

**Совет Безопасности**

Distr.: General
29 December 2021
Russian
Original: French

**Письмо Генерального секретаря от 28 декабря 2021 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

В соответствии с пунктом 15 резолюции [2559 \(2020\)](#) Совета Безопасности имею честь представить оценку уроков, извлеченных из опыта проведения Смешанной операции Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД).

В прилагаемом докладе (см. приложение) содержится резюме выводов, сделанных по итогам исследования, проведенного по поручению и под совместным надзором со стороны Африканского союза и Организации Объединенных Наций.

Буду признателен за доведение текста прилагаемого документа до сведения членов Совета Безопасности.

(Подпись) Антониу Гутерриш



Приложение

[Подлинный текст на английском языке]

Краткий доклад об уроках, извлеченных из опыта Смешанной операции Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре

1. 22 декабря 2020 года Совет Безопасности единогласно принял резолюцию [2559 \(2020\)](#), в которой постановил прекратить действие мандата Смешанной операции Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) к концу 2020 года. Этоим решением была завершена 13-летняя деятельность ЮНАМИД в Дарфуре — первой и пока единственной смешанной миротворческой миссии, которая началась 31 июля 2007 года с принятия резолюции [1769 \(2007\)](#) Совета Безопасности и передачи мандата от Миссии Африканского союза в Судане (МАСС) ЮНАМИД 31 декабря 2007 года. В своей резолюции [2559 \(2020\)](#) Совет Безопасности просил Генерального секретаря представить Совету оценку уроков, извлеченных из опыта ЮНАМИД.

2. Настоящий доклад основан на всестороннем анализе имеющихся публикаций и внутренних документов, а также на материалах бесед с суданскими и международными заинтересованными сторонами и действующими и бывшими должностными лицами Африканского союза и Организации Объединенных Наций. Концепция исследования была совместно разработана и его проведение курировалось Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом в соответствии с Совместным рамочным документом Организации Объединенных Наций и Африканского союза об укреплении партнерства в области мира и безопасности. В настоящем кратком докладе изложены выводы и извлеченные уроки в отношении методов, достижений и проблем ЮНАМИД в ее основных мандатных областях и выполнения междисциплинарных функций, определенных в ее пересмотренном мандате в соответствии с резолюцией [2148 \(2014\)](#) Совета Безопасности, а также в отношении уникальной модели совместной миссии.

Условия развертывания Операции и динамика выполнения ее мандата

3. В феврале 2003 года в суданском регионе Дарфур разразился жестокий конфликт. Для преодоления кризиса после подписания Нджаменского соглашения о гуманитарном прекращении огня от 2004 года в Дарфуре была развернута МАСС. Первоначально это была небольшая миссия наблюдателей, однако затем ее мандат был расширен с включением в него задач по защите гражданского населения, а численность ее персонала была увеличена до примерно 7000 человек. Миссия столкнулась с нарастающими оперативными трудностями, усиливалась обеспокоенность отсутствием у нее финансовой устойчивости, и в этих условиях зазвучали призывы о переходе от МАСС к операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Развертывание совместной миссии Африканского союза — Организации Объединенных Наций стало результатом компромисса, достигнутого после длительных политических переговоров и отказа правительства Судана дать согласие на расширение сферы деятельности Миссии Организации Объединенных Наций в Судане с включением в нее Дарфура.

4. 31 декабря 2007 года ЮНАМИД приняла полномочия от МАСС, получив на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций первоначальный мандат на выполнение следующих задач: а) обеспечение поддержки мирного процесса и добрых услуг, включая контроль и различные вспомогательные функции в связи с осуществлением деятельности; б) обеспечение безопасности, включая функции по отслеживанию нарушений мирного соглашения и представлению о них информации, защита гражданского населения, без ущерба для ответственности правительства Судана, а также разоружение и разведение вооруженных групп; с) обеспечение верховенства права, государственного управления и соблюдения прав человека; и d) содействие предоставлению гуманитарной помощи и гуманитарного доступа.

5. В своей резолюции [2148 \(2014\)](#) Совет Безопасности оптимизировал мандат ЮНАМИД, наметив три стратегических приоритета: а) защита гражданского населения, содействие гуманитарному доступу и охрана и безопасность гуманитарных организаций; б) посредничество на основе Дохинского документа о мире в Дарфуре в отношениях между правительством Судана и не подписавшими этот документ вооруженными движениями; и с) поддержка, совместно со страновой группой Организации Объединенных Наций, посреднических усилий по улаживанию межобщинного конфликта, включая осуществление мер по устранению его коренных причин. Кроме того, в 2014 году Совет впервые обозначил свое намерение начать постепенное сокращение сил ЮНАМИД, запросив рекомендации в отношении будущего мандата и стратегии выхода. В резолюции Совета [2363 \(2017\)](#) миссии было поручено принять «двуединный подход», сосредоточенный на поддержании мира в районе Джебель-Марра, с целью добиться прекращения активных боевых действий, наряду с этим в ней содержался настоятельный призыв использовать общесистемный подход к деятельности в Дарфуре для поддержки усилий по стабилизации ситуации в общинах и миростроительству в более стабильных районах региона. Вслед за постепенным сворачиванием к концу 2020 года присутствия и сокращением численности сил ЮНАМИД до примерно 6100 негражданских сотрудников Совет своей резолюцией [2559 \(2020\)](#) прекратил действие мандата миссии с 31 декабря 2020 года, предоставив при этом шестимесячный период для ее окончательного свертывания, которое следовало завершить к 30 июня 2021 года, и обратившись к Генеральному секретарю с просьбой обеспечить поэтапный, последовательный и эффективный переход от ЮНАМИД к Комплексной миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия в переходный период в Судане (ЮНИТАМС), а также тесную координацию и сотрудничество и обмен информацией и результатами анализа для достижения максимального синергетического эффекта, эффективного использования ресурсов и предотвращения дублирования усилий.

Достижения и встретившиеся в процессе трудности

6. За время своего 13-летнего присутствия в Дарфуре ЮНАМИД добилась снижения уровня насилия и помогла защитить гражданское население. Благодаря своему присутствию, конструктивному взаимодействию с гражданским обществом и местными учреждениями и непростому взаимодействию с национальным правительством, ЮНАМИД обеспечила снижение угроз для гражданского населения, создала безопасные условия для сотен тысяч внутренне перемещенных лиц и сыграла роль силы, сдерживавшей совершение крупномасштабных нарушений прав человека. Миссия вела с местными общинами работу, направленную на устранение причин конфликта и получение местных дивидендов мира, а также укрепляла потенциал национальных и дарфурских

учреждений и субъектов в областях охраны правопорядка, обеспечения верховенства права, правосудия и работы исправительных учреждений, добившись успехов в повышении информированности населения в вопросах прав человека и защиты. Непреходящее значение имеет работа миссии по повышению потенциала и поддержке гражданского общества, и прежде всего дарфурских женщин, с целью их вовлечения в мирный процесс и включения в круг заинтересованных сторон, действующих на национальной политической арене.

