



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 March 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункт 53 повестки дня

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

Разоружение, демобилизация и реинтеграция

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 64/266, в которой Генеральная Ассамблея одобрила предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в докладе Специального комитета по операциям по поддержанию мира 2010 года (A/64/19), где отмечается, что гражданская реинтеграция бывших комбатантов по-прежнему создает особые проблемы, поскольку она требует согласованных усилий по содействию быстрому «запуску» экономики в целях создания возможностей трудоустройства для бывших комбатантов и более широких слоев населения.

В настоящем докладе Генеральный секретарь представляет пересмотренную политику и руководящие указания, касающиеся подхода Организации Объединенных Наций к реинтеграции бывших комбатантов и связанных с ними групп, и в то же время отмечает значительные пробелы в их осуществлении. Во многих странах мира взрослые бывшие комбатанты обычно получают помощь по реинтеграции в хозяйственную жизнь примерно в течение одного года, которая в большинстве случаев заключается в профессиональной подготовке, однако в большинстве подобных программ не предусматривается комплексная и многоаспектная поддержка, необходимая для обеспечения устойчивой реинтеграции. Поэтому возникает потребность в многофункциональных программах реинтеграции, включающих экономические, психосоциальные, политические компоненты и компоненты безопасности; необходимость доработки принципов целевого назначения программ с учетом подходов к реинтеграции на уровне общин; а также необходимость установления более прочных связей с реинтеграцией других групп возвращенцев и беженцев. Реинтеграция бывших комбатантов и связанных с ними групп должна быть прочно увязана и согласована с крупномасштабными национальными программами трудоустройства и



обеспечения доходов, инициативами развития частного сектора и стратегиями сокращения масштабов нищеты с целью скорейшего «наведения мостов» между краткосрочными инициативами возрождения и долгосрочными программами развития. Хотя для этого необходимо будет активизировать прилагаемые в настоящее время в области реинтеграции усилия, Организация Объединенных Наций должна сделать максимум возможного, не рисковать с краткосрочными программами, поскольку издержки, связанные с отказом от финансирования устойчивых программ, всегда выше стоимости обеспечения надлежащей реинтеграции с самого начала.

Обновленная программа в области разоружения, демобилизации и реинтеграции как на уровне Центральных учреждений, так и на местах включает поддержку операциям по поддержанию мира, а также другие виды поддержки внутри стран, оказываемой учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций. Опыт последних лет свидетельствует о том, что специализированные подразделения в Центральных учреждениях оказали большую помощь в предоставлении оперативной поддержки и комплексного руководства, что, в свою очередь, содействовало обеспечению качества программ разоружения, демобилизации и реинтеграции и их увязки с общим процессом поддержания мира и инициативами по восстановлению. Межучрежденческая рабочая группа по разоружению, демобилизации и реинтеграции продолжала оказывать содействие в обеспечении комплексного подхода к разработке и осуществлению программ в дополнение к своей работе по разработке руководящих принципов.

Генеральный секретарь выдвигает рекомендации по следующим темам с целью улучшения подхода Организации Объединенных Наций к проблеме реинтеграции бывших комбатантов:

- a) Анализ, контроль и оценка
- b) Сроки и масштабы программ
- c) «Единство действий»
- d) Укрепление потенциала
- e) Региональные аспекты.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Последние события	4
III. Обзор процесса реинтеграции	10
A. Масштабы и сложность реинтеграции	10
B. Руководство по реинтеграции	11
C. Обзор практики в области реинтеграции	14
D. Увязка с более широкими программами в области реинтеграции, восстановления и миростроительства	18
IV. Замечания и рекомендации	21

I. Введение

1. В резолюции 64/266 Генеральная Ассамблея поддержала предложения, рекомендации и выводы Специального комитета по операциям по поддержанию мира, содержащиеся в его докладе 2010 года (A/64/19), в котором отмечается, что гражданская реинтеграция бывших комбатантов по-прежнему создает особые проблемы, поскольку она требует согласованных усилий по содействию быстрому «запуску» экономики в целях создания возможностей трудоустройства для бывших комбатантов и более широких слоев населения. В докладе также содержится просьба к Генеральному секретарю в течение следующего года тщательно проанализировать, каким образом Организация Объединенных Наций подходит к решению этой проблемы, и обеспечить надежную увязку с более широким кругом вопросов, касающихся возвращения и реинтеграции перемещенных лиц, а также восстановления экономики, и добиться их согласованности с приоритетами национальной политики. Поэтому в настоящий доклад включена обновленная информация о прогрессе, достигнутом в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, с уделением особого внимания реинтеграции бывших комбатантов.

II. Последние события

Программы разоружения, демобилизации и реинтеграции на местах

2. В течение последних пяти лет Организация Объединенных Наций продолжала оказывать поддержку национальным усилиям в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, причем Департамент операций по поддержанию мира играл основную роль в деле разоружения и демобилизации в контексте операций по поддержанию мира, а Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) — ведущую роль в сфере реинтеграции. В своей резолюции 1769 (2007) Совет Безопасности учредил Смешанную операцию Организации Объединенных Наций-Африканского союза в Дарфуре (ЮНАМИД), поручив ей оказывать поддержку скорейшему и эффективному осуществлению Мирного соглашения по Дарфуру, в котором содержатся положения по разоружению, демобилизации и реинтеграции. В результате этого решения количество текущих операций по поддержанию мира, мандаты которых предусматривают деятельность в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, достигло четырех, в числе которых Миссия Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС), Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) и Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ). Кроме того, Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) поручено осуществлять составление связанных с ее мандатом программ по сокращению масштабов насилия на общинном уровне. Генеральный секретарь с удовлетворением отмечает также, что в этот же период, 21 июля 2009 года, официально завершилась программа разоружения, демобилизации и реинтеграции в Либерии, которая проводилась в рамках мандата Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), в результате которой были рассмотрены дела 101 495 бывших комбатантов.

3. В течение этого периода увеличилось число положений, касающихся разоружения, демобилизации и реинтеграции, в мандатах специальных политических миссий, включая Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОПООНБ), которое осуществляло эту программу, начатую его предшественником — Операцией Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНЮБ). Кроме того, Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР), Объединенное отделение Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС) и Политическое отделение Организации Объединенных Наций для Сомали (ПОООНС) получили мандаты по оказанию поддержки деятельности в области разоружения, демобилизации и реинтеграции и провели набор специалистов в этой области. Кроме того, Миссия Организации Объединенных Наций в Непале (МООНН) оказывала поддержку в демобилизации и реабилитации дисквалифицированных военнослужащих маоистской армии.

4. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций продолжают оказывать поддержку в осуществлении различных аспектов программ по разоружению, демобилизации и реинтеграции в различных странах мира. ПРООН помогает в осуществлении программ в 22 странах и территориях¹, в то время как Международная организация по миграции (МОМ) оказывает поддержку осуществлению программ в 9 странах². Кроме того, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) продолжает поддерживать программы освобождения и реинтеграции детей, связанных с вооруженными силами или вооруженными группами, в 15 странах и территориях³. Международная организация труда (МОТ), Структура Организации Объединенных Наций по гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) также оказывают специализированные услуги в поддержку программ разоружения, демобилизации и реинтеграции в разных странах мира.

5. Условия, в которых осуществляются многие программы в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, становятся все более разнообразными и сложными. Во многих случаях наблюдаются широкие масштабы и высокий уровень насилия в отношении невооруженного гражданского населения, которое зачастую осуществляется недисциплинированными вооруженными элементами, такими как ополченцы и банды, действующие на субнациональном уровне. В контексте операций по поддержанию мира эта сложность обусловила применение миротворцами более широкого набора средств и способов

¹ Афганистан, Бурунди, Гаити, Гвинея-Биссау, Демократическая Республика Конго, Индонезия, Ирак, Колумбия, Коморские Острова, Конго, Косово (все ссылки на Косово в настоящем докладе следует понимать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности), Кот-д'Ивуар, Непал, Нигерия, Папуа — Новая Гвинея, Руанда, Сомали, Судан, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад и Шри-Ланка. В Гаити и Сомали программы направлены на сокращение масштабов насилия на общинном уровне.

