



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 34(b) предварительной повестки дня*

**Предотвращение вооруженных конфликтов:
укрепление роли посредничества в мирном
урегулировании споров, предотвращении
и разрешении конфликтов**

Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями в области посредничества

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе рассказывается об усилиях по укреплению сотрудничества и партнерства между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями в целях наращивания потенциала посредничества и углубления партнерских отношений на стратегическом и оперативном уровнях посреднической деятельности. В нем содержатся также обзор тенденций, касающихся конфликтов и посредничества, и напоминание о фундаментальных принципах эффективного посредничества, составляющих основу для сотрудничества. В нем рассказывается также об изменениях, касающихся опыта в области посредничества и возможностей Организации Объединенных Наций и региональных и субрегиональных организаций в этой области, а также о сотрудничестве, способствующем развитию потенциала. В нем рассмотрены различные модели сотрудничества и подчеркнута важность слаженности, координации и взаимодополняемости в контексте посреднической деятельности, а также рекомендовано продолжить работу в ряде областей в целях укрепления сотрудничества во имя повышения уровня эффективности посреднических усилий.

* A/70/150.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Тенденции, касающиеся конфликтов и посредничества, и насущная необходимость сотрудничества	4
III. Институциональный опыт и потенциал, необходимый для осуществления посредничества	7
IV. Рамки сотрудничества	9
V. Сотрудничество в наращивании потенциала	11
VI. Сотрудничество в посреднической деятельности	14
VII. Сотрудничество в предотвращении	19
VIII. Сотрудничество в отношении вопроса о женщинах, мире и безопасности	21
IX. Вывод и рекомендации	22

I. Введение

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 68/303 просила меня представить ей доклад о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями, а также о путях усиления такого сотрудничества. Настоящий доклад представляется во исполнение этой просьбы.

2. Резолюции 68/303 предшествовали еще две посвященные посредничеству резолюции (резолюции 65/283 и 66/291), в которых Генеральная Ассамблея подтвердила роль посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов. Настоящий доклад является развитием двух моих предыдущих докладов по вопросу о посредничестве: первый из них был представлен Совету Безопасности в 2009 году после проведения им в 2008 году прений высокого уровня, посвященных посредничеству ([S/2009/189](#)), а второй был представлен в 2012 году ([A/66/811](#)) и включал в себя разработанное по просьбе Генеральной Ассамблеи Руководство по вопросам эффективной посреднической деятельности. Эта совокупная работа способствовала формированию общего понимания посредничества и созданию рамочной основы для укрепления норм, институтов, практических методов, партнерских отношений и ресурсной базы, необходимых для повышения эффективности посреднической деятельности в интересах предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов.

3. Я верю в то, что Организация Объединенных Наций и региональные и субрегиональные организации способны наладить подлинное партнерство, чтобы укрепить потенциал посредничества и расширить стратегическое и оперативное сотрудничество при осуществлении посреднической деятельности. Эти партнерские отношения должны опираться на ресурсы и сравнительные преимущества различных организаций, обеспечивать четкое распределение ролей и обязанностей с учетом сравнительных преимуществ и взаимодополняемости усилий и подкреплять принципы Устава Организации Объединенных Наций и международного права в процессе осуществления посреднической деятельности.

4. 1 и 2 мая 2015 года в Нью-Йорке проходило выездное совещание руководителей 18 региональных, субрегиональных и иных организаций, которое было организовано мною для обсуждения вопросов мира и безопасности, включая возможности обеспечения сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными партнерами в области посредничества. Было достигнуто полное согласие относительно важной роли, которую наши организации — индивидуально и коллективно — играют в области посредничества, и был признан тот факт, что во многих организациях прилагаются активные усилия по дальнейшему наращиванию возможностей, связанных с оказанием добрых услуг, посредничеством, установлением мира и разрешением конфликтов. 4 мая 2015 года Председатель Генеральной Ассамблеи организовал тематические прения высокого уровня по вопросу об укреплении сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями, и по их итогам была принята политическая декларация (резолюция 69/277 Генеральной Ассамблеи), в которой были подчеркнуты важная роль, которую региональные и субрегиональные организации играют в вопросах мира и безопасности, развития и прав человека, и необходимость укреп-

лять партнерские отношения между Организацией Объединенных Наций и этими организациями, чтобы более эффективно использовать сравнительные преимущества и повышать уровень взаимодополняемости усилий. Группа «Друзья посредничества», в частности ее сопредседатели — Турция и Финляндия, продолжает способствовать укреплению посреднической деятельности и превратилась в полезный форум для обмена опытом и содействия выделению ресурсов в достаточном объеме и на предсказуемой основе. Я отмечаю также инициативу «Посредничество в Средиземноморье» и совместное проведение Испанией и Марокко 16 марта 2015 года встречи, посвященной роли региональных организаций в посреднической деятельности.

5. При подготовке настоящего доклада Департамент по политическим вопросам на проходившем 6 и 7 мая 2015 года в Брюсселе совещании, организованном Европейским союзом при содействии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организации исламского сотрудничества (ОИС) и Организации Объединенных Наций, провел консультации с представителями 16 региональных и субрегиональных организаций. В июне 2015 года Департамент устроил для региональных групп, представленных в Генеральной Ассамблее, брифинг, посвященный деятельности в поддержку посредничества, и запросил их мнения относительно общего содержания настоящего доклада. Кроме того, на встрече, проходившей в Претории 23 и 24 апреля 2015 года, были проведены консультации с созданным Департаментом по политическим вопросам Научным консультативным советом по вопросам посредничества. Настоящий доклад был подготовлен с учетом рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, которая представила мне свой доклад 16 июня ([A/70/95-S/2015/446](#)) и о котором я в ближайшее время информирую Генеральную Ассамблею. В этом докладе была особо отмечена идея налаживания тесных и эффективных партнерских отношений с региональными и субрегиональными организациями в различных областях, связанных с участием Организации Объединенных Наций в решении проблем мира и безопасности.

II. Тенденции, касающиеся конфликтов и посредничества, и насущная необходимость сотрудничества

6. В своем предыдущем докладе я отметил восемь современных тенденций, связанных с конфликтами, причем наиболее тревожной тенденцией был рост числа конфликтов с применением насилия. К сожалению, эта тенденция продолжилась. Как показывают исследования, в 2014 году в активной фазе находилось около 40 вооруженных конфликтов, что является наивысшим показателем за период с 1999 года, отражающим увеличение на 18 процентов по сравнению с 2013 годом¹. В числе семи других отмеченных мною тенденций были сохранение значительного числа конфликтов низкой интенсивности, наличие сложного сплетения затрагиваемых интересов и участников конфликтов, которые зачастую выходят за пределы одной страны, и увеличение числа субстантивных вопросов, которые необходимо решать посредникам; наличие широкого круга посредников; растущее признание конструктивной роли местных —

¹ См. Therése Pettersson and Peter Wallensteen, 2015. “Armed conflicts, 1946-2014”. *Journal of Peace Research*, vol. 52, No. 4.