7. Операции ЮНАМИД необходимо рассматривать в свете ситуативных проблем, с которыми миссия сталкивалась на протяжении всего периода своей деятельности. Настоящее исследование показало, что на способность ЮНАМИД выполнять свой мандат, особенно в первые годы ее существования, в значительной степени оказали влияние общий контекст и политические условия, в которых она была создана. В условиях широкой общественной кампании за более решительное вмешательство в ситуацию в Дарфуре Африканский союз и Организация Объединенных Наций приложили значительные усилия к развертыванию миротворческой миссии, способной стабилизировать продолжающийся конфликт, остановить злодеяния против гражданского населения и содействовать облегчению катастрофической гуманитарной ситуации. Для достижения этих целей обеим организациям пришлось пойти на значительные уступки, чтобы получить официальное согласие правительства Судана во главе с президентом Омаром аль-Баширом, в ходе консультаций высокого уровня по Дарфуру, состоявшихся в Аддис-Абебе в ноябре 2006 года. Кроме того, развертывание ЮНАМИД происходило в контексте существенных разногласий в рядах самого Совета Безопасности. Эти моменты определяли условия осуществления мандата миссии на протяжении большей части срока ее существования. ЮНАМИД в различные моменты сталкивалась с противодействием со стороны правительства принимающей страны, что негативно сказывалось на имевшихся у миссии возможностях для маневра с учетом динамики конфликта.

8. Кроме того, в первые годы своей деятельности ЮНАМИД столкнулась с серьезными проблемами в плане оснащения и подготовки некоторых из своих контингентов, — проблемами, которые усугублялись серьезными пробелами в наличии важнейших факторов поддержки и средств обеспечения мобильности. В условиях непрекращавшихся боевых действий и частых смертоносных нападений как на гражданское население, так и на саму миссию, эти проблемы отражались на способности ЮНАМИД поддерживать свой авторитет и выполнять свой мандат по защите, несмотря на то, что миротворцы ЮНАМИД проявляли храбрость и мужество на протяжении всего периода существования миссии.

9. На политическом фронте роль ЮНАМИД в основном ограничивалась функцией поддержки посреднических усилий высокого уровня как до, так и во время развертывания миссии, особенно через Имплементационную группу высокого уровня Африканского союза. Фрагментация вооруженных групп и неуступчивость ключевых сторон на решающих этапах дополнительно затрудняли выполнение миссией своих функций, в результате чего последовательные дарфурские мирные соглашения — в частности, Дарфурское мирное соглашение 2006 года и Дохинский документ о мире в Дарфуре 2011 года — заключались без участия основных сторон конфликта и были поэтому неполными. Этот фактор ослабил способность ЮНАМИД выполнять возложенные на нее функции оказания добрых услуг и поддерживать реализацию положений мирных соглашений.

10. Хотя события, разворачивавшиеся в Дарфуре, являлись проявлением многогранного кризиса, охватившего всю страну, первоначальный мандат ЮНАМИД не касался политико-экономических вопросов и динамики

отношений между центром и периферией, а также проблем экономической маргинализации и отсталости, усугубляемых транснациональными аспектами и воздействием факторов экологического стресса, связанных с изменением климата и чрезмерным использованием скудных природных ресурсов, таких как вода, пастбищные и другие сельскохозяйственные угодья. Рационализация мандата ЮНАМИД в 2014 году и усилия миссии по разработке более эффективных и инновационных инструментов для урегулирования местных конфликтов помогли более эффективно устранить некоторые из сопутствующих факторов конфликта, хотя в долгосрочном плане достигнутые результаты не отличались устойчивостью.

11. Что касается модели совместной миссии и крепнущего партнерства между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций, то настоящее исследование показало, что недостатки ЮНАМИД не связаны с ее смешанным характером, а определяются главным образом условиями, в которых миссия действовала, и характером ее отношений с правительством принимающей страны. ЮНАМИД родилась на основе политического компромисса, для которого не существовало ни готовой модели, ни прецедентов. Поэтому при анализе ее смешанной организационной структуры важно рассмотреть присущие ей — причем значительные — проблемы, связанные с объединением стратегических концепций, целей, а также разноплановых культур и методов работы двух организаций. На начальном этапе на функционировании ЮНАМИД отразились недостаточная ясность в отношении выполняемых функций, различия в уровне опыта и возможностей, а также — по словам некоторых людей — первоначальное отсутствие доверия между организациями и их соответствующими советами. Со временем и благодаря самоотверженной работе должностных лиц обеих организаций, а также государств — членов Совета Безопасности и Совета мира и безопасности Африканского союза сотрудничество по ЮНАМИД улучшилось, что позволило обоим учреждениям все эффективнее использовать свои сравнительные преимущества, в частности в таких областях, как защита гражданского населения и поддержка посреднических процессов на высоком уровне и на местах. Таким образом, учет опыта ЮНАМИД стал важной составляющей в деле становления более широкого партнерства между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций в области мира и безопасности.

Извлеченные уроки и примеры передовой практики в основных мандатных областях Операции и в рамках выполнения ее междисциплинарных функций

Защита гражданского населения

12. На протяжении всего периода своей деятельности ЮНАМИД выполняла задачи по защите гражданского населения. Общий опыт ЮНАМИД в деле защиты гражданского населения полон примеров оперативных дилемм и трудностей, возникающих в условиях миротворчества при ограниченном согласии правительства принимающей страны и характеризующихся отсутствием сотрудничества или активным противодействием со стороны государственных учреждений и вооруженных групп. Под давлением общественности, требовавшей развертывания сил и принятия мер по пресечению дальнейших зверских преступлений, ЮНАМИД, особенно в первые годы своей деятельности, сталкивалась с трудностями в деле эффективного выполнения своего мандата по защите гражданского населения, особенно в сопоставлении с ожиданиями дарфурского населения относительно того, какие результаты может принести присутствие миротворческой операции Африканского союза — Организации Объединенных Наций. Несмотря на эти трудности, присутствие миссии позволило спасти

жизнь бесчисленному количеству гражданских лиц. Благодаря взаимодействию с национальными и местными институтами и гражданским обществом ей удалось разрядить напряженность и добиться деэскалации конфликтов, тем самым сведя к минимуму число случаев насилия и их пагубные последствия для гражданского населения.

