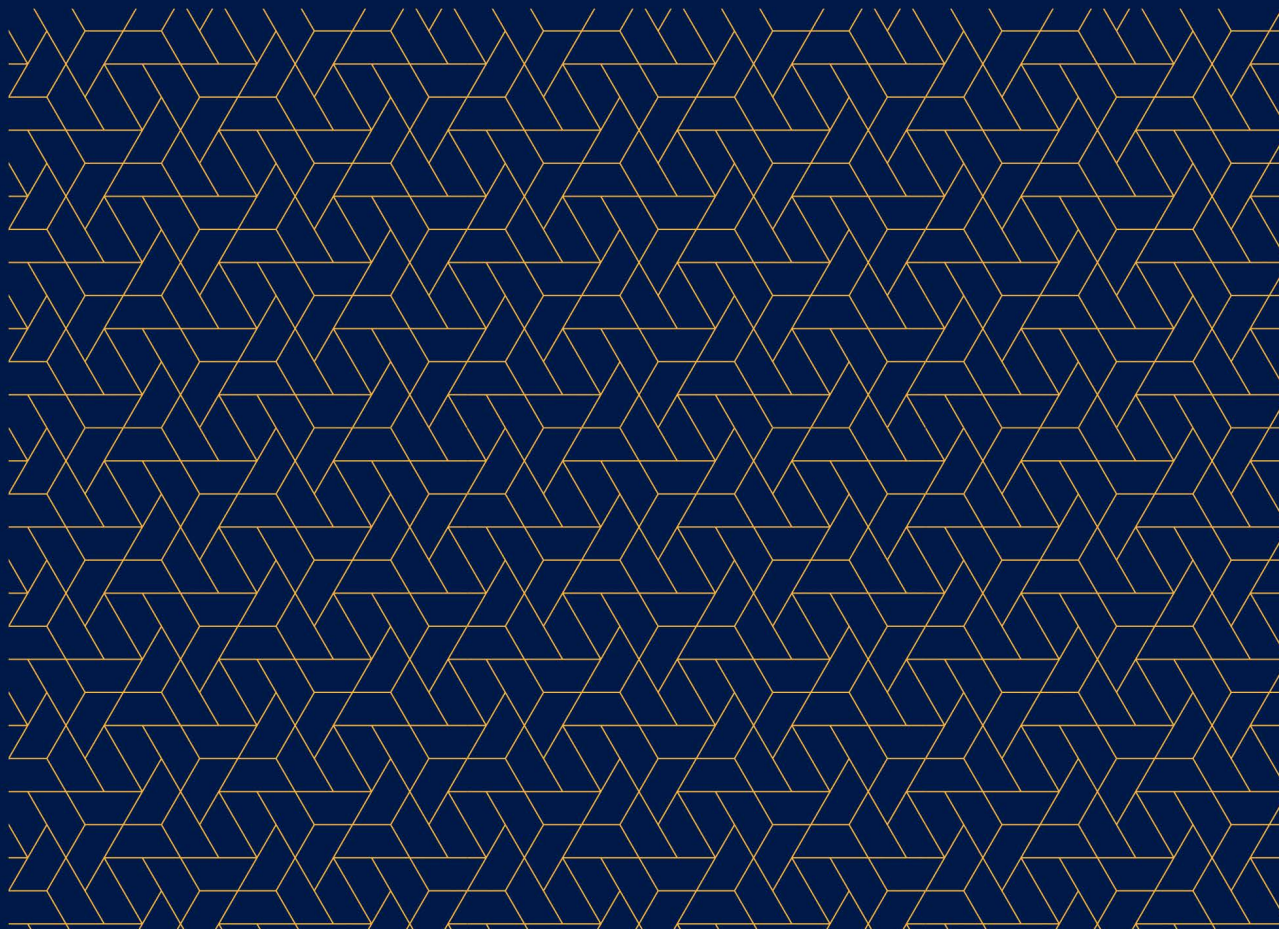


ТЕМАТИЧНИЙ ДОВІДНИК

**Протимінна діяльність
у мирному посередництві:
переваги стратегічного
підходу**

— Джанлука Масполі



Про тематичний довідник

Довідник був підготовлений у межах попереднього дослідницького проєкту DCAF «РСБ у мирних процесах», реалізованого за підтримки Федерального департаменту закордонних справ Швейцарії.

Висловлені думки належать автору і не обов'язково відображають позиції установ, які згадуються або представлені в цій публікації.

Примітка

Зміст цієї публікації може цитуватися лише за письмовою згодою автора й DCAF та із вказівкою на джерело.

Про DCAF

DCAF (Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки) є міжнародним фондом, чия місія полягає в допомозі міжнародному співтовариству в належному управлінні та реформуванні сектору безпеки. DCAF розробляє й просуває норми і стандарти, проводить спеціалізовані дослідження політики, визначає практики й рекомендації в питаннях сприяння демократичному управлінню сектором безпеки і пропонує консультативну підтримку та програми практичної допомоги зацікавленим країнам.