хорошо осведомленных о ситуации — посредников; выдвижение группами гражданского общества, такими как молодежь и женские группы, требования предоставить им законное место и право голоса в переходных политических процессах и процессах осуществления посредничества; уделение повышенного внимания претворению в жизнь нормативно-правовых рамок; признание того факта, что посредничество не заканчивается с подписанием мирного соглашения, а продолжает служить исключительно важным инструментом в усилиях по содействию соблюдению и осуществлению достигнутых соглашений.

7. Это описание современных условий, в которых происходят конфликты и прилагаются посреднические усилия, сохраняет свою актуальность, хотя его можно дополнить аналитическими оценками, имеющими особо тесную связь с событиями сегодняшнего дня.

8. Во-первых, как показывают исследования, усиливается процесс регионализации и интернационализации конфликтов: конфликты все чаще выходят за пределы одной страны и представляют собой противостояния, включающие в себя местные, национальные, региональные и международные аспекты, взаимное переплетение которых составляет сложную по характеру картину. Военная поддержка извне, зачастую оказываемая противоборствующим сторонам в конфликте, может приводить к затягиванию конфликтов, делать их более кровавыми и затруднять их урегулирование, основанное на переговорах, поскольку увеличивается число заинтересованных сторон¹.

9. Во-вторых, мы наблюдаем в некоторых регионах появление и умножение числа воинствующих экстремистских групп, склонных к совершению ужасных преступлений, жертвами которых становятся гражданские лица. Воинствующие экстремисты часто преследуют максималистские цели и не признают национальных границ, распространяя свои действия на целый ряд стран и затрудняя посреднические усилия.

10. В-третьих, мы сталкиваемся с усилением такого явления, как умножение числа и дробление участников конфликта, каковыми являются как политические, так и военные группировки. Посредники вынуждены решать не только проблемы, порождаемые ростом числа участников, но и проблемами, обусловленными различными мотивами и неустойчивыми и постоянно меняющимися союзами, а также ситуациями, в которых отсутствует ясность в отношении структур командования и управления. Картину усложняет наличие преступных сетей, которые разрастаются в условиях конфликта.

11. В-четвертых, некоторые конфликты характеризуются шокирующими нарушениями норм международного гуманитарного права и права прав человека, включая акты сексуального и гендерного насилия. Широкомасштабные страдания людей усугубляются трудностями с гуманитарным доступом. Посредники сталкиваются с трудным выбором, когда необходимо найти баланс между сложной и кропотливой работой, требуемой для того, чтобы подтолкнуть стороны к политическому урегулированию, и необходимостью безотлагательно найти политические решения, чтобы остановить насилие.

12. В-пятых, мы наблюдаем разногласия в рядах международного сообщества, в том числе в Совете Безопасности, и между ключевыми региональными игроками. Эти разногласия мешают усилиям посредников и могут породить такую динамику, которая побудит стороны в конфликте занять бескомпромис-

ную и негибкую позицию, лишив, тем самым, посредников возможности продемонстрировать подлинное единство в усилиях по поиску политического решения.

13. В-шестых, цена и сложность конфликта вполне обоснованно заставили уделить повышенное внимание укреплению механизмов оказания добрых услуг и посредничества в целях повышения эффективности процесса предотвращения конфликтов. Некоторые самые успешные примеры эффективного сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями в области посредничества, например Гвинея, свидетельствуют о том, что предотвращение является областью, в которой можно будет наладить плодотворное сотрудничество.

14. Учитывая эти тенденции, Организация Объединенных Наций рассматривает эффективное партнерство с региональными и субрегиональными организациями как один из центральных элементов процесса эффективного посредничества². Сложность, широта и значимость современной повестки дня в области посредничества высвечивают необходимость вовлечения в процесс сотрудничества всех действующих лиц ради поддержки целостной стратегии посреднической деятельности. Так, например, дробление участников конфликта и многочисленность используемых ими структур командования и управления, а также их неоднородность позволяют предположить, что ни одна организация не будет располагать надлежащими возможностями, чтобы наладить контакты со всеми вовлеченными сторонами. Регионализация и интернационализация конфликтов указывают на необходимость задействования тем или иным образом широкого круга таких организаций, что, однако, предполагает наличие явного ведущего посредника и четкое распределение ролей, а также поиск эффективных национальных партнеров, способных придать устойчивый характер и большую легитимность этим усилиям.

15. В основе сотрудничества лежит общее понимание того, что посредничество — это не ряд ситуативных дипломатических шагов, а, как подчеркивается в Руководстве, деятельность, для которой, несмотря на гибкий подход, характерна определенная структура, основанная на согласии сторон в конфликте, и которая осуществляется — в идеальном варианте — одним ведущим посредником и опирается на необходимый уровень ресурсного обеспечения, профессионализма и политической поддержки, необходимый для приложения устойчивых усилий на основе целостной стратегии и гибкого подхода к работе. Проявление открытости сторонами, стремящимися к достижению урегулирования, принятие посредника, проявление доверия к нему и оказание ему поддержки, а также наличие регионального и международного консенсуса в отношении поддержки всего процесса являются четкими показателями того, что процесс посредничества может увенчаться успехом.

² Важно отметить, что мы обычно используем словосочетание «региональные и субрегиональные организации» как сокращенное название, охватывающее и другие организации, такие как Лига арабских государств, Организация исламского сотрудничества и Содружество, чей членский состав определяется не географической принадлежностью. Дополнительные нюансы в общую картину привносят такие организации, как Европейский союз, который особенно активно осуществляет посреднические инициативы за пределами своего региона.

16. Организация Объединенных Наций и региональные и субрегиональные организации в своем стремлении содействовать более эффективному процессу посредничества должны особо учитывать эти моменты. В тех случаях, когда в посредническом процессе просматривается четкое и компетентное руководство и когда третьи стороны, опираясь на их сравнительные преимущества, способствуют осуществлению общей стратегии, посредничество может являться наиболее эффективным, наименее интрузивным и самым дешевым способом предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов. И наоборот, при отсутствии сотрудничества и координации, которые должны опираться на сравнительные преимущества, и целостной стратегии урегулирования конфликта или в тех ситуациях, когда посредники плохо соответствуют поставленной задаче либо когда отсутствует необходимая профессиональная поддержка, участники конфликта нередко стремятся настроить посредников друг против друга и начинают искать выгодных им посредников, а привлечение третьей стороны делает ситуацию более запутанной и усиливает страдания затрагиваемых ею людей.

III. Институциональный опыт и потенциал, необходимый для осуществления посредничества

17. Таким образом, полезно рассмотреть опыт, накопленный Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями в посреднической деятельности и в наращивании потенциала в этой области, прежде чем заняться вопросом о том, как развивалось сотрудничество между ними.

