

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
13 August 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 53 повестки дня

**Всестороннее рассмотрение вопроса
о специальных политических миссиях****Письмо постоянных представителей Австралии и Уругвая
при Организации Объединенных Наций от 8 июля 2014 года
на имя Председателя Генеральной Ассамблеи**

Имеем честь информировать Вас о ходе работы шестого практикума 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 8 ноября 2013 года в Нью-Йорке.

Мы считаем, что этот семинар обеспечил прекрасную возможность для дальнейшего развития между государствами-членами, персоналом полевых миссий по поддержанию мира и Секретариатом открытого, широкого и конструктивного диалога по вопросам политики, планирования и обеспечения готовности в контексте защиты гражданских лиц, а также для обсуждения дополнительных шагов, которые продолжает предпринимать Секретариат в целях совершенствования деятельности по выполнению мандатов, касающихся защиты гражданских лиц.

Настоящим письмом препровождается краткий отчет о состоявшихся в ходе практикума обсуждениях (см. приложение). В нем кратко описываются основные вопросы, вызывающие озабоченность, проблемы и соображения, на которые обратили внимание различные участники этого мероприятия.

Надеемся, что настоящий документ станет полезным подспорьем, если Генеральная Ассамблея или ее специализированный орган — Специальный комитет по операциям по поддержанию мира — пожелают обсудить эти вопросы.

Просим распространить настоящее письмо и приложение к нему среди всех государств-членов в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 53 повестки дня.

(Подпись) Гэри Куинлан

(Подпись) Гонсало Конке



Приложение к письму постоянных представителей Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций от 8 июля 2014 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи

Шестой практикум по вопросу о защите гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, Нью-Йорк, 8 ноября 2013 года

1. 8 ноября 2013 года постоянные представительства Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций совместно организовали практикум по вопросу о защите гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Этот практикум предоставил государствам-членам, персоналу полевых миссий по поддержанию мира и Секретариату возможность для рассмотрения недостатков в сфере политики, планирования и обеспечения готовности, также для анализа новых угроз, проблем и возможностей в миссиях по поддержанию мира, в которых защита гражданских лиц является одной из задач первостепенной важности. Список участников дискуссионных групп прилагается (добавление I).

2. Проведенное мероприятие являлось шестым по счету в серии практикумов по вопросу о защите гражданских лиц, организуемых совместно постоянными представительствами Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций. Предыдущие практикумы прошли в январе 2009 года (см. A/63/722), январе 2010 года (см. A/64/721), декабре 2010 года (см. A/65/698), феврале 2012 года (см. A/66/789) и июне 2012 года (краткий отчет о состоявшихся в ходе пятого практикума обсуждениях приведен в добавлении II).

Справочная информация

3. Обеспечение защиты гражданских лиц является неотъемлемым компонентом современных операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, а меры по укреплению защиты гражданских лиц предусматриваются в мандатах и продленных мандатах девяти миссий по поддержанию мира. Кроме того, в нескольких резолюциях, принятых Советом Безопасности в 2013 году, обращалось особое внимание на усилия миссий по поддержанию мира, направленные на обеспечение защиты гражданских лиц, в частности:

- резолюция 2086 (2013) — первая тематическая резолюция по поддержанию мира, в которой признавалась важность защиты гражданских лиц в качестве предусмотренной мандатом задачи в рамках многоаспектных операций по поддержанию мира;
- резолюция 2106 (2013), в которой Совет вновь призвал к тому, чтобы во всех мероприятиях по учебной подготовке, проводимых для контингентов стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, до их развертывания и в самой миссии, предусматривалась подготовка по вопросам сексуального и гендерного насилия, а также призвал к развертыванию советников по вопросам защиты женщин;
- резолюция 2117 (2013) — первая резолюция по стрелковому оружию и легким вооружениям, в которой Совет признал, что незаконная передача, дестабилизирующее накопление и неправомерное использование стрелко-

вого оружия и легких вооружений подпитывают вооруженные конфликты и оказывают негативное воздействие на защиту гражданских лиц и осуществление мандатов по поддержанию мира;

- резолюция 2098 (2013), в которой Совет уполномочил Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) принимать все необходимые меры посредством использования своих регулярных войск и недавно созданной бригады оперативного вмешательства для защиты гражданских лиц, нейтрализации вооруженных групп и наблюдения за соблюдением оружейного эмбарго в числе прочих задач.

