

РУКОВОДСТВО ПО ПОСРЕДНИЧЕСТВУ В ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ



DPRA
Preventing Conflict. Sustaining Peace

Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства (ДПВМ) играет центральную роль в деятельности Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов, миротворчеству и поддержанию мира. ДПВМ отслеживает и оценивает глобальные политические события, чтобы выявлять и предотвращать потенциальные кризисы, помогать разряжать конфликты и способствовать выработке долгосрочных решений. ДПВМ предлагает многомерный, ориентированный на конкретные действия анализ, помощь в проведении выборов и посредническую поддержку Генеральному секретарю ООН, специальным посланникам, главам соответствующих миссий ООН, региональным отделениям, резидентам-координаторам и страновым командам ООН в сложных политических ситуациях для разрешения возникающих кризисов и поддержки национального превентивного потенциала.

Группа поддержки посредничества в Отделе политики и посредничества ДПВМ является общесистемным поставщиком услуг ООН по поддержке посредничества. Его деятельность включает оказание оперативной поддержки процессам посредничества, содействия и диалога, укрепление посреднического потенциала партнеров и разработку руководства по посредничеству и передового опыта.

© Департамент ООН по политическим вопросам и вопросам миростроительства, сентябрь 2022 г. Все права защищены.

Подготовлено Группой поддержки посредничества Отдела политики и посредничества Департамента ООН по политическим вопросам и вопросам миростроительства. Группа поддержки посредничества выражает благодарность всем, кто предоставил ценные советы и комментарии в ходе консультаций и процесса рецензирования данной публикации.

Предлагаемое цитирование: Департамент Организации Объединенных Наций по политическим вопросам и вопросам миростроительства, Руководство по посредничеству при прекращении огня, сентябрь 2022 года, <https://peacemaker.un.org/thematic-areas/ceasefires-security-arrangements>

Фото на обложке: Солдаты вооруженных сил Народного фронта национального освобождения кхмеров молятся за мир после того, как сдали оружие в соответствии со вторым этапом соглашения о прекращении огня. Июль 1992 года. Credit - UN Photo/Pernaca Sudhakaran



Цель Руководства

Соглашения о прекращении огня существуют столько же лет, сколько и вооруженные конфликты. Организация Объединенных Наций и ее партнеры - государства-члены, региональные и субрегиональные организации, лидеры общин, неправительственные и местные организации - разрабатывали и осуществляли соглашения о прекращении огня. Уникальные и зависящие от конкретных условий, соглашения о прекращении огня не поддаются жесткому шаблону и вместо этого следуют гибкому набору технических, тематических и политических параметров.

Руководство не носит директивного характера и не заменяет собой необходимость наличия в посреднических группах специалистов по прекращению огня. Посредникам рекомендуется обращаться за дополнительными экспертными знаниями при поддержке переговоров и реализации прекращения огня.

Признавая, что прекращение огня по своей природе носит политический характер, Руководство уделяет особое внимание техническим аспектам, которые влияют на процессы посредничества при прекращении огня как на концептуальном, так и на практическом уровнях. В частности, в нем рассматриваются проблемы, возникающие в связи с растущей асимметрией и сложностью конфликтов, включая их региональные и международные аспекты.

Учитывая широкий спектр конфликтных ситуаций в мире, в Руководстве представлены базовые элементы, которые могут быть адаптированы к любому контексту. Ссылаясь на примеры из разных стран мира, руководство воздерживается от суждений об успехе или неудаче того или иного мирного процесса.

Руководство предназначено для поддержки старших руководителей и сотрудников ООН, посредников и фасилитаторов в ООН и за ее пределами, а также их команд, сторон в конфликте, представителей государств и региональных организаций, национальных и международных неправительственных организаций, женских групп и других заинтересованных сторон в мирных процессах.



Разоружение в Кот-д'Ивуаре

Бывший комбатант держит в руках боеприпасы. Он один из нескольких участников операции по разоружению, демобилизации и реинтеграции, 2012 год.
Кредит: Фото ООН/Patricia Esteve

Предисловие



Розмари А. ДиКарло

Заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам и вопросам миростроительства

**“Прекращение огня
— это серьезная
возможность
заложить основу
для всесторонних
и всеобъемлющих
мирных
переговоров”.**

“ Прекращение огня — это не только прекращение боевых действий между воюющими сторонами. Эффективные соглашения о прекращении огня защищают гражданское население и обеспечивают доступ гуманитарных организаций к уязвимым группам населения. С политической точки зрения прекращение огня — это серьезная возможность заложить основу для всесторонних и всеобъемлющих мирных переговоров.

При реагировании на боевые действия - будь то классическая двухсторонняя война или фрагментированный конфликт с участием множества вооруженных субъектов - посредники, конфликтующие стороны, гражданское общество и другие заинтересованные стороны могут воспользоваться конкретными техническими ноу-хау при подготовке, выполнении и мониторинге соглашений о прекращении огня.

Руководство опирается на богатый опыт экспертов по вопросам прекращения огня и практиков посредничества из Организации Объединенных Наций, региональных организаций, государств-членов, а также национальных и международных неправительственных организаций. Его цель - предоставить посредникам, сторонам в конфликте и другим заинтересованным сторонам базовый уровень знаний о посредничестве при прекращении огня, переходных механизмах обеспечения безопасности, а также механизмах мониторинга и проверки.

Хотя каждое посредничество по прекращению огня уникально, представленные здесь инструменты и подходы могут служить укреплению соглашений о прекращении военных действий и способствовать более устойчивому мирному процессу в любых условиях. Я предлагаю посредникам, сторонам в конфликте и другим заинтересованным сторонам в мирных процессах использовать данное Руководство в качестве справочного материала при поиске путей выхода из конфликта”.

Оглавление

08	СПИСОК ВСТАВОК, РИСУНКОВ И ТАБЛИЦ
09	СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ
10	ГЛАВА 1:
	ТЕРМИНОЛОГИЯ И ТИПОЛОГИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ОГНЯ
10	1.1 Терминология
11	1.2 Типология прекращения огня
11	1.2.1 Прекращение огня в контексте более широких мирных процессов
12	1.2.2 Прекращение огня, определяемое направленностью
13	1.2.3 Перемирие, определяемое по количеству участвующих сторон
14	1.2.4 Другие виды прекращения огня
16	ГЛАВА 2:
	ПОДГОТОВКА К ПЕРЕГОВОРАМ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ
16	2.1 Руководящие принципы
16	2.2 Соображения по планированию
16	2.2.1 Постановка реалистичных целей прекращения огня
17	2.2.2 Когда и как добиваться устойчивого прекращения огня
19	2.2.3 Понимание важнейших заинтересованных сторон
21	2.2.4 Разработка процесса посредничества при прекращении огня
24	2.2.5 Повышение инклюзивности в процессе посредничества при прекращении огня
25	2.2.6 Решение вопросов, связанных с безопасностью и защитой гражданских лиц
25	2.2.7 Сотрудничество и координация с гуманитарными организациями
26	2.2.8 Обеспечение необходимых финансовых и человеческих ресурсов
30	ГЛАВА 3:
	ПОСРЕДНИЧЕСТВО ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ИНКЛЮЗИВНЫХ СОГЛАШЕНИЙ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ
30	3.1 Почему важно участие в соглашениях о прекращении огня?
30	3.2 Цели и политические рамки инклюзивной медиации
31	3.3 Участие в посредничестве при прекращении огня
32	3.4 Роль посредников
33	3.5 Меры по поддержке участия женщин и гражданского общества
33	3.6 Содействие участию женщин и гражданского общества

36 ГЛАВА 4:

ПОСРЕДНИЧЕСТВО ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ СОГЛАШЕНИЯ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ

- 36 4.1 Содержание соглашения о прекращении огня
- 37 4.2 Цели, принципы и определения
- 38 4.3 Определение географической сферы действия прекращения огня
- 38 4.4 Регулирование, управление и контроль боевых сил и вооружений
 - 38 4.4.1 Разделение сил
 - 41 4.4.2 Регулирование, контроль и управление оружием
 - 42 4.4.3 Управление воздушным пространством и морскими территориями
- 42 4.5 Кодексы поведения для повышения соответствия
- 43 4.6 Безопасность и защита гражданского населения
- 44 4.7 Временные и переходные меры безопасности
- 45 4.8 Окончательные меры безопасности
- 48 4.9 Мины, взрывоопасные пережитки войны и самодельные взрывные устройства
- 48 4.10 Материально-техническое обеспечение сторон конфликта
- 48 4.11 Информирование заинтересованных сторон о соглашении о прекращении огня

52 ГЛАВА 5:

ПОСРЕДНИЧЕСТВО В СОЗДАНИИ МЕХАНИЗМА НАБЛЮДЕНИЯ И ПРОВЕРКИ ПРЕКРАЩЕНИЯ ОГНЯ

- 52 5.1 Основные элементы и терминология мониторинга и верификации (МиВ)
- 53 5.2 Разработка базового механизма МиВ
- 55 5.3 Роли различных участников в механизмах МиВ
 - 55 5.3.1 Третьи лица
 - 55 5.3.2 Гражданское общество и местные сообщества
- 56 5.4 Укрепление защиты и безопасности гражданского населения с помощью механизмов МиВ
- 58 5.5 Решение проблем, разрешение споров и принятие решений в механизмах МиВ
- 59 5.6 Технологии и механизмы МиВ

62 ГЛАВА 6:

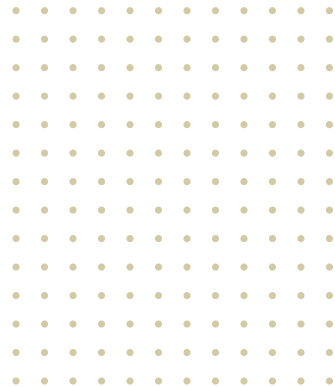
ПОДГОТОВКА К ВНЕДРЕНИЮ

- 62 6.1 Взаимосвязь между этапами посредничества и реализации
- 62 6.2 Приоритет понятного и доступного текста
- 63 6.3 Уточнение сроков реализации
- 64 6.4 Понимание правового статуса соглашений о прекращении огня
- 65 6.5 Оценка ресурсов, необходимых для реализации

67 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Список вставок, рисунков и таблиц

12	ВСТАВКА 1: Призыв Генерального секретаря ООН к глобальному прекращению огня, 2020 год
19	ВСТАВКА 2: Меры укрепления доверия в контексте прекращения огня
23	ВСТАВКА 3: Третьи стороны и пространство для медиации
26	ВСТАВКА 4: Подготовка сторон к переговорам о прекращении огня
37	ВСТАВКА 5: Основные элементы соглашения о прекращении огня
39	ВСТАВКА 6: Порядок вывода и передислокации сил
47	РИСУНОК 1: Типовая модель окончательных мер безопасности в условиях окончательного прекращения огня
54	РИСУНОК 2: Типовая модель механизма мониторинга и проверки
57	ТАБЛИЦА 1: Состав отдельных механизмов мониторинга и проверки



Список сокращений

МУД	Мера укрепления доверия
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
РДР	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
ДПВМ	Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства
ВПВ	Взрывоопасные пережитки войны
ФАРК	Революционные вооруженные силы Колумбии (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)
ОДБ	Окончательный договор о безопасности
СВУ	Самодельное взрывное устройство
ВМБ	Временная мера безопасности
МООНРЗС	Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре
МиВ	Мониторинг и Верификация
УКГВ	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов
НОДС/А	Народно-освободительное движение/армия Судана
РСБ	Реформа сектора безопасности
ПМБ	Переходный механизм безопасности
ГВНООНИП	Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане

Глава 1

ТЕРМИНОЛОГИЯ И ТИПОЛОГИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ОГНЯ

В этой главе рассматривается, как прекращение огня определялось и классифицировалось в различных контекстах. При этом выявляются возможные последствия для процесса планирования переговоров о прекращении огня.

1.1 Терминология

Вооруженные конфликты, будь то межгосударственные или внутригосударственные, обычно связаны с двумя или более сторонами конфликта, которые могут состоять из вооруженных (или военных) и политических компонентов. В настоящем Руководстве термин “сторона конфликта” используется исключительно для обозначения вооруженных субъектов, играющих официальную роль в переговорных делегациях в контексте процесса прекращения огня.

Термины “прекращение огня” и “прекращение враждебности” часто используются как взаимозаменяемые. Соглашения о прекращении боевых действий обычно воспринимаются как менее структурированные, чем соглашения о прекращении огня, которые содержат более подробные положения о целях, сроках, мерах безопасности, механизмах мониторинга и проверки. На практике уровень детализации отдельных соглашений о прекращении огня или боевых действий значительно варьируется, независимо от их официального названия.

Термины “перемирие” и “передышка” аналогично обозначают ситуации, в которых стороны конфликта заключают неофициальное или официальное соглашение о прекращении огня или договариваются о прекращении военных действий. Для обозначения прекращения огня или военных действий также используется множество других терминов, включая “нормализация”, “стабилизация”, “застой”, “отбой” и “приостановка военного наступления”. Выбор терминов обусловлен предпочтениями, а также политическими, культурными и контекстуальными соображениями, связанными с конфликтом. Для удобства и последовательности в настоящем Руководстве используется термин “прекращение огня”, чтобы охватить весь спектр таких соглашений.

Единого, общепринятого определения прекращения огня не существует. В ходе

переговоров стороны договариваются о том, что подразумевает прекращение огня в их контексте. В целом, однако, можно ожидать, что соглашение о прекращении огня будет: официальное письменное соглашение между двумя или более конфликтующими сторонами определить его цель и широкие связи с политическим процессом:

- указать дату и время вступления в силу (и, возможно, оговорить срок его действия или время его пересмотра)
- определить географические районы, в которых оно применимо
- наметить запрещенные и разрешенные виды военной и невоенной деятельности
- определить порядок мониторинга и проверки соблюдения сторонами соглашения или, в условиях, когда тщательный мониторинг и проверка невозможны, предусмотреть процедуры базовой координации, разрешения споров и деэскалации между сторонами.

В 2006 году правительство Бурунди и Партия освобождения народа хуту - Национальные силы освобождения (Палипе-хуту-НФО) договорились определить прекращение огня как “прекращение всех актов насилия против гражданского населения; актов мести; суммарных казней; пытки; преследования; задержания и преследования гражданских лиц по признаку этнического происхождения, религиозных убеждений и/или политической принадлежности; вооружение гражданских лиц; вербовка и использование детей; сексуальное насилие; спонсирование или пропаганда идеологии терроризма или геноцида”.¹

В Либерии в 1993 году временное правительство национального единства договорилось о прекращении огня с Национальным патриотическим фронтом Либерии и Объединенным освободительным движением Либерии за демократию, запретив такие действия, как импорт оружия и боеприпасов; изменение или нападение на военные позиции; пропаганда с целью разжигания вражды; использование мин и зажигательных устройств.²

1. Всеобъемлющее соглашение о прекращении огня между правительством Республики Бурунди и НФО-Палипехуту, 2006 г., <https://peacemaker.un.org/node/127>.

2. Котонуское соглашение между Временным правительством национального единства Либерии (ВПНС) и Национально-патриотическим фронтом Либерии (НПФЛ) и Объединенным освободительным движением Либерии за демократию (ООДЛД), 1993 г., https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/LB_930725_CotonouAgreement.pdf.



Демобилизация в Демократической Республике Конго
Каска Вооруженных сил Демократической Республики Конго в транзитном лагере демобилизации, 2014 год.
 Кредит: Фото ООН/Sylvain Liechti

1.2 Типология прекращения огня

В этом разделе представлен широкий обзор различных типов прекращения огня, основанный на таких параметрах, как их связь с более широким мирным процессом, направленность и количество участвующих сторон. На практике прекращение огня может подходить под несколько из этих категорий.

1.2.1 Прекращение огня в контексте более широких мирных процессов

Перемирия, достигнутые в контексте гражданской войны, обычно являются частью широкого политического контекста, а не самостоятельными процессами. В результате их часто классифицируют по их отношению к более широкому мирному процессу: предварительные или окончательные (также называемые перманентными).

Предварительные соглашения о прекращении огня

Предварительное прекращение огня может начаться до, параллельно или после начала широкого официального мирного процесса, хотя оно не является обязательным условием мирного процесса является предварительное прекращение. Предварительное прекращение огня обычно направлено на снижение уровня насилия, облегчение гуманитарного кризиса, создание более благоприятной для переговоров обстановки и прокладывание пути к окончательному прекращению огня.

В затяжных конфликтах посредникам, возможно, придется иметь дело с рядом неудачных или хрупких предварительных перемирий. В некоторых случаях стороны конфликта или деструктивные силы могут попытаться использовать предварительное

прекращение огня для укрепления своих позиций на местах. При правильной разработке соглашения могут ограничить этот риск.

В 2000 году правительства Эфиопии и Эритреи подписали соглашение о прекращении боевых действий.³ Оно было направлено на замораживание конфликта и создание пространства для переговоров об окончательном прекращении огня, которое было подписано в декабре того же года в рамках Алжирского соглашения.

Окончательное прекращение огня

Окончательное (или постоянное) прекращение огня обычно является результатом успешного политического процесса, в ходе которого стороны достигли согласия по всем аспектам мирных переговоров. Этому не обязательно предшествует предварительное прекращение огня.

Помимо других вопросов, окончательное прекращение огня затрагивает более широкие меры безопасности. В большинстве случаев активная фаза окончательного прекращения огня заканчивается с выводом из строя или демобилизацией выявленных сил, однако последующие меры безопасности могут сохраняться в течение многих лет после подписания соглашения. Окончательное прекращение огня неразрывно связано с политическими, социальными и экономическими аспектами более широкого мирного соглашения.

Правительство Судана и Народно-освободительная армия/движение Судана договорились о постоянном прекращении огня в рамках Всеобъемлющего мирного соглашения 2005 года⁴. В одной из его глав говорится о постоянном прекращении огня и мерах безопасности; в подробном приложении к нему оговариваются условия осуществления.

3. Соглашение о прекращении военных действий между правительством Федеративной Демократической Республики Эфиопия и правительством государства Эритрея, 2000 г., <https://peacemaker.un.org/eritreathioia-cessationhostilities2000>.

4. Постоянное прекращение огня между правительством Республики Судан (ПРС) и Народно-освободительным движением/армией Судана (НОДС/А), 2004 г., <https://peacemaker.un.org/sudan-cease-fire-splma2004>.

1.2.2 Перемирие, определенное фокусом

Некоторые соглашения о прекращении огня можно охарактеризовать по их направленности. Они могут быть направлены на достижение гуманитарных целей; на конкретный географический район; на запрет конкретных атак на определенные цели или использование конкретных видов оружия или тактики; или на временное прекращение боевых действий.

Гуманитарные паузы

Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) определяет гуманитарную паузу как “временное прекращение боевых действий исключительно в гуманитарных целях”. УКГВ также отмечает: “Требую согласия всех соответствующих сторон, [гуманитарная пауза] обычно устанавливается на определенный период и в конкретном географическом районе, где должна осуществляться гуманитарная деятельность”.⁵ Международное гуманитарное право и связанные с ним принципы определяют все подобные договоренности и определяют, как следует вести переговоры о таких договоренностях с заинтересованными сторонами.

Переговоры о создании и реализации гуманитарных соглашений лучше всего вести под руководством гуманитарных организаций, отчасти для того, чтобы обеспечить сосредоточенность на гуманитарных целях, а не на политических задачах. Если же гуманитарная пауза требуется в то время, когда ведутся переговоры о более широком прекращении огня, тесная координация усилий на обоих направлениях может помочь избежать двусмысленности в отношении целей, способов и механизмов реализации.

В 2004 году правительство Судана, Освободительное движение/армия Судана и Движение за справедливость и равенство подписали Соглашение о гуманитарном прекращении огня в связи с конфликтом

в Дарфуре, заключенное на 45 дней с возможностью продления соглашения об обеспечении гуманитарного доступа.⁶ Стороны подписали его в рамках более широкого мирного процесса.

Географическое прекращение огня

Географическое (или местное) прекращение огня ограничивается физической территорией, такой как город или поселок, регион, штат или провинция. Хотя они могут быть предназначены для урегулирования “горячей точки”, прекращения конфликта в конкретном месте или защиты определенного населения, они могут одновременно демонстрировать добрую волю и способность стороны осуществлять эффективное командование и контроль над своими силами. Географическое прекращение огня может помочь определить целесообразность более широкого прекращения огня.

Среди проблем, с которыми сталкиваются такие соглашения о прекращении огня, - возможность того, что стороны конфликта попытаются передислоцировать или пополнить запасы сил в районах, находящихся вне зоны прекращения огня. Соглашения могут снизить этот риск, если в них будут содержаться четкие положения о запрещенных действиях и, если в них будет создан механизм мониторинга и проверки для контроля за соблюдением режима прекращения огня (см. раздел 3.5 и главы 4 и 5). Посредникам и сторонам в конфликте рекомендуется рассмотреть вопрос о том, как географическое прекращение огня может вписаться в более широкое национальное прекращение огня, если таковое будет достигнуто.

В 2018 году Организация Объединенных Наций провела консультации, в ходе которых правительство Йемена и хуситы подписали Соглашение о городе Ходейда и портах Ходейда, Салиф и Рас-Иса. Как следует из названия, это соглашение о прекращении огня касалось конкретного географического региона Йемена (мухафаза Ходейда).⁷

ВСТАВКА 1: Призыв Генерального секретаря ООН к глобальному прекращению огня, 2020 год

23 марта 2020 года Генеральный секретарь Антониу Гутерриш выступил с призывом к немедленному глобальному прекращению огня, чтобы создать условия для доставки критически важной помощи, восстановить дипломатические каналы и поддержать сообщества, наиболее подверженные риску заражения COVID-19.

Призыв к глобальному прекращению огня опирался на краткосрочные и среднесрочные гуманитарные цели, а также стремился усилить дипломатические действия в интересах мира. Призыв получил энергичную поддержку со стороны многих государств-членов ООН, ряда региональных организаций, а также международных и местных субъектов гражданского общества, включая значительное число женских организаций. Устойчивость таких гуманитарных перемирий зависит от сотрудничества сторон конфликта (и их сторонников), чьи расчеты и цели могут расходиться с гуманитарным сообществом.

5. УКГВ, “Глоссарий терминов: паузы во время конфликта”, июнь 2011 г., <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/AccessMechanisms.pdf>. Более подробную информацию о гуманитарном взаимодействии со сторонами конфликта см. в ОСНА, “Гуманитарный доступ”, <https://www.unocha.org/themes/humanitarian-access>.

6. Соглашение о гуманитарном прекращении огня в связи с конфликтом в Дарфуре, 2004 г., <https://peacemaker.un.org/sudan-darfur-humanitarian-2004>.

7. Соглашение о городе Ходейда и портах Ходейда, Салиф и Рас-Иса, 2018 г., https://osesgy.unmissions.org/sites/default/files/hodeidah_agreement_0.pdf.



Наблюдатель за прекращением огня из Миссии ООН по проведению референдума в Западной Сахаре смотрит в бинокль во время патрулирования в Умм-Дрейге, Западная Сахара, 2010 год. Кредит: Фото ООН/Martine Perret

Отраслевые соглашения о прекращении огня

Секторальное (или частичное) прекращение огня обычно подразумевает односторонне объявленные или взаимно согласованные запреты на нападения на определенные группы (например, полицию, гражданское население, женщин или религиозные организации) или объекты инфраструктуры (например, водоснабжение или электроснабжение, школы, больницы или транспортные узлы), или на использование определенной тактики или оружия (например, бомбардировки с воздуха), ракеты, артиллерия, минометы или наземные мины). Такие перемирия могут помочь укрепить доверие или продемонстрировать приверженность к достижению мира более широкому кругу заинтересованных сторон. Посредники и стороны конфликта могут использовать их в сочетании с другими договоренностями, такими как географическое прекращение огня (см. Вставку 1).

В 2015 году Революционные вооруженные силы Колумбии (РВСК) в рамках одностороннего прекращения огня заявили, что группировка не будет нападать на определенные объекты инфраструктуры - такие как электрические опоры, трубопроводы и порты - и на национальные силы безопасности. В ответ правительство Колумбии объявило об одностороннем прекращении бомбардировок лагерей РВСК, что помогло сторонам укрепить взаимное доверие и способствовало текущему мирному процессу.

Временное прекращение огня

Временные прекращения огня устанавливаются на ограниченное время, в течение которого стороны взаимно соглашаются на выполнение определенных обязательств, часто в конкретном географическом регионе. Такие соглашения могут способствовать укреплению доверия между сторонами в ходе переговоров о более широком прекращении огня.

В 1994 году Республика Таджикистан и таджикская оппозиция договорились о временном прекращении огня и других враждебных действий на таджикско-афганской границе и внутри страны до проведения референдума по проекту новой конституции и выборов президента.⁸

В 2018 году и тогдашнее правительство Афганистана, и движение "Талибан" соблюдали одностороннее трехдневное прекращение огня на Ид аль-Фитр..

1.2.3 Перемирие, определяемое по количеству участвующих сторон

Прекращение огня относится к одной из трех категорий в зависимости от количества сторон конфликта, участвовавших в переговорах или объявлении о нем: одностороннее, двустороннее или многостороннее.

Односторонние соглашения о прекращении огня

Как следует из названия, одностороннее прекращение огня объявляется одной стороной конфликта, а не в результате переговоров между сторонами. Такое прекращение огня может быть бессрчным или действовать в течение определенного периода с возможностью его продления одной стороной. Противоборствующая сторона или стороны могут объявить о взаимном одностороннем соглашении о прекращении огня со своими собственными условиями и обязательствами.

Односторонние прекращения огня могут служить декларацией добрых намерений и мерами укрепления доверия. Они могут быть связаны с каким-либо событием или мероприятием, например с фестивалем, религиозным праздником, сбором урожая, планируемым мирным процессом или недавним стихийным бедствием.

В отсутствие детальной проработки, межпартийного согласования, а также процедур мониторинга и проверки односторонние прекращения огня могут восприниматься с подозрением и привести к краху. Посредники могут поощрять стороны рассматривать такое прекращение огня как часть поэтапного подхода, предлагая при этом техническую поддержку и рекомендации по разработке более устойчивых односторонних прекращений огня, а также варианты для расширения уже существующих.

В 2004 году, после того как на Индонезию обрушилось цунами, Движение за освобождение Ачеха объявило об одностороннем прекращении огня с целью облегчить доставку гуманитарной помощи. Правительство Индонезии ответило своим односторонним прекращением огня, гарантируя безопасность гуманитарных работников.

8. Соглашение о временном прекращении огня и прекращении других враждебных действий на таджикско-афганской границе и внутри страны на время переговоров, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TJ_940917_TehranAgreement.pdf.