13. ЮНАМИД усердно работала над обеспечением защиты через посредство диалога и взаимодействия, но ее усилиям мешало отсутствие доступа к соответствующим политическим субъектам на стратегических уровнях в центральном правительстве. Миссия сумела наладить взаимодействие с субнациональными субъектами, традиционными и религиозными деятелями и некоторыми вооруженными группами и использовала фактор благосклонного отношения населения к своему национальному персоналу для завязывания контактов и укрепления отношений. Диалог и взаимодействие с традиционными и местными лидерами, а также поощрение мирного сосуществования помогли ослабить конфликты внутри местных сообществ и между ними. В качестве основного направления своих усилий по защите ЮНАМИД сосредоточилась на обучении и наращивании потенциала общин по всей территории Дарфура по вопросам прав человека, борьбы с сексуальным насилием в связи с конфликтом, прав женщин и ненасильственных методов разрешения конфликтов. ЮНАМИД способствовала укреплению культуры уважения прав человека и совершенствованию правозащитных формулировок и способствовала всестороннему учету проблематики прав человека в рамках мирного процесса в Дохе. Важными и весомыми достижениями ЮНАМИД в масштабах всего Дарфура стало создание 54 сетей защиты женщин, включая проведение учебной подготовки, позволяющей женщинам выполнять функции сотрудников служб оперативного реагирования в целях предотвращения эскалации конфликта, а также общинных сетей оповещения, призванных активизировать усилия по раннему предупреждению и реагированию силами общин. Специалисты по защите детей работали в четырех штатах Дарфура, совершая выезды в отдаленные районы для отслеживания нарушений в отношении детей и представления информации о таких нарушениях и поддержания диалога со сторонами конфликта. ЮНАМИД также создала более 1800 комитетов по защите детей на базе общин в целях содействия более действенному предотвращению нарушений в отношении детей и реагированию на такие нарушения, а также укреплению информационного обеспечения и ответственности на местном уровне.

14. В числе своих основных задач ЮНАМИД также осуществляла мониторинг, представляла сообщения и занималась установлением фактов в отношении нарушений прав человека по всему региону, однако нередко сталкивалась в этом деле с проблемами, включая недостаточный обмен информацией, отказы в доступе и выдаче виз со стороны правительства Судана, а также значительные ограничения доступа, вводимые вооруженными оппозиционными движениями. С 2015 года все более эффективным становилось сотрудничество ЮНАМИД со структурами специальных процедур Совета по правам человека в поднятии конкретных проблем, таких как безнаказанность лиц, совершающих нападения на гражданское население.

15. Присутствие ЮНАМИД на всей территории Дарфура помогло обеспечить физическую защиту десяткам тысяч уязвимых гражданских лиц и имело неоспоримый сдерживающий эффект. В то же время, особенно на ранних этапах, ЮНАМИД нередко сталкивалась с трудностями в деле действенного и эффективного выполнения задач по физической защите. Отчасти это было связано с ограниченностью имевшихся возможностей и потенциала из-за масштабов и труднодоступности района операций, а также принятия администрацией аль-Башира обструкционистских мер, препятствовавших усилиям миссии. В первые

годы эти проблемы усугублялись ограниченностью опыта использования и применения концепции защиты гражданского населения, а также несоответствиями в толковании и воплощении в конкретные действия правил применения оружия различными контингентами, что подрывало эффективность миссии и доверие к ней на раннем этапе. Кроме того, учитывая частые вражеские нападения на миссию, унесшие за прошедшие годы жизни 64 миротворцев ЮНАМИД, миссия была вынуждена выделять ресурсы на защиту своего собственного персонала, помещений и имущества и принять более статичную доктрину. В результате внутренне перемещенные лица нередко перебазировались поближе к базам и опорным пунктам миссии и обосновывались рядом с ними, чтобы находиться под их защитой. Постепенно более строгое соблюдение норм эффективности, улучшение оснащения и подготовки войск и полиции, а также стандартизация руководящих принципов по физической защите гражданского населения для военных компонентов ЮНАМИД помогли миссии занять более активную позицию. Инновационные методы патрулирования, в частности патрулирование в районах ведения сельскохозяйственных работ, заготовки топливной древесины и на рынках, сыграли исключительно важную роль в снижении числа случаев изнасилования и нападений на женщин и удовлетворении потребностей общин в средствах к существованию. С 2010 года ЮНАМИД сумела мобилизовать усилия всей миссии с привлечением ее сформированных полицейских подразделений, воинских контингентов и гражданского персонала к решению задач по стабилизации многочисленных кризисных ситуаций в таких лагерях, как «Кальма», «Хамадия» и «Хасахиса», а также в Туре и Нертити, ослаблению напряженности, защите гражданского населения, находящегося под непосредственной угрозой, и обеспечению возможностей для предоставления местным жителям гуманитарной помощи.

16. ЮНАМИД работала над созданием безопасных условий путем повышения надежности мер защиты, задействуя различные методы, включая информационно-пропагандистскую работу, содействие укреплению правовых основ и поддержку государственного управления. Несмотря на сложную политическую обстановку, сменявшие друг друга на посту совместного Специального представителя сотрудники и персонал ЮНАМИД работали над налаживанием отношений с органами государственного управления в центре и на уровне штатов, что в растущей степени повышало, особенно во второй половине срока деятельности миссии, возможности взаимодействия и сотрудничества с соответствующими структурами. Например, было налажено эффективное сотрудничество с Министерством социальных дел для предотвращения сексуального и гендерного насилия и реагирования на такое насилие в Дарфуре посредством разработки политики и программ, в частности национального плана действий Судана по выполнению резолюции [1325 \(2000\)](#) Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности, начало осуществлению которого было положено в Дарфуре. Кроме того, совместные информационно-пропагандистские усилия ЮНАМИД, Специального представителя Генерального секретаря по вопросам сексуального насилия в условиях конфликта и других партнеров способствовали подписанию в 2020 году рамочного соглашения о сотрудничестве между переходным правительством Судана и Организацией Объединенных Наций по вопросам сексуального насилия, связанного с конфликтом.

17. ЮНАМИД оказывала поддержку штатам и местным общинам в предотвращении конфликтов между пастухами и фермерами посредством проведения кампаний за мир в преддверии сезона перегона скота. Например, усилия по повышению осведомленности и наращиванию потенциала помогли побудить традиционных исполнителей военных песен, выступления которых обычно преследовали цель мобилизации жителей на участие в военных действиях, использовать

свои навыки и роль в обществе для продвижения идей мирного сосуществования. Усилия миссии по укреплению безопасной обстановки продолжались и на переходном этапе, и на стадии окончательного свертывания миссии, например, через выполнявшие программные функции отделения по связям со штатами. Опыт ЮНАМИД показывает, что для миротворческой миссии крайне важно конструктивно взаимодействовать с национальными и местными учреждениями, а также субъектами гражданского общества в создании безопасных условий для гражданского населения, даже — и особенно тогда, когда отношения с правительством принимающей страны складываются непросто. Он также высвечивает важность участия гражданского общества в формировании безопасных условий, в том числе путем обеспечения того, чтобы в усилиях и стратегиях по защите учитывались опыт и знания женщин.

