



Исполнительный директорат
Контртеррористического комитета
Совета Безопасности ООН (ИДКТК)

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ И ОХРАНА ГРАНИЦ В АФРИКЕ

ОБЩИЕ И МЕЖСЕКТОРАЛЬНЫЕ СЛОЖНОСТИ



УВЕДОМЛЕНИЕ
О ТЕНДЕНЦИЯХ
ИДКТК

СОДЕРЖАНИЕ

03	Основные результаты
04	Предпосылки
04	Методология
06	Введение
07	Главные сложности
14	Рекомендации по результатам оценки КТК

АВТОРСКОЕ ПРАВО © ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДИРЕКТОРАТ
КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО КОМИТЕТА СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

ИЗОБРАЖЕНИЕ НА ОБЛОЖКЕ: ISTOCK.COM/ELENVD

Апрель 2024 г.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ



Несмотря на усилия государств-членов по усилению охраны границ в африканском регионе, они по-прежнему сталкиваются с проблемой уязвимости границ.



Недостаток знаний о конкретных уязвимых местах препятствует укреплению безопасности границ.



Работа по регулированию въезда и выезда граждан зачастую затруднена из-за отсутствия записей актов гражданского состояния и статистических данных о демографии.



На некоторых пограничных пунктах отсутствует базовая физическая инфраструктура.



Комплексный подход к обеспечению безопасности и управлению границами должен включать участие местных жителей и быть направлен на устранение глубоких причин агрессивного экстремизма, порождающих терроризм.



Эффективное управление границами подразумевает повышение социально-экономических условий жизни людей в приграничных районах.



При учреждении и реализации мер по охране границ государства-члены должны руководствоваться международными обязательствами по противодействию терроризму и нормами международного права, включая права человека и права беженцев.

ПРЕДПОСЫЛКИ

Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК) подготовил данное уведомление о тенденциях в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 2617 (2021 г.), в которой подчеркивается ведущая роль ИДКТК в выявлении и оценке проблем, тенденций и событий, связанных с реализацией резолюций СБ 1373 (2001 г.), 1624 (2005 г.), 2178 (2014 г.), 2396 (2017 г.) и других соответствующих резолюций.

Уведомления о тенденциях ИДКТК призваны привлечь внимание Контртеррористического комитета Совета Безопасности, а также организаций и директивных органов ООН к возникающим изменениям, выявленным в ходе взаимодействия ИДКТК с государствами-членами ООН по вопросам реализации ими соответствующих резолюций СБ.

МЕТОДОЛОГИЯ

В период с 2018 по 2023 год Контртеррористический комитет совершил поездки в 15 государств-членов в африканском регионе для их оценки. В число посещенных стран вошли Бенин, Буркина-Фасо, Гана, Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Мали, Марокко, Мозамбик, Нигер, Нигерия, Судан, Того, Уганда, Экваториальная Гвинея и Южная Африка.

По результатам были подготовлены доклады, содержащие в среднем 40 рекомендаций для каждого государства-члена, направленных на более эффективное выполнение резолюций Совета Безопасности по борьбе с терроризмом. В настоящем документе ИДКТК рассматриваются и обобщаются проблемы и рекомендации, связанные с охраной границ. В некоторых из перечисленных государств-членов изменились политическая ситуация и обстановка в области безопасности. В результате текущие проблемы и нужды этих стран могут не соответствовать тем, которые были выявлены ранее, что может отразиться на международном участии в удовлетворении этих нужд. Уведомление о тенденциях не включает проблемы и рекомендации, касающиеся оружия, в контексте охраны границ, поскольку ИДКТК планирует рассмотреть этот вопрос в последующем докладе.



Государства-члены в африканском регионе, оцененные ИДКТК по поручению СБ в 2018–2023 гг.

ВВЕДЕНИЕ

В 2023 году на страны Африки южнее Сахары приходилось 47% всех смертей от международного терроризма [1]. В условиях распространения терроризма и агрессивного экстремизма в некоторых частях континента, в том числе за счет передвижения иностранных боевиков-террористов, Совет Безопасности уделяет особое внимание безопасности и охране границ [2].

