



**Генеральная Ассамблея**  
**Совет Безопасности**

Distr.: General  
31 December 2008  
Russian  
Original: English

**Генеральная Ассамблея**  
**Шестьдесят третья сессия**  
Пункт 31 повестки дня  
**Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях**  
**по поддержанию мира во всех их аспектах**

**Совет Безопасности**  
**Шестьдесят третий год**

**Идентичные письма Генерального секретаря от 24 декабря**  
**2008 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи**  
**и Председателя Совета Безопасности**

Имею честь сослаться на резолюцию 1809 (2008) Совета Безопасности, касающуюся сотрудничества Организации Объединенных Наций с региональными организациями, в которой Совет Безопасности приветствовал мое предложение учредить сформированную из представителей Африканского союза и Организации Объединенных Наций группу для рассмотрения путей и средств оказания поддержки операциям по поддержанию мира, проводимым Африканским союзом в соответствии с мандатами Организации Объединенных Наций.

Я хотел бы сообщить Вам, что эта группа, которая была учреждена 12 сентября 2008 года, завершила свою работу и представила мне свой доклад. Имею честь настоящим препроводить этот доклад для распространения в качестве документа Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности.

*(Подпись)* **Пан Ги Мун**



## Предисловие

1. Во многих частях Африки по-прежнему никак не удается установить мир. Конфликтами охвачено все пространство от Африканского Рога до Великих озер и Западной Африки. Хотя в последние годы и удалось добиться определенного прогресса в обеспечении мира и экономического роста, политическую стабильность продолжают подрывать новые угрозы.

2. Потери от конфликтов исчисляются миллионами жертв. Кроме того, общее отсутствие безопасности сдерживает экономическое развитие, а также на международное сообщество ложится непомерным финансовым бременем. Кроме того, сопутствующие проблемы, такие как разрушение инфраструктуры, возникновение экологических угроз, перемещение населения, болезни и увечья, означают, что последствия конфликта являются еще более разрушительными и носят более долгосрочный характер, чем он сам.

3. Эта проблема затрагивает не только Африку, однако именно в Африке она ощущается наиболее остро. Кроме того, именно в Африке число проблемных вопросов столь велико, а их масштабы столь грандиозны, что им попросту невозможно уделить то внимание, которого они заслуживают. В результате многочисленные попытки международного сообщества, направленные на смягчение остроты проблемы нищеты в Африке, зачастую не достигают своих целей, причем положение еще более усугубляется другими проблемами, такими как отсутствие благого управления, коррупция, протекционизм, низкий уровень образования и неадекватность систем здравоохранения и социального обеспечения, которые увековечивают порочный круг нищеты и насилия.

4. Любое потенциальное решение может включать в себя использование военного потенциала, однако мир на африканском континенте не может быть обеспечен путем применения только вооруженных сил. Необходимо вести на континентальном, национальном и, прежде всего, местном уровнях поиск долгосрочных стратегий, которые обеспечивали бы поддержку усилий политических лидеров, преследующих цель создать эффективный механизм управления и потенциал, позволяющий обеспечить столь необходимую стабильность. Только в этом случае могут быть удовлетворены чаяния народа и может быть разорван круг насилия.

5. Международному сообществу в целом и африканским государствам-членам в частности следует действовать, не дожидаясь, пока события примут необратимый оборот. Можно, пожалуй, направить в соответствующий район миротворческую миссию, однако гораздо лучший вариант заключается в эффективном предупреждении конфликта, позволяющем избежать необходимости ее развертывания. Вместе с тем необходимо, чтобы меры предупреждения подкреплялись наличием не вызывающих сомнений возможностей к проведению развертывания сил, в противном случае возникает опасность возникновения завышенных ожиданий, удовлетворить которые невозможно. Именно поэтому Африке необходим потенциал, позволяющий применять всеобъемлющий подход, включая способность принимать меры реагирования.

6. С начала 1990-х годов наблюдалось экспоненциальное увеличение объема деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В этой работе были свои успехи и свои провалы, однако немногие решатся сказать, что она не позволила изменить положение к лучшему. В то же время Аф-

риканский союз признал необходимость создания своего собственного потенциала для реагирования на кризисы на континенте. Задействование соответствующих возможностей обеих организаций и использование сравнительных преимуществ каждой из них позволило бы достичь существенного взаимоусиливающего эффекта. Однако для этого необходимо, чтобы в общем контексте главной ответственности Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности был четко определен характер их стратегических взаимоотношений. Кроме того, для этого требуется наличие ресурсов, необходимых для осуществления широкого перечня мероприятий по предупреждению конфликтов и их разрешению, предусматриваемых в рамках Африканской архитектуры мира и безопасности. Совет Безопасности принял резолюцию 1809 (2008), в которой он «признал необходимость повышения степени предсказуемости, гибкости и устойчивости финансирования региональных организаций при проведении ими миротворческой деятельности в соответствии с мандатами Организации Объединенных Наций». И действительно, полномасштабное развертывание миссий Африканского союза зачастую сдерживается отсутствием технических средств, неадекватностью транспортного потенциала и другими оперативными проблемами.

7. Последствия непредсказуемости уровня поддержки со всей очевидностью прослеживались в деятельности миссий, проводившихся в Африканском союзе, и субрегиональными структурами. Средства, поступающие от доноров, играют исключительно позитивную роль, однако нередко оказываются недостаточными для удовлетворения имеющихся потребностей. С учетом этого Генеральный секретарь, проведя тесные консультации с Африканским союзом, предложил мне возглавить группу, в состав которой вошли г-жа Моника Джума (Кения), г-н Джеймс Доббинс (Соединенные Штаты Америки), г-н Жан-Пьер Хальбвакс (Маврикий), г-н Тосиоки Нива (Япония) и г-н Бехруз Садри (Исламская Республика Иран).

8. Содержание настоящего доклада отражает консенсус, к которому мы пришли по итогам интенсивных дебатов в рамках Группы и после проведения многочисленных консультаций с подразделениями Организации Объединенных Наций, участвующими в операциях по поддержанию мира, и встреч с учреждениями Африканского союза и государствами — членами Африканского союза, членами Организации Объединенных Наций, Секретариатом Организации Объединенных Наций, Европейским союзом и существующими и потенциальными донорами.

9. В докладе Группы анализируются возможности повышения степени предсказуемости, гибкости и устойчивости финансирования санкционированных Организацией Объединенных Наций миротворческих операций, проводимых Африканским союзом, с уделением особого внимания оперативному и эффективному развертыванию хорошо оснащенных войск и действенным механизмам поддержки миссий.

10. Группа рекомендует учредить многосторонний целевой донорский фонд для поддержки миротворческого потенциала Африканского союза, в основу которого должен быть положен принцип ответственности самих африканских стран. Цель создания этого фонда заключается в том, чтобы не только свести воедино различные существующие в настоящее время источники поддержки Африканского союза, но и обеспечить поступление дополнительных ресурсов

от уже существующих и новых доноров с опорой на существующий Африканский фонд мира, финансируемый Европейским союзом. В число его главных задач вошло бы наращивание потенциала Африканского союза по проведению широкого перечня мероприятий, связанных с ранним оповещением, предупреждением конфликтов, их разрешением и постконфликтным восстановлением.

11. Кроме того, Группа рекомендует использовать начисленные взносы Организации Объединенных Наций для поддержки санкционированных Организацией Объединенных Наций миротворческих операций Африканского союза в течение периода, не превышающего шесть месяцев. Группа считает, что для обеспечения такой поддержки должны быть выполнены два условия: а) утверждение на индивидуальной основе Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей; б) заключение соглашения между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций о том, что соответствующая миссия перейдет под управление Организации Объединенных Наций в пределах шестимесячного срока.

12. Группа сознает, что две эти рекомендации не позволят в полной мере решить все проблемы обеспечения мира в Африке, тем не менее я полагаю, что их вынесение представляет собой существенный прогресс в более долгосрочном процессе, цель которого заключается в результативном использовании сравнительных преимуществ Африканского союза.

*(Подпись)* Романо **Проди**  
Председатель Группы Африканского союза-  
Организации Объединенных Наций по вопросу  
о путях и средствах поддержки миротворческих  
операций Африканского союза

## **Доклад Группы Африканского союза-Организации Объединенных Наций по вопросу о путях и средствах поддержки миротворческих операций Африканского союза**

### *Резюме*

В своей резолюции 1809 (2008) Совет Безопасности приветствовал предложение Генерального секретаря учредить сформированную из представителей Африканского союза и Организации Объединенных Наций группу для тщательного рассмотрения путей и средств оказания поддержки операциям по поддержанию мира, в частности в отношении выделения начальных финансовых средств, оборудования и материально-технического обеспечения, и для углубленного рассмотрения уроков, извлеченных из прошлых и нынешних усилий Африканского союза по поддержанию мира.

В настоящем докладе приводится обстоятельный анализ основных обсуждавшихся с широким кругом сторон вопросов, касающихся активизации участия Африканского союза в деятельности по предупреждению конфликтов и поддержанию мира и постконфликтном восстановлении. Эти вопросы включают мир и стабильность в Африке; уроки, извлеченные из деятельности по поддержанию мира в Африке; стратегические отношения Организации Объединенных Наций/Африканского союза; африканский институциональный потенциал; развитие Африканских резервных сил; потребности в ресурсах и материально-техническом обеспечении; финансирование миротворческой деятельности и наращивание долгосрочного потенциала, а также координацию мер поддержки.

Наряду с рассмотрением вопроса о стратегических отношениях между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом Группа вносит ряд рекомендаций по укреплению их взаимоотношений и развитию более эффективных партнерских связей при рассмотрении вопросов, стоящих в общих повестках дня.

