

**Совет Безопасности**

Distr.: General
9 July 2014
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Руанды при Организации
Объединенных Наций от 3 июля 2014 года на имя
Генерального секретаря**

Имею честь информировать Вас о том, что под председательством Руанды Совет Безопасности планирует провести открытые прения на тему «Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: партнерство Организации Объединенных Наций и региональных организаций и его эволюция».

Открытые прения будут проведены в понедельник, 28 июля 2014 года. Чтобы лучше руководить ходом дискуссии по данному вопросу, Руанда подготовила прилагаемую концептуальную записку (см. приложение).

Буду признателен, если настоящее письмо и приложение к нему будут распространены в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Эжен-Ришар Гасана
Посол,

Постоянный представитель Руанды
при Организации Объединенных Наций



**Приложение к письму Постоянного представителя Руанды
при Организации Объединенных Наций от 3 июля 2014 года
на имя Генерального секретаря**

Концептуальная записка

Июль 2014 года — Открытые прения в Совете Безопасности

на тему:

**«Операции Организации Объединенных Наций
по поддержанию мира: партнерство Организации
Объединенных Наций и региональных организаций
и его эволюция»**

I. Введение

Спрос на международные операции в пользу мира остается высоким, хотя готовность международного сообщества к вмешательству ослабевает, а военные бюджеты продолжают сокращаться. Таким образом, концепция коллективной ответственности и более высокой степени регионализации в сфере безопасности по-прежнему привлекает к себе все большее внимание. В Африке эта концепция была подвергнута испытанию посредством создания региональных резервных бригад и развертывания региональных и совместных миротворческих миссий. Вместе с тем сохраняются значительные трудности, и миротворчество в Африке будет и далее нуждаться во внешней поддержке в обозримом будущем.

Именно в этих рамках Постоянное представительство Руанды при Организации Объединенных Наций в период председательствования Руанды в Совете Безопасности в июле 2014 года проведет в Совете Безопасности открытые прения на тему «Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: партнерство Организации Объединенных Наций и региональных организаций и его эволюция», которые планируется организовать 28 июля 2014 года.

II. История вопроса

Устав Организации Объединенных Наций в главе VIII предусматривает участие региональных соглашений в поддержании международного мира и безопасности, в частности в качестве сил быстрого реагирования для обеспечения «мирного разрешения местных споров» до передачи этих споров в Совет Безопасности. В этой главе также предусмотрено, что Совет Безопасности использует, где это уместно, такие региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством, однако далее в этой главе осуществление «принудительных действий» обусловливается полномочиями от Совета Безопасности. Важно, чтобы мы обсудили и оценили прогресс в сфере партнерства между региональными организациями и Советом Безопасности в миротворческих операциях, которые являются одним из принудительных дей-

ствий, используемым Советом Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности.

Трагедии Руанды и Сребреницы продемонстрировали неудачи в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций в 1990-е годы и крайнюю необходимость в оперативных региональных механизмах взаимодействия и реагирования. Доклад Брахими (A/55/305-S/2000/809), написанный в 2000 году в ответ на эти неудачи, содержал ряд рекомендаций, предназначенных для совершенствования оперативных и доктринальных аспектов миротворчества, включая необходимость участия региональных и субрегиональных организаций в деле установления и поддержания мира и безопасности. Как результат, миссии, возникшие в период после появления доклада Брахими, характеризуются все более широким участием третьих сторон и региональных организаций, помимо Организации Объединенных Наций, включая Африканский союз, Европейский союз, Организацию Североатлантического договора (НАТО), Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки, среди прочих.

III. Нынешние тенденции

Мы считаем уместным подвести итоги партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями в рамках миротворческих операций, особенно на Африканском континенте, где возможности были опробованы больше, чем когда-либо прежде, как, например, в случае участия Организации Объединенных Наций в смешанной миротворческой операции — Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). Но мы также должны посмотреть на модели финансовой и технической поддержки Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом миротворческих операций, проводимых под африканским руководством. Имеются также примеры того, как региональные организации разворачивали свои силы для восстановления стабильности и для создания благоприятных условий для начала миротворческой операции Организации Объединенных Наций, как то Международная миссия под африканским руководством по поддержке Мали (АФИСМА), Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике (АФИСМЦАР) и т.д. В равной мере, следует проанализировать готовность Организации Объединенных Наций поддерживать устремления региональных или субрегиональных организаций в деле поддержания международного мира и безопасности в их регионе через посредство развертывания их собственных сил, как, например, развертывание сил по охране и сдерживанию Межправительственной организацией по развитию (ИГАД) для содействия восстановлению мира и стабильности в Южном Судане.

