



Совет Безопасности

Distr.: General
31 July 2009
Russian
Original: English

Письмо Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира от 31 июля 2009 года на имя Председателя Совета Безопасности

В моем качестве Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира имею честь представить промежуточный доклад Рабочей группы (см. приложение).

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

(Подпись) Юкио Такасу
Председатель Рабочей группы Совета Безопасности
по операциям по поддержанию мира



Приложение

Проект промежуточного доклада о деятельности Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира в 2009 году

I. Введение

1. Об учреждении Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира было объявлено в заявлении Председателя Совета Безопасности от 31 января 2001 года (S/PRST/2001/3) в контексте усилий Совета по укреплению сотрудничества со странами, предоставляющими войска. В последующей записке Председателя от 14 января 2002 года (S/2002/56) Совет уполномочил Рабочую группу проводить совместные заседания со странами, предоставляющими войска, для стимулирования прямого и более активного диалога между членами Совета, соответствующими странами, предоставляющими войска, Секретариатом и, исходя из ситуации, с другими основными заинтересованными сторонами по вопросам, касающимся операций по поддержанию мира.

2. Информация о деятельности Рабочей группы в предыдущие годы была представлена Председателю Совета Безопасности в докладах Председателя Рабочей группы (см. S/2001/546, S/2001/900, S/2001/1335, S/2004/1040 и S/2006/972).

3. С января 2009 года Рабочей группой было проведено пять заседаний с участием основных стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, стран, предоставляющих финансовые средства, и других заинтересованных сторон, включая региональные организации. Настоящий документ представляет собой промежуточный доклад о деятельности Рабочей группы за период с января по июль 2009 года.

4. 25 февраля 2009 года Рабочая группа провела свое первое заседание года на уровне послов с участием заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира. На этом заседании участники обменялись мнениями об организации работы Группы. Председатель напомнил, что Рабочая группа будет заниматься как общими вопросами поддержания мира, имеющими отношение к обязанностям Совета, так и техническими аспектами отдельных операций по поддержанию мира, как это предусмотрено в документе S/PRST/2001/3. Рабочая группа приняла решение начать работу с рассмотрения проблемы разрыва между мандатами и их осуществлением.

5. Следующие три заседания были посвящены предварительному обсуждению этой темы. 29 апреля 2009 года состоялось заседание с участием следующих стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты и финансовые средства: Аргентины, Бразилии, Германии, Индии, Канады, Непала, Уругвая, Шри-Ланки и Южной Африки. Рабочая группа заслушала информацию Секретариата о Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити и Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго и провела широкое обсуждение следующих тем:

- a) формулирование мандатов, включая положения о защите гражданских лиц;
- b) определение приоритетности мандатов и их упорядочение;
- c) ресурсы, включая создание потенциала;
- d) планирование миссий на протяжении всего цикла их действия, включая эффективное использование опорных показателей и рассмотрение перспектив миростроительства.

9 июня 2009 года состоялось заседание с участием Австралии, Испании, Италии, Нидерландов, Португалии, Таиланда (от имени Ассоциации государств Юго-Восточной Азии), Чили и Швеции. Рабочая группа заслушала информацию об Объединенном представительстве Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне, Объединенном представительстве Организации Объединенных Наций в Бурунди и Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти, представленную соответственно исполнителями представителями Генерального секретаря в Сьерра-Леоне и Бурунди и Секретариатом, и обсудила следующие темы:

- a) формулирование мандатов, включая положения о защите гражданских лиц;
- b) определение приоритетности мандатов и их упорядочение;
- c) планирование миссий на протяжении всего цикла их действия, включая переходный этап.

19 июня 2009 года состоялось заседание с участием Бангладеш, Ганы, Египта, Кении, Марокко, Нигерии, Норвегии, Пакистана и Чешской Республики (от имени Европейского союза). Рабочая группа заслушала информацию Секретариата о Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре, Миссии Организации Объединенных Наций в Судане, Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде, Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре и Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии и провела общий обмен мнениями по следующим темам:

- a) формулирование мандатов, включая положения о защите гражданских лиц;
- b) ресурсы, включая создание потенциала;
- c) планирование миссий на протяжении всего цикла их осуществления, включая эффективное использование опорных показателей и рассмотрение перспектив миростроительства;
- d) сотрудничество между миссиями, в том числе в решении трансграничных вопросов.