Что касается повышения степени предсказуемости, гибкости и устойчивости финансирования миротворческих операций, проводимых Африканским союзом, в соответствии с мандатами Организации Объединенных Наций, то Группа рекомендует создать два новых механизма финансирования. Первый предполагает использование начисленных взносов Организации Объединенных Наций и предназначен для поддержки конкретных операций по поддержанию мира. Этот механизм должен задействоваться на индивидуальной основе в поддержку санкционированных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций миротворческих операций Африканского союза на срок до шести месяцев. По крайней мере на начальном этапе эта поддержка должна предоставляться в основном натурой. Второй механизм — финансируемый на добровольной основе многосторонний целевой донорский фонд — должен сосредоточивать внимание на всеобъемлющем наращивании потенциала в области предупреждения и разрешения конфликтов, а также институционального строительства и должен преследовать цели привлечения новых и существующих доноров, содействуя при этом принятию на себя ответственности самими африканскими странами.

Группа рекомендует, чтобы Африканский союз рассмотрел возможность укрепления своего потенциала в области материально-технического обеспечения и изучил новаторские варианты, включая коммерческие многоцелевые контракты.

Наконец, Группа рекомендует создать совместную группу Организации Объединенных Наций/Африканского союза для детального изучения путей и средств осуществления вышеупомянутых рекомендаций.

## I. Введение

1. На своем заседании высокого уровня, состоявшемся 16 апреля 2008 года, Совет Безопасности принял резолюцию 1809 (2008), в которой признал «необходимость повышения степени предсказуемости, гибкости и устойчивости финансирования региональных организаций при проведении ими миротворческой деятельности в соответствии с мандатами Организации Объединенных Наций». На этой основе была учреждена Группа, членский состав которой приведен в приложении I к настоящему докладу, «для тщательного рассмотрения путей и средств оказания поддержки операциям по поддержанию мира, в частности в отношении выделения финансовых средств, оборудования и материально-технического обеспечения, и для углубленного рассмотрения уроков, извлеченных из прошлых и нынешних усилий Африканского союза по поддержанию мира» (резолюция 1809 (2008) Совета Безопасности).

2. В круге ведения Группы, приводимом в приложении II к настоящему докладу, говорится, что ее цель заключается в «представлении конкретных рекомендаций о том, как Организация Объединенных Наций и Африканский союз могли бы изучить возможность повышения степени предсказуемости, гибкости и устойчивости финансирования санкционированных Организацией Объединенных Наций миротворческих операций, проводимых Африканским союзом, с акцентом на оперативное и эффективное развертывание хорошо оснащенных войск и обеспечение действенных мер поддержки миссий». С учетом этого приоритетная задача Группы заключалась в изучении трудностей, возникающих по причине отсутствия гарантированного финансирования, и вынесении рекомендаций о возможных путях их преодоления в поддержку создания долгосрочного миротворческого потенциала.

3. Несмотря на то, что круг ведения Группы носит технический характер, ее задача, связанная с вопросами характера и структуры отношений партнерства между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом и региональными организациями, является по сути своей политической. В докладе Генерального секретаря об отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, в частности Африканским союзом, в деле поддержания международного мира и безопасности (S/2008/186) подчеркивается, что Совету Безопасности необходимо определить «роль региональных организаций в поддержании международного мира и безопасности» и уточнить «характер партнерства» с уделением особого внимания путям создания механизмов для содействия выработке общего понимания и обеспечения эффективной координации по всему перечню мероприятий, связанных с предупреждением и разрешением конфликтов. Мы подчеркиваем необходимость разработки государствами — членами Африканского союза согласованных мер реагирования на кризисы на континенте и обращаем особое внимание на последствия проведения ими операций на основании мандатов Совета Безопасности.

4. В отведенные ей ограниченные сроки Группа провела максимально широкие консультации с Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом, региональными экономическими сообществами, Европейским союзом и государствами-членами. В докладе представлен обстоятельный анализ основных вопросов, обозначившихся по итогам многочисленных обсуждений, и изучаются возможные варианты укрепления долгосрочного потенциала, включая устойчивые механизмы финансирования, предлагаемые на рассмотрение Орга-

низации Объединенных Наций, Африканского союза и других соответствующих органов. Настоящий доклад как таковой следует рассматривать как один из шагов в более долгосрочном процессе, который потребует дальнейших консультаций и дальнейшей работы над соответствующими рекомендациями по улучшению финансового обеспечения операций Африканского союза по поддержанию мира.

5. Вынося свои рекомендации, Группа исходила из необходимости укрепления потенциала Африканского союза в деле поддержания мира в соответствии с целями главы VIII Устава Организации Объединенных Наций и положениями Учредительного акта Африканского союза — в обоих этих документах подчеркивается необходимость поддержания мира, безопасности и стабильности на континенте. При рассмотрении существующих потребностей невозможно подходить к требованию об укреплении поддержки миротворческого потенциала Африканского союза в отрыве от общего контекста коллективной безопасности и более широкого круга основополагающих политических и стратегических вопросов.

6. В этом контексте внимание особо акцентировалось на следующих вопросах:

а) признание примата Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в деле поддержания мира и безопасности;

б) необходимость укрепления стратегических отношений между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, особенно между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза и Секретариатом Организации Объединенных Наций и Комиссией Африканского союза, в качестве основы для более эффективного партнерства при решении вопросов, представляющих обоюдный интерес;

в) стоящая перед Африканским союзом задача разработки всеобъемлющей политики по вопросам мира и безопасности;

г) необходимость обеспечения того, чтобы ресурсы на цели поддержания мира предоставлялись на устойчивой, предсказуемой основе, не уменьшая при этом важное значение гибкости, ассоциируемой со способностью региональных организаций быстро реагировать на кризисы;

д) необходимость развития институционального потенциала Африканского союза, который позволит ему осуществлять эту политику, в частности потребность в комплексном потенциале по обеспечению планирования, управления и поддержки мер по предупреждению конфликтов и деятельности по поддержанию мира;

е) необходимость определения механизмов оказания финансовой и материально-технической поддержки с уделением центрального внимания потребностям Африканского союза на континентальном уровне наряду с признанием их значения на субрегиональном и национальном уровнях в качестве составных элементов африканского миротворческого потенциала;

ж) важность тесной координации между всеми международными партнерами, оказывающими поддержку деятельности по наращиванию потенциала Африканского союза;

h) необходимость того, чтобы инициативы по наращиванию потенциала были подкреплены эффективными и надлежащим образом финансируемыми программами подготовки кадров.

7. Несмотря на поставленную задачу предложить возможные технические варианты решения этой проблемы, было ясно, что рассматриваемый вопрос носит скорее политический, нежели технический характер. Варианты финансирования определить нетрудно, и, как правило, они хорошо известны, особенно в условиях увеличения числа региональных миротворческих миссий в Африке. Сложность представляет следующий вопрос: когда Совет Безопасности санкционирует проведение Африканским союзом той или иной миротворческой миссии, должна или нет такая миссия финансироваться за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций. Проблема, обусловленная нерешенностью этого вопроса, заставила Группу сосредоточить внимание на вариантах, представляющихся возможными в рамках существующего механизма финансирования или его модификаций; более амбициозные и революционные альтернативы потребовали бы фундаментального пересмотра подхода всех заинтересованных сторон, включая реформирование основных структур многосторонней политики.

8. Немаловажно также принимать во внимание воздействие других происходящих в настоящее время событий, которые будут оказывать влияние на способность международного сообщества к мобилизации средств, необходимых не только для поддержки развертывания миротворческих миссий Африканского союза, но и для создания долгосрочного потенциала. Бюджет операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира вырос с 1,5 млрд. долл. США в 1999–2000 годах до 7,1 млрд. долл. США на 2008–2009 годы. Международное сообщество по-прежнему ведет работу в Ираке и Афганистане. Поток просьб о помощи по-прежнему не ослабевает. Кроме того, существует серьезная неопределенность, обусловленная нынешним глобальным финансовым кризисом.

9. Группа отмечает, что Африканским союзом и его партнерами, включая Организацию Объединенных Наций, проведена большая плодотворная работа с целью обеспечить поддержку миротворческих операций Африканского союза и создание долгосрочного потенциала. Однако наряду с этим Группа отмечает и то, что во многом эта работа сводилась к принятию специальных мер, к тому же она мотивировалась необходимостью реагирования на ту или иную конкретную кризисную ситуацию, что зачастую выходило за рамки возможностей Африканского союза, либо диктовалась другими интересами. С помощью такой поддержки можно удовлетворить краткосрочные потребности, однако она мало дает в плане создания долгосрочного потенциала Африканского союза.

## **II. Поддержание мира и безопасности: глобальная задача**

10. Сложность задачи поддержания мира в современных условиях заключается в том, что ни одна организация сама по себе не в состоянии решить ее своими силами. Как никогда ранее, угрозы безопасности требуют применения коллективного подхода, основанного на участии целого ряда партнеров, которые должны стремиться к обеспечению координации как на стратегическом, так и на программном уровне. Кроме того, участникам таких партнерств следует

максимально использовать преимущества, которыми обладают соответствующие организации, особенно региональные.

11. С тем чтобы отразить перемены, произошедшие в мире в последние годы, необходимо вновь подтвердить принцип коллективной ответственности за поддержание всеобщего мира и безопасности. Миротворческие операции, проводившиеся Африканским союзом и африканскими субрегиональными организациями, играли ценную роль, предвзяя собой более масштабные усилия Организации Объединенных Наций, способствовавшие установлению прочного мира в соответствующих странах, — хорошим примером являются, в частности, Сьерра-Леоне и Бурунди. Однако в последнее время отмечается нарастание аномальной и нежелательной тенденции, сводящейся к тому, что основная тяжесть принятия первоначальных мер реагирования возлагается международным сообществом на организации, не обладающие необходимым потенциалом, тогда как другие — с более широкими возможностями — остаются в стороне. Это выворачивание наизнанку принципа ответственности порождает тенденцию к проявлению нарочитого невнимания, при которой соображения наличия интереса превалируют над соображениями наличия возможностей.

12. Опыт прошлых операций со всей очевидностью свидетельствует о том, что перед Африканским союзом стоят особые трудности. Наглядной иллюстрацией тому служат недавние и продолжающиеся конфликты в Африке, в частности в Сомали, Суданском регионе Дарфур, Демократической Республике Конго и в Западной Африке. Фактор сложности этих конфликтов с точки зрения диапазона требуемых мер реагирования — от посреднических усилий до вмешательства — порождает спрос, намного превосходящий возможности, определяемые наличием ресурсов для решения поставленных задач. В этом плане любые рекомендации, выносимые для решения этой дилеммы, должны быть ориентированы на удовлетворение потребностей Африканского союза, не обязательно создавая прецедент для других регионов.