Региональные и субрегиональные организации в Дарфуре, Сомали, Мали, Центральноафриканской Республике и Южном Судане приложили немало сил для оказания поддержки Организации Объединенных Наций и продемонстрировали свое бесценное присутствие. Ниже приводятся примеры некоторых из существующих миротворческих операций, которые могут свидетельствовать о развитии партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, особенно Африканским союзом.

Положение в Судане/Дарфуре. В 2004 году Африканский союз развернул в Судане миротворческую операцию, которая пользовалась поддержкой со стороны Европейского союза, Организации Объединенных Наций и НАТО до того, как в 2008 году она была заменена беспрецедентной совместной Смешанной операцией Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре, первой смешанной миссией Организации Объединенных Наций и Африканского союза и самой крупной миротворческой миссией в мире. Хотя ЮНАМИД хвалит за ее прекрасную работу по сдерживанию ситуации в Дарфуре, она продемонстрировала оперативные недостатки смешанного миротворчества, связанные с материально-техническими и стратегическими ограничениями и вопросами готовности некоторых контингентов.

Ситуация в Сомали. В январе 2007 года Совет мира и безопасности Африканского союза создал Миссию Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) при полной поддержке со стороны Организации Объединенных Наций. АМИСОМ продолжает оказывать поддержку Федеральному правительству Сомали в его усилиях по стабилизации положения в стране и по поощрению политического диалога и примирения, по содействию доставке гуманитарной помощи и по созданию необходимых условий для восстановления и устойчивого развития Сомали. АМИСОМ пользуется пакетом мер материально-технической поддержки Организации Объединенных Наций, двусторонними пожертвованиями и добровольными взносами через находящийся в ведении Организации Объединенных Наций Целевой фонд. Европейский союз предоставляет ресурсы, необходимые для выплаты довольствия военнослужащим и покрытия других соответствующих расходов в рамках Фонда мира для Африки. Организация Объединенных Наций создала также Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке АМИСОМ (ЮНСОА) (см. резолюцию 1863 (2009) Совета Безопасности), операцию по оказанию полевой поддержки, возглавляемую Департаментом полевой поддержки Секретариата Организации Объединенных Наций. Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Сомали (МООНСОМ) (см. резолюцию 2102 (2013) Совета Безопасности) была также создана для выполнения функций Организации Объединенных Наций по оказанию «добрых услуг» — и предоставлению целого диапазона стратегических политических консультаций — в поддержку проводимого Федеральным правительством процесса мира и примирения. МООНСОМ имеет указания от Организации Объединенных Наций тесно взаимодействовать, в частности, с АМИСОМ, ИГАД, Европейским союзом и другими региональными, двусторонними и многосторонними партнерами.

Ситуация в Мали. В Мали была создана совместная миссия Африканского союза-ЭКОВАС, санкционированная Советом Безопасности в его резолюции 2085 (2012). АФИСМА помогла Мали восстановить контроль над территориальной целостностью страны, прежде чем ее полномочия были переданы Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) в июле 2013 года. ЕС предоставлял АФИСМА необходимые ресурсы, а Франция направила свои войска, чтобы изгнать исламских боевиков с севера Мали.

Ситуация в Центральнаяфриканской Республике. Миссия Экономического сообщества центральноафриканских государств по укреплению мира в Центральнаяфриканской Республике (МИКОПАКС) была преобразована в АФИСМЦАР — руководимую Африканским союзом и пользующуюся под-

держкой Европейского союза миротворческую миссию, учрежденную на основании резолюции 2127 (2013) Совета Безопасности для стабилизации обстановки в стране. АФИСМЦАР в настоящее время преобразуется в Многопрофильную комплексную миссию Организации Объединенных Наций по поддержке в Центральноеафриканской Республике (МИНУСКА), в состав которой войдут миротворческие силы из большего числа стран. Быстрое развертывание АФИСМЦАР и французских войск, участвующих в операции «Сангарис», оказалось крайне важным для спасения жизни мирных жителей и предотвращения еще большей трагедии в Центральноеафриканской Республике. Однако, учитывая масштабы и географический размах кризиса, требования обеспечения безопасности на местах намного превосходили возможности и численности развернутых международных сил. Соответственно, действуя на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности постановил учредить миротворческую операцию Организации Объединенных Наций (см. резолюцию 2149 (2014) Совета Безопасности). АФИСМЦАР уполномочена создать подходящие условия для развертывания такой миротворческой операции до передачи полномочий от АФИСМЦАР МИНУСКА 25 сентября 2014 года, и на Организацию Объединенных Наций возлагается задача оказывать материально-техническую поддержку.