ISBN: 978-92-9222-569-8

© 2020 DCAF – Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки

Переклад: Центр досліджень армії конверсії та роззброєння

Редактор Наталія Ленська

Вступ

У контексті мирного посередництва протимінну діяльність часто розглядають вузько – з технічної точки зору. Дійсно, ця діяльність безпосередньо не пов'язана з основними елементами процесу посередництва та не має потенціалу для його підтримки. Однак технічний підхід не враховує, що заходи з протимінної діяльності (див. ключові визначення на с. 4) мають синергетичний зв'язок з іншими проблемами, які зазвичай обговорюються в процесі мирного посередництва. На противагу обмеженому технічному підходу, цей тематичний довідник доводить переваги стратегічного підходу до розуміння протимінних дій у мирному посередництві аналогічно тому, що пропонується в роботі з механізмами безпеки¹. Стратегічний підхід використовує переваги більш широкого спектру результатів операцій із протимінної діяльності і забезпечує кращу підтримку мирного посередництва та мирних процесів загалом.

Цей довідник складається з двох частин. У першій пояснюється, чому корисно застосовувати стратегічний підхід. Друга відповідає на питання, як такий підхід може бути реалізований. Зокрема, в ній висвітлено, що саме слід враховувати, коли краще звертатися до питання протимінної діяльності та хто повинен за це відповідати.

* Автор висловлює подяку Стефану де Конінку (ЮНМАС), Джулі Майєрс (ЮНМАС), Марі Ле-кін («Женевський заклик») та Тоні Фішу (Fondation Suisse de Déminage – FSD) за надання інформації про діяльність їхніх організацій.

Ключові визначення

Протимінна діяльність стосується: «Діяльності, спрямованої на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу мін та ВЗВ [вибухонебезпечних залишків війни], у тому числі суббоєприпасів, що не вибухнули. [...] Протимінна діяльність охоплює не лише розмінування; йдеться також про людей та суспільства, а також про те, як на них впливає забруднення мінами та ВЗВ. Мета протимінних дій – зменшити ризик від протипіхотних мін та ВЗВ до такого рівня, коли люди можуть безпечно жити, коли економічний, соціальний та медичний розвиток відбувається без обмежень, накладених забрудненням протипіхотними мінами та ВЗВ, коли можуть бути задоволені різні потреби жертв. Протимінна діяльність передбачає п'ять додаткових груп заходів:

- а) інформування про мінну небезпеку (MRE);
- б) гуманітарне розмінування, тобто обстеження мін та ВЗВ, картографування, маркування та очищення;
- в) допомога жертвам, у тому числі реабілітація та реінтеграція;
- г) знищення запасів;
- д) пропаганда проти застосування ППМ [протипіхотних мін]»².

Мирне посередництво – «процес, під час якого третя сторона допомагає двом або більше сторонам за їх згодою запобігти, контролювати або врегулювати конфлікт, а також укласти із цією метою взаємоприйнятні угоди»³.

Навіщо в межах мирного посередництва розглядати протимінну діяльність?

Протимінна діяльність не дуже часто включається до мирних угод про припинення вогню. У 2016 р. спільне дослідження Женевського міжнародного центру з гуманітарного розмінування (ЖМЦГР – Geneva International Centre for Humanitarian Demining, GICHD) та «Swisspeace» виявило, що 35 із 807 вивчених угод містять положення про протимінну діяльність⁴. Це свідчить, що ще існує можливість для вдосконалення розгляду питань протимінної діяльності в угодах про припинення вогню та про мир. Актуальність обговорення та, можливо, включення положень про протимінну діяльність до угод пояснюється тим, що кількість жертв від ППМ та ВЗВ значно зросла з 2015 р. здебільшого через триваючі та нові конфлікти, такі як в Афганістані, Лівії, М'янмі, Сирії та Україні⁵. Крім цих загальних та контекстуальних причин, необхідність посиленого розгляду протимінних дій у межах мирного посередництва пояснюється можливістю використовувати їх більш стратегічно для підтримки посередницьких процесів. Зокрема, чотири аспекти, що характеризують протимінну діяльність, можуть мати стратегічну цінність у мирному посередництві.

По-перше, як гуманітарний захід протимінна діяльність може проводитися навіть під час конфлікту і бути **стартовою позицією для залучення сторін конфлікту та формування їхньої впевненості в процесі**. Сторони, що конфліктують, часто готові обговорювати не повноцінний мирний процес, а короткотермінові кроки, такі як припинення бойових дій, перемир'я чи гуманітарний доступ⁶. Обговорення заходів з обмеження застосування сили та захисту цивільного населення, у тому числі припинення використання ППМ та дотримання гуманітарних принципів, – це можливі точки входу для залучення недержавних збройних формувань. Ці заходи мають конкретний вплив на місцевість і часто стосуються повсякденних проблем таких груп⁷. Інша причина полягає в тому, що сторони конфлікту знають про стигматизацію застосування ППМ, запроваджену Оттавською конвенцією, і, отже, сприймають цю зброю інакше, ніж інші види протипіхотних засобів⁸. Крім того, протимінні дії часто менш політично чутливі, оскільки стосуються наслідків збройного насильства, а не його основних причин⁹. Прикладом є Всеохоплююча угода по Бангсаморо (Comprehensive Agreement on the Bangsamoro, CAB), укладена між урядом Філіппін та Ісламським фронтом визволення моро (Moro Islamic Liberation Front, MILF) у 2014 р. CAB містить домовленість, яка була досягнута у 2012 р. частково завдяки зміцненню довіри в результаті спільних заходів із протимінної діяльності. Ці заходи були пов'язані з виконанням Акта про зобов'язання (Deed of Commitment, DoC), що забороняє ППМ (підписаний MILF 7 квітня 2002 р.), та охоплювали підтримку, надану сторонам конфлікту для розвитку протимінних спроможностей (приклад 1).

