

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
18 March 2010  
Russian  
Original: English

**Шестьдесят четвертая сессия**

Пункт 33 повестки дня

**Всестороннее рассмотрение всего вопроса  
об операциях по поддержанию мира  
во всех их аспектах**

**Письмо постоянных представителей Австралии и Уругвая  
при Организации Объединенных Наций от 23 февраля  
2010 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи**

Имеем честь обратиться к Вам в связи с семинаром, посвященным защите гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, который был совместно организован постоянными представительствами Австралии и Уругвая в Нью-Йорке 19 января 2010 года.

Считаем, что семинар предоставил очень хорошую возможность для того, чтобы содействовать открытому, всестороннему и конструктивному диалогу среди всех заинтересованных сторон, включая страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, касающемуся выводов и рекомендаций по итогам проведенного Департаментом операций по поддержанию мира и Управлением по координации гуманитарных вопросов независимого исследования на тему «Защита гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира — успехи, недостатки и сохраняющиеся вызовы». Семинар также предоставил возможность государствам-членам вступить в дискуссию с Департаментом операций по поддержанию мира и Управлением по координации гуманитарных вопросов, посвященную вопросу о том, как они планируют реагировать на выводы по итогам независимого исследования.

В приложении содержится краткое резюме обсуждений, имевших место в ходе семинара (см. приложение). В нем вкратце и объективно излагаются основные озабоченности, проблемы и мнения, высказанные различными участниками этого мероприятия.

Мы надеемся на то, что данный документ может оказаться полезным при обсуждении этих вопросов, которое в конечном счете будет проведено в Генеральной Ассамблее или ее специализированном органе — Специальном комитете по операциям по поддержанию мира.



Имеем честь обратиться с просьбой о том, чтобы настоящее письмо и приложение к нему были распространены среди всех государств-членов в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 33 повестки дня.

(Подпись) Гэри **Кинлэн**

(Подпись) Хосе Луис **Кансела Гомес**

**Приложение к письму постоянных представителей Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций от 23 февраля 2010 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи**

**Семинар по вопросу о защите гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, который был совместно организован постоянными представительствами Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций**

**Нью-Йорк, 19 января 2010 года**

19 января 2010 года постоянные представительства Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций совместно организовали семинар на тему «Защита гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира». Цель семинара заключалась в том, чтобы дать тем, кто занимается поддержанием мира, особенно предоставляющим войсковые и полицейские контингенты странам, возможность высказать свое мнение относительно рекомендаций, вынесенных по итогам совместного независимого исследования Департамента операций по поддержанию мира/Управления по координации гуманитарных вопросов на тему «Защита гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира — успехи, недостатки и сохраняющиеся вызовы», с учетом накопленного ими на практике опыта.

Семинар был проведен в рамках последующих мер в связи с аналогичным семинаром, совместно организованным в январе 2009 года постоянными представительствами Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций на тему «Осуществление мандатов по защите гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира» (A/63/722). Аспекты, затронутые на этом семинаре, были учтены в ходе прений в 2009 году в Специальном комитете по операциям по поддержанию мира, который обратился к Секретариату с просьбой проконсультироваться с предоставляющими войсковые и полицейские контингенты странами об их опыте в области осуществления мандатов по защите гражданских лиц.

Параллельно с успешной деятельностью Специального комитета по операциям по поддержанию мира Совет Безопасности продолжал уделять особое внимание защите гражданских лиц в течение 2009 года, который стал десятым годом постоянного рассмотрения вопроса о защите гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов в качестве тематического вопроса, а также десятой годовщины, когда Совет Безопасности наделил одну из операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира мандатом на защиту гражданских лиц в рамках Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне. По итогам последних трех тематических прений в Совете Безопасности в 2009 году была принята резолюция 1894 (2009), в которой содержалась просьба к Генеральному секретарю в тесной консультации с государствами-членами, включая страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, разработать оперативную концепцию защиты гражданских лиц.

