

**Совет Безопасности**

Distr.: General  
26 August 2011  
Russian  
Original: English

**Превентивная дипломатия: достижение результатов****Доклад Генерального секретаря**

Настоящий доклад посвящен памяти бывшего Генерального секретаря Дага Хаммаршельда, пятидесятилетие гибели которого мы отмечаем в этом году.

*Я считаю, что мы только приступили к изучению всех потенциальных возможностей Организации Объединенных Наций как инструмента многосторонней дипломатии, и особенно как форума для наиболее полезного сочетания публичных дискуссий, с одной стороны, и закрытых переговоров и посредничества, с другой стороны\*.*

**Резюме**

В настоящем докладе рассматриваются стоящие сегодня перед Организацией Объединенных Наций и ее партнерами возможности и вызовы в проведении превентивной дипломатии в изменяющихся политической обстановке и условиях безопасности.

В этом докладе, в котором особое внимание сосредоточено на дипломатических мерах, принимаемых в целях предотвращения или смягчения последствий распространения вооруженных конфликтов, говорится о значимости превентивной дипломатии в контексте конфликтов и в рамках более широких осуществляемых на национальном уровне стратегий миростроительства. В нем особо отмечаются растущие надежды, возлагаемые на систему Организации Объединенных Наций и другие организации, занимающиеся предупреждением конфликтов, и подчеркивается особая значимость партнерства в этих целях.

В докладе показано, как недавние усилия в области превентивной дипломатии оказали положительное воздействие на местах в ряде различных контекстов. В нем рассматриваются риски и препятствия, которые по-прежнему затрудняют превентивные усилия, и определяются ключевые элементы, которые, по опыту Организации Объединенных Наций и ее партнеров, доказали свою необходимость для достижения максимального успеха этих усилий: раннее предотвращение, гибкость, партнерство, устойчивость, оценка и ресурсы. В конце доклада представлены рекомендации в отношении дальнейшего укрепления международного потенциала превентивной дипломатии на следующие пять лет.

\* Выдержки из выступления бывшего Генерального секретаря Дага Хаммаршельда в Американской ассоциации политических наук, Вашингтон, О.К., 11 сентября 1954 года.



## I. Введение

1. Идея превентивной дипломатии рассматривается в Организации Объединенных Наций на протяжении многих десятилетий. С момента, когда ее впервые озвучил Даг Хаммаршельд более полувека назад, она продолжала эволюционировать с учетом новых вызовов. Будучи неотъемлемой частью более широких усилий по предупреждению конфликтов, превентивная дипломатия конкретно связана с дипломатическими мерами, принимаемыми на как можно более ранней стадии для «предупреждения возникновения споров между сторонами, недопущения перерастания существующих споров в конфликты и ограничения масштабов конфликтов после их возникновения»<sup>1</sup>. Превентивная дипломатия сохраняет свою актуальность на протяжении всего периода конфликта.

2. Вступив в должность Генерального секретаря более четырех лет назад, я определил в качестве приоритетной задачи возрождение превентивной дипломатии Организации и усовершенствование с этой целью нашего механизма и расширение нашего партнерства. Мои усилия были поддержаны государствами-членами, которые сами уделяют все большее внимание предотвращению конфликтов и видят ключевую роль Организации в поддержании и дополнении их усилий. Существует несколько причин для возобновления этого интереса. Прежде всего, это непрекращающиеся и разрушительные последствия вооруженных конфликтов для людей, обществ и экономики в сочетании с признанием — все более обостренным в нынешней сложной финансовой обстановке — того, что непринятие мер по предупреждению конфликта оказывается чрезвычайно дорогостоящим. Кроме того, хотя неприметные успехи редко становятся предметом новостных сообщений, ряд недавних мер подтвердил, что благодаря сочетанию анализа, раннего предотвращения, быстрого реагирования и партнерства мы можем способствовать снижению напряженности в условиях эскалации кризиса и оказать помощь сторонам в мирном разрешении споров.

3. Отражением этой поддержки явилось проведение Советом Безопасности под председательством Нигерии 16 июля 2010 года открытого обсуждения вопроса о превентивной дипломатии в Африке. В опубликованном по итогам обсуждения заявлении Председателя (S/PRST/2010/14) содержалась просьба в мой адрес представить доклад с рекомендациями о путях оптимизации использования инструментов превентивной дипломатии в рамках системы Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с региональными и субрегиональными организациями и другими сторонами. Настоящий доклад подготовлен во исполнение этой просьбы.

## II. Изменяющиеся условия

4. Сегодня превентивная дипломатия осуществляется более широким, чем когда-либо ранее, кругом участников с использованием большего спектра инструментов. Это отчасти связано с появлением более твердой нормативной основы в поддержку международных усилий по предотвращению жестоких конфликтов и массовых зверств и обеспечению учета мнений большего числа уча-

---

<sup>1</sup> См. «Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира», (A/47/277-S/24111), 17 июня 1992 года.

стников в процессе управления, обеспечения мира и безопасности. Всемирный саммит 2005 года стал переломным этапом, в ходе которого государства-члены взяли обязательство формировать «культуру предотвращения», укреплять потенциал Организации Объединенных Наций с этой целью и «принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру». Ранее Совет Безопасности в своей резолюции 1325 (2000) призвал к более активному участию женщин в предотвращении конфликтов и признал важность механизмов разрешения конфликтов коренных народов.

5. Разработка нормативных положений на глобальном уровне была подкреплена аналогичной деятельностью на региональном уровне в Африке, Азии, Европе и Северной и Южной Америке. Прежде всего следует отметить, что на африканском континенте старая доктрина невмешательства была заменена принятым Африканским союзом принципом «неравнодушия» к неминуемым угрозам для мира, безопасности и населения, включая неконституционную смену правительства. Ряд субрегиональных организаций в Африке либо заранее предвосхитили эту новую позицию, либо поддержали ее. В Северной и Южной Америке Организация американских государств (ОАГ) сделала своей приоритетной целью урегулирование споров, которые могут привести к возникновению кризисов. Новые объединения, такие, как Южноамериканский союз наций, стали активными региональными участниками, в том числе усилий в области превентивной дипломатии<sup>2</sup>. Другим примером может служить Тихоокеанский регион, где Бикетавская декларация Форума тихоокеанских островов (2000 года) послужила основой для мер раннего дипломатического реагирования на возникающие проблемы в области безопасности. Межамериканская демократическая хартия 2001 года, Хартия Франкоязычного сообщества 2005 года, Хартия Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) 2007 года и Хартия Организации Исламская конференция (ОИК)<sup>3</sup> 2008 года отражают растущие ожидания того, что возникающие кризисы будут своевременно решаться в рамках надлежащих региональных или международных форумов. В результате этого мы становимся свидетелями смещения — в той или иной степени — акцента в сторону более активной превентивной дипломатии в различных регионах мира.

6. Для воплощения в жизнь этих нововведений в нормативной сфере в последнее десятилетие в рамках международного сообщества, в международных и региональных организациях и во многих государствах-членах также наблюдалось формирование нового потенциала для превентивной деятельности. Сюда относятся разработка систем раннего предотвращения<sup>4</sup> и механизмов целевого финансирования мер быстрого реагирования<sup>5</sup>, создание специальных

<sup>2</sup> Заявление Совета глав государств и правительств Южноамериканского союза наций, Буэнос-Айрес, 4 мая 2010 года, пункт 5.

<sup>3</sup> В июне 2011 года название этой организации было изменено, и она стала называться Организация исламского сотрудничества.

<sup>4</sup> Например, системы раннего предотвращения разработали Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Африканский союз и ряд субрегиональных организаций.

<sup>5</sup> В числе примеров можно назвать Инструмент стабильности Европейского союза, гибкий финансовый механизм быстрого реагирования, созданный Департаментом по политическим вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, и Субфонд экстренного реагирования Фонда миростроительства.

