

существующем в рамках Кимберлийского процесса. Алмазы МИБА проходят такой же путь через ЦОЭС в Киншасе. Однако существует также ряд незаконных каналов экспорта. По оценкам, 20 процентов от общего объема алмазов, закупаемых и продаваемых *торговыми фирмами* в Мбужи-Майи, продаются незаконно, без обязательного предъявления сотрудникам ЦОЭС. Другая значительная доля всего алмазного экспорта вообще проходит мимо *торговых фирм* и продается крупным оптовым *скупщикам*, которые не платят налогов и пошлин и, таким образом, располагают большим капиталом, позволяющим им торговать более крупными партиями³¹. В рамках участия в Кимберлийском процессе ЦОЭС достаточно пристально следит за деятельностью зарегистрированных *торговых фирм*, однако он никак не отслеживает деятельность *скупщиков*, поскольку это не входит в его мандат. Это облегчает *скупщикам* уклонение от налогов и незаконный вывоз алмазов в страну, из которой алмазы направляются на рынки, где Кимберлийские сертификаты не всегда требуются. По оценкам ЦОЭС, как минимум 40 процентов всего экспорта алмазов вывозится из Демократической Республики Конго незаконно.

Организованный сектор

50. МИБА продолжает функционировать, однако, согласно управляющему директору компании и экспертам, знакомым с положением в добывающей отрасли в Восточном Касаи, компания была значительно ослаблена в результате войны, неумелого руководства, продолжающегося расхищения ее концессий и деятельности совместных предприятий, которые либо имели плохие результаты работы, либо предоставили партнерам слишком благоприятные условия. Во время войны МИБА подвергалась реквизициям, однако даже до этого компания перестала быть прибыльной. Компания была убыточной в течение последних 20 — за исключением двух — лет. Большую часть продукции компании представляют собой алмазы низкого качества, из которых лишь 6 процентов имеют качество драгоценных камней. Поэтому МИБА приходилось рассчитывать на большой оборот, что сложно при скромном объеме капитала, частых реквизициях, высоких процентах по задолженности и отсутствии ресурсов для инвестирования.

51. Наплыв горняков-кустарей и «банд самоубийц» привел к оттоку значительной части ценных ресурсов концессии МИБА и постепенному подрыву жизнеспособности компании. Согласно информации, полученной от должностных лиц самой МИБА, эта государственная компания не располагает ни ресурсами, чтобы воспрепятствовать действиям расхитителей, ни поддержкой правительства, чтобы принимать надлежащие меры в ответ на эту угрозу. Как и другие государственные компании, МИБА, как представляется, находится в состоянии упадка. За последнее время четыре крупные совместные предприятия приобрели значительную долю активов МИБА, некоторые из них в районе Мбужи-Майи³². Остается понаблюдать, станут ли они эффективными партне-

³¹ СЕЕС, “Rapport d’activités”, September 2006.

³² Компания «Ферст эфрикэн даймондз» имеет доступ к концессии «Сенгамин» площадью 800 кв. км; компании «БХП Биллитон» и «Саусерн эра даймондз» имеют доступ к концессии площадью 16 000 кв. км; компания «Де Бирс» наряду с 12 местными компаниями имеет доступ к концессиям, охватывающим площадь 60 000 кв. км; компании «Эмаксон даймондз» и «Дэн Гертлер» имеют контракт на продажу 88 процентов продукции МИБА в обмен на предоставление кредита в размере 15 млн. долл. США.

рами, способными обеспечить занятость и вносить вклад в повышение благосостояния общин, в которых они действуют. В любом случае маловероятно, что они смогут предоставить работу многим из работников МИБА, ставших безработными.