13. Более слабые организации вовлекались в осуществление сложных миссий, проводимых в стремительно меняющейся обстановке, не обладая необходимым потенциалом для достижения успеха, или были настолько ограничены в средствах, что достичь их целей в полном объеме было попросту невозможно. Этот момент наглядно демонстрируют последние примеры Дарфура и Сомали, где две наиболее сложные из всех операций осуществляются наименее хорошо поддерживаемыми контингентами. Об этой проблеме свидетельствует также то давление, которое испытывал на себе Африканский союз, будучи понуждаемым к развертыванию сил в обоих случаях. Нехватка ресурсов создает серьезную опасность провала операций, в то время как зависимость от внешней помощи в вопросах развертывания и обеспечения функционирования сил ставит Африканский союз в такое положение, при котором на него ложится потенциальная ответственность за миссии, для осуществления которых у него не хватает институционального и управленческого потенциала, а возможности контроля над которыми у него невелики. Результаты, достигнутые в рамках этих миссий, служат доказательством того, что Африканский союз готов браться за сложные задачи, однако этот процесс проходит не без определенных издержек, как показывают недавние инциденты, в частности в Хасканите в Дарфуре. Возможности развертывания сил в таких условиях следует тщательно взвешивать. Доноров следует поощрять к обеспечению финансовой поддержки региональных миротворческих усилий, однако при этом у них не должно возникать никаких

иллюзий относительно того, будто такая поддержка способна подменить более непосредственное международное участие.

14. Пожалуй, нереально ожидать качественного скачка в развертывании войск из стран, расположенных за пределами Африки, в поддержку миротворческих миссий на этом континенте. И все же, несмотря на то, что у многих стран имеются обязательства по поддержанию мира и безопасности в других частях мира, расширение деятельности международного сообщества в Африке остается важной задачей. Факт создания Африканской архитектуры мира и безопасности нужно рассматривать не как сигнал, свидетельствующий о сокращении потребности в участии международного сообщества — в нем следует видеть возможность для разработки целого ряда надлежащих мер реагирования.

15. Положение многих государств — членов Организации Объединенных Наций изменилось вследствие развития их экономики. Кроме того, у многих из этих стран имеются на африканском континенте свои интересы, выходящие за рамки общего стремления к обеспечению стабильности. Следует гораздо активнее поощрять к поддержке создания африканского миротворческого потенциала все страны, как те, которые традиционно участвуют в этой работе, так и страны с формирующейся рыночной экономикой, у которых есть ресурсы и/или свои интересы в Африке. В конечном счете Африканский союз будет способен эффективно реагировать на кризисы лишь при условии принятия достаточных политических и финансовых обязательств своими собственными государствами-членами и международным сообществом в более широком плане.

16. Важность развертывания обладающих необходимым потенциалом и заслуживающих доверия миротворческих миссий возрастает прямо пропорционально возникновению новых угроз миру и безопасности и продолжающемуся росту сложности обстановки, в которой приходится работать миротворцам. Новые требования вызывают к жизни потребность в новом мышлении. Фактор сложности требует более активного реагирования. В обоих случаях необходим более мощный потенциал. Попросту нецелесообразно требовать развертывания миротворческих миссий в отличающихся неопределенностью условиях в отсутствие необходимых средств. Делать это — значит обрекать их на явный провал. Полагая, что обеспечить наличие каких-либо сил на местах лучше, чем ничего не делать, мы обманываем самих себя. В отсутствие необходимого потенциала такой подход сопряжен с высокой степенью риска, причем не только риска провала, но еще и опасностью зарождения у населения надежд, которым не суждено будет сбыться. Что еще хуже, это подрывает доверие к деятельности по поддержанию мира и ослабляет организацию, несущую за нее ответственность.

17. Создание необходимого потенциала зависит от наличия политической воли в сочетании с наличием ресурсов. Отсутствие политической воли подрывает доверие, а отсутствие ресурсов еще больше усугубляет проблему, ограничивая способность миссии к осуществлению своего мандата. В любом случае придется принимать непростые решения, поскольку объем ресурсов ограничен, а их выделение на нужды создания миротворческого потенциала отразится на других потенциально приоритетных задачах в рамках 10-летней программы создания потенциала Африканского союза, утвержденной руководителями

стран мира в итоговом документе Всемирной встречи на высшем уровне 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи).

18. Конкурентный спрос на ресурсы будет, по всей вероятности, становиться все более острым по мере увеличения сложности мандатов и роста ожиданий. Это подчеркивает необходимость того, чтобы ради достижения поставленных целей субъекты, участвующие в деятельности по поддержанию мира и безопасности, работали совместно на основе эффективного партнерства. В данном отношении достигнут прогресс, у этих организаций и государств-членов складывается все более четкое понимание того, как работать вместе, однако многие механизмы еще развиваются и по-прежнему носят несистематизированный характер. Они необязательно являются продуктом общего стратегического видения.

19. Потребность в миротворческом потенциале едва ли сократится в ближайшем будущем. С учетом этого еще более важно обеспечить, чтобы миротворческая деятельность не рассматривалась как панацея от всех бед. Следует не только прилагать все усилия к выработке общего стратегического видения — эту задачу следует рассматривать в более широком контексте деятельности по предупреждению конфликтов, поддержанию мира и постконфликтному миростроительству. Направление миротворческих миссий не должно носить характера меры реагирования, принимаемой по умолчанию. Их следует разворачивать по мере необходимости и лишь при наличии однозначного понимания того, какие преследуются цели, каким образом их деятельность связана с политическим процессом и процессом восстановления в более долгосрочной перспективе и как они будут обеспечиваться ресурсами. Если эти моменты неясны, возникает опасность того, что миссия сойдет с курса и вместо того, чтобы обеспечить решение проблемы, сама станет ее частью.

20. Безопасность является одним из обязательных условий долгосрочного устойчивого развития, и нигде это не проявляется с такой очевидностью, как в Африке, где конфликты по-прежнему не позволяют реализовываться чаяниям народов. Эта проблема стоит не только перед Африкой; в условиях все более глобализующегося мира ею должно заниматься все международное сообщество в целом.

### **III. Мир и стабильность в Африке**

21. За период с 1948 года было учреждено 63 миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, почти половина из них — в Африке. Военские контингенты из африканских стран были задействованы во всех, кроме 10 из них. В настоящее время в составе миротворческих контингентов, развернутых в Африке, насчитывается почти 75 процентов всех миротворцев Организации Объединенных Наций во всем мире, при этом 40 процентов из них предоставлены африканскими странами. Сумма выделенных на 2008 год бюджетных ассигнований на операции Организации Объединенных Наций, осуществляемые на африканском континенте, составляет 5,162 млрд. долл. США.

22. Последние годы были отмечены расширением сотрудничества и ростом взаимопонимания между международными и региональными организациями. В африканском контексте двумя ключевыми вехами является создание Стратегического партнерства Африка-Европейский союз и подписание в ноябре

2006 года совместной Декларации Организации Объединенных Наций-Африканского союза, вместе с тем идеалы, которые они представляют, требуют дальнейшего развития, сохраняется и потребность в создании более детально проработанных и более функциональных механизмов; это относится также к развивающемуся партнерству между Африканским союзом и африканскими субрегиональными организациями. Важнейшее значение для этих отношений имеет понимание того, что основы для строительства Архитектуры мира и безопасности Африканского союза формируют региональные экономические сообщества. Отсюда следует, что взаимодействовать в Африке следует со всеми ее структурными компонентами. Такое взаимодействие должно опираться на прочный фундамент, способный обеспечить принятие мер реагирования, отвечающих требованиям существующего момента. Это может быть развертывание миссии Африканского союза, а может потребоваться и потенциал, выходящий за рамки того, что может быть найдено в Африке, — в форме либо миссии Организации Объединенных Наций, либо многонациональной коалиции. Деятельность по укреплению потенциала африканских стран не уменьшает потребности в других формах участия международного сообщества, а скорее расширяет перечень возможных вариантов и позволяет задействовать преимущества, которыми обладают Африканский союз и субрегиональные организации.

23. Для выполнения своей роли Африканский союз разработал Африканскую архитектуру мира и безопасности, которая обеспечивает принятие целого ряда мер по предупреждению конфликтов с опорой на Группу мудрецов и Континентальную систему раннего предупреждения, пять субрегиональных групп реагирования, входящих в состав Африканских резервных сил, и Совет мира и безопасности как главный директивный орган. Вопрос финансирования представляет собой одну из главных, однако не единственную проблему. Африканская архитектура мира и безопасности продолжает развиваться, однако, несмотря на многочисленные усилия, Комиссия Африканского союза сталкивается с определенными трудностями в удовлетворении возрастающих потребностей, особенно в свете существующих ожиданий того, что будет обеспечен потенциал, позволяющий оперативно и на вызывающей доверие основе реагировать на ситуации, подобные той, которая сложилась в свое время в Руанде.

#### **IV. Уроки, извлеченные из опыта миротворческих миссий в Африке**

24. На период с 1989 года приходится восемь миротворческих операций Африканского союза или субрегиональных организаций: в Либерии (1990–1993 годы), Сьерра-Леоне (1997–1999 годы), Гвинее-Бисау (1999 год), Кот-д’Ивуаре (2003–2004 годы), Бурунди (2003–2004 годы и с 2007 года по настоящее время), Дарфуре (2004–2007 годы), на Коморских Островах (2008 год) и в Сомали (с 2007 года по настоящее время). На смену четырем из этих восьми операций пришли миссии под эгидой Организации Объединенных Наций, а одна в настоящее время осуществляется в качестве смешанной миссии Организации Объединенных Наций/Африканского союза. В шести из указанных восьми стран в настоящее время установлен мир, тем не менее во всех них остаются миротворческие или последующие миссии по постконфликтному восстановлению.