На фоне этих событий 2009 года основное внимание на проведенном в январе 2010 года семинаре было уделено выводам по итогам исследования и мнениям государств-членов и Секретариата относительно разработанных в рамках этого исследования рекомендаций. Семинар был разбит на три сессии, с тем чтобы содействовать проведению обсуждений между различными членами коллегий и участниками из государств-членов, представителями Секретариата и неправительственных организаций (перечень членов коллегий содержится в добавлении к настоящему документу). Ниже следует резюме обсуждений ключевых вопросов, которые были проведены в ходе этих сессий.

### **Сессия 1: Обзор независимого исследования Департамента операций по поддержанию мира/Управления по координации гуманитарных вопросов**

Основное внимание в ходе первой сессии было уделено выводам по итогам независимого исследования. Заранее обнародованные в ноябре 2009 года результаты дали государствам-членам возможность сформулировать определенные замечания относительно обширного документа загодя до проведения семинара. Члены коллегий смогли представить обзор выводов по итогам исследования на основе своего опыта в процессе научных исследований и в рамках консультативной коллегии, проводившей исследование.

Исследование стало первой частью всеобъемлющего анализа, который был проделан и касался защиты гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В его рамках изучалась вся последовательность событий — начиная с разработки формулировок в Совете, касающихся защиты гражданских лиц, и заканчивая реализацией мандата на местах. Был сделан вывод о том, что этот процесс заслуживает пристального внимания и что в нем должны принимать участие все государства-члены, Секретариат и Совет Безопасности.

По итогам исследования был сделан вывод о том, что защита гражданских лиц является весьма широкой концепцией, которая уже прочно укоренилась и определена в таких отраслях, как международное гуманитарное право и международные стандарты в области прав человека, но что эти определения пока реализуются действенным образом в местном контексте в смысле перевода на оперативную основу защиты и обеспечения того, чтобы гражданское население было реально защищено на местах. Эти задачи не ограничиваются только физической защитой, а включают в себя такие элементы, как реформа сектора безопасности и обеспечение верховенства права.

Что касается Секретариата, то по итогам исследования был сделан вывод о том, что отсутствие оперативной концепции препятствовало реализации мандатов по защите гражданского населения из-за отсутствия четкости, аналитических данных или должного объема ресурсов и оборудования, необходимых для эффективной реализации мандата. На основе полученных с мест отзывов был сделан вывод о том, что для некоторых воинских или полицейских контингентов защита гражданского населения была просто одной из дополнительных задач, которые они должны были выполнять, уже имея сложные мандаты и испытывая нехватку ресурсов. Поэтому миссиям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира необходимо наличие общей стратегии, которая будет учитывать все эти различные аспекты и обеспечивать, чтобы выделенные миссии ресурсы направлялись на цели более эффективной защиты гражданско-

го населения. Командиры на местах в период развития событий зачастую сталкиваются с трудностями в плане принятия решений относительно стратегии и тактики миссии в условиях отсутствия четких ориентиров в отношении того, как защищать гражданское население. Организация Объединенных Наций имела бы возможность более эффективно разрабатывать ориентиры на основе извлеченного на местах опыта и тесных консультаций со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, таким образом, чтобы все вовлеченные стороны четко осознавали поставленные задачи и свои обязанности.

По итогам независимого исследования был сделан вывод о том, что Совету Безопасности следует учитывать аспекты защиты гражданского населения с самого начала рассмотрения вопроса об учреждении миссии, т.е. прямо на стадиях планирования. Это чрезвычайно важно для обеспечения того, чтобы мандат был адекватным, чтобы миссия была обеспечена надлежащим объемом ресурсов и чтобы предоставляющие воинские и полицейские контингенты страны понимали, что от них требуется, когда они задействуются в операции по поддержанию мира с мандатом в области защиты гражданского населения. Этот момент часто затрагивался в ходе обсуждений и представляет собой одну из причин, по которой предоставляющие воинские и полицейские контингенты страны особо подчеркивали необходимость расширения общения между собой и Советом для обеспечения того, чтобы они точно знали, на какие цели они предоставляют контингенты. Кроме того, часто признавалось, что предоставляющим воинские и полицейские контингенты странам необходимо адекватно проводить оценку того, могут ли они брать на себя обязательства по удовлетворению потребностей конкретной миссии.

