



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 February 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия
Пункт 128 повестки дня
Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора

Программная оценка эффективности деятельности Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре и достижения ею результатов

Доклад Управления служб внутреннего надзора

**«Аспекты Уагадугского соглашения сказываются на общем достижении
результатов миссией, однако ее присутствие остается крайне важным для
мирного процесса»**

Резюме

Настоящий доклад Управления служб внутреннего надзора (УСВН) является результатом проведенной им углубленной программной оценки эффективности деятельности и достижения результатов Операцией Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ), которая была выбрана для этой оценки на основе проведенного УСВН анализа рисков в миротворческих операциях. УСВН отмечает, что деятельность миссии и достижение ею результатов не анализировались с момента ее создания в 2004 году. Цель настоящей оценки состояла в определении актуальности, эффективности, действенности и результативности ООНКИ в сравнении с поставленными в ее мандате целями.

УСВН установило, что мандат миссии является актуальным в качестве рамок для деятельности Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре, как это предусмотрено в резолюциях 1528 (2004), 1609 (2005), 1795 (2008) и 1826 (2008) Совета Безопасности. УСВН констатировало значительный прогресс в связи с предусмотренными мандатом элементами, над которыми миссия имеет непосредственный оперативный контроль, в то время как в деле выполнения предусмотренных мандатом задач, в отношении которых ООНКИ играет вспомогательную роль, а ведущая роль принадлежит ивуарийцам, достигнут лишь ограниченный прогресс. Многие из целей, поставленных в резолюциях Совета и в политических соглашениях, подписанных ивуарийскими сторонами, такие, как выборы и разоружение, либо не достигнуты, либо отложены. Помимо



этого, УСВН отметило, что достигнут прогресс в интеграции некоторых сквозных вопросов, таких, как всеобъемлющий учет гендерной проблематики и защита детей, с предусмотренными мандатами областями и что разработаны некоторые передовые методы, которыми миссия поделилась с другими миссиями. УСВН далее отметило, что, хотя Уагадугское соглашение, подписанное в 2007 году, затрагивает ключевые вопросы, препятствующие осуществлению мирного процесса в Кот-д'Ивуаре, оно привело к некоторым противоречиям в мандате ООНКИ и в определенной степени усугубило неясность в отношении роли миссии. Хотя Совет продолжал продлевать все предыдущие мандаты, он также просил ООНКИ ограничить ее роль поддержкой всестороннего осуществления Уагадугского соглашения, в то время как ведущую роль взяли на себя ивуарийские стороны.

Согласно проведенному УСВН обследованию местного населения, население Кот-д'Ивуара в целом придерживается позитивного мнения относительно ООНКИ и миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций в целом. Население высоко оценивает деятельность ООНКИ в стране и ее крайне важную роль в мирном процессе. К тому же, операции миссии оцениваются положительно и считаются чрезвычайно необходимыми для обеспечения стабильности и безопасной обстановки, что крайне важно с точки зрения проведения выборов, постконфликтного развития и прочного мира в регионе. Кроме того, обследование выявило весомые региональные тенденции в отношении того, как долго ООНКИ следует оставаться в стране после проведения выборов. Население в центре/на северо-западе страны и в «зоне доверия» считает, что ООНКИ следует оставаться на протяжении длительного времени после выборов, в то время как население на юге и востоке страны проявляет меньше заинтересованности в продолжительной роли ООНКИ.

УСВН также выявило следующие крайне важные вопросы:

а) стратегическое планирование в ООНКИ нуждается в укреплении: поскольку план осуществления миссии не обновляется регулярно, это приводит к неадекватным указаниям относительно приоритетов миссии; и комплексное планирование отсутствует на оперативных уровнях миссии и с главными партнерами. Кроме того, УСВН установило, что ООНКИ не имеет стратегии ухода, охватывающей такие вопросы, как консолидация, сокращение состава и вывод;

б) организация свободных и справедливых выборов в Кот-д'Ивуаре может быть подорвана материально-техническими проблемами, включая идентификацию и регистрацию избирателей. Кроме того, для проведения выборов имеется недостаточно финансовых ресурсов, что создает проблему для правительства страны. Отсрочка выборов дает ООНКИ возможность подтвердить и использовать свой опыт, потенциал и независимость при организации выборов, позволив национальным властям определить четкий и заслуживающий доверия график выборов и всеобъемлющим образом заняться требующимися условиями, которые должны быть созданы до начала выборов;

с) ограниченный прогресс в осуществлении программы разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР)/разоружения и расформирования ополченцев (РРО) и отсутствие официального механизма для координации реформы сектора безопасности в Кот-д'Ивуаре создают угрозы для мирного процесса. Программа РДР/РРО в Кот-д'Ивуаре представляет собой движимый национальными силами процесс, руководимый ивуарийскими сторонами и поддерживаемый ООНКИ, и, хотя в миссии осуществляется определенное планирование и координация, они требуют усиления. Кроме того, национальный единый командный центр, ответственный за планирование и осуществление этой программы, не имеет институционального потенциала и нуждается в укреплении;

д) несмотря на ограниченный прогресс в осуществлении программы РДР/РРО, достигнуты некоторые успехи в удовлетворении краткосрочных потребностей бывших комбатантов, о чем свидетельствуют программы их возвращения в общество, такие, как инициатива «тысяча микропроектов». Вместе с тем УСВН не смогло выяснить, была ли проведена официальная оценка потребностей для определения реальных нужд и предпочтений бенефициаров. Не было проведено и углубленной информационно-пропагандистской работы в связи с проектами, что создает значительную угрозу для успеха инициативы по развертыванию микропроектов;

е) общая координация действий с региональными партнерами требует усиления;

ф) существует опасность вспышки насилия во время и после выборов, которая создает угрозу для безопасности персонала и учреждений Организации Объединенных Наций и которую старшему руководству следует тщательно контролировать и уменьшать, в частности, посредством укрепления безопасности.

В настоящем докладе содержится 16 рекомендаций в адрес ООНКИ по устранению этих проблем, повышению эффективности ее деятельности и содействию достижению результатов. Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки и ООНКИ ознакомились с докладом. Миссия высказала конкретные замечания и представила дополнительную информацию по каждой рекомендации, которые включены в доклад и помечены курсивом. Департамент операций по поддержанию мира принял к сведению замечания миссии.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Методология	5
III. Справочная информация	7
Ивуарийцы берут на себя ответственность за мирный процесс в соответствии с Уагадугским соглашением	8
IV. Результаты оценки	8
A. Осуществление мандата	8
B. Стратегическое планирование	16
C. Важнейшие программные процессы	19
D. Координация и безопасность	24
V. Вывод	25
VI. Рекомендации	26

I. Введение

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) предприняло программную оценку эффективности деятельности Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ) и достижения ею результатов в соответствии со своим мандатом¹. ООНКИ была выбрана для этой оценки на основе проведенного УСВН анализа рисков во всех миротворческих операциях. Деятельность миссии и достижение ею результатов не анализировались независимо с момента ее создания. С 2004 года Кот-д'Ивуар переживает период политического тупика, характеризующегося достижением ограниченного прогресса в урегулировании кризиса и возобновлением боевых действий в течение этого периода. Кроме того, многие из целей, поставленных Советом Безопасности в его резолюциях и в политических соглашениях, подписанных ивуарийскими сторонами, такие, как выборы и разоружение, либо не достигнуты, либо отсрочены.

2. Цель настоящей программной оценки состояла в определении актуальности, эффективности, действенности и результативности ООНКИ в сравнении с ее целями. Оценка была сконцентрирована на прогрессе, достигнутом в выполнении мандата миссии и ее оперативных целей, актуальности мандатов, мероприятий и достигнутых результатов в контексте нынешней политической ситуации, эффективности в достижении результатов, действенности стратегий и соглашений о партнерских связях и установлении передовых методов и извлеченных уроков, которые могут обогатить другие миротворческие миссии.

II. Методология

3. УСВН использовало целый ряд качественных и количественных методов, включая следующие источники данных:

- a) самостоятельное обследование всех международных сотрудников, добровольцев Организации Объединенных Наций, старшего военного и полицейского персонала²;
- b) углубленные собеседования со старшим руководством и персоналом миссии;
- c) углубленные собеседования с представителями правительства Кот-д'Ивуара, включая оппозиционные партии;
- d) углубленные собеседования с сотрудниками Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки и с бывшими старшими руководителями Организации Объединенных Наций;
- e) собеседования с представителями учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций;

¹ См. резолюции 48/218 В, 54/244 и 59/272 Генеральной Ассамблеи, ST/SGB/2002/7 и статью 97 Устава Организации Объединенных Наций.

² Доля респондентов на обследование персонала составила 13 процентов.

f) углубленные собеседования с внешними заинтересованными сторонами³;

g) обзор документации Организации Объединенных Наций, включая доклады Генерального секретаря, доклады по бюджетным вопросам и о проделанной работе и доклады технических миссий по оценке.