Верховенство права

18. В условиях глубокого развала системы правопорядка, разгула преступности и повсеместной безнаказанности по всему Дарфуру, а также ограниченного присутствия государственных правоохранительных органов за пределами административных центров трех штатов Дарфура — Эль-Фашира, Ньялы и Эль-Генейны — один из важнейших элементов мандата ЮНАМИД заключался в поддержке полиции, органов правосудия и исправительных учреждений. За прошедшие годы миссия направила значительные средства на поддержку государственных институтов и потенциала в области утверждения верховенства права, однако отдача в плане решения застарелых проблем, включая недостаточный уровень финансирования, оставалась ограниченной. Опыт ЮНАМИД подчеркивает тот урок, что для того, чтобы работа по наращиванию потенциала в целях восстановления верховенства права приносила долгосрочный эффект, необходимы ответственное отношение и участие в ней правительства самой принимающей страны, а также национальные стратегии руководства такими усилиями. Дополнительную проблему в плане обеспечения участия и сотрудничества центрального правительства создало то, что географически мандат ЮНАМИД ограничивался территорией Дарфура.

19. Тем не менее миссии удалось внедрить новшества, в частности в ее работе по восстановлению системы уголовного правосудия для создания более безопасных условий, акцент в которой ставился на восстановление и укрепление сельских судов и содействие привлечению виновных к ответственности, особенно в районах, где вооруженный конфликт утих, с целью закрепления мирных завоеваний. Поддержка исправительных учреждений со стороны ЮНАМИД помогла улучшить условия содержания заключенных, а разработка пятилетнего стратегического плана для пенитенциарных учреждений Дарфура, формирование прокуратуры, не зависящей от министерства юстиции, и разработка стандартных операционных процедур для управления тюрьмами стали частью наследия миссии. После оказания поддержки в укреплении верховенства права в Дарфуре ЮНАМИД сумела склонить вооруженные движения к признанию государственной системы уголовного правосудия и роспуску параллельных структур вынесения и исполнения наказания. Усилия миссии, направленные на повышение гендерной чувствительности и включение женщин в ряды сотрудников органов обеспечения правопорядка, помогли повысить осведомленность правоохранительных органов о факторах, способствующих сексуальному и гендерному насилию.

20. Что касается полицейской деятельности, то усилия ЮНАМИД по наращиванию потенциала Суданских полицейских сил помогли повысить доверие населения к этому институту, хотя на фоне недостаточных государственных инвестиций в присутствие сил в сельских районах Дарфура значительные проблемы

сохраняются. Полиция Организации Объединенных Наций оказывала поддержку в наращивании потенциала сотрудников Полицейских сил Судана, например, путем создания центров подготовки полицейских в каждом штате Дарфура для обеспечения их непрерывной подготовки на децентрализованной основе. В то же время усилия ЮНАМИД по наращиванию потенциала порой не приносили долгосрочного эффекта, в качестве примера можно сослаться на случаи откомандирования полицейских из Дарфура в порядке смены контингентов вскоре после прохождения обучения. Между тем, подход миссии к налаживанию работы участковой полиции, основанный на создании пунктов охраны общественного порядка и комитетов по вопросам безопасности, а также на подготовке добровольцев для охраны общественного порядка, способствовал укреплению доверия, снижению уровня преступности и поощрению традиционных систем разрешения конфликтов. Усилия по наращиванию потенциала, предпринимаемые в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций, были сосредоточены на общей практике работы полиции, вопросах проведения расследований и прав человека, а также на налаживании взаимодействия с общинами и проведении информационных кампаний. Эти меры привели к значительному увеличению количества поступающих сообщений о случаях сексуального насилия и жестокого обращения с детьми, из чего напрашивается вывод, что для укрепления стабильности на уровне общин такие усилия следует продолжать.

Посредничество в переговорах между правительством Судана и не подписавшими документ вооруженными движениями

21. В соответствии с резолюцией [1769 \(2007\)](#) Совета Безопасности первоначальный мандат ЮНАМИД предусматривал поддержку выполнения Мирного соглашения по Дарфуру и последующих соглашений, содействие политическому процессу с целью обеспечения его всеохватности и поддержку совместного посредничества Африканского союза и Организации Объединенных Наций в усилиях по расширению и углублению приверженности мирному процессу. Ряд заключенных за время работы миссии мирных соглашений не обеспечили всеобъемлющей основы для политического урегулирования. Тем не менее была проделана большая работа, а из накопленного опыта были извлечены важные уроки.

22. Миссия была развернута в тот момент, когда посреднические усилия высокого уровня по урегулированию кризиса в Дарфуре, в том числе с участием Африканского союза и Организации Объединенных Наций, уже предпринимались в течение некоторого времени. Руководство миссии не принимало участия в этих усилиях в течение первых четырех лет работы ЮНАМИД, поскольку деятельность миссии была направлена на удовлетворение неотложных потребностей в защите и содействие оказанию гуманитарной помощи на обширной географической территории, входившей в зону ее ответственности. На протяжении большей части первой половины жизненного цикла миссии ее политическая роль и рычаги влияния на процесс посредничества оставались ограниченными на фоне сложной политической обстановки и других предпринимаемых посреднических усилий высокого уровня, в том числе в рамках более широкого суданского политического процесса, поддерживаемого Имплементационной группой высокого уровня Африканского союза. После того как в 2012 году функции Совместного специального представителя и Единого главного посредника были объединены, в 2014 и 2015 годах были предприняты согласованные усилия по более полной синхронизации инициатив и уточнению взаимодополняющих функций ЮНАМИД и Группы. Опыт проделанной работы показал необходимость

создания продуманной, взаимно согласованной структуры для налаживания регулярной стратегической координации между миссией и ведущей посреднической группой, чтобы обеспечить постоянный обмен информацией и максимальную согласованность усилий.

23. Бывшие старшие руководители миссии, с которыми проводились консультации в рамках настоящего исследования, заявили, что более последовательное стратегическое руководство со стороны Африканского союза и Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в отношении посредничества на высоком уровне могло бы содействовать усилиям по реализации последовательной политической стратегии и позволило бы не допустить появления возможностей, которые дали сторонам конфликта использовать возникающие противоречия в своих корыстных целях. Это наблюдение указывает на необходимость того, чтобы в рамках будущих механизмов сотрудничества этими двумя учреждениями были созданы четкие механизмы координации для обеспечения упорядоченности посреднических усилий. Пример ЮНАМИД также продемонстрировал важность наделения миссии правом играть действенную роль политического организатора, даже в случае выполнения вспомогательных функций, с тем чтобы она могла влиять на политический процесс и способствовать согласованности усилий по установлению мира и посредничеству, особенно в отсутствие всеобъемлющего мирного соглашения. Кроме того, когда в процесс посредничества вовлечены многочисленные посланники государств-членов и международных организаций, задача обеспечения эффективной координации приобретает еще большую значимость.