Потенциальные последствия предложенных санкций

52. Трудно представить себе, каким образом целенаправленные санкции, введенные против ослабленной МИБА, уменьшат насилие или сократят незаконную деятельность, осуществляемую внутри компании или в отношении ее концессий. Режим санкций Организации Объединенных Наций, направленный против МИБА, лишь еще больше подрывает возможности компании сдерживать расхищения на ее концессиях, которые уже сейчас серьезно сказываются на ее жизнеспособности. Введение санкций в отношении одной-двух из 20–30 зарегистрированных торговых фирм, идентифицированных сотрудниками ЦОЭС/Кимберлийской системы как незаконные операторы, возможно, однако такие меры вряд ли приведут к большим результатам, чем это уже достигнуто в рамках Кимберлийского процесса. Сотрудникам ЦОЭС/Кимберлийской системы уже поручено уделять внимание продаже алмазов, осуществляемой вне рамок Кимберлийского процесса. Хотя в настоящее время Кимберлийский процесс не оправдывает ожиданий, возлагаемых на него в Демократической Республике Конго³³, этому вряд ли может способствовать режим целенаправленных санкций.

53. Другой возможностью было бы введение санкций против одного-двух из сотен *скупщиков*, которые не имеют необходимых лицензий, но при этом экспортируют в большем объеме, чем официальные *торговые фирмы*, поскольку на их капитале не отражаются налоги и пошлины. Тем не менее это вряд ли уменьшит объем незаконного экспорта алмазов, поскольку опять-таки ликвидация одного-двух таких скупщиков лишь освободит место для других. Поэтому сложно представить себе, что такие санкции могут заметно повлиять на уровень конфликта, связанного с эксплуатацией природных ресурсов, или на уровень незаконной деятельности.

Х. Резюме и выводы

54. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 1698 (2006) Совета Безопасности, настоящий доклад содержит оценку потенциальных последствий мер, предложенных Группой экспертов. Исследования для целей этого доклада проводились в пяти различных районах и были сосредоточены на четырех ключевых вопросах, которые представляются актуальными для определения применимости предложенных мер и потенциального воздействия на экономических субъектов, участвующих в добыче и продаже природных ресурсов. Выводы доклада резюмированы в нижеследующих пунктах.

³³ В работе “Reforming the DRC diamond sector”, *op. cit.*, резюмированы успехи и недостатки участия правительства в Кимберлийском процессе и содержится призыв к правительству Демократической Республики Конго «повысить контроль с этапа добычи до этапа экспорта, включая контроль на месторождениях, и обеспечить возможность проверки происхождения необработанных алмазов, представляемых на продажу торговым фирмам».

Масштабы вооруженного конфликта

55. В большинстве районов, в которых повстанцы или иностранные силы ранее контролировали места добычи минеральных ресурсов, уровень насилия уменьшился. Однако наблюдения на местах и многочисленные консультации, проведенные для подготовки доклада об оценке, говорят о том, что население и горняки-кустары по-прежнему страдают от обстановки напряженности и военных действий. В частности вызывают беспокойство плохое поведение и отсутствие дисциплины у военнослужащих ВСДРК, оккупирующих многие объекты добычи природных ископаемых и собирающих налоги с горняков-кустарей и облагающих их другими поборами. Проводимый правительством процесс интеграции в рамках ВСДРК в восточной части Демократической Республики Конго осуществляется медленно. Приблизительно 63 процента подразделений вооруженных сил, которым было отдано распоряжение осуществить интеграцию, остаются неинтегрированными в Катанге и Южном Киву и более 90 процентов еще не интегрированы в Северном Киву³⁴. Информированные наблюдатели связывают этот медленный прогресс с желанием неинтегрированных бригад сохранять доступ к местам добычи полезных ископаемых, где они могут осуществлять незаконные сборы средств, сами заниматься добычей минеральных ресурсов или где частные фирмы могут использовать их в качестве наемников для обеспечения контроля за ценными объектами. Принудительные меры в отношении этих нерегулярных вооруженных групп или использующих их или покупающих у них фирм вряд ли будут способствовать урегулированию деятельности в области природных ресурсов.