25. Один из уроков, которые можно извлечь из опыта всех этих миссий, указывает на жизненно важную потребность в создании потенциала по обеспечению поддержки операций. Задачи в области обеспечения потенциала, которые стоят перед Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, являются во многом одинаковыми и связаны, в частности, с необходимостью формировать и развертывать миссии, обладающие надлежащим потенциалом, в сроки, отвечающие существующей потребности. Важно, чтобы разворачиваемые миссии были обеспечены необходимыми средствами, в противном случае возникает опасность того, что вверенный им мандат будет невыполнимым, а развертывание придется осуществлять по частям, что сопряжено с более существенными издержками в долгосрочной перспективе, причем не только в плане используемых ресурсов, но и с точки зрения воздействия на гражданское население соответствующей страны. Примеры Дарфура и Демократической Республики Конго дают наглядную иллюстрацию последствий такой нехватки потенциала.

26. Организация Объединенных Наций сталкивалась с аналогичными задачами повышения уровня эффективности и принимала меры по их решению; в этой связи она разработала руководящие принципы операций по поддержанию мира; пересмотрела свои структуры и процедуры в целях укрепления своего институционального потенциала; создала стратегический запас материальных средств для развертывания и утвердила концепцию полномочий на принятие обязательств до утверждения мандата в интересах выделения первоначальных финансовых средств для миссий на начальном этапе их развертывания.

27. Африканские миссии продемонстрировали ценность оперативного реагирования в деле обеспечения на начальном этапе стабильности, необходимой для более долгосрочного урегулирования, однако масштабы их деятельности и их способность к выполнению своих соответствующих мандатов во многих случаях были ограниченными. Один из обуславливающих это факторов со всей очевидностью заключается в нехватке ресурсов, впрочем наряду с этим следует отметить и трудности в создании основ для долгосрочного постконфликтного урегулирования, связанные не только с отсутствием ресурсов. До настоящего времени акцент, как правило, ставился на развертывании воинских контингентов, не обладающих существенным потенциалом для решения более широких вопросов постконфликтного урегулирования или координации действий с другими учреждениями, работающими в стране, в результате чего предусматриваемые мандатом задачи решались последовательно, а не одновременно. Важно, чтобы миссии были способны не только включаться в более широкую деятельность долгосрочного характера, но и координировать планирование своей деятельности с другими субъектами с самого начала процесса.

28. Вопросы наличия потенциала стоят менее остро в случае, когда поставлены четкие и ограниченные цели, как показывает опыта успешного проведения миссии на Коморских Островах. Успех этой операции был обеспечен благодаря постановке четкой задачи — восстановить государственную власть Союза Коморских Островов на острове Анжуан, небольшой ее продолжительности и выделению достаточных ресурсов. Африканский союз способен действовать результативно. Было бы неверно, однако, делать в этой связи вывод, что Африканскому союзу следует ограничиваться операциями менее масштабными. Вместе с тем данный пример подчеркивает важность того, чтобы имеющийся потенциал соотносился с поставленными целями.

29. Африканские миссии доказали свою способность стабилизировать определенные ситуации и принимать первые меры реагирования, но наряду с этим их способность к решению более долгосрочных задач остается ограниченной. В то же время, несмотря на трудности, испытываемые в создании долгосрочных рамок, в тех случаях, когда эти миссии подготавливали почву для проведения более масштабных и более действенных операций Организации Объединенных Наций, им удавалось положить начало процессу, открывающему путь к установлению долгосрочной стабильности, хотя и нельзя сказать, что при этом они не сталкивались с некоторыми другими существенными проблемами, о чем свидетельствуют следующие примеры.

30. При проведении операций Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) в Западной Африке возникали многие из проблем, встающих в контексте проведения региональных операций. Их анализу было посвящено проведенное в 2005 году исследование<sup>1</sup>, по итогам которого был сделан вывод о том, что при проведении своих первых операций ЭКОВАС недооценивало потребности, возникающие в результате развертывания миротворческих миссий, и не располагало необходимым потенциалом для поддержания их устойчивой деятельности, особенно в таких исключительно важных областях, как авиационная поддержка, медицинское и инженерное обеспечение и связь. Ситуация еще более усугублялась проблемой отсутствия потенциала у отдельных предоставляющих воинские контингенты стран, которая быстро распространялась на миссии в целом, а следовательно и на эффективность региональных мер реагирования. Несмотря на то, что эти недостатки были известны с начала 1990-х годов, они по-прежнему сохранялись и позднее — при развертывании сил в Кот-д'Ивуаре в декабре 2002 года и в Либерии в августе 2003 года, — в обоих случаях успех развертывания зависел от существенной помощи со стороны внешних партнеров.

31. Полезный пример сотрудничества между ЭКОВАС и Организацией Объединенных Наций дает также развертывание миссии ЭКОВАС в Либерии (ЭКОМИЛ): в своей резолюции 1497 (2003) Совет Безопасности дал разрешение на использование ресурсов Организации Объединенных Наций в поддержку развертывания первого нигерийского батальона, который к тому моменту только что завершил выполнение своих функций в составе Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне. Этот батальон был развернут в качестве авангарда МООНСЛ, в то же время на уровне миссии по-прежнему ощущалась проблема существенной нехватки ресурсов в областях транспорта, связи, медицинского обслуживания и общего потенциала материально-технического обеспечения. Как следствие, ее возможности были серьезно ограничены; так, например, Аккрское соглашение требовало, чтобы силы правительства, Движения за демократию в Либерии (ДДЛ) и «Объединенных либерийцев за примирение и демократию» (ЛУРД) оставались на своих позициях, на которых они находились на момент прекращения огня, и обеспечивали беспрепятственный гуманитарный доступ к территории, находящейся под их контролем, а также ЭКОМИЛ для проверки соблюдения Аккрского соглашения. Вместе с тем у Миссии не было потенциала для развертывания за пределами района, непосредственно прилегающего к Монровии, и ряда ключевых коридо-

<sup>1</sup> Уроки операций ЭКОВАС по поддержанию мира: 1990–2004 годы, доклад о работе семинара ЭКОВАС, состоявшегося в Аккре 10–11 февраля 2005 года, Международный центр по поддержанию мира им. Кофи Аннана, март 2005 года.

ров. Сказанное не следует рассматривать как критику вклада ЭКОМИЛ в дело стабилизации положения в Либерии, — по сути, с аналогичными проблемами сталкиваются и миссии Организации Объединенных Наций, просто это одна из характерных проблем, которые встают перед миссиями, не обеспеченными адекватными ресурсами при развертывании. Потребовалось значительное время, прежде чем — уже после перехода к МООНЛ — потенциал был усилен до требуемого уровня. До этого момента миссия не могла выполнять свой мандат в полном объеме.

32. При развертывании сил Миссии Африканского союза в Судане (МАСС) в Дарфуре отмечалось множество проблем аналогичного характера, которые осложнялись еще и сбоями в ходе политического процесса; вместе с тем следует признать, что благодаря развертыванию самих этих сил удалось обеспечить определенную стабильность, что имело существенное значение для создания условий, позволяющих задействовать ориентированный на более долгую перспективу подход. В проведенном в конце 2006 года исследовании, посвященном изучению уроков для Африканских резервных сил<sup>2</sup>, было указано на следующие недостатки:

- a) на начальных этапах миссии уровень планирования был неадекватным, а в ходе ее осуществления не принималось достаточных мер по укреплению потенциала в области планирования для исправления положения;
- b) на полевом уровне отсутствовало четкое понимание структуры миссии, к тому же эта структура была неадекватной для целей управления взаимодействием между военными, полицейским и гражданскими компонентами миссии, которая в сжатые сроки приобрела многоаспектный характер;
- c) имели место недочеты в потенциале стратегического управления, отмечавшиеся как на уровне Комиссии Африканского союза, так и консультативных органов государств-членов;
- d) отсутствовали эффективные механизмы управления на оперативном уровне;
- e) отсутствовали инструменты и «ноу-хау» для поддержания отношений миссии с целым рядом внешних субъектов, включая местные общины, правительство Судана, внешних партнеров и внешние учреждения;
- f) недостаточными были уровень материально-технического обеспечения и возможности управления материально-техническими средствами;
- g) недостаточным был потенциал в ключевой области систем связи и информации, причем проблема осложнялась отсутствием четкого порядка отчетности подразделений на местах перед Комиссией Африканского союза;
- h) имели место проблемы в областях формирования сил и кадрового управления;
- i) наконец, существовали проблемы почти полной зависимости от внешних партнеров в вопросах финансирования миссии и чрезмерной зависимости от представляемых партнерами технических консультаций, с сопряжен-

---

<sup>2</sup> Африканский союз и Судан: уроки для Африканских резервных сил, Международная академия мира, октябрь 2006 года.

ными с этим трудностями, задержками и элементами политической неопределенности.

33. Следует признать, что многие из этих проблем усугублялись факторами политического и географического характера, неподконтрольными миссии. Была проведена большая последующая работа по укреплению потенциала. Однако несмотря на то, что после развертывания Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) Африканский союз более не ощущает на себе давления, которое было обусловлено необходимостью управлять миссией, факт остается фактом: институциональный потенциал Африканского союза в области решения вышеупомянутых вопросов все еще остается неадекватным.

34. Существенная нерешенная проблема связана с отсутствием адекватной системы выплаты возмещения за предоставление войск и оборудования. Это привело к ослаблению потенциала стран, поскольку они оказываются не способны восполнять арсеналы своей оборонной техники. В свою очередь, это ведет к их усиливающемуся нежеланию использовать свои военные активы для развертывания в составе миротворческих миссий Африканского союза.

## **V. Необходимость четкого определения стратегических отношений между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом**

35. Устав Организации Объединенных Наций признает роль региональных соглашений в решении вопросов, касающихся международного мира и безопасности. Это — отправная точка для установления более прочных отношений партнерства между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом. В своем коммюнике, содержащемся в приложении II к докладу Совета Безопасности от 11 июля 2007 года (S/2007/421 и Corr.1), Совет Безопасности и Совет мира и безопасности Африканского союза взяли на себя обязательство развивать более тесные и упорядоченные взаимоотношения между их соответствующими учреждениями. Они также согласились учитывать, что, выступая с инициативами по содействию обеспечению мира и безопасности в Африке, Африканский союз действует также от имени Организации Объединенных Наций и международного сообщества в соответствии с главой VIII Устава. Эти взаимоотношения развиваются конструктивно, однако они еще не вышли на необходимый уровень стратегического взаимодействия, который позволил бы обеспечить единый подход. В этой связи необходимо более четко определить взаимоотношения между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза.

36. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций несет главную ответственность за поддержание мира и безопасности. Региональные и субрегиональные организации действуют от его имени в деле урегулирования конфликтов, вместе с тем необходимо обеспечить, чтобы они могли использовать свои сравнительные преимущества, иницируя проведение той или иной операции до того, как сложившаяся ситуация приобретет затяжной характер.

37. Реакция на кризисные ситуации должна быть своевременной и эффективной, особенно в случаях военных преступлений, геноцида и преступлений про-

тив человечности и в серьезных гуманитарных ситуациях. Для обеспечения этого требуется более четкое разделение функций, при котором могли бы использоваться сравнительные преимущества соответствующих организаций.

38. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций со всей определенностью выступает за более тесное сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, однако не рассматривал этот вопрос на систематической основе. Вместо этого он сосредоточивал внимание на отдельных случаях и, как следствие, еще не разработал четких рамок для сотрудничества. Это не противоречит главенствующей роли Совета Безопасности в решении вопросов мира и безопасности, но в итоге характер стратегических отношений между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза четко не определен.

39. В деле разработки более эффективных взаимоотношений между Советом мира и безопасности Африканского союза и Советом Безопасности Организации Объединенных Наций цель должна заключаться в разделении ответственности с учетом сравнительных преимуществ Африканского союза. Партнерство должно преследовать двудеятельную цель оказания влияния на государственные органы в регионе либо непосредственно, либо через посредство субрегиональных организаций и разработки механизмов, которые обеспечивали бы более четкую и регулярную координацию действий при решении вопросов, представляющих общий интерес. При определении порядка разделения обязанностей важно, чтобы не создалось впечатление о том, будто Организация Объединенных Наций предоставляет Африканскому союзу субподряд на поддержание мира. Цель должна заключаться в максимально полном использовании преимуществ Африканского союза в плане его вклада в предупреждение конфликтов, посредническую деятельность, его способности решать менее масштабные задачи, как в случае посредничества и восстановления конституционного порядка в Союзе Коморских Островов, и, наконец, с учетом его способности принимать первые меры реагирования в преддверии более масштабных миссий Организации Объединенных Наций.

40. Установление более прочных стратегических взаимоотношений приведет к укреплению взаимопонимания, выработке совместных подходов к вопросам и позволит значительно улучшить преемственность, особенно если предусматривается переход полномочий от той или иной миссии Африканского союза к Организации Объединенных Наций, поскольку этот вопрос имеет как свои политические, так и потенциальные финансовые последствия. Однако достижение согласия в отношении общей позиции представляет собой лишь начальную стадию процесса, поскольку ее еще следует спланировать и осуществить.

41. Установление более тесных взаимоотношений между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза может содействовать выработке стратегического видения, однако необходимо, чтобы эти отношения подкреплялись не менее прочными связями между Секретариатом Организации Объединенных Наций и Комиссией Африканского союза. За последние пять лет в этом отношении удалось существенно продвинуться вперед и регулярная координация обеспечивается на целом ряде уровней. В значительной мере это происходит в контексте рассмотрения конкретных вопросов, однако, пожалуй, обе организации выиграли бы,

если бы существовал более регулярно действующий механизм, возможно, с использованием в качестве модели Руководящего комитета Организации Объединенных Наций/Африканского союза. Вместе с тем возможность обеспечения по-настоящему эффективной координации зависит от наличия у соответствующих организаций надлежащего потенциала.

42. Материалы Всемирного саммита 2005 года и положения посвященного миру и безопасности раздела 10-летней программы создания потенциала в значительной мере определяют рамки помощи, предоставляемой Организацией Объединенных Наций Африканскому союзу. Осуществляемая под эгидой Департамента по политическим вопросам Секретариата работа над блоком вопросов мира и безопасности охватывает целый ряд программ по предупреждению конфликтов и наращиванию потенциала в области установления мира. Через свою Группу по поддержке миротворческих операций Африканского союза Департамент операций по поддержанию мира продолжает заниматься вопросами укрепления миротворческого потенциала, в частности развития Африканских резервных сил. Дополнительная помощь предоставлялась в поддержку решения более конкретных задач планирования, связанных, в частности, с планированием Миссии Африканского союза в Сомали, поскольку собственные структуры Африканского союза не обладают достаточными возможностями для решения этой задачи. Несмотря на свою пользу, этот подход не позволяет обеспечить создание реального долгосрочного потенциала Африканского союза по планированию, развертыванию и управлению миссиями на континентальном и субконтинентальном уровнях.

43. Много было сказано о принципе африканской ответственности за деятельность по созданию Африканской архитектуры мира и безопасности. Вместе с тем обеспечить такую ответственность посредством укрепления Комиссии Африканского союза за счет предоставления внешней поддержки непросто. Реализация этого принципа будет обеспечена лишь через посредство создания и разработки собственных структур и процедур, поддерживаемых эффективными механизмами финансового обеспечения.

44. Принципы, на основе которых могут быть выработаны более прочные взаимоотношения между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза, должны носить взаимовыгодный характер для обеих сторон; для этого потребуются существенные усилия как в плане выработки четкого понимания вопросов, составляющих основу этих взаимоотношений, так и отыскания практических ответов на вопрос о том, каким образом они могут взаимодействовать более тесно; именно это составляет суть налаживания более эффективных партнерских отношений при рассмотрении вопросов, стоящих в общих повестках дня.

## **VI. Потребности в институциональном потенциале**

45. Широко признается, что возможности оперативного реагирования Африканского союза и его субрегионов в большинстве случаев были положительными. Они могли бы добиться гораздо большего при наличии необходимой поддержки. Обеспечение более всеобъемлющих ответных мер по проблемам мира и безопасности — это не только вопрос уделения внимания материальной составляющей и финансам; необходимо признать, что военный потенциал не может заменить долгосрочное политическое решение кризиса. Это требует

разработки целого ряда дополнительных возможностей, в том числе более эффективных механизмов предотвращения конфликтов, таких как механизмы раннего предупреждения и посредничества, а также восстановления и развития.

46. Африканский союз должен решать двойную проблему создания своих учреждений и реагирования на кризисы. При этом важно, чтобы выполнение последней цели не подрывало достижение первой. Впечатляющим является тот факт, что Африканскому союзу удалось многое сделать при еще незавершенной институциональной структуре. Однако это не может продолжаться в долгосрочном плане: рано или поздно это приведет к серьезному сбою.

47. В значительной степени институциональная слабость Африканского союза проистекает из того, что эта организация находится на переходном этапе. Структуры и процедуры, разработанные в период существования Организации африканского единства, не соответствуют все более инициативному подходу Африканского союза и недостаточны для его поддержки. Даже структуры, согласованные на Саммите Африканского союза в Мапуту в 2003 году, «не обеспечивали ясного понимания того, что должны представлять собой программы Комиссии и каковы должны быть их результаты»; кроме того, на них негативно сказывался тот факт, что «утвержденное количество штатных должностей не было заполнено из-за неэффективного процесса набора, осложнившегося применением системы квот»<sup>3</sup>. Отсутствие гибкости в управлении людскими ресурсами и условия службы в Африканском союзе часто приводили к невозможности привлечь и сохранить на должностях сотрудников с надлежащей квалификацией, что создавало трудности в создании потенциала и постоянную потребность во внешней помощи. Создание институционального потенциала для решения этой проблемы с людскими ресурсами является серьезным вызовом, и ему необходимо уделить надлежащее первостепенное внимание.

48. Что касается Департамента по вопросам мира и безопасности Африканского союза, то на саммите Африканского союза 2003 года были утверждены 53 должности, из которых была заполнена лишь незначительная часть. Это создает проблему для миротворческой деятельности, особенно для Отдела операций в поддержку мира, в котором имеется лишь 12 утвержденных должностей. Хотя для поддержки конкретных операций были приняты специальные меры, последовательной работы по созданию долгосрочного потенциала не проводилось.

49. Для того чтобы Комиссия Африканского союза могла надлежащим образом осуществлять более широкую миротворческую деятельность и применять комплексный подход к урегулированию конфликтов, необходимо кардинальное изменение концептуального понимания и подхода. Это повлечет за собой осуществление междепартаментских и междисциплинарных мер, а также формирование необходимого экспертного потенциала, который требуется для организации операций по поддержанию мира и управления ими.

50. Группе известно, что в начале 2008 года было проведено исследование структурных потребностей Отдела операций в поддержку мира, подтверждаю-

---

<sup>3</sup> Доклад независимой ревизионной группы высокого уровня Африканского союза, учрежденной Ассамблеей глав государств и правительств Африканского союза, пункты 130 и 131.

щее, что нынешние структуры и кадровое обеспечение являются неадекватными. Доклад по итогам этого исследования еще изучается Комиссией Африканского союза в контексте ее общих потребностей в персонале. Крайне важно, чтобы любые структурные изменения могли позволить Африканскому союзу создать полностью интегрированную структуру для миротворческой деятельности.

## **VII. Создание Африканской архитектуры мира и безопасности (АПСА)**

51. Несмотря на структурные недостатки, был достигнут прогресс в создании АПСА, хотя отдельные ее аспекты находятся на более продвинутом этапе по сравнению с другими. Существуют существенные различия в способности тех или иных государств — членов Африканского союза поддерживать осуществление этих целей. Хотя АПСА может радикально изменить подход к миру и безопасности в Африке, возникают вопросы о порядке достижения отдельных ее целей и об эффективности мер изменяющихся учреждений по управлению этим процессом. Без создания надлежащих структур АПСА существует опасность того, что Комиссия Африканского союза может оказаться вынужденной удовлетворять неотложные потребности и долгосрочные запросы в ущерб общему процессу.