² Босния и Герцеговина, Гаити, Демократическая Республика Конго, Колумбия, Либерия, Сербия, Судан, Уганда и Шри-Ланка.

³ Бурунди, Гвинея, Демократическая Республика Конго, Ирак, Колумбия, Мьянма, Непал, Пакистан, Сомали, Судан, Уганда, Филиппины, Центральноафриканская Республика, Чад и Шри-Ланка.

укрепления доверия и миростроительства в целях решения возникающих проблем в условиях современных операций по поддержанию мира. Эту эволюцию можно проиллюстрировать на примере переориентации усилий МООНСГ в области разоружения, демобилизации и реинтеграции на комплексную программу сокращения масштабов насилия на общинном уровне, предусматривающую создание возможностей для трудоустройства бывших членов бандформирований и групп риска среди молодежи в соответствии с резолюцией 1702 (2006) Совета Безопасности. Столь же сложные условия сложились также в Дарфуре и Сомали, где в настоящее время разрабатываются новые программы. В подобных ситуациях отсутствуют комплексные или всесторонние мирные соглашения, ограничен доступ ко многим целевым группам и проблемам безопасности, которые обычно рассматриваются в качестве необходимых условий для осуществления программ разоружения, демобилизации и реинтеграции. Применяемые в подобных сложных условиях виды практики, которые в настоящее время классифицируются ПРООН и другими учреждениями по таким разделам, как «Контроль за стрелковым оружием и легкими вооружениями», «Сокращение масштабов вооруженного насилия» и «Общественная безопасность и социальное согласие», изложены в докладе, подготовленном в 2010 году Департаментом операций по поддержанию мира и озаглавленном “Second generation disarmament, demobilization and reintegration practices in peace operations” («Методы разоружения, демобилизации и реинтеграции второго поколения в миротворческих операциях»)⁴. Масштабы и сложность работы в этой области также требуют от ПРООН и других учреждений, фондов и программ активизации и лучшей координации усилий по оказанию поддержки на местах и в штаб-квартирах.

События в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций

6. В Центральном учреждении Организации Объединенных Наций Межучрежденческая рабочая группа Организации Объединенных Наций по разоружению, демобилизации и реинтеграции, в состав которой входят 20 членов⁵, а сопредседателями являются Департамент операций по поддержанию мира и ПРООН, продолжает деятельность в рамках своего мандата по улучшению согласованности и повышению эффективности Организации в области разоружения, демобилизации и реинтеграции. Разработанные в декабре 2006 года Рабочей группой Комплексные нормативы в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также сетевой ресурсный центр (www.unddr.org) содержат руководящие принципы в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, обеспечивают комплексный подход Организации Объединенных Наций к планированию, осуществлению программ и руководству ими. В 2009 году были разработаны дополнительные руководящие принципы в отношении увязки между процессами разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также реформой сектора безопасности и правосудия в переходный период. В 2010 году Рабочая группа завершила пересмотр руководящих принципов в области реинтеграции и в настоящее время занимается обновлением и расширением руководящих принципов в отношении детей, молодежи⁶ и бывших комба-

⁴ С докладом можно ознакомиться на сайте: http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ddr/ddr_062010.pdf.

⁵ Полный перечень членов содержится в приложении к настоящему докладу.

⁶ В системе Организации Объединенных Наций молодежью/молодыми людьми считаются

тантов-инвалидов, а также разработкой программ профессиональной подготовки и управления знаниями с помощью Европейского союза.

7. В структуре Департамента операций по поддержанию мира в рамках вновь образованного Управления по делам органов обеспечения законности и безопасности в качестве специализированного подразделения была учреждена Секция по разоружению, демобилизации и реинтеграции во исполнение положений резолюции 61/279 Генеральной Ассамблеи об укреплении способности Организации Объединенных Наций управлять операциями в пользу мира и поддерживать их. Секция оказывает помощь в области разоружения, демобилизации и реинтеграции операциям по поддержанию мира, а также миссиям и отделениям, руководимым Департаментом по политическим вопросам, по мере необходимости и возможностей в координации с Департаментом по политическим вопросам и другими подразделениями Организации Объединенных Наций⁷. Являясь структурным элементом Управления по делам органов обеспечения законности и безопасности, Секция по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции имеет возможность обеспечить комплексный подход в согласии с другими элементами Управления, включая подразделения по вопросам полиции, правосудия и исправительных учреждений, действий по разминированию и реформе сектора безопасности. Секция, состоящая из семи сотрудников категории специалистов, в настоящее время оказывает поддержку более чем 460 сотрудникам на местах в разработке программ разоружения, демобилизации и реинтеграции. Важное значение в этом имеет участие Секции в процессе планирования конкретных комплексных страновых миссий и в разработке комплексных стратегических рамок с целью обеспечения увязки мероприятий с целями миссии и страновой группы Организации Объединенных Наций на всех этапах.

8. В дополнение к Департаменту операций по поддержанию мира, ПРООН и другим подразделениям большую роль в области разоружения, демобилизации и реинтеграции со времени своего образования в 2006 году играют Комиссия по миростроительству, Фонд миростроительства и Отделение по поддержке миростроительства. В трех из общего числа стран, включенных в программу деятельности Комиссии (Бурунди, Либерия и Центральноафриканская Республика), проблемы разоружения, демобилизации и реинтеграции признаны в качестве одного из приоритетных направлений процесса миростроительства. Кроме того, Фонд миростроительства оказал ценную финансовую помощь программам разоружения, демобилизации и реинтеграции в Демократической Республике Конго, на Коморских Островах, в Кот-д'Ивуаре и в Судане. Хотя выделенные средства были в основном использованы на цели программ реинтеграции, определенная часть этих средств пошла на цели разоружения и демобилизации — главным образом на краткосрочные программы расселения. Однако основная доля средств на цели разоружения, демобилизации и реинтеграции поступает из других двусторонних и многосторонних источников.

9. В настоящее время широко признана необходимость решения различных проблем и расширения возможностей женщин, мужчин, девочек и мальчиков в рамках программ разоружения, демобилизации и реинтеграции, хотя до сих пор по-прежнему значительное число женщин и девушек остаются неохваченными подоб-

люди в возрасте от 15 до 24 лет.

⁷ ST/SGB/2010/1.

ными программами. Чтобы проследить за осуществлением резолюции 1325 (2000) в условиях вооруженных конфликтов и постконфликтных ситуаций, Совет Безопасности утвердил набор показателей, изложенных в докладе Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности от 28 сентября 2010 года (S/2010/498), включая показатель для определения общей доли бывших комбатантов-женщин, а также женщин и девушек, связанных с вооруженными силами и группами, которые включены в программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также в целях выявления, в какой степени программы удовлетворяют их нужды и потребности. В другом докладе об участии женщин в миростроительстве от 7 сентября 2010 года (A/65/354-S/2010/466) Генеральный секретарь рекомендовал принятие конкретных мер по обеспечению равноправного участия женщин на всех этапах разоружения, демобилизации и реинтеграции — от переговоров по мирным соглашениям и создания национальных учреждений до разработки и осуществления программ.

10. В течение последних пяти лет был выпущен ряд документов, содействовавших проработке и определению участия Организации Объединенных Наций в процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции. Соответственно в 2006 и 2009 годах Генеральный секретарь выпустил второй доклад по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции (A/60/705) и доклад о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/63/881-S/2009/304). Кроме того, под руководством ЮНИСЕФ и правительства Франции 95 государств-членов к настоящему времени одобрили Парижские обязательства по защите детей от незаконной вербовки или использования вооруженными силами или вооруженными группами, а также Принципы и руководящие указания в отношении детей, связанных с вооруженными силами или вооруженными группами, которые были опубликованы в феврале 2007 года. Эти документы содержат руководящие указания в отношении вербовки, освобождения и реинтеграции всех детей, связанных с вооруженными силами или группами, независимо от их роли.