По-друге, протимінні дії можуть забезпечити **негайні безпекові переваги, важливі для зміцнення довіри**. З одного боку, ці переваги актуальні для цивільних осіб та допомагають їм отримати впевненість у мирному процесі. З іншого, якщо сторони конфлікту виконують протимінні дії спільно, то ці дії стають потужним чинником формування довіри між ними. Ці переваги ілюструє спільне гуманітарне розмінування, погоджене між урядом Колумбії та Революційними збройними силами Колумбії (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP) у березні 2015 р. (приклад 2).

Приклад 1. Філіппіни

Рамкова угода по Бангсаморо (Framework Agreement on the Bangsamoro, FAB) 2012 р.¹ містить положення щодо ППМ та боєприпасів, що не вибухнули (НВБ), та запроваджує перехідні механізми для координації та моніторингу процесу нормалізації, а саме створює Спільний комітет з нормалізації, Спільний комітет з питань миру та безпеки та спільні групи з питань миру та безпеки (Joint Normalization Committee / JNC, Joint Peace and Security Committee / JPSC, and Joint Peace and Security Teams / JPSTs).

Сторони визнають, що заходи, пов'язані із заборонаю використання ППМ та залученням різних організацій, які займаються протимінною діяльністю, сприяли зміцненню довіри та підписанню FAB². Зокрема, представник уряду заявив, що DoC «відіграв ключову роль у просуванні мирного процесу вперед»³.

Довіра між сторонами зародилася не завдяки офіційному підписанню DoC, а як наслідок конкретних заходів, необхідних для його реалізації. Міжнародна організація «Женевський заклик» («Geneva Call») перевіряла виконання DoC за допомогою польових місій, що потребувало домовленостей між сторонами⁴, та підтримувала розроблення спільного знешкодження, механізмів моніторингу та тренінгів із протимінних дій⁵. Крім того, у розробленні спільної програми розмінування брав участь Швейцарський фонд протимінної діяльності (Fondation Suisse de Déminage, FSD)⁶, який надав підтримку з питань розмінування та обстеження НВБ. Він підготував навчальні програми й матеріали та відкрив курси з MRE та звітування про НВБ для JPST. Крім того, FSD координував обстеження та розмінування в районах, підконтрольних MILF.

СAB також передбачено створення Автономного району Бангсаморо в мусульманському Мінданао (Bangsamoro Autonomous Region of Muslim Mindanao, BARRM), в межах якого має запрацювати Центр протимінних дій Бангсаморо (Bangsamoro Mine Action Centre, BMAC). FSD підтримує створення BMAC, а поки виконує його роботу: здійснює обстеження щодо мін / НВБ, веде бази даних про жертви та MRE, а також координує виконання запитів на розмінування, очікуючи повноцінного запуску BMAC, що залежить від створення BARRM⁷.

1 Рамкова угода по Бангсаморо, 15 жовтня 2012 р. URL: <https://peacemaker.un.org/philippines-bangsamoro-framework2012> (дата доступу: 23 жовтня 2018 р.).

2 Geneva Call, Annual Report 2012 (Geneva, 2013): 5, 17.

3 Там само.

4 Geneva Call, Annual Report 2004 (Geneva, 2005): 20; Geneva Call, Annual Report 2009 (Geneva, 2010): 12–13.

5 Geneva Call, Annual Report 2005 (Geneva, 2006): 19; Geneva Call, Annual Report 2006 (Geneva, 2007): 21.

6 Geneva Call, Annual Report 2005: 19; Geneva Call, Annual Report 2006: 21. Ідея проєкту спільного розмінування була запропонована MILF.

7 Тоні Фіш (Tony Fish), менеджер проєкту FSD на Філіппінах, електронний лист автору, 8 жовтня 2018 р. Див. також: <https://fsd.ch/en/project/philippines/> (дата доступу: 23 жовтня 2018 р.). У 2010 р. FSD уклав спільну угоду з урядом, MILF та Філіппінським рухом про заборону ППМ (Philippine Campaign to Ban Landmines).