Двусторонние соглашения о прекращении огня

Двусторонние прекращения огня, или прекращения огня между двумя сторонами, могут быть предварительными или окончательными и могут иметь общие черты с другими прекращениями огня, описанными в этом разделе.

В 2016 году правительство Колумбии и РВСК обязались заключить окончательное двустороннее соглашение о прекращении огня. В соглашении оговаривалось, каким образом РВСК будут перемещать свои силы в установленные зоны и лагеря нормализации.⁹

Многосторонние соглашения о прекращении огня

Многосторонние соглашения о прекращении огня заключаются между тремя или более сторонами конфликта и могут быть предварительными или окончательными. Устойчивое многостороннее прекращение огня может включать в себя демаркацию географических зон, договоренности о пересекающихся зонах контроля или влияния, а также принятие соглашений о связи, коммуникации и координации.

В 2000 году 19 участников гражданской войны в Бурунди - 17 политических партий и вооруженных движений, правительство Бурунди и Национальная ассамблея - подписали Арушское соглашение о мире и примирении с различными протоколами и приложениями. Третья глава Протокола III ("Мир и безопасность для всех") содержит положения о постоянном прекращении огня и боевых действий.¹⁰

1.2.4 Другие виды прекращения огня

Следующие типы прекращения огня, исходя из их генезиса или эволюции, могут иметь общие черты с некоторыми из перечисленных выше.

Неофициальные соглашения о прекращении огня

Неофициальные прекращения огня — это "рукопожатные соглашения" или неписаные договоренности, в которых стороны могут договориться о минимальных условиях для предотвращения столкновений, обычно на ограниченный срок. Они могут быть односторонними или двусторонними и не обязательно включают в себя мониторинг.

В 1914 году, в первое Рождество Первой мировой войны, британские и немецкие военнослужащие установили однодневное неофициальное перемирие, сопровождавшееся обменом подарками и футбольным матчем.

Прекращение огня де-факто

Перемирия де-факто часто относятся к "замороженным" конфликтам, в которых обе стороны добились того, что считают возможным с военной точки зрения, но нет ясности в том, как должны проходить политические переговоры или как должно быть прекращено состояние конфликта. Прекращение огня де-факто, как правило, замораживает ситуацию и управляет конфликтом, а не разрешает его.

Поскольку такие перемирия могут способствовать установлению статус-кво "ни войны, ни мира", сторонам в таких ситуациях рекомендуется принять усиленные меры по поддержанию связи, коммуникации и координации, а также механизм мониторинга и проверки для укрепления доверия и предотвращения инцидентов. Эти шаги могут способствовать продвижению к более окончательному решению, чтобы защитить гражданское население, которое в противном случае будет продолжать нести основное бремя любых продолжающихся инцидентов.

С августа 1974 года на Кипре сохранялось фактическое прекращение огня, хотя стороны так и не подписали официального двустороннего соглашения о прекращении огня.¹¹ Военный статус-кво, зафиксированный Силами ООН по поддержанию мира на Кипре в то время, стал стандартом, используемым для оценки того, являются ли изменения нарушением прекращения огня.

Навязанное прекращение огня

Навязанные прекращения огня встречаются редко. Они могут быть навязаны Советом Безопасности ООН или региональной или субрегиональной организацией. Для того чтобы стороны чувствовали себя обязанными соблюдать навязанное прекращение огня, навязывающие организации обычно должны оказывать на них влияние или представлять собой надежный сдерживающий фактор, не позволяющий им нарушать его. Если навязанное прекращение огня не основано на реалистичной оценке контекста и возможности отслеживать соблюдение сторонами режима, оно может стать нестабильным и подорвать доверие к тем, кто стремится его навязать.

В резолюции 2401 (2018) Совет Безопасности ООН потребовал от всех сторон в сирийской гражданской войне приостановить боевые действия на 30 дней, чтобы облегчить доставку гуманитарной помощи. В резолюции уточняется, что прекращение огня не распространяется на операции против террористических группировок, включая "Аль-Каиду" и "Исламское государство".¹²

В резолюции 54 (1948) Совет Безопасности ООН распорядился о безусловном прекращении огня в Иерусалиме, которое должно было вступить в силу через 24 часа с момента принятия резолюции. Он также поручил Комиссии по перемирию предпринять все необходимые шаги для того, чтобы это прекращение огня стало эффективным, среди прочих действий.¹³

9. Соглашение о двустороннем и окончательном прекращении огня и боевых действий, а также об отложении оружия между национальным правительством и РВСК-НА, 2016 г., <https://peacemaker.un.org/ceasefire-colombia-2016>.

10. Арушское соглашение о мире и примирении в Бурунди, 2000 г., <https://peacemaker.un.org/node/1207>.

11. Всеобъемлющее урегулирование кипрской проблемы, 31 марта 2004 г., https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Annan_Plan_MARCH_30_2004.pdf.

12. Резолюция Совета Безопасности ООН 2401, 2018, <http://unscr.com/en/resolutions/2401>.

13. Резолюция Совета Безопасности ООН 54, 1948 г., <http://unscr.com/en/resolutions/54>.

КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ РУКОВОДСТВА: ТЕРМИНОЛОГИЯ И ТИПОЛОГИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ОГНЯ

- Прекращение огня во время внутригосударственных гражданских войн обычно является частью более широкого политического контекста. Они редко являются самостоятельными процессами.
- Прекращение огня может быть предварительным или окончательным. Каждый тип зависит от конкретного контекста и предполагает различные соображения, действия и подходы к посредничеству.
- Перемирия можно классифицировать по таким параметрам, как их направленность (гуманитарная помощь, география, сектор, постоянство), количество участвующих сторон и уровень формальности.
- Различные типы прекращения огня, описанные в этой главе, носят лишь иллюстративный характер; посредникам и сторонам в конфликте рекомендуется проявлять новаторство в адаптации этих более широких рамок к их соответствующим условиям. Этот гибкий подход призван помочь посредникам преодолеть чувствительность к терминологии, которая может отражать политические, региональные или культурные предпочтения, проблемы перевода, исторические факторы или динамику местного конфликта.
- Понимание целей и последствий различных типов прекращения огня может помочь сторонам конфликта и посредникам лучше определить и разработать подходящие варианты для обсуждения в конкретной конфликтной ситуации.



Процессы демобилизации в Бурунди

Сжигание оружия во время официального начала процесса разоружения, демобилизации, реабилитации и реинтеграции под эгидой миротворцев и наблюдателей ООН, 2004 год.

Кредит: Фото ООН/Martine Perret

Глава 2

ПОДГОТОВКА К ПЕРЕГОВОРАМ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ

В этой главе предлагаются принципы и соображения по планированию, которые помогут в подготовке к переговорам о прекращении огня. Для достижения прекращения огня, как правило, требуются сложные и длительные усилия. Предположения и решения, положенные в основу планирования, могут потребовать неоднократного пересмотра в связи с изменением динамики основного конфликта.



Переговоры о прекращении огня в Корее

Офицеры связи командования ООН на встрече с делегатами в Кэсоне, Корея/Народно-Демократическая Республика, 1951 год.

Кредит: Фото ООН

2.1 Руководящие принципы

В Руководстве ООН по эффективному посредничеству изложены восемь основных принципов повышения эффективности процесса посредничества.¹⁴ Они в равной степени актуальны и в контексте прекращения огня, о чем подробно говорится в разделе 2.2. Основными принципами являются:

- готовность
- согласие
- беспристрастность
- инклюзивность
- национальная собственность
- международное право и нормативная база
- согласованность, координация и взаимодополняемость посреднических усилий
- качественные мирные соглашения.

2.2 Соображения по планированию

В этом разделе описываются вопросы, касающиеся планирования посредничества при прекращении огня. Поскольку конфликты постоянно развиваются, посредникам рекомендуется адаптировать свои стратегии соответствующим образом.

2.2.1 Постановка реалистичных целей прекращения огня

Одной из основных целей прекращения огня, особенно в случае внутригосударственных конфликтов, является минимизация рисков для безопасности и защиты гражданского населения, гуманитарного пространства и гражданской инфраструктуры.¹⁵ Кроме того, каждое прекращение огня имеет конкретные цели, а также ряд действий, которые конфликтующие стороны соглашаются предпринять или от которых отказываются для достижения основных целей. Прекращение огня всегда осуществляется в рамках более широкой политики, безопасности, экономики, социальной и гуманитарной политики.

14. Руководство ООН по эффективной медиации, 2012, <https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation>.

15. Для целей настоящего Руководства термин "гражданское лицо" в широком смысле относится к не комбатантам.

правозащитный контекст; любой из этих факторов может повлиять на то, что соглашение может быть достигнуто технически и политически. Глубокое понимание этого динамичного контекста - и особенно его политических аспектов - может помочь посредникам в работе со сторонами над формулировкой соглашения о прекращении огня, рамки которого были бы реалистичными.

В случае предварительного прекращения огня медиатор, как правило, концентрируется на снижении уровня насилия и укреплении доверия между сторонами конфликта с целью создания пространства для более широких политических дискуссий. Однако стороны конфликта могут иметь свои собственные цели и причины для того, чтобы согласиться на предварительное прекращение огня. Степень их приверженности этому процессу влияет на его масштабы. Если, например, стороны соглашаются на предложенное прекращение огня, не согласовав характер политических дискуссий, сфера действия прекращения огня, скорее всего, будет ограниченной.

Окончательное прекращение огня обычно осуществляется в рамках более широкого мирного процесса, как часть усилий по переговорам о всеобъемлющем прекращении конфликта. Таким образом, переговоры о прекращении огня тесно связаны с согласованной системой условий для более широких мирных переговоров.

Следующие вопросы могут быть полезны для понимания позиций сторон конфликта и других контекстуальных факторов, которые могут повлиять на масштаб предлагаемого прекращения огня, особенно в отношении предварительного прекращения огня:

- Предшествует ли прекращение огня более широкому политическому процессу или является его частью? Были ли уже согласованы сроки и условия проведения политических дискуссий? Как это прекращение огня будет связано с другими мероприятиями в рамках более широкого процесса?
- Провалились ли предыдущие соглашения о прекращении огня или мирные процессы? Если да, то чему можно научиться на их примере с точки зрения причин и последствий?
- На чем сосредоточено прекращение огня - на географическом, временном или временном аспекте? Как оно может повлиять на более широкий конфликт или мирный процесс?
- Какие мотивы, интересы или другие факторы могут побудить или помешать стороне конфликта участвовать в переговорах о прекращении огня?
- Обладают ли стороны конфликта эффективными полномочиями и контролем над своими комбатантами? Какова степень и характер их контроля над географическими районами?

- Каков уровень политической и военной асимметрии в данном контексте?
- Как может ли это повлиять на способность сторон вести переговоры и реализовывать потенциальные предложения по прекращению огня?
- Каковы основные позиции или интересы сторон - зачастую неявные - и каковы общие черты их потребностей?
- Существует ли достаточный уровень взаимного доверия для осуществления прекращения огня, а также гарантии безопасности и доступа, позволяющие осуществлять полноценный мониторинг и проверку?
- Какое дифференцированное воздействие оказывает конфликт на общины, женщин, группы меньшинств и гражданское общество - и наоборот? В какой степени сексуальное насилие в условиях конфликта и грубые нарушения прав детей используются в качестве тактики? Что местные сообщества считают наиболее актуальными вопросами, которые необходимо решить в рамках соглашения о прекращении огня?¹⁶
- Какие ресурсы потребуются для реализации конкретных положений, должны ли они быть включены в соглашение? Кто предоставит эти ресурсы и в какие сроки?

2.2.2 Когда и как добиваться устойчивого прекращения огня

В каждом конфликте возникают различные проблемы и возможности, которые влияют на то, будут ли соблюдать режим прекращения огня все стороны. Определение того, когда и как добиваться устойчивого прекращения огня, требует глубокого понимания политической природы прекращения огня, а также понимания мотивов сторон, более широкого политического, социального и экономического контекста, влияния конфликта на гендерные аспекты и соответствующей трансграничной, региональной или международной динамики. Гендерный и возрастной анализ конфликта, учитывающий эти факторы, может помочь посредникам выбрать подходящее время для прекращения огня, в том числе, при необходимости, путем поэтапных шагов.¹⁷

Предварительные соглашения о прекращении огня часто заключаются в условиях низкого уровня доверия, когда стороны конфликта все еще взвешивают свои возможности по урегулированию путем переговоров в противовес продолжению поиска военного решения. Понимание их соответствующих представлений может позволить посредникам оценить точки входа и усилить мотивацию сторон к переговорам.

Если стороны соглашаются вести переговоры об окончательном прекращении огня в отсутствие предварительного прекращения огня, они фактически выбирают подход "говорить, пока сражаешься", при котором политические переговоры продолжаются без

16. Термин "сексуальное насилие в условиях конфликта" означает изнасилование, сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительную беременность, принудительный аборт, насильственную стерилизацию, принудительный брак и любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести, совершаемые в отношении женщин, мужчин, девочек или мальчиков, которые прямо или косвенно связаны с конфликтом. Такая связь может проявляться в характеристике преступника, который, скорее всего, связан с государственной или негосударственной вооруженной группой, включая террористические организации; характеристике жертвы, которая, скорее всего, является фактическим или предполагаемым членом группы политических, этнических или религиозных меньшинств или объектом нападения по причине фактической или предполагаемой сексуальной ориентации или гендерной идентичности; атмосфере безнаказанности, которая обычно связана с развалом государства, трансграничными последствиями, такими как перемещение или торговля людьми, и/или нарушениями соглашения о прекращении огня. Этот термин также охватывает связанную с конфликтом торговлю людьми с целью сексуального насилия или эксплуатации. См. Сексуальное насилие в условиях конфликта: Report of the Secretary-General, 2019, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/07/report/conflict-related-sexual-violence-report-of-the-united-nations-secretary-general/2019-SG-Report.pdf>.

17. Гендерно-чувствительный анализ конфликтов изучает причины, структуры, заинтересованные стороны и динамику конфликта и мира через гендерную призму. "Практическое руководство по гендерно-чувствительному анализу конфликтов", https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Gender-sensitive_Conflict_Analysis_infographic.pdf.

соглашения о прекращении огня любого типа. В таких условиях посредники должны быть готовы защитить политические переговоры от последствий потенциальных боевых действий. Один из способов побудить стороны не ограничиваться текущими событиями - составить четкую "дорожную карту" переговоров, которая поможет рассмотреть инциденты на местах в более широкой перспективе.

Посредники могут также принимать меры по деэскалации и укреплению доверия с учетом конкретных условий, особенно при заключении предварительных соглашений о прекращении огня (см. вставку 2). Такие меры могут помочь сторонам сохранить ориентацию на будущее, снизив уровень насилия и недоверия. Таким образом, официальному предварительному прекращению огня может предшествовать ряд неофициальных или официальных шагов по деэскалации и укреплению доверия, что может быть полезно в затяжных конфликтах с историей неудачных прекращений огня.

Следующие вопросы могут помочь в определении наиболее подходящего времени для переговоров о прекращении огня:

- Считают ли стороны, что никто не сможет победить, продолжая применять силу ("взаимощербный тупик")?
- Оказывает ли какая-либо региональная

или международная динамика сильное положительное или отрицательное влияние на этот "ущербный тупик"?

- Обладает ли руководство каждой из сторон конфликта полномочиями, необходимыми для поиска и переговоров о прекращении огня?
- Обладают ли стороны конфликта достаточным уровнем сплоченности и согласованности в рамках своей иерархии, чтобы способствовать реализации потенциального соглашения?
- Может ли инициатива по прекращению огня способствовать фрагментации сторон и, как следствие, созданию условий для осуществления прекращения огня, при которых стороны, подписавшие и не подписавшие соглашение, продолжают действовать в одном и том же географическом пространстве?
- Можно ли увязать прекращение огня с приемлемой политической "дорожной картой" или рамочной программой?
- Могут ли какие-либо другие внешние, непредвиденные факторы помочь посреднику найти общий язык в вопросе прекращения огня (например, чрезвычайная гуманитарная ситуация, разрушительные природные или климатические условия)?
- климатические события и угрозы)?
- Есть ли сильная поддержка прекращения огня со стороны широких слоев населения, в частности женщин, религиозных групп или деловых кругов?



Процесс кантонирования в Камбодже

Молодые солдаты Национально-освободительных вооруженных сил кхмерского народа, одного из четырех камбоджийских фракций, прежде чем попасть в назначенное место расквартирования в 1992 году. Кредит: Фото ООН/Pernaca Sudhakaran

Вставка 2: Меры укрепления доверия в контексте прекращения огня

Меры укрепления доверия (МУД) отражают стремление стороны или сторон предотвратить возможную эскалацию, укрепить доверие и продемонстрировать позитивное намерение участвовать в процессе или подтвердить свою приверженность ему. Как правило, они полезны на протяжении всего цикла прекращения огня - от переговоров до реализации. В условиях, когда соглашение по более широким политическим вопросам еще невозможно, МУД сосредотачиваются на прагматических, конкретных или оперативных вопросах, в том числе политических, экономических, гуманитарных или связанных с безопасностью. На ранних этапах переговоров МУД могут сыграть решающую роль в снижении уровня недоверия и насилия между сторонами конфликта, пока усилия по достижению более широкого прекращения огня набирают обороты.

Само по себе провозглашение МУД не может привести к миру. МУД требуют усердных последующих действий и активного поддержания всеми вовлеченными сторонами. Они могут служить постепенными строительными блоками, обеспечивающими краткосрочные достижения для укрепления доверия к пространству посредничества и предотвращения эскалации, особенно в контексте предварительного прекращения огня с ограниченными точками входа. МУД наиболее эффективны, когда они не выражаются, не формулируются и не принимаются в качестве предварительных условий, особенно если они рассматриваются до начала официальных переговоров.

Чтобы продемонстрировать добрую волю, сторона конфликта может принять решение о принятии МУД в одностороннем порядке или совместно с одной или несколькими другими сторонами. Следующие МУД, связанные с безопасностью, могут быть особенно актуальны в контексте прекращения огня:

- создание бесполетных зон
- прекращение конкретных видов практики или типов нападений
- приказы об обеспечении защиты гражданских лиц, например, путем запрета сексуального насилия, связанного с конфликтами
- освобождение или обмен заключенными
- создание экстренных или круглосуточных горячих линий
- совместное патрулирование
- обмен картами разворачивания или планами патрулирования
- отвод тяжелых вооружений или других материальных средств
- прекращение закладки мин
- разминирование.

В Колумбии правительство и делегации РВСК предприняли ряд односторонних и двусторонних МУД, которые постепенно способствовали укреплению взаимного доверия и активизации переговорного процесса. В результате двустороннее, окончательное прекращение огня было включено в Заключительное соглашение 2016 года о прекращении вооруженного конфликта и построении стабильного и прочного мира. МУД, связанные с безопасностью, включали одностороннее заявление РВСК о прекращении огня в декабре 2014 года; последующее заявление правительства в феврале 2015 года о прекращении бомбардировок позиций РВСК; и соглашение сторон о совместном разминировании в двух регионах Колумбии, заключенное в 2015 году.

2.2.3 Понимание ключевых заинтересованных сторон

Проведя сопоставление заинтересованных сторон, посредники по прекращению огня могут лучше оценить, как и когда следует взаимодействовать со сторонами конфликта и другими соответствующими субъектами, включая местные, национальные, региональные и международные заинтересованные стороны¹⁸. Поскольку конфликты динамичны, этот вид анализа требует регулярного обновления, чтобы помочь посредникам подготовить соответствующие, включающие стратегии взаимодействия и процессы посредничества. В данном разделе освещаются следующие аспекты картирования заинтересованных сторон, которые особенно актуальны для посредничества при прекращении огня.

Конфликтующие стороны

Ключевые соображения, которые необходимо учитывать при анализе участников конфликта, включают:

- **Конструкции**
 - организация всех соответствующих сторон конфликта, а также их социальный или этнический состав; стратегии разворачивания; системы командования, управления и связи; уровни координации их политических и военных структур
 - взаимоотношения между политическими и военными структурами конфликта

18. Организация Объединенных Наций, "Практическая записка ООН по анализу конфликтов", 13 мая 2016 г., <https://unsdg.un.org/resources/un-conflict-analysis-practice-note>

- сторон и их потенциальное влияние на переговоры
- отличительные черты партийных лидеров, процессы их отбора, а также включение в международные, региональные или национальные санкционные режимы
- методы вербовки и основные районы и группы повторной вербовки, включая любое использование насильственной вербовки
- роль, старшинство и влияние женщин в партийных структурах конфликта, а также методы, используемые для их вербовки
- роль детей в партийных структурах конфликта и методы, используемые для их вербовки
- характер формального сектора безопасности и его взаимоотношения с исполнительной, законодательной и судебной властью.

• Ресурсы

- типы систем вооружения, боеприпасов, транспортных средств и оборудования, имеющихся и используемых сторонами конфликта
- источники финансирования и жизнеобеспечения
- форма и способы оказания материально-технической поддержки.

• Модификаторы

- топография района конфликта (городская, сельская или другая)
- характер и степень территориального контроля и влияния сторон
- отношения сторон с местными сообществами и их роль в местном управлении
- области интенсивного взаимодействия и "горячие точки"
- Последние тенденции "побед и поражений" на полях сражений
- применение сексуального насилия в условиях конфликта (включая цели, условия, лица, ставшие объектом насилия, и превентивные меры)
- уровень заинтересованности или готовности придерживаться норм международного права в таких вопросах, как нападение на гражданских лиц, сексуальное насилие в условиях конфликта, защита детей в ситуациях вооруженного конфликта или торговли людьми
- подход сторон к информированию общественности и коммуникациям, включая использование социальных сетей и цифровых технологий.

• Мотивы и убеждения

- заявленные сторонами идеальные конечные состояния
- методы и меры, которые могут повысить уровень мотивации или приверженности сторон к участию в переговорах о прекращении огня
- восприятие негосударственными сторонами официальных и неофициальных государственных субъектов

- и их возможности
- характер связей с незаконной экономикой, если они распространены в регионе
- нарративы, поддерживающие позиции партии.

• Разработка стратегии взаимодействия и процесса посредничества

- участие сторон конфликта в процессах посредничества
- методы определения сторонами состава переговорных команд
- физические и юридические лица, имеющие влияние на стороны конфликта.

Национальные и местные заинтересованные стороны

Ключевые соображения, которыми можно руководствоваться при оценке национальных и местных заинтересованных сторон, включают:

- наличие и характер соответствующих организаций гражданского общества и общинных организаций, женских групп, молодежных групп, профсоюзов, бизнес-ассоциаций, религиозных групп, традиционных лидеров, а также академических и медийных групп или ассоциаций
- реакции на конфликт, особенно среди женских организаций и других групп гражданского общества или местных сообществ, которые наиболее непосредственно затронуты боевыми действиями
- восприятие сторонами конфликта групп гражданского общества и наоборот
- уровень доверия к государственным институтам
- взаимоотношения и точки трения внутри сетей гражданского общества и между этими сетями и сторонами конфликта, включая уровни поляризации
- потенциальные угрозы безопасности для организаций гражданского общества, организаций на базе общин, женщин-лидеров и других групп или субъектов, участвующих в усилиях по установлению мира
- предыдущие и потенциальные роли заинтересованных сторон в миротворчестве, примирении и прекращении огня
- возможности заинтересованных сторон, источники финансирования, степень независимости и гибкости в работе в конкретном контексте.

Региональные и международные заинтересованные стороны

Анализ региональных и международных заинтересованных сторон, которые могут включать соседние или удаленные государства, региональные или субрегиональные организации, а также международные структуры или организации, может включать обзор:

- их позиции, интересы и мотивы
- их поддержка сторон в конфликте (в плане морального духа, людских ресурсов, технической поддержки, территориальных убежищ, финансовой поддержки и оборудования)

- роли, которые они могли бы играть на этапах разведки, вовлечения, посредничества и реализации прекращения огня
- взаимоотношения между внешними заинтересованными сторонами
- возможные этно-социальные, религиозные и идеологические связи с национальными субъектами, вовлеченными в конфликт
- географическая близость и экономическая взаимозависимость, как в формальном, так и в информационном секторах
- прошлые и текущие роли и участие в формальных и неформальных группах или форумах в поддержку мирного процесса.

2.2.4 Разработка процесса посредничества при прекращении огня

Большинство процессов посредничества, в том числе и те, которые связаны с прекращением огня, включают в себя несколько этапов. Некоторые из этих этапов носят неформальный характер, как, например, ранняя стадия "переговоров о переговорах", в то время как другие являются более формальными. В широком смысле процесс посредничества при прекращении огня охватывает все этапы и включает в себя следующие элементы:

- основные цели
- участники и сфера их участия в переговорах
- формат и структура медиации
- основные вопросы, подлежащие обсуждению сторонами
- основные правила
- каналы связи и взаимодействия с внутренними и внешними заинтересованными сторонами
- договоренности о необходимой финансовой и материально-технической поддержке.

Разработка плана посредничества зависит от типа посреднического прекращения огня. Если предварительное прекращение огня не опирается на четко определенный политический курс, например, Посредникам, возможно, придется разрабатывать специальные рамки процесса. В отличие от этого, модальности окончательного прекращения огня обычно следуют формату, согласованному для всех других направлений более широкого мирного процесса.

При разработке процесса посредничества посредники, возможно, захотят обратить особое внимание на следующие элементы, особенно если речь идет о предварительном прекращении огня:

- **Подходы к посредничеству.** В ходе процесса посредники могут использовать фасилитативный, суггестивный или убеждающий подходы. Выбор подхода обычно отражает контекстуальную динамику, тип перемирия, к которому стремятся, характер вопросов переговоров, сравнительные возможности сторон в конфликте по согласованию технических вопросов и мандат посредника (см. вставку 3).
- **Формат переговоров между сторонами.** Варианты формата включают прямые (лицом к лицу) переговоры, непрямые переговоры в непосредственной близости ("непрямые переговоры") и челночную дипломатию. Формат переговоров часто меняется по мере развития переговорного процесса. Переговоры все

чаще проходят на виртуальных площадках или гибридные варианты, сочетающие личное и онлайн-взаимодействие, при условии, что все стороны дают свое согласие.

В самом начале процесса, до начала официальных переговоров, медиаторы, как правило, проводят ряд отдельных неформальных встреч со сторонами и другими ключевыми заинтересованными лицами. Это позволяет им незаметно выяснить интересы и потребности сторон и определить потенциальные отправные точки до начала официальных переговоров. В контексте предварительного прекращения огня посредникам может потребоваться дополнительное время для установления минимального уровня доверия - по возможности через неформальное взаимодействие и "обратные каналы" - до начала прямых переговоров. Они также могут использовать это время для того, чтобы сотрудничать со структурами, поддерживающими посредничество, в организации консультаций с заинтересованными сторонами, не являющимися сторонами конфликта. Результаты таких совместных процессов могут стать основой для разработки стратегии официальных переговоров.