4. Помимо указанного выше, летом 2008 года было проведено обследование населения Кот-д'Ивуара с целью получить количественную оценку деятельности ООНКИ и оценить представления простых граждан и бывших комбатантов относительно результативности ее операций в областях, предусмотренных ее мандатом⁴. Обследование, имевшее целью получить результаты, отражающие умонстроения всего постоянного населения Кот-д'Ивуара, представляло собой многоэтапную вероятностную выборку исходя из 68 местностей на основе географической стратификации страны на пять регионов: север, центр, запад, юг и город Абиджан. Выборкой было охвачено 1459 человек в возрасте от 15 лет и старше, включая 1206 гражданских лиц и 253 бывших комбатанта⁵. Чтобы выборка соответствовала нынешним демографическим оценкам в отношении численности гражданского населения, использовались дополнительные данные и взвешенные коррективы. Собеседования в рамках обследования проводились на местных языках счетчиками, прошедшими подготовку в целях сведения к минимуму ошибок и потенциальных предубеждений в ходе бесед.

5. Одним из ограничений в данной оценке была доля респондентов в рамках обследования персонала. Эта доля была низкой по сравнению с предыдущими инспекциями и оценками миротворческих операций, проведенными УСВН. Хотя трудно установить точную причину низкой доли респондентов, ее можно объяснить необоснованными опасениями среди респондентов относительно конфиденциальности, равно как и усталостью от обследований. УСВН компенсировало это ограничение проведением большого числа собеседований и тем, что в основе всех полученных результатов лежат многочисленные источники, включая репрезентативное для страны обследование ее населения.

6. Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки и ООНКИ ознакомились с докладом. Миссия высказала конкретные замечания и представила дополнительную информацию по каждой рекомендации, которые включены в доклад и помечены курсивом. Департамент операций по поддержанию мира принял к сведению замечания миссии. УСВН весьма признательно Департаменту операций по поддержанию мира, Департаменту полевой поддержки и старшему руководству и персоналу ООНКИ за сотрудничество и содействие, оказанное ему при проведении оценки.

³ Были проведены выезды на места для бесед со старшим руководством и персоналом ООНКИ, а также с заинтересованными сторонами, включая Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Группу содействия, Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (ОПООНСЛ), Миссию Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) и Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА).

⁴ См. *Laying a foundation for peace: a quantitative impact evaluation of United Nations operations in Côte d'Ivoire*, Eric Mvukiyehe and Cyrus Samii, 19 December 2008.

⁵ Доля респондентов в ходе обследования составила 87 процентов, а максимальная допустимая погрешность — 3 процента.

III. Справочная информация

7. Конфликт в Кот-д'Ивуаре вспыхнул в 1999 году после военного переворота, а в октябре 2002 года главные повстанческие группы объединились в движение «Новые силы». В январе 2003 года Экономическое сообщество западно-африканских государств (ЭКОВАС) развернуло миротворческие силы для сдерживания конфликта и поддержания идущей с востока на запад линии прекращения огня, известной как «зона доверия», которая отделяла северные и южные районы страны. В период 2002–2005 годов были достигнуты многочисленные соглашения, нацеленные на прекращение конфликта, однако ситуация оставалась неурегулированной, вследствие чего была развернута миротворческая миссия Организации Объединенных Наций.

8. ООНКИ была создана Советом Безопасности на основании его резолюции 1528 (2004) после того, как Совет определил, что ситуация в Кот-д'Ивуаре представляет угрозу для международного мира и безопасности в регионе. ООНКИ заменила Миссию Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (МООНКИ), учрежденную в мае 2003 года для того, чтобы содействовать осуществлению мирного соглашения, подписанного ивуарийскими сторонами в январе 2003 года.

9. Совет Безопасности уполномочил ООНКИ действовать на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций и использовать все необходимые средства для выполнения своего мандата в пределах своих возможностей и районов развертывания. Общий бюджет ООНКИ со времени ее создания составляет более 2,6 млрд. долл. США. Нынешняя санкционированная деятельность миссии, предусмотренная в резолюции 1528 (2004) и уточненная в резолюции 1609 (2005) и резолюции 1826 (2008), продлевающей мандат миссии до 31 января 2009 года, включает:

- a) наблюдение за прекращением боевых действий и передвижением вооруженных групп;
- b) разоружение, демобилизацию, реинтеграцию (РДР), репатриацию и расселение;
- c) разоружение и роспуск ополчений (РРО);
- d) деятельность по идентификации населения и регистрации избирателей;
- e) реформу сектора безопасности;
- f) защиту персонала Организации Объединенных Наций, учреждений и гражданских лиц;
- g) наблюдение за соблюдением эмбарго на поставки оружия;
- h) содействие оказанию гуманитарной помощи;
- i) содействие распространению государственной власти;
- j) содействие организации открытых, свободных, справедливых и транспарентных выборов;
- k) помощь в области прав человека;

- l) общественную информацию;
- m) законность и правопорядок.

Ивуарийцы берут на себя ответственность за мирный процесс в соответствии с Уагадугским соглашением

10. 4 марта 2007 года ивуарийские стороны при посредничестве Председателя ЭКОВАС президента Буркина-Фасо Блэза Компаоре подписали Уагадугское соглашение. Соглашение, базирующееся на резолюции 1721 (2006) Совета Безопасности и на предыдущих мирных соглашениях, охватывало главнейшие вопросы, препятствовавшие осуществлению мирного процесса; график осуществления предусматривал завершение основного процесса в течение периода в 10 месяцев. Впоследствии Соглашение было представлено Совету Безопасности и одобрено им.

11. В соответствии с Уагадугским соглашением ведущая роль в мирном процессе была отдана ивуарийцам, а «вспомогательная и сопроводительная роль» — внешним партнерам, включая Организацию Объединенных Наций. Соглашение имеет целью урегулирование кризиса в Кот-д'Ивуаре посредством решения многочисленных спорных вопросов, включая формирование нового временного правительства, создание единого командного центра для руководства объединением противоборствующих сил — «Новых сил» и правительства — в новую национальную армию, ликвидацию «зоны доверия» и разоружение и демобилизацию бывших комбатантов. Важно то, что Соглашение также предусматривало возобновление процессов регистрации избирателей и идентификации населения для того, чтобы создать возможности для проведения выборов в течение десяти месяцев.

IV. Результаты оценки

12. Программная оценка позволила рассмотреть ряд ключевых вопросов, которые сгруппированы в четыре главные области: осуществление мандата, стратегическое планирование, важнейшие программные процессы и координация и безопасность.

A. Осуществление мандата

1. Выполнение миссией задач, предусмотренных ее мандатом, носит разнородный характер вследствие медленного прогресса в мирном процессе

13. Тринадцать предусмотренных мандатом областей деятельности миссии сгруппированы в бюджетных рамках ООНКИ и докладах об исполнении бюджета в пять компонентов, которые используются для оценки деятельности миссии и достижения ею результатов: прекращение огня; разоружение, демобилизация и реинтеграция; гуманитарные вопросы и права человека; мирный процесс; и законность и правопорядок.

14. Проведенная УСВН оценка достижения результатов миссией основывается на обзоре документов за период 2004–2008 годов, включая очередные доклады Генерального секретаря о деятельности ООНКИ, логические рамки составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, доклады об исполнении бюджета, обследование персонала и собеседования с ним, а также обследование населения Кот-д’Ивуара. УСВН отмечает, что ООНКИ смогла добиться существенного прогресса в отношении предусмотренных ее мандатом элементов, относящихся к компонентам 1 и 3 (прекращение огня и гуманитарные вопросы и права человека), над которыми она имеет непосредственный оперативный контроль, в то время как лишь ограниченный прогресс достигнут в отношении предусмотренных ее мандатом элементов, относящихся к компонентам 2, 4 и 5 (РДР, мирный процесс и законность и правопорядок), в связи с которыми ООНКИ играет предусмотренную ее мандатом роль оказания поддержки, а ведущая роль принадлежит ивуарийским сторонам. УСВН, однако, отметило один важный элемент в компоненте 4, касающийся общественной информации, в отношении которого достигнут значительный прогресс. Также достигнуты подвижки в интеграции сквозных вопросов, таких, как всеобъемлющий учет гендерной проблематики, защита детей и ВИЧ/СПИД, с предусмотренными мандатом областями.