Уязвимость горняков-кустарей

56. Число семей, находящихся на содержании горняков-кустарей, продолжает расти. По мере упадка государственных компаний ранее получавшие заработную плату рабочие пополняют ряды горняков-кустарей. В районах, некогда удерживаемых силами повстанцев, роспуск их группировок также привел в рудники бывших повстанцев, к которым присоединились плохо оплачиваемые или вообще не получающие жалования военнослужащие, полицейские, учителя и работники здравоохранения. Согласно общенациональным оценкам, число горняков-кустарей в Демократической Республике Конго составляет 2 миллиона. Если учесть, что каждый из них имеет на содержании семью, состоящую из шести-семи человек, то число лиц, прямо зависящих от добычи природных ресурсов, окажется значительно больше и составит от одной пятой до одной четвертой всего населения страны³⁵.

57. Средства существования подавляющего большинства горняков-кустарей являются нестабильными, а часто — чрезвычайно ненадежными. Из обследованных 39 случаев 75 процентов горняков не могли покрыть минимальные расходы семьи за счет своих доходов. Среднемесячный чистый доход по всем этим случаям составил минус 18 долл. США³⁶. Частые случаи отрицательных чистых доходов объяснялись дождливым сезоном, однако при этом нельзя не за-

³⁴ “Memo regarding the situation report of the third wave of the ‘Plan de Relance’”, Centre de coordination des operations conjoints, 9 December 2006.

³⁵ Эти цифры основаны на недавнем обзоре материалов неправительственных организаций, правительства и частного сектора, неофициально собираемых организацией «Пакт Конго» в Лубумбаши.

³⁶ Объяснение этих выводов см. в сноске 5.

мечать тот факт, что уровень задолженности высок и что среднегодовые чистые доходы едва позволяют обеспечивать выживание. В 36 процентах рассмотренных случаев люди имели доступ к фермерским участкам различных размеров и еще 30 процентов когда-то были заняты в сфере торговли. Оставшиеся 34 процента не имеют ни участка земли, ни какого-либо предыдущего занятия. Это свидетельствует о значительной зависимости от кустарной добычи, которая подвергает этих горняков риску возможных серьезных последствий в случае принятия мер, которые могут поставить под угрозу их и без того уязвимые средства существования.

Организация деятельности

58. Количество частных экономических операторов в горнодобывающем секторе Демократической Республики Конго, действующих согласно соответствующим законам и нормативным положениям, возможно, постепенно увеличивается. Однако по-прежнему существует большое число теневых операторов, закупающих руду с не принадлежащих им рудников и либо незаконно перевозящих добытые полезные ископаемые в соседние страны, либо обманным путем занижающих стоимость или количество этого сырья на границе.

59. В округе Итури и в Киву найдется не более одной-двух *торговых фирм*, экспортирующих через официальные каналы, а те, кто решает поступать только таким образом, не могут выстоять в конкуренции. Согласно информации, полученной из прямых и опосредованных источников из разных мест, объем незаконного экспорта постоянно растет и составляет, по оценкам, от 50 до 90 процентов от всего объема экспорта. Незаконным экспортом занимаются как официально зарегистрированные *торговые фирмы*, так и незарегистрированные фирмы, некоторые из них осуществляют откровенную контрабанду, другие же занижают количество и качество экспортных товаров. В граничащих с Угандой, Руандой и Бурунди районах это часто осуществляется при соучастии субъектов государственного и частного сектора этих соседних стран. Учитывая значительное число незаконных участников и полукриминальную торговлю на всех уровнях, режим санкций, направленный против одного-двух выделенных операторов, вряд ли будет иметь большой результат.

Организованный сектор

60. Государственные компании, такие, как ОКИМО, «Соминки», «Жекамин» и МИБА, ранее обеспечивали оплачиваемую работу и социальные услуги в своих соответствующих районах. Эти компании находятся в той или иной степени упадка, и социальные услуги, которые они некогда предоставляли, практически исчезли. Многие частные фирмы, занявшие место государственных компаний, сделали это путем создания сомнительных совместных предприятий, которые различными путями способствовали выведению активов из государственных компаний, ускоряя их крах.

61. В Катанге ряд частных горнодобывающих компаний, соблюдающих законы и нормативные положения, быстро включились в процесс производства, наняли работников и поддержали профсоюзы, создав также социальные программы для населения районов вблизи от горнодобывающих объектов. Однако есть и другие компании, которые не спешат заняться производственной деятельностью, предпочитая использовать свои активы в спекулятивных целях.

