

**Совет Безопасности**

Distr.: General
28 December 2015
Russian
Original: English

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

Имею честь настоящим препроводить концептуальную записку (см. приложение), подготовленную в связи с четвертым в текущем году тематическим обсуждением, проведенным Рабочей группой Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира 26 июня и посвященным теме «Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ): извлеченные уроки».

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

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



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

Концептуальная записка

**Обсуждение 26 июня 2015 года Рабочей группой Совета Безопасности
по операциям по поддержанию мира темы «АМИСОМ: извлеченные
уроки»**

26 июня 2015 года Чад в качестве Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира организует совещание на тему «Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ): извлеченные уроки». В этом совещании примут участие члены Совета Безопасности и широкий круг других государств-членов, включая страны, участвующие в деятельности по стабилизации в Сомали. Провести брифинги для Рабочей группы были приглашены помощник Генерального секретаря и глава Департамента полевой поддержки Организации Объединенных Наций Атул Кхаре, Постоянный наблюдатель от Африканского союза при Организации Объединенных Наций посол Тети Антонию, глава делегации Европейского союза в Организации Объединенных Наций посол Томас Майр-Хартинг и Постоянный представитель Федеративной Демократической Республики Эфиопия при Организации Объединенных Наций посол Текеда Алему.

История вопроса

Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) была создана в январе 2007 года в целях стабилизации обстановки в плане безопасности в этой стране и оказания поддержки учреждениям переходного федерального правительства в установлении власти на территории Сомали. С момента своего создания Миссия, несмотря на асимметричные угрозы, помогла добиться прогресса в обеих этих областях. Благодаря успешным наступательным операциям АМИСОМ «Аш-Шабааб», которая до этого контролировала огромные участки территории и основные города, включая столицу страны Могадишо, утратила контроль над большинством районов на юге центральной части Сомали и сегодня удерживает свои позиции только в долине Джуббы и на участке между югом центральной части Сомали и Гальмудугом. Однако «Аш-Шабааб», которая перешла к использованию асимметричной тактики и совершает целенаправленные нападения по всей территории страны, по-прежнему создает серьезную угрозу для безопасности. В то же время в последние два года участились межклановые конфликты, и в целом обстановка в плане безопасности в Сомали остается нестабильной. Что касается политики, то в соответствии с программой действий на период до 2016 года включительно продолжают конституциональный процесс и процесс федерализации, хотя и с существенными задержками и в целом с отставанием от графика. Кроме того, в ближайшие несколько лет Сомалийская национальная армия и сомалийские полицейские силы, поддержку которым оказывают ряд международных партнеров, включая АМИСОМ, Организацию Объединенных Наций и Европейский союз, должны взять на себя больше функций и начать нести больше ответственности. Несомненно, еще предстоит пройти долгий и трудный путь, однако уже

достигнут значительный прогресс, и необходимо признать заслуги АМИСОМ в этой связи.

С годами деятельность региональных организаций, таких как Африканский союз, по проведению миротворческих операций и соответствующая деятельность Организации Объединенных Наций стали взаимно дополнять друг друга. Эта взаимодополняемость естественным образом вытекает из главы VIII Устава Организации Объединенных Наций, которая гласит: «Совет Безопасности использует, где это уместно, [...] региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством». Соответственно, Организация Объединенных Наций, будучи главным гарантом международного мира и безопасности, содействует региональным организациям в их усилиях по поддержанию мира и безопасности на территории, входящей в сферу их ответственности. Со временем был выработан целый ряд вариантов работы с этими организациями, вписывающихся в широкий диапазон от взаимодействия до сотрудничества. Эта работа может принимать следующие формы: 1) поддержка со стороны Организации Объединенных Наций ограничивается утверждением мандата; 2) оказание поддержки по линии целевого фонда Организации Объединенных Наций; 3) предоставление Организацией Объединенных Наций пакета мер материально-технической поддержки, финансируемых за счет начисленных взносов; 4) политическая миссия Организации Объединенных Наций, работающая бок о бок с операцией Африканского союза или другой региональной операцией в пользу мира; 5) «гибридная» операция; и 6) постепенный переход от миротворческой операции, не возглавляемой Организацией Объединенных Наций, к операции Организации Объединенных Наций.