Было выражено мнение о том, что Специальный комитет по операциям по поддержанию мира является главным органом, который может принести весьма значимую пользу, действуя в качестве межправительственного и консультативного органа, отражая при этом более широкую политическую поддержку государств-членов в этом вопросе. Однако можно было бы принимать более активные меры для обеспечения того, чтобы члены делегаций, особенно те члены, которые не имеют опыта в военной области, лучше понимали ситуацию на местах. Этому могли бы способствовать заседания и механизмы обратной связи, действующие на протяжении всего года и касающиеся событий на местах, а также посещения, с тем чтобы можно было наглядно убедиться в том, с какими проблемами и трудностями сталкиваются миротворцы на местах.

Многие участники проявили особый интерес к поездке, которую руководитель группы по проведению независимого исследования посол Махига (Постоянный представитель Объединенной Республики Танзания при Организации Объединенных Наций) недавно совершил, посетив столицы стран Африки, для обсуждения итогов независимого исследования. Они выразили мнение о том, что это хороший пример усилий по конструктивному подключению стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, к дискуссии по вопросам, определенным по итогам независимого исследования.

## **Сессия 2: Мнения предоставляющих воинские и полицейские контингенты стран, основанные на извлеченных уроках**

Основное внимание в ходе этой сессии уделялось накопленному опыту и извлеченным урокам стран, предоставляющих воинские и полицейские кон-

тингенты, на которые возлагалась задача осуществления на местах мандатов по защите гражданского населения. Большое число примеров накопленного опыта, о которых рассказали члены коллегий и участники из аудитории, согласовывались с рядом проблемных областей, определенных в независимом исследовании.

Многие присутствующие представители предоставляющих воинские и полицейские контингенты стран достигли согласия относительно необходимости подключения с самого начала процесса разработки мандата, поскольку это позволило бы различным действующим лицам лучше понимать задачи, проблемы и потенциальные риски, связанные с реализацией мандата в области защиты гражданских лиц.

Одна из основных указанных многими предоставляющими воинские и полицейские контингенты странами проблем заключалась в нехватке надлежащих ресурсов с учетом размера миссий и потребностей, предусмотренных мандатами. Миссиям необходимы большая мобильность и потенциал быстрого развертывания, с тем чтобы оперативно реагировать на меняющиеся на местах условия. Некоторые участники выразили озабоченность о том, что выделяемые ресурсы (например, на гражданские вертолеты) не являются достаточными для выполнения поставленных задач. Для того чтобы установить надлежащий баланс между ресурсами и потенциалом, необходимо применять развернутый в рамках миссии подход, который учитывал бы развитие на местах событий в политической области и обеспечивал бы эффективное использование ресурсов в рамках всей миссии. Другая проблема, которая препятствовала эффективной реализации мандатов в области защиты гражданского населения, заключалась в недостаточной подготовке кадров и разработке инструкций, а также отсутствии эффективного руководства, которое реально понимало бы, чего следует добиваться в рамках мандата. Необходимо продолжить работу по обеспечению общего понимания Советом Безопасности, Секретариатом и воинскими и полицейскими контингентами на местах требований, предусмотренных мандатом.