- **Последовательность прекращения огня по отношению к политическим переговорам.** Что касается политических и других компонентов более широкого мирного процесса, то прекращение огня обычно осуществляется одним из трех способов:
 - в преддверии более широких политических переговоров, с акцентом на достижение предварительного прекращения огня, даже если его устойчивость
 - зависит от начала политических переговоров и прогресса, достигнутого сторонами
 - параллельно с более широкими переговорами, чтобы политические и другие вопросы обсуждались одновременно с прекращением огня, а прогресс по всем направлениям был взаимосвязан
 - последовательные переговоры, в ходе которых достигается соглашение по одному вопросу за раз (например, политические договоренности, экономические договоренности, окончательное прекращение огня или правосудие переходного периода), часто с принципом "ничто не согласовано, пока не согласованы все вещи".
- **График встреч.** График заседаний может помочь определить четкий план дальнейших действий и смягчить последствия, которые могут оказать на переговоры действия на местах, особенно-если стороны конфликта "разговаривают во время боя". Переговоры о прекращении огня могут быть проведены в:
 - один расширенный сеанс
 - серия сессий, перемежающихся перерывами, которые позволяют сторонам пообщаться.

- и консультируются со своими избирателями
 - более гибкий набор встреч, в зависимости от контекста и развития процесса.
- **Состав делегаций.** Перед отбором членов делегации конфликтующие стороны принимают решение о количестве членов, их старшинстве и таких соображениях, как гендерный баланс. Посредникам по прекращению огня рекомендуется разьяснять преимущества инклюзивности и значимого прямого участия женщин, особенно если представители конфликтующих сторон считают посредничество по прекращению огня исключительной сферой деятельности военных. Команды по прекращению огня с большей вероятностью достигнут своих целей, если в их состав войдут люди, имеющие право принимать решения от всех сторон (см. раздел 2.2.5 и главу 3).
 - **Установление основных правил.** Основные правила взаимно согласовываются сторонами, предпочтительно до или в начале первого взаимодействия. Помимо гарантий безопасности, правила обычно включают такие элементы, как уровень конфиденциальности; обмен информацией; работа со СМИ, которая может включать использование социальных сетей. Медиа-платформы делегатов или связанных с ними организаций; поведение и поступки, особенно в отношении женщин-делегатов, где это применимо; условия посреднического процесса, включая разрешение споров; принятие решений; и культурные особенности. или религиозных обязательств и чувств. Разьяснив, как следует защищать конфиденциальность и информацию, организаторы СМИ, действующие в рамках режима прекращения огня, могут снять опасения сторон по поводу предоставления информации или обсуждения деликатных военных вопросов, особенно если они “говорят во время боя”.
 - **Коммуникации и работа с заинтересованными сторонами.** Управление и распространение информации и коммуникаций, связанных с переговорами о прекращении огня, являются ключевыми для минимизации дезинформации и других рисков, особенно в отношении предварительное прекращение огня. Хотя четко сформулированные и взаимно согласованные основные правила могут решить некоторые проблемы в ходе официальных переговоров, посредникам рекомендуется рассмотреть этот вопрос и в ходе неофициальных встреч.
 - **Выбор места проведения.** Принятие решения о месте проведения посреднического процесса по прекращению огня может быть сложным, особенно в случае предварительного прекращения огня, отчасти потому, что выбор места проведения может напрямую повлиять на физическую безопасность делегаций и, следовательно, на их готовность или способность участвовать в процессе. Ключевые факторы, которые необходимо учитывать при выборе места проведения, включают:
 - приемлемость места проведения мероприятия для сторон и принимающих властей
 - расстояние от зоны конфликта
 - наличие и безопасность средств связи, позволяющих сторонам взаимодействовать со своими избирателями
 - гарантии безопасности и сохранности во время транспортировки к месту проведения мероприятия и обратно
 - культурная чувствительность
 - материально-технические потребности женщин и других делегатов, включая лиц, приглашенных в качестве наблюдателей.
 - **Определение повестки дня.** Когда переговоры о прекращении огня ведутся в рамках более широкого мирного процесса, общая повестка дня мирных переговоров обычно определяет повестку дня переговоров о прекращении огня. Если повестка дня устанавливается специально для переговоров о прекращении огня, то сторонам лучше всего руководствоваться тем, чего они намерены или надеются достичь посредством прекращения огня. Согласование повестки дня и последовательности переговоров по этим вопросам является ключевым этапом посреднических усилий. Повестки дня переговоров о прекращении огня, которые обычно отражают предлагаемое содержание окончательного прекращения огня, наиболее эффективны для обеспечения надежного и устойчивого прекращения боевых действий, если они являются всеобъемлющими и охватывают все требуемые элементы, избегая при этом пробелов, которые могут создать путаницу на этапе реализации.
- В рамках подготовительных неофициальных встреч посредники могут с пользой оценить области возможного согласия между сторонами, чтобы рекомендовать включить эти вопросы в повестку дня. Они также могут помочь обеспечить, чтобы стороны конфликта договорились о том, как подписывать пункты повестки дня, например, закрывая каждую тему по мере ее согласования или подписывая только весь пакет (“ничто не согласовано, пока не согласовано все”). Распаковка сложных технических вопросов и применение постепенного или поэтапного подхода могут быть полезны, особенно в отношении предварительных прекращений огня, которые часто являются посредническими в условиях минимального доверия.
- **Укрепление технических знаний и переговорного потенциала заинтересованных сторон.** Медиаторы могут ненавязчиво оценивать переговорный потенциал сторон конфликта в ходе формальных и официальных встреч, учитывая, что этот вопрос часто является деликатным и что заинтересованные стороны могут не знать о недостатках или не желать их признавать.
- Помощь в наращивании потенциала будет более эффективной, если она будет предложена всем сторонам, включая наблюдателей и участников гражданского общества, на прозрачной и беспристрастной основе.

образом. Посредники могут способствовать повышению результативности такой поддержки, если будут реалистично оценивать время и ресурсы, необходимые для устранения пробелов в знаниях. В некоторых случаях для наращивания потенциала лучше подходят не посредник или группа поддержки посредничества, а другие структуры или субъекты, особенно если эта поддержка направлена только на одну из сторон конфликта.

Семинары по соответствующим техническим и тематическим вопросам могут служить полезным инструментом для выявления и обсуждения вариантов, особенно если на них присутствуют все стороны. Посредники могут предложить провести такие мероприятия до и во время переговоров или порекомендовать других посредников. Если стороны конфликта просят предоставить им специальных консультантов, медиаторам рекомендуется обеспечить их доступность для всех заинтересованных сторон с максимальной прозрачностью, если это позволяют ресурсы (см. вставку 4).

- **Разработка соглашения о прекращении огня.** Стороны могут договориться об условиях разработки соглашения о прекращении огня еще до начала детальных переговоров. Члены редакционного комитета могут быть выбраны из числа

сторон, и на них возлагается обязанность зафиксировать позиции сторон и любые возникающие консенсусы в соответствии с согласованной методологией. Комитет может работать над проектом по ходу переговоров, составлять текст каждый раз, когда вопрос решен, или генерировать проект по окончании переговоров. Независимо от того, какого подхода придерживается комитет, в протоколе переговоров отражается прогресс и возникающие договоренности, что помогает предотвратить отступление от решенных вопросов на последующих сессиях.

- В некоторых случаях посредник может пожелать подготовить набросок или даже полный текст переговоров, отражающий суть обсуждений между сторонами. Однако, учитывая потенциальные последствия для права собственности сторон конфликта на соглашение, такие шаги требуют тщательного рассмотрения и консультаций. Не составляя текст переговоров, посредник может предложить варианты или даже конкретные промежуточные предложения по преодолению сложных вопросов, возникающих в ходе переговоров. Хотя подходы к переговорам могут быть разными, посредникам рекомендуется обеспечить, чтобы все стороны имели четкое представление о разрабатываемом тексте соглашения о прекращении огня.

Вставка 3: Третьи стороны и пространство для медиации

Рамки и параметры, в которых посредник стремится содействовать прекращению огня между сторонами конфликта, могут существенно различаться. В целях последовательности в настоящем Руководстве используется термин “посредник”, однако третья сторона, поддерживающая переговоры о прекращении огня, может играть самые разные роли - от принимающей стороны или организатора переговоров до посредника или медиатора, иногда способного вносить существенные предложения, касающиеся самого прекращения огня. Задачи посредника могут быть весьма узкими, например, касаться только переговоров о прекращении огня, а могут быть и широкими, охватывая, например, содействие заключению всеобъемлющего мирного соглашения по вопросам безопасности, политики, экономики и прав человека.

Посредники - будь то представители ООН или нет - часто действуют в переполненном политическом и посредническом пространстве, которое может включать посланников, назначенных региональными организациями, субрегиональными организациями и государствами-членами, а также национальных или местных посредников. Национальные и международные неправительственные организации также могут быть вовлечены либо непосредственно в переговоры со сторонами конфликта, либо в работу по “черному каналу”, чтобы дать сторонам возможность конфиденциально обсудить идеи и предложения. Поэтому посредникам может потребоваться координировать такие усилия либо неофициально, либо через форумы или механизмы, специально созданные для этой цели, чтобы обеспечить единство целей в конкретном контексте. Эти же форумы могут служить платформами для взаимодействия с международными заинтересованными сторонами по вопросам, связанным с мобилизацией ресурсов для реализации соглашений о прекращении огня.

Посредники не могут полагать, что их мандаты обеспечивают автоматическое или постоянное согласие сторон конфликта, которые могут искать альтернативные форумы или посредников с целью добиться более благоприятного исхода переговоров. Таким образом, способность посредника влиять на ход обсуждений по прекращению огня между сторонами конфликта и направлять их зависит от целого ряда контекстуальных факторов.



Повышение осведомленности местного населения о положениях соглашения о прекращении огня в отношении РДР. Дарфурские драматические актеры выступают в Эль-Сриффе, Северный Дарфур, Судан, в рамках информационно-просветительских мероприятий по РДР при поддержке Смешанной операции Африканского союза и Организации Объединенных Наций, 2011 год. Кредит: Фото ООН/Albert Gonzalez Farran

2.2.5 Повышение инклюзивности в процессе посредничества при прекращении огня

Переговорные процессы о прекращении огня, которые являются инклюзивными - в том смысле, что они включают различные группы населения и обеспечивают удовлетворение их дифференцированных потребностей - скорее всего, получают больше легитимности и национальной ответственности, приведут к заключению соглашений лучшего качества и устойчивых механизмов реализации. Посредники призваны сыграть важную роль в обеспечении большей инклюзивности в ходе консультаций, переговоров и реализации, особенно в том, что касается вовлечения женщин.

С нормативной точки зрения инклюзивность основана на признании того, что, поскольку гражданские лица несут основную тяжесть конфликта, они должны получать информацию и участвовать в миротворческих и имплементационных усилиях. Инклюзивные переговоры дают заинтересованным сторонам возможность рассказать о своем опыте, потребностях, проблемах и чаяниях, а также принять участие в принятии решений, которые приведут к повторному спонсированию, эффективному и устойчивому результату.

Полное и значимое участие женщин - а также молодежи, гражданского общества и групп меньшинств - в переговорах о прекращении огня может помочь задействовать различные точки зрения, идеи, сети и ресурсы. В дополнение к

В дополнение к укреплению устойчивости и заинтересованности общин в прекращении огня, продолжающиеся миротворческие или миростроительные усилия этих групп могут способствовать долговечности соглашения. Стремясь к инклюзивности, посредники могут способствовать укреплению ответственности заинтересованных сторон и подотчетности сторон в конфликте.

В преддверии переговоров о предварительном прекращении огня посредник может с пользой для дела проинформировать стороны о преимуществах учета широкого круга мнений и точек зрения, так чтобы к моменту начала переговоров они были готовы к процессу и с большей готовностью согласовать инклюзивную сферу охвата и модальности. Разнообразие форумов и форматов, которые можно использовать для стимулирования более инклюзивного процесса, более подробно рассматривается в главе 3.

В Гватемале после Рамочного соглашения 1994 года была создана Ассамблея гражданского общества с целью институционализации участия гражданского общества в мирном процессе между правительством и Гватемальским национально-революционным союзом. Ассамблея сформулировала не имеющие обязательной силы рекомендации и руководящие принципы, в том числе в отношении прекращения огня и мер безопасности, и предоставила их модератору ООН и двум сторонам.¹⁹

19. Рамочное соглашение о возобновлении переговорного процесса между правительством Гватемалы и Национальной революционной гватемальской организацией ЮНИДАД, 1994 г., https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_940110_FrameworkAgreementResumptionNegotiatingWithURNG.pdf.

2.2.6 Решение вопросов, связанных с безопасностью и защитой гражданских лиц

Безопасность и защита гражданского населения и критически важной гуманитарной инфраструктуры лежат в основе всех этапов посреднического процесса по прекращению огня, начиная с подготовительного этапа, который, как правило, включает неформальное взаимодействие (см. раздел 2.2.4). Сам по себе подготовительный этап может растянуться на длительное время, в течение которого посредникам, возможно, придется разработать ряд вариантов, учитывающих контекст, для предотвращения эскалации насилия в отношении гражданского населения, включая женщин, детей, гуманитарных и медицинских работников, представителей меньшинств и перемещенного в результате конфликта населения.

Выступая в качестве последовательных защитников безопасности и защиты гражданского населения, гуманитарной инфраструктуры и подотчетности сторон конфликта на этапе подготовки и официальных переговоров, посредники могут способствовать соблюдению сторонами конфликта соответствующих норм, принципов и юридических обязательств как можно раньше в процессе посредничества, а не только после завершения работы над соглашением о прекращении огня. Они также могут сыграть свою роль в обеспечении соглашений о прекращении огня, направленных на защиту и безопасность гражданского населения, например, обеспечив, чтобы в переговорных процессах участвовали представители общин, затронутых конфликтом.

В целом, посредники могут разработать стратегии по укреплению безопасности и защиты гражданских лиц путем:

- содействие всестороннему пониманию различных последствий насилия и конфликта и обеспечение понимания сторонами конфликта прав человека и гендерных аспектов конфликта при обсуждении в ходе переговорного процесса
- содействие инклюзивному процессу, в котором участвуют различные заинтересованные стороны, включая гражданское общество и общинные организации, женские группы и сети, молодежные организации, а также местные, национальные и международные органы и субъекты, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи, прав человека, гендерного равенства и защиты детей
- оценка видов насилия, которые существуют и требуют решения; наличие услуг для жертв насилия; роль и опыт женщин и детей, связанных с вооруженными силами и группами; восприятие женщин, не связанных с вооруженными группами; и потенциальные стратегии по обеспечению защиты детей и предотвращению сексуального насилия
- обзор прошлых механизмов выполнения соглашений о прекращении огня и мира, которые могут включать положения, касающиеся гендерного равенства,

защиты детей, предотвращения и защиты от сексуального насилия, связанного с конфликтами, а также анализируя степень, в которой их реализация учитывает гендерные аспекты, с целью оценки недостатков, эффективности и потенциальной связи с текущим контекстом и процессом изучения существующих или планируемых планов действий и коммуникации, совместно подписанных ООН и сторонами конфликта, и рекомендация сторонам ссылаться на эти документы и признавать их в соглашении о прекращении огня²⁰

- выявление существующих систем сбора данных, управления информацией, а также механизмов мониторинга и отчетности²¹
- оценка возможностей местных, субнациональных и национальных органов власти, а также неправительственных организаций по предоставлению услуг жертвам сексуального насилия, связанного с конфликтом
- подготовка доступной и контекстуализированной информации о международно-правовых обязательствах по защите гражданских лиц от военных преступлений, преступлений против человечности и нарушений международного гуманитарного права и международного права прав человека
- заблаговременное планирование мер реагирования на такие случаи, как спонтанная демобилизация или освобождение женщин-комбатантов, детей, связанных с вооруженными силами и группами, или членов семей, связанных с вооруженными силами и бандами, особенно во время посреднических процессов по прекращению огня в затяжном конфликте.

2.2.7 Сотрудничество и координация с гуманитарными организациями

Гуманитарные паузы могут быть запрошены и согласованы на любой стадии конфликта, до или параллельно с переговорами о предварительном или окончательном прекращении огня. В некоторых случаях стороны могут договориться о включении конкретных гуманитарных положений в соглашения о прекращении огня.

Посредникам рекомендуется обращаться за технической помощью, консультироваться, сотрудничать и тесно координировать свои усилия с Координатором по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций или другими гуманитарными организациями или сетями, если это применимо. В то же время они могут поддержать гуманитарные цели, обеспечив, чтобы повестка дня переговоров включала вопросы защиты гражданского населения и ответственность сторон за обеспечение безопасного, своевременного и беспрепятственного гуманитарного доступа. Для этого необходимо напомнить сторонам конфликта об их обязательствах и ответственности в соответствии с международным гуманитарным правом, международным правом прав человека и соответствующими резолюциями Совета Безопасности ООН.

20. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта выпустил несколько коммюнике по предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта и реагированию на него, включая совместные коммюнике со сторонами конфликта.

21. Такие механизмы могут включать механизмы мониторинга, анализа и отчетности о сексуальном насилии в условиях конфликта; системы управления информацией о гендерном насилии; механизмы мониторинга и отчетности о серьезных нарушениях прав детей; системы управления информацией о противоминной деятельности; а также системы сбора данных о насилии и нарушениях прав на уровне общин.

Вставка 4: Подготовка сторон к переговорам о прекращении огня

Следующее упражнение, состоящее из трех этапов, позволяет медиаторам подготовить конфликтующие стороны к переговорам и лучше понять их точки зрения. На протяжении всего упражнения стороны встречаются отдельно, и их работа носит конфиденциальный характер..

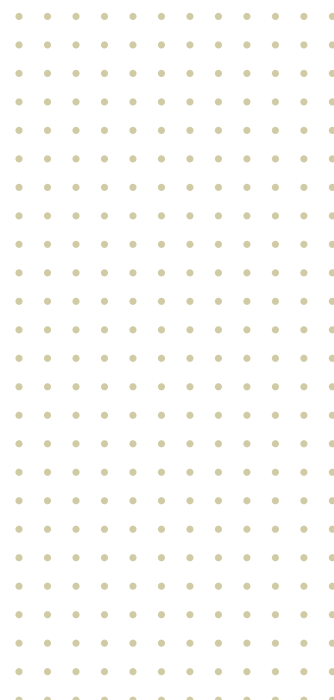
Уровень 1: Оптимальный результат. На этом этапе каждая сторона должна определить, каким будет ее идеальный результат прекращения огня - без учета интересов другой стороны или сторон.

Уровень 2: Минимальные потребности. Этот этап направлен на определение того, что необходимо, если оптимальный результат не может быть достигнут. Вместе с посредником представители каждой стороны обсуждают свои минимальные потребности в отношении предполагаемого прекращения огня, определяя условия, которые должны быть выполнены, чтобы боевые действия прекратились. Более четкое и согласованное представление о своих минимальных потребностях и различных способах их достижения или защиты помогает сторонам пойти на уступки по тем аспектам, которые для них менее важны. Как правило, такие беседы между сторонами проходят непросто и могут потребовать содействия. Результаты конфиденциальны, если только стороны не решат поделиться ими или их частями.

Уровень 3: “На месте другой стороны”. На третьем этапе сторона пересматривает все решения, принятые ею в предыдущих раундах, но с точки зрения другой стороны. Сторона рассматривает свой собственный оптимальный результат с точки зрения других сторон и оценивает, насколько он, может быть, для них приемлем. Затем сторона повторяет это упражнение в отношении своих минимальных потребностей. Рассмотрение этих вариантов с точки зрения другой стороны - что также может потребовать содействия - может позволить сторонам выработать альтернативы по вопросам, которые, вероятно, будут проблематичными в ходе переговоров.

2.2.8 Обеспечение необходимых финансовых и человеческих ресурсов

Процессы посредничества или содействия прекращению огня требуют значительных ресурсов и часто продолжаются в течение длительного времени, иногда без четкой даты окончания. Адекватные ресурсы требуются для таких мероприятий, как создание и содержание операционного офиса; привлечение команды для поддержки посредника; содействие процессам посредничества (что связано с командировочными расходами и арендой помещений); организация наращивания потенциала сторон и других заинтересованных сторон; обеспечение ухода за детьми и другой семейной поддержки делегатов; и наем экспертов. Чтобы не отвлекаться от выполнения своей основной задачи, посредникам требуются эффективные группы поддержки, включая соответствующих тематических экспертов и консультантов по оперативной логистике, которые могут проводить регулярные оценки и прогнозы, заниматься закупками и управлять ресурсами.





Саперы за работой в Мванге, Демократическая Республика Конго, 2007 год.
Кредит: Фото ООН/Martine Perret

КЛЮЧЕВЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ МОМЕНТЫ: ПОДГОТОВКА К ПЕРЕГОВОРАМ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ

Соображения по планированию

- Встраивание прекращения огня в более широкий политический контекст гарантирует, что оно будет связано с усилиями по устранению коренных причин конфликта.
- Определение того, когда и как добиваться устойчивого прекращения огня, требует контекстуального подхода, основанного на анализе конфликта с учетом гендерных и возрастных особенностей, всестороннем картировании заинтересованных сторон и четком понимании взаимосвязи предлагаемого прекращения огня с более широким мирным процессом.
- Поскольку конфликты динамичны, подобный анализ и картирование заинтересованных сторон требуют регулярного обновления, чтобы помочь посредникам в подготовке соответствующих стратегий вовлечения и процессов посредничества.
- Характер и сфера применения любых мер укрепления доверия в контексте прекращения огня должны определяться их предполагаемыми целями, которые могут заключаться в укреплении доверия, восстановлении темпов зашедших в тупик переговоров или поддержке их осуществления. Наиболее эффективные меры укрепления доверия актуальны, понятны, просты и не оформлены как "условия" для переговоров.
- Посредникам рекомендуется сотрудничать и координировать посреднические усилия по прекращению огня с соответствующими гуманитарными координаторами, агентствами, фондами и программами.
- Управление информацией и информационно-разъяснительная работа являются ключевыми на всех этапах планирования и реализации. Команды посредников, которые имеют возможность планировать и осуществлять сбор и анализ информации, а также стратегию работы с населением, имеют больше возможностей для охвата всех слоев общества, включая уязвимые и маргинализированные группы.

Разработка процесса посредничества при прекращении огня

- Разработка процесса и плана посредничества зависит от типа прекращения огня - предварительного или окончательного.
- Обсуждая со сторонами конфликта ключевые элементы плана процесса, посредники могут помочь им поставить реалистичные цели и прийти к консенсусу, предложив варианты и указав соответствующие возможности и риски.
- При разработке процесса прекращения огня посредники, возможно, захотят уделить особое внимание подходам к медиации; формату, месту проведения, графику и основным правилам переговоров; последовательности прекращения огня по отношению к политическим переговорам; формированию повестки дня; а также наращиванию технических знаний и переговорного потенциала сторон.
- Наращивание потенциала и вовлечение сторон в решение технических вопросов может открыть возможности для начала посреднической деятельности еще до начала официальных переговоров. Такие мероприятия помогают посредникам понять интересы, позиции и минимальные потребности сторон, а также облегчают формирование повестки дня и последовательность действий.

- Помощь в наращивании потенциала будет более эффективной, если она будет предложена всем сторонам на прозрачной и беспристрастной основе; в некоторых случаях посредник может признать, что другие структуры или субъекты лучше подходят для оказания такой поддержки.
- На ранних этапах процесса посредники могут предоставить сторонам доступ к экспертам и помощникам, обладающим соответствующим тематическим опытом, учитывающим гендерные и возрастные особенности, и знаниями оперативного уровня по таким вопросам, как защита детей и сексуальное насилие в условиях конфликта. Это позволит вооружить стороны конфликта знаниями и навыками, необходимыми для обеспечения безопасности и защиты гражданского населения, начиная с неформальных подготовительных этапов процесса.
- Посредникам рекомендуется обеспечить, чтобы все стороны имели общее понимание разрабатываемого текста, и чтобы он соответствовал соответствующим национальным и международным правовым нормам и рамкам. В начале переговоров стороны могут договориться об условиях составления соглашения о прекращении огня, которое будет следовать за переговорами и отражать позиции сторон и любой возникающий консенсус.
- Посредники - будь то представители ООН или нет - часто действуют в переполненном политическом и посредническом пространстве, которое может включать посланников, назначенных региональными организациями, субрегиональными организациями и государствами-членами, а также национальных или местных посредников. Национальные и международные неправительственные организации также могут быть задействованы либо непосредственно в переговорах со сторонами конфликта, либо в работе по каналам обратной связи. Поэтому посредникам может понадобиться координировать такие усилия либо неофициально, либо через специально созданные для этой цели форумы или механизмы, чтобы обеспечить единство целей в конкретном контексте.

Решение вопросов инклюзивности, безопасности и защиты гражданских лиц в рамках прекращения огня

- Посредники призваны сыграть важную роль в обеспечении большей инклюзивности в консультациях, переговорах и реализации режима прекращения огня. Посреднические процессы, в которых участвуют различные группы населения, скорее всего, получают больше легитимности и ответственности, позволяют заключить более качественные соглашения и разработать устойчивые механизмы реализации.
- При продвижении мер по обеспечению безопасности и защиты гражданского населения посредники могут опираться на международные нормы, международное гуманитарное право, международное право прав человека и резолюции Совета Безопасности ООН. Они также могут определить соответствующие возможности и проблемы в конкретных условиях. Кроме того, посредники могут внушить сторонам конфликта, что они могут укрепить или восстановить свою международную легитимность, действуя в соответствии с установленными рамками подотчетности.

Совещание по прекращению огня и переходным мерам безопасности Механизм мониторинга в Джубе, Республика Южный Судан

Члены комитета обсуждают последний отчет наблюдателей о нарушениях и спорах между подписантами, 2016 год. Кредит: Фото ООН/ЖС McIlwaine



Глава 3

ПОСРЕДНИЧЕСТВО ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ИНКЛЮЗИВНЫХ СОГЛАШЕНИЙ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ

В этой главе рассматривается вопрос о том, как более широкое вовлечение может повысить перспективы достижения эффективных, всеобъемлющих и устойчивых результатов переговоров и соглашений о прекращении огня. В ней подчеркивается важность полного и значимого участия женщин и предлагаются инновационные варианты построения процесса для усиления инклюзивности.

3.1 Почему важна инклюзивность в прекращении огня?

Перемирие традиционно считается делом военных и их персонала, которые сосредоточены на вооруженных группах и обеспечении прекращения насилия. Такой подход часто сужает круг участников, оттесняя на второй план невооруженных гражданских лиц, в том числе женщин, несмотря на ту важную роль, которую они обычно играют в убеждении воюющих сторон принять участие в переговорах о прекращении огня. Такие подходы чреваты тем, что воюющие стороны будут вознаграждены местом за столом переговоров, при этом невольно побуждая другие группы прибегать к насилию для достижения своих целей.