24. ЮНАМИД оказала существенную поддержку Совместной группе поддержки посредничества Африканского союза и Организации Объединенных Наций в расширении прав и возможностей гражданского общества Дарфура на различных этапах. Например, она поддержала Междарфурский диалог и консультации после подписания Мирного соглашения по Дарфуру и провела большое число подготовительных семинаров с представителями гражданского общества, включая консультации с участием только женщин, в преддверии подписания Дохинского документа о мире в Дарфуре, а совсем недавно поддержала участие представителей женщин в сегменте с участием гражданского общества на мирных переговорах в Джубе, тем самым способствуя включению женщин в число участников переговоров с правом подписи, а также включению гендерных положений в Джубское соглашение о мире в Судане, включая обязательства по расширению участия женщин на всех уровнях принятия решений. Шесть женщин-лидеров из Дарфура подписали протоколы Соглашения, что стало кульминационным моментом многолетних усилий ЮНАМИД по мобилизации дарфурских женщин. Это показывает, что общественно-политическая стратегия, позволяющая субъектам гражданского общества, и особенно женским и молодежным сетям, участвовать в мирном процессе, может служить важным дополнительным источником влияния на ход переговоров высокого уровня между воюющими сторонами.

25. Наконец, опыт ЮНАМИД особо подчеркнул положительное влияние мобилизации и наращивания потенциала для обеспечения полного, равного и значимого участия женщин и молодежи в миротворческих процессах. Ее информационно-пропагандистская работа, направленная на более широкое включение женщин в институты и структуры местного управления, и ее вклад в постепенную, но заметную трансформацию традиционных общественных норм и характера диалога по гендерным вопросам останутся важным наследием в Дарфуре. Один из главных уроков, который можно извлечь из этого опыта, заключается в том, что миссии должны уделять приоритетное внимание участию женщин как политическому императиву, в том числе на уровне старшего руководства

миссии, чтобы обеспечить вовлечение традиционных институтов и их лидеров в постоянный и конструктивный диалог между собой и с местными женщинами-лидерами. В целом воздействие миссии в плане поддержки гражданского общества Дарфура один суданский наблюдатель назвал «нерассказанной историей успеха» ЮНАМИД.

Посреднические усилия по урегулированию конфликтов в общинах, в том числе посредством принятия мер по устранению их первопричин

26. Поддержка посреднических усилий по урегулированию конфликтов на уровне общин была включена в пересмотренный мандат миссии в соответствии с резолюцией [2148 \(2014\)](#) Совета Безопасности в качестве отдельного приоритета. Эта работа предусматривала также устранение первопричин конфликта, в число которых, по оценке ЮНАМИД, входили потеря или серьезный подрыв традиционных источников средств к существованию, ослабление традиционных механизмов разрешения споров, безнаказанность и слабость системы обеспечения верховенства права, нестабильность или отсутствие государственных органов управления в сельских районах, проблема широкого распространения оружия и присутствия вооруженных групп, отсутствие доверия между общинами и внутри них, использование социальных разногласий и циклы ответного насилия. Эти факторы еще более усугублялись долгосрочными демографическими и климатическими изменениями, включая урбанизацию и засуху. Указанные межобщинные трения подпитывались конкуренцией за истощающиеся природные ресурсы, включая, в частности, землю для сельскохозяйственных нужд, доступ к воде и ресурсы для содержания скота — все это побудило бывшего Генерального секретаря Пан Ги Муна назвать кризис в Дарфуре конфликтом, связанным с изменением климата.

27. Деятельность ЮНАМИД по урегулированию конфликтов на местном уровне включала заключение местных мирных соглашений и поддержку межэтнического диалога, создание местных механизмов и институтов разрешения споров, оказание помощи местным властям и местным органам управления, а также осуществление целевого патрулирования вдоль маршрутов перегона скота. Например, ЮНАМИД оказывала поддержку местным общинам в налаживании взаимодействия с комитетами по вопросам мирного сосуществования и комитетами по сельскому хозяйству и защите посевов в составе общинных лидеров, которые активно содействуют диалогу и процессам примирения. В некоторых случаях эти комитеты сыграли решающую роль в пресечении эскалации межобщинной напряженности и насилия. Миссия предприняла конкретные усилия по расширению имеющихся у женщин возможностей участвовать в посреднической и переговорной деятельности, в том числе путем создания женской посреднической сети и поддержки включения женщин в посреднические советы комитетов по примирению («аджавид») и их активного участия в разрешении межплеменных конфликтов, что позволило женщинам стать заметными и действенными проводниками мира в Дарфуре. Тем не менее порой миссия подвергалась критике за такие недостатки, как слабость последующих мер по осуществлению местных мирных соглашений, заключенных при ее содействии, или проявление медлительности, когда требовалось оперативно поддержать вмешательство со стороны суданских посредников при вспышках конфликтов на местах; все это подчеркивает необходимость постоянного наличия у миссий по поддержанию мира надежного потенциала для урегулирования местных конфликтов.

28. Были внедрены программные инновации для продвижения приоритетов защиты и превентивной деятельности, послужившие ценным уроком и источником передового опыта для других операций по поддержанию мира. Проекты с быстрой отдачей, например, связанные с бурением и обслуживанием колодцев и скважин, были в инструментарии миссии одним из основных средств для снижения напряженности, возникавшей на уровне общин из-за ресурсов, хотя ЮНАМИД периодически подвергалась критике за недостаточную координацию с местными заинтересованными сторонами или страновой группой Организации Объединенных Наций при планировании и осуществлении таких проектов. Кроме того, осуществляемые на базе общин трудоемкие проекты, разработанные на основе механизма сокращения масштабов насилия среди населения, преследовали цели обеспечения профессиональной подготовки и временной занятости молодых людей, подверженных риску вербовки в вооруженные группы. Основывающиеся на трудоемких проектах на базе общин проекты по стабилизации ситуации в общинах были направлены на оказание поддержки местным общинам для повышения безопасности и стабильности ситуации на местах, в основном в пострадавшем от конфликта районе Джебель-Марра. Инициатива, касающаяся проекта по стабилизации ситуации в общинах, носила инновационный характер, поскольку в ней были на взаимоукрепляющей основе интегрированы различные программные инструменты, а также потому, что она была направлена на улучшение условий жизни и предоставление ощутимых дивидендов мира уязвимым группам, таким как молодежь, женщины и дети. Благодаря участию населения в этих проектах были созданы платформы для сотрудничества и взаимодействия между членами местных сообществ. Опыт ЮНАМИД указывает на важность проведения консультаций и взаимодействия с принимающими общинами уже на ранних этапах разработки и осуществления программных мероприятий, начиная от проектов с быстрой отдачей и заканчивая проектами по стабилизации ситуации в общинах. Оказание активной поддержки, укрепление потенциала и обучение местных органов власти, а также наращивание потенциала неформальных и формальных механизмов на базе общин может служить действенным вкладом в дело урегулирования конфликтов на местах и помогает повысить как качество предоставляемых услуг, так и доверие местного населения к этим институтам.