Для обеспечения эффективности управления границами государства-члены должны прежде всего обладать достаточными знаниями о местных, географических и других тенденциях, угрозах и уязвимых местах, которыми могут воспользоваться террористы. Эту информацию следует активно использовать при осуществлении любых мер по охране границ и предотвращению распространения терроризма, одновременно обеспечивая защиту прав человека, в том числе права на свободу передвижения.

Данный документ представляет первую часть уведомления о тенденциях. Здесь выделены наиболее распространенные проблемы, выявленные Контртеррористическим комитетом, с которыми сталкиваются государства-члены в Африке при осуществлении управления своими границами в соответствии с резолюцией СБ 2178 (2014 г.) и другими соответствующими резолюциями. Также обозначены условия и недостатки системы в оцененных африканских странах, которыми могут воспользоваться террористы для пересечения границ и осуществления террористической деятельности.



*Доля смертей от международного терроризма (2023 г.)
Источник: Институт экономики и мира, доклад ГИТ за 2023 год*

Во второй части «Противодействие терроризму и охрана границ в Африке: Недостатки, связанные с техническими и другими возможностями» изложены отдельные технические и связанные с возможностями проблемы, с которыми сталкиваются африканские государства-члены при охране границ в контексте борьбы с терроризмом.

[1] Vision of Humanity, «Наиболее опасные террористические группировки в 2023 году», Институт экономики и мира.

[2] Резолюции Совета Безопасности 2178 (2014 г.), 2396 (2017 г.).

ГЛАВНЫЕ СЛОЖНОСТИ

Нарушение безопасности границ допускает перемещение террористов, а также незаконных средств и товаров, используемых для финансирования терроризма, через сухопутные, воздушные и морские границы. Кроме того, недостатки в решении топографических, структурных и ресурсных проблем, характерных для пограничных городов, приводят к возникновению уязвимых мест, которыми пользуются террористические группировки в Африке. Согласно Стратегии Африканского союза по улучшению комплексного управления границами, «угрозы безопасности, такие как распространение террористических систем..., усугубляются отсутствием направленного управления границами» [3].

В этом разделе приведено краткое описание основных проблем и рекомендаций, изложенных в докладах Контртеррористического комитета о посещении африканских государств-членов в период с 2018 по 2023 год.

1

Недостаток знаний о моделях миграции, угрозах безопасности, тенденциях и уязвимых местах

В своей оценке Контртеррористический комитет обнаружил, что различается уровень осведомленности об уязвимых местах, которыми могут воспользоваться террористы для проникновения в страну или для перевозки товаров через границу: по крайней мере восемь африканских государств-членов не знают обо всех уязвимых местах в своих секторах. Другим государствам известно о проницаемости их границ и о том, что террористы могут пользоваться сезоном миграции через границу, но не о других возможных уязвимых местах.

[3] 2020 г. Ссылка: www.peaceau.org/uploads/2020-english-au-border-governance-strategy-final.pdf.

Кроме того, они не осознавали, в каком масштабе террористы пользуются этими тенденциями и насколько уязвимы туристические направления для скрытого транзита террористов [4]. К тому же государствам необходимо лучше понимать и более тщательно анализировать риски трансграничного финансирования терроризма, принимая во внимание практику перемещения с курьерами наличных средств для финансирования террористических ячеек в Африке [5] [6].

Контртеррористический комитет рекомендовал ряду государств-членов создать более обширную базу знаний о факторах, влияющих на безопасность границ, в том числе связанных с географией, людьми, инфраструктурой, законодательством, правами человека и гендерными вопросами. Также ряду стран необходимо иметь дезагрегированные и достоверные статистические данные по управлению миграцией, чтобы оптимизировать ведение политики пограничного контроля.

Различается уровень знаний об уязвимых местах, которыми могут воспользоваться террористы для проникновения в страну или для перевозки товаров через границу: по крайней мере восемь африканских государств-членов не знают обо всех своих уязвимых местах.