Компонент 1: Прекращение огня

15. Компонент прекращения огня включает наблюдение за прекращением боевых действий и передвижением вооруженных групп, защиту персонала Организации Объединенных Наций, учреждений и гражданских лиц и наблюдение за соблюдением эмбарго на поставки оружия. В связи с компонентом 1 отмечен существенный прогресс, о чем свидетельствует тот факт, что ООНКИ продолжает поддерживать безопасные и спокойные условия без каких-либо серьезных нарушений прекращения огня. УСВН также установило, что защита персонала Организации Объединенных Наций, учреждений и гражданских лиц осуществляется эффективно. Хотя в области наблюдения за соблюдением эмбарго на поставки оружия также достигнут прогресс посредством создания механизма контроля, который содействует проведению произвольных инспекций, причем не отмечено никаких нарушений, прогресс, однако, несколько дискредитирован вследствие предоставления правительством ограниченного доступа для целей инспекции и контроля эмбарго на поставки вооружений. В целом миссия успешно осуществляет наблюдение за прекращением боевых действий благодаря ее активным миротворческим силам, обладающим необходимой мощью для поддержания безопасных условий. Позитивная оценка и уверенность в прогрессе миссии в рамках этого компонента полностью подкрепляется результатами обследования персонала⁶.

⁶ Согласно обследованию, то в отношении наблюдения за прекращением боевых действий и передвижением вооруженных групп 69,5 процента респондентов указали, что ООНКИ добилась и будет добиваться результатов в этой предусмотренной мандатом области; в отношении защиты персонала Организации Объединенных Наций, учреждений и гражданских лиц 68,5 процента респондентов указали, что ООНКИ добилась результатов в этой предусмотренной мандатом области, а 72,2 процента указали, что ООНКИ добьется результатов в этой области; в отношении наблюдения за соблюдением эмбарго на поставки оружия 51,8 процента респондентов указали, что ООНКИ добилась результатов в этой предусмотренной мандатом области, а 49,7 процента указали, что ООНКИ добьется результатов в этой области.

16. В целом ООНКИ смогла обеспечить безопасную и стабильную обстановку в стране, что, по мнению страновой группы Организации Объединенных Наций, национальных сторон и внешних заинтересованных сторон, крайне важно для мирного процесса. Кроме того, обследование населения показывает, что большинство ивуарийцев высоко оценивают роль миротворческих сил в деле прекращения конфликта: 58 процентов гражданских жителей и 67 процентов бывших комбатантов отмечают позитивную роль ООНКИ в предотвращении возобновления боевых действий противоборствующими сторонами. Обследование также показало, что, по мнению ивуарийского населения, потенциал возобновления конфликта уменьшился быстрее и более значительно в тех районах, в которых присутствовали миротворцы.

17. Вместе с тем УСВН с глубокой обеспокоенностью отмечает, что порой миротворческие силы не реагировали четко на ситуации, в которых мирные жители подвергались нападению или когда им угрожала физическая опасность. Кроме того, во время поездок в сектора УСВН отметило отсутствие у некоторых старших военных командиров понимания относительно роли военных, особенно в отношении защиты гражданского населения. В этой связи в более ранних докладах групп гражданского общества утверждалось, что войска ООНКИ в западном регионе не стали вмешиваться перед лицом нападения на мирных жителей. Более того, обследование ивуарийского населения показало, что, хотя большинство жителей рассматривают присутствие миссии как фактор предотвращения повторной эскалации конфликта и фактор ободрения, звучит разочарование по поводу отсутствия своевременного реагирования при получении сообщений о нападениях. УСВН приняло к сведению и выражает согласие с рекомендацией технической миссии по оценке, направленной Департаментом операций по поддержанию мира в марте 2008 года, относительно того, что ООНКИ следует разъяснить командирам контингентов и обеспечить точное, полное и общее понимание ими обязанностей миссии и правил применения вооруженной силы согласно мандату миссии на основании главы VII Устава.

Компонент 2: Разоружение, демобилизация и реинтеграция

18. УСВН отмечает ограниченный прогресс в отношении компонента 2, охватывающего РДР, включая РРО, в силу медленных темпов продвижения вперед в политическом процессе. ООНКИ была в состоянии оказывать поддержку, как это предусмотрено ее мандатом, посредством таких мероприятий, как сбор и хранение оружия, строительство мест размещения, уничтожение непригодных вооружений и обеспечение безопасности. Кроме того, отмечен прогресс в деле прекращения вербовки и использования детей-солдат в стране. Данные обследования персонала совпадают с этой оценкой⁷. Отсутствие прогресса в том, что касается этих предусмотренных мандатом элементов, более детально рас-

⁷ В рамках обследования персонала 21,4 процента респондентов указали на то, что ООНКИ добилась результатов в деле РДР, а 35,3 процента указали, что ООНКИ добьется результатов в этой области; 16,5 процента респондентов указали на то, что ООНКИ добилась результатов в деле РРО, а 29,4 процента указали, что ООНКИ добьется результатов в этой области; 32,6 процента респондентов указали на то, что ООНКИ добилась результатов в деле реформы сектора безопасности, а 43,4 процента указали, что ООНКИ добьется результатов в этой области.

смаатривается в разделе С, посвященном РДР/РРО и реформе сектора безопасности.

Компонент 3: Гуманитарная помощь и помощь в области прав человека

19. Прогресс налицо в том, что касается компонента 3, который охватывает содействие оказанию гуманитарной помощи и помощь в области прав человека. До учреждения миссии положение дел в обеих этих областях было неустойчивым. Условия в сферах образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии ухудшались, а в отношении гражданского населения совершались серьезные и широко распространенные нарушения прав человека, в связи с которыми не предпринималось никаких действий для судебного преследования виновных. О прогрессе в этих областях свидетельствуют поступающие сообщения об улучшениях по всей стране, которые стали возможными благодаря усилиям миссии в области информационно-пропагандистской работы и контроля. Положение также улучшилось вследствие восстановления доступа к местному населению и за счет услуг, предоставляемых гуманитарными учреждениями. Эти усилия будут продолжаться в обеих областях, однако они потребуют дальнейших улучшений в местном институциональном потенциале. Обследование персонала показывает, что, по мнению сотрудников миссии, в обеих этих областях произошли позитивные изменения⁸.

20. Результаты обследования ивуарийского населения показывают, что, по мнению общественности, ООНКИ играет значительную роль в оказании гуманитарной помощи и в применении принципа надлежащего географического распределения помощи, хотя общий объем помощи считается слишком малым. Географическим регионом, в котором население наиболее благоприятно относится к роли миссии, являются районы, больше всего пострадавшие от войны, в «зоне доверия» вдоль границы с Либерией. Что касается прав человека, то УСВН установило, что население характеризует ООНКИ как «беспристрастную» и «всегда вежливую», хотя мирные жители в центре, на северо-западе и в «зоне доверия» выражали гораздо больше доверия, чем на юге и на востоке страны.

Компонент 4: Мирный процесс

21. Компонент, касающийся мирного процесса, охватывает различные элементы, включая общественную информацию, идентификацию населения и регистрацию избирателей, содействие распространению государственной власти и содействие организации открытых, свободных и справедливых выборов. УСВН установило, что прогресс в отношении компонента 4 носит неоднородный характер. В области общественной информации достигнут существенный прогресс благодаря прямому оперативному контролю ООНКИ над ней, в то время как прогресс в других предусмотренных мандатом областях является медленным вследствие ограниченной роли миссии.

⁸ В рамках обследования персонала в отношении содействия оказанию гуманитарной помощи 70 процентов респондентов указали, что ООНКИ добилась результатов в этой предусмотренной мандатом области, а 72,8 процента указали, что ООНКИ добьется результатов в этой области; в отношении помощи в области прав человека 70,6 процента респондентов указали, что ООНКИ добилась результатов в этой предусмотренной мандатом области, а 75,4 процента указали, что ООНКИ добьется результатов в этой области.

22. Общественная информация является важным элементом мирного процесса. УСВН установило, что ООНКИ эффективно содействует пониманию мирного процесса и мандата миссии политическими партиями и широкими слоями населения. Миссия сотрудничает также с местными средствами массовой информации и гражданским обществом. УСВН отмечает, что ООНКИ также отслеживает и анализирует каждодневные сообщения СМИ, опровергая любую дезинформацию относительно мирного процесса. Начиная с 2004 года, в миссии работает в ЧМ-режиме радиостанция, которую она создала для пропаганды мира и национального примирения в Кот-д'Ивуаре. Радиостанция повсеместно рассматривается как передающая беспристрастную и непредубежденную информацию, транслируя культурные, политические, экономические, развлекательные и спортивные передачи на французском и многих местных языках круглые сутки семь дней в неделю. УСВН установило, что половина взрослого населения, охваченного обследованием, регулярно слушает эту станцию.

23. ООНКИ продолжает оказывать постоянную техническую помощь и материально-техническую поддержку избирательному процессу и процессу идентификации населения. Она также содействует распространению государственной власти и откликается на просьбы национальных властей, по мере необходимости. Миссия, однако, по-прежнему ограничена в том, что касается инициативного планирования, вследствие отсутствия ясности и ограниченной, сопроводительной роли, которую она взяла на себя в мирном процессе. Например, хотя ООНКИ оказывала поддержку системе выездных судов для целей идентификации населения и регистрации избирателей, она не играла никакой роли в том, что касается управления ею, поскольку это относится к ведению Независимой избирательной комиссии. Поэтому прогресс в этой области существенно задерживается. Отсутствие прогресса в отношении этих предусмотренных мандатом элементов более подробно рассматривается в разделе С ниже.