52. Что касается неотложных потребностей, то акцент делается на укреплении миротворческого потенциала в форме Африканских резервных сил. Первый этап развертывания был одобрен на совещаниях министров и руководителей ведомств по вопросам обороны и безопасности африканских стран в марте 2008 года, и в настоящее время осуществляется переход к следующему этапу развертывания Африканских резервных сил, связанный с реализацией «Дорожной карты 2», содержащей план следующего этапа развертывания Африканских резервных сил, который завершится важной оценкой прогресса в 2010 году при поддержке Европейского союза и других партнеров по укреплению потенциала.

53. Формирование Африканских резервных сил является важным мероприятием, и в этом деле легко сбиться с правильного направления. В этой связи важно, чтобы Африканский союз руководил этим процессом в плане определения целей, но при этом также важно, чтобы в основе его усилий лежали ясность и реализм. Неясными остаются ключевые аспекты, такие как концепция материально-технического обеспечения, способность выполнения заявленных требований к готовности, вопросы командования и контроля, структурные возможности и гражданский потенциал, и, поскольку предстоит работа над решением многих из этих вопросов, необходимо как можно скорее достичь ясности по этим аспектам. Также важно, чтобы доноры не пытались осуществлять этот процесс такими темпами, которые не в состоянии обеспечить Комиссия Африканского союза.

54. Ключевым фактором в формировании Африканской архитектуры мира и безопасности является необходимость признания значения участия женщин на всех уровнях в предотвращении конфликтов, операциях по поддержанию мира и постконфликтном восстановлении.

## **VIII. Потребности в ресурсах**

55. Потребности в финансировании и ресурсах следует рассматривать в более широком контексте АПСА. Значительная доля финансирования будет направлена на поддержку концептуального формирования Африканских резервных сил, которое основано на создании пяти отдельных региональных потенциалов и комплексном постоянном потенциале в рамках всего континента.

56. При рассмотрении потребностей в финансах и ресурсах, необходимых для создания Африканских резервных сил, представляется очевидным, что они подпадают под три различных аспекта. Первый заключается в создании учреждений этих сил на уровне континента. Второй касается создания учреждений пяти субрегионов и, наконец, учреждений на уровне отдельных стран, предоставляющих войска. Они также должны обеспечивать удовлетворение краткосрочных оперативных потребностей, не подрывая при этом возможности создания долгосрочного потенциала. Учитывая масштабы потребностей, было бы нереалистичным предусматривать единый механизм для решения всех трех задач. Это было бы не самым эффективным подходом, а также это не обязательно соответствовало бы концепции Африканских резервных сил. Поэтому важно, чтобы в долгосрочном плане акцент делался на развитие надежного потенциала по поддержанию возможности Африканского союза реализовать АПСА.

57. По мере создания потенциала важно обеспечить, чтобы усовершенствованные механизмы финансирования и материально-технической поддержки содействовали более эффективным, взаимодополняющим и согласованным усилиям. Необходимо сделать акцент на скоординированном подходе международного сообщества, а не только на создании для Африканского союза возможности развертывать миссии. Необходимо развивать миротворческую деятельность под эгидой африканских государств, но в то же время следует продолжать поощрять международное сообщество более активно участвовать в ситуациях, требующих принятия мер.

## **IX. Финансирование**

58. До сих пор миссии Африканского союза создавались с использованием добровольных взносов доноров, предоставляемых наличными средствами или натурой. Этот подход, как представляется, обусловлен конкретными условиями, и, помимо того, что он не позволяет осуществлять долгосрочное планирование, он еще и осложняется индивидуальными требованиями доноров в отношении отчетности и ревизии. В настоящее время существует более 130 различных видов взносов, направляемых Африканскому союзу, в отношении каждого из которых действуют свои требования к отчетности и контролю. Это является серьезным бременем для слабых структур Африканского союза. Механизмы Комиссии Африканского союза не предназначены для удовлетворения требований в нынешних масштабах. Любые новые механизмы должны быть как можно более простыми и предусматривать стандартный формат отчетности.

59. Хотя поддержка доноров, возможно, способствовала успешному развертыванию миссий, она не смогла обеспечить предоставление миссиям всех необходимых ресурсов. Опора на непредсказуемые источники финансирования

означает отсутствие гарантии необходимого потенциала, что в свою очередь может негативно сказаться на положенных в основу процесса планирования предположениях. Это служит сдерживающим фактором для потенциальных стран, предоставляющих войска, которые, безусловно, неохотно берут на себя обязательства в отношении миссий, которые, как им представляется, не обеспечены достаточным финансированием, особенно если это сопровождается отсутствием каких-либо гарантий стабильного возмещения. Оказываемая конкретным операциям поддержка доноров — как финансового, так и практического характера — может способствовать проведению операции, но не вносит вклад в создание долгосрочного потенциала. Как только исчезает потребность, поддержка доноров как правило прекращается.

60. Что касается важности долгосрочного участия, то мы отмечаем опыт Африканского фонда мира, учрежденного Европейским союзом для предоставления Африканскому союзу и другим региональным организациям ресурсов в целях создания эффективных структур для миростроительства и операций по поддержанию мира.

## **X. Финансирование миссий по поддержанию мира в рамках мандата Организации Объединенных Наций**

61. Группа рассмотрела ряд вариантов улучшения финансирования, но при этом указывает на общий для них момент: необходимость создания — наряду с любым улучшением механизмов финансирования — институциональных структур Африканского союза в области управления финансами.

62. В общих чертах, существуют два подхода: один, основанный на добровольном финансировании, и второй — на финансировании за счет начисленных взносов. В рамках этих вариантов существует целый ряд возможностей, а также существует ряд аспектов, связанных более непосредственно с материально-технической поддержкой, нежели с конкретными механизмами предоставления финансовых средств. В целом, первый вариант, как представляется, больше подходит для долгосрочного создания потенциала, а второй больше пригоден для удовлетворения оперативных потребностей миссий.

63. Если взглянуть на варианты поддержки миротворческой деятельности, то первым и наиболее очевидным из них является полный доступ миссий Африканского союза, санкционированных Советом Безопасности, к начисленным взносам Организации Объединенных Наций. Это обеспечит ее предсказуемый характер на протяжении любого необходимого периода. Важнейшим условием при этом остается главенствующая роль Совета Безопасности. Ключевой задачей является укрепление этой главенствующей роли при одновременном поощрении максимальной гибкости на региональном уровне. Любые предложения об использовании начисленных взносов должны сопровождаться созданием надлежащих механизмов отчетности.

64. Группа рекомендует использовать начисленные взносы Организации Объединенных Наций с учетом каждого конкретного случая для поддержки санкционированных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций операций Африканского союза по поддержанию мира на период до шести месяцев. По крайней мере на первоначальном этапе эта поддержка должна глав-

ным образом предоставляться натурой. Это может включать в себя транспортировку войск, выплату возмещения за предоставленные войска, обеспечение связи и различные формы материально-технической поддержки. Группа считает, что такая мера могла бы быть полезной как для Организации Объединенных Наций, так и для Африканского союза, при этом Африканский союз, реализуя свои возможности быстрого реагирования, будет осуществлять первоначальные меры по обеспечению долгосрочного участия Организации Объединенных Наций. Это потребует заключения между Африканским союзом и Советом Безопасности соглашения о передаче миссии Организации Объединенных Наций. Такая договоренность должна быть направлена на создание миссии Африканского союза в максимальном соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций и, безусловно, будет способствовать переходному процессу, который в конечном итоге будет происходить.

65. Такая мера могла бы решить проблему обеспечения более предсказуемого механизма финансирования в тех случаях, когда ясно, что будет осуществлен переход к миссии Организации Объединенных Наций, однако она не решает ее, если либо это еще не ясно, либо Совет Безопасности пока не определился с решением. В этом случае Африканский союз может, как и в прошлом, оказаться вынужденным полагаться на взносы доноров.

66. Группа подчеркивает важность того, чтобы африканские страны взяли на себя ответственность за этот процесс, и особо указывает на важность увеличения финансового участия самих государств-членов Африканского союза в операциях по поддержанию мира. Концепция начисления взносов странам Африканского союза обсуждалась неоднократно. Группа считает, что достижение этой цели должно осуществляться постепенно с учетом конкурирующего спроса на ресурсы, способности государств-членов вносить свой вклад и текущей экономической ситуации. Первым шагом в этом направлении могло бы быть увеличение объема средств Фонда мира Африканского союза.

## **XI. Финансирование процесса создания потенциала**

67. Группа также рекомендует Африканскому союзу разработать всеобъемлющий план долгосрочного создания потенциала. Этот план, содержащий сроки реализации и целевые показатели, должен быть направлен на развитие потенциала Африканского союза в области планирования, руководства и управления для поддержки миротворческих операций и проведения ряда мероприятий, связанных с предотвращением и урегулированием конфликтов и постконфликтным восстановлением. Группа рекомендует, чтобы разработка плана финансировалась из целевого фонда с участием нескольких доноров, который следует создать для этой цели. В рамках этого Фонда будут объединены различные существующие источники поддержки Африканского союза и будет разработан стандартный формат отчетности для всех доноров. Фонд будет также изыскивать дополнительные средства у нынешних и новых доноров.

68. Будет создан Совет для директивного руководства разработкой плана Африканским союзом с целью представления рекомендаций в отношении включения в план предложений о финансировании мероприятий и контроля за использованием средств Фонда. Совет будет состоять из одиннадцати членов: пяти представителей, назначенных Председателем Комиссии Африканского союза,

одного представителя, назначенного Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, и по одному представителю от каждого из пяти самых крупных доноров Фонда. Секретариат Совета будет расположен в Аддис-Абебе.

69. Группа рекомендует, чтобы управление Фондом осуществлялось назначенным Советом учреждением, имеющим опыт руководства деятельностью целевыми фондами с участием нескольких доноров, таким как Программа развития Организации Объединенных Наций. Кроме того, Совету необходимо будет назначить исполнительное учреждение. Полностью ответственность за управление и деятельность Фонда будет передана Африканскому союзу после того, как в рамках Союза будет создан необходимый потенциал финансового управления и другой административный потенциал, необходимый для выполнения этих задач. Приоритетной целью плана для передачи этих функций в соответствии с принципом африканской ответственности будет создание этого потенциала. Первый обзор хода работы будет проведен через два года после создания Фонда.