Комплексный подход к вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции

11. Несмотря на то, что в прошлом политика в области разоружения, демобилизации и реинтеграции при поддержке Организации Объединенных Наций носила фрагментарный характер, был достигнут значительный прогресс, хотя все еще остается много проблем. Соответственно в 2004 и 2005 годах в рамках МООНСГ и МООНВС были созданы экспериментальные комплексные подразделения в составе персонала операций по поддержанию мира и ПРООН с целью повышения эффективности и обеспечения совместного планирования и координации.

12. В то время как интеграция на уровне программ по-прежнему остается важным средством обеспечения согласованности программ и более надежного инструмента воздействия в отношении национальных партнеров, структурная интеграция сталкивается с серьезными проблемами, вызванными различиями в бизнес-моделях и организационных мандатах, корпоративной культуре, а также финансовых и административных подходах. Эти препятствия явились причиной роспуска в 2007 году интегрированного подразделения в Гаити, хотя на программном уровне интеграция по-прежнему используется. Интегрированные подразделения в Судане все еще существуют, однако сталкиваются с серьезны-

ми управленческими проблемами, которые в настоящее время решаются. Опыт этих двух экспериментальных подразделений в настоящее время анализируется с целью извлечения уроков и укрепления в будущем сотрудничества между операциями по поддержанию мира и ПРООН.

13. Хотя необходимо продолжить рассмотрение путей укрепления будущих возможностей и выгод в структурной интеграции, один из основных уроков состоит в том, что некоторых положительных аспектов интеграции можно достичь в процессе совместного планирования и составления программ. Этот урок получил дальнейшее подтверждение благодаря опыту, накопленному в ходе осуществления в Кот-д'Ивуаре программы финансирования 1000 микропроектов, которая оказывает помощь бывшим комбатантам в расселении и получает дальнейшую поддержку со стороны МООНКИ и ПРООН. Кроме того, совместная стратегия, подготовленная МООНВЛ, ПРООН, ВПП, Всемирным банком и министерствами общественных работ и труда⁸, содействовала осуществлению программы реинтеграции, реабилитации и восстановления в Либерии и, в частности, чрезвычайной программы трудоустройства.

Другие важные события

14. В июне 2007 года в Демократической Республике Конго состоялась вторая конференция по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции и стабильности в Африке, организованная Канцелярией Специального советника по Африке. В мае 2009 года правительство Колумбии организовало в Картахене первый Международный конгресс по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции. В работе Конгресса приняло участие более 1500 специалистов-практиков, которые поделились знаниями, опытом и передовой практикой с коллегами из разных стран мира.

15. В 2009 году завершила свою работу Многострановая программа демобилизации и реинтеграции, в которой основную роль играл Всемирный банк и которая была создана с целью решения проблем разоружения, демобилизации и реинтеграции в регионе Великих озер в Африке. В деятельности программы участвовали 43 партнера, включая правительства 7 стран, 13 доноров, 11 подразделений Организации Объединенных Наций, ряд региональных организаций и многочисленные неправительственные организации. За семилетний период работы Программы с помощью национальных программ и специальных проектов было демобилизовано 279 263 взрослых комбатанта, 244 597 бывших комбатантов получили помощь в расселении, а 232 107 — поддержку в целях экономической реинтеграции. Кроме того, 53 880 детям, связанным с вооруженными силами и группами, была оказана помощь в воссоединении с семьями и реинтеграции в свои общины. На смену этой программе пришла Переходная программа демобилизации и реинтеграции, которая оказывает помощь странам в регионе Великих озер Африки в целях перехода от деятельности по демобилизации и реинтеграции к более широким процессам восстановления и развития.

⁸ Хотя чрезвычайная программа трудоустройства осуществлялась вне рамок обычной программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, она создала возможность для решения проблем реинтеграции, а также для удовлетворения насущных потребностей в инфраструктуре и в сфере безопасности в постконфликтной Либерии.

III. Обзор процесса реинтеграции

A. Масштабы и сложность реинтеграции

16. В 2010 году учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций оказывали поддержку программам реинтеграции в 18 странах и территориях⁹, оказывая помощь примерно 257 000 бывших комбатантов (из числа которых женщины составляли примерно 10 процентов), 9000 женщин, связанных с вооруженными силами и группами, а также 11 393 детям, связанным с вооруженными силами и группами (8624 мальчика и 2769 девочек). В последние пять лет Организация Объединенных Наций осуществила программы реинтеграции в четырех странах (Ангола, Либерия, Нигер и Тимор-Лешти), в рамках которых была оказана помощь в реинтеграции примерно 234 000 участников. В тот же период Организация Объединенных Наций приступила к оказанию поддержки новым процессам реинтеграции в девяти странах и территориях (Афганистан, Гвинея-Биссау, Ирак, Коморские Острова, Непал, Нигерия, Сомали, Чад и Шри-Ланка). Крупнейшая программа реинтеграции, которой Организация Объединенных Наций оказывала поддержку, осуществляется в Судане, где через процесс реинтеграции пройдут около 180 000 бывших комбатантов во исполнение соответствующих положений Всеобъемлющего мирного соглашения 2005 года.

17. На сложность процесса реинтеграции особенно влияет характер постконфликтных ситуаций, которые часто характеризуются слабостью правительственных учреждений, отсутствием единства в обществе, расстроенной экономикой, а также широким спектром необходимых экономических, социальных, психосоциальных, политических мер и мер в области безопасности. Зачастую процесс реинтеграции проходит сразу же после окончания длительных конфликтов, как, например, в Бурунди, Либерии, Судане и Сьерра-Леоне, где войны длились более десяти лет. В таких условиях бывшие комбатанты, которые большую часть своей жизни провели в вооруженных силах и группах, и связанные с ними группы могут испытывать огромные трудности, связанные с возвращением в гражданскую жизнь. Тем не менее критически важно обеспечить успех и прочность процесса реинтеграции в подобных условиях, поскольку велика опасность того, что недостаточно прочно реинтегрированные бывшие комбатанты могут вновь вернуться в вооруженные группы и банды преступников и будут по-прежнему угрожать безопасности и общему процессу восстановления мира.

18. Региональные аспекты постконфликтных ситуаций также мешают осуществлению программ реинтеграции, в частности при попытке принятия скоординированных подходов с участием многих заинтересованных сторон, включая правительства, подразделения Организации Объединенных Наций и другие участвующие в этом организации. Главными региональными проблемами, влияющими на процесс реинтеграции бывших комбатантов, являются распространение стрелкового оружия и легких вооружений; незаконная торговля при-

⁹ Босния и Герцеговина, Бурунди, Гаити, Демократическая Республика Конго, Индонезия, Колумбия, Коморские Острова, Конго, Косово, Кот-д'Ивуар, Либерия, Непал, Нигерия, Сербия, Сомали, Судан, Уганда и Шри-Ланка. В этот перечень включены также программы реинтеграции при поддержке Международной организации по миграции.

родными ресурсами; трансграничная вербовка, включая вербовку детей, а также репатриация и реинтеграция иностранных бывших комбатантов в страны их происхождения. Кроме того, важно наладить трансграничные связи с процессами реинтеграции возвращающихся беженцев и согласовать многочисленные программы реинтеграции в рамках одного региона, чтобы не позволить комбатантам пересекать границы с другими странами в надежде получения более выгодной помощи в реинтеграции. Все большую важность в этих усилиях приобретает роль Африканского союза, а Организация Объединенных Наций готова продолжать оказание помощи в создании потенциала в области разоружения, демобилизации и реинтеграции.

В. Руководство по реинтеграции

19. Главную ответственность за осуществление процесса реинтеграции несут национальные правительства и институты, в то время как Организация Объединенных Наций играет решающую, но вспомогательную роль. Чтобы укрепить потенциал специалистов-практиков в решении существующих и вновь возникающих проблем в деле обеспечения устойчивой реинтеграции, с 2008 по 2010 год Межучрежденческая рабочая группа в тесной консультации со специалистами департаментов, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, национальных комиссий и других национальных органов власти, доноров и соответствующих международных неправительственных организаций занималась доработкой руководства по реинтеграции в рамках Комплексных нормативов в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции. В результате этого было издано более эффективное и более подробное руководство по интеграции в перечисленных ниже областях.