24. *ООНКИ отметила, что распространение государственной власти по всей стране идет медленными темпами, однако это — внутренний вопрос, который должен решаться правительством Кот-д'Ивуара при материально-технической поддержке со стороны ООНКИ.*

Компонент 5: Законность и правопорядок

25. Отмечен ограниченный прогресс в том, что касается компонента 5 — Законность и правопорядок, — который связан с двумя главными областями: восстановление гражданской полицейской службы и содействие в восстановлении судебной власти и правопорядка на всей территории страны. Хотя ООНКИ оказывала содействие, как это предусмотрено ее мандатом, в этой области, прогресс ограничен вследствие медленных темпов продвижения вперед в мирном процессе. Это вызвало серьезные задержки в реорганизации полицейских служб и судебной системы. Прогресс происходит благодаря постоянным техническим консультациям, которые миссия предоставляет правительству страны по различным вопросам, таким, как восстановление судебной системы, перестройка судебной и пенитенциарной систем и мобилизация средств для программ технической помощи. ООНКИ также проводит учебные занятия по вопросам поддержания общественного правопорядка, прав человека, полицейской службы в общинах и уголовных расследований, помимо совместного пат-

рулирования и поддержания связи взаимодействия и постоянного консультирования национальной полиции и жандармерии, по мере необходимости.

Сквозные области

26. УСВН отметило, что достигнуты подвижки в интеграции сквозных вопросов, таких, как всесторонний учет гендерной проблематики, защита детей и ВИЧ/СПИД, с предусмотренными мандатом областями. Советники по гендерным вопросам, вопросам защиты детей и ВИЧ/СПИДу играют активную роль в своих соответствующих областях путем проведения информационно-пропагандистских мероприятий и обучения гражданского и военного персонала. Сотрудничество со страновой группой Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями в стране также способствует укреплению местного потенциала в этих вопросах. Кроме того, отмечены крупные достижения в ликвидации проблемы детей-солдат, интеграции гендерной проблематики с различными элементами мирного процесса и осуществлении Уагадугского соглашения, например в том, что касается избирательного процесса и процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции, и в налаживании партнерских связей в составлении программ на основе сотрудничества между группой по ВИЧ/СПИДу и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Вместе с тем, хотя в этих сквозных областях достигнуты определенные результаты, неадекватное укомплектование кадрами имело своим результатом ограниченные масштабы деятельности, что компенсируется преданностью своему делу, творческим подходом и объединением навыков и знаний сотрудников этих секций.

27. ООНКИ выработала ряд хороших методов, которые содействуют улучшению деятельности в различных областях и которыми она поделилась с другими миссиями. Например, для работы с жертвами сексуального насилия и сексуальных надругательств создана целевая группа Группы по вопросам защиты, в состав которой входят представители, занимающиеся ВИЧ/СПИДом, гендерной проблематикой, защитой детей и правами человека, и полиции Организации Объединенных Наций. Кроме того, Секция связи и информационных технологий вместе с Группой по вопросам поведения и дисциплины и Отделом по оказанию помощи в проведении выборов занимается адаптацией к требованиям пользователя баз данных для оказания им содействия в их работе и повышения результативности.

2. Неопределенность в отношении сближения Уагадугского соглашения с мандатом ООНКИ сказывается на вкладе миссии в мирный процесс

28. Уагадугское соглашение изменило роль Организации Объединенных Наций в мирном процессе в Кот-д'Ивуаре. В соответствии с Соглашением ивуарийские стороны взяли на себя ответственность и руководство, а Организация Объединенных Наций и международное сообщество играют вспомогательную роль. В частности, Соглашение призывает международное сообщество оказывать ивуарийским учреждениям содействие в выполнении задач, обозначенных в Соглашении, предоставлять необходимые ресурсы, а также технические консультации и материально-техническую поддержку и наблюдать за процессом их осуществления; в нем также предусмотрено, что, оказывая содействие и консультативную помощь ивуарийским учреждениям в выполнении ими поставленных перед ними задач, Организация Объединенных Наций и другие

международные партнеры не должны подменять национальные органы или навязывать им свои решения.

29. В своем тринадцатом очередном докладе об ОООНКИ Генеральный секретарь отметил, что в Уагадугском соглашении умалчиваются некоторые важные задачи, ранее выполнявшиеся ОООНКИ, включая ее роль в избирательном процессе и в качестве удостоверяющего механизма (S/2007/275, пункт 13). Было отмечено, что эта неопределенность создает широко распространенное впечатление о том, что стороны, подписавшие Соглашение, стремились ограничить роль Организации Объединенных Наций в мирном процессе и ожидали свертывания деятельности ОООНКИ (там же, пункт 14). Впоследствии стороны, подписавшие Соглашение, уточнили, что от Организации ожидают того, что она будет продолжать играть важную роль в мирном процессе, в частности в содействии реализации ключевых задач, обозначенных в Соглашении. Было также заявлено, что ОООНКИ будет, как ожидается, действовать в сотрудничестве с единым командным центром в осуществлении мероприятий, ведущих к ликвидации «зон доверия», оказывать содействие в обеспечении безопасности при проведении выборов и, в частности, осуществлять наблюдение за ходом избирательного процесса, а также предоставлять технические консультации ивуарийским учреждениям.

30. ОООНКИ адаптировалась к новому этапу мирного процесса в Кот-д'Ивуаре, как это было рекомендовано в тринадцатом очередном докладе, полностью одобренном Советом Безопасности в его резолюции 1765 (2007). В этой резолюции Совет также продлил мандат ОООНКИ и просил миссию содействовать, в пределах имеющихся у нее ресурсов, полному осуществлению Уагадугского соглашения путем оказания поддержки в многочисленных областях, крайне важных для мирного процесса⁹. УСВН отмечает, что включение этих областей в дополнение к продлению мандата миссии одновременно с высказанной в ее адрес просьбой играть поддерживающую роль содействовало возникновению неопределенности относительно ее участия в мирном процессе.

31. В результате отсутствия ясности в отношении роли ОООНКИ после принятия Уагадугского соглашения УСВН также заметило различные толкования в отношении применения терминов «оказывать поддержку и сопровождать» со стороны миссии и Центральных учреждений. УСВН обнаружило, что даваемое ОООНКИ толкование сопроводительной роли является более узким и более ограничено по своим масштабам, чем толкование Центральными учреждениями. ОООНКИ истолковывает свою роль как означающую «сопровождать» ивуарийцев в проведении соответствующих мероприятий в мирном процессе и оказывать поддержку при наличии просьбы. Вместе с тем УСВН отмечает, что Департамент операций по поддержанию мира в Центральном учреждении дает гораздо более широкое и всеохватное толкование этой роли, рассматривая

⁹ В частности, поддержка единого командного центра, восстановления государственного управления на территории всей страны, процессов идентификации, регистрации избирателей и проведения выборов, лиц, пострадавших в результате конфликта, усилий по созданию позитивных политических условий, защиты и поощрения прав человека и процесса экономического восстановления в Кот-д'Ивуаре.

роль миссии как более инициативную в плане поддержки достижения успеха в мирном процессе. Аналогичное толкование было изложено в докладе от 26 июня 2006 года, представленном миссией по управленческому обзору Департамента операций по поддержанию мира¹⁰.

32. УСВН считает, что эти воззрения и различные толкования поддерживающей роли ООНКИ в контексте Уагадугского соглашения сказываются на способности миссии осуществлять свой мандат и негативно отражаются на ее вкладе в мирный процесс. Отсутствие четкого и последовательного определения ее роли подрывает общую эффективность и результативность операций ООНКИ и ее подход к осуществлению предусмотренных ее мандатом элементов. К тому же, прогресс в мирном процессе будет, скорее всего, испытывать отрицательное воздействие, поскольку у всех сторон нет ясных ожиданий в отношении того, как ООНКИ должна играть свою роль, и это может приводить к тому, что ООНКИ и заинтересованные стороны будут действовать наперекор друг другу. В целом УСВН отмечает, что аспекты Уагадугского соглашения сказываются на общем достижении результатов миссией, однако ее присутствие остается крайне важным для мирного процесса.

33. *ООНКИ отметила, что она не рассматривает свою роль в мирном процессе как пассивную, но при этом указывает, что она нашла новаторские и творческие пути оказания поддержки мирному процессу. ООНКИ далее отметила, касаясь рекомендации УСВН о том, чтобы она добивалась большей ясности и дальнейших указаний от Департамента операций по поддержанию мира, что это — прерогатива Совета Безопасности, а не миссии и не Департамента.* УСВН продолжает утверждать, что есть различные толкования сопроводительной роли миссии, и повторяет свою рекомендацию о том, что ООНКИ следует добиться разъяснений от Департамента операций по поддержанию мира относительно применения терминов «оказывать поддержку и сопровождать».

