Организация Объединенных Наций S/2022/51

Совет Безопасности

Distr.: General
26 January 2022
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 25 января 2022 года на имя Председателя Совета Безопасности

21 января 2021 года я объявил о назначении Независимой консультативной группы высокого уровня по гуманитарной деконфликтации в Сирийской Арабской Республике, в состав которой вошли Ян Эгеланн (Норвегия) (председатель), Эрика Феллер (Австралия) и Радуан Нусье (Тунис).

Я попросил Группу предоставить рекомендации о том, как укрепить механизм гуманитарного уведомления, используемый Управлением по координации гуманитарных вопросов в Сирийской Арабской Республике, и прокомментировать рекомендации относительно этого механизма, предоставленные Комиссией Центральных учреждений Организации Объединенных Наций по расследованию, и уроки, которые можно вынести на будущее.

Группа провела консультации с целым рядом заинтересованных сторон, в частности с местными и международными гуманитарными организациями, действующими в Сирийской Арабской Республике и участвующими в механизме гуманитарной деконфликтации, государствами-членами, профильными экспертами и подразделениями Организации Объединенных Наций. Она также изучила предоставленные ей письменные материалы о механизме гуманитарного уведомления, а также общедоступную информацию.

Я благодарен Группе за ее скрупулезную работу и продуманные рекомендации. Ее доклад является внутренним документом и обнародованию не подлежит, поскольку в нем содержится значительный объем информации, которая была предоставлена Группе внешними сторонами на условиях строгой конфиденциальности.

Вместе с тем я также понимаю, что создание Группы вызвало значительный интерес. Поэтому я принял решение опубликовать резюме основных выводов и рекомендаций доклада Группы, которое прилагается к настоящему письму (см. приложение).

Приложение, подготовленное Секретариатом, представляет собой объективное резюме указанного доклада. Я поручил Управлению по координации гуманитарных вопросов возглавить работу по выполнению соответствующих рекомендаций в консультации с другими соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций и партнерами по гуманитарной деятельности.

22-00932 (R) 010222 010222

Просьба отправить на вторичную переработку

Группа представила мне четкий анализ с изложением цели процесса гуманитарного уведомления, призванного поддержать обеспечение доступа и защиты в Сирийской Арабской Республике, и связанные с ним ключевые соображения.

Следует напомнить, что в рамках системы гуманитарного уведомления в Сирийской Арабской Республике Управление по координации гуманитарных вопросов передает сторонам конфликта предоставленную ему гуманитарными организациями информацию о местонахождении объектов, выполняющих гуманитарную функцию, и передвижениях гуманитарного персонала. Цель таких уведомлений заключается в том, чтобы предоставить сторонам конфликта как можно больше возможностей избежать причинения вреда гуманитарным работникам и объектам или создания им препятствий в соответствии с их обязательствами по международному гуманитарному праву. Система гуманитарного уведомления не влечет за собой изменений обязательств сторон по международному гуманитарному праву и вынесения каких-либо суждений относительно защиты того или иного объекта или лица в соответствии с этим правом. Более того, механизм гуманитарного уведомления не предназначен для того, чтобы стороны вооруженного конфликта одобряли или запрещали гуманитарную деятельность или передвижение в гуманитарных целях.

За последние 10 лет в результате боевых действий в Сирийской Арабской Республике гражданскому населению и гуманитарным операциям был нанесен огромный ущерб. Это постоянное напоминание о том, как важно, чтобы все стороны конфликта соблюдали нормы международного гуманитарного права.

Буду признателен за доведение текста настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности на предмет ознакомления.

(*Подпись*) Антониу **Гутерриш**

Приложение

Резюме доклада Независимой консультативной группы высокого уровня по гуманитарной деконфликтации в Сирийской Арабской Республике

1. 21 января 2021 года я объявил о назначении Независимой консультативной группы высокого уровня по гуманитарной деконфликтации в Сирийской Арабской Республике, которой было поручено предоставить рекомендации о том, как укрепить механизм деконфликтации, используемый в этой стране Управлением по координации гуманитарных вопросов, и прокомментировать рекомендации относительно этого механизма, предоставленные Комиссией Центральных учреждений Организации Объединенных Наций по расследованию, и уроки, которые можно вынести на будущее.