6. На 5-м заседании, состоявшемся 17 июля 2009 года, члены Рабочей группы подвели итоги предыдущих заседаний и обменялись мнениями о темах, которые будут обсуждаться в предстоящие месяцы. Члены Группы заслушали информацию Секретариата о начавшейся реформе миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций под названием «Новые горизонты».

II. Резюме обсуждений, состоявшихся на заседаниях

7. Рабочая группа провела первую серию дискуссий, посвященных рассмотрению с широких позиций проблемы разрыва между мандатами и их осуществлением, с изучением мнений стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, стран, предоставляющих финансовые средства, и других заинтересованных субъектов по основным проблемам и предварительных соображений относительно путей их решения. Ниже представлено резюме дискуссий, состоявшихся на этой первой серии заседаний. Обсуждавшиеся вопросы и предложения участников перечислены в нижеследующем добавлении. На данном этапе Группа не пришла к общему мнению по этим вопросам.

A. Формулирование мандатов

8. Участники обратили внимание на необходимость выработки четких и осуществимых мандатов и обеспечения ответственности за запрашиваемые ресурсы и учета их наличия при разработке мандатов, назвав это одним из важнейших вопросов. В этой связи было отмечено, что следует тщательно оценивать необходимость тех или иных мандатов. Кроме того, особое внимание было уделено вопросу повышения уровня подготовки личного состава и персонала посредством их обучения и надлежащей подготовки по вопросам распоряжения активами и имуществом. Многие участники подчеркнули необходимость формирования у Совета Безопасности, стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, и Секретариата единого понимания ситуаций.

B. Улучшение политической ситуации и обстановки в плане безопасности как необходимое условие развертывания операций по поддержанию мира

9. Обсуждался, в частности, вопрос о необходимости поддержки политических процессов для улучшения политической ситуации и обстановки в плане безопасности в качестве условия эффективного осуществления миротворческих миссий. Было отмечено, что миссиям следует активно поддерживать политические процессы при соблюдении принципа окончательной ответственности принимающей страны.

C. Конкретные мандаты, требующие более эффективного осуществления

Защита гражданских лиц

10. Реалистичная оценка и практическая осуществимость мандатов, наличие понятных и четких принципов деятельности и эффективная координация с другими мандатами миссии — все это было отнесено к числу различных аспектов основополагающего подхода, необходимого для успешного осуществления мандатов. Было также отмечено, что миссиям следует оперативно реагировать на любые изменения обстановки на местах. В этой связи была подчеркнута необходимость повышения мобильности войск, в том числе с помощью соответствующих средств авиации, и налаживания оперативного взаимодействия

вия с местным населением. В то же время была отмечена необходимость поддерживать ожидания местного населения на соответствующем уровне путем адекватного информирования о роли миссии Организации Объединенных Наций. В этой связи было выражено мнение о важности взаимодействия между миссией и соответствующими гуманитарными учреждениями. Кроме того, было отмечено, что для содействия осуществлению мандатов целесообразно применять междисциплинарный подход, учитывающий социально-экономические и другие аспекты.

Реформа сектора безопасности и разоружение, демобилизация и реинтеграция

11. Многие участники подчеркивали необходимость более эффективного осуществления мандатов в области реформы сектора безопасности, поскольку от них непосредственно зависит успех политического процесса и они во многих случаях связаны с сокращением миссий и их выводом. Было также выражено мнение о том, что реформу сектора безопасности следует проводить в рамках единой стратегии, подкрепленной усилиями миссии по поддержанию мира и согласованной с ней. Кроме того, по мнению ряда участников, важную роль в плане содействия реформе сектора безопасности играют программы в области разоружения, демобилизации и реинтеграции и эти процессы следует осуществлять в тесной увязке друг с другом, а разоружение, демобилизация и реинтеграция должны проводиться в непосредственной увязке с деятельностью в области социально-экономического развития, что обеспечило бы успешную реинтеграцию бывших комбатантов.

D. Налаживание партнерского взаимодействия в интересах осуществления мандатов

12. Рабочая группа рассматривала вопросы, касающиеся совершенствования средств содействия осуществлению, например укрепление потенциала воинских контингентов, сотрудничество между разными миссиями, региональное сотрудничество, например в случае борьбы с оборотом наркотиков и международной организованной преступностью в Западной Африке, и налаживание партнерских взаимоотношений за пределами системы Организации Объединенных Наций, в том числе с региональными и субрегиональными организациями.