4. В ответ на просьбы Специального комитета по операциям по поддержанию мира и Совета Безопасности Секретариат на протяжении последних пяти лет работает со странами, предоставляющими войска и полицейские контингенты, в целях разработки: а) оперативной концепции защиты гражданских лиц; б) рамочной основы для выработки стратегий конкретных миссий; в) матрицы сил и средств; г) анализа механизмов координации защиты гражданских лиц; и е) учебных материалов для миротворцев по вопросам оперативного и тактического характера. Эти значительные усилия направлены на устранение некоторых проблем, выявленных в ходе фундаментального независимого исследования по вопросам защиты гражданских лиц, которое было подготовлено в 2008 году по поручению Департамента операций по поддержанию мира и Управления по координации гуманитарных вопросов^а.

Первое заседание

Оценка прогресса: устранение недостатков в сфере политики, планирования и обеспечения готовности

5. В ходе первого заседания участники практикума изучили меры, принятые для устранения недостатков в сфере политики, планирования и обеспечения готовности в контексте защиты гражданских лиц, уделив основное внимание в первую очередь осуществлению руководящих указаний и учебных программ, разработанных Секретариатом в целях оказания содействия миссиям по поддержанию мира в деле защиты гражданских лиц, а также недавно созданной в Центральных учреждениях координационной группе по защите гражданских лиц. Ниже приводятся основные соображения, высказанные участниками дискуссионных групп и участниками практикума.

- **Эффективные и всеохватные механизмы координации деятельности миссий имеют ключевое значение, и самая сложная задача, которую постоянно должны решать миссии, заключается в том, чтобы обеспечивать оперативное реагирование на сигналы раннего предупреждения.** Например, в МООНСДРК были созданы координационные механизмы на нескольких уровнях. В дополнение к этому был принят комплекс новаторских методов и инструментов, включая процесс совместного планирования (в том числе с участием сил безопасности принимающей страны), внедрены процессы сбора информации в масштабах всей миссии касательно угроз в области безопасности и налажено сотрудничество с гу-

^а *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (United Nations publication, Sales No. E.10.III.M.1).

манитарными организациями, занимающимися вопросами защиты, в целях выявления приоритетных направлений деятельности по защите.

- **Существенно важное значение имеет роль старшего руководства миссий.** Руководители миссий обладают наиболее широкими возможностями для мобилизации ресурсов и содействия внедрению инновационных подходов к обеспечению защиты. Кроме того, они имеют все возможности для того, чтобы определять различные направления взаимодействия с национальными учреждениями в целях усиления общей защиты гражданских лиц, и часто являются единственными должностными лицами, которые могут взаимодействовать с правительствами на самом высоком уровне в целях мобилизации оперативных и скоординированных мер реагирования на угрозы гражданским лицам.
- **Миссии по поддержанию мира должны понимать, каким угрозам подвергаются местные сообщества и в какой поддержке они нуждаются.** Установление широких контактов с местными сообществами имеет принципиально важное значение в рамках таких усилий. В МООНСДРК помощники по связям с местными сообществами, общинные сети оповещения и совместные группы по вопросам защиты занимаются выявлением и обеспечением понимания сотрудниками Миссии угроз, которым подвергаются местные сообщества, и разработкой мер по обеспечению защиты с учетом потребностей местного населения. Эти механизмы предназначены для того, чтобы привлекать гражданских специалистов для поддержки действий военного компонента по защите мирного населения путем проведения анализа ситуации и уделения особого внимания мерам профилактики по линии разработки общинных планов защиты. Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) изучила многие инновационные подходы, применяемые в МООНСДРК, и изучает возможности их использования в Южном Судане.
- **Практика привлечения советников по вопросам защиты гражданских лиц продемонстрировала свою эффективность.** В настоящее время в МООНЮС работают шесть советников по вопросам защиты гражданских лиц, которые оказывают поддержку компонентам миссии в выполнении мандата по защите гражданских лиц и отвечают за обеспечение такой защиты в рамках всей деятельности миссии, не занимаясь непосредственно принятием мер по защите. МООНЮС разработала несколько внутренних инструкций, включая стандартные оперативные процедуры осуществления политики должной осмотрительности Организации Объединенных Наций в вопросах прав человека и руководящие указания по защите гражданских лиц в случаях, когда гражданские лица обращаются за защитой на базы МООНЮС, ликвидировав тем самым пробел в директивных документах.
- **Более эффективным является обучение сотрудников с учетом конкретных условий.** В учебных материалах по оперативным и тактическим вопросам, разработанных Департаментом операций по поддержанию мира, описывается ряд ценных планов действий, которыми могут воспользоваться центры подготовки миротворцев и миссии. Вместе с тем существуют возможности для дальнейшего укрепления координации между Объединенной службой учебной подготовки и государствами-членами