18. На протяжении многих десятилетий институт специальных представителей и посланников использовался для оказания добрых услуг и осуществления посредничества либо по инициативе Генерального секретаря, либо по просьбе сторон, либо в порядке выполнения просьбы Генеральной Ассамблеи, либо во исполнение мандата, полученного от Совета Безопасности. В настоящее время Департамент по политическим вопросам играет центральную роль в усилиях Организации Объединенных Наций по предотвращению и разрешению конфликтов. Миссии Организации Объединенных Наций в Африке, Западной Азии и Европе, включая посланников, базирующихся за пределами зон конфликта, но регулярно посещающих их, и специальные политические миссии или операции по поддержанию мира на местах, возглавляемые специальными представителями Генерального секретаря, способны концентрировать внимание, действуя при этом от имени Генерального секретаря, на конкретных конфликтах и возглавлять или поддерживать процессы посредничества или содействия в таких разных ситуациях или странах как Афганистан, Грузия, Демократическая Республика Конго/район Великих озер, Западная Сахара, Йемен, Кипр, Ливия, Мали, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан, Южный Судан, израильско-палестинский конфликт и другие. Региональные политические отделения Департамента по политическим вопросам — Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА), Региональное отделение Организации Объединенных Наций для Центральной Африки (ЮНОЦА) и Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии — и его представительства в других районах мира выполняют роль «передовых эшелонов» в контексте превентивной ди-

пломатии и посреднических усилий. Они уполномочены развивать сотрудничество и партнерские отношения с региональными и субрегиональными организациями в их сферах ответственности и часто подкрепляют усилия этих организаций или действуют рука об руку с ними. Помимо тесного взаимодействия с Африканским союзом мандат Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе, который был расширен в апреле 2013 года, предусматривает, в частности, оказание добрых услуг в южной и восточной частях Африки. В тех ситуациях, когда не принималось решение о создании миссии, координаторы-резиденты, действуя по просьбе национальных властей, при поддержке Департамента по политическим вопросам и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и — нередко — при содействии советников по вопросам мира и развития способствуют осуществлению национальных инициатив, направленных на урегулирование конфликта.

19. Департамент по политическим вопросам продолжал выполнять роль координационного центра Организации Объединенных Наций в области посредничества, поддерживая посреднические инициативы и способствуя более тесной интеграции и координации с другими участниками посреднического процесса, включая государства-члены, региональные и субрегиональные организации и соответствующих неправительственных партнеров. С момента своего создания в 2006 году Группа поддержки посредничества (Департамент по политическим вопросам) выполняет свою роль благодаря совместным усилиям ее сотрудников и специалистов по вопросам посредничества, которые составляют Резервную группу старших советников по вопросам посредничества, представляющую собой механизм быстрого реагирования, позволяющий в течение 72 часов направить на места экспертов для оказания технической консультативной помощи должностным лицам Организации Объединенных Наций и другим лицам (зачастую представителям региональных и субрегиональных организаций), участвующим в оказании посреднических услуг и предотвращении конфликта. Кроме того, это структурное подразделение ведет список экспертов и наладило взаимодействие с неправительственными организациями, научными кругами и организациями, сотрудничающими в вопросах оказания посреднических услуг с религиозными деятелями и вождями племен.

20. Региональные и субрегиональные организации все шире участвуют в посреднической деятельности и наращивают потенциал в этой области. Что касается Африканского континента, то Африканский союз и субрегиональные организации в соответствии с их учредительными актами и соответствующими протоколами отвечают за предотвращение и регулирование конфликтов, в том числе с использованием мирных средств, и разработали нормативные стратегические рамки, правовые документы и механизмы, регулирующие их взаимодействие на различных стадиях конфликта. Кроме того, Африканский союз разработал Африканскую архитектуру мира и безопасности, а созданная им Коллегия мудрецов продолжает играть ключевую роль в прилагаемых этой организацией усилиях по предотвращению конфликтов. Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) прилагает все усилия к тому, чтобы начал действовать созданный ею Отдел посредничества и содействия, а Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК) создало группу поддержки посредничества, а также консультативную группу по вопросам посредничества, в состав которой входят представители всех государств — членов САДК. Межправительственная организация по развитию (ИГАД) учредила

в 2012 году Группу поддержки посредничества, а также ведет список посредников из своего региона.

21. Что касается Европы, то Европейский союз и ОБСЕ создали структуры, специально предназначенные для поддержки посредничества. В составе Европейской внешнеполитической службы существует созданный Европейским союзом Отдел предотвращения конфликтов, миростроительства и посредничества; в ОБСЕ персонал, оказывающий поддержку в области посредничества, является частью Центра по предотвращению конфликтов, созданного в составе секретариата. Эти специализированные структуры были созданы в результате проведения оценки, по итогам которой был сделан вывод о том, что собственные специализированные подразделения по поддержке посреднических усилий необходимы для работы обеих организаций. В мае 2014 года начал функционировать Европейский институт мира, являющийся независимым партнером Европейского союза и вносящий дополнительный вклад в европейские усилия по поддержке посредничества и диалога.

22. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) предприняла конструктивные шаги в целях создания Института мира и примирения АСЕАН, который будет способствовать наращиванию ее усилий в сферах посредничества, превентивной дипломатии и разрешения конфликтов. Организация американских государств (ОАГ) продолжала наращивать свой потенциал в области посредничества, укрепляя существующий в структуре ее секретариата Департамент устойчивой демократии и специальных миссий. Создание группы мира, безопасности и посредничества стало важным шагом в процессе институционализации потенциала посредничества в Организации исламского сотрудничества (ОИС), а Лига арабских государств (ЛАГ) рассматривает возможность создания отдела поддержки посредничества, который укрепит потенциал недавно созданного ею Центра раннего предупреждения и кризисного регулирования.

IV. Рамки сотрудничества

23. На фоне создания в региональных и субрегиональных организациях специализированных структур и расширения их участия в посреднической деятельности сформировался такой механизм, как встречи экспертов региональных и субрегиональных организаций и Организации Объединенных Наций, которые проводятся с 2010 года в целях расширения сотрудничества этих организаций с Организацией Объединенных Наций и между собой и обмена соответствующими знаниями. Организаторами таких встреч были ОБСЕ (2010 год), ОИС (2012 год), ЛАГ (2014 год) и Европейский союз (2015 год).

24. В дополнение к региональным отделениям Департамента по политическим вопросам Организация Объединенных Наций создала сеть представительств по обеспечению связи в целях укрепления рабочих отношений с ключевыми региональными партнерами: такие представительства были созданы в Аддис-Абебе для взаимодействия с Африканским союзом, в Габороне для взаимодействия с САДК и в Брюсселе для поддержания связи с Европейским союзом. Кроме того, недавно в Бангкок был направлен сотрудник по налаживанию партнерских отношений, а в Джакарту — сотрудник по налаживанию связи взаимодействия с АСЕАН.

