



Совет Безопасности

Distr.: General
3 February 2010
Russian
Original: French

Письмо Постоянного представителя Франции при Организации Объединенных Наций от 3 февраля 2010 года на имя Генерального секретаря

Имею честь настоящим препроводить концептуальный документ для его обсуждения Советом Безопасности 12 февраля 2010 года в рамках темы «Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: стратегии перехода и выхода» (см. приложение).

Буду признателен Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Жерар Аро



**Приложение к письму Постоянного представителя
Франции при Организации Объединенных Наций
от 3 февраля 2010 года на имя Генерального секретаря**

**Председательство Франции в Совете Безопасности
(февраль 2010 года)**

**Операции Организации Объединенных Наций
по поддержанию мира: обсуждение стратегий
перехода и выхода**

Концептуальный документ

1. Контекст

В последние 15 месяцев Совет Безопасности одновременно уделял много внимания двум темам — поддержанию мира и миростроительству. Удалось добиться определенного прогресса на каждом из этих направлений. Сейчас мы должны заняться ключевым вопросом, объединяющим эти темы, а именно вопросом о переходе.

Достижение успеха в этом вопросе важно еще и потому, что в деятельности по поддержанию мира достигнут исторический пик: в настоящее время в миротворческих операциях задействовано почти 96 000 человек в форме (мужчин и женщин), что примерно на 20 000 больше, чем во время предыдущего пикового периода в 1993 году, а бюджет миротворческих операций в разгар глобального финансового кризиса вырос почти до 7,8 млрд. долл. США. Мы должны обеспечить, чтобы ресурсы, имеющиеся в нашем распоряжении, использовались с максимальной эффективностью. И что еще более важно, мы должны обеспечить повышение эффективности вклада миссий в установление прочного мира, чтобы положить конец трагедии, порождаемой гибелью людей в ходе военных действий, затрагивающих отдельные страны, их жителей и целые регионы.

Осуществление некоторых операций было завершено, причем в одних случаях успешно, а в других случаях по причинам политического характера (Миссия Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее, Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии).

Однако большинство операций длятся долго. Это, в сущности, тенденция, которая вряд ли изменится в краткосрочной перспективе.

Сложившаяся ситуация далека от оптимальной. Она, в частности, характеризуется следующими моментами:

- некоторые давно начатые операции осуществляются на протяжении почти 50 лет (Кипр, Ближний Восток, Индия/Пакистан), причем без каких-либо значительных успехов в продвижении мирного процесса, как это уже было отмечено в докладе Брахими;

- Совет Безопасности иногда сталкивается с трудностями при разработке и осуществлении стратегий перехода. Широко признается, что основной долгосрочной целью миссии в Тиморе-Лешти является укрепление потенциала сектора безопасности этой страны, однако из-за причин, обусловленных тем, как развивался процесс деятельности этой миссии, оказалось сложно изменить конфигурацию этой операции с учетом достигнутого прогресса, не создав при этом трудностей для достижения долгосрочных целей;
- имеет место труднообъяснимое несоответствие в распределении ресурсов операций по поддержанию мира. Так, например, в Либерии один негражданский сотрудник Организации Объединенных Наций приходится на 300 жителей страны и 10 кв. км территории. В Демократической Республике Конго наблюдается иное соотношение: один такой сотрудник на 3500 жителей и 120 кв. км территории;
- то же самое можно сказать о координации: одна из общепризнанных трудностей, связанных с реформированием сектора безопасности в Демократической Республике Конго, заключается в нескоординированности усилий различных действующих лиц; однако, несмотря на многочисленные упоминания об этом в резолюциях Совета, на этом направлении, требующем активного участия национальных органов государственного управления, достигнуты лишь небольшие успехи;
- необходимо уделять больше внимания и как можно раньше выделять средства национальным учреждениям (в частности правоохранительным органам и органам безопасности), чтобы они могли своими силами урегулировать конфликт и тем самым создать условия для вывода миротворческого контингента;
- необходимо как можно раньше обеспечить «дивиденды мира» (особенно экономический подъем и предоставление основных услуг), чтобы люди могли с уверенностью инвестировать в мирный процесс;
- необходим общий подход, предполагающий поддержку международным сообществом единой стратегии, подкрепляющей национальные приоритеты;
- необходимо как можно скорее направлять на места руководящих работников и необходимую группу поддержки для содействия достижению вышеизложенных целей и своевременно выделять ресурсы, использование которых предполагает должную свободу действий.

На протяжении этого периода, несмотря на усилия по укреплению потенциала Центральных учреждений, наблюдается тревожный рост показателя, отражающего соотношение между численностью персонала, развернутого на местах, и численностью персонала, работающего в Центральных учреждениях: на одного сотрудника Департамента операций по поддержанию мира или Департамента полевой поддержки приходится более 100 человек, работающих на местах. Это порождает серьезные вопросы в отношении способности персонала Центральных учреждений осуществлять долгосрочное управление операциями по поддержанию мира и обеспечивать их долгосрочное сопровождение.

Следовательно, сейчас более чем когда-либо ранее необходимо провести углубленное обсуждение нашего видения стратегий завершения операций и стратегий перехода к новому этапу операции.

Мы должны с самого начала обеспечить большую ясность, с тем чтобы миротворцы могли создавать условия, необходимые для перехода, свертывания миссии и завершения операции, причем таким образом, чтобы это не наносило ущерба усилиям, прилагаемым для достижения долгосрочных целей обеспечения мира и стабильности. Нам необходимо также с самого начала обеспечить более четкое понимание главнейших целей миростроительства и путей содействия их достижению благодаря участию Организации Объединенных Наций — в рамках операции по поддержанию мира, путем создания объединенного представительства по миростроительству, посредством оказания поддержки страновой группе Организации Объединенных Наций или путем использования какого-то другого механизма.