структур предупреждения<sup>6</sup> и продолжающееся использование специальных посланников. Созданная в Организации Объединенных Наций в 2006 году Группа поддержки посредничества стала предоставлять услуги в посреднических усилиях как в рамках Организации Объединенных Наций, так и вне ее, и все большее число региональных организаций стремятся повысить свой собственный посреднический потенциал<sup>7</sup>. Растет число создаваемых политических миссий; в 2010 году Организация Объединенных Наций, Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ОАГ направили почти 50 таких миссий на места, многие из которых имели мандат на осуществление превентивной дипломатии и предоставление добрых услуг<sup>8</sup>. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ оказывал содействие в смягчении напряженности в вопросах, связанных с национальными меньшинствами, во многих странах посредством «тихой дипломатии».

7. Несмотря на серьезные проблемы, которые по-прежнему препятствуют усилиям в области превентивной дипломатии и будут рассмотрены в настоящем докладе ниже, имеется все больше признаков того, что наши коллективные усилия позволяют в большей степени удовлетворять потребности на местах. Количество конфликтов малой интенсивности, начавшихся в период 2000–2009 годов, составляет лишь примерно половину от числа таких конфликтов, начавшихся в 90-е годы прошлого столетия. За этот же период количество новых конфликтов высокой интенсивности (изначально таковых и переросших в таковые) также сократилось с 21 до 16<sup>9</sup>. Хотя это сокращение можно объяснить целым рядом факторов, важное место здесь занимают и более активные и продуманные превентивные действия государств-членов и международных организаций.

### III. Достижение положительных сдвигов на местах

8. В условиях политической напряженности или эскалации кризисов превентивная дипломатия часто является одним из немногих имеющихся вариантов сохранения мира, за исключением принудительных мер. Это также потенциально может принести большие дивиденды. Наибольший дивиденд заключается в спасенных жизнях. Однако превентивные меры также имеют и большой

<sup>6</sup> Например, укрепление в 2008 году при поддержке государств — членов Департамента по политическим вопросам, Группы мудрецов Африканского союза, Совета мудрецов Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), новых структур Европейской службы внешнеполитической деятельности, таких, как Управление по предупреждению конфликтов и политике в области безопасности и в рамках него — Группы по миростроительству, предупреждению конфликтов и посредничеству.

<sup>7</sup> Например, Организация американских государств (ОАГ) и Организация Объединенных Наций заключили совместное партнерское соглашение о посредничестве, которое включает в себя финансирование должности посредника, который будет располагаться в ОАГ; организацию совместной учебной подготовки по вопросам посредничества для должностных лиц государств-членов; оказание содействия в подготовке реестра экспертов ОАГ, разработке методологий обзора проделанной работы и гендерной стратегии.

<sup>8</sup> См. Richard Gowan, ed., *Review of Political Missions 2010* (Center on International Cooperation, 2010).

<sup>9</sup> Uppsala Conflict Data Program/Peace Research Institute Oslo Armed Conflict Dataset, version 4-2010, 1946–2009 available from [http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/19/9228\\_UCDP\\_PRIO\\_ArmedConflictDataset\\_V4\\_2010.xls](http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/19/9228_UCDP_PRIO_ArmedConflictDataset_V4_2010.xls)

экономический смысл. Согласно расчетам Всемирного банка, «средние издержки гражданской войны эквивалентны более 30 годам роста объема валового внутреннего продукта (ВВП) средней развивающейся страны»<sup>10</sup>. Кумулятивные издержки, связанные с наиболее суровыми гражданскими войнами, составляют десятки миллиардов долларов США, а процесс восстановления до первоначального уровня роста занимает у соответствующей страны в среднем 14 лет<sup>10</sup>. Усилия же по предупреждению могут быть гораздо менее дорогостоящими: регулярный бюджет Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки, которое играло важную роль в превентивных усилиях в Гвинее, Нигере и других странах субрегиона, составляет менее 8 млн. долл. США в год.

9. В разделах ниже делается попытка показать, как в настоящее время Организация Объединенных Наций использует свои существующие инструменты, вырабатывает новые и создает совместно с основными участниками новые конструктивные партнерства с целью улучшения положения на местах посредством дипломатии.

## **А. Основные участники, средства и инструменты**

### **Генеральная Ассамблея**

10. В соответствии со статьями 10 и 11 Устава Генеральная Ассамблея имеет широкие полномочия рассматривать вопросы предупреждения конфликтов во всех их аспектах, делать, по мере необходимости, рекомендации или обращать внимание Совета Безопасности на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности.

11. Благодаря своим полномочиям по установлению норм и совещательным функциям Генеральная Ассамблея играет центральную роль в содействии созданию благоприятных условий для предупреждения конфликтов. Принятие ею консенсусом 22 июня 2011 года резолюции, направленной на укрепление роли посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов (резолюция 65/283), является поворотным событием, делающим Организацию определителем стандартов в области посредничества и обеспечивающим широкую основу для конструктивного сотрудничества с государствами-членами, региональными организациями и другими участниками посреднического процесса. В качестве высшей бюджетной инстанции Генеральная Ассамблея также рассматривает и утверждает бюджеты политических миссий и других механизмов, связанных с предупреждением конфликтов и миростроительством. В 2008 году она обеспечила укрепление Департамента по политическим вопросам Секретариата в целях поддержания превентивного потенциала Организации. Кроме того, по просьбе Ассамблеи я представляю на ее шестьдесят шестой сессии доклад, содержащий рекомендации об улучшении финансирования и поддержания наших специальных политических миссий с целью обеспечения более гибкого и оперативного развертывания этого все более востребованного механизма.

<sup>10</sup> См. World Bank, *2011 World Development Report: Conflict, Security and Development* (Washington D.C., 2011).

### **Совет Безопасности**

12. Совет Безопасности в качестве органа Организации Объединенных Наций, на который возложена основная ответственность за поддержание международного мира и безопасности, должен играть ключевую роль в предотвращении вооруженных конфликтов. В прошлом внимание Совета в основном было сосредоточено на разрешении конфликтов и чрезвычайных ситуаций после их возникновения, однако в последние годы наблюдалось его большее участие и гибкое реагирование в процессе устранения возникающих угроз до их официального включения в повестку дня Совета. Например, с начала 2008 года Совет проводил «неофициальные интерактивные диалоги» по ряду ситуаций с целью выработки более активного подхода к превентивной дипломатии. Он просил Департамент по политическим вопросам организовывать ежемесячные обзорные брифинги, касающиеся текущих и возникающих конфликтов. Я также использую наши ежемесячные неофициальные обеды с членами Совета Безопасности для рассмотрения многих вопросов, не входящих в официальную повестку дня. С 2007 года тематический пункт «Мир и безопасность в Африке» служил возможностью для обсуждения на неофициальных заседаниях различных проблем конкретных стран, в том числе ситуаций, официально не включенных в повестку дня Совета, таких, как — на ранних этапах — вопрос о Ливии.

13. Вопрос о том, как и насколько заблаговременно Совет Безопасности должен заниматься вызывающей беспокойство ситуацией, следует решать в каждом конкретном случае. Иногда Совет принимает решение повременить с нанесением удара, чтобы дать возможность использовать «тихую дипломатию» и добрые услуги Генерального секретаря. В других случаях заметные и решительные действия Совета, такие, как направление миссий на места, инициативы его Председателя и пресс-коммунике, открывали политические возможности для предотвращения, которые бы в противном случае отсутствовали, и это оказывало существенную поддержку моим усилиям.