Планирование и оценка

20. Эффективность и устойчивость реинтеграции зависит от своевременного планирования и всесторонних оценок, которые позволяют установить реальные сроки, выявить необходимые людские и материальные ресурсы, а также потребности в финансировании¹⁰. Оценки должны проводиться своевременно и тщательно и сопровождаться последовательным анализом экономических, социальных и политических факторов, а также факторов безопасности, затрагивающих цели программы, с тем чтобы точно установить необходимые для осуществления программы меры обеспечения и ресурсы. В условиях огромного количества трудностей, возникающих в постконфликтный период, планирующие органы должны учитывать ситуации, в которых такие факторы, как борьба за территории, пути миграции или транспортные маршруты, а также экономическая деятельность (включая незаконную добычу полезных ископаемых и пиратство), могут усугубить вооруженное насилие и дестабилизировать хрупкие мирные договоренности. Для достижения устойчивой реинтеграции также необходимо обеспечить надлежащую всестороннюю увязку программ в интересах бывших комбатантов с более широкими усилиями по реинтеграции и восстановлению, в частности по той причине, что бывшие комбатанты и другие возвращенцы могут предъявлять претензии на одни и те же скудные ресур-

¹⁰ Все ссылки на финансирование в области реинтеграции касаются добровольных взносов в адрес учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций.

сы, такие как земля, вода и возможности экономической деятельности. При планировании и оценках необходимо также широко использовать данные и результаты анализов в разбивке по возрасту и полу, с тем чтобы установить особые потребности женщин, мужчин, девочек и мальчиков и планировать их удовлетворение.

Подходы к реинтеграции

21. В Комплексных нормативах в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции признается, что ключевую роль в достижении устойчивой реинтеграции, связанной с восстановлением и долгосрочным развитием, играют подходы на общинном уровне. В программах должен быть заложен скорейший переход от индивидуального расселения или реинтеграции бывших комбатантов к реинтеграции на уровне общин или — где это возможно — в них с самого начала должен предусматриваться общинный подход. В настоящее время в Нормативах сведены воедино те стратегии, которые прежде были на экспериментальной основе заложены в различные программы реинтеграции, такие как а) учет в одной и той же программе реинтеграции интересов бывших комбатантов и пострадавших от конфликта или уязвимых групп населения; б) вовлечение бывших комбатантов в социально-экономическую деятельность, результаты которой могут использоваться на благо всей общины; и с) выделение ресурсов для общины с целью быстрого «запуска» социально-экономической деятельности, которая предоставляет возможность для реинтеграции бывших комбатантов и связанных с ними лиц, а также других пострадавших от конфликта и уязвимых групп населения. В обеспечении успешного проведения процесса реинтеграции критическую роль играют всеобъемлющие стратегии реинтеграции, направленные на детей, связанных с вооруженными силами или группами, совместно с пострадавшими от конфликта и уязвимыми группами детей на индивидуальной основе, поскольку они в значительной степени сокращают опасность подвергнуться остракизму или преследованиям. Этот подход также эффективен при охвате бывших комбатантов-женщин, а также женщин и девочек, связанных с вооруженными силами и группами, которые или не хотят, или лишены возможности участвовать в официальных программах разоружения, демобилизации и реинтеграции.

К многоплановой реинтеграции

22. В большинстве стран экономических аспектов — хотя они и играют центральную роль — недостаточно для достижения устойчивой реинтеграции бывших комбатантов. Для обеспечения устойчивости и успешного осуществления программ реинтеграции крайне важно уделять серьезное внимание социальным и политическим аспектам реинтеграции с учетом конкретной обстановки в стране. Высокие уровни насилия и жестокости, в том числе сексуального насилия и насилия по признаку пола, которое совершают бывшие комбатанты и связанные с ними группы или которым они подвергаются в условиях многих конфликтов, также требуют принятия таких мер социальной реинтеграции, как примирение, психосоциальная поддержка, консультирование по вопросам психического здоровья и клиническое лечение, а также медико-санитарная помощь, включая поддержку лиц, инфицированных ВИЧ или больных другими болезнями, передаваемыми половым путем. Участие общин и программы на общинном уровне также содействуют проведению социальной

реинтеграции и примирения, которые, в свою очередь, могут способствовать трудоустройству и получению доходов. И наоборот, программы реинтеграции детей, которые традиционно отличались наличием социальных мер, должны предусматривать удовлетворение экономических потребностей их участников трудоспособного возраста (15–17 лет, в зависимости от национального законодательства), которые часто возглавляют домохозяйства и от которых зависит доход семьи.

23. На индивидуальном уровне политическая реинтеграция должна предусматривать помощь бывшим комбатантам и связанным с ними группам, с тем чтобы они стали полноправными гражданами, могли пользоваться правами и выполнять обязанности, включая права и обязанности, касающиеся участия в таких политических процессах, как выборы и принятие решений на уровне общин. В зависимости от условий каждой страны эта поддержка может включать оказание участникам помощи в получении подлинных документов, удостоверяющих личность, занятии руководящих и представительских должностей в директивных органах и получении гражданского образования и образования по вопросам мира, включая укрепление потенциала в отношении демократического развития и прав человека.

Согласование политики

24. Помимо признания проблем, связанных с различными подходами к программам реинтеграции и восстановления, в руководстве содержатся рекомендации о надлежащей увязке программ реинтеграции бывших комбатантов с национальными стратегиями, такими как расширение масштабов реинтеграции, восстановление и создание возможностей для трудоустройства. В настоящее время руководство по реинтеграции, содержащееся в Комплексных нормативах в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции, приведено в соответствие с триединым подходом политики Организации Объединенных Наций в отношении создания рабочих мест, обеспечения доходов и реинтеграции в постконфликтный период (2009 год)¹¹ и составлено согласно руководящим указаниям по скорейшему восстановлению (2008 год)¹². Подобное согласование политики позволит расширить возможности для обеспечения устойчивой реинтеграции бывших комбатантов и других групп, пострадавших от конфликтов. Также признается важность координации с другими программами в области безопасности, такими как контроль за стрелковым оружием и легкими вооружениями, сокращение масштабов вооруженного насилия, общинная безопасность, реформа сектора безопасности и программа обеспечения верховенства права.

Новые указания

25. Следует уделять более пристальное внимание взаимосвязям между реинтеграцией и управлением природными ресурсами¹³. Признается, что природ-

¹¹ С документом можно ознакомиться на веб-сайте: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf.

¹² С документом можно ознакомиться на веб-сайте: http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Early%20R/ER_Internet.pdf.

¹³ Члены Межучрежденческой рабочей группы совместно с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде приступили к разработке модуля в рамках

ные ресурсы часто играют определенную роль в разжигании конфликтов и подрыве усилий в области миростроительства. Вооруженные группы зачастую финансировали свою военную деятельность и вербовали наемников за счет эксплуатации природных ресурсов. Улучшение понимания комплексных взаимосвязей между конфликтом и природными ресурсами, в том числе того, как их можно использовать в поддержку реинтеграции бывших комбатантов и связанных с ними групп, может способствовать устойчивому осуществлению программ реинтеграции.

С. Обзор практики в области реинтеграции

26. Реинтеграция бывших комбатантов и связанных с ними групп представляет собой длительный процесс, который осуществляется на личном, общинном, национальном и региональном уровнях и зависит от более широкого процесса восстановления и развития. Этим процессом руководят, как правило, национальные правительства и учреждения. Программа реинтеграции не может соответствовать масштабам, глубине или продолжительности процесса долгосрочной реинтеграции, что выдвигает на передний план концепцию национальной ответственности. Однако уроки, извлеченные из осуществления последних программ, свидетельствуют о том, что в большинстве случаев для эффективного перехода к более широкому восстановлению и развитию требуется, чтобы помощь Организации Объединенных Наций по реинтеграции оказывалась в течение как минимум трехлетнего периода.