(через посредство их центров подготовки миротворцев) в целях повышения общего уровня информированности об имеющихся учебных материалах и содействия принятию более последовательного и качественного подхода к обучению по вопросам защиты гражданских лиц. Одна из постоянных проблем связана с финансированием и поддержкой курсов подготовки миротворцев.

Второе заседание

Решение назревающих проблем: резолюция 2098 (2013) и перспективы обеспечения защиты гражданских лиц в ходе деятельности по поддержанию мира

6. На втором заседании участники практикума проанализировали угрозы, проблемы и возможности, связанные с миссиями по поддержанию мира, которые были недавно укреплены и наделены мандатами по защите гражданских лиц, а также последствия изменений, обсуждавшихся в ходе первого заседания, для защиты гражданских лиц в ходе деятельности по поддержанию мира. Второе заседание было посвящено главным образом МООНСДРК, и его участники указали на ряд факторов, вызывающих беспокойство, и на некоторые уроки для будущих миссий по поддержанию мира. Ниже приводятся основные соображения, высказанные участниками дискуссионных групп и участниками практикума.

- **Все зависит от конкретных условий.** Если тот или иной подход к обеспечению защиты гражданских лиц является эффективным в одной миссии, то это не означает, что он будет эффективным в других миссиях.
- **Применение технологий и более широкое использование радаров будет способствовать повышению общей осведомленности об обстановке** и наращиванию потенциала в самых различных сферах, что в конечном итоге будет отвечать интересам наращивания общих усилий по обеспечению защиты, расширения возможностей по выявлению угроз гражданскому населению и повышения оперативности мер реагирования.
- **Миссии должны постоянно заниматься укреплением национальной ответственности за обеспечение защиты гражданских лиц и национального руководства в этой сфере.** Одна из первоочередных задач МООНСДРК по-прежнему заключается в создании сил быстрого реагирования (состоящих из национальных сил), с тем чтобы постепенно передать им часть своих обязанностей по обеспечению безопасности и защиты гражданских лиц. Кроме того, необходимо, чтобы Демократическая Республика Конго приняла дальнейшие шаги в соответствии с Рамочным соглашением о мире, безопасности и сотрудничестве в целях устранения коренных причин конфликта посредством проведения ключевых реформ, в частности реформ, направленных на обеспечение долгосрочного улучшения ситуации в области безопасности и условий жизни местного населения.
- **Имеются определенные опасения в связи с последствиями применения силы в ходе наступательных действий бригады оперативного вмешательства в составе МООНСДРК, причем принятый подход открывает новые возможности и порождает новые риски.** Указанная бригада позволяет МООНСДРК эффективно проводить наступательные

военные операции и брать инициативу в свои руки путем ведения упреждающих и превентивных действий. Угроза применения силы, а не только само ее применение дает миссии психологическое преимущество, которое способствует изменению динамики на местах и повышению эффективности общих усилий по обеспечению защиты гражданских лиц на востоке Демократической Республики Конго. Кроме того, эта бригада дает возможность оказывать большее воздействие на национальные силы и влиять на их поведение, а также развивать потенциал в области защиты мирного населения.

- **Действия бригады оперативного вмешательства также порождают определенные риски**, включая нанесение вреда гражданским лицам в ходе проведения операций, а также ответные действия со стороны вооруженных групп, направленные против МООНСДРК и мирного населения. Кроме того, в тех случаях, когда миссия воспринимается как одна из сторон в конфликте, существует опасность того, что работающие вместе с ней гуманитарные организации не будут считаться нейтральными, беспристрастными и независимыми, что может отрицательно сказаться на их возможностях доступа к местному населению. В связи с этим может возникнуть необходимость принятия более заметных опознавательных знаков для персонала миссии и работников гуманитарных организаций. Чем более сильной является позиция миссии, тем большую важность приобретает вопрос о том, как ее воспринимает население.
- **Создание новой Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) породило аналогичные вопросы, касающиеся применения силы во враждебном окружении, когда миротворцы сталкиваются с асимметричными угрозами и террористической деятельностью.** Подобные угрозы и широкое распространение стрелкового оружия представляют собой новые проблемы для миротворцев, наделенных мандатом по защите гражданских лиц.
- **Несмотря на недавние успехи МООНСДРК, необходимо принимать меры к тому, чтобы не обмануть ожидания гражданского населения, в связи с чем координационные структуры миссии будут по-прежнему играть существенно важную роль в обеспечении последовательности осуществляемых в рамках всей миссии мероприятий.**