14. Формирование Советом Безопасности общей позиции для разрешения проблемной ситуации, как это он делал в отношении конституционного кризиса в Гвинее в 2009–2010 годах или референдума по вопросу о независимости Южного Судана в 2011 году, продемонстрировало его эффективность в придании процессу политического импульса и привлечении основных сторон к реализации общей стратегии. С этой целью Совет приступил к установлению более прочных и структурированных связей с региональными организациями. Также значимой была поддержка Советом посреднических инициатив, принимаемых Организацией Объединенных Наций или региональными участниками. На более поздних этапах конфликта в качестве важного средства оказания давления в дополнение к дипломатическим усилиям применялись инструменты более принудительного характера, такие, как целенаправленные санкции. Совет Безопасности также играет уникальную роль в предотвращении эскалации конфликта или сползания к войне путем создания политических и миротворческих миссий с соответствующими мандатами.

### **Комиссия по миростроительству**

15. Комиссия по миростроительству, являющаяся межправительственным консультативным органом Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи,

обеспечивает уделение постоянного международного внимания странам, пережившим конфликт, в том числе усилиям по реконструкции и институциональному строительству, необходимым для восстановления после конфликта. В настоящее время в повестку дня Комиссии включены шесть стран: Бурунди, Гвинея, Гвинея-Биссау, Либерия, Сьерра-Леоне и Центральноафриканская Республика. В каждом случае были созданы структуры Комиссии по конкретным странам для содействия недопущению возврата к насилию посредством представительских усилий их председателей и моих специальных представителей.

### **Добрые услуги Генерального секретаря**

16. Мой мандат в отношении предотвращения конфликтов основан на статье 99 Устава, в которой говорится, что Генеральный секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Поочередно сменявшиеся генеральные секретари использовали свои «добрые услуги» для содействия сторонам в поиске решений проблем на как можно более раннем этапе. Эффективность «добрых услуг» часто зависит от того, насколько широкими политическими полномочиями располагает Генеральный секретарь. Исходя из собственного опыта могу отметить, что наиболее сложный сценарий — это когда имеется твердая международная заинтересованность, но имеются противоречия, поскольку стороны знают, что отсутствует единая позиция. В качестве ответственного за выполнение Главы I я также должен высказывать свою позицию в отдельных ситуациях, что является обязательством, способным повлиять на посреднические усилия. Иногда публичная поддержка при широком освещении средствами массовой информации необходима, хотя чаще всего добрые услуги оказываются закулисно. Независимо от подхода ключевым моментом является осуществление дипломатических шагов, являющихся и решительными, и гибкими.

17. Департамент по политическим вопросам служит основным оперативным подразделением для оказания моих добрых услуг. За последние три года благодаря поддержке из ресурсов регулярного бюджета и внебюджетных средств, предоставленных государствами-членами<sup>11</sup>, Департамент был укреплен, что позволило ему более эффективно играть свою ведущую роль в превентивной дипломатии в системе Организации Объединенных Наций. Департамент укрепил свой аналитический потенциал, компетенцию своих сотрудников в ключевых областях, таких, как помощь в проведении выборов, свои партнерства, а также свою способность извлекать уроки и опыт и способствовать общесистемному реагированию. Это в большей степени позволяет ему обеспечить быстрое реагирование, и, благодаря своим усиленным региональным отделам и Группе поддержки посредничества, он может оказывать содействие в оказании добрых услуг и осуществлении посреднических инициатив во всем мире со стороны как Организации, так и ее партнеров. Его резервная группа экспертов по вопросам посредничества способна в течение 72 часов направить специали-

<sup>11</sup> Укрепление за счет регулярного бюджета было утверждено в резолюции 63/261 Генеральной Ассамблеи, а я затронул вопрос об этом укреплении в документе A/65/161. В связи с тем, что Генеральной Ассамблеей была утверждена лишь половина запрошенных должностей, а спрос на основной потенциал Департамента по политическим вопросам со стороны государств-членов возрастает, Департамент недавно получил внебюджетную поддержку. См. [http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/annualreport\\_13052011](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/annualreport_13052011).

стов для оказания помощи в переговорах по обеспечению мирного процесса, обсуждению мер безопасности, разработке конституции, гендерным вопросам, вопросам разделения полномочий и материальных благ. Специальный механизм, поддерживаемый за счет добровольных взносов, обеспечивает более гибкое финансирование оперативного реагирования.

### **Посланники**

18. За последние несколько лет я назначил ряд посланников для содействия смягчению напряженности и урегулирования проблем в контексте пограничных споров, конституционных и избирательных кризисов, переговоров по вопросам воссоединения, мирных переговоров и ряда других вопросов. Мои специальные советники по вопросам предупреждения геноцида, ответственности по защите и другим важным межсекторальным проблемам приносят свои экспертные знания в конкретных тематических областях. Во многих случаях посланники Организации Объединенных Наций играли ключевую роль в предотвращении конфликта в той или иной стране или регионе.

19. Например, осенью 2008 года в связи с растущей напряженностью и все большими опасениями того, что Демократическая Республика Конго вновь станет театром региональной войны, я назначил бывшего президента Нигерии генерала Олусегуна Обасанджо Специальным посланником по району Великих озер. При поддержке Центральных учреждений и в тесном взаимодействии с миротворческой операцией Организации Объединенных Наций на местах Специальный посланник предпринял активные усилия в области «челночной дипломатии» в целях достижения мира в восточной части Демократической Республики Конго путем переговоров. Благодаря сотрудничеству с Международной конференцией по району Великих озер эти усилия в течение всего лишь нескольких недель привели к проведению многосторонних переговоров под эгидой Организации Объединенных Наций, ставших возможными благодаря быстрому развертыванию группы поддержки посредничества наряду с соответствующими службами материально-технического, переводческого и конференционного обслуживания и организации поездок. К марту 2009 года переговоры привели к принятию ряда соглашений, предусматривающих демобилизацию и разоружение повстанческих групп и меры по устранению причин, лежащих в основе конфликта. Благодаря осуществлению Специальным посланником постоянного наблюдения за ходом работы основная доля взятых обязательств была выполнена в течение менее одного года. В конце 2009 года впервые за многие годы была проведена встреча президентов Кагаме и Кабилы, и вскоре после этого Руанда и Демократическая Республика Конго восстановили официальные дипломатические отношения. И хотя положение в восточной части Демократической Республики Конго остается серьезным в плане повсеместного отсутствия безопасности и наличия гуманитарных проблем, возобновления региональной войны удалось предотвратить.

20. В других случаях роль Организации заключалась в оказании поддержки. Например, в январе 2008 года во время вспышки насилия в Кении после проведения выборов Африканский союз принял решение о начале процесса под руководством бывшего Генерального секретаря Кофи Аннана с целью предотвращения дальнейшего перерастания кризиса в гражданскую войну между этническими группами. Эти усилия были решительно поддержаны находящейся там страновой группой Организации Объединенных Наций, а также подкреп-

лены направлением из Демократической Республики Конго сотрудников, что дало стратегическую возможность воспользоваться консультациями экспертов Отдела по оказанию помощи в проведении выборов Департамента и других участников. Достигнутое соглашение о разделении полномочий не только помогло предотвратить конфликт, но и послужило основой для подготовки новой конституции. Аналогичным образом на Мадагаскаре была развернута группа Организации Объединенных Наций по поддержке посредничества для оказания помощи в посреднических усилиях Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК), направленных на разрешение политического кризиса в стране и восстановление конституционного порядка.

21. Многие из разрабатываемых нами инструментов, направленных на повышение воздействия превентивной дипломатии, таких, как оперативное предоставление финансирования и помощи экспертов, также имеются в распоряжении посланников, работающих над разрешением текущих конфликтов. Одним из примеров является Ливия, где мой Специальный посланник работает над достижением политического урегулирования конфликта в соответствии с резолюциями 1970 (2011) и 1973 (2011) Совета Безопасности и предупреждением дальнейших страданий населения. Другие посланники участвуют в долгосрочных политических процессах, за обеспечение которых Организация Объединенных Наций несет особую ответственность, таких, как процессы на Кипре и в Западной Сахаре. В ряде случаев уже само по себе существование процесса имеет свою превентивную значимость, поскольку этот процесс может служить «клапаном» для разрядки напряженности и средством укрепления доверия и обеспечения продолжения диалога между сторонами.