Аргумент в пользу инклюзивности в медиации основан на понимании того, что учет различных точек зрения общества может помочь устранить коренные причины конфликта, отразить потребности и опыт тех, кто пострадал от насилия, и вызвать у местного населения чувство причастности к соглашению. Инклюзия может укрепить легитимность процесса, изменить отношения в обществе, снизить внешние риски и, прежде всего, повысить устойчивость результатов.

Кроме того, как отмечалось в главе 2, безопасность и защита гражданского населения и инфраструктуры, обеспечивающей его жизнь и средства к существованию, являются основополагающими для любого посреднического или переговорного процесса по прекращению огня. Инклюзивный переговорный процесс по прекращению огня может способствовать обеспечению безопасности и защиты гражданского населения, в частности, путем выработки соглашения, которое способствует достижению результатов, учитывающих гендерные и возрастные особенности, которые соответствуют международному гуманитарному праву и нормам в области прав человека; обязывает стороны выполнять специальные положения о безопасности и защите гражданского населения; и содержит инклюзивные условия осуществления, которые позволяют гражданским лицам - и особенно женщинам - играть центральную роль во всех аспектах осуществления режима прекращения огня.

В 2003 году мусульманские и христианские женщины Либерии объединились для проведения массовой акции "Женщины Либерии за мир", чтобы оказать давление на воюющие стороны и заставить их пойти на переговоры. Во время последующих переговоров о прекращении огня в Аккре (Гана) либерийские женщины устраивали сидячие забастовки прямо у залов переговоров, отказываясь отпускать делегатов до тех пор, пока не будет подписано соглашение.

На Филиппинах в 2003 году Народная фракция Минданао, возглавляемая женщинами, помогла мобилизовать более 10 000 внутренне перемещенных лиц, которые требовали немедленного прекращения огня между Вооруженными силами Филиппин и Исламским фронтом освобождения Мора.

3.2 Цели и политические рамки инклюзивной медиации

В контексте обеспечения прекращения огня под инклюзивностью понимается степень и способ представления и учета мнений и потребностей гражданских субъектов и заинтересованных сторон за пределами непосредственных воюющих сторон в процессе и результатах посреднических усилий.²² Центральным вопросом является участие женщин, молодежных сетей и организаций гражданского общества, а также социальных, этнических, религиозных, региональных и других меньшинств. Инклюзивный процесс не обязательно предполагает непосредственное участие всех заинтересованных сторон в официальных переговорах; скорее, он может способствовать структурированному взаимодействию между сторонами конфликта и другими заинтересованными сторонами с целью учета многочисленных точек зрения в процессе посредничества.

Усилия по обеспечению полного, равного, значимого и прямого участия женщин в прекращении огня и мирных переговорах отражают признание того факта, что женщины не могут участвовать в мирных переговорах.

22. Настоящее Руководство опирается на определение "инклюзивности", данное в Руководстве ООН по эффективной медиации, 2012, стр. 11, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf



Симпозиум "Афганские женщины: Посланные мира"

Афганские женщины со всей страны собрались в Кабуле, чтобы обсудить свой опыт, видение и вклад в дело мира в стране, 2017 год.
Кредит: Фото ООН/Fardin Waezi

что женщины составляют не менее половины жителей большинства районов, что они имеют неотъемлемое право быть представленными в решениях, влияющих на их жизнь, и что устойчивость любого мирного соглашения зависит от того, в какой степени потребности, опыт и взгляды женщин на конфликт учитываются в процессе миротворчества.

ООН признает необходимость полного, равного и значимого участия женщин в миротворческой деятельности в 10 резолюциях Совета Безопасности, в которых изложены вопросы, касающиеся женщин, мира и безопасности.²³ В двух параллельных резолюциях 2016 года, посвященных архитектуре миростроительства ООН, Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея также подчеркивают важность включения организаций гражданского общества в мирные процессы.²⁴

Кроме того, международное сообщество признало роль молодежи в укреплении и поддержании мира и безопасности в резолюциях Совета Безопасности ООН 2250 (2015), 2419 (2018) и 2535 (2020).²⁵ Глобальный политический документ "Мы здесь" (2019) призывает к более активному участию молодых женщин и мужчин в зале переговоров, вокруг него и за его пределами, чтобы повысить вероятность того, что результаты мирные процессы будут широко признаны и устойчивы.²⁶ В 2022 году Глобальная коалиция по вопросам молодежи, мира и безопасности разработала пятилетний стратегический план действий по достижению этой цели.²⁷

3.3 Инклюзивность при посредничестве в прекращении огня

Хотя стратегическая и основанная на правах человека потребность в инклюзивности все чаще признается на глобальном уровне, ее обеспечение в рамках конкретных переговоров о прекращении огня требует времени и политической деликатности. Поэтому крайне важно как можно раньше привлечь внимание сторон конфликта к принципу включения в процесс посредничества, в идеале - до начала любых официальных посреднических усилий по прекращению огня.

Процесс обеспечения участия в переговорах о прекращении огня зависит от контекста. Чтобы быть эффективным, он учитывает причины и динамику местного конфликта, причины и виды насилия, позиции сторон в конфликте, потребности населения, цели прекращения огня и потенциальные связи с политическими переговорами, которые могут вестись или планироваться.

Крайне важно, что вовлеченность в контексте предварительных переговоров о прекращении огня может заложить основу для участия в последующих миротворческих усилиях - например, определить, какие субъекты должны иметь место за столом переговоров и чьи мнения должны быть запрошены при разработке процесса и формировании повестки дня. Участие в переговорах о прекращении огня - как и его отсутствие - может иметь долгосрочные последствия, выходящие далеко за рамки немедленного прекращения насилия, в том числе на эффективность долгосрочных мирных усилий.

23. Резолюция Совета Безопасности ООН 1325 (2000) о женщинах, мире и безопасности стала первой резолюцией, признающей дифференцированное воздействие конфликтов на женщин, роль женщин в предотвращении и разрешении конфликтов, их фундаментальное право на участие в мирных процессах, а также призывающей к равному участию женщин в миротворческих усилиях.

24. В резолюции 2282 (2016) Совета Безопасности и резолюции A/RES/70/262 Генеральной Ассамблеи подчеркивается, что "инклюзивность является ключом к продвижению национальных процессов и целей миростроительства, чтобы обеспечить учет потребностей всех слоев общества", при этом подчеркивается, что "гражданское общество может играть важную роль в продвижении усилий по поддержанию мира".

25. Резолюция 2419 (2018) Совета Безопасности, в частности, призывает к реальному вовлечению молодежи в формальные и неформальные мирные процессы. Совет Безопасности определяет молодежь как "лиц в возрасте 18–29 лет". См. резолюцию 2250 (2015).

26. Али Алтиок и Ирена Гризельж, Мы здесь: Интегрированный подход к мирным процессам с участием молодежи, 2019, https://www.youth4peace.info/system/files/2019-07/Global_Policy_Paper_Youth_Participation_in_Peace_Processes.pdf.

27. Ирена Гризельж и Али Салим, Мы вместе: Введение в действие пятилетнего стратегического плана действий для мирных процессов с участием молодежи, Глобальная коалиция по вопросам молодежи, мира и безопасности, 2022 год, <https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2022/01/YPS-five-year-strategic-action-plan.pdf>.



Просветительское мероприятие, организованное Миссией ООН в Южном Судане
Представительница женского пола обсуждает роль молодежи, традиционных вождей, представителей женского пола и местных чиновников в укреплении мира и стабильности в Джонглее, 2012 г.
Кредит: Фото ООН/Martine Perret

Обеспечение инклюзивных подходов, позволяющих напрямую участвовать гражданским заинтересованным сторонам, может быть более сложным при предварительном прекращении огня, которое часто пытаются заключить в условиях эскалации насилия, острой гуманитарной ситуации и полного отсутствия доверия. В отличие от этого, окончательное прекращение огня, которое допускает более формальные договоренности о включении заинтересованных сторон, может с большей готовностью позволить всем сторонам и группам заинтересованных сторон быть представленными в согласованных форматах и количестве. Учитывая, что окончательные соглашения о прекращении огня в своей основе ориентированы на перспективу и, как правило, содержат положения о функционировании, форме и реструктуризации сектора безопасности, они представляют собой редкую возможность интегрировать пункт в переговоры и результаты, которые имеют далеко идущие последствия для общества в целом.²⁸

3.4 Роль посредников

Принцип инклюзивности является основополагающим в работе всех медиаторов. Внедряя принцип инклюзивности в анализ, пропаганду, разработку и рекомендации, которыми руководствуются медиаторы, они могут подавать важные сигналы в своих командах и за их пределами. В командах посредников медиаторы могут практиковать гендерную и возрастную инклюзивность, следя за тем, чтобы женщины занимали руководящие и влиятельные должности, стремясь к гендерному паритету среди сотрудников, обеспечивая, чтобы все члены команды хорошо понимали гендерные и возрастные аспекты их тематических областей, в которых они работают.

специализация, а также включение специальных гендерных экспертов в команду поддержки медиации.

Инклюзивная медиация опирается на анализ конфликта, учитывающий гендерные и возрастные особенности и права человека. Для глубокого понимания коренных причин конкретного конфликта и сил, способствующих насилию или миру, такой анализ может включать всестороннее картирование заинтересованных сторон, как это рассматривается в разделе 2.2.3, и учитывать весь спектр властных структур и динамики.

Для поддержки этой работы медиаторы могут взаимодействовать с женскими организациями, группами гражданского общества и представителями жертв сексуального насилия, а также с молодежными сетями, религиозными группами, традиционными лидерами, академиками и представителями частного сектора. Один из способов сделать это - наладить партнерские отношения и проводить регулярные консультации, чтобы обеспечить учет различных мнений в процессе посредничества, причем желательно начинать как можно раньше.

Посредники обладают уникальными возможностями для того, чтобы стороны конфликта поняли преимущества прямого участия гражданского общества в процессе посредничества. Они могут добиваться непосредственного участия женщин в переговорах, причем не только в качестве членов переговорных команд конфликтующих сторон, но и, при необходимости, в составе независимых делегаций третьих сторон. Хотя конфликтующие стороны в конечном итоге определяют состав делегаций на переговорах, посредники могут побудить их назначить женщин как минимум на одну треть руководящих должностей в своих делегациях на переговорах.

28. Roshni Menon, Gender-responsive Ceasefires and Ceasefire Agreements, UN Women, 2021, <https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEA/Docs/Publications/2021/06/af-Sustaining-Peace-brief-Ceasefires-English.pdf>.

Для того чтобы все положения о прекращении огня распространялись на всех людей, посредники могут посоветовать сторонам использовать инклюзивную терминологию. Они также могут посоветовать сторонам продемонстрировать свою приверженность выполнению соглашения в соответствии с нормами международного гуманитарного права, международного права прав человека и прав женщин, например, путем ссылок на соответствующие межнациональные соглашения и национальные законы, как в рамках принципов прекращения огня, так и в рамках положений о механизмах мониторинга и проверки.²⁹ Кроме того, положения могут конкретно подтверждать равенство прав мужчин и женщин, учитывать различные потребности женщин в условиях конфликта, обязывать выполнять соглашение с учетом гендерных и возрастных особенностей, а также обеспечивать участие, привлечение женщин, молодежи и других представителей гражданского общества к работе механизмов мониторинга и проверки прекращения огня, а также других временных или переходных механизмов.

3.5 Меры по поддержке участия женщин и гражданского общества

Прямое участие женщин, молодежных сетей, групп гражданского общества и других гражданских заинтересованных сторон является предпочтительным подходом к вовлечению, каким бы трудным или труднодостижимым оно ни было в определенных условиях. Переговоры о прекращении огня, в ходе которых эти группы активно участвуют за столом переговоров, с большей вероятностью будут отражать их особые потребности, устранять коренные причины конфликта и обеспечивать чувство сопричастности. Если их мандат позволяет им структурировать процесс, посредники могут создать стимулы для поощрения прямого участия, например, путем введения квот или предоставления сторонам конфликта дополнительных мест в делегациях на переговорах, которые должны быть заполнены женщинами, представителями гражданского общества или делегациями независимых третьих сторон.

Обеспечение инклюзивных переговоров о прекращении огня - или любых других мирных процессов - требует наличия множества точек входа и различных способов вовлечения женщин и представителей гражданского общества. Помимо поддержки их непосредственного участия в переговорах о прекращении огня, посредники имеют в своем распоряжении ряд инновационных, многоходовых вариантов вовлечения, чтобы позиции сторон в конфликте и сам процесс посредничества учитывали различные точки зрения общества. Среди таких вариантов - проведение консультаций с гражданским обществом, создание специализированных рабочих групп, формирование консультативных советов, организация форумов для сторон конфликта с целью проведения консультаций с гражданскими субъектами, содействие присутствию наблюдателей на переговорах, запрос предложений по подготовке соглашения, ознакомление сторон с требованиями групп

гражданского общества к миру и создание условий для работы группы представителей гражданского общества для рассмотрения соглашения до его окончательной доработки.

Инклюзивный подход к прекращению огня и мерам безопасности может выйти за рамки этапов посредничества и переговоров, если в ходе реализации соглашения о прекращении огня будут официально закреплены значимые роли женщин и групп гражданского общества. После завершения работы над соглашениями о прекращении огня посредники могут организовать для женщин и организаций гражданского общества дополнительные мероприятия по наращиванию потенциала, чтобы они могли взять на себя эти официальные функции по поддержке выполнения соглашения. Центральная роль представительниц женщин и гражданского общества в механизмах надзора и мониторинга за прекращением огня может дать им возможность давать советы, задавать вопросы, добиваться разъяснений и повышать ответственность сторон в ходе реализации соглашения.

В Сирии Организация Объединенных Наций сыграла центральную роль в формировании структуры Сирийского конституционного комитета и обеспечила женщинам почти 30 процентов из 150 мест. Примечательно, что трехчастная структура комитета позволила включить в него компонент "средней трети" (делегатов от гражданского общества), почти 50 процентов которых составляли женщины.

3.6 Содействие участию женщин и гражданского общества

Обеспечение значимого и эффективного участия женщин и гражданского общества в переговорах о прекращении огня требует заблаговременного планирования. Посредникам рекомендуется налаживать контакты с представителями женских групп, молодежных сетей и других организаций гражданского общества как можно раньше в процессе посредничества, в том числе с помощью специально разработанных стратегических коммуникаций и кампаний по обмену информацией. В этом контексте очень важно заблаговременное уведомление о переговорах и соответствующих консультациях.

Посредники могут подкрепить свои усилия, оказывая специализированную поддержку в наращивании потенциала потенциальных и вовлеченных представителей. Чтобы определить конкретные требования к постоянному участию участников в переговорах, посредники могут провести оценку рисков, руководствуясь принципом "не навреди", чтобы предотвратить любой непреднамеренный ущерб для женщин и представителей гражданского общества. Безопасность участников - один из самых важных моментов. В ряде случаев женщины, представляющие гражданское общество, подвергались ненавистническим высказываниям и другим нападениям, как лично, так и в Интернете.

29. Соответствующие международные соглашения включают резолюции Совета Безопасности ООН 1325 (2000) и 2419 (2018), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Пекинскую декларацию и Платформу действий, Международный пакт о гражданских и политических правах и Всеобщую декларацию прав человека.

Может потребоваться соглашение о кодексе поведения, регулирующем поведение женщин-делегатов, а также меры физической защиты или безопасности, в том числе для женщин, участвующих в консультативных механизмах или работающих в технических органах.

Посредники могут также предоставлять вспомогательные услуги, такие как доступ к соответствующим суточным (для оплаты местного транспорта, авиабилетов, гостиниц, питания, случайных и других расходов), по мере необходимости и на равной основе для всех делегатов. Дополнительная помощь может выражаться в уходе за детьми, сопровождении и планировании встреч в местах и в часы, способствующие максимальному участию женщин. Регулярно взаимодействуя с донорами, участвующими в финансировании переговоров, посредники могут помочь убедиться в том, что любые финансовые правила не приведут к непреднамеренному ограничению материально-технической поддержки, что ограничит участие.

Представители гражданского общества, участвующие в переговорах о прекращении огня или в его осуществлении для внесения значимого вклада в достижение окончательного соглашения могут потребоваться специальные технические знания. В этой связи посредники могут предоставить дополнительные возможности для наращивания потенциала, в том числе с помощью скоординированных стратегий с местными и международными партнерами,

которые могут проводить специализированные учебные занятия. Инновационные подходы к проведению технических семинаров - такие как Использование цифровых технологий, гибридных моделей участия и связь женщин-делегатов с другими женщинами, участвовавшими в предыдущих переговорах о прекращении огня по всему миру, может способствовать выработке стратегии, обмену опытом и проведению встреч по извлечению уроков.

Предоставляя платформу, через которую женские группы и организации гражданского общества могут встречаться с представителями сторон конфликта в ходе переговоров о прекращении огня, посредники способствуют передаче требований и жалоб местного населения, а также усиливают давление на стороны конфликта. для достижения окончательного соглашения и активизации усилий по достижению результата. Такие встречи могут выиграть от поддержки организационных мероприятий, чему посредник также может способствовать.

В целом стоит учитывать, что женские группы и организации гражданского общества могут сталкиваться с политическими и финансовыми проблемами, которые препятствуют их участию в посреднических усилиях. В таких ситуациях посредники могут помочь, информируя доноров о необходимости постоянного, надежного и гибкого финансирования для поддержки вовлечения и участия в переговорах.

Освобождение бывших детей-солдат в Ямбио, Республика Южный Судан

Дети, связанные с вооруженным конфликтом, освобожденные вооруженными группами в Ямбио, 2018 год. Следующие шаги включают их реинтеграцию в общество и обучение новым навыкам, чтобы обеспечить себя. Кредит: Фото ООН/Isaac Billy



ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РУКОВОДСТВА: ПОСРЕДНИЧЕСТВО В ИНКЛЮЗИВНЫХ ПРЕКРАЩЕНИЯХ ОГНЯ

- Участие в переговорах о прекращении огня может усилить перспективы эффективного, всеобъемлющего и устойчивого результата, а также улучшить отношения с местным населением и между ними во время реализации.
- Содействие защите и безопасности гражданских лиц — это совокупная функция инклюзивного переговорного процесса о прекращении огня, соглашения, обязывающего стороны выполнять специальные положения о безопасности и защите гражданских лиц, и инклюзивных механизмов реализации, позволяющих гражданским лицам - и особенно женщинам - играть центральную роль во всех аспектах осуществления прекращения огня.
- Вовлечение в неформальные переговоры до начала фактических переговоров о прекращении огня может сыграть важную роль в определении того, кто будет участвовать в последующих мирных переговорах. Целенаправленное и заблаговременное взаимодействие с конфликтующими сторонами по вопросам инклюзии имеет большое значение.
- Полное, равное, значимое и прямое участие женщин в переговорах о прекращении огня является основополагающим условием инклюзивного процесса. Инклюзивность также распространяется на участие молодежных сетей, организаций гражданского общества и социальных, этнических, религиозных, региональных или других групп, в зависимости от контекста.
- По сравнению с окончательными соглашениями о прекращении огня предварительные соглашения о прекращении огня могут представлять больше трудностей в плане обеспечения прямого участия гражданских заинтересованных сторон, главным образом потому что переговоры о них часто ведутся в узких рамках и в периоды эскалации насилия и ограниченного доверия. Неформальное взаимодействие с различными заинтересованными сторонами и учет их мнений и проблем могут помочь повысить инклюзивность в таких случаях.
- Посредники могут информировать стороны о преимуществах инклюзивности, демонстрировать ценность участия женщин в работе своих команд, основывать свою работу на гендерном и возрастном анализе и советах гендерных экспертов, а также проводить регулярные консультации с женскими группами и другими представителями гражданского общества.
- Инновационные варианты организации процесса могут способствовать усилению инклюзивности и заслуживают внимания. Среди вариантов - стимулирование конфликтующих сторон, например, предоставление дополнительных мест за столом переговоров при условии, что они будут заполнены делегатами-женщинами; предложение о резервировании мест для женщин и представителей гражданского общества на переговорах, включая делегации третьих сторон; стратегическое использование цифровых платформ.
- В дополнение к непосредственному участию женщин и делегатов гражданского общества в процессах прекращения огня посредники могут использовать более широкие варианты вовлечения. Например, они могут создавать специализированные рабочие группы, консультативные форумы гражданского общества и консультативные советы; содействовать присутствию наблюдателей на переговорах; передавать переговорщикам требования гражданского общества о мире; предоставлять рабочим группам гражданского общества, учитывающим гендерные аспекты, возможность рассматривать проект соглашения до его окончательной доработки.
- Всеобъемлющее выполнение соглашений о прекращении огня крайне важно. Использование инклюзивной терминологии помогает обеспечить применение всех положений ко всем людям. Посредники могут также рекомендовать сторонам рассмотреть возможность создания инклюзивных механизмов мониторинга и проверки, которые учитывали бы участие женщин и представителей гражданского общества.
- Для обеспечения эффективного участия женщин и представителей гражданского общества в переговорах о прекращении огня может потребоваться специальная поддержка. Работа с местными и международными партнерами, посредники могут предоставить делегатам доступ к техническим консультациям, укреплению потенциала, услугам безопасности, транспорту, уходу за детьми, финансовой компенсации, доступу к технологиям и другой поддержке, если это необходимо.

Глава 4

ПОСРЕДНИЧЕСТВО ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ СОГЛАШЕНИЯ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ

Единого шаблона для соглашений о прекращении огня не существует. В этой главе рассматриваются некоторые подходы посредников к наиболее распространенным техническим элементам соглашений о прекращении огня. Глава не является исчерпывающей; в определенных контекстах могут быть актуальны дополнительные вопросы и технические элементы.



Бывшие комбатанты РВСК готовятся к процессу сбора, Колумбия, 2017 год
Кредит: Контрольная миссия ООН в Колумбии

4.1 Содержание соглашения о прекращении огня

В зависимости от контекста прекращение огня может быть направлено на решение небольшого числа или широкого круга вопросов, таких как:

- защита гражданских лиц и прав человека
- статус комбатантов, их оружия и боеприпасов
- временные или переходные меры безопасности
- временное или переходное управление
- координация и организация гуманитарной деятельности.

Формулируя основную повестку дня переговоров о прекращении огня - при фасилитационной поддержке посредника, - стороны пытаются достичь консенсуса относительно масштабов потенциального прекращения огня, вопросов, которые должны быть рассмотрены, и последовательности действий, в которых они будут вестись. Они также соглашаются о модальностях переговоров по спорным вопросам и разрешению споров. Хотя первоначальная согласованная повестка дня для переговоров о прекращении огня Как правило, в соглашениях

задается общее направление, однако стороны конфликта могут расширять его и вносить изменения в ходе переговоров при условии, что все стороны выражают свое согласие.

Формат и окончательное содержание соглашения о прекращении огня определяются результатами переговоров по всем вопросам на основе повестки дня, которая была первоначально согласована сторонами и, возможно, корректировалась в ходе переговоров. В свою очередь, формализованное Соглашение о прекращении огня - такое, в котором четко сформулированы все результаты переговоров в деталях и в согласованной последовательности, - помогает укрепить доверие и стимулирует соблюдение. Соглашение с большей вероятностью будет устойчивым, если оно предусматривает четкое определение подписавших сторон и выявление других сторон, которые ассоциируются с подписавшими сторонами, находятся под их контролем или связаны с ними. На протяжении всего процесса посредничества представители СМИ могут добиваться такой ясности в разрабатываемом соглашении о прекращении огня, в том числе путем организации технических консультаций и поддержки. Во вставке 5 приводится краткое описание основных элементов эффективного соглашения о прекращении огня.

Вставка 5: Основные элементы соглашения о прекращении огня

Следующие элементы могут укрепить соглашение о прекращении огня:

- идентификация подписавших конфликт сторон и их аффилированных или ассоциированных лиц
- четкое изложение совместных принципов, целей прекращения огня и определений для обеспечения взаимопонимания используемых терминов (см. раздел 4.2)
- ясность в отношении географии зон прекращения огня, включая тип и источники карт, использовавшихся на всех этапах переговоров (см. раздел 4.3)
- условия регулирования, контроля и управления силами, такие как разделение, расформирование и передислокация комбатантов, оружия и боеприпасов (см. раздел 4.4)
- кодекс поведения, определяющий разрешенные и запрещенные виды деятельности с целью повышения уровня соблюдения требований (см. разделы 4.5. и 4.6)
- условия и механизмы мониторинга и проверки, разработанные для обеспечения эффективного политического надзора и укрепления соблюдения и подотчетности (см. главу 5)
- механизмы и способы разрешения споров и деэскалации, с четкими линиями связи и обмена информацией (см. главу 5)
- временные, переходные и окончательные меры безопасности, а также их связь с другими механизмами и органами управления переходного периода (см. разделы 4.7 и 4.8)
- положения об ответственности в соответствии с международным гуманитарным правом, международным правом прав человека и глобальными нормативными рамками по гендерным вопросам, сексуальному насилию в условиях конфликта и детям, связанным с вооруженными силами и группами (см. раздел 3.4)
- график и матрица, которые служат для наглядного представления обязательств сторон по соглашению о прекращении огня, представленные в приложении (см. раздел 6.3)
- дата и время вступления в силу режима прекращения огня
- подписи на документе, чтобы создать ощущение договорных обязательств.

4.2 Цели, принципы и определения

Достижение согласия по целям, принципам и определениям прекращения огня может укрепить доверие между сторонами и обеспечить момент для переговоров по другим вопросам, связанным с прекращением огня.

Цели. Цели прекращения огня определяют его контекст, соответствующую военную, политическую, гуманитарную, социальную или экономическую цель, а также то, как прекращение огня связано с более широким мирным процессом. Предварительное прекращение огня может иметь широкие цели, например создание условий, благоприятствующих политическому мирному процессу. Окончательное прекращение огня, которое в основном осуществляется в рамках всеобъемлющих мирных процессов, как правило, преследует цели окончательного прекращения конфликта и достижения всеобъемлющего урегулирования путем ликвидации или реформирования некоторых или всех структур безопасности, участвовавших в боевых действиях.

Принципы. Принципы прекращения огня — это его руководящие положения и выражение доброй воли сторон и их приверженности определенному набору взаимно согласованных

ценностей. Обсуждения и переговоры по принципам дают посреднику возможность достичь минимального уровня консенсуса и доверия между сторонами конфликта, прежде чем переходить к более деликатным оперативным вопросам. Отстаивая соответствующие принципы, посредники могут убедить стороны в их приверженности международному гуманитарному праву, международным нормам в области прав человека и нормативным международным документам (например, по гендерным вопросам, защите детей и сексуальному насилию).