25. Официальные соглашения о партнерстве и совместные рабочие планы обеспечили рамки для повседневного сотрудничества, в том числе для обмена передовым опытом. Возможно, наибольшей глубиной и шириной отличается сотрудничество Организации Объединенных Наций с Африканским союзом, свидетельством чему служит Декларация 2006 года об укреплении сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, в которой излагается рамочная основа десятилетней программы наращивания потенциала Африканского союза. Одним из элементов этой рамочной основы является сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом в области посредничества, характеризующееся, в частности, поддержанием партнерских отношений на институциональном и оперативном уровнях. В институциональном отношении результатами такого сотрудничества стали укрепление посреднического потенциала Комиссии Африканского союза, создание секретариата и разработка программы работы Коллегии мудрецов, составление списка африканских экспертов по вопросам посредничества, внедрение системы управления информацией для документального закрепления опыта, накопленного Африканским союзом в области посредничества, и проведение мероприятий по анализу опыта и тематических исследований.

26. Партнерские отношения с Африканским союзом в сфере посредничества еще более укрепились после создания в 2010 году Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе. В 2014 году Организация Объединенных Наций и Африканский союз приняли «Совместный рамочный документ Организации Объединенных Наций и Африканского союза об укреплении партнерских отношений в сфере обеспечения мира и безопасности». Этот рамочный документ, основанный на десятилетней программе наращивания потенциала, служит для обеих организаций добротной «дорожной картой», призванной способствовать налаживанию эффективных партнерских отношений на стратегическом и оперативном уровнях в контексте продолжения Африканским союзом усилий по разработке Африканской архитектуры мира и безопасности.

27. Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ) в 2012 году подписало с ЮНОЦА меморандум о взаимопонимании, составной частью которого является договоренность об укреплении сотрудничества в области посредничества. В других случаях, например в контексте отношений с ЭКОВАС, поддержание с региональной или субрегиональной организацией связей на рабочем уровне может привести к осуществлению конкретных мероприятий, не требуя при этом официального оформления отношений.

28. Что касается, например, АСЕАН, ЛАГ, САДК и ОАГ, то партнерство с ними основывается на широких рамках сотрудничества, которые призваны укрепить потенциал и взаимодействие на оперативном уровне и в которых осуществляется целый ряд мероприятий, связанных с посредничеством и предотвращением конфликтов. Программа всеобъемлющего партнерства Организации Объединенных Наций и АСЕАН, принятая в ноябре 2011 года, предусматривает сотрудничество в политических и экономических вопросах и вопросах безопасности, а также в культурно-социальной сфере и осуществление межсекретариатского взаимодействия. Соглашения о долгосрочном сотрудничестве, заключенные между Организацией Объединенных Наций и Лигой арабских государств, обеспечили основу, позволяющую обеим организациям

решать широкий круг вопросов, связанных с процессами демократизации и перехода, осуществляемыми на Ближнем Востоке и в Северной Африке. В рамочной программе сотрудничества, согласованной Департаментом по политическим вопросам и САДК в сентябре 2013 года, конкретно упоминаются посредническая деятельность, выборы и гендерная проблематика. В декабре 2013 года ОАГ и Департамент по политическим вопросам придали дополнительный импульс своим партнерским отношениям в области посредничества, приняв двухгодичный план работы.

29. Начиная с 2003 года функционирует созданный Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом Руководящий комитет, выполняющий функцию ключевого форума для регулярного проведения консультаций на уровне высшего руководства, сотрудничества и координации в вопросах, касающихся кризисного регулирования. Он уделяет, в частности, повышенное внимание странам и регионам, где осуществляются миротворческие операции Организации Объединенных Наций и где Организация Объединенных Наций и Европейский союз взаимодействуют в решении вопросов, касающихся кризисного регулирования. Европейский союз по-прежнему является решительным сторонником укрепления потенциала Организации Объединенных Наций в области посредничества и поддерживает Организацию Объединенных Наций в этих усилиях, в том числе предоставляет значительные финансовые ресурсы; эти организации проводят регулярные консультации с целью способствовать согласованному реагированию на запросы об оказании посреднической поддержки, поступающие с мест, и сводить к минимуму возможное дублирование усилий. В июне 2014 года структурные подразделения ОБСЕ и Департамента по политическим вопросам, занимающиеся поддержкой посреднических усилий, подписали рабочий план посреднической деятельности, предполагающий обмен информацией о передовом опыте и сотрудничестве в наращивании потенциала и осуществлении оперативной деятельности.

V. Сотрудничество в наращивании потенциала

30. Руководствуясь вышеуказанными рамочными документами и реагируя на просьбы, Организация Объединенных Наций активно помогала региональным и субрегиональным организациям в наращивании их общеорганизационного потенциала в сферах посредничества и предотвращения конфликтов. Это включало в себя оказание поддержки в целях оценки необходимых институциональных договоренностей и стратегических рамочных документов, содействие в создании необходимых вспомогательных структур или оказание членам региональной организации содействия в разработке их собственных стратегий посреднической деятельности.

31. Наращиванию потенциала региональных и субрегиональных организаций в области посредничества способствовало проведение различных семинаров. Совместное проведение таких семинаров также способствовало укреплению партнерских отношений и межорганизационному сотрудничеству на оперативном уровне. Так, например, в марте 2014 года Департамент по политическим вопросам совместно с ПРООН и ОАГ организовал семинар по вопросам, касающимся посредничества, содействия и диалога, для представителей ОАГ, работающих на местах, и координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. В 2014 году Департамент по политическим вопросам совместно с

ИГАД организовал учебные курсы по вопросам посредничества для 28 потенциальных посредников высокого уровня, включая бывших глав государств, из всех государств — членов ИГАД. В феврале 2015 года Департамент по политическим вопросам созвал в Мьянме совместную региональную встречу представителей АСЕАН и Организации Объединенных Наций, на которой основное внимание было уделено областям потенциального сотрудничества в поддержку Института мира и примирения АСЕАН, в особенности вопросам, касающимся предотвращения конфликтов, превентивной дипломатии и урегулирования конфликтов. В том же месяце ЮНОЦА приняло участие в организованном ЭСЦАГ в Нджамене семинаре, на котором были разработаны рекомендации по укреплению механизма осуществления посреднической деятельности ЭСЦАГ. В ближайшие месяцы Комиссия Африканского союза, Организация Объединенных Наций и Европейский союз планируют провести обсуждение за круглым столом по вопросу о создании в структуре Комиссии Африканского союза подразделения по поддержке посреднических усилий.