### **Региональные отделения**

22. Одним из важнейших нововведений последних лет стали региональные отделения Организации Объединенных Наций, которые, в числе прочего, служат платформами для усилий в области превентивной дипломатии в Западной Африке, Центральной Азии и, с марта 2011 года, в Центральной Африке. Первые два отделения уже позволили наладить постоянные новаторские рабочие отношения с местными, региональными и другими участниками в целях решения широкого спектра потенциально взрывоопасных проблем в этих субрегионах.

23. Например, в 2010 году Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии смог оказать непосредственно на месте добрые услуги и поддержку в урегулировании кризиса в Кыргызстане после смещения с должности бывшего президента страны в апреле и вспышки межэтнического насилия в июне. В тесном сотрудничестве с национальными участниками и страновой группой Организации Объединенных Наций, а также с ОБСЕ, Европейским союзом, Организацией Договора о коллективной безопасности, Содружеством Независимых Государств (СНГ) и Шанхайской организацией сотрудничества Центр содействовал оказанию помощи в реконструкции, восстановлении и проведении выборов в стране, а также налаживал диалог между политическими лидерами и представителями гражданского общества и помогал подготовить почву для примирения.

24. В Гвинее Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки наладило отношения партнерства с ЭКОВАС, Африканским союзом, Международной контактной группой и другими заинтересованными сторонами, содействуя переходу этой страны от военного к конституционному правлению в 2009–2010 годах. Одна из главных задач в этот период состояла в том, чтобы не допустить перерастания политической напряженности в полномасштабный конфликт, в том числе ввиду угрозы дестабилизации обстановки в соседних Гвинее-Бисау, Кот-д'Ивуаре, Либерии и Сьерра-Леоне. На основе последовательной поддержки политического процесса и посреднических усилий ЭКОВАС Организация Объединенных Наций помогла народу Гвинеи вывести процесс перехода на завершающий этап, которым стала инаугурация в декабре 2010 года Альфы Конде, первого президента Гвинеи, избранного в ходе демократических многопартийных выборов.

25. Мандат недавно созданного Регионального отделения для Центральной Африки предусматривает аналогичный вклад в предотвращение конфликта в этом субрегионе и поможет в решении таких трансграничных проблем, как незаконная торговля оружием, организованная преступность и присутствие вооруженных группировок, включая «Армию сопротивления Бога».

#### **Постоянно действующие политические миссии**

26. Исключительная важность операций по поддержанию мира в арсенале инструментов Организации по обеспечению мира и безопасности признается уже несколько десятилетий. Менее известна роль политических миссий, которые гораздо меньше по размерам, но все чаще используются для решения различных комплексных задач в области миротворчества и миростроительства.

27. Политические миссии сильно различаются по своим целям, проводимой работе, размерам и масштабам деятельности. Они включают упомянутые выше региональные отделения, новое отделение связи с Африканским союзом и масштабные операции в Афганистане и Ираке, а также ряд менее крупных отделений по миротворчеству и миростроительству<sup>12</sup>. Большинство из них были созданы в рамках реагирования на кризисные ситуации, а не с чисто превентивной целью. Но все они вносят свой вклад в сложные политические процессы и процессы укрепления мира, и их мандаты, как правило, включают оказание добрых услуг, чем обычно занимается глава миссии.

<sup>12</sup> В число постоянно действующих политических миссий входят следующие: Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану; Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу; Специальный советник Генерального секретаря по Кипру; Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ); Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА); Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне (ОПООНМСЛ); Объединенное отделение Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС); Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР); Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОООНБ); Политическое отделение Организации Объединенных Наций для Сомали (ПОООНС); Представитель Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях; и поддержка, оказываемая Организацией Объединенных Наций Смешанной камеруно-нигерийской комиссии.

28. Работая с правительствами принимающих стран или стран-партнеров, а также с другими заинтересованными сторонами, эти миссии на регулярной основе содействуют осуществлению национальных инициатив, направленных на налаживание диалога, укрепление потенциала, разрядку напряженности и предупреждение насилия. Стабильная политическая поддержка, которую они оказывают, и успехи, достигнутые ими в деле решения различных проблем до их эскалации, имели важное значение, хотя и не привлекали к себе большого внимания. Роль Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку в налаживании диалога по вопросу о статусе города Киркук и других спорных внутренних территорий и создании благоприятных условий для проведения выборов в 2009–2010 годах наглядно демонстрирует ценность миссий по гражданской поддержке, работающих над решением политических задач одновременно с военными операциями, развернутыми другими сторонами. Специальный координатор Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу неустанно принимает меры для содействия нормализации обстановки и ослабления напряженности в регионе. В Сьерра-Леоне Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству помогло предупредить возможную эскалацию насилия после того, как в марте 2009 года возникла напряженность в отношениях между правящей и оппозиционной партиями. От Афганистана и Непала до Ближнего Востока, Бурунди, Гвинеи-Бисау, Сомали и Центральноафриканской Республики политические миссии Организации Объединенных Наций в последние годы оказывали содействие диалогу между основными сторонами и всячески поддерживали политические и мирные процессы. Почти всегда более комплексный подход, применяемый такими миссиями, и их более комплексная структура помогали Организации интегрировать меры по предотвращению конфликтов в более долгосрочные стратегии миростроительства, что позволяет укрепить перспективы долгосрочного мира.

### **Операции по поддержанию мира**

29. Учитывая, что, как об этом свидетельствуют последние данные Всемирного банка, за прошедшие 10 лет гражданские войны в 90 процентах случаев происходили в тех странах, которые уже переживали их до этого в последние 30 лет<sup>10</sup>, все миссии Организации Объединенных Наций играют важную роль, первыми принимая меры по антикризисному реагированию, и представляют собой ценное средство превентивной дипломатии по всему спектру проблематики конфликтов. Многоаспектные операции по поддержанию мира играют эту роль уже много лет, получая при необходимости поддержку благодаря параллельной роли специального посланника. Недавним примером того, как операция по поддержанию мира помогала вывести сложный мирный процесс на заключительный этап через непростые переходные фазы, является проведение в Южном Судане в январе 2011 года референдума по вопросу о самоопределении.

30. В течение года, предшествовавшего проведению референдума, руководство миссии, работая в тесном взаимодействии с Имплементационной группой высокого уровня Африканского союза по Судану, выполняло функции посредника между центральным правительством Судана и правительством Южного Судана, содействуя выходу из тупика в ключевые моменты. Мой Специальный представитель также содействовал сплочению международного сооб-

щества, чтобы оно могло сообща оказывать влияние на происходящее, и усилиям Группы Африканского союза по поддержке переговоров относительно мер, которые предстоит принять после проведения референдума. В дополнение к усилиям миссии и существенной технической и материально-технической помощи в организации выборов я по просьбе сторон также создал Группу по референдумам в Судане под руководством бывшего президента Объединенной Республики Танзания Бенджамина Мкапы. Созданная мною Группа и ее члены следили за обстановкой в преддверии референдума, оказывали добрые услуги высокого уровня и принимали меры для укрепления доверия между сторонами. В январе 2011 года 3 миллиона человек по всему Судану приняли участие в голосовании, которое в целом прошло в мирной обстановке, и подавляющее большинство из них высказались за отделение. Хотя ситуация в этом регионе остается нестабильной и важнейшие вопросы еще только предстоит решить, тот факт, что референдум прошел без серьезных случаев насилия и его итоги были повсеместно признаны, можно считать колоссальным успехом превентивной дипломатии.

### **Группы друзей и другая дипломатическая поддержка**

31. Необходимым условием является координация международных усилий, которую часто осуществляют контактные группы и «группы друзей». Такие группы играли важную роль, например, в Гвинее, Западной Сахаре, Ливии и Мавритании. Такие структуры, выступая единым фронтом, могут повышать отдачу от дипломатических усилий на основе оказания совместного воздействия и совместного использования имеющихся ресурсов и опыта. Кроме того, они могут выступать в качестве силы, содействующей усилиям посланника, поддерживать основные требования и принципы и обеспечивать, чтобы международное сообщество выступало с единой позиции, сохраняло четкую направленность усилий и оказывало помощь исходя из определенной стратегии.