Определения. В целом технические термины, используемые в соглашениях о прекращении огня, не имеют общепринятых определений. Исходя из региональных, культурных или языковых предпочтений, участники конфликта и посредники в любом конкретном контексте могут использовать различные понятия как взаимозаменяемые или приписывать тому или иному термину другое значение. Поощряя стороны конфликта к составлению и регулярному обновлению глоссария согласованных терминов, посредники могут способствовать укреплению общего понимания проблем. Такой справочный источник служит стандартом, по которому стороны и посредники могут оценивать (переведенные) формулировки; он также помогает избежать двусмысленности на этапе реализации.

4.3 Определение географической сферы действия прекращения огня

Для того чтобы прекращение огня было эффективным, необходимо четко определить и согласовать географические районы, на которые оно распространяется. Геопространственная информация и технология³⁰ могут быть использованы для предоставления информации и контекста в отношении природной и застроенной среды, в которой произошел конфликт. Карты и снимки (спутниковые снимки и аэрофотоснимки) также могут быть полезны для повышения осведомленности о ситуации и решения проблем с помощью реалистичной визуализации. Требуется взаимное согласие относительно типа, масштаба и источника карт, которые могут упоминаться в тексте соглашения и использоваться в ходе его реализации. Полезным инструментом для облегчения технических обсуждений и координации является общая «карта планирования», которая может обновляться на основе проверенной сторонами информации.

4.4 Регулирование, управление и контроль боевых сил и вооружений

Регулирование, управление и контроль над боевыми силами и оружием может включать в себя целый ряд методов. Хотя прекращение огня направлено на «разрыв контакта» между силами, чтобы снизить риск инцидентов или дальнейшего конфликта, оно не обязательно требует разделения или перемещения всех сил. В некоторых случаях силы могут быть «заморожены на месте в своих последних известных или последних занимаемых позициях. В других случаях прекращение огня может предусматривать физическое разделение сил (например, постепенно вдоль линии фронта).

Стороны могут использовать различные термины для описания управления силами, включая разъединение, вывод, передислокацию, разграничение районов контроля или зон, сбор, расквартирование и концентрацию сил. Выбор терминов обусловлен культурными, региональными и контекстуальными факторами; некоторые термины могут быть культурно или политически чувствительными в определенных контекстах. Межпартийное соглашение по определению имеет решающее значение для обеспечения ясности на подразумеваемые действия, связанные с каждым термином (см. раздел 4.2). Чтобы обеспечить высокий уровень понимания, в соглашениях о прекращении огня описываются условия с технической точки зрения, с использованием согласованных терминов. Хотя посредники могут ограничить недопонимание, предложив сторонам

стандартизировать терминологии, сроки всех действий, связанных с перемещением и контролем боевых сил, неизбежно носят в высшей степени политический и символический характер. При рассмотрении способов управления силами и комбатантами посредники могут посоветовать сторонам оценить потенциальные последствия для местных общин и женщин, особенно в условиях высокого уровня сексуального насилия в условиях конфликта.

В разделах 4.4.1–4.4.3 представлен обзор ключевых элементов, связанных с разделением сил. В них изложены важные соображения для посредников относительно управления комбатантами, оружием, воздушным пространством и морскими территориями.

4.4.1 Разделение сил

Разделение сил. Разрыв прямого контакта между силами принято называть разделением сил. В рамках этого процесса войска могут занять оборонительные позиции или позы, уйти с прямой линии огня или из зоны действия определенных систем оружия. Процесс разделения сил включает тщательно организованное и поэтапное перемещение войск из одной географической точки в другую, иногда сосредоточенное только на конкретных проблемных точках, а не на всем театре конфликта. Как отмечалось выше, стороны могут использовать термины «разъединение» или другие термины для обозначения разъединения сил, в зависимости от предпочтений и политических соображений.

Отход. В контексте режима прекращения огня и деэскалации отход часто означает отступление сил с передовой или наступательной позиции на менее угрожающую позицию или место. Этот процесс может быть самостоятельным действием или частью более широкого плана по прекращению взаимодействия. Обеспечение того, чтобы стороны провели переговоры и согласовали условия отхода - и чтобы соглашение содержало четкие положения, разъясняющие соответствующие шаги, - с большей вероятностью будет способствовать устойчивому прекращению огня, чем последующее «достижение согласия», особенно в случае предварительного прекращения огня (см. вставку 6).

Передислокация сил. С точки зрения прекращения огня, передислокация подразумевает перемещение сил с одной тактической позиции на другую. Такой способ также используется для создания четкой зоны разделения между силами, которая может контролироваться в случае необходимости. При выборе географических районов для передислокации стороны учитывают такие аспекты местности, как ее рельеф, доступность и возможность защиты в случае нападения (см. вставку 6). В ходе консультаций со сторонами до окончательной доработки таких планов посредники могут обратить внимание на необходимость учета возможного влияния передислокации на местное население.

30. За дополнительной информацией обращайтесь к UN Geospatial или по адресу: geospatial@un.org.

Вставка 6: Порядок вывода и передислокации сил

Вывод и передислокация войск, как правило, тщательно отлажены и могут включать в себя следующие шаги, если стороны конфликта согласны:

- определение географических позиций, занимаемых каждой стороной, и типов развернутого вооружения и техники
- определение предварительных районов сбора, альтернативных районов обороны или передислокации и мест расквартирования с учетом возможных последствий для местного населения и важнейших объектов инфраструктуры
- комплексное планирование и управление передвижением сил, охватывающее такие аспекты, как определение и защита маршрутов, связь, обмен информацией, информирование населения, сроки и процедуры передвижения
- определение маршрутов, районов передислокации и протоколов безопасности для регулирования, контроля или передислокации оружия (см. раздел 4.4.2)
- процедуры связи и оповещения ("горячие линии") для реагирования на действия
- мониторинг и верификация, а также ресурсы, необходимые для их проведения (см. главу 5).

Демаркация. Риск столкновений выше там, где конфликтующие стороны имеют конкурирующие, перекрывающиеся или плохо определенные зоны контроля или управления. Демаркация (в некоторых контекстах называемая делимитацией) границ или зон облегчает разделение сил и устанавливает, какие силы могут действовать в определенных районах. Конфликтующие стороны договариваются о широких критериях и способах демаркации в ходе переговоров. Эффективный механизм мониторинга и проверки может повысить устойчивость демаркационного соглашения (см. главу 5). Если предварительное прекращение огня направлено на "замораживание" конфликта и создание пространства для политического процесса, разведение сил может быть ограниченным или постепенным.

Создание зон. В контексте посредничества при прекращении огня под зонами можно понимать отдельные географические районы, которые четко определены или демаркированы с помощью легко идентифицируемых наземных объектов или мест. Зоны служат условными барьерами между сторонами конфликта. Если стороны соглашаются создать зону, в соглашении о прекращении огня обычно устанавливаются правила, касающиеся таких аспектов, как доступ сторон, разрешенные и запрещенные виды деятельности, и предоставление услуг пострадавшему населению. Эти правила обычно регулируют зоны и определяют их предназначение. Наиболее распространенными типами зон являются:

- буферные или демилитаризованные зоны, также известные как зоны отчуждения, где запрещено присутствие военного персонала и техники
- запретные зоны, где запрещены или ограничены определенные виды оружия или деятельности

- координационные зоны, где движение Силы должны быть объявлены и скоординированы, обычно через комиссию по прекращению огня или другие механизмы, созданные для контроля за прекращением огня.

Демилитаризованная зона на 38-й параллели между Корейской Народно-Демократической Республикой и Республикой Корея, возможно, является самой известной из зон. Созданная в соответствии с положениями Соглашения о перемирии в Корее 1953 года, она имеет длину 250 км и ширину около 4 км.³¹

В Западной Сахаре линия прекращения огня между Марокко и Фронтом ПОЛИСАРИО обозначена песчаной стеной или валом, по обе стороны от которого находятся три зоны, в которых запрещена или ограничена деятельность: буферная полоса, запретная зона и зоны с ограниченными ограничениями. Эти зоны и их географическое расположение определены в военном соглашении, подписанном в 1991 году обеими сторонами и Миссией ООН по проведению референдума в Западной Сахаре (МООНРЗС). Демилитаризованная буферная полоса (шириной 5 км) недоступна для вооруженных сил. В запретной зоне (ширина 30 км) запрещены стрельба из оружия, усиление, передислокация и перемещение войск и техники, улучшение оборонной инфраструктуры, полеты военных самолетов. В зонах с ограниченными ограничениями разрешено большинство обычных военных действий, в то время как запрещены следующие действия: укрепление существующих минных полей; установка новых минных полей; концентрация войск; строительство новых штабов, казарм или складов боеприпасов; проведение военных учений без предварительного уведомления МООНРЗС.

31. Соглашение о перемирии в Корее, 1953 г., https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKB_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf

Сбор сил. Действие по перегруппировке комбатантов в географическом районе или месте известно как сбор сил и часто связано с разделением сил.

В соглашениях о прекращении огня, предусматривающих такую переброску войск, указывается не только количество собираемых комбатантов, точное местоположение и порядок выбора этих районов, но и типы оружие, которое может быть частью плана по сборке.

Места, связанные со сбором комбатантов, могут называться районами сбора, районами сосредоточения или местами расквартирования; действия по сбору комбатантов по-разному называются сбором, сосредоточением, казарменным размещением, расквартированием или расквартированием. Посредники могут повысить ясность, обеспечив согласие всех сторон с выбранной терминологией.

Среди факторов, которые необходимо учитывать при обсуждении вопроса о сборе сил, - количество и тип районов сбора, которые могут потребоваться; доступность для местного населения, близость к ним и ожидаемое воздействие на них; способы материально-технического обеспечения; разрешенные и запрещенные действия; а также порядок обращения с оружием и боеприпасами в этих районах. В некоторых случаях соглашения о прекращении огня содержат положения о критериях выбора мест сборки и даже взаимно согласованных мест.

В других случаях стороны соглашаются отложить обсуждение этих вопросов до этапа внедрения, хотя это может привести к задержкам в процессе сборки.

Посредничество при разделении сил.

Символика, связанная с разъединением сил - в частности, отказ от территориального контроля и принятие ограничений на свободу действий - делает его весьма деликатным мероприятием. Эффективное посредничество при разъединении предполагает оценку более широких политических, экономических гарантий и гарантий безопасности, которые стороны конфликта могут потребовать в обмен на свои обязательства. В некоторых случаях разъединение более приемлемо для сторон, если оно происходит постепенно и связано с политическими гарантиями и соответствующими мерами укрепления доверия. Совместные механизмы мониторинга и проверки, в которых представлены все стороны конфликта, также могут способствовать укреплению доверия, необходимого для разъединения (см. главу 5).

В ходе переговоров и осуществления разведения сил от сторон может ожидать предоставление информации об их вооружении, технике, размерах и местонахождении своих сил. В этом случае посредники могут с пользой для дела обратить внимание на это требование с самого начала переговоров.



Миротворческие силы ООН на Кипре наблюдают за буферной зоной, 2021 год
Кредит: Фото ООН/Luboš Podhorský

поскольку стороны обычно неохотно делятся такой чувствительной военной информацией. В этом контексте медиатор должен постоянно оценивать готовность сторон к сотрудничеству и определять, в какой степени предоставленная ими информация может быть проверена в установленные сроки и с помощью имеющихся ресурсов.

Учитывая высокий уровень чувствительности, посредникам может быть проще начать обсуждение, сосредоточившись на критериях передислокации, а не на фактических географических позициях. Аналогичным образом, менее сложным может оказаться подход к разделению сил через демаркацию буферных зон между сторонами, а не зон контроля. Исходя из таких факторов, как тип и характер прекращения огня, и уровень прогресса в более широком мирном процессе, посредники могут оценить, насколько реалистично они могут решать вопросы, связанные с разъединением.

Переговоры о разъединении в рамках предварительного прекращения огня могут ограничиваться выборочным выводом и передислокацией сил в определенных географических районах. В отличие от этого, аналогичные переговоры в случае окончательного прекращения огня сосредоточены на разработке "дорожной карты" - действий, графиков и мест - для достижения взаимно согласованного окончательного статуса боевых сил.

В асимметричных конфликтах, когда в одном и том же географическом пространстве могут действовать несколько субъектов, не подписавших соглашение, а также не участвующих в нем, разделение сил представляет собой серьезную проблему. В таких случаях условия прекращения огня могут быть введены с учетом дополнительных соображений, таких как безопасность подписавших сторон, их право на самооборону, поэтапное управление оружием и надежные средства координации и связи.

Разъединение может не потребоваться на всем театре военных действий; посреднические группы могут оказать поддержку сторонам конфликта в определении приоритетных географических районов, в которых необходимо развести войска. В этом контексте посредники должны побудить стороны договориться о конкретных мерах безопасности и управления, особенно в тех районах, которые могут освободиться в результате вывода войск. Посредники также имеют все возможности для проведения консультаций с местными общинами по таким мерам, чтобы учесть их мнение в процессе переговоров.

4.4.2 Регулирование, контроль и управление оружием

Регулирование, контроль и управление стрелковым, легким и тяжелым оружием и боеприпасами может осуществляться как

самостоятельно, так и в рамках разделения сил. В ходе переговоров стороны определяют и устанавливают типы и категории вооружений, в идеале используя простые формулировки и спецификации, позволяющие легко осуществлять контроль. Регулирующие меры могут включать запреты или ограничения на использование и развертывание определенных систем вооружений в географическом районе; управление конкретными системами вооружений на месте в рамках согласованного режима мониторинга; концентрация или передача определенных категорий вооружений третьей стороне. В соглашении о прекращении огня стороны также могут взять на себя обязательства по соблюдению международных стандартов безопасного хранения оружия и боеприпасов, а также предоставления доступа к хранящемуся оружию и боеприпасам для целей технического обслуживания. Посредники могут содействовать проведению соответствующих переговоров, предлагая сторонам техническую поддержку.

Во многих случаях, особенно при предварительном прекращении огня, правила применения оружия ограничивают или контролируют использование сторонами определенных видов оружия, не лишая их доступа к ним. Такие меры могут быть особенно полезны при низком уровне доверия между сторонами, поскольку они помогают сосредоточить внимание на деэскалации и создать более благоприятные условия для переговоров. Контроль над оружием также может быть реализован в качестве начального шага к разделению сил.

Обсуждение вопросов контроля над вооружениями может восприниматься как одностороннее, особенно если предлагаемые меры непропорционально направлены только против одной или нескольких сторон конфликта, например вооруженных оппозиционных движений. Для того чтобы все стороны воспринимали процесс как сбалансированный, посредники могут рекомендовать меры по контролю над оружием, которые распространяются на все стороны конфликта.

Ключевыми соображениями для посредничества в отношении регулирования, контроля и управления системами вооружений являются:

- информация, необходимая для подготовки рамок контроля за оружием и боеприпасами, и средства для сбора этой информации
- влияние топографии или рельефа местности на мобильность оружия, дальность стрельбы и боеприпасы (в отношении использования и стабильности)
- географические районы, охватываемые контролем над вооружениями, физические маршруты, доступные для передислокации или перегруппировки вооружений, потенциальные места хранения вооружений и соответствующий надзор

- типы и количество оружия и боеприпасов, которые необходимо обездвигнуть, привести в безопасное состояние или уничтожить на месте
- системы мониторинга, необходимые для контроля над оружием, и ресурсы, необходимые для их создания
- масштаб карт планирования, а также методы и стили их разметки, включая соглашение о цветовых кодах, символах и знаках
- потенциальная полезность взаимности в отношении контроля над оружием как средства уравнивания требований к сторонам конфликта
- в асимметричных конфликтах, методы выявления восприятия *quid pro quo* в регулировании вооружений, особенно в контексте воздушных, технологически продвинутых или стратегических систем вооружений
- технические знания, необходимые для посредничества и осуществления контроля над оружием.

В 2006–2007 годах в рамках мирного процесса в Непале правительство Непала согласилось предоставить такое же количество оружия, как и повстанцам Коммунистической партии Непала (маоистской).³² Для армии это был ограничительный вариант, особенно с учетом ее более широкой ответственности за охрану национальных границ. Однако эта мера укрепила доверие и послужила шагом к укреплению доверия и гарантией для Коммунистической партии Непала (маоистской).

4.4.3 Управление воздушным пространством и морскими территориями

Управление воздушным пространством - особенно над зонами конфликтов - становится все более сложной задачей в связи с развитием вооружений, боеприпасов, самолетов и беспилотных летательных аппаратов. В большинстве современных конфликтов вопрос управления и координации воздушного пространства является жизненно важным. Он также может быть полезен для укрепления доверия между сторонами до и во время переговоров о прекращении огня, а также во время его реализации.

Посредники вполне могут обеспечить, чтобы анализ конфликтов включал оценку масштабов и последствий управления воздушным пространством, в том числе вопросов суверенитета и руководящих принципов международной авиации. Они могут пожелать обратиться за технической консультацией и поддержкой, особенно если управление воздушным пространством является частью соглашения, не в последнюю очередь потому, что соответствующие механизмы мониторинга и проверки требуют особых технологических ресурсов и опыта.

В некоторых случаях управление морскими территориями и районами может приобретать критическое значение, что может иметь потенциальные последствия для межгосударственных судоходных путей. Помимо предупреждения сторон о необходимости

управления и координации, посредники могут предложить посредникам предоставить в их распоряжение технические знания и опыт в ходе переговоров.

В Колумбии Окончательное соглашение о прекращении вооруженного конфликта и установлении стабильного и прочного мира 2016 года ввело ограничения на использование воздушного пространства военными самолетами. Соглашение запрещало самолетам летать на высоте менее 1,5 км над зонами безопасности, где были сосредоточены силы РВСК, перед тем как сложить оружие.³³

4.5 Кодексы поведения для повышения соответствия

Кодекс поведения устанавливает согласованные нормы поведения для сторон конфликта, что способствует укреплению соблюдения и устойчивости соглашения. В соглашении определение режима прекращения огня и другие положения могут прямо разрешать или запрещать определенные действия; в совокупности эти элементы превращаются в кодекс поведения. Разрешенные действия обычно относятся к рутинным административным задачам и задачам по обслуживанию оружия, которые должны выполняться боевыми подразделениями. В соглашении о прекращении огня также может быть прописано, как подписавшие его стороны могут реагировать на возможные действия деструктивных сил, таких как группы, не подписавшие соглашение, особенно в отношении действий по самообороне против таких субъектов.

Уровень детализации в разных соглашениях о прекращении огня различен. Определенные соглашения о прекращении огня, как правило, содержат подробный кодекс поведения, в то время как предварительные соглашения о прекращении огня могут содержать более ограниченное количество ссылок или не содержать их вовсе. Для обеспечения согласованности и предотвращения двусмысленности посредники могут предложить сторонам перечислить все разрешенные и запрещенные виды деятельности в одном месте соглашения под заголовком “кодекс поведения”. Этот раздел может служить согласованным справочным пособием.

Посредники могут сыграть ключевую роль в поощрении сторон к тому, чтобы они посредством конкретных положений соглашения о прекращении огня обязались распространять кодекс поведения среди своих соответствующих участников конфликта - вверх и вниз по цепочке командования - и среди других заинтересованных сторон, таких как представители национальных, региональных и местных органов власти, местные сообщества, женские группы и молодежные сети. Публичное распространение кодекса поведения способствует пониманию пострадавшим населением того, какого поведения следует ожидать от сторон конфликта; в некоторых случаях это также способствует созданию системы мониторинга и проверки (см. главу 5).

32. Соглашение о мониторинге управления вооружениями и армиями, 2006 г., https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NP_061108_Agreement%20on%20the%20Monitoring%20of%20Arms%20and%20Armies.pdf

33. Соглашение о двустороннем и окончательном прекращении огня и боевых действий, а также об отложении оружия между национальным правительством и РВСК-НА, 2016 г., <https://peacemaker.un.org/ceasefire-colombia-2016>

В Дохинском документе о мире в Дарфуре, подписанном правительством Судана и Движением за освобождение и справедливость в 2011 году, содержалось четкое положение о “запрещенных действиях и позитивных обязательствах”.³⁴ Это положение запрещало сторонам начинать наступательные, провокационные или ответные действия; совершать любые акты враждебности, насилия или запугивания в отношении гражданского населения и внутренне перемещенных лиц в Дарфуре; распространять враждебную пропаганду; осуществлять несанкционированную передислокацию и перемещение сил; совершать запрещенные акты гендерного насилия и сексуальной эксплуатации; вводить любые виды ограничений на безопасное, свободное и беспрепятственное передвижение гуманитарных организаций.

В 2006 году правительство Непала и Коммунистическая партия Непала (маоистская) договорились о кодексе поведения при прекращении огня. В последующий период расквартирования они составили дополнительный список разрешенных и запрещенных видов деятельности, который был включен в Соглашение о контроле за управлением оружием и армиями от 2006.³⁵

4.6 Безопасность и защита гражданского населения

Кодекс поведения не ограничивается описанием приемлемого поведения сторон конфликта по отношению друг к другу; в зависимости от контекста, он также может разрешать и запрещать действия, которые влияют на гражданское население или другие заинтересованные стороны. Например, в условиях, когда субъекты применяют сексуальное насилие в качестве тактики ведения войны, кодекс поведения может стать эффективным инструментом для прекращения его применения.

В дополнение к пересмотру согласованных положений в разрабатываемом тексте о прекращении огня с учетом гендерных аспектов и линзы защиты, посредники могут побудить стороны рассмотреть возможность включения в соглашение четких положений о следующих элементах:

- немедленное прекращение насилия в отношении всех гражданских лиц, включая сексуальное насилие в условиях конфликта, в соответствии с нормами международного гуманитарного права и международного права прав человека
- соответствующие национальные законы и политика в области защиты гражданских лиц, прав женщин и гендерного равенства, включая любые ратификации международных или региональных конвенций и политических рамок³⁶

- свободу передвижения и доступа для всех гражданских лиц и гуманитарных организаций, а также потребности и права перемещенных лиц, включая их право на возвращение
- пропавших без вести, похищенных и задержанных лиц, в том числе в отношении:
 - их местоположение
 - освобождение политических заключенных
 - доступ Международного комитета Красного Креста или других соответствующих учреждений к местам содержания под стражей и заключенным
 - освобождение всех похищенных.
- перечень запрещенных видов военной деятельности, таких как следующие, с особым учетом безопасности и защиты гражданского населения:
 - установка мин
 - накопление оружия
 - перемещение вооружения, техники и войск
 - тренировочные упражнения
 - призыв и вербовка во всех формах
 - торговля людьми
 - похищения
 - сексуальное насилие в условиях конфликта
 - произвольный арест
 - нападения на лагеря для внутренне перемещенных лиц
 - принудительное переселение
 - арест земли или имущества
 - попытки нанести ущерб, контролировать или блокировать доступ к важнейшим объектам гражданской инфраструктуры
- меры по восстановлению услуг для гражданского населения, в том числе посредством усилий по освобождению, восстановлению или ремонту гражданских объектов (таких как рынки, больницы, школы и игровые площадки) и восстановление доступа к важнейшим видам медицинской, образовательной и экономической деятельности
- меры по устранению угроз, связанных с оружием, с тем чтобы защитить гражданское население от вреда, обеспечить безопасную свободу передвижения и доступ к средствам к существованию, здравоохранению и образованию, в том числе путем принятия сторонами конфликта взаимных обязательств по выявлению запасов, минных полей, неразорвавшихся боеприпасов и химического оружия
- гендерно-чувствительные и гендерно-ориентированные временные и переходные меры безопасности, касающиеся разделения и сбора сил (см. раздел 4.7).

В частности, во время предварительных переговоров о прекращении огня посредникам рекомендуется подчеркивать необходимость соблюдения международных норм и законов для защиты жизни гражданского населения.

34. Дохийский документ о мире в Дарфуре (ДДМД), 2011, <https://peacemaker.un.org/sudan-dohadocumentpeace2011>.

35. Соглашение о мониторинге вооружений и армий, 2006, <https://peacemaker.un.org/nepal-monitoringarmies2006>.

36. Соответствующие соглашения включают Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года (CEDAW), Конвенцию о правах ребенка 1989 года, Римский статут Международного уголовного суда 1998 года, а также политические рамки, такие как планы осуществления CEDAW и национальные планы действий по вопросам женщин, мира и безопасности.

Посреднический процесс заключения таких соглашений о прекращении огня может столкнуться с рядом проблем, включая ограничения доступа и другие ограничения, которые могут помешать мониторингу обязательств сторон положить конец любому насилию в отношении гражданского населения, включая сексуальное насилие, связанное с конфликтом. В этом отношении посредники могут разработать стратегии, которые помогут сторонам конфликта определить минимальный уровень обязательств для устойчивого прекращения огня (см. Вставку 4).

Посредники могут обнаружить, что стороны, стремящиеся к окончательному прекращению огня, более охотно идут на переговоры об обязательствах по обеспечению безопасности и защите гражданского населения. Такие переговоры обычно проходят в рамках более широкого мирного процесса, который предоставляет заинтересованным сторонам доступ к дополнительным платформам для устранения политических, социальных и экологических коренных причин и движущих сил конфликта.

Общенациональное соглашение о прекращении огня, подписанное между правительством Мьянмы и этническими вооруженными организациями в октябре 2015 года, содержит подробный "военный кодекс".³⁷ Положения о защите гражданского населения запрещают акты насилия в отношении гражданских лиц (включая убийства, принудительный труд и действия против личного достоинства), сексуальное насилие в отношении женщин и детей, а также вербовку детей. Соглашение также запрещает нападения на школы, медицинские учреждения и объекты религиозной инфраструктуры.

В Соглашении об урегулировании конфликта в Южном Судане 2018 года содержатся положения о расквартировании сил для содействия обеспечению подотчетности, разоружению и демобилизации.³⁸ Критерии выбора мест сбора предусматривают, что они должны располагаться вдали от гражданского населения и выбираться в консультации с местными общинами.

4.7 Временные и переходные меры безопасности

Значение, сфера применения и последствия временных мер безопасности (ВМБ) и переходных мер безопасности (ПМБ) сильно различаются в зависимости от того, как стороны договорились определить их в ходе переговоров. В соглашениях о прекращении огня, предшествующих окончательному, ВМБ могут означать временные меры, которые стороны согласны принять, но которые не обязательно связаны с каким-либо переходным этапом мирного процесса или долгосрочными договоренностями по сектору безопасности и управлению. В некоторых окончательных соглашениях о прекращении огня

этот термин относится к мерам по обеспечению безопасности, которые действуют до начала официального переходного этапа соглашения.