2. В состав Группы вошли Ян Эгеланн (Норвегия) (председатель), Эрика Феллер (Австралия) и Радуан Нусье (Тунис).

3. В соответствии со своим кругом ведения Группа должна была предоставить рекомендации, в частности, по следующим вопросам:

a) каковы минимальные условия, которые должны быть выполнены, прежде чем Управление по координации гуманитарных вопросов приступит к процессу деконфликтации, и выполнены ли они в случае Сирийской Арабской Республики;

b) как механизм деконфликтации в Сирийской Арабской Республике соотносится с обязательствами сторон по международному гуманитарному праву;

c) следует ли переименовать механизм деконфликтации в Сирийской Арабской Республике в «механизм гуманитарного уведомления»;

d) каким сторонам конфликта в Сирийской Арабской Республике (как государственным, так и негосударственным вооруженным группам) должна поступать информация о деконфликтации, и при каких обстоятельствах им не должна поступать такая информация;

e) как укрепить системы и процессы механизма деконфликтации в Сирийской Арабской Республике, включая, среди прочего, направленные на обеспечение:

i) точности информации, предоставляемой сторонам;

ii) подтверждения сторонами получения информации о деконфликтации и признания ими гуманитарного характера соответствующих объектов;

iii) регулярного обновления информации о деконфликтации и доведения этой обновленной информации до сторон;

iv) сообщения об инцидентах, связанных с деконфликтованными объектами, партнерами по осуществлению (гуманитарной деятельности) сторонам конфликта и направления сторонам просьбы о проведении надлежащего расследования таких инцидентов;

v) уведомления партнеров по осуществлению о любых последующих действиях, предпринятых Управлением по координации гуманитарных вопросов после получения сообщений об инцидентах;

f) как усовершенствовать ведение документации в связи с механизмом деконфликтации в Сирийской Арабской Республике и взаимодействием со всеми заинтересованными сторонами;

g) какие уроки, вынесенные из функционирования механизма деконфликтации в Сирийской Арабской Республике и, если возможно, из работы других гуманитарных организаций в этой стране, могут быть применимы в других гуманитарных контекстах, в которых требуется механизм деконфликтации.

4. Группа начала свою работу 11 января 2021 года и должна была представить мне свой заключительный доклад к 10 мая.

5. Группа провела консультации с целым рядом гуманитарных организаций, государств-членов, профильных экспертов и подразделений Организации Объединенных Наций. Она также изучила предоставленные ей письменные материалы о механизме деконфликтации в Сирийской Арабской Республике, а также общедоступную информацию. Никаких поездок в регион Группа не совершала.

Основные выводы

6. С учетом вышеизложенного Группа сделала следующие основные выводы.

7. Учитывая широко распространенные, серьезные и частые нападения, совершаемые в Сирийской Арабской Республике на лица и объекты, находящиеся под защитой международного гуманитарного права, на протяжении всего конфликта, направление уведомлений через систему гуманитарного уведомления, используемую Организацией Объединенных Наций, должно быть одним из приоритетных задач Организации. В Сирийской Арабской Республике этот механизм в значительной степени ослаблен из-за явного отсутствия приверженности соблюдению норм международного гуманитарного права.

8. Группа пришла к выводу, что в Сирийской Арабской Республике выполнены минимальные условия для сохранения системы уведомления. Этот механизм, используемый Управлением по координации гуманитарных вопросов, доказал, что он может предотвращать нападения, в результате которых могут пострадать охраняемые лица и объекты, и при определенных обстоятельствах и в некоторых регионах способствовать облегчению доступа для ряда партнеров по гуманитарной деятельности. Он пользуется поддержкой определенных сторон конфликта, которые с ним взаимодействуют, а в его управление были внесены изменения в целях устранения недостатков, которые были выявлены на ранних этапах его работы.