70. Кроме того, следует рассмотреть возможность обеспечения более тесного взаимодействия между инициативами по развитию частного сектора и миротворческой деятельностью с целью определения взаимодополняющих областей.

## **ХII. Потребности в материально-техническом обеспечении**

71. Наиболее очевидным проявлением трудностей, вызванных отсутствием предсказуемого и стабильного финансирования, являются проблемы в области предоставления материально-технической поддержки на всех уровнях, с которыми сталкивается Африканский союз и субрегиональные миссии по поддержанию мира. Это оказывает непосредственное воздействие на возможности Африканского союза поддерживать и обеспечивать деятельность миссий в местах проведения операций. Хотя Африканский союз готов и уже демонстрировал способность мобилизовать войска, недостаточное материально-техническое обеспечение является основным препятствием для операций Африканского союза по поддержанию мира.

72. Серьезной проблемой остается зависимость от доноров, которая будет продолжать негативно сказываться на возможностях Африканского союза создавать миссии по поддержанию мира. Для решения этой проблемы министры обороны и безопасности африканских стран на совещании, созванном Комиссией Африканского союза в марте 2008 года, утвердили рамочную программу материально-технического обеспечения. Тем не менее вопросы, связанные с ее окончательными параметрами и финансированием, остаются нерешенными.

73. У Африканского союза в процессе создания своего долгосрочного потенциала материально-технического обеспечения имеются две основные возможности. Первая заключается в традиционном подходе, основанном на существенном накоплении запасов материальных средств. Вторая носит более новаторский характер и заключается в использовании новых видов деловой практики, таких как программы усиления служб тыла гражданскими специалистами, когда фактическая поставка средств обеспечивается коммерческим подрядчиком. В то же время эти программы дают возможность обеспечить большую гибкость и надежность.

74. Управление материально-техническими средствами зависит от целого ряда институциональных возможностей, которые необходимо включить в общие усилия по созданию потенциала. Неадекватные структуры, отсутствие достаточного персонала и систем для обеспечения поддержки, поставок материальных средств, предоставления контрактов и в целом поддержки развертывания, подобных тем, которые существуют в рамках Организации Объединенных Наций, весьма ограничивают возможности Африканского союза обеспечивать необходимую поддержку. Эта проблема усугубляется количеством существующих двусторонних договоренностей между государствами — членами Африканского союза и донорами. Учитывая характер таких договоренностей, Африканский союз не всегда имеет контроль над ними, что может приводить к значительной нестабильности структур материально-технической поддержки.

75. Африканский союз при поддержке международных партнеров должен изучить возможности обеспечения материально-технической поддержки, избегая при этом создания больших запасов материальных средств, которые могут быть, а могут и не быть использованы, но которые при этом влекут большие расходы на эксплуатационное обслуживание. Хотя Организация Объединенных Наций располагает опытом в этой области, который мог бы быть полезен Африканскому союзу, из этого не следует, что этот опыт представляет собой совершенную модель для будущей деятельности Африканского союза по обеспечению материально-технической поддержки. В этой связи следует рассмотреть вопрос о том, могут ли потребности Африканского союза быть в большей степени удовлетворены в рамках многофункциональных контрактов, таких как программы усиления служб тыла гражданскими специалистами, — либо полностью, либо в сочетании с ограниченной инфраструктурой и запасами материальных средств.

76. Хотя Африканскому союзу, возможно, и нежелательно дублировать механизмы материально-технического обеспечения Организации Объединенных Наций, последняя располагает большим опытом в управлении крупномасштабным процессом материально-технической поддержки. Из этого можно извлечь многочисленные уроки. В этом отношении следует рассмотреть вопрос о том, как Африканский союз мог бы воспользоваться опытом Базы материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи (Италия). Многого можно было бы достичь путем более тесного взаимодействия между сотрудниками по планированию материально-технической поддержки Организации Объединенных Наций и Африканского союза, в частности в деле передачи практического опыта либо путем размещения в одном месте подразделения Африканского союза и Базы материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций, либо путем обмена сотрудниками. Следует также рассмотреть вопрос о возможной роли Центра материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Энтеббе (Уганда).

77. Масштабы потребностей в материально-технической поддержке, необходимой Африканской архитектуре мира и безопасности (АПСА), огромны. Они могут быть удовлетворены лишь в том случае, если это будет реалистичный проект, рассчитанный на долгосрочную перспективу. Этот процесс должен осуществляться поэтапно и быть увязан с рядом целевых показателей, установленных с целью обеспечения соответствия процесса создания материально-технического потенциала концепции АПСА. В идеале это необходимо разрабатывать в рамках совместных усилий Организации Объединенных Наций и Аф-

риканского союза, что будет способствовать созданию ядра квалифицированного персонала Африканского союза, а также содействовать передаче передовой практики. Также важно, чтобы этот процесс сопровождался реализацией программ всесторонней подготовки для сотрудников Африканского союза и субрегиональных подразделений.

78. Акцент делается главным образом на укреплении потенциала Африканского союза. Тем не менее мы должны обеспечивать ясное понимание разделения ответственности за материально-техническую поддержку между Африканским союзом и региональными экономическими сообществами и между этими сообществами и государствами-членами. Государства-члены готовы предоставлять войска, однако часто они не располагают необходимыми материальными средствами, чтобы позволить эффективно осуществлять свою деятельность. В их число входят ресурсы, необходимые для их оснащения, развертывания и обеспечения функционирования, что может приводить к задержкам в развертывании, но что более важно — к утрате доверия к миссии и тем самым к возникновению еще больших рисков.

### **XIII. Координация поддержки в деле создания потенциала**

79. Несмотря на предложения об улучшении финансовой и материально-технической поддержки, члены международного сообщества, вероятно, будут продолжать финансировать и поддерживать ряд программ и операций Африканского союза по укреплению потенциала до создания рекомендованных нами двух каналов. Необходимость обеспечения эффективной координации действий всех оказывающих поддержку сторон распространяется на всю деятельность партнеров, поскольку следует избегать дублирования усилий, а также возможности потенциальной конкуренции различных инициатив. Усилия по созданию потенциала наилучшим образом реализуются в том случае, если они ориентированы на спрос и предпринимаются в ответ на выявленные потребности Африканского союза, а не обусловлены внешними факторами.

80. Существует ряд механизмов по содействию координации между партнерами по созданию потенциала и Африканским союзом, и они будут оставаться важным элементом этого процесса. Тем не менее, по мнению Группы, последующая деятельность в связи с настоящим докладом будет носить все более технический характер. Она охватывает вопросы, требующие экспертных знаний в различных областях, затрагивающих интересы различных партнеров. В этой связи мы рекомендуем осуществить надлежащие меры для обеспечения выполнения рекомендаций Группы, и в их реализации должны участвовать представители Организации Объединенных Наций, Африканского союза и партнеров по созданию потенциала.

### **XIV. Рекомендации**

81. Рекомендации Группы были сформулированы с учетом необходимости обеспечить создание миротворческого потенциала Африканского союза как в плане его возможностей реагировать на кризисы, так и в плане необходимости создания потенциала, способного содействовать достижению долгосрочной стабильности на континенте. В любом случае Группа признает главенствующую

щую роль Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в вопросах мира и безопасности, и ее рекомендации направлены на укрепление этого принципа путем создания надлежащего потенциала Африканского союза, который может дополнять деятельность Совета.

82. Прежде чем перейти к потребностям в поддержке миротворческого потенциала, Группа подчеркивает, что обеспечение более эффективного взаимодействия между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза и между Секретариатом Организации Объединенных Наций и Комиссией Африканского союза имеет основополагающее значение для долгосрочного успеха. Для реализации Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом их соответствующих преимуществ — способности Африканского союза обеспечить быстрое реагирование и возможностей Организации Объединенных Наций обеспечить стабильное проведение операций — необходимо общее стратегическое видение. Это также позволит снизить вероятность дублирования усилий и несогласованности в деятельности организаций. В этой связи рекомендуется провести совместную стратегическую оценку для определения вопросов, лежащих в основе этого взаимного сотрудничества, и обеспечить более эффективное партнерство при рассмотрении вопросов, стоящих в общих повестках дня.

83. Помимо необходимости четкого определения стратегических отношений между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом Группа также указывает на необходимость отчетливого понимания характера взаимоотношений между Секретариатом Организации Объединенных Наций и Комиссией Африканского союза. Признается, что во многих областях уже существует конструктивное взаимодействие, однако зачастую это связано с конкретными вопросами. Поэтому рекомендуется придать этому процессу более официальный статус для охвата всего перечня вопросов, представляющих взаимный интерес. В этой связи рекомендуется взять за основу модель Руководящего комитета Организации Объединенных Наций/Европейского союза, которая могла бы оказаться полезной. Также рекомендуется более активно воплощать в жизнь ранее высказывавшуюся идею обмена сотрудниками соответствующих организаций, особенно занимающихся финансовыми вопросами и вопросами материально-технического обеспечения.

84. У Африки наблюдается наибольшая потребность в миротворческой деятельности, однако при этом она в наибольшей степени испытывает проблему приведения ее готовности действовать в соответствии с имеющимися ресурсами, необходимыми для успешного достижения целей. В этой связи Группа пришла к выводу о целесообразности создания международным сообществом механизмов поддержки миротворческой деятельности в Африке, что не обязательно должно предполагать установление более общего режима или создание прецедентов для других регионов.

85. Участие международного сообщества необходимо рассматривать в контексте нынешних условий. В настоящее время ширится круг стран, проявляющих интерес к Африке и располагающих возможностями внести свой вклад в ее развитие и безопасность. С учетом этого интереса Группа провела широкие консультации и предложила этим государствам-членам, а также странам, которые уже участвуют в этом процессе, увеличить свою поддержку миротворческой деятельности в Африке и внести взносы в предлагаемый фонд по созда-

нию потенциала. Также важно призвать государства-члены за пределами Африки участвовать в миротворческой деятельности на континенте в целях дополнения усилий по развитию африканского миротворческого потенциала и обеспечения наиболее адекватных ответных мер.