Другие проявляют слабый интерес к инвестициям в социальную сферу или к корпоративной ответственности и беззастенчиво выводят активы из государственных компаний, уклоняются от социальных обязательств и/или пользуются возможностями осуществления незаконной деятельности. Значительное число экономических операций являются неформальными, негласными и неофициальными. Как следствие этого, те экономические участники, в отношении которых должны быть введены санкции, являются как раз теми, кто вероятнее всего сможет избежать ограничений, которые эти меры будут предусматривать.

Потенциальные последствия предложенных санкций

62. Хотя санкции могут причинить неудобства тем, против кого они направлены, в целом они лишь незначительно отразятся на общей практике, которую они призваны ликвидировать. В большинстве районов восточной части Демократической Республики Конго они мало что сделают для уменьшения использования силы в процессе добычи полезных ископаемых, сокращения случаев мошенничества и поощрения ответственного корпоративного поведения, поскольку нормативные условия, в которых такие меры будут вводиться, слишком не обеспечены, а также отсутствуют эффективные правоприменительные механизмы, чтобы участники могли опасаться международного давления. В тех же случаях, когда механизмы международного контроля будут иметь значение или смогут серьезно подпортить репутацию оператора, другие столь же беспринципные участники с готовностью заполняют образовавшийся вакуум. В редких случаях введенные международные санкции могут воспрепятствовать деятельности какого-либо крупного оператора и тем самым сократить объем торговли в целом. В этом случае горняки-кустари, работники и мелкие торговцы будут иметь более ограниченные возможности для сбыта своей продукции, что нанесет ущерб тем, кого режим санкций в целом призван защищать.

63. В данный конкретный момент существует также более общая обеспокоенность в связи с возможными санкциями Организации Объединенных Наций в отношении Демократической Республики Конго: 6 декабря 2006 года принял присягу первый избранный демократическим путем президент страны, что произошло после продолжительного процесса выборов, которые, по мнению большинства наблюдателей, в целом прошли без нарушений. Международное сообщество намерено укреплять нелегко завоеванную законность нового правительства посредством сотрудничества и поддержки, а не угроз и выдвигания условий. Введение санкций Организации Объединенных Наций в данный момент может быть воспринято как карательная мера, независимо от того, направлены они или не направлены против государственных субъектов или на то, чтобы повлиять на способность государства управлять своими делами. Таким образом, это может быть еще одной причиной того, почему санкции Организации Объединенных Наций, возможно, нецелесообразны в настоящее время.

XI. Альтернативные меры

64. Актуальным остается вопрос: что может упорядочить добычу и продажу природных ресурсов Демократической Республики Конго, с тем чтобы обеспечить большую безопасность горняков-кустарей, их меньшую подверженность воздействию вооруженных групп и более надежные доходы для государства и его государственных служб?

65. Необходимы альтернативные меры, с тем чтобы: а) снизить уровень конфликта в восточных провинциях путем уменьшения влияния экономических операторов, использующих полученные от эксплуатации природных ресурсов доходы для закупки и импорта оружия; б) содействовать развитию такой деловой атмосферы, которая препятствует вымогательству, махинациям и другим видам незаконной практики, негативно сказывающимся на возможностях правительства увеличить доходы. Достижение этих целей означает признание двух важнейших областей ответственности: ответственности правительства Демократической Республики Конго и ответственности частного сектора и принятие соответствующих мер.

66. В первой области ответственности я рекомендую правительству Демократической Республики Конго проведение реформ в области благого управления в двух приоритетных сферах: а) реформа сектора безопасности с уделением особого внимания осуществлению реформ в полиции и вооруженных силах; и б) улучшение доверия и транспарентности в системе управления путем отслеживания коррупции и борьбы с ней и принятия эффективных мер в отношении нарушителей. С завершением выборов и переходного периода многое поставлено на выполнение этих задач.