Ситуация в Южном Судане. Недавно в Южном Судане в условиях эскалации насилия и гуманитарного кризиса ИГАД развернула способную предпринимать активные действия группировку в составе трех батальонов для защиты мирных жителей и контролеров ИГАД. Уполномоченные Советом Безопасности на то, чтобы действовать под единым командованием и управлением Командующего силами Миссии Организации Объединенных Наций в Республике Южный Судан (МООНЮС), силы ИГАД получают финансовую и материально-техническую поддержку со стороны Организации Объединенных Наций.

IV. Сфера охвата открытых прений

Участие региональных организаций в поддержании международного мира и безопасности дает дополнительные преимущества, и их усиливающаяся роль требует в меньшей степени специального процесса координации и в большей степени упорядоченной основы для того, чтобы надлежащим образом справляться с неминуемыми проблемами, касающимися ресурсов, готовности и политических и оперативных аспектов сотрудничества; отсюда вытекают следующие вопросы: Какие формы будут принимать последующие миссии, и как организации будут объединять их ресурсы и распределять обязанности? Как должны выглядеть будущие партнерства, и, исходя из прошлого и нынешнего опыта, как мы можем лучше всего подготовиться для решения крупных предстоящих проблем?

Многие из региональных и субрегиональных организаций сталкиваются с одними и теми же ограничениями в плане ресурсов при осуществлении своей миротворческой деятельности, что подчеркивает важность сочетания ресурсов с мандатами, независимо от того, какой организации поручено выполнять такие мандаты. Наделенная мандатом миссия должна получать адекватные финансовые средства и другие необходимые ресурсы, включая соответствующим образом подготовленные войска. В частности, Африканский союз имеет миссии на местах вот уже почти десятилетие, и, хотя он доказал свою способность

к быстрому разворачиванию в условиях отсутствия Организации Объединенных Наций, он часто вынужден напрягаться, чтобы получить нужное ему имущество и укрепить потенциал своего штаба, как это происходит сейчас в Центральноафриканской Республике и в Сомали.

V. Вопросы, предлагаемые для обсуждения

На этом фоне участникам открытых прений следует в их выступлениях уделять внимание следующим вопросам:

1. Политические вопросы

- глава VIII Устава Организации Объединенных Наций и что именно она охватывает; применимость Устава в партнерских отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными или даже субрегиональными соглашениями и региональными экономическими сообществами, такими как ЭКОВАС, Экономическое сообщество центральноафриканских государств и другие;
- **уточнение концепции командования и управления.** Эффективное командование и управление операциями лежит в основе как успеха, так и авторитетности, однако это — одна из областей, в которой есть возможности для улучшений. Можно сделать больше для усиления роли штаба по обеспечению стратегического руководства и поддержки, равно как и структур командования и управления миссии при проведении операций в интересах обеспечения эффективного руководства операциями;
- **институционализация гибкости.** Сравнительные преимущества играли до сих пор свою роль в той или иной форме в поддержке африканских операций в пользу мира, однако большей частью это происходило на основе каждого конкретного случая. Следует уделять больше внимания пониманию того, как можно добиться эффективного взаимодействия, и разработке механизмов координации, которые могли бы быть задействованы в случае необходимости;
- **разделение ответственности.** Кто делает что? Взаимодополняющая роль Организации Объединенных Наций и региональных организаций в новых условиях миротворчества в Африке;
- **сравнительные преимущества регионального вмешательства.** Переходные процессы в Мали и Центральноафриканской Республике продемонстрировали взаимодополняющую роль региональных экономических сообществ, Африканского союза и Организации Объединенных Наций, опирающуюся на сравнительные преимущества все трех, от формирования сил и оперативного и энергичного развертывания (Африканский союз/региональные экономические сообщества) до многоаспектных миротворческих миссий (Организация Объединенных Наций).

2. Оперативные вопросы

- Если Организация Объединенных Наций будет в большей степени опираться на региональные соглашения или даже на соседей в плане быстрого реагирования — в форме сдерживания — на кризисы, то налицо явная необходимость инвестировать больше с точки зрения поддержки в имущество, ма-

териально-техническое обеспечение и подготовку; это более очевидно проявляется в Сомали, Центральноафриканской Республике и Мали;