32. Департамент по политическим вопросам оказал Африканскому союзу техническую поддержку в составлении и ведении списка экспертов по вопросам посредничества и связанным с этим вопросам. Сейчас он совместно с Отделением Организации Объединенных Наций при Африканском союзе и департаментами Африканского союза по политическим вопросам и проблемам мира и безопасности занимается организацией совместных учебных курсов по анализу конфликтов, которые планируется провести в Аддис-Абебе позднее в текущем году. Программы визитов позволили сотрудникам региональных организаций пройти ограниченную по времени стажировку в Департаменте по политическим вопросам в целях ознакомления с тем, как в Департаменте организована работа по поддержке посреднической деятельности. К настоящему времени этими программами были охвачены сотрудники АСЕАН, ОИС, ОБСЕ и ЛАГ. Кроме того, Департамент по политическим вопросам тесно сотрудничал с Европейским союзом в создании в этой организации собственного подразделения по вопросам посредничества и продолжал оказывать поддержку посредством проведения специализированных учебных семинаров по различным темам, включая гендерную проблематику и инклюзивные процессы.

33. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) оказывала техническую консультативную помощь, помогала в подготовке кадров и предоставляла поддержку в деле наращивания потенциала целому ряду региональных организаций, участвующих в предотвращении конфликтов, возникших из-за природных ресурсов, посреднической деятельности и регулировании таких конфликтов. В частности, региональные учебные курсы по вопросам, касающимся природных ресурсов, конфликтов и миростроительства, были организованы для экспертов из Европейского союза, Европейской экономической комиссии и ОБСЕ; кроме того, техническая поддержка по вопросам, касающимся региональных рисков для окружающей среды и безопасности, была оказана Африканскому союзу в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки и Конференции министров африканских стран по вопросам окружающей среды.

34. В рамках выполнения взятого ею обязательства поставить процесс посредничества на профессиональную основу Организация Объединенных Наций осуществляет серию учебных программ, участниками которых являются и представители региональных и субрегиональных организаций. Так, напри-

мер, Департамент по политическим вопросам проводит курсы высокого уровня по вопросам посредничества, финансируемые Европейским союзом, учебные курсы по вопросам достижения — благодаря посредничеству — и поддержания прекращения огня, организованные совместно с норвежским Международным оборонным центром и федеральным департаментом иностранных дел Швейцарии, семинар по гендерной проблематике и инклюзивной посреднической деятельности, организованный совместно с министерствами иностранных дел Финляндии и Норвегии, Инициативой по кризисному регулированию и Институтом исследования проблем мира в Осло, и курсы по вопросам налаживания диалога и посредничества, организованные совместно со шведской Академией им. Фольке Бернадота. Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) руководит работой курсов по установлению мира и превентивной дипломатии.

35. Учебные мероприятия Организации Объединенных Наций, посвященные вопросам посредничества, включают в себя проведение учебных занятий и отработку сценариев, в рамках которых основное внимание уделяется сотрудничеству с региональными и субрегиональными организациями. Сотрудникам этих организаций — от посланников высокого уровня до сотрудников по политическим вопросам и вопросам посредничества — предлагается принять участие в разнообразных учебных мероприятиях по вопросам посредничества, которые проводятся Организацией Объединенных Наций и которые позволяют не только освоить технические навыки и знания, касающиеся посредничества, но и обменяться опытом и укрепить связи между специалистами, представляющими широкий спектр участников посреднической деятельности.

36. Даже высокопоставленные дипломаты считают, что дополнительное обучение по вопросам посредничества приносит им огромную пользу, и все институциональные посредники нуждаются в помощи квалифицированных групп по поддержке посреднических усилий, опирающихся на эффективно работающих секретариат, включающий специалистов по различным вопросам. Учебные мероприятия помогают укрепить потенциал и обеспечивают доступ к нему посредников из региональных и субрегиональных организаций. В то же время, особенно в тех ситуациях, когда по поручению организаций ведущую роль играют государства региона, институциональный потенциал этих организаций может использоваться в меньшей степени, нежели услуги национальных советников, которые могут быть более доступными для посредника.

37. Организации, включая Организацию Объединенных Наций, стремятся назначать посредников высокого уровня, отлично зарекомендовавших себя на политическом или дипломатическом поприще, в том числе и бывших глав государств. Многие региональные и субрегиональные организации обращаются также за помощью к действующим главам государств или министрам иностранных дел, возлагая на них ведущую роль в посреднических усилиях. Это может обеспечить дополнительный вес, доступ, а иногда и столь необходимые рычаги воздействия. Однако это может подвергнуть процесс чрезмерному напряжению, поскольку посредникам, на которых лежит тяжелое бремя государственной ответственности, может оказаться довольно сложно на протяжении долгого времени уделять достижению прогресса в сложном деле оказания посреднических услуг неослабное внимание.

VI. Сотрудничество в посреднической деятельности

38. Предназначение рамок сотрудничества и мероприятий, о которых шла речь выше, заключается в том, чтобы способствовать обеспечению согласованности, координации и взаимодополняемости усилий (что является частью фундаментальных принципов, изложенных в Руководстве) при планировании, организации и осуществлении посреднических миссий на местах.

39. В Руководстве указывается, что, «как правило, предпочтительно иметь одного ведущего посредника из одной структуры, действующего на основе стратегического партнерства и координации с другими структурами, участвующими в посредничестве». Во всех ситуациях, когда это возможно, ведущего посредника следует выбирать на основе консультаций, проводимых соответствующими структурами, с учетом общего характера конфликта и сравнительных преимуществ. Важно при этом отметить, что, как указывается в Руководстве, «схожесть позиции со сторонами не следует исключать, равно как не следует и автоматически воспринимать ее как преимущество». В одних случаях схожесть облегчает доступ к сторонам и повышает уровень доверия; в других — для обеспечения беспристрастности необходима большая отдаленность. Ключевыми соображениями должны, скорее, быть «принятие сторонами в конфликте посреднического органа и посредника и потенциальная эффективность посредничества». Далее в Руководстве указывается, что «при разграничении функций в рамках посреднического процесса необходимо учитывать организационный потенциал, возможности и имеющиеся ресурсы».

40. В Руководстве утверждается, что субъекты посреднического процесса должны «вместе согласовывать степень его транспарентности и координационные механизмы обмена информацией». В нем указывается также, что эти субъекты должны сотрудничать «на основе общей стратегии посредничества, следить за наличием постоянной связи со сторонами и избегать дублирования или чрезмерного обременения сторон многочисленными конкурирующими процессами». Таким образом, те, кому поручено играть роль ведущего посредника, должны эффективно координировать усилия внешних субъектов, а внешние субъекты должны поддерживать стратегию посреднической деятельности. Это может обеспечить единство действий в рамках посредничества, которое является залогом его успеха. При оспаривании роли ведущего посредника или при отсутствии координации практически неизбежно возникает ситуация, когда начинается поиск выгодных посредников и множится число противоречащих друг другу, невразумительных инициатив.

41. Выбор ведущей организации-посредника зависит от ситуации и должен основываться на учете того факта, что у каждой организации есть свои сравнительные преимущества и недостатки, которые я изложил в своем в докладе Совету Безопасности в 2009 году (S/2009/189, приложение).