Выводы

7. За последние пять лет были достигнуты значительные успехи в области обеспечения защиты гражданских лиц, в особенности в том, что касается разработки соответствующих рамочных основ. Вместе с тем определенные проблемы и недостатки сохраняются, в связи с чем требуется постоянное внимание для поддержки непрерывных усилий по оказанию помощи миссиям по поддержанию мира в деле обеспечения защиты гражданских лиц, особенно в том, что касается уроков, извлеченных из передового опыта на местах (в том числе путем привлечения советников по вопросам защиты гражданских лиц), национальной ответственности за осуществление и национального руководства и участия старшего руководства в решении приоритетных вопросов, связанных с защитой гражданских лиц. В частности, необходимо принять коллективные

меры для обеспечения более эффективного реагирования на угрозы гражданскому населению, главным образом посредством предоставления сил и средств, как на уровне штаб-квартир, так и на местах. Участники практикума выразили общее мнение о том, что всем сторонам, заинтересованным в защите гражданских лиц, необходимо уделять первоочередное внимание эффективности деятельности на местах, с тем чтобы она приводила к положительным изменениям в жизни местного населения.

Добавление I

Программа работы практикума и список участников

Открытие практикума и вступительные замечания

- Гэри Куинлан, Посол и Постоянный представитель Австралии при Организации Объединенных Наций
- Хосе Луис Кансела, Посол и Постоянный представитель Уругвая при Организации Объединенных Наций

Первое заседание

Оценка прогресса: устранение недостатков в сфере политики, планирования и обеспечения готовности

Участники дискуссионной группы:

- Лейла Зерруги, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах; бывший заместитель Специального представителя Генерального секретаря, МООНСДРК
- Роберт Кабаге, директор, Международный учебный центр по поддержанию мира, Кения
- Дамиан Лилли, старший советник и координатор по защите гражданских лиц, МООНЮС

Участник обсуждения:

- Эйко Икегая, заместитель начальника Службы по вопросам политики и передовому опыту, Департамент операций по поддержанию мира

Второе заседание

Решение назревающих проблем: резолюция 2098 (2013) и перспективы обеспечения защиты гражданских лиц в ходе деятельности по поддержанию мира

Участники дискуссионной группы:

- Адриан Фостер, заместитель Военного советника, Департамент операций по поддержанию мира
- Масуд Хан, Посол и Постоянный представитель, Постоянное представительство Пакистана при Организации Объединенных Наций, Председатель Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира
- Хансйорг Штрохмейер, директор, Сектор разработки политики и исследований, Управление по координации гуманитарных вопросов

Добавление II

Пятый практикум по вопросу о защите гражданских лиц в рамках операций по поддержанию мира, Нью-Йорк, 13 июня 2012 года

1. 13 июня 2012 года постоянные представительства Австралии и Уругвая при Организации Объединенных Наций и Международный институт мира совместно организовали продолжавшийся полдня практикум по теме «Защита гражданских лиц в ходе операций по поддержанию мира: развитие потенциала и переходные процессы». Июнь 2012 года стал важным периодом с точки зрения деятельности Организации Объединенных Наций в области защиты гражданских лиц: в этом месяце был выпущен последний по времени доклад Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, а 25 июня было проведено открытое обсуждение этой темы в Совете Безопасности. В преддверии этого важного обсуждения на продолжавшемся полдня практикуме собрались различные участники, включая специалистов-практиков, должностных лиц Организации Объединенных Наций, представителей правительств принимающих стран, гуманитарных организаций и организаций гражданского общества, в целях изучения ключевых вопросов, связанных с усилиями по укреплению долгосрочного потенциала принимающих стран в области обеспечения защиты гражданских лиц. В ходе практикума две дискуссионные группы обсудили опыт работы в Гаити, Либерии и Демократической Республике Конго. Этот практикум стал пятым по счету в серии практикумов, организуемых совместно постоянными представительствами Австралии и Уругвая начиная с января 2009 года.