По-третє, протимінна діяльність може **підтримати інші програми**, які часто розглядаються в межах мирних угод. Зокрема, визнання точок дотику та взаємодії між суміжними регіонами допоможе посередникам покращити послідовність угод та їх виконання. Наприклад, протимінні дії можуть сприяти роззброєнню, демобілізації та реінтеграції (РДР) шляхом навчання та залучення до розмінування як саперів колишніх комбатантів, що є потужним вектором до примирення, оскільки усуненням небезпеки вибухів займаються ті, хто воював і закладав міни. Цю допоміжну роль протимінної діяльності ілюструє мирний процес між урядом та FARC-EP у Колумбії (приклад 2).

Протимінна діяльність також може забезпечити точку входу для реформування сектору безпеки (РСБ)¹⁰. Незважаючи на те, що її часто ініціюють та проводять міжнародні та неурядові організації (НУО)¹¹, обов'язки з протимінної діяльності необхідно якомога швидше передавати національним органам влади¹². Це вимагає створення інституцій, здійснення політики та прийняття законодавчих актів відповідно до принципів належного управління. Це також потребує прозорого й ефективного розподілу праці та компромісів між різними міністерствами та відомствами, відповідальними за оборону, поліцію, надзвичайні ситуації, освіту та охорону здоров'я.

З точки зору безпеки людини, протимінні дії сприяють реалізації програм з боротьби з легкою та стрілецькою зброєю (ЛСЗ). Дійсно, міністерства та інші державні органи, які беруть участь у протимінних діях, несуть відповідальність за контроль над ЛСЗ (наприклад, сили безпеки та оборони)¹³. Крім того, організації, які займаються протимінною діяльністю, дедалі активніше долучаються до безпечного поводження зі складами боєприпасів та зброї¹⁴.

Приклад 2. Колумбія

У березні 2015 р. уряд Колумбії та FARC-EP під час переговорів про мирну угоду в Гавані домовилися про пілотний проєкт із гуманітарного розмінування. Цей проєкт мав бути жестом миру, спрямованим на підвищення безпеки місцевого населення та деескалацію конфлікту. Він передбачав спільне розмінування в Ель-Орейоні та Санта-Елені за координації з боку Норвезької народної допомоги (Norwegian People's Aid).¹

Крім того, протимінні дії використовувались як частина програми РДР. Колишні учасники бойових дій FARC-EP були реінтегровані як сапери шляхом створення організації Humanicemos Desminado Humanitario. Перші 124 комбатанти були реінтегровані 15 березня 2018 р. і розпочали свою діяльність у муніципалітеті Монтаньїта (департамент Какета).²

1 GICHD та swisspeace, Mine Action and Peace Mediation: 9, 25. Див. також: www.npaid.org/News/News-archive/2015/Mine-Action-agreement-with-the-EU-for-Colombia (accessed on 3 April 2019).

2 Descontamina Colombia, "Humanicemos DH, civilización de Desminado Humanitario inicia operaciones en Montañita, Caquetá", URL: www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/180711--HumanicemosDH-organizacion-civil-de-Desminado-Humanitario-inicia-operaciones-en-Montanita-Caqueta.aspx (accessed on 31 August 2018).

По-четверте, протимінна діяльність може бути **вектором для захисту прав людини, міжнародного гуманітарного права та, можливо, примирення**. Протимінна діяльність дотримується підходу, що ґрунтується на правах людини, оскільки йдеться про людей та їхні індивідуальні, соціальні та економічні права, серед яких – право на життя, безпеку та належний рівень життя¹⁵. Це ілюструється одним із постулатів MRE, який стосується зниження ризиків «шляхом підвищення обізнаності чоловіків, жінок та дітей відповідно до їхніх вразливих місць, ролей та потреб, а також сприяння зміні поведінки»¹⁶. Це визначення чітко вказує, що ефективність MRE досягається шляхом адаптації до стану кожної соціальної групи, а отже, стає інструментом пропаганди гендерної чутливості, прав людини та міжнародного гуманітарного права. Аналогічно постулат допомоги жертвам відіграє ключову роль у просуванні програм захисту прав людини та гуманітарних питань. Протимінні дії можуть сприяти примиренню, що підтверджують події на Кіпрі (приклад 3). Там завдяки протимінній діяльності було знайдено та повернуто останки зниклих осіб, що є важливим питанням у стосунках між спільнотами греків та турків-кіпріотів.

Приклад 3. Кіпр

Служба ООН з питань протимінної діяльності (ЮНМАС – United Nations Mine Action Service, UNMAS) на Кіпрі інтегрована до Миротворчих сил ООН на Кіпрі (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, UNFICYP) з липня 2016 р. Одна з цілей ЮНМАС – сприяти заходам зміцнення довіри між сторонами та робити все можливе для підтримки переговорів про мирну угоду шляхом зменшення загрози ППМ та ВЗВ¹.