3. Воздействие миссии оценивается благоприятно населением Кот-д'Ивуара, которое считает ее необходимой в интересах стабильности и мира

34. Результаты обследования ивуарийского населения показали, что в целом население понимает роль Организации Объединенных Наций и миротворческих сил Организации Объединенных Наций в деле прекращения конфликта, а также в создании безопасных и стабильных условий. В частности, касаясь выбора типа миротворческих сил, 48 процентов охваченного обследованием населения высказались в пользу действий под руководством Организации Объединенных Наций, а 44 процента отдали предпочтение смешанной деятельности Организации Объединенных Наций/стран региона. УСВН отмечает, что эта разница не является существенной. Важно то, что 55 процентов мирных жителей и 66 процентов бывших комбатантов отмечают, что партнерство между ООНКИ и французскими силами операции «Единорог» повысило эффективность миссии.

¹⁰ В докладе миссии по управленческому обзору отмечалось, что ООНКИ не имеет единого видения своей роли в осуществлении Уагадугского соглашения. Некоторые считают, что Департамент операций по поддержанию мира хотел бы, чтобы миссия играла более активную роль в содействии осуществлению Соглашения. Миссия видит свою роль как заключающуюся в оказании нажима на правительство с целью выполнения Соглашения.

35. УСВН установило, что население Кот-д'Ивуара придерживается различных мнений относительно прогресса, достигнутого ООНКИ в осуществлении каждого из предусмотренных ее мандатом элементов. В целом, 61 процент населения отдавали предпочтение более активной роли миротворческой операции в упрочении мирного процесса, например, посредством оказания большей поддержки и помощи программам, крайне важным для мирного процесса, таким, как РДР/РРО.

36. УСВН отмечает, что самой распространенной формой контактов между ивуарийским населением и ООНКИ являются контакты с автомобильными патрулями: почти половина респондентов ответили, что такие контакты происходят как минимум каждую неделю. Контакты с другими видами патрулей, такими, как пешие или вертолетные патрули, происходят редко. Население выражало возросшую уверенность вследствие присутствия миротворцев, за исключением пострадавших от войны районов в центре и на северо-западе страны⁴. Кроме того, жители отмечали, что в случае возникновения какой-то угрозы для их физической безопасности большинство (90 процентов) обратится к ООНКИ¹¹. Важно то, что беспристрастность миссии и то, как она в целом обращается с мирными жителями, получили высокую оценку: 79 процентов респондентов назвали ООНКИ беспристрастной. Однако эта оценка варьируется от региона к региону, причем население южного и восточного регионов менее позитивно воспринимает характер взаимоотношений ООНКИ с гражданским населением. В целом, 76 процентов респондентов отметили, что ООНКИ «всегда» относится к гражданским жителям с достоинством.

37. В целом, обследование показывает, что население Кот-д'Ивуара придерживается позитивных взглядов в отношении Организации Объединенных Наций и ее миротворческих операций¹². Население высоко оценивает присутствие ООНКИ и ее операции в стране и ее крайне важную роль в мирном процессе. Более того, обследование указало на весомые региональные тенденции в отношении того, как долго ООНКИ следует оставаться в стране после выборов. Население в центре и на северо-западе страны и в «зоне доверия» считает, что ООНКИ следует оставаться в стране и после выборов, в то время как на юге и востоке страны население менее заинтересовано в длительной роли миссии.

В. Стратегическое планирование

1. Комплексное стратегическое планирование нуждается в усилении, дабы миссия могла выполнить свой мандат

38. ООНКИ инициировала свой первый процесс стратегического и оперативного планирования в мае 2007 года путем создания группы комплексного планирования миссии. Эта группа, в состав которой входят основная группа и четыре рабочих группы, является движущей силой комплексного подхода к планированию миссии. Группа планирования разработала рамки плана осуществления миссии, опираясь на тесное сотрудничество между компонентами

¹¹ В рамках обследования ивуарийского населения 75 процентов опрошенных ответили, что они обратятся к Национальным вооруженным силам Кот-д'Ивуара, 35 процентов — к силам операции «Единорог» и 10 процентов — к «Новым силам».

¹² Согласно обследованию, мнения относительно самой негативной роли ООНКИ связаны с «проституцией», но столь же часто респонденты отмечали «ничего» или «не знаю».

миссии, внешними партнерами, страновой группой Организации Объединенных Наций и Центральными учреждениями в Нью-Йорке. План осуществления служит основой для планирования на уровне подразделений и секций, а также механизмом отслеживания и оценки достижения результатов. Вместе с тем УСВН отмечает, что был проведен только один обзор в отношении периода с июля по октябрь 2007 года.

39. В своей нынешней форме планирование миссии в ОООНКИ не демонстрирует всеобъемлющего подхода, учитывающего другие инструменты планирования миссии и стратегические приоритеты. Например, приоритеты, установленные после подписания Уагадугского соглашения и назначения нынешнего Специального представителя Генерального секретаря, переместились в направлении безопасности, выборов, сертификации и инициативы «тысяча микропроектов» в поддержку возвращения бывших комбатантов в общество. Однако эти приоритеты не включены в нынешнее планирование. Кроме того, УСВН установило, что планирование в ОООНКИ не основывается на всеобъемлющем отображении и оценке рисков и что соответственно план осуществления миссии не обрисовывает стратегии по достижению намеченных поддающихся измерению результатов. К тому же, хотя план предусматривает интеграцию между компонентами в рамках миссии, УСВН обнаружило, что это не делается всеобъемлющим образом. В целом, на стратегическом уровне план не обеспечивает адекватного руководства и направления различных компонентов в смысле их оперативного планирования, распределения ресурсов, установления результатов или разработки стратегий по выполнению мандата. На оперативном уровне план должен быть более детально разработан, чтобы служить необходимым ориентиром для планов работы подразделений и секций и чтобы увязывать нынешнюю деятельность со среднесрочными и долгосрочными целями.

40. *ОООНКИ отметила, что вследствие ее сопроводительной роли было бы не только неуместно, но и вредно с точки зрения безопасности сотрудников ОООНКИ заниматься стратегическим планированием в отношении выборов, РДР и в других областях.*

41. Как было отмечено выше, план осуществления миссии был разработан при участии и с учетом вклада страновой группы Организации Объединенных Наций. Была создана совместная целевая группа для совершенствования координации и интеграции процессов планирования и для наблюдения за интеграцией программной работы ОООНКИ и страновой группы Организации Объединенных Наций. Целевая группа должна была также обеспечивать связь и слаженную деятельность элементов планирования во всех учреждениях Организации Объединенных Наций, однако этому планированию не хватает достаточной интеграции с операциями и деятельностью некоторых главных внешних партнеров, включая Всемирный банк. В этой связи УСВН также установило, что не все секции включены в процесс планирования. Необходимо более всеохватный процесс, чтобы можно было содействовать укреплению приверженности достижению итогов, стимулированию ответственности за этот процесс на всех уровнях и созданию основ для будущих рабочих взаимоотношений и сотрудничества в рамках миссии. Это — одна из областей, которые выиграли бы от более широкого обмена знаниями и от закрепленных передовых методов, дабы можно было усиливать согласованность действий в рамках всей Организации.

42. *ООНКИ отметила, что в области координации между страновой группой Организации Объединенных Наций и миссией достигнуто многое. Под председательством заместителя Специального представителя Генерального секретаря/координатора по гуманитарным вопросам/координатора-резидента создана группа стратегической координации, явившаяся прямым результатом проведенного в июне 2007 года выездного семинара страновой группы Организации Объединенных Наций и ООНКИ. Сочетание функций дает гораздо больше преимуществ, чем раздельное осуществление трех независимых функций. Хотя УСВН принимает к сведению замечания ООНКИ, оно вновь повторяет свой вывод и свою рекомендацию относительно усиления всеохватности процесса стратегического планирования.*

2. ООНКИ не имеет стратегии выхода, рассматривающей вопросы консолидации, сокращения численного состава и вывода, для целей плавного перехода

43. УСВН установило, что в рамках своего стратегического планирования ООНКИ не приступила к планированию на этап после проведения выборов в целях подготовки к возможной консолидации, сокращению численности миссии и уходу, включая переход от поддержания мира к миростроительству. Организация Объединенных Наций сохранит свое присутствие в Кот-д'Ивуаре в течение длительного времени после вывода ООНКИ, учитывая более широкие партнерские связи в рамках международного сообщества в интересах достижения мира и безопасности в Кот-д'Ивуаре. Руководящие указания в отношении процесса комплексного планирования миссии включают некоторые ключевые элементы и контрольные показатели, которые должны содержаться в плане миссии, дабы начать планирование перехода и ухода¹³.