История вопроса

1.

2. В последние годы улучшение защиты гражданских лиц в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира становилось темой многочисленных исследований, обсуждений и работ. В этом контексте Генеральный секретарь заявил, что одна из ключевых нерешенных задач заключается в обеспечении наличия «инициативных, хорошо подготовленных и обладающих адекватными ресурсами миротворцев, которые могут использовать комплексным образом весь набор средств — военных, полицейских, средств правосудия и исправительной системы, а также средств в области прав человека». В то время как прилагаются усилия для обеспечения миссий по поддержанию мира надлежащими ресурсами, средствами и руководящими указаниями в целях улучшения защиты гражданских лиц, относительно мало внимания уделяется участвующими в защите гражданских лиц сторонами второй части этой ключевой задачи, сформулированной Генеральным секретарем, а именно тому, что «миссиям по поддержанию мира и другим партнерам следует и далее заниматься укреплением национальных институтов, чтобы такие институты были в состоянии выполнять свои основные обязанности по укреплению безопасности и верховенства права к тому времени, когда миссия закончит свою работу».

3. Как указывает Генеральный секретарь, деятельность Организации Объединенных Наций по защите гражданских лиц имеет широкую сферу охвата и должна предусматривать поддержку правительства принимающей страны в

выполнении его обязанности по защите гражданских лиц. Операция по поддержанию мира не может существовать бесконечно, и защита гражданских лиц в долгосрочной перспективе может быть обеспечена только путем укрепления национального потенциала и легитимных учреждений. Вместе с тем недавние исследования свидетельствуют о том, что развитие такого потенциала (посредством преобразования учреждений, с тем чтобы сделать их более эффективными, заслуживающими доверия и устойчивыми к внешним воздействиям) представляет собой более сложный и гораздо более длительный процесс, чем это предполагалось ранее, результаты которого будут заметны не раньше, чем через поколение.

4. В рамках этих усилий Организация Объединенных Наций со всеми ее многочисленными отделениями, учреждениями и программами является только одной из заинтересованных сторон среди многих других. В усилиях по развитию потенциала, особенно в таких областях, как реформа сектора безопасности и обеспечение верховенства права, участвует целый ряд сторон: двусторонние доноры, неправительственные и гуманитарные организации, региональные организации и, самое главное, принимающая страна, ее правительство, гражданское общество и ее народ. В этом контексте обеспечение национальной ответственности за осуществление, обеспечение слаженности усилий и наличия общей цели представляет собой значительную трудность. На настоящий момент, когда в ближайшем будущем ожидается сокращение численности или реорганизация ряда миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, особо важное значение имеет обеспечение защиты гражданских лиц в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Первое заседание

Развитие потенциала в области устойчивой защиты гражданских лиц: укрепление национальных учреждений

5. Первое заседание практикума было посвящено укреплению потенциала национальных учреждений, занимающихся защитой гражданских лиц. Все участники дискуссионной группы признали, что защита гражданских лиц является главной обязанностью правительства принимающей страны. В связи с этим участники дискуссионной группы заявили, что для обеспечения устойчивого характера защиты гражданских лиц необходимо решать долгосрочные задачи, связанные с развитием потенциала принимающих стран в области защиты гражданских лиц. В то же время не следует умалять важность стоящих перед миссией задач по обеспечению безотлагательной защиты гражданских лиц. В случае Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) был установлен следующий приоритетный порядок таких усилий: во-первых, сократить масштабы и, насколько это возможно, ликвидировать угрозу, которую вооруженные группы представляют для безопасности гражданских лиц; и, во-вторых, способствовать развитию потенциала государственных учреждений, чтобы они могли устранять оставшиеся угрозы. Участники практикума подчеркнули необходимость увязки этих двух задач между собой, т.е. чтобы меры в связи с непосредственными угрозами безопасности гражданских лиц принимались параллельно с деятельностью по внесению вклада в строительство национальных учреждений. Миссия может способствовать синтезу этих двух задач, активно сотрудничая с национальными учреждениями и одновременно с этим принимая меры

реагирования в связи с непосредственными угрозами безопасности гражданских лиц. Для этого требуется обеспечить эффективную координацию усилий полицейского, военного и гражданского компонентов миссии, а также постоянно уделять внимание обеспечению надлежащей подготовки миротворцев и предоставлению им руководящих указаний, чтобы они были готовы взять на себя указанную роль.