У результаті протимінної діяльності було зміцнено довіру завдяки зменшенню ризиків та бар'єрів між двома громадами. На території турок-кіпріотів було розчищено відомі мінні поля, виявлено та знешкоджено ще одне мінне поле, а також одне мінне поле в буферній зоні². Більше того, розмінування проводилося на двох майбутніх пунктах перетину кордону (Лефка – Апліки та Деринія), щоб пришвидшити їх відкриття. Перший з них був очищений у 2015 р., і саме ЮНМАС контролювала повноту очищення. Другий пройшов обстеження та заміну маркування. Очікується, що обидва переходи будуть відкриті найближчим часом³.

ЮНМАС також допомагала Комітету з питань зниклих безвісти (Committee on Missing Persons), який працює над виявленням, ідентифікацією та поверненням сім'ям останків осіб, які зникли «під час міжобщинних боїв у 1963–1964 рр. та під час подій 1974 р.»⁴. Комітет отримав підтримку в налагодженні безпеки та прискоренні роботи «на місцях поховань у Галатеї / Мехметчік, Айя-Іріні / Акденіз та Бейкіой / Бейкой». ЮНМАС також надавала поради щодо вибухонебезпеки та заходів порозуміння та проводила навчання з використання металошукачів. З точки зору зміцнення довіри, актуальність цієї підтримки полягає в тому, що повернення останків людей важливе для примирення між двома громадами⁵.

1 Інші цілі полягають у сприянні поверненню до нормальних умов життя та безпечній свободі пересування. UNMAS, Factsheet on Mine Action Cyprus, October 2018. URL: <https://unficyp.unmissions.org/unmas-factsheet-mine-action-cyprus> (accessed on 23 October 2018). Див. також: United Nations Security Council, Comprehensive approach to mine action: Report of the Secretary-General, 21 June 2018 (S/2018/623*): 8.

2 Стефан де Конінк (Stefan De Coninck), керівник операції, ЮНМАС, Кіпр, електронний лист автору, 4 вересня 2018 р.

3 Там само.

4 Committee on Missing Persons in Cyprus, “About the CMP”. URL: www.cmp-cyprus.org/content/about-cmp-0 (accessed on 5 September 2018).

5 UNMAS, “Cyprus: UNMAS collaboration with the Committee on Missing Persons”, URL: https://unficyp.unmissions.org/sites/default/files/unmas-cmp_story_15_feb_18_final.pdf (accessed on 4 September 2018).

Як забезпечити стратегічне використання протимінної діяльності в мирному посередництві?

Для пропаганди стратегічного використання протимінних дій у мирному посередництві слід з'ясувати, наскільки саме протимінна дія може вписуватися і забезпечувати процес, який керується потребами, що не обов'язково стосуються протимінної діяльності. Зокрема, корисно знати, що можна обговорювати щодо протимінної діяльності під час мирного посередництва, а також коли і хто відповідає за її впровадження в процес.

На що слід звернути увагу під час мирного посередництва?

Технічна складність програм протимінної діяльності не може бути повністю опрацьована під час переговорів із припинення вогню або щодо мирної угоди. Вказівки щодо ключових «проблем, пов'язаних із протимінною діяльністю, які потрібно вирішити або, принаймні, розглянути», можна знайти в *Керівних принципах ООН з протимінної діяльності щодо угод з припинення вогню та мирних угод* (United Nations Mine Action Guidelines for Ceasefire and Peace Agreements¹⁷). Хоча ці принципи дуже інформативні, вони лише окреслюють вимоги до протимінної діяльності, але не враховують виклики та обмеження, характерні для процесів мирного посередництва. Щоб розробити стратегію використання протимінних дій під час мирного посередництва, необхідно знайти збалансований компроміс між проблемами протимінної діяльності та потребами мирного посередництва. Зокрема, протимінна діяльність має змиритися із залежністю посередницької діяльності від згоди сторін конфлікту та індивідуального підходу до кожного випадку¹⁸. Для цього пропонується уникати технічних деталей та **зосередитись на основних питаннях**, необхідних для проведення протимінних дій:

- Що потрібно зробити?
- Хто за що відповідає?
- Коли це потрібно робити?
- Звідки надійде фінансування?
- Як здійснюватиметься моніторинг розмінування?¹⁹

Ці запитання дають змогу учасникам виробити загальні напрями дій та з'ясувати оперативні деталі²⁰ для подальшого етапу мирного процесу. Відповіді на ці запитання мають допомогти сторонам, що конфліктують, та посередникам сформулювати реалістичне розуміння цілей та відповідальності, щоб уникнути спотворених очікувань.

Чотири ключові аспекти дадуть змогу уникнути непорозуміння та керувати очікуваннями:

- Безпечний та захищений доступ для виконання операцій. Протимінна діяльність вимагає часу і великої праці. Сторони, що конфліктують, повинні забезпечити доступ для персоналу і протимінної техніки та влаштувати їх безпечно й захищено розміщення.
- Ефективне та прозоре управління інформацією про місця розмінування, типи мін та діяльність. Воно має вирішальне значення для початку протимінної діяльності та зміцнення довіри між учасниками конфлікту. Дійсно, відсутність ясності щодо характеру мінування та його усунення

може викликати підозру, особливо в разі затримок із впровадженням або інцидентів. З цією вимогою пов'язаний моніторинг, який також має вирішальне значення для зміцнення довіри та найкраще досягається спільним виконанням протимінних дій.