29. В период с 2010 по 2019 год ЮНАМИД также было поручено оказывать поддержку в разоружении, демобилизации и реинтеграции сторон, подписавших мирные соглашения с правительством Судана, что способствовало разоружению и демобилизации около 11 000 бывших комбатантов из состава вооруженных групп, подписавших Мирное соглашение по Дарфуру и Дохинский документ о мире в Дарфуре. Миссия оказывала поддержку суданской Комиссии по разоружению, демобилизации и реинтеграции, а также Комиссии по осуществлению мероприятий по обеспечению безопасности в Дарфуре. Однако отсутствие всеохватного мирного соглашения означало, что условия для реализации комплексной программы разоружения, демобилизации и реинтеграции не были созданы. Миссия осуществляла лишь частичный надзор за всем спектром деятельности в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, а ее оперативная роль по-прежнему ограничивалась поддержкой демобилизации. Между тем, усилиям по разоружению, предпринимавшимся под руководством правительства, недоставало прозрачности, а более масштабная помощь в реинтеграции потребовала бы дополнительного финансирования страновой группы Организации Объединенных Наций. Успехи в оперативной деятельности включали создание совместных целевых групп для координации действий международных заинтересованных сторон, что позволило обеспечить эффективность надзора за осуществлением процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции. Опыт ЮНАМИД показывает, что для успеха традиционной деятельности по

разоружению, демобилизации и реинтеграции необходимо наличие ключевых предварительных условий, в частности, должны быть обеспечены всеохватные политические рамки, вовлеченность сторон, а также достаточное и устойчивое добровольное финансирование помощи в деле реинтеграции. Ее опыт указывает также на важность выполнения миссией четко определенной надзорной роли во всем процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также на необходимость создания надежных механизмов проверки для смягчения последствий злоупотребления соответствующими процедурами, наряду с обеспечением целенаправленной подготовки персонала по вопросам поддержания стандартов планирования и управления проектами.

30. В целом опыт ЮНАМИД в борьбе с местным и межобщинным насилием показывает, что, несмотря на многочисленные трудности, с которыми столкнулась миссия, своей деятельностью она сыграла конструктивную роль в посреднических усилиях по урегулированию местных конфликтов, снижении уровня насилия и обеспечении местных дивидендов мира, хотя устойчивостью результаты этих усилий по устранению коренных структурных причин не отличаются. Это наблюдение подчеркивает, что миссии по поддержанию мира обладают потенциалом для осуществления конструктивных изменений на местном уровне, особенно когда различные программные инструменты дополняют друг друга и используются на комплексной основе. Однако долгосрочная устойчивость таких усилий остается сомнительной в отсутствие более широкой, национальной стратегии, направленной на устранение коренных причин насилия. Пример ЮНАМИД также указывает на исключительную важность проведения миссиями гендерно-ориентированного анализа конфликтов, а также политэкономического анализа в целях выявления возможностей, позволяющих устранить гендерные факторы, провоцирующие конфликты, а также ключевых движущих сил мира, и включения такого анализа в усилия и стратегии планирования миссий, включая планирование переходного периода.

Интеграция усилий Организации Объединенных Наций и переходный период

31. Неинтегрированный характер миссии и страновой группы Организации Объединенных Наций, особенно в первые годы развертывания ЮНАМИД, препятствовал более систематическому обмену информацией, проведению совместного анализа и применению Организацией коллективного подхода к выполнению функций защиты и осуществлению других важнейших видов деятельности. Необеспечение совместного размещения миссии и страновой группы Организации Объединенных Наций и отсутствие постоянных механизмов комплексной оценки и планирования служило препятствием для координации действий Организации. В то же время ЮНАМИД все теснее сотрудничала с партнерами по защите и играла важную роль в создании благоприятных условий для проведения операций гуманитарных организаций и страновой группы Организации Объединенных Наций в Дарфуре, включая материально-техническое обеспечение и размещение, сопровождение и транспортные услуги, а также обмен информацией о событиях в отдаленных районах Дарфура, куда гуманитарные организации не имели прямого доступа. Настойчивые усилия старших руководителей ЮНАМИД и страновой группы Организации Объединенных Наций помогли повысить эффективность обмена информацией и сотрудничества, например путем обсуждения и координации вопросов защиты через совместную группу по защите.

32. Возникавшие начиная с 2014 года дискуссии по вопросам возможного ухода ЮНАМИД из Дарфура постепенно способствовали повышению осознания необходимости более тесного сотрудничества между ЮНАМИД и страновой группой Организации Объединенных Наций в деле планирования переходного периода и реализации программ, касающихся общих целей миростроительства. Анализ конфликта с учетом гендерных аспектов, проводившийся с опорой на успехи, достигнутые ЮНАМИД в деятельности по вопросу о женщинах, мире и безопасности, лег в основу стратегии переходного этапа миссии, а тематика гендерного равенства нашла отражение во всех ключевых документах по планированию переходного периода, что позволило сохранять пристальное внимание к этой тематической области вплоть до закрытия ЮНАМИД. Эти усилия могли бы послужить моделью для переходных периодов и реконфигурации присутствия Организации Объединенных Наций и в других ситуациях.

33. В 2018 году Африканский союз и Организация Объединенных Наций совместно выработали общесистемный подход к переходному процессу и сокращению сил ЮНАМИД, в рамках которого была внедрена концепция отделений по связям со штатами. Эти отделения стали ключевым программным инструментом переходного периода, что позволило ЮНАМИД и страновой группе Организации Объединенных Наций выработать более комплексный подход в областях прав человека, верховенства права, устойчивости к потрясениям и обеспечения источников средств к существованию, а также предоставления услуг внутренне перемещенным лицам. Благодаря задействованию метода финансирования программ из начисленного бюджета миротворческих операций и предоставлению учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций возможности использовать экспертные знания 90 сотрудников миссии, размещенных на совместной основе в Дарфуре, создание отделений по связям со штатами стало важным новшеством, которое помогло наладить тесное программное сотрудничество между миссией и страновой группой Организации Объединенных Наций в рамках важнейших мероприятий, направленных на предотвращение возобновления конфликта, и одновременно позволило учреждениям Организации Объединенных Наций расширить свое присутствие и укрепить потенциал в Дарфуре. Например, 40 сотрудников полиции Организации Объединенных Наций, обладающих опытом в различных областях полицейской деятельности, были включены в состав контингентов учреждений, фондов и программ в целях укрепления совместных усилий по защите, содействия постепенной передаче институциональной памяти ЮНАМИД и поддержки совместной разработки механизмов раннего предупреждения. Кроме того, сотрудники ЮНАМИД по защите гражданского населения в составе отделений по связям со штатами, направляли работу по защите уязвимых групп, в частности внутренне перемещенных лиц и возвращенцев, отслеживали критические в плане защиты населения горячие точки и оказывали поддержку партнерам из числа учреждений Организации Объединенных Наций в планировании и координации усилий по примирению общин.

