

**Совет Безопасности**

Distr.: General

28 December 2015

Russian

Original: English

Письмо Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира от 24 декабря 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности

Имею честь настоящим препроводить концептуальную записку (см. приложение), подготовленную в связи с первым в этом году тематическим обсуждением, проведенным Рабочей группой Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира 20 февраля и посвященным теме «Традиционная миротворческая деятельность в отличие от деятельности по принуждению к миру».

Буду признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности и их распространение в качестве документа Совета.

(Подпись) Махамат Зен **Шериф**
Председатель
Рабочая группа Совета Безопасности
по операциям по поддержанию мира



Приложение к письму Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира от 24 декабря 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности

Концептуальная записка

Обсуждение 20 февраля 2015 года Рабочей группой Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира темы «Традиционная миротворческая деятельность в отличие от деятельности по принуждению к миру»

20 февраля 2015 года Чад в качестве Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира организует обсуждение на тему «Традиционная миротворческая деятельность в отличие от деятельности по принуждению к миру». В обсуждении примут участие члены Совета Безопасности и широкий круг других государств-членов, в том числе страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты. Ожидаются плодотворные обсуждения прошлых и, что более важно, будущих изменений на этом ведущем направлении деятельности Организации Объединенных Наций. Постоянному представителю Уганды при Организации Объединенных Наций послу Ричарду Ндухууре и Военному советнику по операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира генерал-лейтенанту Максуду Ахмеду было предложено выступить в Рабочей группе с краткой информацией.

История вопроса

Первая миротворческая миссия Организации Объединенных Наций была развернута в 1948 году для осуществления наблюдения за прекращением военных действий на Ближнем Востоке. Более чем 70 лет спустя можно ожидать, что этот вид деятельности претерпел изменения, и эти ожидания обоснованны. В этом году исполняется 15 лет со времени подготовки доклада Брахими, который представляет собой наиболее глубокий внешний обзор миротворческих операций из всех когда-либо проведенных обзоров подобного рода. Условия, в которых миротворческие операции проводятся сегодня, претерпели дальнейшие изменения по сравнению с 2000 годом, в связи с чем недавнее решение Генерального секретаря учредить Независимую группу высокого уровня по миротворческим операциям следует более чем приветствовать. Группе поручено провести оценку текущего состояния миротворческих операций Организации Объединенных Наций и намечающихся будущих потребностей.

Традиционная миротворческая деятельность

Изначально миротворческая деятельность была задумана как инструмент для наблюдения и контроля за прекращением огня между двумя странами, вовлеченными в вооруженный конфликт, т.е. для использования в контексте межгосударственных отношений. Идея состояла в том, чтобы создать условия для налаживания мирного процесса и урегулирования конфликтов без применения силы. С учетом этого основополагающими принципами миротворческой деятельности стали согласие обеих воюющих сторон на развертывание миссии, абсолютная беспристрастность миротворцев, развернутых на местах, и неприменение ими силы, за исключением случаев самообороны. Однако в период, наступивший после окончания холодной войны, характер конфликтов изменил-

ся и рост числа внутригосударственных конфликтов привел к появлению новых тенденций в миротворческой деятельности.

Многоплановая и энергичная миротворческая деятельность

С конца 1980-х годов в результате все более широкого использования миротворчества для урегулирования внутригосударственных конфликтов цели миротворческих операций приобрели многоплановый характер и состоят, в частности, в оказании содействия в заключении и осуществлении мирных соглашений, которые могут служить основой для создания инклюзивных и легитимных институтов управления, и в восстановлении и распространении сферы действия государственной власти. С конца 1990-х годов мандаты операций по поддержанию мира предусматривают обеспечение защиты гражданского населения, в том числе с применением силы энергично действующими миротворческими миссиями. В настоящее время миротворческие операции проводятся в ситуациях, где мира нет или слишком мало, чтобы его поддерживать. Кроме того, эти ситуации характеризуются отсутствием четко определенных сторон конфликта или жизнеспособного политического процесса и наличием асимметричных и нетрадиционных угроз. Эти изменения привели к сдвигу в понимании трех вышеупомянутых основополагающих принципов миротворческой деятельности. В результате согласие, которое с течением времени может терять свою силу, зачастую превращаясь не более чем в номинальную договоренность, стали толковать как согласие не всех сторон конфликта, а только основных из них. Принцип беспристрастности, который первоначально понимался как обязательство миротворцев оставаться в роли наблюдателей, воздерживаясь от вмешательства даже в случае возобновления столкновений между двумя воюющими сторонами, также претерпел изменения и сегодня понимается как обязательство миротворческой миссии справедливым образом пресекать нарушения мандата, кто бы их ни совершал. И наконец, были расширены рамки изъятий из принципа неприменения силы; теперь предусмотрена возможность применения силы для защиты мандата, в том числе для обеспечения защиты гражданского населения.