- **Улучшение поддержки миссии.** Эффективные системы материально-технического снабжения крайне важны для обеспечения оперативной эффективности, однако их крайне не хватает. В результате этого африканские миссии полностью полагаются на поддержку других субъектов, таких как НАТО в плане воздушных перевозок, Соединенные Штаты Америки в плане поиска поставщиков материально-технических услуг или Организация Объединенных Наций в плане всеобъемлющего пакета мер поддержки, как это происходит в случае Сомали. Хотя у африканских государств-членов имеются значительные материально-технические потенциалы, они не используются. Также необходимо уделить внимание модели поддержки, опирающейся на передачу на внешний подряд предоставления услуг, как это делает Организация Объединенных Наций. Этими вопросами придется заняться, чтобы африканские операции в поддержку мира можно было развертывать независимо от доброй воли других;
- **Совершенствование совместного планирования.** Надлежащее планирование является ключевой проблемой. Много раз Совет Безопасности Организации Объединенных Наций отвергал планы Африканского союза по развертыванию миссий ввиду явных пробелов в планировании и недостаточной информации. Считается, что процессы планирования для африканских операций в поддержку мира часто осуществляются на основе конкретного случая, порой несогласованным образом. Однако одни из самых лучших результатов были получены тогда, когда в процессах планирования принимали участие различные департаменты и отделы Комиссии Африканского союза и региональные экономические сообщества и региональные механизмы либо когда они осуществлялись совместно с Организацией Объединенных Наций;
- Самые недавние инициативы по планированию деятельности в Сомали, осуществляемые Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций, совместное планирование деятельности ЭКОВАС и Африканского союза в Мали и нынешняя координация деятельности Организации Объединенных Наций и Африканского союза в процессе поэтапного свертывания АФИСМЦАР и передачи ее мандата МИНУСКА свидетельствуют об этом и служат в качестве перспективных моделей взаимодействия. Чтобы добиваться более хороших результатов, необходимо будет укрепить те возможности в сфере планирования, которые имеются у Африканского союза и у региональных экономических сообществ и региональных механизмов, а государствам-членам и партнерам нужно будет вкладывать больше сил и средств с укрепление роли стратегического штаба в Аддис-Абебе и групп планирования в регионах.

3. Финансовые вопросы

- В 2008 году Совет Безопасности провел прения по вопросу об укреплении отношений между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, впоследствии приняв резолюцию 1809 (2008), в которой он приветствовал учреждение совместной группы Африканского союза и Организации Объединенных Наций для рассмотрения вариантов оказания поддержки африканским операциям по поддержанию мира. «Группа Про-

ди», как ее стали называть, изучила вопрос о том, как Организация Объединенных Наций и Африканский союз могут улучшить предсказуемость, устойчивость и гибкость финансирования санкционированных Организацией Объединенных Наций операций в пользу мира, проводимых Африканским союзом. К числу главных рекомендаций, содержащихся в докладе группы, относятся следующие:

- конкретные шаги, которые должны быть предприняты Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом с целью укрепления их взаимоотношений и установления более эффективных партнерских связей при решении вопросов, включенных в их совместную повестку дня;
 - использование на индивидуальной основе начисленных средств Организации Объединенных Наций для возглавляемых Африканским союзом и санкционированных Организацией Объединенных Наций операций по поддержанию мира сроком до шести месяцев, которые должны предоставляться в основном в натуральном виде и только когда существует намерение преобразовать такую миссию в операцию Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в пределах шести месяцев;
 - учреждение добровольного целевого фонда с участием многочисленных доноров, который будет уделять основное внимание всестороннему наращиванию потенциала в целях предотвращения и урегулирования конфликтов и организационного строительства;
 - рассмотрение Африканским союзом путей развития его материально-технического потенциала с помощью новаторских средств;
 - учреждение группы Организации Объединенных Наций-Африканского союза для рассмотрения подробных путей и средств с целью осуществления содержащихся в докладе рекомендаций.
- Со времени выхода в свет доклада Проди в декабре 2009 года не достигнуто никакого прогресса. Кроме того, на уровне Африканского союза прилагались усилия для инициирования альтернативных путей оказания поддержки миротворческим операциям Африканского союза, в том числе группой Обасанджо в прошлом году, но, опять же, и в этой связи не достигнуто никакого прогресса. Следовательно, как мы можем обеспечить предсказуемое финансирование, если финансовые ограничения сказывались на каждой африканской операции вплоть до настоящего времени? Необходимо будет найти новые виды сотрудничества и создать финансовые механизмы, обеспечивающие необходимые уровни финансовой предсказуемости и устойчивости.

VI. Формат и итоговый результат

- Встреча будет проходить в формате открытых прений под председательством министра иностранных дел Руанды distinguished Луизы Мушикивабо. Для выступлений с краткой информацией будут приглашены Генеральный секретарь, Председатель Комиссии Африканского союза и Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Ожидается итоговый документ.