44. УСВН установило, что планирование в миссии ведется без соблюдения руководящих указаний в отношении процесса комплексного планирования миссии. Для обеспечения плавного перехода к консолидации, сокращению и выводу необходимо уделять внимание параметрам и извлеченным урокам исходя из опыта прошлых миссий в плане создания соответствующих условий для успешного вывода. Это включает такие важнейшие компоненты, как развитие потенциала национальных учреждений, примирение между противоборствующими сторонами и упрочение завоеваний мирного процесса. Любой поспешный или незапланированный уход может подорвать достигнутые завоевания и прогресс в мирном процессе.

45. *ООНКИ отметила, что вследствие отсутствия четких вех у самих ивуарийцев очень трудно устанавливать контрольные показатели, поскольку ответственность за этот процесс принадлежит ивуарийцам, а не миссии, и поэтому они устанавливают сроки и контрольные показатели. Далее ООНКИ отметила, что процесс перехода будет более подробно рассмотрен в ходе предстоящего выездного семинара ООНКИ и страновой группы Организации Объединенных Наций, который будет проведен ближе ко второй половине февраля 2009 года и в ходе которого будет рассмотрен процесс Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, предусматривающий участие ивуарийских правительственных учреждений.*

¹³ Руководящие указания в отношении процесса комплексного планирования миссии, одобренные Генеральным секретарем 13 июня 2006 года.

С. Важнейшие программные процессы

1. Избирательный процесс сталкивается с непреодолимыми материально-техническими проблемами

46. Выборы в Кот-д'Ивуаре планировалось провести 30 ноября 2008 года, однако по состоянию на 10 ноября 2008 года участники мирного процесса официально отложили выборы после встречи в Буркина-Фасо без каких-то четких указаний в отношении точной даты будущих выборов. ООНКИ оказывает постоянную поддержку и обеспечивает техническое консультирование в процессе подготовки к выборам, однако национальные власти, внешние заинтересованные стороны и партнеры, равно как и сотрудники ООНКИ указывали УСВН на крупные непреодолимы материально-технические проблемы. Например, одной из проблем остаются недостаточные ресурсы для проведения выборов с учетом того, что примерный бюджет Независимой избирательной комиссии составляет 86,5 млн. долл. США.

47. Перенесение выборов дает ООНКИ возможность подтвердить и использовать свой потенциал, опыт, извлеченные уроки и независимость при организации выборов. Это еще больше поможет национальным властям в установлении заслуживающего доверия графика выборов и в рассмотрении всеобъемлющим образом тех условий, которые должны быть созданы до проведения выборов. Это также поможет обеспечить своевременное, до любой намеченной даты, рассмотрение материально-технических аспектов для обеспечения свободного, справедливого и транспарентного избирательного процесса. Более того, как отмечалось в ходе обследования ивуарийского населения, ООНКИ оказывает позитивное воздействие на общие представления относительно справедливости выборов. Представляется, что усилия миссии по проведению разъяснительной и информационно-пропагандистской работы по вопросам выборов в стране усилили доверие к вероятной справедливости предстоящих выборов, и, следовательно, миссии необходимо продолжать заниматься этой работой. Обследование также показало, что нынешние планы обеспечения охраны и безопасности в ходе выборов, возможно, нуждаются в некоторой дальнейшей доработке.

48. *ООНКИ отметила, что предложенный график проведения выборов был еще на раннем этапе процесса представлен Независимой избирательной комиссией в попытке определиться с точки зрения реальности сроков и с учетом роли ивуарийской Комиссии в том, что касается публикации графика выборов.* УСВН подчеркивает свой вывод и свою рекомендацию, отмечая, что у ООНКИ есть возможность вновь подтвердить свою позицию в этом вопросе.

2. Двойная функция — засвидетельствование результатов выборов и поддержка выборов — создает угрозу для авторитетности миссии

49. В своей резолюции 1603 (2005) Совет Безопасности, стремясь сохранить автономную функцию, отдельную от функций ООНКИ, просил Генерального секретаря назначить высокого представителя по выборам в Кот-д'Ивуаре для подтверждения результатов выборов. Однако эта роль была впоследствии передана и объединена с ролью Специального представителя Генерального сек-

ретаря в Кот-д'Ивуаре¹⁴. Техническая миссия по оценке, направленная Департаментом операций по поддержанию мира, отметила в своем докладе, что новый процесс засвидетельствования результатов влечет за собой немалые угрозы и может использоваться разочарованными сторонами для блокирования избирательного процесса или оспаривания его результатов. УСВН согласно с этим замечанием и отмечает, что роль подтверждения результатов, которую играет Специальный представитель Генерального секретаря, создает угрозы, такие, как потенциальный конфликт интересов, и что ООНКИ должна сознавать это в ходе избирательного процесса.

50. Отталкиваясь от пяти критериев, процесс подтверждения результатов охватывает основу для проведения открытых, свободных, справедливых и транспарентных выборов¹⁵. Внешние заинтересованные стороны и партнеры, а также сотрудники ООНКИ выражали обеспокоенность тем, что критерии подтверждения результатов представляют собой лишь широкие наброски стандартов, но не решают точным и детальным образом конкретные вопросы осуществления. Например, критерий в отношении государственных средств массовой информации включает беспристрастность и равный доступ, но не приводит конкретных деталей относительно реального эфирного времени, которое должно предоставляться политическим партиям на ежедневной или еженедельной основе. Кроме того, Специальный представитель Генерального секретаря уполномочен резолюцией 1765 (2007) Совета Безопасности создать группу по подтверждению результатов для оказания ему поддержки в этом процессе. Группа по подтверждению результатов относится к компоненту главного заместителя Специального представителя Генерального секретаря, а не самого Специального представителя и, следовательно, может не располагать информацией или не знать о конкретных инициативах, предпринимаемых Специальным представителем в его контактах с политическими партиями и национальными властями. УСВН установило, что группа недоукомплектована персоналом и не имеет четких руководящих указаний относительно сбора от основных секций и подразделений информации, относящейся к охватывающим пять критериев рамкам и элементам. Донесения других основных секций поступают в группу несистематически и не в каком-то стандартном формате, хотя анализ для оценки соблюдения критериев засвидетельствования зависит от этих донесений.

51. *ООНКИ отметила, что привязывание рамок засвидетельствования к конкретным критериям ограничило бы шансы на успех, поскольку они стали бы жестким инструментом для квалификации выборов как либо «верных», либо «неверных».* Однако УСВН подчеркивает необходимость четких критериев ради транспарентности и ясности в том, что касается подтверждения результатов избирательного процесса.

¹⁴ Резолюция 1765 (2007) Совета Безопасности, пункты 6–7.

¹⁵ Охватывающие пять критериев рамки и элементы для подтверждения итогов выборов: (а) мир — движение людей, включая кандидатов, свобода слова, незапугивание силами безопасности, средства массовой информации и другие субъекты; (b) всеохватность — избиратели, кандидаты, политические партии; (c) государственные средства массовой информации — беспристрастность, доступ, избирательная кампания; (d) список избирателей — выездные суды, восстановление гражданских прав, идентификация, регистрация, публикация, карточки избирателей, приемлемость; (e) результаты — голосование, подсчет голосов, объявление, урегулирование споров, приемлемость.

3. Ограниченный прогресс в разоружении, демобилизации и реинтеграции/разоружении и расформировании ополченцев создает угрозу для мирного процесса

52. Программа РДР в Кот-д'Ивуаре представляет собой движимый национальными силами процесс, осуществляемый под руководством ивуарийских сторон. ООНКИ уполномочена оказывать поддержку национальным властям в осуществлении этой программы. УСВН установило, что вследствие медленного прогресса в мирном процессе и неопределенной роли миссии ее вклад в процесс РДР является ограниченным. Кроме того, УСВН установило незначительный прогресс в осуществлении РРО в силу тех же факторов, которые замедлили темпы РДР. Например, не достигнуто согласия по вопросам, касающимся выплаты пособий бывшим комбатантам, и наблюдается задержка в осуществлении национальной программы гражданской службы в поддержку деятельности по реинтеграции.

53. УСВН обнаружило, что планирование и координация деятельности по РДР среди основных подразделений ООНКИ в том, что касается оказания поддержки национальным властям, в частности в отношении деятельности после выборов, ведутся слабо. Необходимо добиться большей координации между основными, вспомогательными и военными компонентами миссии для обеспечения того, чтобы планирование и практическая деятельность координировались в полном объеме. Например, необходима большая координация между вспомогательным компонентом и секцией по вопросам РДР для целей планирования материально-технической поддержки мероприятий по РДР. Аналогичным образом, необходимо добиться улучшений в отношениях между секцией по вопросам РДР и Бюро общественной информации в отношении повышения информированности ивуарийцев касательно программ РДР и РРО.