86. Развитие институционального потенциала, отвечающего чаяниям, возлагаемым на Африканский союз, крайне необходимо для обеспечения возможности реализации Африканской архитектуры мира и безопасности. Серьезным препятствием на пути формирования устойчивого миротворческого потенциала на континенте по-прежнему является отсутствие институционального потенциала в рамках Комиссии Африканского союза. Группа воздает должное предпринимаемым усилиям и призывает Африканский союз продолжать деятельность по определению и внедрению надлежащих структур и процедур. Партнерам по созданию потенциала предлагается сделать это приоритетным направлением своей поддержки.

87. Создание структурных и процедурных возможностей представляет собой лишь часть решения задачи. Другой его частью является необходимость обеспечения надлежащей подготовки. Уже проводится значительная работа по подготовке для поддержания создания Африканских резервных сил в целом, однако необходимы дополнительные меры на уровне отдельных сотрудников. В этой связи Группа рекомендует, чтобы Африканский союз определил свои приоритеты в отношении подготовки персонала, в частности в областях, связанных с финансовыми, материально-техническими и административными вопросами.

88. В отношении финансирования рекомендуется, чтобы финансовые механизмы для поддержки создания потенциала в Африканском союзе были сконцентрированы на решении вопросов на уровне континента и чтобы потребности субрегионов и государств-членов, как и в настоящее время, удовлетворялись в рамках двусторонних или многосторонних мер.

89. Рекомендуется создать два новых финансовых механизма: один — основанный на добровольном финансировании и направленный на создание потенциала, и второй — действующий на основе начисленных взносов Организации Объединенных Наций и предназначенный для поддержки конкретных операций по поддержанию мира. Группа подчеркивает важность взятия на себя африканскими странами ответственности за этот процесс и рекомендует Африканскому союзу рассмотреть вопрос о создании своей собственной системы финансовых взносов для операций по поддержанию мира, основанной на начисленных взносах, с целью постепенного увеличения объема Фонда мира Африканского союза.

90. Группа рекомендует использовать начисленные взносы Организации Объединенных Наций с учетом каждого конкретного случая для поддержки санкционированных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций операций Африканского союза по поддержанию мира на период до шести месяцев. Как указывалось ранее, по крайней мере на первоначальном этапе эта поддержка должна главным образом предоставляться натурой. Это может включать в себя транспортировку войск, выплату возмещения за предоставленные войска, обеспечение связи и различные формы материально-технической поддержки. Группа считает, что такая мера могла бы быть полезной как для Организации Объединенных Наций, так и для Африканского сою-

за, при этом Африканский союз, реализуя свои возможности быстрого реагирования, будет осуществлять первоначальные меры по обеспечению долгосрочного участия Организации Объединенных Наций. Это потребует заключения между Африканским союзом и Советом Безопасности соглашения о передаче миссии Организации Объединенных Наций. Такая договоренность должна быть направлена на создание миссии Африканского союза в максимальном соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций и, безусловно, будет способствовать переходному процессу, который в конечном итоге будет происходить.

91. Группа также рекомендует Африканскому союзу разработать Всеобъемлющий план долгосрочного создания потенциала, который будет финансироваться из средств целевого фонда с участием нескольких доноров. Руководство Фондом будет осуществлять Совет, представляющий Африканский союз, Организацию Объединенных Наций и доноров. На надлежащем этапе все функции по управлению и обеспечению деятельности Фонда будут переданы от первоначальных учреждений Африканскому союзу. Секретариат Совета будет расположен в Аддис-Абебе (см. пункты 66–69 выше).

92. Кроме того, следует изучить возможность обеспечения более тесного взаимодействия между инициативами частного сектора в области развития и миротворческой деятельностью.

93. Что касается материально-технического обеспечения, то Группа рекомендует Африканскому союзу рассмотреть вопрос о создании своего материально-технического потенциала, не обязательно дублируя при этом действующие механизмы Организации Объединенных Наций, и изучить такие альтернативы, как коммерческие многофункциональные контракты или программы усиления служб тыла гражданскими специалистами, с целью избежать необходимости накопления значительных запасов материальных средств и расходов на их эксплуатационное обслуживание.

94. Группа рекомендует добиваться более активной и последовательной координации между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций, что обеспечит надлежащее разделение функций между региональными органами и более широким международным сообществом.

95. Группа считает, что все вышеупомянутые рекомендации представляют собой лишь первоначальный этап в долгосрочном процессе создания и поддержки потенциала Африканского союза. Для изучения детальных мер в поддержку осуществления представленных в настоящем докладе рекомендаций следует создать совместную группу Организации Объединенных Наций/Африканского союза.

## Приложение I

### Состав Группы

Г-н Романо Проди (Италия), Председатель

Г-н Джеймс Доббинс (Соединенные Штаты Америки)

Г-н Жан-Пьер Хальбвакс (Маврикий)

Г-жа Моника Джума (Кения)

Г-н Тоси Нива (Япония)

Г-н Бехруз Садри (Исламская Республика Иран)

## Приложение II

### **Круг ведения Группы видных деятелей Африканского союза и Организации Объединенных Наций, учрежденной в соответствии с резолюцией 1809 (2008) Совета Безопасности**

#### **Введение**

1. На своем заседании высокого уровня, состоявшемся 16 апреля 2008 года, Совет Безопасности принял резолюцию 1809 (2008), в которой он, в частности, приветствовал «предложение Генерального секретаря учредить в течение трех месяцев сформированную из представителей Африканского союза и Организации Объединенных Наций группу в составе видных деятелей для тщательного рассмотрения путей и средств оказания поддержки таким операциям по поддержанию мира, в частности в отношении выделения начальных финансовых средств, оборудования и материально-технического обеспечения, и для углубленного рассмотрения уроков, извлеченных из прошлых и нынешних усилий Африканского союза по поддержанию мира».

2. В развитие положений главы VIII Устава Организации Объединенных Наций решение Совета Безопасности основано на пункте 76 доклада Генерального секретаря Совету Безопасности об отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, в частности Африканским союзом, в деле поддержания международного мира и безопасности (S/2008/186). Тем не менее важно отметить, что, хотя основное внимание уделяется Африканскому союзу, следует также должным образом рассмотреть роль субрегиональных организаций в Африке в качестве структурных элементов африканского миротворческого потенциала.

3. Африканским союзом и его партнерами, в том числе Организацией Объединенных Наций, был проделан большой объем работы по обеспечению поддержки миротворческих операций Африканского союза. Решения принимались главным образом применительно к конкретным ситуациям, и основными недостатками являлись отсутствие гарантированных и гибких механизмов финансирования и ограниченный институциональный потенциал.

#### **Цель**

4. Представление конкретных рекомендаций о том, как Организация Объединенных Наций и Африканский союз могли бы изучить возможность повышения степени предсказуемости, гибкости и устойчивости финансирования санкционированных Организацией Объединенных Наций миротворческих операций, проводимых Африканским союзом, с акцентом на оперативное и эффективное развертывание хорошо оснащенных войск и обеспечение действенных мер поддержки миссий.

#### **Основные виды деятельности: механизмы обеспечения предсказуемости и гибкости финансирования (резолюция 1809 (2008) Совета Безопасности, пункт 16)**

5. Группе следует изучить все возможные варианты финансирования операций Африканского союза по поддержанию мира, санкционированных Советом

Безопасности, и рекомендовать возможные механизмы, необходимые для их поддержки, в частности:

а) надежные источники финансирования операций Африканского союза по поддержанию мира, санкционированных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций;

б) финансирование создания потенциала Африканского союза в области планирования и развертывания миротворческих операций, управления ими и их поддержания;

в) финансирование в целях поддержки дальнейшего развития Африканской архитектуры мира и безопасности (АПСА) с долгосрочной целью создания устойчивого африканского миротворческого потенциала.

6. Рекомендации Группы должны быть рассмотрены Советом Безопасности, под руководством которого будет проводиться последующая техническая работа по разработке предложенных механизмов.

#### **Более широкий контекст**

7. При определении механизмов финансирования Группа должна принимать во внимание существующие инициативы по созданию потенциала, в том числе инициативы, направленные на устранение конкретных недостатков в имеющихся возможностях, а также создание потенциала, необходимого Африканскому союзу для выполнения рекомендаций Группы.

8. Рекомендации в отношении улучшения механизмов финансирования должны учитывать необходимость обеспечения более тесного сотрудничества между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза, а также между соответствующими секретариатами.

#### **Документация**

9. Работа Группы должна строиться с учетом следующих документов:

а) письмо Председателя Африканского союза от 10 декабря 2005 года на имя Генерального секретаря, содержащее изложение основных областей, в которых потенциал является недостаточным;

б) Совместная декларация Организации Объединенных Наций и Африканского союза, озаглавленная «Укрепление сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом: рамки десятилетней программы создания потенциала Африканского союза», от 16 ноября 2006 года (A/61/630, приложение);

в) Совместное коммюнике, согласованное Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза, от 16 июня 2007 года (S/2007/421 и Согг.1, приложение II);

г) Документ, принятый по итогам 98-го заседания Совета мира и безопасности Африканского союза, состоявшегося 8 ноября 2007 года, в котором содержалась информация, включенная в вышеупомянутый доклад Генерального секретаря (S/2008/186);

е) Совместное коммюнике, согласованное Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза, от 17 апреля 2008 года;

ф) резолюция 1809 (2008) Совета Безопасности.

#### **Состав и методы работы Группы**

10. Группа будет использовать опыт работы и знания отдельных экспертов; ее члены (шесть) будут назначены Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в консультации с Африканским союзом.

11. Будет определен и предоставлен в распоряжение Группы ряд консультантов (консультативная/исследовательская/справочная группа), располагающих опытом и знаниями в конкретных областях.

12. Для Группы будет создан специальный секретариат в составе одного сотрудника категории специалистов и одного канцелярского работника.

#### **Отчетность**

13. Рекомендации Группы до их передачи Совету Безопасности должны направляться Генеральному секретарю для рассмотрения.

---