[4] Аналогичные неосведомленности присутствуют и в некоторых государствах-членах, которые являются местом происхождения, местом назначения либо страной транзита в целях торговли людьми. В результате власти не могут понять реальную взаимосвязь между торговлей людьми и терроризмом. В этих странах прямая связь между торговлей людьми и терроризмом пока не установлена, несмотря на отдельные сообщения о трансграничной торговле детьми в целях подготовки террористов. Недостаток знаний о взаимосвязи между торговлей людьми и терроризмом наблюдается в ряде государств, наиболее затронутых терроризмом и торговлей людьми, о чем говорится в докладе ИДКТК о корреляции между этими двумя явлениями. Вместе с тем уязвимые места, которыми пользуются преступные синдикаты, могут также использоваться террористическими группировками.

[5] ИДКТК, «Тематическая краткая оценка недостатков в выполнении ключевых положений резолюций Совета Безопасности о противодействии финансированию терроризма», декабрь 2023 г., ссылка: www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/thematic_summary_assessment_of_gaps_-_investigating_and_prosecuting_the_financing_of_terrorism_-_december_2023.pdf, и там же, декабрь 2022 г., ссылка: www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/cted_2022_cft_gaps_assessment_final.pdf.

[6] [S/2021/655](#) и [S/2021/655](#).

2 Физические характеристики пограничных постов

Географическое расположение и особенности границ зачастую влекут за собой проблемы, а организация пограничных постов во многих государствах-членах нуждается в совершенствовании.

Местоположение пограничных постов

Большинство африканских государств-членов, прошедших оценку, делят границы протяженностью в тысячи километров с одной или несколькими другими странами, и для многих из них рельеф местности не позволяет контролировать границы. Наземные пограничные пункты часто находятся на удалении от реальной границы на несколько километров вглубь страны. Единственный официальный пограничный пункт одной из стран с соседней находится в столице, и его с легкостью можно миновать. В глобальном исследовании 2021 года о выполнении государствами членами резолюции СБ 1373 (2001 г.) и других соответствующих резолюций ИДКТК обратил внимание на проблемы с охраной границ в некоторых частях Африки, среди которых протяженность границ через малонаселенные области из-за нехватки ресурсов, плохая оснащенность и отсутствие межведомственного сотрудничества [7].

Плохие условия и нехватка пограничных постов

В нескольких государствах-членах, несмотря на работу главных пограничных управлений, некоторые сухопутные пограничные пункты нуждаются в модернизации или их недостаточно для охвата «зеленых» границ [8]. В некоторых из этих стран строения обветшали, инфраструктуры на наземных постах не хватает, и сотрудники проверяют документы под открытым небом или во временных укрытиях.

Отдельные границы проходят рядом с зонами конфликтов, из-за чего некоторые государства-члены не могут держать постоянный пограничный штат ввиду небезопасности. Кроме того, нехватка систем коммуникаций часто мешает своевременному задержанию уже выявленных и возможных террористов, включая иностранных боевиков-террористов, которые пересекают границу.

[7] Пограничная программа Африканского союза, «Делимитация и демаркация границ в Африке: Общие вопросы и тематические исследования», (Комиссия Африканского союза, 2013 г.). Ссылка: www.peaceau.org/uploads/au-2-en-2013-delim-a-demar-user-guide.pdf.

[8] Участки земли между официальными пограничными постами.

3 Проблемы управления

В большинстве оцениваемых стран ограниченная способность правительств управлять населением приграничных районов приводит к уязвимости в сфере безопасности. Часто правительства не имеют возможности, в том числе ресурсов для охраны общественного порядка, взаимодействовать с населением в отдаленных приграничных районах, что иногда ведет к маргинализации, которая провоцирует радикализацию в сторону терроризма [9].

В определенных условиях радикализация может усилиться, если права человека или права женщин в приграничных районах не защищены, поскольку маргинализация, неравенство, сексуальное и гендерное насилие иногда повышают риск вербовки в террористы [10].