- Механізми управління можливими інцидентами, які охоплюють не лише екстрене реагування та надання першої медичної допомоги, а й зв'язок, розслідування та можливе вдосконалення процедури, щоб уникнути повторення.
- Створення спільних органів із залученням сторін конфлікту. Як мінімум ці органи мають відповідати за спільний моніторинг операцій, але більш сміливі варіанти передбачають спільне обстеження, маркування й навіть розмінування. Спільні органи є платформою для забезпечення прозорості операцій, формування відповідальності за мирний процес і набуття спільного досвіду, на якому ґрунтується довіра. При створенні цих органів важливо залучити третю сторону як нейтрального та неупередженого координатора, який полегшить робочі відносини між учасниками конфлікту.

Коли слід розглядати питання протимінної діяльності в межах мирного посередництва?

Протимінна діяльність – це гуманітарний захід, який пом'якшує наслідки збройного насильства і рішення щодо якого може бути прийняте на початку процесу посередництва. Однак точні терміни його запровадження в процес повністю залежать від обставин і пов'язані з готовністю сторін конфлікту, а також терміновістю ліквідації ППМ та ВЗВ. Оскільки мирне посередництво є структурованим процесом, який охоплює початковий аналіз обстановки та розроблення стратегії посередництва²¹, то обговорення протимінних дій має певне значення **на етапі планування цього процесу**, що передбачає визначення, яким чином протимінні дії можуть допомогти. Вирішення питань протимінної діяльності на цьому етапі важливе для забезпечення її розгляду як стратегічної складової всього процесу, а не просто як його технічної частини²². Отже, саме на стадії планування слід враховувати п'ять основних питань протимінної діяльності, їхнє значення і, можливо, зв'язок з іншими аспектами процесу посередництва (наприклад, РДР та РСБ) з метою виявлення та використання потенційних синергетичних ефектів.

На етапі планування та після нього сторонам, які можуть мати обмежені знання та не мати змоги обговорювати протимінну діяльність на етапі переговорів²³, часто буває потрібна певна підготовка. З цієї причини експертів із протимінних дій можна залучити до аналізу наслідків наявності ППМ та ВЗВ, щоб краще зрозуміти, що можна зробити для позбавлення від них, визначити потенціал і ресурси фінансування та вивчити можливі відповіді на основні питання щодо протимінної діяльності (зазначені вище).

На **етапі реалізації** стратегічне використання протимінної діяльності має полягати в проведенні заходів відповідно до фази мирного процесу. Можна окреслити низку загальних варіантів, хоча вони не є універсальними, оскільки їх виконання залежить від волі сторін:

- Під час припинення вогню та на перехідному етапі²⁴, що передбачає припинення бойових дій, роз'єднання, перевірку і моніторинг таких кроків, варіан-

ти полягають у використанні маркування та очищенні забруднених територій для безпечного дотримання режиму припинення вогню та моніторингу. На цьому етапі стратегічний підхід має також враховувати негайні гуманітарні переваги протимінних дій (наприклад, покращення гуманітарного доступу та безпеки цивільних осіб) для зміцнення довіри сторін конфлікту та населення до мирного процесу.

- На перехідному етапі створюються механізми управління режимом припинення вогню та безпекою. Сторони повинні співпрацювати, щоб отримати подальші можливості для зміцнення довіри²⁵. При цьому протимінну діяльність можна розглядати як стратегічний чинник зміцнення довіри, якщо сторони конфлікту працюють спільно, наприклад, над розвитком своїх спроможностей та проведенням обстеження, маркування та очищення замінованих ділянок, як це було на Філіппінах (приклад 1) та в пілотному проєкті в Колумбії (приклад 2).
- На постконфліктному етапі стратегічне використання протимінних дій означає їх узгодження з РДР і РСБ, наприклад, як варіант реінтеграції для колишніх комбатантів та складова реформи безпекових структур. Крім того, протимінні дії можуть підтримати реалізацію інших положень мирних угод, у тому числі повернення переміщених осіб, відбудову та виборчі процеси. На цьому етапі програма протимінної діяльності може бути розроблена на більш довгострокову перспективу та орієнтована на примирення та розвиток, а не на короткотермінові цілі періоду конфлікту, які вимагають зосередження на негайних досягненнях та зміцненні довіри.

Хто вирішує питання про протимінні дії в мирному процесі?

Крім випадків, коли сторони конфлікту самі піднімають це питання, тільки посередник може обрати влучний момент та надати йому правильної форми для прийняття рішення про протимінну діяльність, оскільки він бачить весь процес загалом та перебуває в найтісніших контактах із зацікавленими сторонами²⁶. Експерт із протимінної діяльності може бути залучений як радник. З одного боку, він підтримує сторони в розумінні питань протимінної діяльності та реальних результатів, з іншого, допоможе посереднику визначитись і досягти компромісу. Однак це не має порушувати чіткий розподіл праці: радник виконує допоміжну роль і не працює безпосередньо над виробленням компромісів зі сторонами, що належить до завдань посередника²⁷.