27. Проведенный в конце 2010 года обзор программ в области реинтеграции, осуществляемых в настоящее время при поддержке учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, выявил существенное расхождение между согласованными нормативами Организации Объединенных Наций, которые, как предполагается, должны разумно применяться с учетом специфики конкретной страны, и их осуществлением на местах. В мире взрослые бывшие комбатанты получают помощь по экономической реинтеграции, которая в большинстве случаев заключается в обеспечении профессионально-технической подготовки, в течение периода до одного года, однако большинство программ не предусматривают комплексную и всестороннюю поддержку, которые необходимы для достижения устойчивой реинтеграции.

Пробелы в области планирования и оценки

28. При разработке лишь нескольких текущих программ в области реинтеграции, которые оказались успешными, использовались результаты комплексных оценок. В руководстве по реинтеграции признается важность использования возможностей, вытекающих из динамики более широких процессов, связанных с конфликтами или восстановлением, с учетом специфики каждой страны. Это охватывает потенциал возможных участников, общинные сети, социальный ка-

Комплексных нормативов в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции, посвященного взаимосвязям между разоружением, демобилизацией и реинтеграцией, с одной стороны, и природными ресурсами, с другой, который будет опираться на указания, разработанные в рамках партнерства между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом по вопросам природных ресурсов, конфликтов и миростроительства в 2010 году.

питал, возможности для освоения рынков и институциональный потенциал. В отсутствие надлежащей оценки страны заимствуют друг у друга программы, которые сосредоточены на экономической реинтеграции и игнорируют социальные и политические потребности участников, что часто приводит к появлению стратегии реинтеграции, которая не соответствует условиям конкретной страны.

Постановка узких целей

29. Большинство программ по реинтеграции взрослых предусматривают оказание индивидуальной поддержки, ориентированной на бывших комбатантов. Одна из причин этого заключается в необходимости концентрировать усилия на работе с теми, кто, как считается, представляет наибольшую угрозу для безопасности. Хотя меры, ориентированные на бывших комбатантов, могут обеспечить стабильность в ближайшей перспективе, отсутствие четко сформулированной программы перехода к работе в общинах может свести на нет возможности для необратимой реинтеграции в принимающие общины в более долгосрочной перспективе. Охват исключительно лишь бывших комбатантов может вызвать недовольство других пострадавших от конфликта и уязвимых групп, которые зачастую не получают достаточной помощи и, таким образом, могут стать противниками мирного процесса. Такие подходы к реинтеграции требуют большого объема ресурсов, но при этом обеспечивают устойчивость принимаемых мер. В рамках нескольких программ по реинтеграции апробировались или апробируются подходы, в небольших масштабах ориентированные на бывших комбатантов и пострадавшие от конфликта или уязвимые группы, в том числе в Индонезии (в провинции Ачех), Конго и Либерии. Предварительные результаты показывают, что такие программы будут более устойчивыми в экономическом и социальном плане, чем программы реинтеграции, ориентированные на отдельных лиц, поскольку они создают возможности для сосуществования и примирения.

Достижение многоаспектного подхода

30. Обзор процесса реинтеграции, проведенный в 2010 году, показывает, что в ситуации, когда все программы реинтеграции взрослых имеют экономическую направленность, лишь несколько программ предусматривают оказание существенной поддержки в деле реинтеграции в общество, как это происходит в Колумбии и Руанде. Тем не менее бывшие комбатанты и связанные с ними группы являются уязвимыми с точки зрения антисоциального поведения, злоупотребления психоактивными веществами и непрекращающегося насилия в отношении их самих или других людей, что в совокупности существенно затрудняет их устойчивую реинтеграцию. Уделение недостаточного внимания социальной помощи, особенно в условиях серьезных экономических трудностей, связано прежде всего с нехваткой знаний и потенциала у персонала, занятого осуществлением программ на местах.

31. Как было отмечено выше, мало внимания уделяется политической реинтеграции бывших комбатантов и связанных с ними групп. Хотя некоторые программы и оказали бывшим комбатантам помощь в получении национальных удостоверений личности и в организации просвещения по вопросам развития гражданского общества и мира, поддержка в этой области пока еще носит фрагментарный характер. В качестве примера политической реинтеграции

можно привести Афганскую программу мира и реинтеграции, провозглашенную правительством в 2010 году, главной заявленной целью которой прямо признается необходимость обеспечить политическую реинтеграцию антиправительственных элементов. Если взять групповой уровень, то вооруженные группы, к которым принадлежали бывшие комбатанты, могут трансформироваться в политическую партию. Именно это произошло в Бурунди, где Национальный совет в защиту демократии — Фронт защиты демократии был преобразован в политическую партию, и в Индонезии (в провинции Ачех), где бывшие должностные лица движения «Свободный Ачех» заняли ведущие должности в руководстве провинции после того, как они приняли участие в мирных переговорах.

Работа с группами, имеющими особые потребности

32. **Женщины и девочки.** Большинство программ по реинтеграции, получающих поддержку со стороны учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, по-прежнему сталкиваются с серьезными трудностями, когда речь идет о работе с бывшими комбатантами-женщинами, а также женщинами и девочками, которые ранее были связаны с вооруженными силами и группами. Основным препятствием на пути их участия является тот факт, что многие женщины и девочки не хотят — сами или под давлением — раскрывать свои прошлые связи с вооруженными силами или группами из страха подвергнуться остракизму со стороны своих общин. Две текущие программы по реинтеграции, в Конго и Индонезии (в провинции Ачех), уже довольно успешно работают с бывшими комбатантами-женщинами, с женщинами, ранее связанными с вооруженными силами и группами, а также с другими женщинами, находящимися в уязвимом положении или пострадавшими от конфликта, таким образом, что соответствующие общины остаются в неведении относительно их прошлых связей с вооруженными силами и группами.

33. **Дети.** Особые потребности мальчиков и девочек младшего возраста, связанных с вооруженными силами и группами, отличаются от потребностей детей более старшего возраста — от 15 до 17 лет. Хотя социальным и социально-психологическим компонентам программ по реинтеграции детей и была отведена важная роль, лишь в нескольких программах учитываются различные экономические потребности двух этих категорий. Что касается первой категории, то упор следует сделать на школьное обучение, возможно, в сочетании с оказанием определенной экономической поддержки семье. Что касается второй категории, то упор следует сделать на профессионально-техническую подготовку и вовлечение в приносящие доход виды деятельности, учитывая то, что кто-то может иметь обязательства в качестве кормильцев семьи, а также собственные предпочтения ребенка. Во втором случае также не следует препятствовать прохождению ребенком неформального школьного обучения. Экспериментальные программы по экономической реинтеграции в общей сложности для 8895 детей трудоспособного возраста, ранее связанных с вооруженными силами и группами, а также других детей, находящихся в уязвимом положении, были успешно реализованы в Бурунди, Демократической Республике Конго, Колумбии, Конго, Руанде, Филиппинах и Шри-Ланке.

34. **Молодежь.** Аналогичные программные нюансы также следует принимать во внимание в программах, ориентированных на взрослых, когда речь идет о потребностях молодых людей в возрасте от 18 до 24 лет. По окончании кон-

фликта молодые люди зачастую не могут вырваться из порочного круга насилия, нищеты и социально-политической изоляции. Программы реинтеграции, осуществляемые при поддержке Организации Объединенных Наций, должны искоренять стереотипные представления о молодых людях лишь как о «вредителях», предоставляя им возможности для участия в восстановлении и развитии общин на всем протяжении процесса реинтеграции. В настоящее время подавляющее большинство программ реинтеграции не предусматривает ни стратегических планов, ориентированных именно на молодежь, ни оказание им целевой помощи.