В отличие от этого, ПМБ обычно синхронизируются с более широким планом политических преобразований, который следует дорожной карте с набором запланированных мероприятий, согласованных сторонами. Посредники могут посоветовать сторонам провести переговоры и согласовать такую "дорожную карту", чтобы направить эволюцию ВМБ или ПМБ в долгосрочные или окончательные договоренности по сектору безопасности и его управлению.

ВМБ и ПМБ часто являются политически чувствительными, поскольку могут восприниматься как признание отсутствия государства в определенных районах или как легитимация власти негосударственного субъекта. В то же время такие меры безопасности являются одним из наиболее ощутимых мирных дивидендов для местных сообществ. Без них разделение сил и запреты на их деятельность могут создать "вакуум безопасности", оставляя территорию открытой для контроля со стороны других групп, а в перспективе и для беззакония. Таким образом, ВМБ и ПМБ представляют собой важную политическую гарантию и гарантию безопасности для сторон конфликта и других заинтересованных сторон, включая гражданское население.

В рамках переговоров по ВМБ или ПМБ посредники могут призвать стороны учитывать проблемы, чаяния и цели местных общин до принятия решения о том, кто, кому и как будет обеспечивать безопасность в тех или иных районах. Аналогичным образом переговоры могут охватывать вопросы, связанные с управлением сектором безопасности и поставщиками услуг безопасности в переходные периоды.

Предоставляя доступ к техническим знаниям и консультациям, посредники могут помочь сторонам конфликта разработать реалистичные варианты ВМБ и ПМБ, такие как:

- приемлемый сторонний субъект или субъекты, которые могут обеспечить безопасность района либо на основании исполнительного мандата - например, от Совета Безопасности ООН, - что позволит им арестовывать и задерживать людей, либо по просьбе сторон, что позволит им работать вместе с национальными службами безопасности
- совместные подразделения или патрули с участием всех сторон конфликта, часто вместе с присутствием третьей стороны
- общинные полицейские службы, которые могут считаться более подотчетными, чем привлеченные извне силы, при условии согласия сторон конфликта и местных общин
- механизмы, при которых назначенным полицейским или службам безопасности разрешается действовать на определенной территории при определенных условиях, таких как предварительное согласие или совместные операции либо с местными структурами, либо с третьей стороной.

37. Общенациональное соглашение о прекращении огня между правительством Республики Союз Мьянма и этническими вооруженными организациями, 2015 г., <https://peacemaker.un.org/node/2701>.

38. Обновленное соглашение об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан, 2018, <https://www.peaceagreements.org/wgenerateAgreementPDF/2112>.



Участники совещания по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции
 Делегация правительства Демократической Республики Конго ведет переговоры с группами
 ополченцев Итури о разоружении комбатантов и их интеграции в вооруженных силах Демократической
 Республики Конго, 2016 г. Кредит: Фото ООН/Martine Perret

Варианты, предполагающие участие третьих сторон, требуют предварительной консультации с предполагаемой третьей стороной. Эти варианты требуют значительных ресурсов, и третьим сторонам необходимо разумное время для начала работы. Перед развертыванием внешним субъектам может потребоваться мандат и соглашение о статусе сил, а также другие официальные договоренности с принимающими властями. Независимо от того, какой вариант ВМБ или ПМБ будет выбран, предпочтительно обеспечить гендерную инклюзивность в соответствующих подразделениях или патрулях (см. главу 3).

4.8 Окончательные меры безопасности

Для целей настоящего Руководства “окончательные договоренности по обеспечению безопасности” (ОМБ) означают согласованный окончательный статус боевых сил, бойцов, сектора безопасности и его управления. Однако на практике стороны конфликта могут использовать другие термины для обозначения таких договоренностей. Учитывая, что ОМБ отражают реактивные силы, позиции и интересы сторон, решения о сфере их применения, а также об элементах и институтах, которые они могут охватывать, варьируются от одного конфликта к другому.

Для удобства восприятия на рис. 1 представлена общая модель ОМБ. В данном разделе Руководства также кратко рассматриваются реформа сектора безопасности (РСБ) и разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР) - два важнейших вопроса, которые обычно обсуждаются в рамках более широкой деятельности.

меры безопасности. 39 При консультировании сторон по этим вопросам посредникам рекомендуется обращаться к соответствующим тематическим экспертам. ОМБ не обязательно предшествуют ВМБ или ПМБ. Если стороны включают ВМБ или ПМБ в соглашение о прекращении огня, посредники могут с пользой для дела побудить их согласовать четкую, основанную на сроках “дорожную карту” для долгосрочного обустройства сектора безопасности в сочетании с планами политического перехода. Механизмы и процессы, связанные с такой “дорожной картой”, обычно опережают некоторые другие мероприятия, согласованные в рамках прекращения огня. Например, механизмы мониторинга и отчетности по прекращению огня обычно прекращаются на согласованном этапе мирного процесса.

В отличие от этого, ОМБ, особенно связанные с элементами РСБ, продолжают в течение длительного времени, следуя своей собственной “дорожной карте”, а также своим собственным механизмам мониторинга, оценки и отчетности в рамках более широких политических процессов. Поскольку многие процессы, связанные с РСБ и другими ОМБ, требуют значительных ресурсов, медиаторы, возможно, захотят напомнить сторонам о необходимости учитывать их стоимость и целесообразность.

Если коренные причины или движущие силы конфликта связаны с сектором безопасности или его управлением, переговоры по РСБ обычно приобретают первостепенное значение и приводят к выработке более детальных положений по этому вопросу. 40 В рамках соглашений о прекращении огня и применительно к РСБ стороны могут вести переговоры и согласовывать обязательства в отношении общих принципов институциональных и управленческих механизмов, которые будут обсуждаться

39. Ресурсы ООН по РДР и РСБ включают Комплексные стандарты РДР (www.unddr.org) и Комплексное техническое руководство по РСБ (<http://dag.un.org/handle/11176/387400>).

40. Широко признано, что недостатки управления сектором безопасности являются одной из коренных причин конфликтов, что подчеркивается в резолюциях Совета Безопасности 2151 (2014) и 2553 (2020). См. также UN and World Bank, Pathways for Peace: Инклюзивные подходы к предотвращению насильственных конфликтов, 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.



Представители Миссии ООН в Либерии встречаются с командирами Объединение либерийцев за примирение и демократию для обсуждения программы разоружения, демобилизации, реабилитации и реинтеграции в 2004 году
Кредит: Фото ООН/Astrid-Helene Meister

в рамках мирного процесса и в ходе национальных политических, законодательных и конституционных процессов.

Процессы РДР направлены на роспуск вооруженных групп или образований и оказание помощи бывшим комбатантам в возвращении к гражданской жизни.⁴¹ Помимо негосударственных субъектов, такие процессы могут охватывать и комбатантов из национальных вооруженных сил или военизированных формирований. Интеграция бывших комбатантов в институты безопасности обычно связана с долгосрочными процессами РСБ. В этом контексте посредники могут побудить стороны быть реалистичными в своих оценках связанных с интеграцией политических, институциональных, управленческих и финансовых требований в рамках более широкого мирного процесса. В рамках процессов РДР все чаще рассматриваются и поддерживаются вопросы управления оружием и боеприпасами в переходный период⁴², а также снижения уровня насилия в общинах на переходных этапах. Окончательные соглашения о прекращении огня обычно содержат более подробные ссылки на РДР, хотя стороны, как правило, ведут переговоры и разрабатывают корпоративные положения и принципы, которые носят относительно широкий характер. Фактическая разработка и реализация комплексного процесса РДР обычно обсуждается и согласовывается с помощью механизмов, установленных соглашением о прекращении огня, на этапе реализации и в течение длительного периода времени. Принципы и

положения, связанные с РДР

охватывают различные сроки и условия, такие как: создание учреждений в соответствии с этими принципами, в состав и штатное расписание программ РДР должны входить представители различных ведомств; ожидаемая роль международного сообщества (включая доноров, миссии ООН и органы ООН); сроки и места разоружения; момент, когда планируется полностью демобилизовать войска; учреждения, которым поручено осуществлять процесс интеграции, если это необходимо; концепция реинтеграции; и официальное завершение программы.

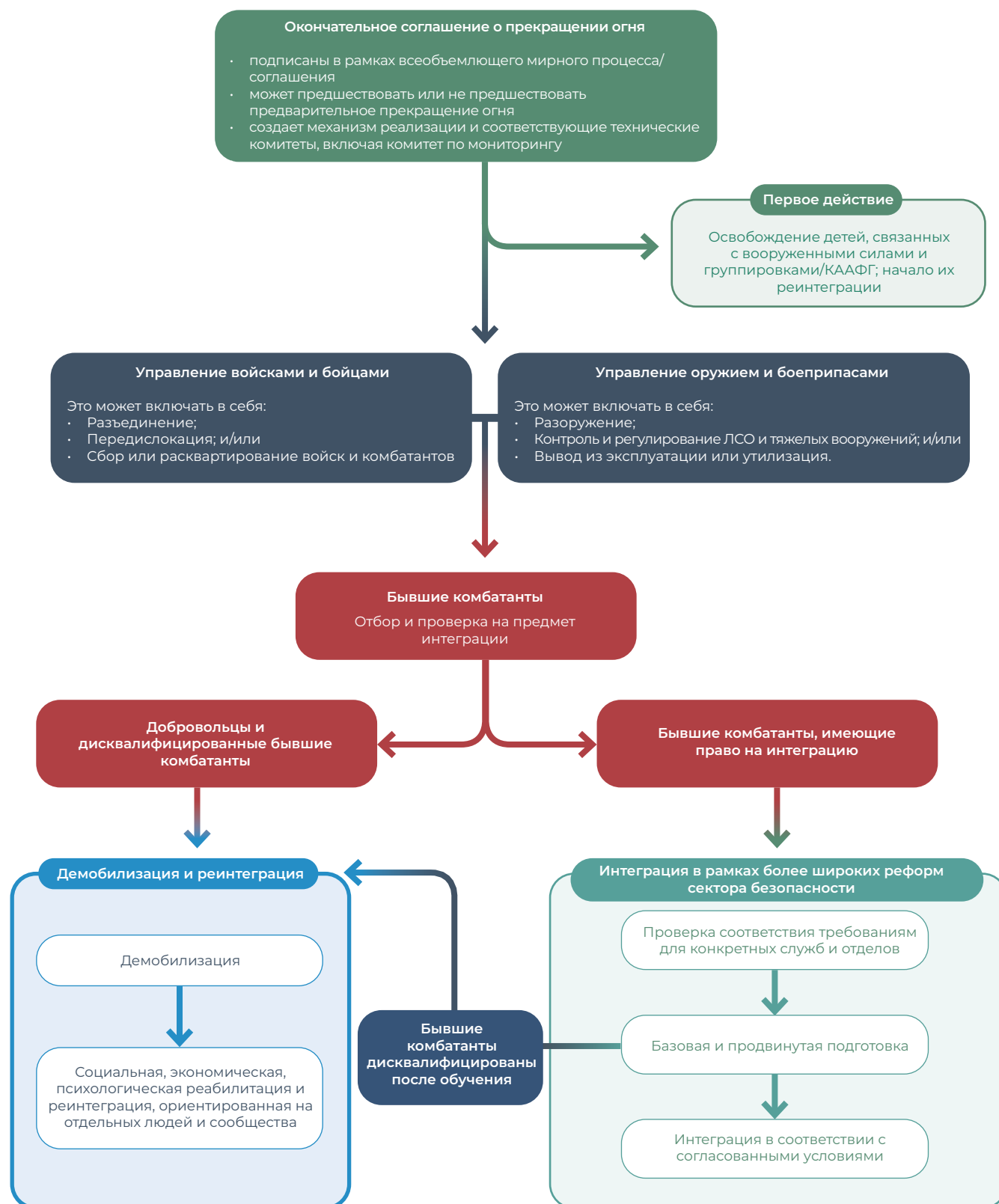
Стороны могут пожелать использовать другие названия, кроме "РДР", в соответствии со своими культурными предпочтениями и чувствительностью к конфликту (см. рис. 1). В мирном процессе на Минданао (Филиппины) участники договорились использовать такие термины, как "нормализация" и "декоммунизация", а не РДР. В Колумбии разоружение членов РВСК называли "складыванием оружия", а их реинтеграцию в гражданскую жизнь - "реинкорпорацией".

Учитывая разнообразие функций, выполняемых женщинами в условиях конфликта, содействие гендерно-чувствительной РДР на всех этапах имеет решающее значение для успеха и устойчивости вмешательств. В рамках этого подхода посредники могут стремиться к созданию защитной среды,

41. См. модуль 2.10 Комплексных стандартов ООН по РДР, <https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-2.10-The-UN-Approach-To-DDR.pdf>.

42. См. модуль 4.11 Комплексных стандартов ООН по РДР, <https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-4.11-Transitional-Weapons-and-Ammunition-Management.pdf>.

Рисунок 1: Типовая модель окончательных договоренностей по безопасности в условиях окончательного прекращения огня



предоставлять доступ к льготам и обеспечивать значимое участие женщин в оценке, разработке и реализации инициатив по РДР.⁴³

4.9 Мины, взрывоопасные пережитки войны и самодельные взрывные устройства

Сфера охвата и объем положений о разминировании и расчистке взрывоопасных пережитков войны (ВПВ) и самодельных взрывных устройств (СВУ) зависят от режима прекращения огня и боеприпасов, используемых в том или ином контексте. В соответствующих случаях посредники и группы поддержки посредничества обязаны обеспечить, чтобы эти вопросы были частью дискуссий, и предоставить или предложить доступ к информации о потенциальных мероприятиях по разминированию, а также соответствующую последовательность и временные рамки. Переговоры об окончательном прекращении огня обычно охватывают весь спектр вопросов противоминной деятельности, включая создание национальных координационных органов по противоминной деятельности или связи с ними.

Гуманитарная противоминная деятельность и усилия по расчистке ВПВ и СВУ могут предприниматься на любой стадии конфликта. Если конфликтующие стороны не сразу открыты к деятельности по разминированию, то просвещение по вопросам риска или другие мероприятия могут обеспечить “более мягкую” точку входа. При внедрении в ходе переговоров противоминная деятельность может служить мерой укрепления доверия и даже отправной точкой для взаимодействия с конфликтующими сторонами.

Если тщательно не контролировать попытки использовать деятельность по разминированию для целей медиации, такая деятельность может стать политизированной. Посредники могут помочь минимизировать этот риск, подчеркнув, что гуманитарная противоминная деятельность не зависит от достижения официального соглашения о прекращении огня.

4.10 Материально-техническое обеспечение сторон конфликта

Конфликты способствуют развитию различных видов легальной и нелегальной экономики. Они помогают сторонам сохранять свой потенциал для ведения войны, предоставляя средства для оплаты, поддержки и снабжения своих комбатантов. Мирные процессы могут ограничить доступ некоторых сторон к средствам и ресурсам, если деятельность, приносящая доход, такая как незаконное налогообложение, незаконная эксплуатация природных ресурсов, торговля людьми и функционирование экономики контрольно-пропускных пунктов,

будет определяться как нарушение соглашения. В преддверии и на этапе введения режима прекращения огня посредники могут побудить конфликтующие стороны обсудить способы обеспечения своего существования и рассмотреть прагматичные пути удовлетворения своих невоенных потребностей, особенно если прекращение огня запрещает деятельность, на которую они ранее полагались. Деятельность сторон и их восприятие мирного процесса в целом могут повлиять на их готовность обсуждать эти вопросы. В отсутствие решений по материально-техническому обеспечению слишком раннее снижение способности сторон обеспечивать себя может поставить под угрозу их выживание, что может привести к их отказу от участия в переговорах или их реализации. Посредники могут призвать учитывать мнение местных общин при оценке невоенных потребностей комбатантов.

Оказание помощи - сложный вопрос, особенно до подписания дефинитивного прекращения огня или всеобъемлющего мирного соглашения. В некоторых случаях для оказания помощи может быть создан трастовый фонд с участием нескольких доноров или инициатива, выдвинутая одним донором. В других случаях общую ответственность может взять на себя национальное правительство, хотя государства, не являющиеся участниками, которые должны будут согласиться на такую договоренность, могут с опаской относиться к государственной поддержке. Такая помощь обычно оказывается в натуральной форме, в соответствии с согласованными масштабами и условиями, при наличии механизмов мониторинга и проверки.

4.11 Информирование заинтересованных сторон о соглашении о прекращении огня

Перспектива прекращения огня и установления мира вызывает у заинтересованных сторон как надежды, так и опасения. Принимая решение о том, как довести окончательное соглашение о прекращении огня до сведения всех заинтересованных сторон, стороны конфликта решают такие вопросы, как средства и способы распространения, требования к переводу, предпочтения в отношении форматирования и сроков. Распространение информации также требует оценки потребностей в ресурсах, а также определения и предварительного размещения ресурсов.

Задержки в распространении информации о соглашении о прекращении огня могут повлиять на доверие к нему и его устойчивость. Распространение в качестве ускоренного способа охвата целевых групп населения можно использовать социальные сети. Стороны также могут рассмотреть возможность распаковки и представления основных аспектов соглашения в понятной и увлекательной форме с использованием инновационного дизайна и инфографики.

43. Департамент операций по поддержанию мира ООН, Гендерно-чувствительная РДР: продвижение Повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, 2020 г., https://peace-keeping.un.org/sites/default/files/ddr_wps-promoting-the-wps-agenda.pdf.



Повышение осведомленности о минной опасности в Сомали

Участок земли оцеплен во время демонстрации, проведенной Службой ООН по разминированию в Могадишо, Сомали, 2013 год. Цель демонстрации - привлечь внимание к большому количеству мин и неразорвавшихся боеприпасов, которые все еще существуют в стране.

Кредит: Фото ООН/Tobin Jones

КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ РУКОВОДСТВА: ПОСРЕДНИЧЕСТВО ПО СОДЕРЖАНИЮ СОГЛАШЕНИЯ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ

Структура и содержание соглашения

- Не существует универсального шаблона для идеального соглашения о прекращении огня. Содержание, объем и последовательность вопросов, которые могут быть обсуждены и согласованы, определяются сторонами конфликта, динамикой конфликта и целями прекращения огня в более широком политическом, социальном и экономическом контексте.
- Простой текст, поэтапные подходы, четко определенные условия реализации и связь с более широким политическим процессом повышают устойчивость соглашения о прекращении огня.
- Достижение соглашения о целях и принципах прекращения огня может укрепить доверие между сторонами и придать импульс переговорам по другим вопросам, связанным с прекращением огня.
- Поощряя стороны конфликта к составлению и регулярному обновлению глоссария с определениями согласованных терминов, посредники могут способствовать укреплению общего понимания проблем.
- Соглашение о прекращении огня с большей вероятностью будет устойчивым, если в нем четко определены стороны, подписавшие его, и указаны другие стороны, которые связаны с подписавшими его сторонами, находятся под их контролем или имеют с ними союзнические отношения.
- Чтобы быть эффективным, прекращение огня требует согласия и четкого определения географических районов, на которые оно распространяется.
- Переговоры о прекращении огня обычно сосредоточены на вопросах, имеющих критическое значение для сторон конфликта. Однако вероятность того, что прекращение огня будет надежным и устойчивым, выше, если на переговорах также будет сделан акцент на безопасности и защите гражданского населения.

Регулирование, управление и контроль боевых сил и вооружений

- Регулирование, управление и контроль над боевыми силами и оружием может включать в себя целый ряд методов. Хотя прекращение огня направлено на "разрыв контакта" между силами, чтобы снизить риск возникновения или продолжения конфликта, оно не обязательно требует разделения или перемещения всех сил.
- Методы управления силами и комбатантами наиболее эффективны, если они учитывают возможные последствия для женщин и местных сообществ, особенно в условиях, когда высок уровень сексуального насилия в условиях конфликта.
- Конфликтующие стороны могут использовать различные термины для описания управления силами, включая разъединение, вывод, передислокацию, демаркацию зон контроля или зон, сбор, тоннаж и концентрацию сил. Выбор терминов обусловлен культурными, региональными, политическими и другими факторами.
- Разделение сил представляет собой особенно серьезную проблему в асимметричных конфликтах, в которых могут действовать различные стороны, не подписавшие соглашение, и спойлеры. Посредники могут помочь защитить процесс выполнения соглашения о прекращении огня, призвав стороны рассмотреть методы и условия ведения переговоров, которые могут свести к минимуму потенциальное вмешательство таких групп.
- Подходы к регулированию, контролю и управлению силами сторон конфликта - особенно в отношении предварительного прекращения огня - наиболее эффективны, когда они динамичны, поэтапны, инновационны и связаны с другими действиями в рамках более широкого мирного процесса, а не рассматриваются изолированно.
- Регулирование, контроль и управление стрелковым, легким и тяжелым оружием может осуществляться как самостоятельно, так и в рамках разделения сил. Объективный анализ оружия, боеприпасов и боевой техники является необходимым условием для консультирования сторон по вопросам разработки прагматичной стратегии в этой области. Посредникам рекомендуется обращаться за экспертными рекомендациями по этим вопросам.
- Регулирование и контроль вооружений на месте могут стать реальной альтернативой крупномасштабному разделению или передислокации сил, особенно в связи с предварительным прекращением огня. Поскольку этот вариант позволяет сторонам сохранить контроль над некоторыми видами оружия, посредники могут пожелать изучить его в качестве предварительного шага к прекращению огня.

- В соглашении определение прекращения огня и другие положения могут прямо разрешать или запрещать определенные действия; в совокупности эти элементы превращаются в кодекс поведения. Кодексы поведения помогают усилить подотчетность сторон, обеспечить соблюдение положений и повысить устойчивость соглашения.
- Кодексы поведения не ограничиваются военными вопросами; в идеале они также запрещают сексуальное насилие как тактику или оружие войны и регулируют поведение сторон в отношении гражданского населения и критики. гражданскую или гуманитарную инфраструктуру. В частности, в ходе предварительных переговоров о прекращении огня посредникам рекомендуется подчеркивать необходимость соблюдения международных норм и законов для защиты жизни гражданского населения.
- Растущая сложность и необходимость управления и координации воздушного пространства и морских территорий требуют от посредников обращаться за специализированными консультациями, чтобы проводить обоснованные обсуждения.
- Разминирование охватывает целый ряд вариантов для улучшения общего чувства безопасности и укрепления доверия. Координаторы могут предоставить сторонам доступ к техническому опыту и консультациям, которые им необходимы для изучения этих вариантов. Реализация таких вариантов, как гуманитарное разминирование, выявление рисков и просвещение, не зависит от достижения соглашения о прекращении огня.
- В преддверии и во время соблюдения режима прекращения огня посредники могут побудить стороны конфликта обсудить вопросы материально-технического обеспечения и рассмотреть практические способы удовлетворения их невоенных потребностей. Такой подход особенно применим, если прекращение огня запрещает деятельность, на которую стороны ранее рассчитывали.
- Устойчивое и долговременное разделение сил требует эффективного, учитывающего гендерные аспекты механизма мониторинга и проверки, что, в свою очередь, имеет финансовые и ресурсные последствия.
- Инновационное использование карт может облегчить дискуссии и помочь отследить прогресс или консенсус между сторонами, например, в отношении разведения сил. Такой подход требует от сторон рассмотрения и согласования источников, масштабов и типов карт (например, цифровых или печатных), а также методов маркировки и хранения. В соответствующих случаях карты с согласованными сроками или этапами действий могут быть включены в соглашения о прекращении огня, например, в качестве приложений

Временные, переходные и окончательные меры безопасности

- Разделение сил и запреты на их деятельность могут создать “вакуум безопасности”, оставляя территорию открытой для контроля со стороны других групп и, возможно, для беззакония. В рамках переговоров о временных мерах безопасности (ВМБ) или переходных мерах безопасности (ПМБ) посредники могут предложить сторонам рассмотреть вопрос о том, кто и как будет обеспечивать безопасность в этих районах.
- ВМБ и ПМБ часто являются политически чувствительными, поскольку могут восприниматься как признание отсутствия государства в определенных районах или легитимация власти негосударственного субъекта. В то же время они являются одним из наиболее заметных дивидендов мира для местных сообществ.
- Для целей настоящего Руководства термин “окончательные меры безопасности” (ОМБ) относится к согласованному, окончательному статусу и управлению боевыми силами, комбатантами и более широким сектором безопасности, которые могут быть предусмотрены в окончательном соглашении о прекращении огня. ОМБ различаются по сфере применения, а также по элементам и институтам, которые они могут охватывать в каждом конкретном случае. Два наиболее распространенных вопроса, которые обсуждаются в контексте ОМБ — это реформа сектора безопасности (РСБ) и разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР).
- Посредники могут с пользой для дела подчеркнуть сторонам временный характер ВМБ и ПМБ, а также призвать их сформулировать и согласовать “дорожную карту” ОМБ на основе временных рамок - такую, которая включала бы как институты, так и методы управления. Неоправданные продления или задержки в применении ВМБ или ПМБ могут негативно сказаться на устойчивости прекращения огня и более широком мирном соглашении.

Глава 5

ПОСРЕДНИЧЕСТВО В СОЗДАНИИ МЕХАНИЗМА НАБЛЮДЕНИЯ И ПРОВЕРКИ ПРЕКРАЩЕНИЯ ОГНЯ

В этой главе рассматриваются составные элементы и принципы, которыми руководствуются при создании механизма мониторинга и верификации (МиВ) прекращения огня. Эти механизмы призваны повысить подотчетность сторон и предсказуемость их действий с целью содействия устойчивости и надежности прекращения огня.

5.1 Основные элементы МиВ и терминология

В рамках более широких гарантий стороны конфликта часто договариваются о создании политических и оперативных механизмов, призванных контролировать, поощрять и оценивать соблюдение мирного соглашения с помощью ряда надзорных структур, комитетов или органов. Механизм МиВ прекращения огня можно представить как подмножество этой более широкой системы обзора. Наиболее эффективные механизмы МиВ реалистичны, осуществимы и устойчивы.

Механизмы МиВ могут включать в себя целый ряд явно выраженных или подразумеваемых видов деятельности, в том числе мониторинг, проверку, координацию, обмен информацией, раннее предупреждение, расследование, отчетность и разрешение споров, причем не все из них обязательно оговариваются в соглашении о прекращении огня. Уровень детализации механизма МиВ на переговорах и в официальных соглашениях варьируется в зависимости от контекста.

Предварительные соглашения о прекращении огня, направленные в первую очередь на деэскалацию, могут требовать очень базовых уровней мониторинга, взаимной координации, обмена информацией и отчетности, без возможности проведения проверки. В отличие от этого, системы МиВ для окончательных соглашений о прекращении огня, как правило, чтобы они были более продуманными и охватывали не только прекращение огня, но и промежуточные, переходные и окончательные меры безопасности. Не существует установленных определений для общих элементов механизмов МиВ. Поэтому крайне важно, чтобы стороны конфликта понимали и согласовали терминологию и подразумеваемые действия, связанные с каждым термином. В данном разделе дается общее описание сферы

применения, действий и мероприятий, связанных с часто используемыми терминами в контексте прекращения огня: мониторинг, проверка, расследование и отчетность.