34. Выполнение функций отделений по связям со штатами затрудняли возникавшие административные препятствия, а потери после закрытия ЮНАМИД устойчивости проектов, которые они осуществляли, можно было бы избежать путем осуществления более целенаправленных, консолидированных усилий по мобилизации ресурсов, например, для критически важных проектов, связанных с защитой. Тем не менее, деятельность этих отделений стала важным доказательством состоятельности соответствующей концепции, и уроки, извлеченные из этого опыта, будут использованы в других ситуациях переходного периода. Например, опыт Судана показывает, что такой программный инструмент переходного периода, как создание отделений по связям со штатами, может также

быть полезен для содействия обеспечению и укреплению согласованности усилий на других направлениях переходного этапа, таких как поддержание безопасности и осуществление политического процесса. Еще один урок заключается в том, что, хотя эти отделения были уместны в качестве механизма переходного периода для замены полноценного присутствия ЮНАМИД в районах Дарфура с более стабильной обстановкой, в районах с периодическими вспышками насилия, таких как Западный Дарфур, дополнительный потенциал миссии по раннему предупреждению и анализу следовало бы сохранять в течение более длительного времени. Наконец, стоит отметить, что резолюция [2559 \(2020\)](#) Совета Безопасности содействовала упорядоченному завершению выполнения программных задач после прекращения действия мандата благодаря обращенному в ней к ЮНАМИД и страновой группе призыву совместно контролировать завершение оставшихся программных мероприятий, осуществление которых было отложено из-за пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19).

Уникальная модель совместной миссии, примененная в Операции

35. Создание ЮНАМИД в качестве совместной операции Африканского союза и Организации Объединенных Наций стало в истории миротворчества уникальным событием, которое было обусловлено конкретным политическим контекстом, потребовавшим такой новой формы партнерства. На этапе, когда отношения между двумя организациями развивались по линии более заметного сближения в вопросах, касающихся мира и безопасности в Африке, эксперимент с ЮНАМИД стал смелым шагом к выведению межведомственного сотрудничества на беспрецедентный новый уровень, в том числе путем создания совместных координационных механизмов и структур.

36. Ключевым преимуществом смешанного характера миссии было то, что и Организация Объединенных Наций, и Африканский союз смогли, демонстрируя свои относительно сильные стороны, использовать свои соответствующие сравнительные преимущества. В то же время новизна совместной модели повлекла за собой отсутствие ясности в отношении того, как она будет реализовываться на практике. На начальных этапах ее осуществления обеим организациям потребовалось согласовать позиции, обеспечить практическую реализацию стратегий и скоординировать используемые процедуры. Модель совместной миссии за прошедшие годы получила противоречивые оценки своей эффективности и пригодности: одни утверждали, что ее применение стало важным нововведением, позволившим выявить новые способы совместной работы межправительственных организаций в интересах достижения общих результатов, по мнению же других, решение о создании ЮНАМИД было компромиссом, который был обусловлен спецификой конфликта в Дарфуре на тот момент и который — с учетом значительных оперативных и политических препятствий, с которыми миссия сталкивалась на протяжении всего времени своего существования — не следует повторять в подобной форме снова.

37. На практике, в соответствии с резолюцией [1769 \(2007\)](#) Совета Безопасности, совместный характер ЮНАМИД нашел воплощение в единой структуре командования и управления и поддержке, предоставлявшейся со стороны Организации Объединенных Наций. Миссия финансировалась из бюджета Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и подчинялась административным правилам и положениям Организации Объединенных Наций. В административном плане заключение соглашения о применении правил и положений Организации Объединенных Наций ко всем аспектам управления миссией было прагматичным и необходимым решением. Однако, по мнению некоторых

наблюдателей, дополнительные усилия могли бы помочь обеспечить более активное участие Африканского союза в процессах оперативной поддержки и принятия соответствующих решений, а будущие механизмы сотрудничества могли бы также выиграть от более активного участия на уровне миссии основного персонала обеих головных организаций, что позволило бы миссии полнее использовать сильные стороны организаций в чувствительных областях ее мандата.

38. Несмотря на ограниченность своей роли в повседневной деятельности ЮНАМИД, Африканский союз выступал в качестве основного посредника в отношениях с правительством Судана, в том числе в решении различных оперативных проблем, с которыми сталкивалась миссия. Кроме того, Африканский союз сыграл ключевую роль в стратегических вопросах, в частности в процессе отбора старших руководителей миссии. Совместные специальные представители и заместители совместных специальных представителей были назначены в ходе консенсусного, хотя и не всегда простого, процесса с участием обеих организаций, а командующий силами был выбран Африканским союзом в консультации с Организацией Объединенных Наций в соответствии с условием правительства принимающей страны обеспечить, чтобы миссия носила преимущественно «африканский характер».

Координация и согласование действий между Советом Безопасности и Советом мира и безопасности Африканского союза

39. Совместная миссия стала первым случаем совместного использования обеими организациями оперативного мандата для урегулирования конкретной ситуации в стране. Обеспечение необходимого согласования общего видения и политического курса между Советом Безопасности и Советом мира и безопасности Африканского союза оказалось непростой задачей из-за расхождений во взглядах между членами Советов. Опыт ЮНАМИД иллюстрирует важность соблюдения инклюзивной и совместной процедуры выработки мандата для совместных и других оперативных партнерских механизмов. Администрациям обеих организаций и членам обоих советов пришлось проделать значительную работу по согласованию взглядов и подходов своих руководящих органов, чтобы обеспечить единство целей. Со временем закрепились принятые процедуры и начал ощущаться положительный эффект согласования действий, в частности благодаря ежегодным встречам и поддержанию прямых связей между членами обоих советов, согласованию мандатных циклов и использованию перекрестных ссылок на заявления и решения советов. Одним из результатов создания совместной миссии стало налаживание и повышение степени координации между советами, что помогло заложить основу для будущих партнерских отношений.