Многие из участников согласились с тем, что процессы реализации мандатов по вопросам защиты прав человека в различных миссиях будут разными и что в этой связи необходимо, чтобы миротворцы на местах учитывали особые характеристики каждой миссии. Для этого необходимо усовершенствовать процесс сбора информации и проведения оценок существующих угроз. Было выражено мнение о том, что чрезвычайно важное значение имеет общение с местным населением на местах: даже простые беседы с людьми. Дискуссия была также нацелена на накопленный на местах опыт, когда благодаря общению с местным населением разрабатывались новаторские подходы, требующие минимального объема ресурсов, но позволяющие значительно повысить степень безопасности гражданского населения. Проекты с быстрой отдачей, такие как поставки энергосберегающих печей или рытье колодцев вблизи лагерей для внутренне перемещенных лиц, позволили понизить степень перемещения гражданского населения и, следовательно, уменьшить необходимость того, чтобы гражданские лица, а также пытающиеся защитить их миротворцы попадали в опасные ситуации.

### **Сессия 3: как Секретариат планирует продвигать проблематику защиты гражданских лиц?**

В ходе этой сессии основное внимание уделялось вопросу о том, как Департамент операций по поддержанию мира и Управление по координации гуманитарных вопросов намереваются добиваться соблюдения рекомендаций по итогам независимого исследования для обеспечения того, чтобы мандаты в области защиты гражданского населения реализовывались на местах более эффективно.

В исследовании указывалось, что руководство миссиями имеет важное значение, поскольку зачастую защита более активно осуществляется на базе руководящего звена. Однако руководители миссий часто вынуждены заниматься решением ряда сложных проблем в ходе реализации мандатов в области защиты гражданского населения при отсутствии ориентиров относительно того, что предусмотрено мандатами или иерархией возложенных задач.

Недостаточная ясность в отношении этих и иных вопросов способствовала формированию единоразового подхода. В отсутствие четких ориентиров, касающихся этих вопросов, миссии разработали несколько новаторских подходов к защите гражданского населения. Посвященная извлеченным урокам записка по вопросам защиты гражданского населения позволит проанализировать определенный накопленный положительный опыт, например важность уделения на начальном этапе пристального внимания вопросу о защите гражданского населения, учет элемента защиты при планировании миссии на самом начальном этапе, предвидение инцидентов, связанных с защитой, посредством анализа угроз и раннего предупреждения, применение совместного и комплексного подхода к защите, а также уделение особого внимания доведению до сведения местной и международной аудитории информации о задачах в области защиты (и об ограничениях в этой сфере).

Департамент операций по поддержанию мира представил общий обзор некоторых ключевых проблем, определенных в исследовании, а также данные о том, как он планирует заниматься их решением:

- основные документы по планированию миссий содержат минимальную информацию о том, как следует осуществлять защиту гражданского населения на местах. Департамент операций по поддержанию мира намеревается провести анализ механизмов планирования на предмет обеспечения того, чтобы мандаты в области защиты гражданского населения учитывались и интегрировались в структуру миссии;
- процесс подготовки военнослужащих по вопросам того, как они должны на практике осуществлять защиту гражданского населения, является весьма сжатым. Военнослужащих инструктируют о том, что не следует делать, а не о том, что они должны делать. Департамент будет взаимодействовать с государствами-членами в целях разработки учебных стандартов для обеспечения того, чтобы миротворцы, прибывая в район действий, были лучше подготовлены к решению поставленных перед ними задач;