67. Основываясь на безопасности и доверии, программа благого управления должна создать надлежащие экономические условия, в которых могут функционировать участники из частного сектора. В этой связи важно уделить особое внимание двум дополнительным областям. Поскольку эксплуатация природных ресурсов представляет собой наиболее перспективный источник государственных доходов, я предлагаю правительству обеспечить: а) чтобы инвесторы в природные ресурсы и другие экономические участники удовлетворяли конкретным условиям и соблюдали нормативные положения при заключении контрактов, разведке и разработке природных ресурсов и чтобы осуществлялся пристальный контроль за доходами от этой деятельности; и б) чтобы в государственном бюджете была установлена такая приоритетность расходов, которая препятствовала бы коррупции и обеспечивала базовые услуги для решения проблемы нищеты.

68. По этой причине я твердо поддерживаю сотрудничество между правительством и заинтересованными сторонами в реализации принципов, содержащихся в документе «Меры по достижению соглашения об управлении в Демократической Республике Конго: от выборов к управлению», в котором указывается, что четырем главным приоритетам являются: а) реформа сектора безопасности, б) транспарентность, в) управление природными ресурсами и г) управление государственными финансами³⁷. Это предложенное соглашение было разработано Всемирным банком, Европейской комиссией, Организацией Объединенных Наций и основными двусторонними партнерами. В нем признается срочная необходимость установления контроля за потоками доходов в Демократической Республике Конго, проведения реформы горнодобывающей отрасли страны, включая пересмотр всех контрактов на добычу полезных ископаемых, подписанных во время переходного периода, и надзор за новыми контрактами, сокращения масштабов незаконной эксплуатации и обеспечения соответствия положениям конголезского законодательства, правительственных

³⁷ Неофициальный справочный документ, подготовленный по итогам неофициального совещания доноров, состоявшегося 6 июля 2006 года в Брюсселе.

кодексов и нормативных актов. Организация Объединенных Наций готова играть существенную роль в поддержке и поощрении реформ, изложенных в предложенном соглашении.

69. Безусловно, правительство Демократической Республики Конго несет ответственность за регулирование деловой практики в стране и совместно с международными партнерами будет руководить осуществлением предлагаемого договора об управлении. Однако частный сектор также должен играть свою роль в этом вопросе. Поэтому я рекомендую, чтобы вторая область ответственности была возложена на участников из частного сектора с целью улучшения деловой практики и повышения уровня корпоративной социальной ответственности растущего числа экономических субъектов в горнодобывающей отрасли Демократической Республики Конго.

70. Участники из частного сектора должны помочь установить в Демократической Республике Конго стандарты деловой практики и корпоративной социальной ответственности и разработать механизмы, с тем чтобы такие стандарты были приняты и применялись. Вначале некоторые из них, возможно, будут это делать неохотно, однако это может измениться по мере того, как все большее число участников из частного сектора начнут осознавать выгоды не только от получения международной финансовой и моральной поддержки, но и от коллективного решения важнейших корпоративных проблем, с которыми они сталкиваются в рискованных для инвестиций областях деятельности, как, например, в Демократической Республике Конго. Несколько частных компаний уже это делают, и их необходимо поддерживать. Они соблюдают положения конголезского Горного кодекса, а также другие национальные законы и международно признанные руководящие принципы и нормы.

71. Между тем участники из частного сектора должны быть заинтересованы в решении проблемы, состоящей в том, что добросовестные компании оказываются в Демократической Республике Конго в неблагоприятных условиях. В настоящее время в стране нет однородной конкурентной среды. Незаконная деятельность на границах Демократической Республики Конго является широко распространенной практикой. Те, кто ею не занимается, платит существенно больше за сбыт и экспорт своей продукции. Поэтому они не могут конкурировать с участниками незаконных операций. Кроме того, частое использование силы для охраны концессий и/или взимания платы и распространение коррупции приводят к тому, что те, кто поддерживает незаконную деятельность, оказываются в более благоприятном положении, чем те, кто ее не поддерживает. До тех пор, пока такая практика будет оставаться бесконтрольной, рынок будет ориентирован против тех, кто привержен улучшению условий предпринимательской деятельности, и в пользу тех, кто стремится сохранить полукриминальную атмосферу. Как следствие, это будет по-прежнему негативно сказываться на доходах государства.