Несмотря на концептуальные различия между деятельностью Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и операциями Африканского союза в пользу мира, Организация Объединенных Наций оказывала и оказывает значительную поддержку АМИСОМ. В настоящее время в Сомали действуют две миссии, утвержденные Советом Безопасности. Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Сомали (МООНСОМ), созданная в 2013 году, занимается в основном оказанием консультационной помощи федеральному правительству Сомали в разработке стратегий, направленных на миростроительство и государственное строительство, в таких областях, как государственное управление, реформирование сектора безопасности и обеспечение верховенства права, переход к федеральной системе и координация международной поддержки, оказываемой донорами. Отделению Организации Объединенных Наций по поддержке АМИСОМ (ЮНСОА), созданному в 2009 году, поручено предоставлять АМИСОМ пакет мер материально-технической поддержки. Кроме того, под управлением Организации Объединенных Наций функционирует специальный целевой фонд, созданный ею для получения добровольных взносов на финансирование АМИСОМ.

Европейский союз также играет важную роль в оказании АМИСОМ поддержки как напрямую, так и опосредованно. В 2008 году в Сомали были развернуты Военно-морские силы Европейского союза для проведения военных операций по противодействию пиратству, с 2010 года в Сомали действует Миссия Европейского союза по подготовке сил безопасности (МЕСП), а в 2012 году была создана Миссия Европейского союза по созданию регионального морского потенциала на Африканском Роге («ЕВКАП Нестор»), которая занимается укреплением потенциала базирующихся на суше береговых полицейских

сил в регионе Африканского Рога, в том числе в Сомали. Кроме того, что особенно важно, с момента создания АМИСОМ Европейский союз выделил Миссии через созданный им Фонд мира для Африки более 500 млн. евро, в основном на цели выплаты денежного довольствия военнослужащим из стран Африканского союза, покрытия расходов полицейского компонента Миссии, выплаты заработной платы международному и местному гражданскому персоналу, а также покрытия расходов по эксплуатации служебных помещений Миссии.

Пример АМИСОМ представляет интерес для международного сообщества в целом и особенно для Совета Безопасности, поскольку в связи с этой миссией осуществляется сразу несколько форм взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, а также потому, что на сегодняшний день ее работа — это пример самого продолжительного трехстороннего сотрудничества в проведении миротворческой операции. Кроме того, поскольку именно в Африке происходит наибольшее число вооруженных конфликтов, велика вероятность того, что Африканский союз и Организация Объединенных Наций, а также Европейский союз будут продолжать такое сотрудничество в будущем. Соответственно, опыт, полученный Африканским союзом, Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом в Сомали, следует тщательно анализировать и открыто обсуждать. Ниже говорится о нескольких основных извлеченных уроках. Однако важно отметить, что они не являются окончательными, поскольку работа АМИСОМ продолжается. Их следует воспринимать именно как уроки, извлеченные в определенный момент времени и в определенных условиях. Эти уроки могут меняться, и использовать их следует очень осторожно.

Извлеченные уроки

В военном плане важную роль в укреплении АМИСОМ сыграли активное участие в ней соседних стран и их решительные действия. Однако присутствие в стране иностранных войск, которые не раз вмешивались во внутренние дела Сомали, может привести к неприятию местным населением всей этой миротворческой операции — даже несмотря на то, что эти войска действуют в стране по решению Организации Объединенных Наций.

Чем более эффективно АМИСОМ отвоевывает территории у «Аш-Шабааб» в Сомали, тем выше становится риск того, что повстанцы уйдут из страны и попытаются дестабилизировать другие части этого региона, прежде всего соседние с Сомали страны, принимающие участие в Миссии.

По мере того как «Аш-Шабааб» меняла тактику и переходила к совершению внезапных кратковременных налетов, АМИСОМ следовало также соответствующим образом поменять свою тактику и свое оснащение, но пока она не смогла этого сделать. В этих условиях важнейшее значение для успешной военной деятельности имеют быстрота реагирования и гибкость на всех уровнях, а также наличие необходимых вспомогательных сил и средств и надлежащих возможностей для технического обслуживания.