Кроме того, слабый охват правительственных учреждений сказывается на способности некоторых государств-членов бороться с трансграничной незаконной деятельностью. Деятельность межгосударственных организованных преступных группировок и терроризм становятся возможными там, где существует вакуум в управлении и слабый пограничный контроль [11]. Слабое управление часто усугубляется коррупцией среди сотрудников пограничных служб, что подрывает политическую, социальную и экономическую стабильность сообщества. По оценкам Контртеррористического комитета, в ряде пунктов пересечения границы у пассажиров вымогали деньги. Эти тенденции свидетельствуют о проблемах в управлении приграничными районами, в результате чего местные жители могут искать помощи у террористических групп.

В определенных условиях радикализация может усилиться, если права человека или права женщин в приграничных районах не защищены.

[9] Эрик Росанд и другие, «Решение проблемы недооцененной роли африканских городов в предотвращении насильственного экстремизма и противодействии ему», (Strong Cities Network, 2023 г.). Ссылка: <https://strongcitiesnetwork.org/resource/addressing-the-overlooked-role-of-african-cities-in-preventing-and-countering-violent-extremism/>.

[10] Глобальный контртеррористический форум (ГКТФ), «Передовые практики по отношению к женщинам и противодействие насильственному экстремизму». Ссылка: www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/GCTF%20Good%20Practices%20on%20Women%20and%20CVE.pdf?ver=2016-03-29-134644-853 (по состоянию на 23 февраля 2024 г.).

[11] ГКТФ, «Передовые практики в области безопасности границ и пограничного контроля в контексте противодействия терроризму и пресечения потока «иностранных боевиков-террористов»». Ссылка: www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/2016%20and%20before/GCTF-Good-Practices%20-BSM-ENG.pdf?ver=2016-09-13-124953-540 (по состоянию на 23 февраля 2024 г.).

4 Широкие социально-экономические условия

В докладе ООН говорится, что приграничные районы подвержены определенной социально-экономической уязвимости и маргинализации [12], что часто объясняется трансграничными спорами и недовольством, иногда восходящими к колониальной демаркации границ в Африке [13]. Экономическое неблагополучие в приграничных районах многих государств-членов повышает риск радикализации и вербовки в ряды террористов, особенно среди молодых, маргинализированных людей.

Во время визитов ИДКТК государства-члены отметили, что наблюдают вербовку в ряды террористов в приграничных районах. Людей привлекают ложными обещаниями работы или образования, а также содержания для неимущих родителей. Ряд стран признал необходимость инвестиций в развитие местных социальных служб и экономических возможностей для населения, подверженного риску.

Государства-члены отметили, что наблюдают вербовку в ряды террористов в приграничных районах. Людей привлекают ложные обещания работы или образования, а также содержания для неимущих родителей.

[12] Программа развития Организации Объединенных Наций, «Путь к экстремизму в Африке: Пути вербовки и высвобождения» (2023 г.). Ссылка: www.undp.org/publications/journey-extremism-africa-pathways-recruitment-and-disengagement.

[13] Пограничная программа Африканского союза, «Делимитация и демаркация границ в Африке: Общие вопросы и тематические исследования», (Комиссия Африканского союза, 2013 г.). Ссылка: www.peaceau.org/uploads/au-2-en-2013-delim-a-demar-user-guide.pdf.

5 Управление национальной базой актов гражданского состояния

Не менее 7 из 15 государств-членов разработали и расширили свои базы регистрации актов гражданского состояния, в том числе благодаря информатизации данных. Несколько стран также внедрили в процесс регистрации актов гражданского состояния широкое использование электронных удостоверений личности и цифровизацию документов. К числу проблем управления национальной базой актов гражданского состояния, отмеченных КТК, относятся следующие:

Отсутствие законного удостоверения личности и удостоверяющих документов, выданных правительством: в ряде стран миллионы людей не имеют законного удостоверения личности или удостоверяющих документов, выданных правительством. В отсутствие удостоверяющих личность документов некоторые государства-члены используют альтернативные средства идентификации, такие как трудовые удостоверения, или не требуют предъявления документов, удостоверяющих личность, что затрудняет проверку личности.