E. Совершенствование функции контроля

13. Для того чтобы та или иная миссия могла оперативно и адекватно реагировать на любое изменение или происшествие на местах, необходимо тщательно контролировать процесс осуществления мандатов различными миссиями и следить за ситуацией на местах, корректируя при необходимости мандаты в целях повышения эффективности миссий. Участники обсудили принципы контроля за деятельностью миссий, в частности с помощью опорных показателей. Было подчеркнуто, что опорные показатели являются ценным средством контроля и что их использование следует расширять и совершенствовать, как того требуют обстоятельства.

Ф. Координация и установление последовательности осуществления мандатов в течение всего цикла действия миссии, включая взаимосвязь между мандатами на поддержание мира и миростроительство и обеспечение безопасности и социально-экономическое развитие

14. Ряд участников выразили мнение о том, что операции по поддержанию мира должны осуществляться в более широком контексте, включающем предупреждение конфликтов и миростроительство. Было также отмечено, что циклы осуществления различных мандатов, например связанных с политическим процессом, обеспечением безопасности и улучшением гуманитарной ситуации и социально-экономическим развитием, не совпадают и что миссиям по поддержанию мира и страновым группам Организации Объединенных Наций настоятельно необходимо координировать эти циклы и мандаты. В этом контексте была отмечена необходимость улучшения планирования миссий, в том числе на переходных этапах. Была также подчеркнута необходимость тщательно проанализировать взаимосвязь между миротворчеством и миростроительством.

Г. Общий обзор операций по поддержанию мира

15. Участники обратили внимание на необходимость иметь полное представление о всей миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, поскольку в настоящее время общие обзоры операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира не практикуются, хотя конкретные миссии по поддержанию мира Советом Безопасности были рассмотрены. Было предложено регулярно проводить общий обзор операций по поддержанию мира в интересах повышения эффективности миротворческих операций в целом.

Н. Укрепление сотрудничества со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и другими заинтересованными сторонами

16. Многие участники заостряли внимание на необходимости укрепления взаимоотношений со странами, предоставляющими войска. Было также высказано мнение о необходимости продолжить обсуждение вопросов расширения круга стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, обмена информацией между заинтересованными сторонами и выработки общего понимания миротворческой деятельности. Кроме того, было выражено мнение о целесообразности принятия практических мер для улучшения трехстороннего сотрудничества между Советом Безопасности, странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и Секретариатом. Многие участники отметили необходимость рассмотрения вопроса о более активном или эффективном использовании существующих форматов, таких как заседания Совета Безопасности с участием стран, предоставляющих войска, и заседания самой Рабочей группы.

III. Программа работы

17. С учетом обсуждений, кратко изложенных выше, на итоговом заседании, состоявшемся 17 июля, члены Рабочей группы обменялись мнениями по вопросам, которые будут рассматриваться на следующем этапе работы. В ходе этого обмена мнениями упоминались следующие темы: улучшение сотрудничества со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и другими заинтересованными сторонами; укрепление потенциала и улучшение оснащения войск, выявление периодических случаев нехватки ресурсов в существующих миссиях, контроль, в том числе с помощью опорных показателей; комплексный анализ хода выполнения положений мандатов; и конкретные мандаты, требующие более эффективного осуществления. Поскольку эти вопросы обсуждаются также на других форумах, Рабочей группе следует координировать свою работу с ними.

18. Члены Рабочей группы приняли решение начать углубленное рассмотрение вопроса об улучшении сотрудничества со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и другими заинтересованными сторонами в октябре 2009 года.

19. Решение о том, какие из вопросов будут рассматриваться в первоочередном порядке, будет принято Рабочей группой позднее.

Добавление

Мнения, выраженные на заседаниях (см. пункт 7 выше)

1. Формулирование мандатов

а) Содержание мандатов

- необходимость серьезной оценки Советом Безопасности важности мандатов при их формулировании;
- необходимость выработки четких и осуществимых мандатов, в том числе с понятным порядком подчинения и управления и руководящими принципами операций;
- при разработке мандатов гибкий и ориентированный на конечный результат подход имеет более важное значение, чем размер миссии;
- необходимость определения приоритетности мандатов;