6. Такие задачи, как реформа сектора безопасности, разоружение, демобилизация и реинтеграция и укрепление правоохранительных учреждений, имеют важнейшее значение для обеспечения защиты гражданских лиц в долгосрочной перспективе. Вместе с тем, как отметил один из участников дискуссионной группы, в странах, переживающих постконфликтный период, проблема, стоящая перед национальным сектором безопасности, часто заключается не в нехватке возможностей применения силы, а в отсутствии механизмов надзора, позволяющих контролировать ее применение. В таких странах сектор безопасности был первоначально создан для защиты правящего режима, а не для защиты народа. Соответствующие учреждения никогда не были частью органического общественного договора с населением, и, поскольку пережитки такого положения дел еще существуют, такие учреждения нуждаются не в реформировании, а в преобразовании. Международное сообщество должно оказывать содействие в создании механизмов управления и надзора в секторе безопасности. Это поможет обеспечить доверие гражданского населения к сектору безопасности, и данный вопрос также был поднят на второй сессии семинара в ходе обсуждения ситуации в Гаити. Участники дискуссионной группы подчеркнули роль руководства в поддержке концепции защиты гражданских лиц. Военный компонент должен включать специалистов, обладающих правильным видением и применяющих правильный подход. Либерийская национальная полиция предоставила информацию о своих усилиях по повышению уровня профессионализма посредством увеличения числа выпускников высших учебных заведений в составе полицейских сил и исключения из полицейских сил лиц, совершивших преступления.

7. Национальная полиция играет особо важную роль в защите гражданских лиц. В Демократической Республике Конго учебная и наставническая работа с национальной полицией и вооруженными силами является ключевым элементом стратегии, направленной на то, чтобы в конечном итоге передать национальным органам функции миссии Организации Объединенных Наций. Вместе с тем для поддержки такой стратегии необходимо провести дальнейшую работу по обеспечению того, чтобы миссии по поддержанию мира имели правильный набор навыков для проведения указанной учебной и наставнической работы. Существенное значение имеет наличие готового к развертыванию гражданского потенциала, а также то, чтобы на роль инструкторов назначались эксперты, способные передавать свои навыки другим. Сотрудничество Юг-Юг может играть ключевую роль в случаях, когда, например, государства региона обладают необходимым потенциалом, включая понимание существующих условий, а также лингвистические навыки.

8. Участники дискуссионной группы и практикума подчеркнули крайнюю важность участия женщин в миссиях, а также в работе органов сектора безопасности, поскольку женщины привносят особую точку зрения и навыки, становятся примером для подражания и обладают более широкими возможностями для взаимодействия со значительной частью населения. Национальной по-

лиции также необходимо улучшить свой подход к защите женщин. В Либерии специальные полицейские подразделения, включая отделы по делам женщин и детей и гендерным вопросам, а также общинные группы по поддержанию порядка, вносят конструктивный вклад в защиту гражданских лиц. Участники практикума заявили о необходимости того, чтобы миссии обменивались друг с другом передовым опытом. По примеру Либерии МООНСДРК планирует создать свой собственный полицейский контингент, состоящий исключительно из женщин. Либерия также является примером для подражания в том, что касается лидерской роли женщин и их участия в работе органов сектора безопасности, а в Демократической Республике Конго на текущий момент должность министра юстиции занимает женщина.

9. Участники дискуссионной группы далее обратили внимание на важность комплексного и всеохватного подхода при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки в области институционального строительства. Это включает поддержку экономической и социальной инфраструктуры, в частности строительства дорог, которые позволят осуществлять защиту гражданских лиц, а также расширение телекоммуникационных сетей в целях укрепления общинных сетей оповещения. Расширение информационно-просветительской работы и контактов с местным населением также позволит углубить понимание местных проблем в области обеспечения защиты. В Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) и в МООНСДРК были разработаны программы для обеспечения эффективной коммуникации с местным населением, однако в этой области еще предстоит многое сделать.

10. Участников дискуссионной группы попросили рассказать о проблемах, связанных с приданием сектору безопасности более легитимного характера, в частности с принятием бывших комбатантов на службу в армию или полицию. Участники дискуссионной группы признали, что как в Демократической Республике Конго, так и в Либерии такое принятие бывших комбатантов в армию и полицию создало столько же новых проблем, сколько решило старых, и что споспоб осуществления данного процесса может нуждаться в серьезном пересмотре. Было еще раз высказано мнение о необходимости согласования общественного договора в целях содействия изменению ментальности органов сектора безопасности и выработки общего видения для их общества.