Появление новых угроз: потребность в принуждении к миру

В последние несколько лет террористические и преступные группы используют в своих интересах вакуум власти, образовавшийся в некоторых регионах, в частности в Африке. Эти группы не интересуют или почти не интересуют благополучие стран, на территории которых они действуют. Они наживаются на населении этих стран или грабят их ресурсы и, следовательно, могут рассматриваться в качестве деструктивных сил, которые в первую очередь заинтересованы в сохранении нестабильности. Они усугубляют ситуацию в странах, где и без того царит нестабильность или возникла неопределенность, характерная для постконфликтного периода. Недавние сдвиги, достигнутые в Сомали благодаря Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ), в Демократической Республике Конго благодаря бригаде оперативного вмешательства Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) и, в какой-то степени, в северной части Мали благодаря Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА), свидетельствуют о том, что применение более решительного подхода в рамках миротворческих опера-

ций иногда может идти на пользу гражданскому населению¹. Вопрос о том, в какой степени более активное применение силы представляет собой «принуждение к миру», является предметом обсуждения в рамках множества разных форумов.

Может показаться, что концепция принуждения к миру² идет вразрез с основными принципами миротворческой деятельности. Например, большие проблемы вызывает коллизия между принципом согласия и принципом беспристрастности в контексте внутреннего конфликта с участием правительства. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в рамках системы Организации Объединенных Наций ведутся обсуждения по вопросу о том, следует ли предоставлять миротворческим миссиям Организации Объединенных Наций мандат на принуждение к миру. Эти обсуждения частично отражены в формулировке, содержащейся в резолюции 2098 (2013) Совета Безопасности. В ней указано, что бригада оперативного вмешательства МООНСДРК была создана «в порядке исключения».

Рекомендации

С учетом вышесказанного Совету Безопасности следует рассмотреть вопросы, изложенные ниже.

Во-первых, было бы, наверное, целесообразно дать четкое определение «исключительных» обстоятельств, которые в будущем могут служить основанием для утверждения мандатов на принуждение к миру. В первую очередь было бы полезно проанализировать уроки, извлеченные из прошлых и нынешних операций по принуждению к миру, включая опыт региональных организаций, таких как Африканский союз.

Иными словами, в рамках Организации Объединенных Наций необходимо обсудить вопросы о том, является ли непреодолимой коллизия между задачами, связанными с принуждением к миру, и тремя основными принципами проведения миротворческих операций, можно ли пересмотреть толкование этих принципов, с тем чтобы они соответствовали задачам, связанным с принуждением к миру, и можно ли задачи, связанные с принуждением к миру, сформулировать таким образом, чтобы они не противоречили этим принципам, а также вопрос о целесообразности ограничения их применения в некоторых случаях.

Во-вторых, Совету Безопасности следует рассмотреть вопрос о том, каким образом можно провести более четкое разграничение между энергичным миротворчеством, особенно усилиями по осуществлению мандатов по защите гражданского населения, и принуждением к миру. Какие различия существуют между этими видами деятельности в плане тактики и подходов, концепций применения силы и — особенно — стратегических целей?

¹ Проект концептуальной записки, представленной для рассмотрения Специальным комитетом Генеральной Ассамблеи по операциям по поддержанию мира в ходе его основной сессии в феврале 2010 года.

² Принуждение к миру понимается как фактическое или потенциальное применение вооруженной силы в качестве стратегического инструмента для принуждения одной или нескольких воюющих сторон к тому, чтобы они либо сложили оружие, либо возобновили переговоры.

В-третьих, одновременно с проведением этих обсуждений Организации Объединенных Наций следует рассмотреть вопрос о том, как лучше добиться того, чтобы миротворческие миссии могли адаптироваться к быстро меняющимся, зачастую крайне сложным условиям на местах, с целью обеспечить правильный выбор миротворческими миссиями варианта, касающегося применения силы. Учитывая быстроту, с которой могут меняться ситуации на местах, Совету Безопасности следует обдумать пути повышения степени адаптируемости мандатов.

В-четвертых, Секретариату следует продолжить рассмотрение вопроса о роли сдерживания и применения силы, в том числе продолжить усилия по разработке руководящих принципов, включающих, в частности, параметры применения силы.

В-пятых, как было упомянуто выше, террористические и преступные группы вольготно чувствуют себя в районах, где правительства не желают или не могут осуществлять свои полномочия. В некоторых регионах, таких как пустынная зона Сахеля, границы являются пористыми и террористические и преступные группы перемещаются из страны в страну, в результате чего усилия, прилагаемые в рамках любой миротворческой операции, даже операции, предусматривающей принуждение к миру, в лучшем случае становятся неэффективными, а в худшем — потенциально опасными для соседних стран. При необходимости Совет Безопасности должен рассматривать конфликты в региональном преломлении и утверждать мандаты, отвечающие этому требованию.

И наконец, если Совет Безопасности пока не готов применять более решительный подход к осуществлению миротворческой деятельности в ситуациях, когда в отношении гражданского населения совершаются злодеяния, или если страны, предоставляющие в распоряжение Организации Объединенных Наций воинские и полицейские контингенты, неохотно направляют персонал для участия в миротворческих операциях, предусматривающих принуждение к миру, Организация Объединенных Наций могла бы рассмотреть вопрос об оказании всей необходимой поддержки региональным организациям, готовым выполнять эти задачи.