б) Ресурсы и подготовка персонала

- ответственность за запрашиваемые ресурсы и учет их наличия при разработке мандатов;
- необходимость в дополнительных финансовых ресурсах для ликвидации разрыва между требуемой численностью личного состава и материальными запасами и фактически имеющимися;
- необходимость доведения потенциала воинских контингентов, предоставляемых разными странами, до одного уровня, особенно в случае смешанных операций;

- важность проработки вопросов материально-технического снабжения, особенно авиационной поддержки (с помощью вертолетов), для повышения мобильности;
- необходимость оперативного возмещения расходов странам, предоставляющим войска, для поддержания надлежащей численности личного состава;

c) Осуществление мандатов

- необходимость рассмотрения возможности предоставления миссиям большей гибкости в плане выделения находящегося под их командованием личного состава в распоряжение других миссий в рамках сотрудничества между миссиями;

d) Процесс консультаций

- консультации со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты и финансовые средства, и учет их интересов с целью устранения недостатков и содействия общему пониманию на основе обмена информацией;
- необходимость проведения между заинтересованными сторонами транспарентного диалога на ранней стадии, особенно при изменении мандатов;
- расширение круга участников процесса выработки концепции операций и правил применения вооруженной силы;
- поддержка идеи направления междисциплинарных миссий по оценке для выяснения позиций принимающих стран;
- необходимость улучшения координации в рамках Организации Объединенных Наций, в том числе между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей;
- поддержка идеи привлечения основных групп для содействия процессу принятия решений в Совете Безопасности и упорядочения мандатов.

2. Улучшение политической ситуации и обстановки в плане безопасности как необходимое условие учреждения операций по поддержанию мира

- Первоочередное осуществление мандатов, связанных с поддержкой политических процессов;
- заострение внимания на экзогенной природе миротворческой деятельности и преимущественной ответственности самих стран за миростроительство;
- содействие усилению роли национальных субъектов в принимающих странах и более активному вовлечению региональных структур;
- поддержка со стороны региональных организаций в качестве резерва;
- формирование правильных ожиданий в отношении миссий как на международном, так и на местном уровнях.

3. Конкретные мандаты, требующие более эффективного осуществления

а) Защита гражданских лиц

- Правила применения вооруженной силы должны быть сформулированы ясно и четко;
- необходимость реалистичной оценки осуществимости мандатов;
- уделение первоочередного внимания защите гражданских лиц может отразиться на других мандатах;
- необходимость избегать противоречий в мандатах в вопросах, касающихся масштабов применения силы;
- расширение возможностей в плане сбора разведывательных данных и информации, в том числе за счет контактов с местным населением и устранения языкового барьера;
- повышение мобильности сил посредством задействования подразделений легкой пехоты и соответствующих средств авиации (вертолетов) для повышения оперативности действий;
- формирование общего понимания ситуации у соответствующих партнеров, включая местное население, например, на основе стандартов оперативной деятельности в вопросах защиты гражданских лиц;
- внедрение междисциплинарного подхода, не ограничивающегося военной составляющей, например в форме организации объединенных групп по защите гражданского населения;
- принципиальная необходимость принятия комплексных мер, в том числе по укреплению законности и защите прав человека;
- формирование правильных ожиданий на местном уровне;

б) Мандаты в области реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции, тесно увязанные с политическими процессами

- необходимость взаимоувязки политического процесса, реформы сектора безопасности и программ в области разоружения и демобилизации и реинтеграции;
- выработка единых стратегий для международных партнеров, включая структуры, не относящиеся к системе Организации Объединенных Наций, в области укрепления законности, включая реформу сектора безопасности и разоружение, демобилизацию и реинтеграцию;
- важность укрепления потенциала полицейских сил в принимающих странах, например сводного отряда по охране порядка в Чаде;
- необходимость обсуждения путей повышения эффективности осуществления в дополнение к концептуальным аспектам;
- повышение готовности сил безопасности к охране порядка во время общественно-политических мероприятий, например на выборах;

- улучшение взаимоувязки реинтеграции в контексте программ разоружения, демобилизации и реинтеграции с социально-экономическим развитием;
- необходимость повышения эффективности мобилизации средств и координации усилий доноров;

с) Новые виды мандатов

- необходимость рассмотрения новых видов мандатов, например в целях создания условий для отмены санкций в таких областях, как добыча алмазов, заготовка древесины.