### **Установление фактов, дознания и расследования**

32. Государства-члены, в которых были совершены имеющие большой политический резонанс преступления, акты насилия или предполагаемые серьезные нарушения прав человека, все чаще обращаются к Организации с просьбой о проведении беспристрастного расследования. Иногда такие расследования проводятся по поручению Совета Безопасности или Совета по правам человека, а в других случаях организуются Генеральным секретарем. Создаваемые для этого структуры столь же разнообразны, как и события и просьбы, в ответ на которые они учреждаются. Хотя эти механизмы и не входят в традиционный арсенал средств предотвращения конфликтов, в последние годы они эффективно дополняют усилия в области превентивной дипломатии, помогая доказать или опровергнуть предположения сторон, разрядить напряженность и укрепить доверие. Например, совместное с ЭКОВАС расследование по факту гибели мигрантов из Ганы, тела которых были обнаружены в Гамбии в 2007 году, как представляется, сыграло полезную роль в восстановлении отношений между этими двумя странами. Другие примеры включают Международную комиссию по борьбе с безнаказанностью в Гватемале, созданную при поддержке Организации Объединенных Наций в 2007 году для содействия этой стране в расследовании деятельности и ликвидации подпольных преступных сетей; Комиссию для расследования событий, произошедших 28 сентября 2009 года в Конакри; и

Следственную коллегия для расследования инцидента с направлявшейся в Га-зу флотилией, произошедшего 31 мая 2010 года.

### **Страновые группы Организации Объединенных Наций**

33. Когда политическая напряженность возникает в тех странах, где Организация Объединенных Наций не имеет ни посланника, ни миссии, часто туда оперативно направляются координаторы-резиденты и страновые группы для обеспечения быстрого реагирования и оказания помощи национальным субъектам в решении возникающих проблем. В связи с этим мы работаем над повышением эффективности как неотложной помощи, которую Организация Объединенных Наций оказывает в таких обстоятельствах нашим группам на местах, так и услуг, которые мы можем предоставить соответствующей стране. В последние годы такие услуги включают содействие посредническим усилиям, предпринимаемым при ведущей роли местных сил, а также оказание экспертной помощи в технических вопросах, связанных с избирательными процессами, конституционными реформами, работой комиссий по установлению истины, налаживанием национальных диалогов, проведением переговоров о примирении и созданием национальных механизмов разрешения споров. Как правило, такая поддержка оказывается без особой огласки, с минимальными ресурсами и в дополнение к осуществляемым программам в области развития и управления.

34. Например, в Египте, Тунисе и других странах этого региона координаторы-резиденты и страновые группы, действуя при активной поддержке из Центральных учреждений, сыграли важную роль в принятии Организацией мер в ответ на события «арабской весны», поддерживая инициативы по налаживанию диалога и обмен опытом в осуществлении процесса перехода и оказывая адресную техническую консультативную помощь. В условиях политического кризиса в Гондурасе укрепленная канцелярия координатора-резидента оказывала специализированную помощь по широкому кругу вопросов, касающихся процесса национального примирения, начало которому положило правительство президента Порфирио Лобо в январе 2010 года. Для разрядки политической напряженности на Коморских Островах координатор-резидент совместно с Председателем Национальной избирательной комиссии в преддверии президентских выборов 2010 года создали под своим председательством комитет по наблюдению и обеспечению транспарентности, в работе которого участвовали политические партии, гражданское общество и международное сообщество. На Фиджи Организация Объединенных Наций через направленную в страну группу содействовала предпринимаемым на местном уровне усилиям по поддержанию диалога между военным правительством, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами в рамках процесса совещаний «за круглым столом» по вопросам мира и развития.

## **В. Новые приоритетные направления деятельности**

35. В последние годы Организация Объединенных Наций все чаще получает просьбы принять меры в формате превентивной дипломатии в связи с такими острыми конституционными кризисами, как неконституционная смена правительства и споры, связанные с выборами и сопровождающиеся насилием.

### Ответные меры в связи с неконституционной сменой правительства

36. Государственные перевороты и попытки переворотов противоречат демократическим нормам и принципу верховенства права и могут пагубно влиять на процесс управления и права человека. Кроме того, они часто служат толчком для насильственных конфликтов и, по некоторым оценкам, с 1945 года спровоцировали порядка 20 гражданских войн<sup>13</sup>. В связи с этим Организация принимает все более активные меры по оказанию странам помощи в восстановлении конституционного порядка. В последние три года мы направляли старших посланников для содействия или посредничества — в партнерском взаимодействии с региональными и субрегиональными организациями — в урегулировании кризисов, разразившихся после военных переворотов и восстаний в Гвинее, Мавритании, Мадагаскаре и Нигере. За исключением Мадагаскара, где кризис пока не урегулирован, эти посреднические усилия, подкрепляемые все более эффективными региональными механизмами по борьбе с неконституционной сменой правительства, сыграли решающую роль в подготовке почвы для восстановления конституционного порядка.

37. В случае с Гвинеей, Мавританией и Нигером мой Специальный представитель, базирующийся в Дакаре, проводил встречи поочередно со всеми сторонами, пытаясь убедить власти де-факто вернуться к конституционному порядку, обеспечивая координацию действий международного сообщества и предлагая консультативную помощь ведущей региональной организации. В Мадагаскаре Организация Объединенных Наций внесла весомый вклад в решение вопросов существа и технических вопросов при разработке Мапутского и Аддис-Абебского соглашений, которые, к сожалению, пока не выполняются. Во всех этих случаях усилия в области посредничества и превентивной дипломатии в огромной степени опирались на технический опыт Организации в вопросах разделения полномочий, конституционного порядка и проведения выборов.

### Предотвращение связанного с выборами насилия

38. В большинстве случаев выборы во всем мире представляют собой позитивное выражение права народов на свободное избрание своих лидеров. В условиях нестабильности они могут способствовать объединению нации и укреплению мира. Но в некоторых обстоятельствах выборы могут также приводить к расколу и дестабилизации, как это недавно произошло в Афганистане, Зимбабве, Кении и Кот-д'Ивуаре. Опасность этого особенно высока в странах, где существуют давние системные неурегулированные разногласия в сочетании с подходом к политическому соперничеству, основанным на принципе «победитель получает все». По мере усиления контроля на национальном и международном уровнях и улучшения доступа к информации могут расширяться возможности для опротестования итогов выборов, что может еще больше повысить вероятность возникновения насильственных конфликтов, связанных с выборами. В связи с этим Организация Объединенных Наций совместно со своими партнерами, включая региональные организации, разрабатывает более масштабный подход к предупреждению связанного с выборами насилия, который сочетал бы посредничество, оказание добрых услуг и оказание экспертами помощи в организации выборов.

<sup>13</sup> James D. Fearon, "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?", *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 3.

39. Этот подход направлен на оказание поддержки в устранении — пусть даже и в ограниченной степени — коренных причин недовольства на основе, например, содействия созданию политических институтов, позволяющих не допускать монополизации власти. Он также содействует всеохватным избирательным процессам; созданию органов по управлению избирательным процессом, пользующихся широким доверием и авторитетом; принятию эффективных мер по предоставлению возможности голосовать всем, кто имеет на это право; обеспечению транспарентности на всех этапах этого процесса; и созданию справедливого, оперативного и доступного механизма урегулирования споров.