Международный опыт в Сомали показывает, насколько сложно одновременно осуществлять реформирование сектора безопасности и проводить совместные наступательные операции. Например, стремление сосредоточить усилия на укреплении вооруженных сил по очевидным соображениям, связанным с обеспечением безопасности в краткосрочном плане, а также в целях скорей-

шего завершения работы Миссии может идти вразрез с долгосрочными целями в области демократизации. Принципиально важно задаться вопросами о том, какие механизмы безопасности Сомали хочет иметь, в каких таких механизмах она нуждается и какие такие механизмы она может себе позволить, а затем, исходя из ответов на эти вопросы, какими бы противоречивыми они ни показались, выработать приемлемое решение.

Что касается политических аспектов мандата АМИСОМ, то огромную роль в повседневной жизни в Сомали играют региональная политика и принадлежность к кланам. Поэтому необходимо сформировать такой сектор безопасности, который отражал бы эту специфику; кроме того, принципиально важно заручиться согласием общинных лидеров на набор личного состава из их общин.

Еще один урок, извлеченный из опыта АМИСОМ, — это важность согласования темпов политического процесса и темпов военного прогресса на местах. После недавних наступательных операций огромная часть территории Сомали оказалась под контролем федерального правительства и его союзников, однако этот прогресс не подкреплялся равными подвижками в политическом плане и в плане оказания услуг, что ставит под угрозу процесс стабилизации в этих районах. Кроме того, непростыми задачами оказались мобилизация дополнительной международной поддержки для финансирования растущего числа полицейских АМИСОМ, а также ускоренная подготовка и направление на места сомалийских полицейских в некоторых из этих районов. Помочь мобилизовать такую дополнительную поддержку может разработанный федеральным правительством Сомали план «Гулваде» («Победа»).

В финансовом плане пример АМИСОМ наглядно демонстрирует необходимость стабильного и предсказуемого финансирования миротворческих операций, включая операции, осуществляемые под руководством региональных организаций. Несмотря на значительную международную финансовую поддержку со стороны и Организации Объединенных Наций, и Европейского союза, АМИСОМ периодически испытывает нехватку ресурсов, что не позволяет Миссии максимально повысить свою оперативную эффективность, затрудняет переход от этапа стабилизации к следующему этапу и, соответственно, препятствует усилиям по миростроительству и государственному строительству.

Что касается материально-технической поддержки, то в Сомали Организация Объединенных Наций и Африканский союз продемонстрировали, что могут новаторски походить к взаимодействию и использованию своих соответствующих сравнительных преимуществ. Так, Организация Объединенных Наций имеет возможность предоставлять АМИСОМ через ЮНСОА пакет мер материально-технической поддержки, помогая обеспечивать Миссию средствами и ресурсами, необходимыми ей для решения поставленных перед ней задач. Вместе с тем механизмы такого взаимодействия можно продолжать совершенствовать: и в плане планирования, и в плане координации, и в плане предоставления поддержки.

Как никогда многообещающим для АМИСОМ представляется сегодня трехстороннее сотрудничество между Африканским союзом, Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом, хотя по мере изменения ситуации на местах необходимо будет более четко разграничить функции в некото-

рых областях, например в области подготовки сомалийской полиции и сомалийских вооруженных сил.

Как на это указывают данные, полученные в ходе проведения последней совместной контрольной миссии Африканского союза и Организации Объединенных Наций, чтобы обеспечить в Сомали переход от обеспечения безопасности внешними силами при внутренней поддержке к обеспечению безопасности внутренними силами при внешней поддержке может потребоваться больше времени, чем изначально планировалось: важнейшая сложная задача для АМИСОМ заключается в дальнейшем оказании военного давления на «Аш-Шабааб» при одновременной мобилизации дополнительных ресурсов, необходимых для содействия политическому процессу и для формирования и подготовки сомалийских сил безопасности и обороны.