9. Система гуманитарного уведомления представляет собой инструмент, помогающий сторонам конфликта выполнять свои обязательства по международному гуманитарному праву в том, что касается защиты гражданского населения и содействия оказанию гуманитарной помощи. Участие в работе этого механизма не ослабляет и не подменяет эти обязательства, равно как никогда не приведет к их ослаблению или подмене. Деконфликтация (предотвращение инцидентов) не является необходимым условием для защиты в соответствии с международным гуманитарным правом и не может сама по себе предоставлять такую защиту. Однако для того чтобы механизм мог эффективно достигать своих целей, необходимо решить остающиеся проблемы и вызывающие беспокойство вопросы.

10. Основной проблемой, стоящей перед механизмом деконфликтации в Сирийской Арабской Республике, было и остается неучастие в его работе основных сторон конфликта. Хотя Турция и Соединенные Штаты Америки все еще участвуют в работе механизма, в июне 2020 года из него вышла Российская Федерация. Сирийская Арабская Республика официально никогда не участвовала в его работе. Невозможно рассчитывать на успех какого бы то ни было механизма, призванного предотвращать нападения на гражданские и гуманитарные объекты и передвигающиеся гражданские лица и гуманитарный персонал, в отсутствие

приверженности основных сторон конфликта, располагающих военно-воздушными силами и тяжелыми вооружениями. Решение той или иной стороны не участвовать в системе уведомления не меняет ее обязательств по международному гуманитарному праву. Такие решения, однако, имеют последствия для работы самого механизма.

11. Этот механизм, который был создан в сентябре 2014 года по просьбе гуманитарной страновой группы в Дамаске, сталкивается со структурными проблемами, которые оказывают влияние на эффективность его работы, включая отсутствие необходимого технического опыта для проверки и передачи правильных координат; неудовлетворительные протоколы управления информацией; непостоянное использование гуманитарными организациями; отсутствие ясности в отношении того, что происходит, когда стороны не подтверждают получение уведомлений; неопределенность среди пользователей относительно результатов, которые может дать система в отношении установления возможной ответственности за инциденты, связанные с деконфликтованными объектами. Предпринимаются важные усилия по переводу механизма на профессиональную основу и устранению этих недостатков, в том числе с помощью нового стандартного регламента, подготовленного в апреле 2020 года.

12. Еще одним недостатком механизма было и остается отсутствие руководящих указаний относительно того, какие объекты подлежат деконфликтации на том основании, что они являются «необходимыми для выживания» гражданского населения. Кроме того, отсутствуют меры, позволяющие удовлетворительно подтвердить сохраняющийся гуманитарный и гражданский характер таких объектов.

13. В механизме уведомления не предусмотрены надлежащие процедуры установления фактов, которые обеспечивали бы всестороннее изучение и обнародование информации о нападениях, в результате которых пострадали деконфликтованные объекты и передвигающиеся лица, и принятие соответствующих последующих мер. К настоящему времени разработаны более строгие процедуры мониторинга и отчетности, но Группа отметила, что в их эффективности еще предстоит убедиться.

14. В атмосфере кажущейся безнаказанности за нарушения, совершаемые в отношении объектов, которые были включены в уведомления, поддержка системы гуманитарного уведомления со стороны гуманитарных организаций серьезно ослабла. Неправительственные организации (НПО), в частности, призывают к установлению более четкой и прямой связи между уведомлениями и имеющимися процедурами установления ответственности за нападения, совершаемые в нарушение международного гуманитарного права и международного права прав человека.

15. Установление ответственности означает больше, чем установление фактов произошедшего. В основе этого процесса должно также лежать тщательное расследование того, почему это произошло и кто мог нести за это ответственность. Управление по координации гуманитарных вопросов не имеет ни возможности, ни полномочий проводить такие расследования. Необходимо учитывать практические и оперативные соображения, связанные с применением процедур установления ответственности. Необходимо укреплять связи с механизмами установления ответственности за рамками механизма деконфликтации.

16. Потеря доверия к этому механизму привела к выходу из системы важных гуманитарных организаций. Восстановление доверия будет происходить наиболее эффективно, если пользователи системы будут уверены в том, что структурные проблемы теперь решены, что стороны конфликта будут действовать

добросовестно и в полном соответствии со своими обязательствами по международному гуманитарному праву, что будет проводиться оперативное расследование инцидентов и что в тех случаях, когда они будут происходить, любое нарушение этих обязательств будет иметь последствия.