Важливо, щоб посередник був обізнаний про стратегічні можливості протимінних дій, які можуть допомогти сторонам конфлікту в досягненні згоди. Отже, він повинен представити протимінну діяльність не лише з точки зору положень безпеки, а й звернути увагу на інші позитивні результати, до яких може потенційно привести протимінна діяльність. Отже, на додаток до ранніх контактів між посередниками та експертами щодо протимінної діяльності на етапі проєктування процесу було б корисно сприяти й більш загальному діалогу між посередницькими та протимінними спільнотами, які погано знають одна одну²⁸.

Крім того, посередники можуть залучати організації, які займаються протимінною діяльністю, міжнародні та національні НУО, комерційні компанії та національні органи влади, які мають потенціал для підтримки виконання угод на місцях. Ці організації можуть надати поради, забезпечити навчання,

координацію та безпосереднє здійснення протимінних дій. Посередники беруть на себе підготовку та обговорення зі сторонами можливого залучення таких організацій та видів діяльності, які вони будуть виконувати.

Різноманіття організацій, що займаються протимінною діяльністю, також відкриває можливості для участі в співпраці південь-південь, оскільки експертиза щодо протимінної діяльності дедалі частіше доступна в постраждалих країнах та колишніх країнах конфлікту. З цієї точки зору в ознайомлювальних поїздках є додаткова цінність, адже вони дають змогу сторонам конфлікту побачити інші країни, що постраждали від мін та ВЗВ та зіткнулися з мирними процесами, і, можливо, дізнатися, як інші важливі питання (наприклад, РДР, РСБ, реконструкція тощо) були пов'язані з протимінними заходами на підтримку мирних угод. Займаючись діяльністю з розширення можливостей, важливо пам'ятати про конфлікт, щоб уникнути ризиків, пов'язаних із його політичними та історичними передумовами.

Висновки

Цей тематичний довідник виступає за подолання вузького технічного використання протимінних дій та прийняття щодо них в процесі мирного посередництва стратегічного підходу. Такий підхід не означає, що протимінну діяльність слід розглядати в усіх процесах мирного посередництва. Рішення, включати чи ні протимінну діяльність до порядку денного мирного процесу, залежить від волі сторін та обставин. Довідник переконує, що там, де дозволяють така воля та умови, краще виходити за межі розуміння протимінних дій як автономного та технічного засобу безпеки. Слід застосовувати підхід, який орієнтується на більш широкі результати протимінної діяльності, її синергетичний внесок у вирішення інших ключових питань під час посередництва та підтримки процесів зміцнення довіри.

Докази обґрунтованості такого підходу існують, хоча їх і небагато, оскільки протимінна діяльність найчастіше вважається суто технічною. Наведені приклади свідчать про потенційну синергію між протимінною діяльністю та мирним посередництвом та підтримують стратегічний підхід. Ці потенційні синергетичні ефекти застосовують на те, щоб їх більше обговорювали на політичному рівні в спільнотах фахівців, які займаються протимінною діяльністю та миротворчими операціями. Випадок із Колумбією демонструє потенціал протимінної діяльності як вектора зміцнення довіри. На Кіпрі протимінна діяльність все ще може бути проведена, що забезпечить переваги на базовому рівні, незважаючи на глухий кут у мирному процесі. На Філіппінах різні організації, які займаються протимінною діяльністю, діяли спільно з недержавною збройною групою, що сприяло укладенню мирної угоди.

Нарешті, актуальність стратегічного використання протимінних дій у процесах мирного посередництва полягає в тому, що за останні кілька років почастишали недержавні збройні конфлікти²⁹, які збільшують кількість жертв ППМ та ВЗВ і зривають гуманітарні втручання й відновлення. Розгляд протимінних дій як стратегічного заходу в процесі мирного посередництва не лише допоможе подолати наслідки збройних конфліктів, а й підтримає мир, позитивно впливаючи на інші програми, які зазвичай реалізуються в мирному процесі, та забезпечуючи їх більшу узгодженість.