54. *ООНКИ отметила, что налажено тесное сотрудничество между секцией по вопросам РДР и компонентами военной поддержки и поддержки миссии для целей планирования деятельности по РДР и что секция по вопросам РДР осуществляет тесную координацию своей работы с Бюро общественной информации на уровне Центральных учреждений и на местном уровне по всем информационно-пропагандистским мероприятиям, относящимся к РДР. Миссия также привела примеры совместных мероприятий с Бюро общественной информации на нескольких форумах, предназначенных для повышения осведомленности ивуарийской общественности.* УСВН подчеркивает необходимость более значительного планирования и координации между основными, вспомогательными и военными компонентами на всех уровнях и настаивает на своей рекомендации относительно усиления планирования и координации в ООНКИ в поддержку осуществления деятельности по РДР/РРО.

55. УСВН также отмечает, что единый командный центр несет общую ответственность за координацию военных аспектов программ РДР/РРО и за содействие усилиям по объединению противоборствующих сил в единую национальную армию¹⁶. В едином командном центре был создан оперативный центр ООНКИ по РДР для расширения его возможностей в том, что касается пла-

¹⁶ Согласно части III Уагадугского соглашения, был создан национальный единый командный центр, взявший на себя ответственность за объединение двух армий, перестройку вооруженных сил и сил безопасности и осуществление национальной программы разоружения, демобилизации и реинтеграции.

нирования и координации. Хотя миссия продолжает оказывать командному центру материально-техническую поддержку, в том числе в области транспорта, связи и офисного оборудования, УСВН установило явное отсутствие в ОООНКИ институционального потенциала в виде опытного персонала и ресурсов для оказания ему адекватной поддержки. Это может подорвать его способность выполнять свои задачи, а также создает потенциальный риск для национальной безопасности, если единый командный центр будет засыпан угрозами, например в ходе выборов или в контактах с лишенными гражданских прав ополченцами. *Что касается единого командного центра, то ОООНКИ отметила, что трудно заниматься укреплением центра, пока он еще не полностью вступил в действие и играет ограниченную роль в осуществлении Уагадугского соглашения.*

56. Важно то, что, как показало обследование ивуарийского населения, РДР остается одной из приоритетных вызывающих беспокойство областей вследствие медленного прогресса в их реализации. Обследование показало, что, по мнению населения, в силу медленных темпов достижения прогресса безопасность будет оставаться в руках местных вооруженных групп. Это влечет последствия для безопасности в ходе выборов и может воздействовать на восприятие выборов как свободных, справедливых и транспарентных. Кроме того, медленный прогресс может вызывать разочарование у бывших комбатантов вследствие задержек в реализации их надежд на пособия и/или возможности трудоустройства, что может отрицательно сказаться на мирном процессе. УСВН отмечает, что четвертое дополнительное соглашение к Уагадугскому соглашению призывает к разоружению бывших бойцов «Новых сил» и ополченцев не позднее, чем за два месяца до даты выборов, что является позитивным изменением с точки зрения обстановки в плане безопасности в ходе и после выборов.

57. Отсрочка в проведении выборов дает ОООНКИ возможность провести обзор той поддержки, которую она оказывает национальным властям в связи с осуществлением программ РДР/РРО, и разработать более всеобъемлющие рамки планирования, включающие реалистичные сроки и контрольные показатели. Кроме того, рамки должны содержать план информирования общественности и потенциальных бенефициаров относительно программ РДР/РРО. ОООНКИ также следует провести оценку потребностей и заняться вопросами национального потенциала для целей конечного перехода к миростроительству, когда в центре внимания будут стоять вопросы развития, возвращения, реинтеграции и восстановления.

58. УСВН отмечает, что, несмотря на отсутствие прогресса в области РДР/РРО, планируются различные программы для удовлетворения потребностей бывших комбатантов в том, что касается возвращения в общество. В частности, в августе 2008 года была начата программа «тысяча микропроектов», финансируемая за счет субсидии в объеме 5 млн. долл. США из Фонда миростроительства. Этот проект пойдет на пользу 15 000 бывших комбатантов и имеет целью поддержание мира и стабильности в период перед выборами. Другие проекты включают общинные проекты, дающие быструю отдачу, и другие реинтеграционные проекты, которые будут финансироваться Всемирным банком и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

59. УСВН отмечает, что ни один из вышеуказанных проектов не был полностью осуществлен за три месяца до выборов, планировавшихся на 30 ноября 2008 года. Более того, УСВН не смогло установить, была ли проведена официальная оценка потребностей для определения реальных нужд и предпочтений бенефициаров. Например, большинство проектов ориентировано на сельское хозяйство, а некоторые бывшие комбатанты отмечали, что они предпочли бы иметь возможность заняться другими видами деятельности, например связанными с рыночными палатками или с использованием технических навыков. УСВН также отмечает, что без надлежащих консультаций вряд ли возможно, чтобы члены комитетов по выбору проектов были в полной мере осведомлены или информированы о реальных потребностях бывших комбатантов. Аналогичным образом, не ведется углубленной информационно-пропагандистской работы по проектам. Эти недостатки могут создавать значительные угрозы для успеха микропроектов. К тому же, УСВН отмечает отсутствие совместного планирования и координации между ООНКИ и другими учреждениями в области развития и внешними партнерами, такими, как Всемирный банк, который финансирует долговременные программы реинтеграции.

60. *Что касается вопроса о «тысяче микропроектов», то ООНКИ отметила, что на этапе демобилизации с бенефициарами проводятся консультации относительно их предпочтений в плане возвращения в общество и что последующие технические оценки проводятся секцией ООНКИ по вопросам РДР, ПРООН и национальной программой по РДР с целью определения уместности того или иного проекта и его шансов на успех. ООНКИ также отметила, что в процессе проверки национальная программа выясняла потребности бывших комбатантов исходя из индивидуальных собеседований, в ходе которых они высказывали свои пожелания относительно возвращения в общество. Кроме того, с августа 2008 года, когда была направлена миссия УСВН, микропроекты расширились по своим масштабам, и в настоящее время 52 проекта (из общего числа в 217) не связаны с сельским хозяйством. Хотя УСВН принимает к сведению замечания ООНКИ, оно продолжает настаивать на необходимости ясной, документально подтвержденной и систематической оценки проектов возвращения в общество для реинтеграции и восстановления общин.*

4. ООНКИ не имеет всеохватывающей стратегии для координации реформы сектора безопасности

61. УСВН отмечает, что ООНКИ не имеет комплексного плана по реформе сектора безопасности или всеохватывающей стратегии для разных компонентов миссии, связанных по отдельности с различными аспектами реформы. Например, компонент законности и правопорядка занимается вопросами судебной реформы и пенитенциарных учреждений, военный компонент — вопросами перестройки вооруженных сил в координации с единым командным центром, а компонент полиции — различными вопросами, относящимися к реформе полиции и жандармерии. УСВН установило, что в условиях отсутствия всеохватывающих рамок для комплексных операций работа во всех этих областях ведется отдельно, без единого подхода. В докладе Генерального секретаря

о роли Организации Объединенных Наций в оказании содействия реформе сектора безопасности отмечается потребность в стратегических рамках процессов и управления, связанных с реформой сектора безопасности, а также в оценке потребностей, которая заложит основу для всеохватывающей стратегии¹⁷.

62. В контексте Уагадугского соглашения мандат ООНКИ в отношении реформы сектора безопасности требует от миссии оказания правительству содействия в формулировании национального плана по перестройке объединенных вооруженных сил Кот-д'Ивуара. Правительство должно было к 15 декабря 2007 года утвердить общую рамочную основу в отношении организации, состава и функционирования объединенных вооруженных сил. УСВН отмечает, что этот срок не выполнен и что объединение сил безопасности не произошло. Ивуарийские стороны не могут договориться о званиях и численности личного состава, который должен быть включен в новые национальные вооруженные силы и силы безопасности. Сейчас предполагается, что этот вопрос будет решен после выборов.

D. Координация и безопасность

1. Координация с региональными партнерами должна быть усилена

63. Хотя кризис в Кот-д'Ивуаре представляет собой в основном внутренний конфликт, он имеет широкие региональные измерения. В знак признания этого координация между ООНКИ и региональными организациями упоминается не меньше шести раз в ее мандате¹⁸. УСВН отмечает, что ООНКИ создала хороший механизм координации с МООНЛ, Объединенным представительством Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (ОПООНСЛ) и Отделением Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА) посредством регулярных встреч специальных представителей Генерального секретаря и командующих Силами, а также других встреч с другими секциями, такими, как военные, полиции Организации Объединенных Наций и поддержки миссий. Кроме того, проходят регулярные обмены сотрудниками для участия в учебных семинарах и практикумах между ООНКИ и МООНЛ. Налажена хорошая координация между ООНКИ и другими миссиями Организации Объединенных Наций в регионе. Что касается ЮНОВА, то в центре внимания остаются стратегические вопросы, и мало внимания уделяется координации конкретных предметных мероприятий, таких, как РДР/РРО и выборы.

¹⁷ См. A/62/659-S/2008/39.