42. Организация Объединенных Наций, имеющая универсальный членский состав, демонстрирующая беспристрастность и обладающая легитимностью, вытекающей из ее Устава, обеспечивает самую широкую систему разрешения споров, включая обширный опыт посреднической деятельности, накопленный в разных регионах благодаря широко известным инициативам и нешумным инициативам по оказанию добрых услуг.

43. Региональные и субрегиональные организации не понаслышке знают о спорах, возникших в их регионах, а также прекрасно осведомлены об их исторической и культурной подоплеке. Их членский состав менее широк, чем членский состав Организации Объединенных Наций, однако они могут опереться на мощные местные сети. Их географическая близость в некоторых случаях повышала уровень их готовности и способности вмешаться в конфликт на его раннем этапе и укрепляла их легитимность в сознании конфликтующих сторон. Региональные отделения Департамента по политическим вопросам стремятся дополнять усилия национальных и региональных партнеров в целях укрепления сетей Организации Объединенных Наций за счет вовлечения в них местных и региональных субъектов и облегчения доступа к ним, обеспечивая тем самым Организации Объединенных Наций возможность иметь более четкое представление о событиях на местах и более оперативно реагировать на них.

44. Вместе с тем существуют и сравнительно неблагоприятные факторы. Разногласия в Совете Безопасности могут усложнить реализацию посреднических инициатив Организации Объединенных Наций. Сложное переплетение региональных и национальных политических интересов, усугубляемое эгоистическими интересами соседних государств и разногласиями внутри региональных организаций и между ними, порой затрудняет региональные посреднические усилия или даже порождает ситуацию, в которой посредническая роль используется в качестве прикрытия для отстаивания интересов, не имеющих ничего общего с содействием урегулированию конфликта.

45. Механизмы координации также отличаются разнородностью. Передовая практика служит напоминанием о том, что ведущие посредники должны, не подрывая доверия, которым они пользуются у сторон, и не возлагая свои функции на некий комитет, найти формальные или неформальные способы проведения консультаций и координации усилий и позволить другим субъектам играть надлежащую роль. В одних случаях посредник может — в целях сохранения гибкости — проводить регулярные индивидуальные встречи с представителями других третьих сторон; в других случаях посредник может — в целях поощрения единства и общности действий — создавать консультативные органы или другие специальные механизмы, такие как группы друзей или международные контактные группы. Но во всех случаях ведущий посредник должен иметь четкое представление о том, каких субъектов следует вовлекать в процесс в качестве единомышленников, поддерживающих этот процесс, и каких субъектов следует вовлекать в процесс потому, что они являются реальными сторонами в конфликте или имеют особое влияние на стороны в конфликте.

46. В настоящее время существует несколько моделей осуществления руководства и координации в рамках посреднического процесса. В некоторых случаях ведущим посредником выступает Организация Объединенных Наций, нередко наделенная мандатом, предоставленным Советом Безопасности, несущим главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности в соответствии с Уставом. Так, например, в Ливии Организация Объединенных Наций выполняет роль ведущего посредника, опираясь на помощь соответствующих региональных и субрегиональных организаций, продолжающих оказывать неослабную поддержку Организации Объединенных Наций в прилагаемых ею усилиях.

47. Хотя Организация Объединенных Наций во многих случаях стремится координировать свои действия с действиями региональных и субрегиональных субъектов и вовлекать их в процесс, в некоторых случаях ее позиция расходится с позицией региональных организаций. Так, например, позиция Организации Объединенных Наций в отношении Западной Сахары отличается от позиции Африканского союза. Дополнительная сложность может возникнуть в тех ситуациях, когда региональные и субрегиональные организации расходятся между собой во взглядах на подход к конфликту, как это имело место в последние годы в отношении восточной части Демократической Республики Конго, Гвинеи-Бисау и Мадагаскара.

48. Вторая модель предусматривает совместное оказание посреднических услуг единым посредником, представляющим Организацию Объединенных Наций и региональную организацию, как это происходит сейчас в Дарфуре или ранее имело место в отношении Сирийской Арабской Республики. В Руководстве рекомендуется в большинстве случаев избегать этой модели, и поучительным примером в этом отношении может служить смена ведущего посредника в случае Сирийской Арабской Республики. Изначально ведущую роль в посреднических усилиях играла ЛАГ; в связи с усилением интенсивности и расширением масштабов конфликта посредническая функция была возложена на совместных представителей Организации Объединенных Наций и ЛАГ. В конечном итоге Организация Объединенных Наций, проведя тесные консультации, взяла на себя роль единственного ведущего посредника, продолжая при этом тесно взаимодействовать с ЛАГ.

49. Третья модель предполагает создание посреднических групп или назначение «соведущих». Иногда распределение ролей имеет четкую структурную определенность. Так, например, в контексте Женевских международных дискуссий по Грузии функции сопредседателей выполняют на равной основе Европейский союз, ОБСЕ и Организация Объединенных Наций. Сопредседатели отвечают также за подготовку, созыв и содействие проведению периодических заседаний Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них, причем Организация Объединенных Наций играет ведущую роль в содействии обсуждению одного аспекта, а Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе — другого аспекта. В других случаях роли определены менее четко, как, например, в контексте деятельности ближневосточной «четверки», в состав которой входят Организация Объединенных Наций, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки и Российская Федерация.

50. Четвертая модель связана с ситуацией, когда Организация Объединенных Наций играет важную вспомогательную или дополняющую роль в посреднической деятельности, в рамках которой региональная или субрегиональная организация играет или играла ведущую роль. Организация Объединенных Наций в лице моего Специального представителя по Мали, которому помогала созданная в Департаменте по политическим вопросам Резервная группа старших советников по вопросам посредничества, поддерживала посреднический процесс в Мали, в котором ведущую роль играл Алжир и в котором принимали также участие ключевые региональные организации, включая Африканский союз и ЭКОВАС, а также другие страны этого региона. В 2015 году в Центральноафриканской Республике глава ЮНОЦА председательствовал на Бангийском форуме по национальному примирению, тесно сотрудничая при этом с посредником, назначенным ЭСЦАГ. В 2011 году в Йемене Организация Объ-

единенных Наций оказала Совету сотрудничества стран Залива поддержку в создании имплементационного механизма, предусмотренного достигнутым при содействии Совета сотрудничества стран Залива соглашением, а затем стала выполнять роль партнера по осуществлению, опираясь на свой технический потенциал, с тем чтобы поддержать в 2013 году национальный диалог и способствовать общим усилиям по обеспечению перехода.

51. Организация Объединенных Наций непрерывно поддерживает посреднический процесс в Южном Судане, в котором ведущую роль играют ИГАД и Имплементационная группа высокого уровня Африканского союза по Судану. Мой Специальный посланник и руководитель Канцелярии Специального посланника по Судану и Южному Судану продолжает играть активную роль в посреднических процессах, в том числе участвует во всех раундах переговоров и в оказании технической консультативной помощи и поддержки. Кроме того, Организация Объединенных Наций в 2014 и 2015 годах продолжала поддерживать процесс содействия в Лесото, в рамках которого ведущую роль играет САДК.