Под мониторингом в широком смысле понимается процесс отслеживания состояния выполнения соглашения с использованием визуальных и технических средств наблюдения, а также сбора информации и отчетов из различных источников. Группы наблюдателей и технические службы осуществляют эту деятельность дистанционно или на месте, постоянно или периодически. Мониторинг может быть пассивным, то есть опираться на ряд специальных или открытых источников информации, но при этом иметь ограниченные возможности для проверки этой информации или не иметь их вовсе. Активный мониторинг, напротив, позволяет достоверно проверять поступающую информацию с помощью специальных ресурсов. Активный мониторинг не всегда возможен, особенно на начальных этапах некоторых предварительных прекращения огня, когда уровень доверия низок и группы мониторинга имеют ограниченный доступ. Группами мониторинга могут быть сами стороны конфликта, взаимно согласованная третья сторона или совместные группы представителей всех сторон конфликта, с представителями третьей стороны или без них.

Проверка служит для подтверждения достоверности инцидентов или действий с целью установить, были ли действия стороны конфликта или стороны соблюдают положения соглашения. Стороны конфликта совместно согласовывают условия и механизмы для проверки инцидентов или действий, таких как передислокация сил из одного места в другое или предполагаемое нарушение соглашения о прекращении огня. Если подтвержденные инциденты нарушения соглашения квалифицируются как нарушения, а соответствующие положения соглашения требуют проведения расследования, то может быть начато расследование, чтобы

помочь установить авторство. Регулярный мониторинг и сбор информации могут поддержать процесс проверки. Единые механизмы, как правило, выполняют функции как мониторинга, так и проверки, хотя стороны могут договориться о создании отдельных механизмов в зависимости от контекстуальных требований.

Расследования являются неотъемлемой частью процесса верификации. Целью расследования может быть установление обстоятельств проверенного события или возложение ответственности за инцидент на физическое или юридическое лицо, принадлежащее или связанное со стороной или сторонами конфликта. Посредники могут рекомендовать сторонам конфликта согласовать общие руководящие принципы для механизмов расследования в рамках основного соглашения о прекращении огня, в то время как подробные условия могут быть разработаны позже, в рамках планов реализации. Термины, используемые для обозначения расследований, могут различаться в зависимости от региональных и культурных особенностей.

Органы расследования, как правило, требуют наличия технических или криминалистических знаний, имеют конкретный круг полномочий и должны проводить свою работу и отчитываться о ней в условиях строжайшей конфиденциальности. Отдельный механизм расследования может быть использован в случае крайне деликатных нарушений, которые могут иметь далеко идущие политические последствия и последствия для безопасности. Включение женщин в механизмы расследования помогает в рамках программы по продвижению гендерного равенства они могут содействовать проведению деликатных расследований, в том числе случаев сексуального насилия, связанного с конфликтом. Результаты расследований обычно передаются в надзорные органы, которые анализируют выводы и, в случае доказанных нарушений, назначают виновных. Процессы расследования и проверки основаны на беспрепятственном доступе и гарантиях безопасности для назначенных групп или персонала. Отчетность имеет важнейшее значение для МиВ и лежит в основе всех его условий. В идеале в соглашении о прекращении огня четко прописаны широкие рамки отчетности в отношении операций по МиВ. Более конкретные инструкции могут быть изложены в стандартных оперативных процедурах или аналогичных документах, подготовленных для руководства реализацией. Уровень детализации, который должен быть согласован между сторонами, необходимо оценивать в каждом конкретном случае. Основополагающие вопросы отчетности включают в себя процедуры и циклы отчетности о деятельности в области МиО как внутри организации, так и перед внешними партнерами; процедуры отчетности о нарушениях режима прекращения огня и результатах расследований, как по отдельным случаям, так и в виде сводных данных; а также управление информацией и ее конфиденциальность, особенно в отношении личности жертв сексуального насилия, для которых социальная стигма и другие последствия могут иметь воздействие на всю жизнь.

Периодические отчеты, которые совместно разрабатываются сторонами конфликта и предоставляются множеству определенных и согласованных заинтересованных сторон, способствуют повышению прозрачности и укреплению доверия к процессу. Стороны конфликта должны согласовать содержание таких отчетов.

5.2 Разработка базового механизма МиВ

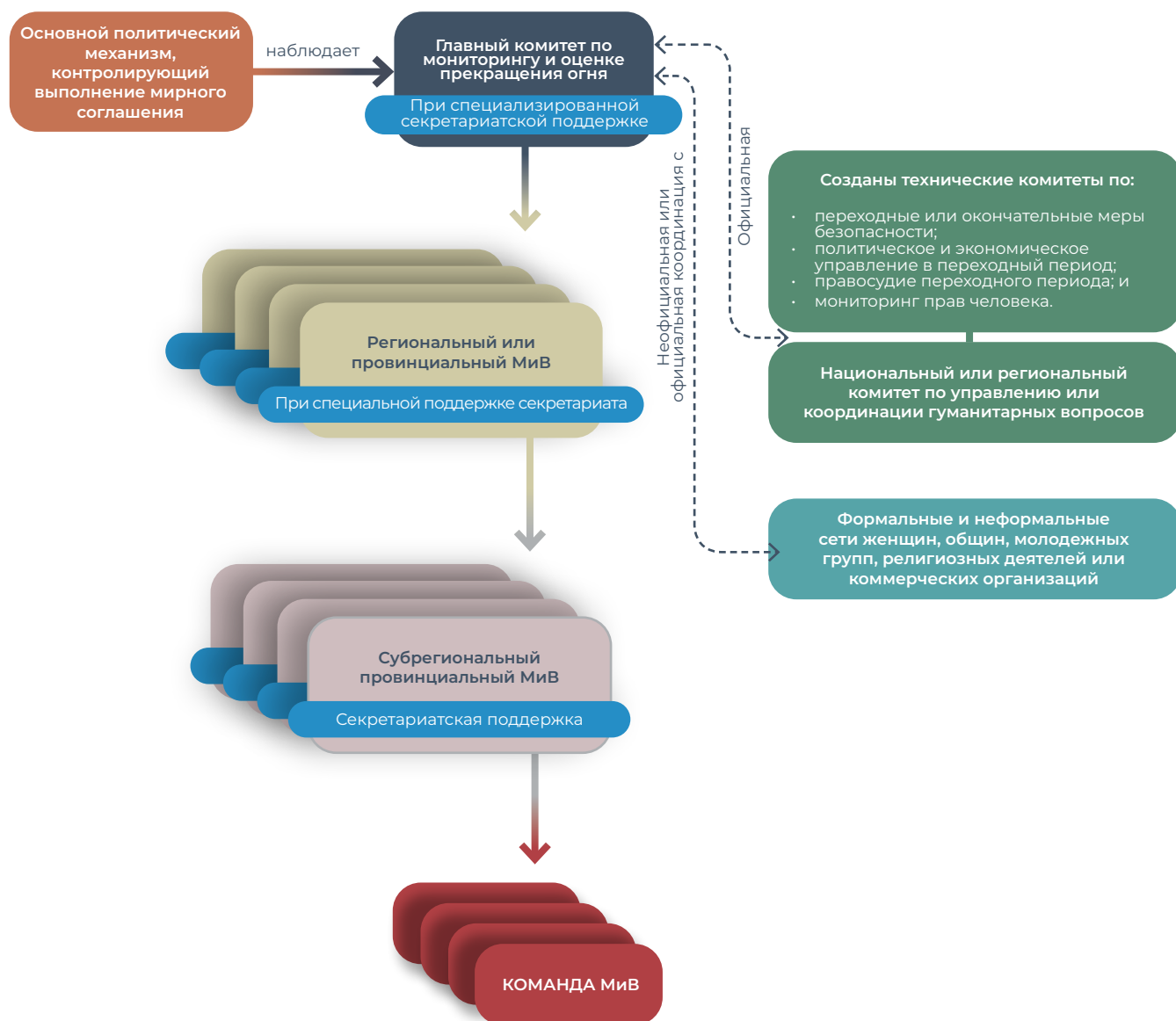
Сфера охвата, роль, функции и состав механизма мониторинга и контроля прекращения огня варьируются в зависимости от контекста, поскольку эти системы требуют индивидуальных подходов. Определенные элементы, как правило, являются общими для механизмов МиВ и могут укрепить соглашение о прекращении огня.

Как правило, механизм МиВ является неотъемлемой частью более широкой структуры, на которую возложен контроль за выполнением мирного соглашения. Механизм МиВ обычно подчиняется назначенному политическому надзорному органу, который также может отвечать за руководство политическими и экономическими механизмами, определенными всеобъемлющим мирным соглашением. Однако в ходе предварительных переговоров о прекращении огня стороны конфликта могут решить, что такой политический надзор нецелесообразен и не требуется с самого начала, и что его можно добавить позже.

В рамках механизма МиВ главный комитет по наблюдению за прекращением огня или его эквивалент обычно занимает центральное место и берет на себя общую ответственность за функции МиВ. Подкомитеты или подструктуры могут помогать главному комитету в обеспечении всеобъемлющего охвата зоны прекращения огня; каждому из них может быть поручено управление функциями МиВ в конкретных секторах зоны прекращения огня. Комитет и подкомитеты обычно поддерживаются группами мониторинга, которые работают на местном уровне. Эти группы представляют собой наиболее заметное присутствие наблюдателей в пострадавших общинах (см. рис. 2).

Принятие решений часто делегируется на более низкие уровни, чтобы способствовать своевременному разрешению споров и предотвратить их эскалацию. Только те споры, которые не могут быть разрешены на местном уровне или на местах, передаются в комитет более высокого уровня. Совместный состав механизма МиВ и его главного комитета или подкомитетов и групп может позволить сторонам конфликта взаимодействовать, обмениваться информацией, налаживать личные отношения, предвидеть потенциальные конфликты и не предпринимать действий по их предотвращению и разрешению, что способствует поддержанию режима прекращения огня.

Рисунок 2: Типовая модель механизма мониторинга и верификации



ПРИМЕЧАНИЯ

- Основной механизм контроля и оценки прекращения огня, как правило, получает указания от главного механизма политического надзора, если таковой создан, и отчитывается перед ним.
- Количество комитетов и групп по оценке и оценке на региональном и субрегиональном уровнях варьируется в зависимости от контекста, детали которых официально обсуждаются и согласовываются сторонами конфликта.
- Характер взаимоотношений между механизмом контроля и оценки прекращения огня и формальными

- и неформальными сетями коммуни-зависимости от контекста, для того чтобы достичь согласия между сторонами, требуется официальное соглашение.
- Гендерно-инклюзивный состав всех комитетов необходим для создания надежного и отзывчивого механизма МиВ.
- Третья сторона, приглашенная для поддержки механизма МиВ, может играть самые разные роли, включая предоставление технических консультантов и персонала для секретариатов, председательствование или содействие механизму на том или ином уровне.

5.3 Роли различных участников в механизмах МиВ

Создание механизма МиВ зависит от типа соглашения о прекращении огня, его мандата и динамики местного конфликта, что может повлиять на доступ и гарантии безопасности для наблюдателей. Конфликтующие стороны играют центральную роль путем учреждения различных форумов механизма и согласования количества и состава назначенных представителей, в том числе в отношении рангов и гендерного баланса. В этом разделе описаны различные варианты ролей, которые могут играть третьи стороны, национальные субъекты, гражданское общество и местные сообщества в поддержку механизмов МиВ.

5.3.1 Третьи лица

Надежная третья сторона, как правило, служит дополнительной гарантией прозрачности и активизации, а также сдерживающим фактором против нарушений режима прекращения огня и безнаказанности. Третьи стороны часто имеют решающее значение для эффективного функционирования механизма МиВ. Действительно, если третьи стороны не играют официальной или неофициальной роли в работе механизма МиВ, некоторые стороны конфликта могут воспринимать его как недостаточно прозрачный или объективный.

В настоящем Руководстве “третья сторона” определяется как частное лицо, организация, одно или несколько государств-членов ООН или любая их комбинация. национальные третьи стороны не играют формальной роли в проведении МиВ. Хотя организации, если они не являются стороной конфликта, являются взаимоприемлемыми и, по просьбе сторон конфликта, могут играть особую роль в мониторинге и проверке прекращения огня. Необходимость, определение, сфера деятельности и мандат третьих сторон, как правило, являются спорными вопросами в ходе мирных процессов, особенно на переговорах о прекращении огня.

Третья сторона может быть национальной или международной организацией. Международная третья сторона может координировать, сотрудничать или работать совместно с национальными третьими сторонами или действовать независимо от них. Исторически сложилось так, что Организация Объединенных Наций, региональные и субрегиональные организации, отдельные государства-члены ООН, консорциум государств, созданный для конкретного контекста, и религиозные организации играли различные роли международных третьих сторон в механизмах МиВ прекращения огня (см. раздел 5.3.2 и таблицу 1).

все механизмы МиВ являются ресурсоемкими, те, которые поддерживаются национальной третьей стороной, обычно сталкиваются с дополнительными проблемами, связанными с техническими, финансовыми и человеческими ресурсами и возможностями. Однако по сравнению с внешними субъектами они, как правило, опираются на более детальное знание местной ситуации.

Посоветовав сторонам рассмотреть вопросы финансирования, наличия вспомогательного персонала секретариата, а также технических возможностей и сроков, необходимых для создания таких секретариатов и вспомогательных структур, посредники могут помочь им в согласовании вариантов механизмов МиВ. При этом посредники могут разъяснить, что третья сторона может взять на себя одну или несколько из следующих обязанностей:

- полное участие во всех функциях и на всех уровнях механизма МиВ
- осуществление мониторинга и верификации, либо как составная часть, либо как самостоятельный национальный механизм МиВ
- стратегический надзор через участие в наблюдательных комитетах в качестве наблюдателей, поручителей или членов
- предоставление ресурсов для механизма МиВ
- предоставление секретариатских услуг для механизма МиВ
- предоставление технической поддержки или консультаций, не будучи интегрированными в механизм МиВ.

В 2019 году в мирном процессе Бангсаморо на Филиппинах национальный механизм МиВ функционировал параллельно с международным наблюдательным органом, не будучи интегрированным в него.⁴⁴

В октябре 2015 года правительство Мьянмы и этнические вооруженные организации подписали Общенациональное соглашение о прекращении огня, в соответствии с которым был создан трехсторонний Совместный комитет по контролю за прекращением огня с участием национальных вооруженных сил, этнических вооруженных организаций и гражданского общества. Международные третьи стороны не играли никакой роли в этом механизме.⁴⁵

5.3.2 Гражданское общество и местные сообщества

Среди наиболее важных заинтересованных сторон в мирном процессе - национальные и местные организации гражданского общества, включая женские группы и гражданские общины. Благодаря непосредственному участию в механизмах МиВ эти группы могут повысить инклюзивность и авторитет структур. Следующие соображения могут помочь определить, можно ли их привлекать к работе и каким образом:

44. Техническое задание Международной группы мониторинга, <https://peace.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/IMT-TOR-APR-2019.pdf>

45. Общенациональное соглашение о прекращении огня между правительством Республики Союз Мьянма и этническими вооруженными организациями, 2015 г., <https://peacemaker.un.org/node/2701>.

- Как определяются и воспринимаются группы гражданского общества или местные сообщества в местном контексте? Как они представлены?
- Могут ли местные сообщества играть беспристрастную роль? Каковы их отношения со сторонами конфликта?
- Как эти люди или группы людей будут отбираться, получать задания, назначаться или допускаться к волонтерской деятельности? Как они должны быть подготовлены к выполнению своей роли?
- Каковы были и каковы могут быть масштабы и характер их официальной или информационной роли в механизме или урегулировании конфликта в целом?
- Нужно ли их интегрировать в механизм МиВ или они должны работать параллельно, координируя свои действия? Могут ли они выступать в качестве надежных сторонних организаций (см. раздел 5.3.1)?
- Есть ли у них опыт участия в предыдущих механизмах МиВ, и если да, то каков был характер их участия и его результаты?
- Как будет обеспечена их личная безопасность?

Роли, которые группы гражданского общества и местные сообщества могут или должны играть в механизме мониторинга и оценки прекращения огня, зависят от конкретного контекста. Посредники могут пожелать ознакомиться с соответствующими выгодами, рисками и возможностями, руководствуясь принципом “не навреди” (см. раздел 3.6).

Роли гражданского общества и местных сообществ в сфере МиВ, как правило, относятся к одной из следующих категорий, хотя стороны могут пожелать разработать гибридные подходы (см. Таблицу 1):

- **Гражданский мониторинг прекращения огня.** Группы или отдельные лица из гражданского общества или общественных организаций выполняют эту функцию, отслеживая нарушения и сообщая о них согласно соответствующим положениям прекращения огня. Степень их участия в других аспектах МиВ - таких как проверка, расследования и установление авторства в

случае доказанных нарушений - варьируется в широких пределах: от интенсивного до полного отсутствия. Отношения между этими наблюдателями и механизмом МиВ обычно формализованы и могут меняться с течением времени.

- **Механизмы защиты гражданского населения.** Этот подход в большей степени направлен на предотвращение конфликтов или зарождающихся конфликтов, раннее предупреждение, защиту и деэскалацию, и в меньшей степени на мониторинг и отчетность о нарушениях. Участники работают в сотрудничестве с официальными структурами МиВ, не будучи формально интегрированными в них.

Призывая стороны обеспечить гендерное и возрастное разнообразие в механизмах МиВ, медиаторы могут предложить принять целевые, учитывающие конкретный контекст условия. Этот подход применим независимо от того, рассматривают ли стороны вариант с национальным или международным третьим лицом, поскольку ожидается, что группы и механизмы МиВ в любой модели будут гендерно сбалансированными и будут включать молодых людей. В разделе 5.4 медиаторам предлагают конкретные соображения, которые помогут направить обсуждение преимуществ гендерно-чувствительных структур МиВ.

5.4 Укрепление защиты и безопасности гражданского населения с помощью механизмов МиВ

Рассказывая о мерах реагирования на нарушения режима прекращения огня, угрожающие безопасности и защите гражданского населения, в этом разделе отмечается необходимость повышения осведомленности и поддержки возрастного и гендерного разнообразия в рамках системы МиВ.

Миссия наблюдателей Организации Объединенных Наций в Грузии
Наблюдатели ООН во время патрулирования, 2005 год.
Кредит: Фото ООН/Luboř Podhorský



Таблица 1: Состав выбранных механизмов мониторинга и проверки

Контекст	Механизм контроля и оценки прекращения огня	Дата создания	Компоненты		
			Международная третья сторона	Конфликтующие стороны	Гражданское общество
Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане (ГВНООНИП) ^{46 *}	Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций	1949	✓	✗	✗
Соглашение об общем прекращении военных действий (Филиппины) ⁴⁷	Координационные комитеты по прекращению боевых действий; местный мониторинг Команды	1997	✗	✓	✓
Соглашение о прекращении огня "Нубийские горы" в Судане ⁴⁸	Объединенная военная комиссия	2002	✓	✓	✗
Всеобъемлющее мирное соглашение между правительством Республики Судан и Народно-освободительным движением Судана/Народно-освободительной армией ⁴⁹	Объединенный военный комитет по прекращению огня	2005	✓	✓	✓
Общенациональное соглашение о прекращении огня между правительством Республики Союз Мьянма и этническими вооруженными организациями ⁵⁰	Объединенный комитет по наблюдению за прекращением огня	2015	✗	✓	✓
Окончательное соглашение о прекращении конфликта и установлении стабильного и прочного мира (Колумбия) ⁵¹	Механизм мониторинга и верификации	2016	✓	✓	✓ ⁺⁺
Политическое соглашение о мире и примирении в Центральноафриканской Республике ⁵²	Исполнительный комитет по мониторингу	2019	✓	✓	✓

* Стороны конфликта координируют свои действия с ГВНООНИП в соответствии с согласованными механизмами. Они не являются частью какого-либо совместного механизма МиВ.

++ Механизм мониторинга и верификации имел официальные механизмы координации с представителями гражданского общества. Однако последние не были интегрированы в механизм МиВ.

Механизмы МиВ при прекращении огня часто разрабатывают неформальные механизмы координации и сотрудничества с представителями гражданского общества для осуществления своей деятельности. В данной таблице эти механизмы не отражены.

46. Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (ГВНООНИП), <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmogip>.

47. Соглашение об общем прекращении боевых действий, 1997 г., <https://www.peaceagreements.org/view/244>.

48. Соглашение о прекращении огня в Нубийских горах с Суданом, 2002 г., <https://peacemaker.un.org/sudan-nubamountains-ceasefire2002>.

49. Всеобъемлющее мирное соглашение между правительством Судана и НОДС/А, 2005, <https://peacemaker.un.org/node/1369>.

50. Общенациональное соглашение о прекращении огня между правительством Республики Союз Мьянма и этническими вооруженными организациями, 2015 г., <https://peacemaker.un.org/node/2701>.

51. Окончательное соглашение о прекращении конфликта и построении стабильного и прочного мира, 2016, https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_e.pdf.

52. Политическое соглашение о мире и примирении в Центральноафриканской Республике, 2019, <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2147>.

Во время переговоров посредники могут побудить конфликтующие стороны рассмотреть возможность интеграции.

в разрабатываемом документе о прекращении огня следующие элементы, в том числе путем предоставления им доступа к техническим консультациям и помощи:

- принятие инклюзивных механизмов МиВ, позволяющих соответствующим заинтересованным сторонам, таким как гражданское общество, женщины и молодежные группы, играть значимую роль (в составе или в поддержку комитетов, созданных для сообщения, получения, реагирования и расследования нарушений) - шаг, приобретающий особую важность в отношении управления потенциальными нарушениями прекращения огня, связанными с безопасностью и защитой гражданского населения, сексуальное насилие, связанное со вспышками, и координация деятельности гуманитарных организаций
- принципы предоставления услуг и поддержки жертвам насилия и жестокого обращения в районах, затронутых прекращением огня
- положения, касающиеся защиты гражданских лиц, кодексов поведения и регулирования нарушений, которые могут быть освещены в информационных сообщениях и материалах о прекращении огня для населения, включая женщин и молодежь
- положения о механизмах МиВ, которые могут получать сообщения о нарушениях непосредственно от гражданских лиц и гражданских организаций
- обязательства по разработке стандартных оперативных процедур, определяющих учитывающие гендерные и возрастные особенности методы получения и сбора информации об инцидентах и жалобах от лиц, подвергшихся гендерному или сексуальному насилию в условиях конфликта
- четкие обязательства по обеспечению благоприятных условий для проведения МиВ и защите конфиденциальности конфиденциальной информации и личности людей, особенно тех, кто предоставляет информацию о сексуальном насилии, таким образом, чтобы это отражало подход, ориентированный на пострадавших, и принципы "не навреди" и информированного согласия
- четкие обязательства по соблюдению межнационального гуманитарного права и международного права прав человека при проведении широкого спектра работ по ТО и Р, особенно в отношении безопасности и защиты гражданского населения.
- В условиях, когда международные третьи стороны играют существенную роль в поддержке деятельности по МиВ, от них часто ожидают более широких обязанностей. На них может быть возложена задача по предоставлению технической экспертизы, консультированию по вопросам разработки стандартных операционных процедур, учитывающих гендерные и возрастные особенности, обучению представителей сторон и представлению отчетов о состоянии соблюдения требований по вопросам безопасности и защиты гражданского населения, особенно, обучению представителей сторон и представлению отчетов о состоянии соблюдения требований по вопросам безопасности и защиты гражданского населения.

Однако в некоторых ситуациях механизмы МиВ могут не обладать мандатом или техническими возможностями для решения вопросов, связанных с защитой гражданского населения. В таких ситуациях посредники могут выяснить, какие системы или субъекты, не входящие в механизм МиВ, могут или уполномочены проводить мониторинг и отчетность по таким вопросам и как их усилия могут дополнить работу МиВ.

5.5 Решение проблем, разрешение споров и принятие решений в механизмах МиВ

Решение проблем, предотвращение и урегулирование споров, а также деэскалация лежат в основе всех уровней любого механизма реализации. После подписания соглашения о прекращении огня эти функции приобретают особую важность, поскольку количество жалоб и споров может резко возрасти, а даже незначительные нарушения могут привести к быстрой эскалации напряженности.

Характер споров может существенно различаться, как и ответные меры. Споры, связанные с прекращением огня и касающиеся неясностей в конкретных положениях соглашения, обычно передаются в вышестоящие органы безопасности или политического контроля, предпочтительно в соответствии с условиями, изложенными в соглашении. Другие споры могут быть связаны с возникновением или результатами проверки или расследования нарушений режима прекращения огня, жалоб и претензий гражданского общества или местных общин, переданных в механизм МиВ.

Посредники могут посоветовать сторонам конфликта включить в свои соглашения формальные процессы решения проблем и урегулирования споров, подчеркнув, что эти положения способствуют деэскалации, особенно в случае предварительного прекращения огня. На этапе реализации прекращения огня такие положения могут позволить сторонам разработать свои стандартные оперативные процедуры.

Совместный характер структур МиВ может обеспечивать встроенный набор гарантий и способствовать предотвращению и разрешению споров между заинтересованными сторонами (см. рис. 2). Во многих случаях такие гарантии и функции усиливаются за счет привлечения третьих сторон, которые могут взять на себя любую из множества ролей, таких как арбитраж, мониторинг, проверка и расследования.

Большинство соглашений о прекращении огня предусматривают процесс принятия решений, основанный либо на консенсусе, либо на голосовании большинством голосов. Хотя достижение такого консенсуса может занять время, это способствует формированию ответственности и доверия между сторонами. Если стороны конфликта руководят процессом мониторинга прекращения огня без участия третьей стороны, они могут принять решение о поддержке принятия решений.



Миссия ООН в Южном Судане проводит круглый стол по урегулированию конфликтов в общинах, 2015 год
Кредит: Фото ООН/ЖС McIlwaine

принятия решений и разрешения конфликтов путем ротации или сопредседательства, или путем сбалансированного представительства в механизме. Если в системах МиВ участвуют третьи стороны, их беспристрастность может помочь конфликтующим сторонам достичь консенсуса, или они могут иметь “решающий голос” при принятии решения.