35. Бывшие комбатанты-инвалиды. В большинстве случаев о реальной численности бывших комбатантов-инвалидов (имеющих физические или психологические отклонения) ничего не известно, и информация в значительной мере зависит от характера конфликта. В большинстве стран бывшие комбатанты, которые становятся инвалидами в результате боевых действий, с течением времени просто оказываются за пределами вооруженных сил и групп. В рамках лишь нескольких текущих программ реинтеграции были разработаны стратегии для удовлетворения особых потребностей бывших комбатантов-инвалидов, с тем чтобы обеспечить их права и необходимую адаптацию, как это предусмотрено в Конвенции о правах инвалидов и Факультативном протоколе к ней. Программы сталкиваются с трудностями при оказании особых услуг, в частности, когда программа реинтеграции осуществляется в отсутствие национальных законов и планов, касающихся инвалидов. В постконфликтных ситуациях еще сложнее обеспечить поддержку бывшим комбатантам-инвалидам, которые зависят от долгосрочной медицинской помощи, оказываемой на неформальной основе (часто женщинами и девушками).

36. Борьба с ВИЧ. По оценкам, некоторое число бывших комбатантов инфицированы ВИЧ, хотя точный показатель получить сложно из-за отсутствия статистических данных в силу нехватки служб и негативного отношения к раскрытию информации о чем-либо серостатусе. К настоящему моменту стратегии интеграции услуг по борьбе с ВИЧ для участников, осуществление которых начинается в период демобилизации и продолжается на этапе реинтеграции, имеются лишь в восьми странах и регионах: Индонезия, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Либерия, Непал, Нигер, Северный Судан и Южный Судан. Эта деятельность включает проведение информационно-просветительских кампаний по вопросам ВИЧ, направление на добровольное конфиденциальное консультирование и тестирование в соответствующих случаях, выявление и лечение заболеваний, передаваемых половым путем, предоставление информации о лечении инфекционных заболеваний, вызываемых условно патогенными микроорганизмами, подготовку бывших комбатантов к роли активистов, которые оказывают содействие в своих общинах в проведении мероприятий по профилактике ВИЧ и оказывают поддержку ВИЧ-инфицированным бывшим комбатантам и, когда это осуществимо, направление на антиретровирусную терапию в рамках национальной системы здравоохранения.

Людские и финансовые ресурсы

37. Задачи, связанные с обеспечением устойчивой реинтеграции бывших комбатантов и связанных с ними групп, масштабны и требуют своевременного предоставления ресурсов на устойчивой основе. В течение 2010 года на цели реинтеграции было получено в общей сложности около 265 млн. долл. США за

счет двусторонних и многосторонних добровольных взносов¹⁴. Для удовлетворения потребностей в реинтеграции бывших комбатантов и связанных с ними групп необходимо наращивать усилия в области реинтеграции, а также надлежащим образом увязать их с более широкими программами в области реинтеграции и восстановления, ориентированными на возвращающихся лиц. С учетом масштабов и сложности задачи реинтеграции и неоднократного продолжения или возобновления насилия на постконфликтном этапе Организация Объединенных Наций не может допустить продолжения осуществления краткосрочных, узких по сфере охвата программ. Когда не финансируются более комплексные программы устойчивой реинтеграции, издержки неизменно выше, чем при надлежащем финансировании программ с самого начала.

38. В случае расширения масштабов программ реинтеграции на страновом и глобальном уровнях потребуются механизмы контроля и оценки на основе конкретных результатов, которые будут проводиться как Организацией Объединенных Наций, так и внешними субъектами. Программы реинтеграции достигают своих целей, когда участники опираются на собственные силы, могут получать доход и не склонны к возобновлению насилия. Однако большинство программ не имеют возможности постоянно докладывать о таких результатах, поскольку роль контроля и оценки по-прежнему недооценивается, даже в том случае, когда, по словам представителей большинства программ, были приняты стратегия или план контроля и оценки.

39. Программы реинтеграции, осуществляемые при поддержке Организации Объединенных Наций, по своему характеру ограничены определенными сроками, тогда как национальные обязательства остаются в силе в течение более продолжительного периода времени. Таким образом, устойчивая реинтеграция требует разработки стратегии завершения операции вместе с заблаговременным принятием мер по укреплению национального потенциала на этапах планирования. Стратегии завершения операции, принимавшиеся для программ реинтеграции в прошлом, включали: а) оказание услуг по реинтеграции через национальные структуры непосредственно с самого начала; б) перенос ответственности за поэтапное осуществление на национальные структуры; и с) прямую увязку с более широкими программами в области реинтеграции, национального восстановления и занятости с тем, чтобы они с самого начала могли способствовать усилиям в области реинтеграции.

D. Увязка с более широкими программами в области реинтеграции, восстановления и миростроительства

40. Многочисленные аспекты реинтеграции бывших комбатантов необходимо тщательно оценивать и разрабатывать с учетом других, более широких стратегий и программ в области реинтеграции, восстановления и миростроительства. Эти рамки и процессы, учитывающие специфику отдельных стран, будут лежать в основе программы реинтеграции, заложенных в ней подходов и ее компонентов.

¹⁴ За счет начисленных взносов финансируется лишь разоружение и демобилизация; реинтеграция полностью финансируется на добровольной основе.

Экономические увязки

41. Экономические компоненты реинтеграции бывших комбатантов и связанных с ними групп должны последовательно увязываться с более широкими национальными программами в области занятости и получения дохода, в особенности для возвращенцев, с инициативами по развитию частного сектора и стратегиями сокращения масштабов нищеты. Кроме того, экономические аспекты реинтеграции следует укреплять на основе новых и новаторских подходов, таких, например, как современные технологии в сельском хозяйстве и партнерство с частным сектором.

42. В системе Организации Объединенных Наций разрабатываются предварительные рамки в поддержку более последовательных, предсказуемых и эффективных мер реагирования на реинтеграцию перемещенных групп населения, что позволяет увязывать эти рамки с реинтеграцией бывших комбатантов. Чем больше внимания в программах реинтеграции будет уделяться работе в общинах, включая постановку всеобъемлющих целей, тем больше будет возможностей для осуществления совместных программ на местах. Многие более широкие программы в области реинтеграции и восстановления, которые в настоящее время получают поддержку со стороны Программы развития Организации Объединенных Наций, Международной организации по миграции и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, уже оказывают услуги бывшим комбатантам и связанным с ними группам. Тем не менее в настоящее время нет механизмов, позволяющих определять численность бывших комбатантов и связанных с ними групп, которым были оказаны услуги, а также воздействие таких программ в плане стабилизации и безопасности.

43. Одним из главных препятствий на пути экономической реинтеграции является неспособность тысяч бывших комбатантов, внезапно вышедших на рынок труда, конкурировать с другими пострадавшими от конфликта группами населения и возвращенцами за немногочисленные рабочие места и возможности для получения средств к существованию. Как отмечалось выше, руководящие указания по реинтеграции бывших комбатантов теперь увязаны с триединой политикой Организации Объединенных Наций в отношении создания рабочих мест, обеспечения доходов и реинтеграции в постконфликтный период. С переходом Организации Объединенных Наций к оказанию поддержки расширению распределенных по конкретным направлениям национальных программ в области занятости, приносящей доход деятельности и реинтеграции, ориентированных именно на пострадавшие от конфликта группы населения, включая женщин и молодежь, будут увеличиваться возможности для сотрудничества с программами по реинтеграции бывших комбатантов. Увязка реинтеграции бывших комбатантов с программами в области занятости, охватывающими конкретные направления, в настоящее время планируется в Бурунди, причем далее должны последовать Кот-д'Ивуар, Либерия и Непал.