¹⁸ В мандате ООНКИ содержатся ссылки на: наблюдение за границей с Либерией с уделением внимания положению беженцев; координация с МООНЛ в осуществлении программы добровольной репатриации и расселения иностранных комбатантов; реформа сектора безопасности при содействии со стороны Африканского союза и ЭКОВАС; наблюдение за соблюдением эмбарго на поставки оружия и трансграничное движение оружия; восстановление государственной администрации при содействии со стороны Африканского союза и ЭКОВАС; и организация свободных, справедливых, открытых и транспарентных выборов при содействии со стороны Африканского союза и ЭКОВАС.

64. УСВН отмечает, что координацию между ООНКИ и ЮНОВА можно еще больше усилить посредством регулярных встреч сотрудников на оперативном уровне, представляющих главные области в этих миссиях. Кроме того, был бы полезным обмен соответствующими кодированными телеграммами в отношении мероприятий и событий, потенциально имеющих региональные последствия, таких, как выборы в соседних странах, планируемые примерно в те же сроки. К тому же, ООНКИ могла бы извлечь пользу из региональной координационной роли ЮНОВА при планировании конечного перехода от поддержания мира к миростроительству. В этой связи указания со стороны Департамента по политическим вопросам могли бы также быть полезными для комплексного планирования миссии в отношении дальнейшего присутствия Организации Объединенных Наций в этой стране.

2. Миссии нужно провести обзор своих процедур безопасности

65. УСВН отметило, что нынешняя обстановка в Кот-д'Ивуаре чревата потенциальной опасностью вспышки насилия и ухудшения обстановки в плане безопасности. Поэтому безопасность персонала и имущества Организации Объединенных Наций требует еще более первостепенного внимания со стороны миссии. УСВН установило, что в настоящее время главный советник по вопросам безопасности уже не входит в состав группы старших руководителей согласно новой структуре компонентов, и этот шаг может подорвать результативность и эффективность деятельности по обеспечению безопасности в миссии. УСВН установило, что в целом применение процедур безопасности является слабым, в том числе в отношении допуска в помещения миссии и распространения информации относительно положения в сфере безопасности. Говоря конкретно, выдача и проверка удостоверений личности, а также проверка автомашин, въезжающих в помещения Организации Объединенных Наций, на соответствие требованиям безопасности не соответствуют установленным процедурам безопасности Организации Объединенных Наций. Крайне важно, чтобы старшее руководство ООНКИ обеспечивало осуществление политики, указаний и процедур безопасности, причем так, чтобы они действовали эффективно, особенно в свете преобладающей напряженной обстановки в плане безопасности в Кот-д'Ивуаре.

V. Вывод

66. УСВН приходит к выводу о том, что достигнут существенный прогресс в отношении предусмотренных мандатом элементов, над которыми миссия имеет непосредственный оперативный контроль, хотя лишь ограниченный прогресс достигнут в определенных областях, в которых ООНКИ играет поддерживающую роль, как это предусмотрено мандатом, вследствие медленных темпов мирного процесса. УСВН также делает вывод о том, что изменение в роли ООНКИ и ивуарийцев после подписания Уагадугского соглашения, заключающееся в том, что ивуарийцы взяли на себя ответственность за мирный процесс, а ООНКИ оказывает им поддержку и сопровождает их, сказалось на достижении прогресса. Выборы являются важной частью мирного процесса в Кот-д'Ивуаре, и их отсрочка дает ООНКИ возможность пересмотреть свою поддержку национальных властей и свои указания им, особенно в тех областях, в которых наблюдается медленный прогресс. Более того, ООНКИ необ-

ходимо усилить свое стратегическое планирование, обеспечив, чтобы оно имело постоянный характер и чтобы оно охватывало все элементы миссии. В частности, нынешние приоритеты следует регулярно рассматривать и дорабатывать, дабы вытекающий из этой работы стратегический план был актуальным документом для миссии с точки зрения выполнения ее мандата и подготовки к сокращению численности и уходу миссии.

67. Важно то, что, согласно выводу УСВН, население страны придерживается положительной точки зрения в отношении Организации Объединенных Наций и ее миротворческих операций и что ООНКИ в основном удовлетворяет ожидания населения, обеспечивая безопасную и надежную обстановку, которая является необходимым условием для мира и развития.

VI. Рекомендации

68. Исходя из результатов оценки, УСВН выносит следующие 16 рекомендаций.

Рекомендация 1

69. ООНКИ следует пересмотреть концепцию операций, правила применения вооруженной силы и другие оперативные указания, особенно в отношении защиты гражданского населения, и обеспечить их распространение, понимание и отработку, по мере необходимости (см. пункт 17).

Рекомендация 2

70. ООНКИ следует добиваться от Департамента операций по поддержанию мира большей ясности и дальнейших указаний в отношении ее роли после заключения Уагадугского соглашения в осуществлении ее мандата (см. пункты 28–33).

Рекомендация 3

71. ООНКИ следует провести обзор и обновить свое стратегическое планирование на основе оценки рисков и обеспечить ее роль как соответствующего инструмента для процессов планирования использования ресурсов миссии, управления и принятия решений, с тем чтобы служить надлежащим средством достижения стратегических целей миссии (см. пункты 38–40).

Рекомендация 4

72. ООНКИ следует провести обзор и укрепить свой процесс планирования, чтобы сделать его более всеохватным, как по вертикали, так и по горизонтали, в рамках миссии, включая вовлечение всех главных партнеров и заинтересованных сторон, дабы превратить его в соответствующую основу для несения совместной ответственности за процесс и приоритизацию ресурсов (см. пункт 41).

Рекомендация 5

73. ООНКИ следует заниматься систематическим и всеобъемлющим анализом, ведущим к стратегическому планированию для целей консолидации, постепенного сокращения численного состава и конечного ухода; ей также следует разработать соответствующие индикаторы и контрольные показатели для того, чтобы приступить к передаче дел, которая позволит упрочить завоевания мирного процесса (см. пункты 43–44).

Рекомендация 6

74. ООНКИ следует обеспечивать консультирование и руководство национальных властей Кот-д'Ивуара в планировании выборов на основе реальных контрольных показателей, включая решение остающихся материально-технических проблем, для обеспечения заслуживающего доверия избирательного процесса (см. пункты 46–47).

Рекомендация 7

75. ООНКИ следует провести обзор и укрепить потенциал группы по подтверждению результатов выборов и создать механизм для сбора этой группой информации, касающейся охватывающих пять критериев рамок и элементов подтверждения результатов (см. пункты 49–50).

Рекомендация 8

76. ООНКИ следует укрепить планирование и координацию в поддержку осуществления деятельности по РДР/РРО, обеспечивая своевременный вклад компонентов миссии (см. пункты 52–53).

Рекомендация 9

77. ООНКИ следует провести обзор и укрепить национальный потенциал единого командного центра путем выделения персонала и ресурсов для подготовки кадров и наставничества в связи с проводимыми под национальным руководством операциями с целью оказания содействия эффективному осуществлению РДР (см. пункт 55).

Рекомендация 10

78. ООНКИ следует провести обзор оказываемой ею поддержки национальным властям в связи с осуществлением программ РДР/РРО и разработать более всеобъемлющие рамки планирования, включающие реалистичные сроки и контрольные показатели (см. пункты 56–57).

Рекомендация 11

79. ООНКИ следует повысить эффективность краткосрочных усилий по возвращению в общество бывших комбатантов путем представления всеобъемлющей информации об этих программах, включая цель, продолжительность и экономические выгоды, посредством публичных информационно-пропагандистских кампаний (см. пункт 59).

Рекомендация 12

80. ООНКИ следует провести оценку потребностей в связи с осуществлением инициативы «тысяча микропроектов», чтобы установить потребности и предпочтения потенциальных бенефициаров. Это может предусматривать прямые консультации с бенефициарами (см. пункт 59).

Рекомендация 13

81. ООНКИ следует усилить планирование и координацию мероприятий по РДР/РРО вместе с учреждениями в области развития и внешними партнерами, дабы оптимально повысить эффективность и результативность программ реинтеграции (см. пункт 59).

Рекомендация 14

82. ООНКИ следует разработать всеохватывающие рамки реформы сектора безопасности для интеграции планирования и координации для целей осуществления программы реформы сектора безопасности в Кот-д'Ивуаре (см. пункты 61–62).

Рекомендация 15

83. ООНКИ следует усилить свою координацию с региональными миссиями, а также интегрировать осуществляемое ею планирование, особенно в отношении этапа после выборов, для целей постепенного сокращения численности миссии и ее вывода (см. пункты 63–64).

Рекомендация 16

84. ООНКИ следует провести всеобъемлющую оценку безопасности для обеспечения полного соблюдения установленных процедур безопасности Организации Объединенных Наций и принять надлежащие меры, включая обучение и инструктирование сотрудников; кроме того, главного советника по вопросам безопасности следует вновь включить в состав группы старших руководителей (см. пункт 65).

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

9 февраля 2009 года