11. Участники обсуждения обратили внимание на широкий круг сторон, участвующих в такой работе помимо миротворцев, включая фонды и программы Организации Объединенных Наций, двусторонних и региональных партнеров и организации гражданского общества. Координация усилий этих сторон и эффективный диалог с принимающей страной играют центральную роль и по-прежнему нуждаются в улучшении. Участники дискуссионной группы выразили надежду на то, что эти усилия принесут результаты с точки зрения формирования более эффективных партнерств, сохраняющихся после окончания деятельности миссии. Также была отмечена необходимость обеспечения финансирования на предсказуемой и систематической основе и непрерывного диалога с партнерами в целях поддержки финансирования программ. Такой последовательный диалог играет важнейшую роль в устранении основного противоречия между относительно краткосрочными задачами операций по поддержанию мира и долгосрочными потребностями в защите гражданского населения.

Второе заседание

Развитие потенциала в области устойчивой защиты гражданских лиц: осуществление переходного процесса в Гаити

12. Участники второй дискуссионной группы обсудили конкретные проблемы, связанные с развитием потенциала по обеспечению устойчивой защиты гражданских лиц в Гаити. Особое внимание было уделено двум направлениям национального институционального строительства: укреплению потенциала национальной полиции по обеспечению физической защиты; и укреплению правопорядка, судебной системы и системы гражданской администрации в целях защиты юридических прав и прав человека и содействия общей стабильности.

13. В настоящий момент сексуальное и гендерное насилие остается для гражданских лиц одной из основных физических угроз. В связи с наличием большого числа внутренне перемещенных лиц, проживающих во временных лагерях, повышается распространенность сексуального и гендерного насилия, и в период после землетрясения не предпринималось достаточно усилий для обеспечения того, чтобы при устройстве лагерей учитывались вопросы защиты гражданского населения.

14. Что касается Гаитянской национальной полиции, то в ней никогда не было культуры защиты гражданских лиц. Требуется смена менталитета, чтобы все сотрудники полиции в равной степени серьезно относились к актам сексуального и гендерного насилия, и такая смена менталитета медленно осуществляется. Национальная полиция находится в процессе создания специализированного подразделения для принятия мер реагирования в связи с насилием в отношении женщин, и Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) оказывает существенную поддержку в этом отношении. В целом МООНСГ имеет лучшую репутацию в Гаити, чем предполагалось, и сотрудничество между Гаитянской национальной полицией и полицией Организации Объединенных Наций оказалось весьма конструктивным. Гаитянская национальная полиция берет на себя все более активную роль в защите гражданских лиц в Гаити. Непосредственно после землетрясения в январе 2010 года полицейские силы, согласно сообщениям, были единственной функционирующей государственной структурой, однако на тот момент у них не было возможностей для решения стоявших перед ними проблем. Уровень преступности, первоначально выросший после землетрясения (частично по причине того, что тысячи заключенных из главной тюрьмы оказались на свободе), неуклонно снижался по мере расширения потенциала Гаитянской национальной полиции. В то же время эффективной защите гражданских лиц по-прежнему препятствует недостаток доступа к правосудию в сочетании с относительно низким уровнем доверия к органам, занимающимся обеспечением безопасности. Для решения указанной проблемы МООНСГ выполняла важную функцию по оказанию поддержки национальной полиции, и было высказано мнение, что Организации Объединенных Наций следует взять на себя задачу по содействию выработке нового общественного договора между гаитянскими органами по обеспечению безопасности и народом Гаити.

15. Одна из самых трудно преодолимых проблем в деле обеспечения устойчивой защиты гражданского населения в Гаити продолжает заключаться в острой нехватке потенциала в рамках судебной и исправительной систем. О

многих актах сексуального и гендерного насилия не сообщается полиции, и по еще меньшему числу таких дел проводится судебное разбирательство. В ходе одного исследования было рассмотрено 640 зарегистрированных случаев насилия, и было выяснено, что ни по одному из этих дел разбирательство не дошло до стадии вынесения судебного приговора. Тюрем мало, они переполнены, и большинство находящихся в них заключенных только ожидают судебного разбирательства. В связи с этим народ Гаити по-прежнему не доверяет органам безопасности в целом. Как заявил глава Гаитянской национальной полиции, «без улучшения судебной системы Гаити зайдет в тупик».