44. Рассмотрение вопросов управления природными ресурсами в рамках разоружения, демобилизации и реинтеграции приобретает особое значение с учетом того, что природные ресурсы часто служат источником средств для операций во время конфликтов. Хотя свыше 80 процентов программ оказывают поддержку реинтеграции бывших комбатантов в сектор сельского хозяйства, где важнейшим условием является доступ к земельным угодьям, некоторые про-

граммы приступили также к изучению возможности для получения дохода в области реабилитации экосистем, лесовозобновления, лесного хозяйства, сохранения видов и даже экологического туризма на основе производственной цепочки и партнерств с частным сектором. Например, в Индонезии (в провинции Ачех) и Колумбии возможности для реинтеграции бывших комбатантов предлагались в рамках проектов, осуществляемых при поддержке Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), которые направлены на улучшение экономического положения населения благодаря продаже товаров кустарного производства, основанных на местном биоразнообразии.

45. Гораздо более сложной является задача обеспечить альтернативные и выгодные возможности для реинтеграции тем бывшим комбатантам, которые вовлечены в прибыльную и нелегальную эксплуатацию ресурсов (например, полезных ископаемых). В Либерии обеспечение бывших комбатантов возможностями для реинтеграции позволило правительству вернуть право собственности на каучуковые плантации и упорядочить управление сектором по производству каучука. Для того чтобы положить конец участию бывших комбатантов в незаконной эксплуатации природных ресурсов, необходимо не только пропагандировать альтернативные источники средств к существованию, но и укреплять контроль государства за управлением природными ресурсами.

Социальные и политические увязки

46. В настоящее время отсутствуют более широкие рамки или политика, предназначенные для того, чтобы последовательно ориентировать оказываемую Организацией Объединенных Наций поддержку на социальные аспекты постконфликтных ситуаций. Однако имеются национальные программы, которые способствуют восстановлению общественного согласия при поддержке со стороны учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, в том числе, в частности, программы в области здравоохранения и образования, программы, касающиеся инвалидов, молодежи и детей, программы по проблеме ВИЧ, гендерные программы и правосудие и примирение в переходный период. Социальные компоненты программ реинтеграции должны опираться на возможности, возникающие благодаря таким национальным программам. Однако, как показывает практика, программы по реинтеграции бывших комбатантов обычно функционируют в изоляции от соответствующих национальных рамок. В качестве наглядных примеров эффективного планирования и осуществления усилий по использованию существующих национальных служб и программ можно привести программы по реинтеграции бывших комбатантов в Колумбии и Руанде.

47. Что касается политических аспектов реинтеграции и аспектов безопасности, то имеются возможности для обеспечения более систематической увязки с программами по сбору стрелкового оружия и сокращению масштабов вооруженного насилия, по обеспечению правопорядка и правосудия в переходный период. В таких странах, как Колумбия, Либерия и Шри-Ланка, сами разоружившиеся бывшие комбатанты сталкивались с вооруженным насилием и угрозами со стороны сотрудников правоохранительных органов, мстью со стороны вооруженных групп, которые они, возможно, покинули, преследованиями со стороны бывших командиров и с повторной вербовкой. Для удовлетворения таких потребностей программы реинтеграции, в том числе в Либерии и Южном

Судане, стали разрабатывать стратегии координации возвращения и защиты, согласованные с программами по обеспечению правопорядка и правосудия в переходный период.

48. Меры по обеспечению правосудия в переходный период все чаще входят в состав пакета политических мер, согласованного соответствующими сторонами с тем, чтобы положить конец конфликту. Таким образом, нет ничего необычного, когда в постконфликтный период программы в области разоружения, демобилизации и реинтеграции осуществляются параллельно с мерами по обеспечению правосудия на переходном этапе. Такое совпадение может приводить к возникновению напряженности, однако при условии надлежащего регулирования увязка инициатив этих двух видов может также способствовать достижению общих долгосрочных целей, связанных с миром и примирением. Например, налаживание связей между процессами отправления правосудия на местном уровне и комиссиями по установлению истины, с одной стороны, и стратегиями реинтеграции на уровне общин, с другой стороны, может облегчить прием возвращающихся бывших комбатантов в общинах, где проходит реинтеграция. Кроме того, бывшие комбатанты могут принимать непосредственное участие в программах выплаты компенсаций, либо непосредственно выплачивая компенсации, если они несут личную ответственность за нарушения, или, в соответствующих случаях, принимая участие в проектах по выплате компенсаций, направленных на удовлетворение потребностей общины.

49. Важную роль играет также обеспечение увязки между реинтеграцией бывших комбатантов и поступлением значительного числа бывших комбатантов в службы безопасности, как это было в Бурунди, Демократической Республике Конго и Косово. Реформирование сектора безопасности, включая прием бывших комбатантов на службу в регулярные вооруженные силы, — это один из путей, позволяющих обеспечить бывших комбатантов рабочими местами и сократить число тех, кто подлежит реинтеграции. Тем не менее, чтобы лица, нарушавшие, по имеющимся данным, права человека и обвиняемые в военных преступлениях, не были допущены в национальные силы безопасности, необходимы четкие критерии и процедуры проверки. Массовая интеграция в сектор безопасности тоже может оказаться проблематичной с учетом тех штатных возможностей, которые имеются у этих учреждений, а также ограниченных объемов финансирования и возможных требований по обеспечению безопасности. Хотя осуществление программ в области разоружения, демобилизации и реинтеграции часто начинается при отсутствии более широкой рамочной программы реформы сектора безопасности, решения, принимаемые сторонами в конфликте по определению параметров программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, имеют определенные последствия для будущей реформы сектора безопасности.

IV. Замечания и рекомендации

50. Вклад Организации Объединенных Наций в национальные усилия по проведению разоружения, демобилизации и реинтеграции продолжал увеличиваться с привлечением широкого круга субъектов. За прошедшие пять лет было завершено осуществление нескольких программ в области разоружения, демо-

билизации и реинтеграции, в том числе в Бурунди и Либерии¹⁵, а также программ реинтеграции в Анголе, Нигере и Тиморе-Лешти. В то же время сложные условия, складывающиеся сегодня в постконфликтных ситуациях, требуют лучших и новаторских подходов, связанных, например, с осуществлением программ по сокращению масштабов насилия на уровне общин в ходе операций по поддержанию мира и принятия подходов по проведению реинтеграции на общинном уровне.

51. Следует также вновь подчеркнуть важность национальной ответственности, поскольку политическая воля и приверженность национальных субъектов являются необходимыми условиями успешного проведения разоружения, демобилизации и реинтеграции. Страны-получатели должны взять на себя ведущую роль в разработке программы миростроительства, увязывая реинтеграцию с национальной политикой, касающейся экономического, социального и политического восстановления. В то же время не вызывает сомнений, что по завершении конфликта национальные субъекты имеют дело с многочисленными приоритетами и различными программными мероприятиями. Всем участникам необходимо предоставить национальным субъектам необходимые специальные знания с тем, чтобы определить приоритеты и сформулировать «дорожную карту» успешного перехода от конфликта к миру.

Анализ, контроль и оценка

52. Эффективная и необратимая реинтеграция зависит от проведения заблаговременного планирования и серьезного анализа, что служит основой для установления реальных сроков и определения потребностей в финансовых и людских ресурсах. Это включает своевременно применяемые и гибкие инструменты и механизмы финансирования в поддержку подготовки оценок возможностей для реинтеграции, обследования местного рынка труда, анализ развития частного сектора и определение потребностей в психологической и социальной поддержке. Анализ должен проводиться на более комплексной основе в интересах улучшения планирования и разработки, осуществления, контроля за осуществлением и оценки программ. **Таким образом, Генеральный секретарь рекомендует обеспечить доступное начальное финансирование на добровольной основе в интересах реинтеграции для проведения необходимого анализа и комплексных исследований, в том числе посредством развертывания сводных групп по оценке для обеспечения того, чтобы программы реинтеграции основывались на твердых принципах и хорошем знании условий и обстановки на местах.**

Сроки и масштаб программ

53. Результаты проведенного в 2010 году обзора программ реинтеграции, осуществляемых при поддержке Организации Объединенных Наций, ясно показали, что Организации необходимо переориентировать свой подход на обеспече-

¹⁵ После закрытия Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНЮБ) проведение разоружения, демобилизации и реинтеграции продолжало поддерживать Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОПООНБ).