40. Например, в Сьерра-Леоне Организация тесно сотрудничает со всеми заинтересованными сторонами в создании оптимальных технических и политических условий для проведения в 2012 году президентских и парламентских выборов, которые должны стать одним из решающих шагов в процессе миростроительства в этой стране. Кроме того, в последние годы мы создали ряд миссий добрых услуг по содействию в проведении выборов, что помогло повысить доверие к избирательным процессам, одновременно снижая риск насилия. Такие миссии были развернуты, например, в Гаити, Гвинее, Кыргызстане, Нигере и Папуа — Новой Гвинее (Бугенвиле). Я уже упомянул о наших усилиях, связанных с проведением референдума в Судане.

#### **IV. Основные проблемы и составляющие успеха**

41. Несмотря на существенное развитие и эволюцию превентивной дипломатии, она не является ни простым, ни прямолинейным процессом и не обязательно ведет к желаемому результату. На пути ее осуществления встречаются серьезные препятствия и риски, а успех часто зависит от целого ряда факторов, среди которых одним из решающих является воля сторон. Если стороны не хотят мира или не желают идти на компромиссы, убедить их в обратном чрезвычайно сложно, особенно посторонним. В этих случаях решающее значение может иметь сочетание превентивной дипломатии с усилиями по созданию стимулов и сдерживающих средств, использование которых может убедить основные стороны — при должном уважении их суверенитета — в том, что диалог лучше насилия и что для его налаживания им может потребоваться помощь извне.

42. В частности, в ситуациях внутригосударственного кризиса могут возникнуть опасения относительно необоснованного вмешательства или нежелательной «интернационализации» внутренних дел той или иной страны. Отсутствие возможностей для вмешательства может «связать руки» международного сообщества в условиях, когда число человеческих жертв ведет к заметному усугублению ситуации, — и, как ни парадоксально, иногда именно в этот момент открываются возможности для политических действий. Перед лицом особенно серьезной или неминуемой угрозы международному миру и безопасности одной дипломатии может быть недостаточно, и тогда она должна дополняться использованием других рычагов, включая, если это необходимо, принудительные меры согласно главе VII Устава.

43. И все же, несмотря на несметное количество трудностей, существуют определенные меры, которые позволяют максимально повысить шансы дипломатии на успех. Ниже изложены основные составляющие, которые, как показывает опыт Организации Объединенных Наций и многих наших партнеров, доказали свою ценность в этой связи.

## **А. Раннее предупреждение**

44. Хотя меры в области раннего предупреждения расширяются и совершенствуются, условия, в которых они принимаются, за последние 10 лет изменились. Еще несколько лет назад информации о назревающих конфликтах не хватало, и задача состояла в том, чтобы получать больше такой информации. Сегодня мы наблюдаем в некотором роде обратную ситуацию: информации имеется предостаточно и ее необходимо изучать, оценивать и обобщать. Однако в прогнозировании кризисов по-прежнему бывают сбои, и международное сообщество до сих пор иногда оказывается застигнутым врасплох, как это случилось, когда в июне 2010 года на юге Кыргызстана произошел всплеск этнического насилия и когда в 2011 году по Ближнему Востоку и Северной Африке прошла волна народных волнений.

45. Улучшается сотрудничество в вопросах раннего предупреждения внутри системы Организации Объединенных Наций. Специализированные подразделения, такие как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Канцелярия Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида и массовых зверств, играют ключевую роль в обработке информации и определении таких опасных показателей, как систематические нарушения прав человека или выступления, разжигающие ненависть, — которые иначе могли бы остаться незамеченными. Увеличить объем и повысить качество имеющейся информации позволило также более тесное сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и такими региональными организациями, как Африканский союз и ЭКОВАС, имеющими собственные системы раннего предупреждения. Однако масштабы совместного анализа имеющихся данных по-прежнему различаются. Прежде всего нам необходимо предвидеть те «переломные моменты», когда стороны конфликта решают или считают себя вынужденными прибегнуть к насилию или его эскалации для достижения своих целей. Чем лучше мы понимаем мотивы и расчеты основных сторон, тем более эффективно мы сможем учесть особенности конкретной ситуации при принятии ответных мер.

46. Повысить точность анализа любой ситуации позволяют географическая близость, местные знания и регулярные контакты с целым рядом сторон. Помимо сотрудничества со своими партнерами из числа региональных и субрегиональных организаций Организация Объединенных Наций начала более тесно взаимодействовать с гражданским обществом, парламентами, деловыми кругами, влиятельными научно-образовательными учреждениями и «мозговыми центрами» на местах. В частности, важную роль в раннем предупреждении играют женские группы. Мы должны продолжать расширять эти ценные сети, которые позволили нам существенно повысить наши аналитические возможности.

47. Как бы хороши ни были механизмы раннего предупреждения, подлинной проверкой их эффективности является способность к раннему реагированию. Разницу между успешным вмешательством и вмешательством, которому грозит неудача, часто можно измерить временем, которое прошло с момента появления первых тревожных признаков до момента принятия первых мер по исправлению ситуации. Этот переход от предупреждения к реагированию по ряду упомянутых в настоящем докладе причин является, по всей видимости, наиболее сложной задачей для международного сообщества. Вместе с тем даже небольшие шаги, такие как принятие Советом Безопасности заявления с выражением обеспокоенности, направление в место событий миссии по установлению фактов или своевременный демарш Генерального секретаря, могут оказать более сильное влияние на планы основных сторон, чем более масштабные, но принятые позднее меры. Это особенно верно тогда, когда такие шаги четко дают понять, что международное сообщество пристально следит за происходящим.

## **В. Гибкость**

48. Конфликты по своей природе динамичны и непредсказуемы. Так, то и дело начинаются и заканчиваются внутригосударственные войны. Они могут как углубляться, так и расширяться. Поэтому любое вмешательство, имеющее своей целью предотвращение, видоизменение, сдерживание или разрешение конфликта, должно быть гибким, учитывающим потребности на месте, а не подготовленным только исходя из особенностей наших организационных структур. Это особенно относится к превентивной дипломатии, поскольку она ценна именно своей гибкостью.

49. Различные регионы, общества и группы предпочитают различные подходы, составляющие арсенал средств превентивной дипломатии. В одних регионах предпочтение, как представляется, отдается непрямым переговорам (между третьими сторонами и одной из сторон спора), а в других гораздо шире используются прямые переговоры (между сторонами спора)<sup>14</sup>. В некоторых регионах сравнительное преимущество будут иметь независимые стороны, не связанные с крупными учреждениями. Какой бы подход мы ни выбрали и кто бы ни претворял его в жизнь, наши меры имеют больше шансов на успех, если они учитывают местные предпочтения и остаются гибкими, одновременно преследуя четкие цели.

50. Мы работаем в крайне изменчивых геополитических условиях и должны также проявлять гибкость, приспособляя имеющиеся у нас инструменты к постоянно меняющимся тенденциям, связанным с насилием. Страны, которые сегодня охвачены вооруженными конфликтами, нередко одновременно испытывают всплеск транснациональной организованной преступности, прежде всего торговли людьми, наркотиками и награбленными ресурсами. Это часто затрудняет попытки положить конец конфликту и разжигает ожесточенное насилие даже на постконфликтном этапе. Имеющиеся в нашем распоряжении ин-

<sup>14</sup> См. подборку данных кафедры исследований по вопросам мира и конфликтов Уппсальского университета, Швеция, озаглавленную "Managing low-intensity intra State conflicts" и составленную на основе 122 таких конфликтов, произошедших в период 1993–2004 годов.

струменты превентивной дипломатии могут помочь решить эти проблемы, укрепляя систематические региональные и глобальные усилия, направленные на пресечение транснациональной организованной преступности, и готовя почву для содействия укреплению верховенства права в нестабильных странах.

## **С. Партнерские отношения**

51. Региональные и субрегиональные организации располагают уникальными рычагами влияния и воздействия на кризисные ситуации в своих регионах и возможностями доступа к ним. Создатели Устава Организации Объединенных Наций были провидцами, предсказав глобальную архитектуру коллективной безопасности, в которой четкую роль играют региональные структуры. В весьма сложных условиях сегодняшнего дня Организация Объединенных Наций все активнее работает в сотрудничестве с региональными субъектами самым разнообразным образом: играет ведущую роль, оказывает поддержку, делит бремя ответственности, в последовательном развертывании и, фактически, в проведении ряда совместных операций.