4. Налаживание партнерского взаимодействия в интересах осуществления мандатов

- Сотрудничество между миссиями, например взаимодействие на этапе развертывания миссий, совместное патрулирование и предоставление личного состава в распоряжение других миссий;
- региональное сотрудничество в таких областях, как борьба с оборотом наркотиков и международной преступностью;
- налаживание партнерского взаимодействия со структурами, не относящимися к системе Организации Объединенных Наций.

5. Координация и установление последовательности осуществления мандатов в течение всего цикла действия миссии

а) Управление миссиями

- планирование миссий в широком контексте, включая предупреждение конфликтов и миростроительство;
- совершенствование комплексных миссий путем более четкого определения форм миссий, включая взаимоотношения со страновыми группами Организации Объединенных Наций;
- необходимость вовлечения всех субъектов, не относящихся к системе Организации Объединенных Наций, например путем выработки общей концепции;
- совершенствование планирования миссий на весь цикл их действия, включая выработку стратегии на переходный период;
- улучшение координации между военными и гражданскими компонентами миссий;
- принципиально важное значение установления контактов на достаточном уровне с местными группами и гуманитарными группами;

б) Усиление контроля/эффективное использование опорных показателей

- разработка нежестких опорных показателей, которые будут применяться гибко с учетом обстановки на местах, во избежание преждевременного сворачивания миссий;

- достижение целей на основе механизма диалога между миссией и принимающей страной;
- опорные показатели способствуют общему пониманию ситуации и служат важным ориентиром для доноров;
- разработка опорных показателей в привязке к ситуации, а не к календарному графику и с учетом фактических возможностей принимающей страны;
- возможно, целесообразно применять поэтапный подход в сочетании со среднесрочной стратегией;
- следует также уделять внимание опорным показателям в политической сфере;
- необходимость четкого понимания роли опорных показателей, в том числе характеризующих политические процессы: речь идет о цели или условии?
- необходимо соблюдать принцип ответственности принимающей страны при том понимании, что полная самостоятельность может помешать правильно определить опорные показатели;
- для обеспечения стабильности последующего развития необходима четко сформулированная стратегия сворачивания деятельности.

6. Взаимосвязь между мандатами на поддержание мира и миростроительство и обеспечение безопасности и социально-экономическое развитие

- Содействие внедрению комплексного подхода к элементам поддержания мира и миростроительства;
- необходимость усиления мандатов, касающихся социально-экономического развития, которое способствует улучшению обстановки в плане безопасности;
- содействие осуществлению функций поддержания мира и миростроительства в качестве параллельных, а не отдельных последовательных процессов;
- необходимость координации мандатов с различными циклами в рамках миссий, например проектов с быстрой отдачей и долговременной поддержки; использование средств из Фонда миростроительства для восполнения этих пробелов и выработка комплексной стратегии;
- необходимость планомерной передачи соответствующих вопросов, которыми занимается Совет Безопасности, в ведение Комиссии по миростроительству;
- содействие переходу от поддержания мира к миростроительству;
- поддержка более планомерного перехода к миростроительству с учетом готовности принимающей страны взять на себя ответственность, возможностей региональных структур и мобилизации поддержки со стороны подразделений Организации Объединенных Наций и международной поддержки в целом;

- необходимость предусмотреть вспомогательные меры во избежание возобновления конфликтов.

7. Совершенствование механизмов операций по поддержанию мира

a) Необходимость получения всесторонней картины миротворческой деятельности с ее оценкой под широким углом зрения и с учетом долгосрочной перспективы

b) Укрепление сотрудничества между Советом Безопасности и другими заинтересованными сторонами

- Укрепление трехстороннего сотрудничества между Советом Безопасности, странами, предоставляющими войска, и Секретариатом;
- более эффективный и содержательный обмен мнениями в рамках имеющегося механизма взаимодействия между Советом Безопасности, странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и Секретариатом;
- эффективное использование Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира, включая проведение заседаний в связи с учреждением Советом Безопасности новых миссий или внесением изменений в мандаты;

c) Необходимость расширения круга стран, предоставляющих войска (более активное участие членов Совета Безопасности, новых стран, предоставляющих войска, для улучшения географического баланса)

d) Изучение передового опыта других миссий

e) Управление людскими ресурсами (сложность с набором персонала, обусловленная продлением мандатов на короткие сроки)

f) Рассмотрение вопроса об активизации работы Военно-штабного комитета в плане стратегического управления миссиями

g) Необходимость обеспечения ясности терминологии, используемой применительно к различным миссиям

h) Необходимость усиления руководящей роли глав миссий