Рекомендации касательно Сирийской Арабской Республики

17. На основании этих выводов Группа вынесла ряд рекомендаций, включая следующие:

a) Организации Объединенных Наций следует уделить первоочередное внимание восстановлению приверженности сторон конфликта обновленному механизму деконфликтации;

b) необходимо восстановить доверие к этому механизму среди НПО и других гуманитарных организаций, действующих в Сирийской Арабской Республике;

c) Управление по координации гуманитарных вопросов уже ввело важные меры, позволившие усовершенствовать управление механизмом деконфликтации. Управлению рекомендуется рассмотреть вызывающие беспокойство вопросы, которые были доведены до сведения Группы и описаны в ее докладе, с целью внести любые дополнительные изменения в механизм, которые могут быть обоснованно необходимыми и которые помогут восстановить доверие;

d) механизм следует перестроить таким образом, чтобы в нем могли участвовать все стороны конфликта, включая вооруженные группы, располагающие военно-воздушными силами и тяжелыми вооружениями;

e) участие в механизме следует оформить более структурированным образом, при этом всем сторонам конфликта рекомендуется прямо заявить о своем участии в нем и о своей приверженности соблюдению его процедур, в том числе путем официального подтверждения получения координат;

f) объекты и передвижения лиц следует считать деконфликтованными только после того, как соответствующие стороны конфликта конкретно подтвердят, что они получили уведомление о деконфликтации, при этом гуманитарную организацию, подавшую запрос о деконфликтации, следует полностью информировать об этом в течение всего процесса;

g) механизм деконфликтации в Сирийской Арабской Республике, подобно механизмам в Афганистане и Йемене, следует более систематически использовать для деконфликтации школ, объектов гражданской инфраструктуры, лагерей для перемещенных лиц, коллективных центров и других гражданских объектов, считающихся жизненно важными для защиты гражданского населения и включаемых в уведомления о деконфликтации добросовестными гуманитарными организациями;

h) Управлению по координации гуманитарных вопросов следует установить критерии для определения того, какая организация может претендовать на участие в механизме деконфликтации в качестве добросовестной гуманитарной организации, и предоставить гуманитарным организациям, участвующим в работе этого механизма, руководящие указания относительно оценки того, что́ является критически важным объектом для целей деконфликтации;

i) Управлению по координации гуманитарных вопросов и соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций, действуя либо напрямую, либо через доверенные третьи стороны, следует разработать процедуры для проверки исключительного и непрерывного гражданского характера и

использования объектов и видов деятельности, до того как они будут включены в уведомления о деконфликтации;

j) учитывая угрозы в адрес гуманитарных организаций, НПО должны иметь возможность оставаться анонимными в гуманитарном уведомлении, рассылаемом одной или нескольким сторонам конфликта. Однако учитывая, что анонимность не способствует установлению ответственности, Управлению по координации гуманитарных вопросов следует поощрять партнеров по гуманитарной деятельности по возможности открыто участвовать в работе механизма;

k) соответствующим подразделениям Организации Объединенных Наций следует проводить активную учебную подготовку сторон конфликта, включая негосударственные вооруженные группы, по вопросам применимых обязательств по международному гуманитарному праву и праву прав человека или содействовать проведению такой подготовки;

l) учитывая важность предоставления военным субъектам надежных и точных координат объектов, подлежащих деконфликтации, соответствующим подразделениям Организации Объединенных Наций следует рассмотреть возможность проведения учебных занятий для сотрудников гуманитарных организаций в целях улучшения их навыков подготовки уведомлений о деконфликтации и соответствующих координат;

m) необходимо проанализировать, каким образом можно максимально эффективно применять передовые технологии для проверки информации и расследования инцидентов, например путем использования спутниковых изображений;