Примітки

- 1 Джеремі Брікгілл (Jeremy Brickhill) вважає, що стратегічний підхід до використання заходів безпеки означає їх інтеграцію «до загальної стратегії посередництва та безпекових, економічних, правових питань і питань розподілу повноважень, щоб скористатися синергією між ними». Див.: Jeremy Brickhill, *Mediating Security Arrangements in Peace Processes: Critical Perspectives from the Field* (Zurich: Center for Security Studies, ETH Zurich, 2018): 16, 36.
- 2 International Mine Action Standards (IMAS) 04.10, Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations, ed. 2 amendment 10, 19 March 2019, para 3.177, available <https://www.mil.gov.ua/content/standarts/IMAS%2004.10.pdf>.
- 3 United Nations, *United Nations Guidance for Effective Mediation* (New York, 2012): 4.
- 4 GICHD and swisspeace, *Mine Action and Peace Mediation* (Geneva, 2016): 17.
- 5 З 2015 р. кількість жертв різко зросла й у 2017 р. досягла 7239. International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor 2018* (Geneva, 2018): 49.
- 6 Brickhill, *Mediating Security Arrangements in Peace Processes*: 27–28.
- 7 Julian Hottinger, “Engaging with non-state armed groups in disarmament”, *Disarmament Forum*, No. 1, 2008, pp. 27–35.
- 8 Geneva Call, *Armed Non-State Actors and Landmines. A Global Report Profiling NSAs and Their Use, Acquisition, Production, Transfer and Stockpiling of Landmines*, Vol. I, Geneva, 2005, p. 36.
- 9 Протимінна діяльність не має на меті усунення причин збройних конфліктів шляхом переосмислення питань розподілу влади або монополії на використання законного насильства. З цієї причини вона менш політично чутлива. Однак існують виклики, особливо в контексті сучасних конфліктів, що характеризуються політизацією гуманітарних втручань. Yves Daccord, “Dunant's dream, 150 years on: a sober celebration?”, *Humanitarian Exchange*, no. 58, July 2013, pp. 26–28.
- 10 Ursign Hofmann, Gianluca Maspoli, Åsa Massleberg and Pascal Rapillard, *Linking Mine Action and SSR through Human Security*, SSR Paper 15, (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) 2016).
- 11 Обов'язки щодо протимінної діяльності часто бере на себе Служба ООН з питань протимінної діяльності (ЮНМАС). Підтримку також надають інші організації, які займаються протимінною діяльністю, такі як міжнародні НУО та ЖМЦГР.
- 12 Під час протимінних дій принцип національної власності встановлюється конвенціями про заборону ППМ та касетних боеприпасів та IMAS. Див.: IMAS 02.10, *Guide for the establishment of a mine action programme*, ed. 1, amendment 3, 20 April 2018, para. 4.1. URL: www.mineactionstandards.org/en/standards/document-detail/standard-document/1524219619-guide-for-the-establishment-of-a-mine-action-programme/action/show/.
- 13 DCAF and GICHD, “Seeking more coherent implementation in post-conflict security: Can we better align SSR, DDR, SALW and Mine Action? Event Report”, Geneva, Maison de la paix, 6 February 2017. URL: www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/GICHDDCAF-event-report-2017-05.pdf.
- 14 Hofmann et al., *Linking Mine Action and SSR through Human Security*: 15, 46.
- 15 Hofmann et al., *Linking Mine Action and SSR through Human Security*: 28–29.
- 16 IMAS 04.10, para 3.186.
- 17 United Nations Inter Agency Coordination Group on Mine Action, available (in French) at <https://bibliomines.org/wp-content/uploads/MineActionGuidelinesforCeasefireandPeaceAgreements.pdf> (accessed on 23 October 2018). Угоди рідко містять положення про допомогу жертвам, пропаганду та імплементацію конвенцій про заборону ППМ. Див.: GICHD and swisspeace, *Mine Action and Peace Mediation*: 19.
- 18 GICHD, “Mine Action and Sustaining Peace: Benefits and Challenges of Including Mine Action in Peace and Ceasefire Agreements”, unpublished report on side event at the 17th Meeting of States Parties to the Anti-Personnel Mines Ban Convention, Vienna, 20 December 2017: 4.
- 19 GICHD and swisspeace, *Mine Action and Peace Mediation*: 31.
- 20 Наприклад, акредитація персоналу, залученого до протимінної діяльності, управління якістю та процедури передачі розчищених ділянок.

- 21 United Nations, United Nations Guidance for Effective Mediation: 6–7.
- 22 Брікгілл робить це для процесу роззброєння, кажучи, що аспекти безпеки «не розглядаються як невід’ємна частина усього процесу» (Mediating Security Arrangements in Peace Processes: 10-11, 16). Ця точка зору стосується також і протимінних дій.
- 23 Там само: 30–32. Брікгілл наголошує на важливості формування навичок, досвіду та впевненості сторін перед початком переговорів.
- 24 Там само: 38, 65.
- 25 Там само: 55.
- 26 Якщо немає мирного посередництва, запит може надходити спільно від сторін конфлікту або від тих, хто цьому сприяє. Це можливо, тому що організації, які займаються протимінною діяльністю, часто діють в умовах конфлікту, незалежно від мирного процесу.
- 27 Brickhill, Mediating Security Arrangements in Peace Processes: 32–33.
- 28 GICHD and swisspeace, Mine Action and Peace Mediation: 32.
- 29 Kendra Dupuy, Siri Aas Rustand, Trends in Armed Conflicts, (Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2018). URL: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=1616&type=publicationfile> (accessed 23 April 2019).

DCAF Женеvський центр
з питань урядування
в секторі безпеки
20-ТА РІЧНИЦЯ

www.dcaf.ch

DCAF – Женеvський центр з питань урядування в секторі безпеки
Chemin Eugène-Rigot 2E
P.O. Box 1360
CH-1211 Genève 1