ние устойчивости с учетом недавно пересмотренных руководящих указаний. Проведение устойчивой реинтеграции — это длительный процесс, который занимает не менее трех лет, в отличие от оказания поддержки, на что сейчас в среднем уходит около года. В то же время необходимо гибко расширять сферу охвата реинтеграции, которая в настоящее время сосредоточена в основном на экономической деятельности, когда речь идет о взрослых участниках, и на социальной реинтеграции детей, связанных с вооруженными силами или группами. Для успешного осуществления многосторонних программ реинтеграции, охватывающих экономические, социальные, политические аспекты и аспекты безопасности с упором на работу в общинах, потребуется неуклонно наращивать людские и финансовые ресурсы.

54. Стабильное финансирование и своевременное выделение обещанных средств остаются одной из важнейших предпосылок успешного проведения программ по реинтеграции, при том, что большинству программ не хватает последовательного и прогнозируемого финансирования. Это является дестабилизирующим фактором для программ и мирного процесса в целом. **Генеральный секретарь призывает правительства государств, переживающих постконфликтный период, продемонстрировать политическую волю и ответственное отношение к процессу реинтеграции путем внесения также финансовых взносов и взносов натурой для обеспечения осуществления многосторонних и более устойчивых программ реинтеграции.** Как отмечалось выше, реинтеграция бывших комбатантов и связанных с ними групп представляет собой долгосрочный процесс, который требует обеспечения долгосрочного финансирования на всех этапах, с самого начала или чрезвычайного этапа и до тех пор, пока реинтеграция не станет частью других национальных программ в области восстановления и развития, осуществляемых при поддержке Организации Объединенных Наций. **Таким образом, Генеральный секретарь призывает также государства-члены проанализировать свою практику добровольного финансирования в целях обеспечения своевременного и стабильного финансирования более продолжительных и многоаспектных программ реинтеграции.**

«Единство действий»

55. Генеральный секретарь вновь подтверждает свою приверженность обеспечению единства действий всех субъектов в рамках Организации Объединенных Наций на основе комплексного подхода; это в особой степени будет касаться планирования для Сомали и для Судана в период после проведения референдума. Следует признать, что Организация Объединенных Наций столкнулась с определенными недостатками, присущими программам при обеспечении плавного перехода от демобилизации к реинтеграции, связанными с отсутствием скоординированного подхода, включая наличие дорогостоящих параллельных структур. Разработка общей многолетней рамочной программы, включающей многолетние стратегии финансирования реинтеграции, позволила бы партнерским учреждениям, фондам и программам принимать участие в более согласованном процессе планирования, не допуская появления пробелов и частичного дублирования, а также многочисленных дорогостоящих административных структур, и способствуя максимизации ресурсов и повышению эффективности увязки с более широкими программами восстановления. **Таким об-**

разом, Генеральный секретарь рекомендует государствам-членам, вместе с соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций, разработать многолетние стратегии финансирования применительно к конкретным странам в поддержку всеобъемлющих и комплексных программ реинтеграции, которые должны быть тесно увязаны с соответствующими мирными процессами, планированием и мероприятиями в области восстановления и миростроительства.

56. Комплексные стандарты в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции были в значительной степени усилены благодаря внесению в них дополнений, включающих руководящие указания, касающиеся увязки разоружения, демобилизации и реинтеграции с реформой сектора безопасности, а также правосудия в переходный период, и пересмотренное руководство по реинтеграции, увязанное с руководящими принципами Организации Объединенных Наций, касающимися постконфликтного восстановления. **Было бы желательно, чтобы государства-члены и другие многосторонние партнеры, которые могут быть привлечены к работе по программам в области разоружения, демобилизации и реинтеграции параллельно с Организацией Объединенных Наций, присоединились к принципам, содержащимся в Комплексных нормативах в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции, и руководствовались ими для обеспечения максимально возможного взаимодействия между участниками.**

Укрепление потенциала

57. Опыт последнего времени показал, что наличие специализированной структуры в Центральных учреждениях в значительной степени облегчило предоставление оперативной поддержки и комплексных указаний, что в свою очередь обеспечило высокое качество программ в области разоружения, демобилизации и реинтеграции и их увязку с мирными процессами и инициативами по восстановлению в целом. Тем не менее набор персонала продолжает представлять для программ серьезную проблему. Своевременный набор и удержание квалифицированных специалистов для работы на местах по-прежнему будет являться нашей приоритетной задачей, для решения которой необходимо расширить круг имеющихся специалистов в области разоружения, демобилизации и реинтеграции за счет подготовки новых. Организация Объединенных Наций сотрудничает с Группой по всесторонней профессиональной подготовке по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции, которая обеспечивает ознакомление персонала с подходом Организации Объединенных Наций к разоружению, демобилизации и реинтеграции, изложенному в Комплексных нормативах в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции. **Генеральный секретарь призывает соответствующие государства-члены продолжать оказывать поддержку деятельности Группы по всесторонней профессиональной подготовке по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции.**

Региональные аспекты

58. Региональные аспекты программ в области разоружения, демобилизации и реинтеграции по-прежнему вызывают определенные трудности, не в послед-

ную очередь связанные с политическими рамками, механизмами составления программ и процедурами финансирования. Для преодоления этих трудностей правительствам, органам системы Организации Объединенных Наций, региональным организациям и другим партнерам-исполнителям необходимо будет улучшить коммуникацию и обмен информацией с тем, чтобы способствовать принятию согласованных и единых мер реагирования. Важным усилием в этом направлении стала осуществляемая под руководством Всемирного банка Многогострановая программа демобилизации и реинтеграции. Африканский союз должен также взять на себя ведущую роль, а Организация Объединенных Наций предполагает оказать помощь Африканскому союзу в его работе по созданию специализированной структуры по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции. **Учитывая сохраняющуюся тенденцию к появлению трансграничных вооруженных групп, международному сообществу следует продолжать двигаться вперед, используя новые и нетрадиционные подходы для удовлетворения сложных потребностей, которые возникают из-за таких ситуаций. Кроме того, необходимо обеспечивать более тщательную увязку с возвращением и реинтеграцией беженцев и других возвращенцев, предпринимая усилия к согласованию многочисленных программ в пределах одного региона.**

59. Даже при самых благоприятных обстоятельствах программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции осуществлять сложно, особенно в силу необходимости их эффективной увязки с другими текущими процессами, связанными с реинтеграцией и восстановлением. В современном мире данные проблемы все больше усложняются, что обуславливает необходимость чаще прибегать к новаторским подходам и обеспечивать более согласованную поддержку среди всех участников. Я по-прежнему твердо уверен в том, что разоружение, демобилизация и реинтеграция являются одними из важнейших компонентов работы в постконфликтной ситуации сразу по завершении конфликта и в дальнейшем. За 20 лет, прошедшие с того момента, как в Центральной Америке была развернута первая операция по поддержанию мира с мандатом в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, Организация Объединенных Наций убедилась в том, что разоружение, демобилизация и реинтеграция стали главным инструментом для стран, выходящих из конфликта. Организация Объединенных Наций может и должна продолжать оказывать поддержку разоружению, демобилизации и реинтеграции с тем, чтобы проложить дорогу к устойчивому миру, восстановлению и развитию.

Приложение

Члены Межучрежденческой рабочей группы по разоружению, демобилизации и реинтеграции

1. Департамент операций по поддержанию мира*
2. Департамент по политическим вопросам
3. Департамент общественной информации
4. Управление по вопросам разоружения
5. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
6. Канцелярия Специального советника по Африке
7. Международная организация труда
8. Международная организация по миграции
9. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
10. Канцелярия Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах
11. Управление по поддержке миростроительства
12. Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС)
13. Детский фонд Организации Объединенных Наций
14. Программа развития Организации Объединенных Наций*
15. Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
16. Институт Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения
17. Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
18. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
19. Всемирная продовольственная программа
20. Всемирная организация здравоохранения

* Сопредседатели Рабочей группы.