72. Поэтому необходимы также усилия по регулированию рынка и сокращению числа случаев применения силы в добывающей отрасли с целью обеспечения преобладания таких деловой практики и стандартов, которые отвечают соответствующим законам и нормативным положениям. Эти результаты могут быть достигнуты благодаря трем первоначальным шагам в этом направлении.

73. В качестве первой инициативы в этой связи я предлагаю содействовать разработке кодекса поведения, предназначенного исключительно для участни-

ков из частного сектора в Демократической Республике Конго. Такой кодекс мог бы включать признанные стандарты и практику, в частности Инициативу по обеспечению транспарентности в горнодобывающей промышленности (ИТГП)³⁸, добровольные принципы безопасности и прав человека и другие международные документы, которые можно было бы применить для регулирования деловой практики в Демократической Республике Конго. Ежегодно можно было бы готовить и публиковать доклад о выполнении такого кодекса поведения.

74. Второе предложение заключается в формировании пограничной комиссии с целью противодействия незаконному экспорту. Пограничная комиссия могла бы привлечь правительство и участников из частного сектора к работе по приведению экспортных налогов Демократической Республики Конго в соответствие с налогами соседних стран и к заключению торговых соглашений между странами региона в целях установления основополагающих правил между торговыми партнерами. Комиссией также должен быть рассмотрен вопрос об улучшении контроля за границей. В долгосрочном плане это потребует проведения реформы сектора безопасности для обеспечения надлежащей подготовки сотрудников национальной таможни и полиции на основных пограничных пунктах и руководства ими. Тем не менее для решения проблем на границах в краткосрочном плане можно было бы предусмотреть сотрудничество между новым правительством и основными участниками из частного сектора, благодаря которому можно было бы обеспечить присутствие частных сотрудников безопасности на отдельных пограничных пунктах для отслеживания потоков товаров, проверки документов торговцев, сбора пошлин и обеспечения того, чтобы собранные средства поступали в надлежащие правительственные органы³⁹.

75. Третье предложение заключается в рассмотрении важной проблемы горняков-кустарей Демократической Республики Конго. Для обеспечения лучшего понимания этого масштабного явления в Демократической Республике Конго Организации Объединенных Наций следует поощрять и поддерживать проведение исследования по вопросу о горняках-кустарях в основных районах страны⁴⁰. Это исследование следует проводить в сотрудничестве с властями Демократической Республики Конго, частным сектором и другими международными организациями, и оно должно быть направлено на разработку стратегий, способствующих безопасной работе горняков-кустарей в отдельных районах, позволяющих применять соответствующие положения Горного кодекса Демократической Республики Конго для регулирования деятельности и определяющих

³⁸ Министерство планирования Демократической Республики Конго в настоящее время поддерживает идею о том, чтобы поручить техническому комитету проанализировать возможность осуществления ИТГП применительно к сектору природных ресурсов страны.

³⁹ Проведению исследования и оказанию дипломатической поддержки созданию такой комиссии в настоящее время способствуют две инициативы: а) в рамках Инициативы для Центральной Африки недавно было проведено подробное исследование трансграничных изменений для района Великих озер ("Les dynamiques transfrontalières dans la Région des Grands Lacs", *op. cit.*; б) в качестве компонента Пакта о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер на второй встрече на высшем уровне в рамках Международной конференции по району Великих озер была учреждена региональная подпрограмма действий по совместному обеспечению безопасности общих границ.

⁴⁰ Другие международные организации уже проявили интерес к такому исследованию, хотя никаких мер пока принято не было.

реальные альтернативы для горняков, желающих заняться другими видами деятельности.

76. Организация Объединенных Наций готова принять меры в каждом конкретном случае. В консультации со всеми заинтересованными сторонами Организация Объединенных Наций могла бы поощрять и поддерживать предложенные инициативы, опираясь на своих специалистов, свои людские ресурсы и опыт в обеспечении участия частного сектора в решении вопросов безопасности и развития.