- миссии не могут выполнять свои задачи в области защиты, если они четко не ориентируются в обстановке, не понимают опасностей, с которыми они будут сталкиваться, и мотивов, лежащих в основе миссии. Департамент проводит анализ их потенциала в области анализа угроз;
- активное руководство миссиями может дать им возможность действовать на упреждение при решении проблем в области защиты. Один из ключевых аспектов программы «Новые горизонты» заключается в укреплении руководства миссиями посредством подготовки кадров и развития систем подотчетности, а также взаимодействия с государствами-членами в целях задействования энергичных руководителей миссий.
- на практическом уровне среди всех сотрудников директивных органов должно существовать общее понимание целей, поставленных в мандате в области защиты. Департамент операций по поддержанию мира в настоящее время составляет документ, посвященный извлеченным урокам, а также использует его в качестве информационной основы для разработки оперативной концепции. Оперативная концепция также будет помогать разработке необходимых учебных курсов и ориентиров и определению требований в области защиты гражданских лиц. Оперативная концепция будет основана на подходе, предусматривающем деятельность по трем следующим направлениям:
  - 1) защита посредством политического процесса;
  - 2) защита от физического насилия, включая четыре различных этапа, а именно: гарантии, упреждение (предотвращение и сдерживание), реагирование в кризисных ситуациях и консолидация;
  - 3) создание способствующих защите условий;
- если все иные меры не дадут результатов, то тогда необходимо обеспечить готовность к применению силы. Активный миротворческий подход должен будет стать частью такого всеобъемлющего подхода. Это потребует более эффективного оказания материально-технической поддержки по многим направлениям, с тем чтобы та или иная миротворческая миссия не была вынуждена выходить на этап деятельности реагирования в кризисных условиях.

Совершенствование процесса осуществления мандатов в области защиты гражданских лиц будет осуществляться в рамках общесистемных усилий. Для этого потребуются эффективное руководство, координация, всеобъемлющая стратегия, учет таких задач, как оперативное представление данных по защите, а также эффективные контрольные показатели. Для этого потребуются, чтобы все действующие в области защиты субъекты, включая Совет Безопасности, Секретариат, принимающая страна, государства-члены, сформированные войсковые и полицейские подразделения на местах, гуманитарные организации и местное население уделяли этому вопросу самое пристальное внимание.



**Вывод**

В независимом исследовании разработана программа, в которой предусмотрен порядок того, как те подразделения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами поддержания мира, могли бы повысить степень защиты гражданских лиц в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Ясно, что защита гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира по-прежнему сопряжена со многими проблемами, но при этом следует отметить, что сейчас они хорошо известны и в настоящее время ведется работа по подготовке к их решению. Участники дали высокую оценку осуществляемой работы и заявили о том, что они с интересом ожидают предметных обсуждений по вопросу о защите гражданского населения во время предстоящей сессии Специального комитета по операциям по поддержанию мира.

## Добавление

### Члены коллегии

#### **Сессия I — Обзор независимого исследования Департамента по поддержанию мира/Управления по координации гуманитарных вопросов**

Председатель: Гэри Кинлэн, посол и Постоянный представитель, Постоянное представительство Австралии при Организации Объединенных Наций

Члены Коллегии:

- Огастин Махига, посол и Постоянный представитель, Постоянное представительство Объединенной Республики Танзания при Организации Объединенных Наций, а также руководитель Группы по проведению независимого исследования
- Глен Тейлор, старший научный сотрудник и автор независимого исследования
- принц Зайд Раад Зайд аль-Хусейн, посол Иорданского Хашимитского Королевства в Соединенных Штатах, член Консультативной группы по независимому исследованию

#### **Сессия 2 — Мнения предоставляющих воинские и полицейский контингенты стран, основанные на извлеченных уроках**

Председатель: Хосе Луис Кансела Гомес, посол и Постоянный представитель, Постоянное представительство Уругвая при Организации Объединенных Наций

Член коллегии:

- Альфред Ндабараса, Временный Поверенный в делах Постоянного представительства Руанды при Организации Объединенных Наций

#### **Сессия 3 — Как Секретариат планирует продвигать проблематику защиты гражданских лиц?**

Председатель: Гэри Кинлэн, посол и Постоянный представитель, Постоянное представительство Австралии при Организации Объединенных Наций

Члены коллегии:

- Исуми Накамитцу, директор Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки, Департамент операций по поддержанию мира
- Хансиорг Штрохмейер, начальник Секции разработки политики и исследований, Управление по координации гуманитарных вопросов.