16. Доступ к земле и неопределенность в вопросах собственности на землю также являются серьезными проблемами в Гаити. Около 420 000 внутренне перемещенных лиц по-прежнему проживают в 600 временных поселениях, многие из которых располагаются на земле, находящейся в частной собственности. Указанная цифра меньше данного показателя в период сразу после землетрясения, составлявшего тогда 1,5 миллиона человек, но оставшаяся группа перемещенных лиц остается самой уязвимой. Помимо распространенности случаев сексуального и гендерного насилия, о которых говорилось выше, затянувшаяся ситуация с внутренне перемещенными лицами в последние месяцы имеет своим результатом учащение случаев насильственного выселения внутренне перемещенных лиц землевладельцами, часто с применением насилия. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам сотрудничает с министерством по земельным вопросам и восстановлению в целях содействия земельной реформе, но проблема внутренне перемещенных лиц и земельных прав в целом остается особенно острой. В частности, в законы настолько часто вносятся поправки, что нередко несколько человек обладают правом собственности на один и тот же земельный участок.

17. В этой связи участники дискуссионной группы также обратили внимание на необходимость того, чтобы международное сообщество поддерживало работу по улучшению гражданской администрации. В Гаити более 30 процентов населения не имеют свидетельства о рождении, что приводит к тому, что такие люди в значительной степени отрезаны от государства и лишены многих основных гражданских прав. Эти проблемы обуславливают необходимость приложить комплексные усилия, направленные на укрепление всех аспектов национальных институтов, включая гражданские права и административную систему.

18. Учитывая сохраняющиеся проблемы, стоящие перед гражданским населением в Гаити, и значительные потребности национальных учреждений страны, все участники дискуссионной группы подчеркнули, что любое преобразование МООНСГ должно осуществляться разумным, реалистичным и осмотрительным образом. После вывода введенных в связи с землетрясением дополнительных сил требуется обеспечить наличие хорошо продуманного плана консолидации, который был бы реалистичным как с точки зрения оценки состояния гаитянских органов безопасности, правосудия и гражданской администрации, так и с точки зрения времени и усилий, требующихся для обеспечения способности этих учреждений осуществлять защиту всего гражданского населения Гаити после прекращения деятельности МООНСГ.

Выводы

19. Что касается переходных процессов, то очевидно, что планирование полной передачи обязанностей по защите гражданского населения должно быть начато заблаговременно, учитывая долгосрочный характер работы по развитию потенциала органов обеспечения законности и безопасности. В рамках этого процесса следует уделять первостепенное внимание развитию национального потенциала, и необходимо обеспечить широкую сферу охвата национальной ответственности за осуществление, а также эффективную координацию усилий с двусторонними, региональными и многосторонними партнерами. В связи с этим переходные процессы должны предусматривать возможность гибкости и адаптации к изменениям по мере развития ситуации. И наконец, по-прежнему требуется дальнейшая информация и анализ для определения того, каким образом следует оценивать готовность органов обеспечения законности и безопасности к принятию полной ответственности за защиту гражданских лиц.

Приложение

Программа работы пятого практикума и список участников

Вступительная речь: Адам С. Смит, научный сотрудник, Международный институт мира

Первое заседание

Развитие потенциала в области устойчивой защиты гражданских лиц: укрепление национальных учреждений

Председатель: Гэри Куинлан, Посол и Постоянный представитель Австрии при Организации Объединенных Наций

Докладчики:

- Роджер Мис, Специальный представитель Генерального секретаря, МООНСДРК
- Роуз Страйкер, заместитель начальника полиции по административным вопросам, Национальная полиция Либерии

Участник дискуссии:

- Адедеджи Эбо, глава Группы по реформе сектора безопасности, Департамент операций по поддержанию мира

Второе заседание

Развитие потенциала в области устойчивой защиты гражданских лиц: осуществление переходного процесса в Гаити

Председатель: Хосе Луис Кансела, Посол и Постоянный представитель Уругвая при Организации Объединенных Наций

Докладчики:

- Марио Андресоль, начальник Национальной полиции Гаити
 - Винсент Кочетел, региональный представитель, Соединенные Штаты и страны Карибского бассейна, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
 - Уильям Гарднер, Комплексная оперативная группа по Гаити, Департамент операций по поддержанию мира
-