n) следует рекомендовать государствам-членам оказывать помощь Управлению по координации гуманитарных вопросов и другим подразделениям Организации Объединенных Наций, действующим в гуманитарном контексте, путем предоставления экспертных знаний и взносов в натуральной форме, включая передовые технологии, для поддержки осуществления мониторинга, проведения проверок и предоставления отчетности в режиме реального времени;

o) необходимо уделять больше внимания принятию последующих мер после установления фактов в отношении нападений, с тем чтобы более решительно добиваться привлечения виновных к ответственности;

p) всем учреждениям Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует создать своевременные и хорошо обеспеченные ресурсами механизмы установления фактов в отношении нападений, от которых пострадали объекты и лица, входящие в сферу их ответственности. Группа считает, что следующим организациям следует взять на себя ведущую роль в установлении фактов, касающихся неправомерного использования или нападений на: больницы и другие медицинские учреждения — Всемирной организации здравоохранения; все межучрежденческие поставки гуманитарной помощи по суше, морю и воздуху — Всемирной продовольственной программе; все лагеря для перемещенных лиц и коллективные центры — Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; школы и другие образовательные учреждения — Детскому фонду Организации Объединенных Наций. Управлению по координации гуманитарных вопросов, как администратору механизма гуманитарного уведомления, и указанным учреждениям, согласно их соответствующим мандатам, следует выделять достаточные ресурсы для регистрации общего количества нападений;

q) Группа рекомендует в срочном порядке предложить государствам — членам Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос о том, что еще они могут предпринять, как на национальном уровне, так и коллективно, по поводу сложившейся атмосферы безнаказанности в связи с нападениями на деконфликтованные объекты или передвижения лиц;

r) Глобальной группе по защите следует оказывать более активную поддержку механизму гуманитарного уведомления, способствуя установлению фактов, проведению расследований и привлечению к виновных ответственности в случае неправомерного использования и нападений, в том числе путем координации и формулирования общей позиции Организации Объединенных Наций по инцидентам;

s) какого-либо углубленного сравнительного анализа того, как работает механизм деконфликтации во всех конфликтных ситуациях, где он применялся, не проводилось. Следует провести такое эмпирическое исследование и использовать его результаты при создании подобных механизмов в будущем.

Извлеченные уроки

18. В дополнение к вышеупомянутым рекомендациям, применимым в случае Сирийской Арабской Республики, но также имеющим непосредственное отношение к механизмам уведомления, действующим или создаваемым в других странах, Группа определила следующие уроки, извлеченные из обзора системы гуманитарного уведомления в Сирийской Арабской Республике.

19. Механизм деконфликтации следует создавать сразу же после начала боевых действий. Когда эта система была введена в Сирийской Арабской Республике в 2014 году, доверие между гуманитарными организациями и определенными сторонами конфликта уже было подорвано.

20. Во избежание заблуждений или ложных ожиданий цели и последствия использования механизма деконфликтации необходимо четко разъяснять гуманитарным организациям и сторонам конфликта. Необходимо поддерживать постоянный диалог с пользователями, сторонами и органами власти по вопросам функционирования этой системы и охраняемого характера объектов.

21. Установление ответственности вытекает из обязательств по международным правовым документам и правилам, которые механизм деконфликтации никоим образом не изменяет и не сопровождает никакими оговорками. Организации Объединенных Наций следует добиваться от всех соответствующих сторон прямого подтверждения того, что они будут уважать охраняемых лиц и объекты в соответствии с применимыми нормами международного права.

22. В тех случаях, когда происходят нарушения, касающиеся деконфликтованных объектов, непривлечение виновных к ответственности подорвет доверие к системам гуманитарного уведомления. Организации Объединенных Наций следует создать потенциал для эффективного и публичного установления фактов в отношении нападений и для подтверждения сохраняющегося гражданского характера объектов, а также, в увязке с системой гуманитарного уведомления, для содействия привлечению виновных к ответственности.

23. Переименование Управлением по координации гуманитарных вопросов механизма деконфликтации в Сирийской Арабской Республике в «Систему гуманитарного уведомления, поддерживающую обеспечение доступа и защиты» делает более понятной цель механизма деконфликтации, и это новое название следует закрепить за механизмами деконфликтации, используемыми в этой стране и других частях мира.