52. За последние пять лет мы укрепили существующие и наладили новые партнерские отношения в области предупреждения конфликтов и оказания посреднических услуг с Африканским союзом, Европейским союзом, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организацией американских государств, Карибским сообществом (КАРИКОМ), ЭКОВАС, САДК, АСЕАН, Организацией исламского сотрудничества и другими организациями. Частично благодаря использованию внебюджетных ресурсов мы смогли осуществить инициативы по содействию созданию региональных потенциалов и сделать выводы из регионального опыта. В настоящее время имеются совместные учебные программы по широкому ряду проблем мира и безопасности. И все же, для того чтобы наладить взаимодействие, требуются время и серьезные усилия, и эта задача только осложняется тем фактом, что, за очень редким исключением<sup>15</sup>, Организация Объединенных Наций, региональные организации и другие субъекты не располагают совместными механизмами или процедурами для принятия в реальном времени решений в отношении того, кто и чем должен заниматься в каждом случае. Прилагая усилия для модернизации наших формальных институциональных каналов и протоколов в этом отношении, мы также уделяем большое внимание установлению ключевых личных отношений с региональными партнерами, которые формируют прочную основу тесного сотрудничества.

53. В то же время наше сотрудничество с Всемирным банком и другими международными финансовыми учреждениями в нестабильных и пострадавших от конфликтов государствах окрепло за последние несколько лет, и мы видели реальные результаты в тех случаях, когда возможности этих учреждений, обусловленные теми уникальными стимулами, которые только они в состоянии предложить, используются в рамках общих дипломатических усилий. Мы приветствуем публикацию Всемирным банком доклада о мировом развитии за 2011 год, посвященного вопросам конфликтов, безопасности и развития, как важного вклада в наши общие усилия по устранению этих критических связей.

---

<sup>15</sup> Недавно Организация Объединенных Наций и Африканский союз завершили подготовку совместных руководящих принципов партнерства в области посредничества.

54. Все большую важность приобретает роль независимых посредников, и мы приступили к укреплению связей с некоторыми из них. Мы также устанавливаем взаимоотношения с другими субъектами в области превентивной дипломатии, такими как группы старейшин, организации гражданского общества и женские группы, аналитические центры, научные круги, средства массовой информации и деловое сообщество. Мы принимаем также необходимые меры для улучшения нашего взаимодействия с гражданским обществом, особенно женщинами и молодежью, которые зачастую подвергаются маргинализации, однако могут возглавить борьбу за мирные перемены.

55. И наконец, мы стремимся к модернизации партнерских отношений в рамках самой системы Организации Объединенных Наций, используя наши многочисленные — хотя зачастую и разрозненные — механизмы для максимального повышения результативности наших превентивных усилий. Предпринятые недавно действия в Гвинее, например, потребовали участия Совета Безопасности, моего личного вмешательства и более 40 рабочих поездок в Конакри моего Специального представителя в Дакаре. Они также потребовали эффективного руководства и поддержки со стороны Департамента по политическим вопросам и Отделения Организации Объединенных Наций в Западной Африке, активного вмешательства координатора-резидента и страновой группы Организации Объединенных Наций, руководимой Организацией Объединенных Наций Комиссии по расследованию и открытия нового отделения Управления Верховного комиссара по правам человека, а также помощи со стороны политических аналитиков, экспертов по выборам и советников в области посредничества и специалистов по вопросам развития, гуманитарным вопросам, вопросам прав человека и проблемам безопасности. Важнейший вклад был также сделан нашим Фондом миростроительства, который оказывал поддержку посредническим усилиям ЭКОВАС и самоотверженным подразделениям сил безопасности с целью обеспечения процесса выборов. В один важный момент вертолет Организации Объединенных Наций, выделенный нашей миссией в Либерии, обеспечил доставку срочных выборных материалов из удаленных районов в Конакри.

## **D. Устойчивость**

56. Обычно в периоды обострения политической напряженности или возникающих кризисов превентивная дипломатия задействует официальных политиков. После выхода из тупиковой ситуации и урегулирования критического момента масштабы усилий в рамках превентивной дипломатии сокращаются, но остается вопрос о том, каким образом можно закрепить дипломатические успехи. В контексте постконфликтных посреднических усилий большое значение в последние годы придается прочности мирных соглашений. Хотя усилия превентивной дипломатии необязательно ведут к заключению формальных соглашений, наиболее успешные из них помогли национальным участникам заложить основу долгосрочного процесса ликвидации коренных причин конфликта, как, например, посредничество Кофи Аннана в Кении в 2008 году. Ключевую роль в этом отношении играют созданные и руководимые местными органами власти учреждения, которые могут предупредить возникновение конфликта путем организации диалога и создания форума для мирного решения споров. В ряде контекстов они получили название «национальных инфраструктур мира».

57. Параллельно укреплению национальных ресурсов по предупреждению конфликтов необходимо на более долгий период, чем это было до настоящего времени, сохранять международные или региональные структуры тихого посредничества на тот случай, если в нем возникнет необходимость в определенных случаях<sup>10</sup>. В этой связи важная роль принадлежит Комиссии по миростроительству, а также нашим региональным отделениям, политическим миссиям в странах и страновым группам.

58. Для обеспечения прочности усилий превентивной дипломатии их следует расширять путем подключения к группе ведущих политиков и руководителей высокого уровня всего гражданского общества. Однако работа с лидерами гражданского общества в деле поиска прочных решений выходит за рамки полномочий и возможностей посланника, основной задачей которого является превентивная дипломатия первого уровня. Поэтому желательно, чтобы посланники и их команды разработали совместные стратегии и провели разграничение обязанностей с Организацией Объединенных Наций и другими субъектами на местах, которые участвуют в долгосрочных усилиях по миростроительству. В таких условиях неправительственные организации, специализирующиеся на поддержке дипломатии второго уровня, а также «народной» дипломатии третьего уровня, тоже могут оказаться полезными союзниками.

## Е. Оценка

59. Мы знаем, когда превентивная дипломатия срабатывает эффективно, однако это трудно доказать эмпирическим путем. Существующие у нас процедуры оценки не всегда подходят для сложных реалий на местах, и поэтому трудно бывает дать количественную оценку важным политическим результатам. Кроме того, по словам бывшего Генерального секретаря Переса де Куэльяра, «никто никогда не узнает, сколько конфликтов было предотвращено или ограничено с помощью контактов, установленных в известном стеклянном доме, который при необходимости может становиться вполне непрозрачным»<sup>16</sup>. Тихая дипломатия продолжает жить в устных традициях Организации Объединенных Наций, региональных организаций или советов старейшин, однако ее премудрости редко попадают на бумагу.

60. Тем не менее мы знаем, что в эпоху бюджетных трудностей и пристального внимания со стороны как казначейств, так и избирателей мы должны улучшить нашу способность контролировать результаты, предусматривать последствия, представлять неоспоримые доказательства успехов превентивной дипломатии и пропагандировать эти успехи. Чем больше мы делаем, тем больше мы узнаем, что является эффективным, а что нет. В рамках Организации за последние несколько лет мы сделали большие шаги в документировании нашего участия, в анализе уроков и выявлении перспективных видов практики.

<sup>16</sup> Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford, Clarendon Press, 1988).