Методы сотрудничества между двумя администрациями

40. Аналогично проблемам, наблюдаемым на межправительственном уровне, создание ЮНАМИД также вынудило Секретариат Организации Объединенных Наций и Комиссию Африканского союза приступить к созданию механизма, для которого не существовало прецедентов, заранее установленных методов принятия решений или административных процедур. Бывшие старшие руководители миссии заявили, что порой им приходилось уравнивать несовпадающие политические позиции Организации Объединенных Наций и Африканского союза по важнейшим аспектам, в том числе по фундаментальным вопросам, касающимся поддержания мира и мер вмешательства. Многие указывали также, что,

как следовало из сообщений старших руководителей ЮНАМИД, несмотря на двойной порядок подчинения, более пристальный надзор осуществлялся со стороны Центральных учреждений. Одним из элементов усилий по обеспечению более отчетливого согласования действий между двумя организациями и усилению надзора за ЮНАМИД со стороны Африканского союза явилось создание Совместного механизма обеспечения и координации в Аддис-Абебе, хотя некоторые считают, что его потенциал не был реализован в полной мере. В целом, проблемы, связанные с совместным надзором за деятельностью ЮНАМИД, продемонстрировали последствия дисбаланса в возможностях штаб-квартир двух организаций в деле оказания поддержки. При организации подобных миссий в будущем следует рассмотреть возможность создания совместного координационного механизма, который будет более эффективно встроен в структуру обеих штаб-квартир и будет использоваться ими совместно. Для усиления координации следует также изучить другие формы взаимодействия, такие как обмен сотрудниками.

41. Опыт ЮНАМИД также показал, что, учитывая различия в процедурах и методах работы различных организаций, необходимо прилагать постоянные усилия по обеспечению стратегической согласованности и уточнению функций в рамках оперативного партнерства. Одно из конкретных направлений такой работы, способствовавших большему согласованию позиций и укреплению рабочих отношений, заключалось в проведении регулярных совместных стратегических оценок. По мнению многих, их осуществление является важным методом укрепления взаимного доверия, а также обеспечения совместного анализа и развития стратегической концепции; рекомендуется сохранить эту практику для аналогичных оперативных партнерских механизмов.

42. Опыт ЮНАМИД еще раз подчеркивает необходимость того, чтобы уполномоченные органы четко формулировали свое понимание партнерства, особенно в контексте совместного механизма. Исходя из мандата, руководство организаций должно стремиться к вынесению руководителям миссий четких совместных указаний в отношении объема и параметров их функций. Основой для совместного руководства и управления миссией должен служить регулярно заседающий центральный координационный механизм.

Заключительные замечания

43. На момент развертывания ЮНАМИД в Дарфуре не существовало практически ни одного из минимально необходимых условий для поддержания мира — едва ли можно было говорить о мире как таковом. ЮНАМИД рассматривалась многими вооруженными субъектами как непрошенный и нежеланный гость — результат достигнутого на основе переговоров компромисса между правительством Судана, Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций, воспринимавшийся как препятствие на пути к потенциальной военной победе. Администрация аль-Башира настойчиво пыталась ограничить и подорвать эффективность миссии, и нередко преуспевала в этом. Несмотря на утвержденную численность в почти 25 000 негражданских и гражданских сотрудников-мировотворцев, оперативный потенциал и возможности ЮНАМИД по выполнению своего мандата на территории Дарфура часто оставались ограниченными, в результате миссия часто подвергалась критике. Тем не менее ее присутствие, несомненно, позволило спасти бесчисленное количество жизней, создать более безопасные условия и помогло сформировать или укрепить потенциал местных сообществ и учреждений.

44. Опыт ЮНАМИД подчеркивает, что для того, чтобы миротворчество было эффективным, необходимо наличие ключевых критериев, таких как надежное согласие правительства принимающей страны и основных сторон конфликта на присутствие миссии, их приверженность и сотрудничество в выполнении условий прекращения огня или мирного соглашения и, важнее всего, их готовность сделать выбор в пользу мира, а не продолжения насилия.

45. В равной степени пример ЮНАМИД показывает, что опирающиеся на совместные механизмы миссии с участием двух организаций могут быть взаимовыгодными и способны максимально повысить результативность миссии, если в основе таких механизмов лежит четкое взаимное понимание сравнительных преимуществ, функций и обязанностей. Кроме того, положительные результаты может принести наличие согласованного набора процедур для совместного анализа и принятия решений, хорошо оснащенных и, по возможности, интегрированных структур поддержки и, что особенно важно, готовность всех партнеров добросовестно инвестировать в сотрудничество. Ряд уроков, извлеченных из уникальной модели совместной миссии ЮНАМИД, может послужить источником информации и для других механизмов совместных миссий, не ограничивающихся контекстом партнерства Африканского союза и Организации Объединенных Наций.

46. В глазах многих специалистов-практиков, участвовавших в работе миссии ее первые годы, это был эксперимент, высокие операционные издержки которого зачастую перевешивали преимущества совместной модели. Однако многие из тех, с кем проводились консультации в рамках настоящего исследования и кто рассматривал 13-летнюю деятельность ЮНАМИД в более широком плане, отметили, что отношения между двумя организациями со временем значительно изменились, что позволило обеим сторонам лучше понять друг друга, согласовывать процедуры, обеспечить взаимное доверие и использовать взаимные преимущества. Таким образом, ЮНАМИД заложила основы для гораздо более тесного и прочного партнерства Африканского союза и Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности в современных условиях. Недостатки ЮНАМИД были обусловлены, прежде всего, контекстуальными, политическими и оперативными проблемами — многие из которых встречаются и в контексте других миротворческих операций, а не связаны исключительно со смешанным характером миссии и не обусловлены только этой ее особенностью.

47. С учетом уроков, извлеченных из модели ЮНАМИД, и мнений, разделяемых многими экспертами, которые были опрошены в ходе исследования, будущим миссиям, создаваемым на партнерских началах, следует руководствоваться следующими соображениями:

а) **Контекст и необходимость.** Характер и условия партнерства, которые лучше всего подходят для содействия прекращению насильственного конфликта и удовлетворения неотложных потребностей пострадавшего населения должен определяться контекстом — форма должна следовать за функцией. В случае ЮНАМИД, модель совместной миссии которой была разработана в привязке к потребностям уникальных политических условий, это требование было выполнено. Таким образом, вопрос о том, подходит ли модель совместной миссии для других основанных на партнерстве миссий, зависит от тщательной оценки соответствующих условий. Тем не менее опыт ЮНАМИД позволил вынести ряд более широких уроков, изложенных в настоящем докладе и актуальных для различных механизмов партнерства.

б) **Примат политики.** Операция должна быть прочно привязана к взаимно согласованной политической стратегии, в поддержку — или в рамках подготовки — всеохватного мирного соглашения. Один лишь фактор давления со стороны международной общественности — хотя такое давление может служить мощным стимулом к действию, не должен определять развертывание миротворческой операции, если отсутствуют политические условия для ее успеха.

с) **Ясность функций, обязанностей и ожиданий.** Ясность в отношении этих факторов должна быть обеспечена с самого начала, чтобы свести к минимуму двусмысленность в отношениях между партнерами.

д) **Сбалансированность партнерства.** В основе партнерства должны лежать и эффективно использоваться взаимодополняющие мандаты и сравнительные преимущества партнерских организаций, при этом необходимо признавать различия в их возможностях и обеспеченности ресурсами. Решающее значение для обеспечения согласованности имеет тесная координация на стратегическом и рабочем уровнях.