5.6 Технологии и механизмы МиВ

В более широком контексте посредничества при прекращении огня и, в частности, в отношении облегчения процесса МиВ, посредники могут посоветовать сторонам изучить возможность использования технологических инструментов. Хотя технологии не могут заменить усилия человека по проведению МиВ, они способны дополнить и поддержать их. Использование технологий может принести пользу в следующих видах деятельности по МиВ, связанных с прекращением огня:

- управление информацией, которое включает в себя процессы сбора, сопоставления, синтеза, анализа, хранения и распространения информации
- информирование о нарушениях режима прекращения огня и управление ими, включая процедуры классификации нарушений и реагирования на них, а также средства, которые заинтересованные стороны могут использовать для сообщения о предполагаемых нарушениях или подачи жалоб, например платформы на базе мобильных телефонов, оснащенные геоинформационной системой
- функции мониторинга и проверки, в том числе с помощью воздушных датчиков (самолеты, непилотируемые летательные аппараты и другие беспилотники, воздушные шары) и наземных платформ (радары,

датчики обнаружения движения, камеры), использование которых может потребовать согласованной концепции операций для решения потенциальных проблем чувствительности

- сбор и управление данными в контексте ПМБ, ВМБ, и ОДБ, а также использование технологий для сбора данных о комбатантах, оружии и снаряжении в этих процессах.

Посредникам рекомендуется учитывать следующие соображения при оценке применимости технологических вариантов:

- конкретная добавленная стоимость предлагаемой технологии
- ресурсы и технические навыки, необходимые для создания, эксплуатации, обслуживания, ремонта и обновления предлагаемой технологии
- техническая грамотность, существующие возможности и уровень комфорта при использовании предлагаемой технологии, как среди сторон, так и среди любых лиц или органов, необходимых для ее эксплуатации
- информационная безопасность и другие риски, связанные с предлагаемой технологией
- благоприятные условия (например, наличие инфраструктуры сотовой связи и ее покрытие, если рассматривается вопрос о предоставлении информации о прекращении огня из открытых источников)
- поиск источников технологий и их возможные политические последствия, а также возможность диверсификации источников, чтобы заручиться поддержкой сторон в конфликте
- Расширение общественного доверия и восприятия предлагаемой технологии.

КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ РУКОВОДСТВА: МЕХАНИЗМ ПОСРЕДНИЧЕСТВА В ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ

Характер и тип механизма МиВ

- Механизмы мониторинга и проверки прекращения огня (МиВ) призваны повысить подотчетность сторон конфликта и предсказуемость их действий, чтобы способствовать устойчивости и надежности прекращения огня.
- Наиболее эффективные механизмы МиВ реалистичны, осуществимы и устойчивы. При этом механизмы МиВ в лучшем случае являются вспомогательными. Устойчивость прекращения огня зависит от готовности сторон конфликта выполнять свои обязательства.
- Механизм МиВ, как правило, является составной частью более широкой структуры, на которую возложен контроль за выполнением соглашения о мире или прекращении огня. Механизм МиВ обычно подчиняется назначенному политическому надзорному органу.
- Концепция, масштаб и структура механизма МиВ определяются характером и целями прекращения огня. Предварительные соглашения о прекращении огня могут предусматривать только базовый мониторинг, в то время как механизмы МиВ для окончательных соглашений о прекращении огня, как правило, более сложны и охватывают не только прекращение огня, но и промежуточные, переходные или окончательные меры безопасности.
- Ключевой функцией посредника является содействие достижению консенсуса между сторонами конфликта по основным элементам механизма МиВ, включая цели МиВ, концептуальные рамки, процедуры, а также роли и обязанности различных заинтересованных сторон.
- В рамках механизма МиВ главный комитет по наблюдению за прекращением огня (или его эквивалент) обычно занимает центральное место и несет общую ответственность за функции МиВ. Подкомитеты или структуры могут помогать главному комитету в обеспечении всестороннего охвата зоны прекращения огня. Их работа поддерживается группами мониторинга, действующими на местном уровне.
- Ясность в вопросе о том, как должны приниматься решения и разрешаться споры или разногласия в рамках структур МиВ, может укрепить соглашение о прекращении огня и повысить его устойчивость.
- Сложность некоторых ситуаций требует поэтапного подхода к МиВ. В таких случаях посредники могут поощрять стороны включать в соглашения о прекращении огня положения, позволяющие постепенно расширять деятельность по МиВ, которая обычно развивается в плане масштабов, деталей и структур.

Возможности и ресурсы для механизмов МиВ

- Хорошее понимание технических аспектов МиВ может помочь сторонам разработать прагматические варианты для переговоров. Посредники могут поддерживать стороны, постоянно оценивая их потребности в наращивании потенциала и содействуя оказанию запрошенной помощи на прозрачной и справедливой основе.
- После начала реализации режима прекращения огня системы МиВ требуют специальных возможностей, времени и ресурсов. Обеспечивая сторонам доступ к техническим консультациям во время переговоров, посредники могут помочь им реалистично подходить к выбору системы МиВ.
- Посредники могут посоветовать сторонам изучить возможность применения технологических инструментов. Хотя технология не может заменить усилия человека в области МиВ, она может дополнить и поддержать их. К видам деятельности по МиВ, которые могут выиграть от использования технологий, относятся управление информацией, функции дистанционного мониторинга и проверки, а также сбор данных для промежуточных, переходных и окончательных договоренностей по безопасности.

Роли заинтересованных сторон в механизмах МиВ

- Конфликтующие стороны играют ключевую роль в разработке механизмов МиВ, согласовывая различные процессы и форумы механизма, а также их состав, включая количество, ранг и гендерный баланс их членов.
- Надежная третья сторона может служить дополнительным гарантом прозрачности и способности к учету, а также сдерживающим фактором против нарушений режима прекращения огня и безнаказанности. Они часто являются критически важными для эффективного функционирования механизма МиВ.
- Эффективный, обеспеченный ресурсами, учитывающий гендерные и возрастные особенности механизм МиВ имеет решающее значение для обеспечения надежности и устойчивости прекращения огня, содержащего обширные положения о безопасности и защите гражданского населения. В тех случаях, когда международным третьим сторонам поручается поддержка механизмов МиВ, от них часто ожидают, что они возьмут на себя определенную ответственность в этих областях.
- Посредники могут поощрять стороны конфликта к проведению переговоров, согласованию и однозначному формулированию потенциальных ролей и обязанностей женщин, молодежных групп, гражданского общества и местных сообществ в рамках системы мониторинга и оценки прекращения огня. Эти шаги могут привести к расширению ответственности за прекращение огня среди общин, а также к повышению доверия к нему и его устойчивости.
- Роли гражданского общества и местных сообществ в сфере МиВ, как правило, относятся к одной из двух категорий, хотя стороны могут разрабатывать и гибридные подходы. Первая категория — это гражданский мониторинг прекращения огня, в рамках которого субъекты гражданского общества отслеживают нарушения и сообщают о них согласно соответствующим положениям о прекращении огня. Второй подход в большей степени ориентирован на защиту гражданского населения, в том числе путем предотвращения конфликтов или инцидентов, раннего предупреждения, защиты и деэскалации.

Мониторинг прекращения огня в Кидале, Северное Мали

Смешанная комиссия посещает Кидаль на севере Мали, чтобы проконтролировать выполнение соглашения о прекращении огня, подписанного правительством Мали и повстанцами-туарегами в 2013 году.
Кредит: Фото ООН/Blagoje Grujic



Глава 6

ПОДГОТОВКА К ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

Осуществление соглашения о прекращении огня - сложный процесс, требующий детального планирования, привлечения большого количества ресурсов и участия множества заинтересованных сторон или организаций, особенно в случае окончательного прекращения огня, которое, как правило, имеет более широкую сферу действия. В данной главе рассматриваются соответствующие соображения с целью содействия устойчивому осуществлению соглашения о прекращении огня.

6.1 Связь между этапами посредничества и реализации

Посредник не всегда непосредственно отвечает за поддержку или уполномочен поддерживать выполнение соглашения о прекращении огня. Аналогичным образом, члены переговорных групп сторон в конфликте могут не играть непосредственной роли в механизмах, созданных для контроля за выполнением соглашения.

Определенная степень преемственности, по крайней мере, для персонала, находящегося на службе, может стать ключом к беспрепятственному выполнению соглашения о прекращении огня. Однако непредвиденные обстоятельства и требования могут помешать такой преемственности. Поэтому медиаторам рекомендуется консультироваться с государственными органами, которые потенциально могут быть задействованы в поддержке выполнения соглашения, и начинать этот процесс задолго до его окончательного утверждения. В этом же ключе посредники могут посоветовать сторонам назначить персонал для механизмов реализации.

С точки зрения населения, наиболее заметными и значимыми дивидендами любой мирной инициативы, как правило, являются прекращение военных действий и обеспечение мер безопасности, как это предусмотрено соглашением о прекращении огня. Длительные задержки с началом выполнения соглашения о прекращении огня или неясности в отношении того, что подразумевает соглашение о прекращении огня, могут иметь серьезные последствия для доверия к самому мирному процессу.

Эти риски подчеркивают необходимость плавного перехода от переговоров и подписания соглашения к его реализации, а также важнейшую роль коммуникационной и

информационно-пропагандистской стратегии для преодоления этого перехода. Посредники могут содействовать этому переходу, поощряя стороны к тому, чтобы они сообщали о своих соответствующих командных структурах и силах и информировали их об обязательствах и ответственности, вытекающих из соглашения о прекращении огня. Не менее важно оправдать ожидания других заинтересованных сторон и широкой общественности в отношении того, что даст прекращение огня. В этой связи посредники могут с пользой для дела рекомендовать, чтобы стороны договорились о мерах по распространению информации, связанной с потенциальным прекращением огня.

В некоторых мирных соглашениях указывается, что подписание соглашения и реализация его положений отделены промежуточным периодом, в течение которого стороны должны предпринять подготовительные шаги и сформировать имплементационные органы. Однако даже в оптимальных условиях некоторые политические и военные факторы могут осложнить реализацию согласованных соглашений о прекращении огня.

6.2 Приоритет отдается четкому и доступному тексту

В этом разделе рассматривается доступность содержания соглашения о прекращении огня, дополняющего главу 2, в которой рассматриваются различные способы разработки соглашения о прекращении огня. Прекращение огня налагает многочисленные обязательства и ответственность, одновременно предоставляя ряд преимуществ исполнителям и другим субъектам, включая комбатантов и пострадавшие общины, некоторые из которых, возможно, не участвовали в переговорах. Поэтому текст соглашения о прекращении огня должен быть легкодоступным, в идеале стороны должны взять на себя обязательство разработать планы по его реализации.



Дарфурские заинтересованные стороны в Катаре одобрили проект соглашения о мире в Дарфуре, Судан
Проводимые при поддержке ООН всесторонние консультации по конфликту в суданском регионе Дарфур завершили тем, что делегаты высказались в поддержку проекта документа, который лег в основу постоянного прекращения огня и всеобъемлющего мирного соглашения в 2011 году. Кредит: Фото ООН/Olivier Chassot

распространение через различные средства массовой информации. Плохое составление может дорого обойтись: недопонимание из-за двусмысленности текста и смены ключевого персонала может привести к нарушению режима прекращения огня, что потенциально может спровоцировать возобновление боевых действий.

Наиболее эффективные и выполнимые соглашения — это те, которые учитывают интересы сторон, логически структурированы, не содержат двусмысленных положений и написаны ясным, не жаргонным языком. Одним из способов обеспечения понятности является сведение технического языка к минимуму; если технические термины могут...

Если не удастся избежать, полезно дать четкие определения в специальном разделе (см. раздел 4.2). Посредники могут оказать содействие в составлении первичного или аутентичного текста на одном языке, который предпочитают стороны. Во избежание несоответствий соответствующие эксперты могут подготовить заверенные официальные переводы на другие языки, если об этом попросят стороны.

Посредникам рекомендуется обращаться к экспертам, чтобы убедиться, что разрабатываемый текст согласуется с соответствующими национальными и международными правовыми обязательствами и рамками. Они также могут убедиться, что соглашение о прекращении огня полностью совместимо с любыми компаративное мирное урегулирование, в которое оно может быть включено, особенно в случае окончательного прекращения огня. Проверка общего понимания формирующегося соглашения и обязательств, которые оно создает, посредники могут помочь подготовить стороны к его реализации, основываясь на общих предположениях. Это также дает возможность уточнить язык, чтобы способствовать лучшему пониманию.

Окончательный официальный текст соглашения требует тщательного рассмотрения

посредниками, как и его хранение. Ясность в отношении того, какая организация или организации должны хранить документ, как должен быть обеспечен доступ к нему и когда он должен быть доступен, полезна в случае возможных споров или двусмысленностей, которые могут возникнуть в процессе реализации. В соответствующих случаях копию оригинала текста ООН следует направлять в Службу ведения архивов и документации ООН.

6.3 Уточнение сроков реализации

Многие соглашения о прекращении огня включают в себя сводный график мероприятий, обычно в виде подробной матрицы. Помимо того, что сроки способствуют ясности и объективности, они представляют собой контрольные показатели, по которым можно отслеживать процесс реализации. В идеале в них указываются виды деятельности, которые необходимо выполнить, кто и когда будет отвечать за их выполнение, а также способы обеспечения ресурсами. В графиках также указываются дата и время, когда прекращение огня должно вступить в силу. Формат матрицы обычно проще для навигации, чем длинный описательный текст; в результате матрица может легче направить исполнителей к конкретным элементам соглашения. В комплексном мирном соглашении сроки решения вопросов, связанных с безопасностью, обычно увязываются со сроками и любыми условиями, оговоренными в более широком мирном соглашении, в частности в политических «дорожных картах».

В ходе переговоров и подготовки текста медиаторы могут напомнить сторонам о необходимости согласовать комплекс мероприятий, которые должны быть проведены до фактической реализации

начало действия соглашения. В тех случаях, когда стороны договариваются о проведении этапа, предшествующего реализации, такая деятельность также должна быть отражена в матрице. Стороны часто оптимистично оценивают время, которое потребуется для выполнения этих задач. Посредники могут побудить их быть более реалистичными в своих оценках или предусмотреть возможность корректировки сроков, которые окажутся невыполнимыми.

Подробная матрица действий по реализации может способствовать укреплению доверия сторон к соглашению и намерениям друг друга. Он также может способствовать целостному осуществлению режима прекращения огня в соответствии с согласованной последовательностью и сроками.

6.4 Понимание правового статуса соглашений о прекращении огня

Соглашения о прекращении огня не обладают автоматическим правовым статусом в национальной или международной сфере. Если впоследствии им удастся придать какой-либо формальный правовой статус, это, вероятно, обеспечит им и механизм их реализации дополнительную степень легитимности. Действительно, механизмы МиВ, реформы сектора безопасности и программы разоружения, демобилизации и реинтеграции с большей вероятностью будут эффективно функционировать на этапе реализации, если они либо получают законодательное одобрение, либо будут созданы на основе других официальных решений исполнительной власти. Правовое обоснование такого рода также может помочь в обеспечении основа для распределения необходимых

бюджетных и других ресурсов.

Поэтому для содействия осуществлению посредники могут рекомендовать сторонам обеспечить, чтобы соглашение о прекращении огня или его

Соответствующие положения включаются в рамочные документы, придающие правовой статус способам его реализации, например, путем принятия закона:

- первичное законодательство
- подзаконные акты
- решение исполнительной власти (например, указ президента)
- временные политические договоренности.

Для обеспечения эффективной координации в национальном контексте исполнительной власти может потребоваться дать конкретные указания другим ведомствам или департаментам, связанным с процессами прекращения огня. Поскольку механизмы прекращения огня должны функционировать в течение ограниченного периода, могут потребоваться планы по окончательному роспуску органов, созданных в соответствии с такими соглашениями, и передаче оставшихся обязательств другим национальным структурам.

Одобрение со стороны международных и региональных организаций или государств, представители которых могут быть свидетелями, участвовать или выступать в качестве гарантов на церемониях подписания, может укрепить политическую приверженность сторон и их стимулы к выполнению соглашения о прекращении огня. Однако следует отметить, что подобные "гарантии" имеют неоднозначную репутацию на практике, поскольку не может быть твердых гарантий успешного выполнения мирного соглашения, кроме политической воли самих сторон. Помимо того, что они выступают в

Совет Безопасности ООН поручает Контрольной миссии ООН следить за прекращением огня в Колумбии
 Совет Безопасности единогласно принимает резолюцию 2381 (2017), в которой приветствует временное двустороннее национальное прекращение огня, объявленное 4 сентября 2017 года между правительством Колумбии и Армия национального освобождения (АНО). Кредит: Фото ООН/Cia Pa



качестве свидетеля или гаранта, внешние третьи стороны также могут играть конкретные роли в поддержке выполнения соглашения. Посредники должны четко определить эти роли и обязанности в соглашениях о прекращении огня, проконсультировавшись с третьими сторонами и заручившись их согласием.

На международном уровне Совет Безопасности ООН может одобрить соглашения о прекращении огня, приняв специальную резолюцию после обращения одного или нескольких государств-членов ООН, региональных организаций или заинтересованных сторон. Благодаря такой резолюции соглашения о прекращении огня приобретают международный характер, даже если они не являются юридически обязательными в соответствии с международным правом. Резолюции Совета Безопасности могут включать прямые призывы к сторонам конфликта проявлять полное уважение к соглашениям о прекращении огня и выполнять свои обязательства по ним. Совет может также призвать государства-члены поддерживать выполнение соглашения о прекращении огня и использовать свое влияние на стороны конфликта в этом направлении.

Обращаясь за консультацией к экспертам по юридическим вопросам, медиаторы и их команды могут повысить свою способность оценивать юридические требования и консультировать стороны относительно преимуществ включения тех или иных положений в соглашение о прекращении огня. Посредникам рекомендуется использовать такую экспертизу по юридическим и юрисдикционным вопросам и тем самым способствовать снижению риска возникновения путаницы на этапе реализации соглашения, в том числе между различными ветвями власти.

В случае с Йеменом Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2451 (2018), одобрив достигнутые сторонами соглашения о прекращении огня в городе и мухафазе Ходейда и портах Ходейда, Салиф и Рас-Исса (Ходейдское соглашение).⁵⁴ Совет призвал стороны выполнять соглашения о прекращении огня в соответствии с установленными сроками.

6 февраля 2019 года в Центральноафриканской Республике был издан президентский указ 19.039 о создании механизма реализации и контроля за выполнением Политического соглашения о мире и примирении в Центральноафриканской Республике и соответствующих органов.⁵⁵

Бурунди приняла Арушское соглашение о мире и примирении, издав 1 декабря 2000 года закон № 1/107. В следующем году, 28 октября 2001 года, Бурунди обнародовала Переходную конституцию Республики Бурунди, приняв закон № 1/017.⁵⁶ Конституция включала положения о реформе сектора безопасности, которые первоначально появились в более широком соглашении о прекращении огня.

6.5 Оценка ресурсов, необходимых для реализации

Оценка ресурсов, необходимых для осуществления прекращения огня, - сложная задача. Особенно это касается окончательного прекращения огня. Как правило, они имеют гораздо более широкую сферу охвата и касаются более широкого круга действий, чем прелиминарные прекращения огня. Для закупки, развертывания и эксплуатации ресурсов, необходимых для реализации, требуются предвидение и планирование.

Соглашение о прекращении огня и поддержать импульс, который обычно следует за завершением работы над проектом. Посредническим группам рекомендуется заблаговременно рассмотреть вопрос о ресурсных последствиях проекта соглашения, например, путем обращения за консультацией к экспертам и взаимодействия с соответствующими институциональными партнерами.

Посредники и их группы поддержки должны подчеркнуть сторонам конфликта, что соглашение вряд ли будет выполнено в оговоренные сроки, если не будут обеспечены необходимые ресурсы. Уделяя пристальное внимание тому, как стороны конфликта намерены увеличить свои взносы, посредники могут призвать их быть реалистичными в своих предположениях.

Обычно стороны ведут переговоры и договариваются о конкретных ролях и обязанностях национальных или международных организаций по поддержке процесса соблюдения режима прекращения огня. Медиаторы могут обеспечить регулярные консультации сторон с этими структурами по мере продвижения переговоров. Широкое соглашение между сторонами по таким вопросам на ранних этапах переговоров может способствовать упорядоченному заблаговременному планированию процесса осуществления, даже если все нюансы еще предстоит согласовать. Такое соглашение может позволить посредникам привлечь соответствующие структуры к обсуждению вопросов, имеющих отношение к планированию осуществления.

Усилия по привлечению средств и обеспечению обязательств в поддержку прекращения огня, как правило, оказываются более сложными в начале процесса, когда доноры и другие сторонники могут быть менее уверены в своем участии. Посредники могут оправдать ожидания, проводя постоянную оценку последствий затрат - как в отношении переговорного процесса, так и в отношении ожидаемых потребностей в реализации - и регулярно информируя существующих и потенциальных доноров.

54. Резолюция Совета Безопасности ООН 2451, 2018, [https://undocs.org/S/RES/2451\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2451(2018)).

55. Указ № 19.039 о создании механизма реализации и мониторинга Политического Соглашения о Мире и Примирении в Центральноафриканской Республике, 2019 г., <https://minetadddrappr.org/documents/decree-n19-039>.

56. Переходная конституция от 28 октября 2001 года, <https://www.peaceagreements.org/view/1425>.

КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ РУКОВОДСТВА: ПОДГОТОВКА К ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

- С точки зрения планирования, посредничество или переговоры о прекращении огня и его реализации являются неотъемлемыми частями более широкого мирного процесса, хотя и влекут за собой различные проблемы и требования.
- Преемственность среди ключевого персонала необходима для плавного перехода между этапами переговоров и реализации.
- Поскольку прекращение огня налагает целый ряд обязательств и обязанностей на широкий круг участников и других субъектов, посредникам рекомендуется обеспечить логическую структуру текста, его однозначность и четкое изложение без жаргонных выражений. Плохое составление текста может стоить очень дорого; недопонимание может привести к нарушению режима прекращения огня, что может спровоцировать возобновление боевых действий. Посредникам рекомендуется пользоваться консультациями экспертов по техническим и юридическим вопросам.
- Большинство соглашений о прекращении огня включают обобщенный график выполнения мероприятий, часто в виде матрицы. Помимо того, что сроки способствуют ясности и объективности, они представляют собой контрольные показатели, по которым можно отслеживать процесс реализации. В идеале в них указываются дата и время, когда прекращение огня должно вступить в силу, намечаются мероприятия, которые необходимо выполнить, и указывается, кто отвечает за выполнение того или иного действия и в какие сроки.
- Соглашения о прекращении огня не имеют автоматического правового статуса в национальной или международной сфере. Положения о прекращении огня и механизмы их реализации, включая мониторинг и проверку, с большей вероятностью будут эффективно функционировать и пользоваться государственными ресурсами на пост-переселенческом этапе, если они получат или будут созданы на основе законодательного одобрения или других официальных решений исполнительной власти.
- Одобрение со стороны международных и региональных организаций или других государств "третьей стороны", представители которых могут быть свидетелями, участвовать или выступать в качестве гарантов на церемониях подписания, может способствовать укреплению политической приверженности сторон и стимулов к выполнению соглашения о прекращении огня.
- Совет Безопасности ООН может одобрить соглашения о прекращении огня путем принятия соответствующих резолюций. Благодаря таким резолюциям соглашения о прекращении огня могут приобретать международный характер, даже если они не являются юридически обязательными в соответствии с международным правом.
- Оценка ресурсов, необходимых для осуществления прекращения огня, - сложная задача. Посредникам рекомендуется регулярно консультироваться и привлекать организации, которые потенциально могут быть задействованы в обеспечении выполнения соглашения, начиная задолго до его завершения.
- На всех этапах посредничества и реализации прекращения огня, вероятно, потребуются значительные ресурсы, а для получения средств может потребоваться значительное время. Заблаговременная и реалистичная оценка этих потребностей и их удовлетворение могут способствовать устойчивости всего процесса.

Документирование тайников с оружием в Колумбии, 2017 год

Верификационная миссия ООН в Колумбии при поддержке колумбийских вооруженных сил и членов Революционных вооруженных сил Колумбии - Народной армии - в области безопасности и логистики, уничтожили 750 из 998 тайников с оружием РВСК-НА. Операция потребовала тщательного планирования материально-технического обеспечения, в ходе которой было пройдено более 40 000 километров на вертолетах, катерах, наземных транспортных средствах и лошадях.

Кредит: Фото ООН/Hector Latorre



Заключение

В настоящем Руководстве представлен широкий набор принципов, технических соображений и передовой практики для тех, кто планирует или участвует в переговорах о прекращении огня.

Посредники работают во все более сложном посредническом пространстве, где на их способность маневрировать может влиять множество факторов, таких как объем и характер их мандатов, наличие дублирующих друг друга посреднических инициатив, раздробленность сторон конфликта и внешнее вмешательство во внутригосударственные гражданские войны. Эти факторы влияют на их способность разрабатывать и поддерживать всеобъемлющие переговорные процессы по прекращению огня. Соответственно, в Руководстве представлены предложения, не носящие директивного характера, которые посредники могут адаптировать и применять по мере необходимости.

Само по себе прекращение огня не может гарантировать мир или долговременное разрешение конфликта. Хотя в Руководстве прекращение огня рассматривается изолированно, оно вписывается в более широкий военный, политический и миротворческий контекст. Обычно прекращение огня согласовывается и реализуется в рамках более широких мер по обеспечению безопасности в рамках миротворческих усилий. Руководство направлено на развитие базового понимания концепций и терминологии, обычно используемых в переговорах о прекращении огня, без подробного рассмотрения окончательных договоренностей по безопасности, которые, как правило, имеют гораздо более длительный жизненный цикл, чем прекращение огня.

Добиваться прекращения огня - либо с целью создания условий для более широкого мирного процесса, либо для достижения кульминационной точки текущего процесса - сложное, многоплановое дело. Оно может длиться много дней или месяцев, сменяя динамику конфликта, ложные надежды, задержки и неудачные попытки. Базовое понимание концепций, изложенных в настоящем Руководстве, может позволить посредникам, другим третьим сторонам и сторонам конфликта быть одновременно новаторскими и реалистичными в своем планировании и подходах.

Признавая, что мерой любого соглашения о прекращении огня является его выполнение, в Руководстве подчеркивается, что для успешного выполнения соглашения о прекращении огня требуется тщательное планирование и исполнение. Такое планирование начинается еще на этапе переговоров о прекращении огня; ему могут содействовать - и даже подталкивать, если потребуется, - посредники. Опыт показывает, что длительные задержки с предоставлением необходимых ресурсов и созданием условий для реализации ведут к углублению недоверия и могут способствовать срыву соглашений.

Поскольку прекращение огня и условия, в которых оно осуществляется, постоянно меняются, демонстрируя новые аспекты, уроки, положительный и отрицательный опыт, настоящее Руководство будет периодически пересматриваться.



Бывшие комбатанты РВСК перемещаются в специально
отведенные места для сбора, Колумбия, 2017 год
Кредит: Контрольная миссия ООН в Колумбии