## Е. Ресурсы

61. Дипломатия связана с сугубо личными качествами человека, и нашим самым ценным ресурсом являются люди. Чтобы добиваться успеха, посредники и посланники должны вызывать доверие, т.е. обладать тем неуловимым качеством, которое трудно приобрести и очень легко потерять. Они должны знать, как заслужить доверие и наладить доверительные отношения, используя благоразумие, беспристрастность, открытость и конфиденциальность. Они также должны обладать способностью вселять уверенность в то, что даже самые сложные проблемы поддаются решению. Такие способности нелегко оценить. «Человеческий фактор» в дипломатии — самый неопределенный, хуже всего поддается планированию и все же, пожалуй, наиболее важный в достижении успехов превентивной дипломатии. Самые эффективные механизмы и стратегии ничего не стоят без тех людей, которые могли бы использовать и осуществить их.

62. Поэтому Организация в последние несколько лет приложила значительные усилия для улучшения своих реестров старших посланников, посредников и экспертов, которых можно направить в районы с неустойчивой ситуацией во всем мире. Мы рассчитываем на наши партнерские отношения с государствами-членами, региональными субъектами и другими сторонами в расширении наших общих сетей в этом отношении. Недавно опубликованный независимый доклад Консультативной группы высокого уровня по гражданскому потенциалу в постконфликтный период (A/65/747–S/2011/85, приложение) также содержит ряд ценных рекомендаций по укреплению этих реестров и повышению их взаимозаменяемости. Я учредил руководящий комитет, который предложит способы реализации этих рекомендаций.

63. Однако даже самые опытные посланники не могут справиться с этой работой самостоятельно. В Организации Объединенных Наций мы занимаемся подготовкой кадров, которые могут оказать квалифицированную помощь и поддержку старшим посланникам и в конце концов влиться в их ряды. Мы активизируем свои усилия по поощрению мобильности персонала между Центральными учреждениями и отделениями на местах. С помощью нашей Группы поддержки посредничества и других структур в системе мы также работаем над углублением специальных технических знаний, которые мы можем предложить нашим посланникам в ключевых тематических и практических областях.

64. Превентивная дипломатия не требует больших затрат, но нуждается в постоянных финансовых вложениях для достижения результатов. В 2010 году Совет Безопасности вновь подчеркнул необходимость обеспечения Организации «предсказуемой, последовательной и своевременной финансовой поддержкой в интересах оптимизации использования инструментов превентивной дипломатии»<sup>17</sup>. Добровольные взносы по-прежнему играют основную роль в обеспечении оперативной и гибкой реакции на кризисы и на возникающие возможности поддержания мира. Их наличие позволяет нам дополнить ста-

<sup>17</sup> Заявление Председателя Совета Безопасности (S/PRST/2010/14), принятое на открытом обсуждении в Совете Безопасности вопроса «Поддержание международного мира и безопасности: оптимизация использования инструментов превентивной дипломатии: перспективы и проблемы в Африке», 16 июля 2010 года.

бильность и предсказуемость регулярного бюджета потенциалом подлинно оперативного реагирования, и я рекомендую государствам-членам продолжать оказывать такую поддержку.

## V. Замечания и мысли о продвижении вперед

65. Совет Безопасности просил меня представить доклад с рекомендациями о наилучших способах оптимизации использования инструментов превентивной дипломатии в системе Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с региональными организациями и другими структурами. В этом докладе я изложил новшества и формирующуюся практику последних лет, имеющиеся в нашем распоряжении инструменты и главные проблемы, с которыми мы по-прежнему сталкиваемся. В настоящем докладе поднимается ряд вопросов, которые — при их успешном решении — помогут нам в продвижении вперед в деле выполнения программы нашей будущей деятельности.

66. Мы должны закрепить те успехи, которых мы добились в Организации Объединенных Наций и различных региональных и субрегиональных организациях в деле создания механизмов раннего предупреждения. Налаживание регулярных и неофициальных диалогов по вопросам раннего предупреждения между Организацией Объединенных Наций и региональными и другими партнерами позволит нам собирать информацию и готовиться к критическим моментам, когда главные субъекты могут принять решение о применении насилия. Однако раннее предупреждение полезно только в том случае, если оно приводит к скорейшему принятию мер, и нам необходимо рассмотреть широкий диапазон возможностей ликвидации возникающей угрозы, включая незначительные на взгляд шаги, такие как многостороннее выражение озабоченности или миссии по установлению фактов, которые могут оперативно повлиять на планы сторон на местах.

67. Мы должны также продолжать наши усилия по обеспечению и более надежному оснащению «превентивных дипломатов», которые возглавляют на местах наши усилия по предотвращению конфликтов с применением насилия. Нам необходимо будет расширить резерв высококвалифицированных посланников и посредников, которых можно быстро направить в вызывающие озабоченность районы, уделив при этом особое внимание увеличению числа старших посредников из числа женщин<sup>18</sup>. Прибыв на места, они должны будут быстро и без затруднений использовать самый передовой опыт в этой области, как, например, пользующиеся большим спросом услуги Резервной группы экспертов в области посредничества. Более долгосрочным приоритетом для Организации Объединенных Наций, региональных организаций и государств-членов является организация подготовки кадров, которые оказывали бы поддержку старшим посланникам и посредникам и в конечном итоге влились в их ряды.

68. Для того, чтобы превентивная дипломатия давала результаты, ее необходимо надлежащим образом финансировать. В частности, в отношении потенциалов быстрого реагирования я призываю государства-члены обеспечить

<sup>18</sup> См. доклад Генерального секретаря об укреплении посредничества и поддержки сотрудничества (S/2009/189, пункт 62(f)).

предсказуемую и своевременную финансовую поддержку. В то же время мы будем продолжать работу по повышению эффективности и результативности уже имеющихся ресурсов.

69. Организация Объединенных Наций добилась значительных успехов в развитии партнерских отношений с региональными и субрегиональными организациями, государствами-членами и гражданским обществом в области предотвращения конфликтов. Однако, чтобы в полной мере использовать наш потенциал в этой области, мы должны и дальше укреплять эти отношения, в частности отношения с региональными партнерами. Мы представляем масштабы более стратегического диалога по потенциально острым проблемам, а также более регулярного обмена мнениями и информацией на рабочем уровне. В кризисных ситуациях мы должны быстро принимать решения о том, кто что сможет сделать для оказания помощи. Совет Безопасности, возможно, пожелает развить последние усилия и наладить более прочные отношения с региональными организациями.

70. Мы также должны признать, что международные усилия в рамках превентивной дипломатии могут лишь на короткое время предотвратить насилие. В конечном итоге в долгосрочном плане лишь национальные механизмы и институты могут предотвратить конфликты с применением насилия на длительное время. Поэтому мы будем по-прежнему уделять первостепенное внимание поддержке национальных потенциалов в области посредничества, оказания содействия и диалога и помогать нашим партнерам по их просьбе в создании национальных систем предотвращения конфликтов. Мы должны также улучшить наше взаимодействие с гражданским обществом, особенно с женщинами и молодежью, которые могут явиться ключевыми проводниками мирных перемен.

71. И в заключение, в настоящее время превентивная дипломатия дает конкретные результаты при относительно скромных ресурсах во многих регионах мира и помогает сохранять жизнь людей и защищать успехи, достигнутые в области развития. Подобный подход может оказаться эффективным не во всех ситуациях, и мы будем по-прежнему сталкиваться с неопределенностью, рисками и возникающими проблемами, которые появляются на местах. Тем не менее я твердо уверен в том, что улучшение превентивной дипломатии не зависит от нашего желания; оно необходимо.

72. Я уверен, что с более глубокими знаниями, более крепкими партнерскими отношениями и лучшими инструментами мы сможем еще более укрепить потенциал международного сообщества в области превентивной дипломатии в интересах мира, безопасности и развития. Эта идея не нова для Организации Объединенных Наций, и она, определенно, имеет будущее. Превентивная дипломатия останется одной из ключевых приоритетных тем Организации в течение моего второго срока в должности Генерального секретаря, и я рассчитываю на поддержку государств-членов, региональных организаций, гражданского общества и других партнеров, с тем чтобы мы совместно продолжили эту работу в будущем. Несомненно, это одна из самых разумных инвестиций, которые мы можем сделать.