52. Пятая модель, нередко сосуществующая с четвертой моделью, связана с ситуацией, когда Организация Объединенных Наций оказывает непосредственную техническую помощь региональному или субрегиональному посреднику, либо расположенному в данном регионе государству-члену, выполняющему роль в посредническом процессе. Только в 2014 и 2015 годах Департамент по политическим вопросам неоднократно направлял экспертов из состава Резервной группы старших советников по вопросам посредничества для оказания непосредственной технической поддержки в рамках процессов обеспечения мира, осуществляемых при содействии или совместном содействии региональных и субрегиональных организаций; речь, в частности, идет о Мали, Судане, Украине, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. В качестве примера следует отметить, что Трехсторонняя контактная группа координирует осуществление мирного плана в восточных районах Украины и состоит из высокопоставленных представителей Украины, Российской Федерации и действующего Председателя ОБСЕ. Кроме того, ОБСЕ представляет в этих районах специальная мониторинговая миссия, которая следит за ситуацией и информирует о развитии событий. По просьбе ОБСЕ Организация Объединенных Наций провела обучение наблюдателей ОБСЕ по вопросам, связанным с прекращением огня, и организовала курсы повышения квалификации для Специального представителя ОБСЕ в Контактной группе и для представителей Председателя.

53. Оказание политической и/или технической поддержки в рамках посреднических процессов, в которых ведущую роль играют другие субъекты, открывает Организации Объединенных Наций доступ к этим процессам и, в некоторых случаях, предоставляет возможность оказать положительное влияние и способствовать обеспечению международного единства в отношении индивидуальных усилий. Однако это может быть сопряжено с риском, особенно в тех случаях, когда процесс может оказаться неэффективным или когда суть процесса может не совпадать с идеальным видением Организации Объединенных Наций. Так, например, Организация Объединенных Наций никогда не поддержит мирное соглашение, которое предусматривает амнистию за геноцид, преступления против человечности, военные преступления или грубые нарушения прав человека, включая акты сексуального насилия, связанные с конфликтом, и

игнорирует сферу компетенции Международного уголовного суда. Поэтому Организация Объединенных Наций может оказаться в затруднительном положении, если мирное соглашение не согласуется с нормами международного права или резолюциями Совета Безопасности. Однако в тех ситуациях, когда Организация Объединенных Наций не играет ведущей роли, ее посланники нередко могут сыграть важную роль своеобразного «связующего звена», с тем чтобы рассказать региональным субъектам и сторонам в конфликте об ожиданиях и позициях Организации Объединенных Наций и дать разъяснения на этот счет. Брифинги, проводимые для Совета Безопасности посланниками на Ближнем Востоке и в ряде африканских стран, где происходят конфликты, способствуют формированию общей концепции процесса и ослабляют потенциальные разногласия в отношениях с ведущим посредником и сторонами, даже если результаты этих усилий не являются идеальными.

54. Особая подгруппа проблем, связанных с этой дилеммой, возникает тогда, когда Организация Объединенных Наций не играет ведущей роли в посредническом процессе, но руководит крупными операциями, осуществляемыми в данной конкретной стране, например в Мали, Центральноафриканской Республике или Южном Судане. В каждом из этих случаев ожидаемые результаты поддержки Организацией Объединенных Наций мирного соглашения могут не быть подкреплены способностью Организации повлиять на процесс, ведущий к его заключению. Я принимаю к сведению и поддерживаю следующее замечание, высказанное Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям в своем докладе (A/70/95-S/2015/446): «Всякий раз, когда Организация Объединенных Наций проводит миротворческую операцию на месте, она должна возглавлять политические усилия или играть в них ведущую роль до начала мирного процесса и в его ходе, а также после достижения соглашения».

55. В тех случаях, когда разногласия существуют, важно поддерживать диалог и находить пути их обсуждения и устранения в интересах мирного урегулирования конфликта. Общая обязанность состоит в том, чтобы углублять стратегический диалог между Организацией Объединенных Наций, региональными и субрегиональными организациями и ключевыми государствами региона с целью сгладить противоречия и способствовать выработке общих подходов к урегулированию кризисов, особенно с учетом того факта, что последствия кризисов обычно выходят за пределы затрагиваемого региона. Совместные оценки и совместный анализ будут способствовать выработке вариантов своевременных действий. Это не означает автоматического формирования консенсуса по поводу наилучших мер реагирования, хотя более упорядоченный обмен мнениями будет способствовать выявлению причин, порождающих разногласия, и позволит различным организациям в максимальной степени продемонстрировать свои сильные стороны.

56. Я отмечаю также расширение практики проведения консультаций между Советом Безопасности и директивными органами региональных и субрегиональных организаций. В качестве примера можно привести Совет мира и безопасности Африканского союза, о чем свидетельствует тот факт, что эти два органа на протяжении последних девяти лет ежегодно проводят совместные консультативные встречи. Помимо регулярного заслушивания информации, представляемой на брифингах посланниками Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности использует также гибкий формат «неформальных интерактивных диалогов» в целях поддержания прямых контактов с руковод-

ством Африканского союза, в том числе в отношении ситуации в Гвинее-Бисау, Сомали, Судане и Южном Судане.

57. Помимо координации действий важно также обеспечивать координацию усилий по использованию рычагов влияния, включая санкции. Почти во всех конфликтных ситуациях, в которых Совет Безопасности вводил санкции, они применялись с целью поддержать мирные процессы, осуществлявшиеся при ведущей роли Организации Объединенных Наций или при ее поддержке, и использовались для оказания воздействия на деструктивные силы. В нескольких случаях для поддержки мирных процессов в другой стране вводились вторичные санкции. Адресные меры, направленные против физических и юридических лиц, применялись в качестве рычага воздействия в целях поддержки усилий посредников. За рамками собственно мирного процесса они использовались также для обеспечения дальнейшей поддержки процесса осуществления мирных соглашений и более долгосрочных усилий в области миростроительства.

VII. Сотрудничество в предотвращении

58. Посредничество и добрые услуги являются инструментами; предотвращение является целью, достижению которой, как все шире признается, эти инструменты могут способствовать. Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями в вопросах, касающихся посредничества и добрых услуг, является особо многообещающим применительно к сфере предотвращения. Если говорить о наших коллективных действиях, то они являются наиболее эффективными в тех случаях, когда мы правильно организуем наше сотрудничество в деле предотвращения, предпринимая своевременные усилия в целях недопущения кризиса и посылая тем самым мощный и единый политический сигнал. Европейский союз и Организация Объединенных Наций, например, проводят совместный анализ конфликта в целях изучения возможности принятия согласованных превентивных мер, включая отправку общего сигнала, с тем чтобы усилить послание и сделать политический сигнал более мощным.