Отсутствие полных, компьютеризированных, централизованных баз данных для регистрации актов гражданского состояния и демографической статистики: сбор данных о регистрации актов гражданского состояния особенно затруднен в государствах-членах, переживших длительные периоды политических кризисов и кризисов в сфере безопасности. Поддельные документы о регистрации рождения стали обычным явлением, поскольку записи не проверялись, не удостоверялись и не переводились в электронный формат. И хотя сотрудничество с частным сектором дает возможность повысить эффективность управления национальными базами данных гражданского состояния, государства-члены зачастую неохотно привлекают частный сектор к участию в гражданских процессах. Для подтверждения личности нескольким государствам-членам было рекомендовано использовать Программу идентификации пассажиров Международной организации гражданской авиации, которая обеспечивает скоординированный подход к подтверждению личности авиапассажиров.

6 Выдача виз и въезд иностранных граждан

В ряде государств-членов, особенно в Западной Африке, гражданам разрешается проживать в других странах региона по внутреннему удостоверению личности. Однако зачастую такие удостоверения ненадежны. Визы, полученные на границе и в некоторых дипломатических представительствах, были в форме штампа, который легко подделать. Визы, выданные в консульстве, более надежны, но зачастую их не проверяют в полицейских департаментах или других органах безопасности. Попытки модернизации систем обработки виз также сопряжены с логистическими проблемами, такими как отмена контрактов с поставщиком в одном из государств-членов.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОЦЕНКИ КТК

Контртеррористический комитет рекомендовал государствам-членам в сотрудничестве с соответствующими структурами разработать и реализовать меры в следующих областях таким образом, чтобы выполнить свои международные обязательства по борьбе с терроризмом и соблюсти международные права, в том числе права человека и права беженцев.

Оценка состояния и анализ условий на границе и инициатив по управлению границами



- Провести оценку состояния и детальный аудит пограничного управления на всех пограничных пунктах и акваториях.
- Провести анализ существующих оценок безопасности на море и внести в них поправки в соответствии с Протоколом 2005 года к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства.

Риск-ориентированный подход в управлении границами



- Активно внедрять риск-ориентированный подход к управлению границами, руководствуясь многосторонней оценкой угроз в конкретных условиях.
- Повысить потенциал ведомств в проведении секторальной оценки рисков на основе национальной.
- Проверять товары и людей на пограничных пунктах на основе оценки рисков.

Социально-экономические факторы



- Приоритет занятости молодежи для предотвращения вербовки в террористические группы.
- Реализовывать целостные и усиленные программы национального развития и надлежащего управления, особенно в приграничных районах.

Информирование населения



- Расширить просветительские кампании по вопросам радикализации для местных жителей в приграничных районах.
- Обучать сотрудников полиции в приграничных районах работе с населением, в том числе для распознавания и устранения признаков уязвимости к радикализации, при условии соблюдения прав человека.

Развитие и обслуживание инфраструктуры



- Построить новые посты в основных пунктах пересечения границы, где это необходимо, и оснастить их базовой инфраструктурой.
- Построить интегрированные межведомственные пограничные посты, где будут размещены все соответствующие ведомства (полиция, жандармерия, таможня и т.д.), если таковые отсутствуют.

Регистрация актов гражданского состояния



- Создать уникальную цепочку идентификации личности, включая регистрацию всех рождений, а также выдачу и оформление документов для международных поездок, соответствующих стандартам Международной организации гражданской авиации.
- Сотрудничать с частным сектором в обновлении систем, включая реестр рождений в централизованной базе данных, и обеспечить помещение базы данных в государственных органах.



Исполнительный директорат
Контртеррористического комитета
Совета Безопасности ООН (ИДКТК)

<http://www.un.org/securitycouncil/ctc>

http://www.twitter.com/un_cted