2. Элементы, подлежащие анализу

Трудность, с которой мы сталкиваемся при разработке и осуществлении стратегий выхода и перехода, имеет под собой глубинные причины.

Она связана прежде всего с процессом принятия решений:

- внимание Совета сконцентрировано на принятии мер по реагированию на возникающие кризисы или новые вспышки кризиса. После того как острота чрезвычайной ситуации снизилась, меньше внимания с его стороны уделяется общему руководству операциями, не говоря уже о создании возможностей для перехода на другой этап, когда ситуация позволяет сделать это;
- ответственность за принятие решений, касающихся осуществления такого перехода, делят между собой несколько действующих лиц — Совет Безопасности, Секретариат, страны, предоставляющие войска, финансовые доноры — и многочисленные члены этих групп (некоторые страны, предоставляющие войска, выделяют до одной трети контингента, задействованного в той или иной конкретной операции, однако ни одна из них не обеспечивает более 11 процентов от общего объема деятельности в рамках операций по поддержанию мира; ни одна из стран не покрывает более 22 процентов от общего объема расходов);
- миссии, находящиеся на этапах стабилизации и перехода, могут пользоваться повышенным вниманием благодаря достигнутому ими успеху, обстановке относительной безопасности, сложившейся на местах, и политической вовлеченности соседних государств, а также из-за испытываемых принимающей страной опасений по поводу того, что завершение операции будет означать прекращение внимания и помощи со стороны международного сообщества;

- часто при осуществлении мирного соглашения возникают реальные трудности, и международному сообществу необходимо прилагать более активные усилия для налаживания доверия в отношениях между противоборствующими силами. В некоторых случаях присутствие миротворческой миссии может обеспечить поддержание шаткого перемирия, не способствуя, однако, прогрессу на пути к политическому урегулированию;
- таким образом, имеет место совпадение интересов к продолжению миротворческих операций, иногда в ущерб изысканию более новаторского подхода.

Разумеется, необходимо проявлять осмотрительность. Как показывает опыт, иногда приходилось возобновлять, причем в неблагоприятных условиях, преждевременно завершённые операции, чтобы предотвратить ухудшение обстановки на местах (примером может служить Тимор-Лешти). Впрочем, сокращение масштабов или прекращение операции не является легким делом ни для одной из существующих крупных военно-политических организаций.

Кроме того, часто являются ограниченными и инструменты, которые мы используем для обеспечения выхода из кризиса:

- нехватка полицейского персонала для выполнения задач, связанных с поддержанием правопорядка и обучением местной полиции;
- нехватка быстро развертываемых сил, необходимых для осуществления деятельности по обеспечению законности и реформированию сектора безопасности, особенно судебной и пенитенциарной систем, а также деятельности в других важнейших сферах миростроительства;
- слабость и разобщенность усилий в области миростроительства;
- нескоординированность международных усилий в этих областях; в частности, в ситуациях, когда другие действующие лица вложили значительные средства в эти области, не всегда можно реально надеяться на то, что Организация Объединенных Наций сможет координировать их усилия. Необходимо обеспечить укрепление Комиссии по миростроительству, с тем чтобы она могла играть эту существенно важную роль; предстоящий обзор деятельности Комиссии по миростроительству предоставляет возможность провести углубленное изучение этого вопроса.

Однако эти трудности не являются непреодолимыми. Мы должны добиться прогресса. Франция намерена использовать период председательствования в Совете для продолжения предметного обсуждения этого вопроса.

Этот вопрос в первую очередь касается Совета Безопасности, поскольку прежде всего необходимо внести изменения в практику работы Совета и входящих в него государств.

3. Выслушать мнения практиков

Мы предлагаем провести в Совете ограниченное по формату обсуждение, для участия в котором будут приглашены сотрудники Секретариата, некоторые специальные представители Генерального секретаря и другие действующие лица или предоставляющие контингенты страны, которых этот вопрос особо интересует. Участникам будет предложено рассмотреть конкретные ситуации и на этой основе проанализировать препятствия, мешающие разработке стратегий выхода и перехода, и выработать рекомендации по ряду ключевых аспектов, включая:

- разработку мандатов (четкое упоминание в них о стратегиях перехода и выхода);
- планирование (искомая цель, основные задачи, поэтапное завершение миссии);
- возможности и ресурсы (в частности те, которые необходимы для реформирования сектора безопасности);
- координацию международных усилий на местах;
- политическую поддержку мирных процессов (в Совете и за его пределами);
- процессы (определение целевых показателей, информирование Совета о ходе работы по достижению искомой цели, оценка).

Было бы неплохо использовать эту возможность и для изучения опыта проведения операций, уже завершенных Организацией Объединенных Наций (Эфиопия-Эритрея, Бурунди, Центральноафриканская Республика, Ангола, Мозамбик, Сальвадор, Сьерра-Леоне, Доминиканская Республика, Гватемала, бывшая Югославия), как это было предложено Генеральным секретарем в его докладе S/2001/394. Франция с удовлетворением отмечает, что рабочая группа Совета по операциям по поддержанию мира решила взять на себя эту задачу.

Мы хотели бы, чтобы эти обсуждения завершились выработкой конкретных предложений, и рассчитываем на принятие краткого заявления Председателя Совета.