59. Миссия, которую ЮНОВА и ЭКОВАС предприняли в апреле 2014 года в Буркина-Фасо в рамках усилий по раннему предупреждению, и совместные меры реагирования, оперативно принятые Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и ЭКОВАС в ответ на народное восстание, которое привело к уходу в отставку бывшего президента Блэза Компаоре в октябре 2014 года, на какое-то время ослабили напряженность и предотвратили дальнейшую дестабилизацию. Вместе с тем нынешний кризис свидетельствует о необходимости осуществления более долгосрочных инвестиций в недопущение для продолжения работы в этой стране. В районе Великих озер Организация Объединенных Наций, отреагировав на кризис, произошедший в Бурунди в апреле 2015 года, продолжает тесно сотрудничать с Восточноафриканским сообществом и Международной конференцией по району Великих озер с целью ослабить напряженность и способствовать политическому диалогу.

60. Важный аспект предотвращения составляют укрепление национального потенциала и принятие на национальном уровне мер в поддержку действий местных механизмов с целью обеспечить социальную сплоченность и повы-

силь национальную устойчивость. В Сахеле мой специальный посланник тесно взаимодействует с представителями Африканского союза в этом регионе, а также с ЭКОВАС, ЭСЦАГ и Европейским союзом в усилиях, призванных способствовать формированию и сохранению политической воли в таких сферах, как государственное управление, безопасность и устойчивость. ЮНОЦА и ЮНОВА оказывают поддержку Комиссии по бассейну озера Чад в ее стремлении ослабить региональное воздействие кризиса, спровоцированного действиями «Боко харам».

61. Начиная с 2012 года ПРООН тесно сотрудничает с Европейским союзом в усилиях, призванных способствовать созданию «потенциала внутреннего посредничества» в 14 странах, расположенных в различных районах мира. Уделяя основное внимание процессам внутреннего урегулирования конфликтов, включая диалог и переговоры, участники этого партнерства способствовали созданию национальных платформ для посреднической деятельности и диалога в Многонациональном Государстве Боливия и Гане, содействовали вовлечению в процесс групп гражданского общества, включая молодежные и женские организации, на Мальдивских Островах, в Того и Чаде и повысили степень инклюзивности процессов национального диалога и посредничества в Гайане, Йемене, Мавритании и Непале. Во многих случаях деятельность на уровне стран была усилена благодаря направлению туда советников по вопросам мира и развития, действующих под эгидой ПРООН и Департамента по политическим вопросам. Недавняя публикация Руководства по поддержке внутреннего посредничества, совместно разработанного Европейским союзом и Организацией Объединенных Наций, является первым шагом в процессе, направленном на то, чтобы выявлять и документировать передовые методы³.

62. Организация Объединенных Наций продолжает играть ключевую роль в содействии трансрегиональному сотрудничеству, наращиванию потенциала, обмену передовой практикой и устранению организациями в своей географической зоне возможных изъянов, которыми могут воспользоваться воинствующие экстремистские группы. В южных и центральных районах Африки, а также в Центральной Азии Организация Объединенных Наций сотрудничает с соответствующими региональными организациями с целью помочь государствам-членам принимать и претворять в жизнь региональные стратегии превентивных действий по борьбе с терроризмом и устранять условия, способствующие распространению терроризма. Позднее в текущем году я представлю план действий по предупреждению воинствующего экстремизма, в котором будут изложены рекомендации относительно дальнейших стратегических действий и инструментов регионального уровня, которые позволят противостоять факторам, порождающим воинствующий экстремизм и нередко затрагивающим сразу несколько регионов и субрегионов.

63. В последнее время ЮНЕП и Департамент по политическим вопросам занимались также совместной подготовкой нового руководства в отношении посреднической деятельности, направленной на урегулирование конфликтов, возникших из-за природных ресурсов, стремясь тем самым укрепить процесс предотвращения конфликтов путем определения путей, позволяющих обеспечивать такое урегулирование с помощью посредничества и вовлечения третьих

³ См. UNDP, “Supporting insider mediation: strengthening resilience to conflict and turbulence” (2014).

сторон⁴. Это руководство, в котором основное внимание уделено полезным ископаемым и земельным и водным ресурсам, может быть использовано различными участниками процесса и специалистами по управлению природными ресурсами, которые рассматривают возможность осуществления посреднической деятельности, в том числе в рамках региональных и субрегиональных организаций, для разрешения спора по поводу ресурсов; это руководство будет предложено вниманию участников инициативы «Посредничество в Средиземноморье» на их встрече, которую они планируют провести позднее в 2015 году в Аммане.

VIII. Сотрудничество в отношении вопроса о женщинах, мире и безопасности

64. В преддверии пятнадцатой годовщины принятия резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности мы обязаны обеспечить равноправное и эффективное участие женщин в посреднических процессах и мирном урегулировании споров. Были приложены значительные усилия для обеспечения того, чтобы деятельность Организации Объединенных Наций по установлению мира носила более инклюзивный характер, в частности за счет вовлечения в эту деятельность Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»)⁵. В настоящее время в рамках мирных процессов все чаще учитываются советы экспертов по гендерным вопросам и увеличивается число мирных соглашений, в которых содержатся положения, отражающие гендерную проблематику. Однако предстоит еще многое сделать, чтобы устранить разрыв между наличием мощной нормативной базы, нацеленной на успешное решение вопроса о женщинах, мире и безопасности, и практическими действиями на местах.

65. Департамент по политическим вопросам провел восемь семинаров высокого уровня, которые были посвящены инклюзивным посредническим процессам, всесторонне учитывающим гендерную проблематику, и в которых приняли участие 168 посланников, посредников высокого уровня и экспертов по вопросам посредничества, в том числе 30 старших должностных лиц из 11 региональных и субрегиональных организаций. Их ознакомили со стратегиями практической посреднической деятельности и методами, позволяющими обеспечить более широкий охват при анализе конфликта и выработке концепции мирного процесса, в том числе включать положения, отражающие гендерную проблематику, в различные разделы мирных соглашений.

66. Организация Объединенных Наций продолжает сотрудничать с региональными и субрегиональными организациями в целях поддержки и укрепления национального потенциала в области посредничества, чтобы обеспечивать более эффективное участие женщин на всех уровнях деятельности по установлению мира. В 2011 и 2012 годах ЮНОВА в сотрудничестве со Структурой «ООН-женщины» и ЭКОВАС проводило учебные курсы по вопросам урегулирования конфликта с помощью посредничества; в них приняли участие

⁴ См. United Nations Department of Political Affairs and UNEP, "Natural Resources and Conflict: a guide for mediation practitioners" (2015).

⁵ См. A/CONF.177/20/Rev.1, раздел I, резолюция 1, приложения.

32 женщины, занимающие руководящие должности в правительственных структурах и организациях гражданского общества, из 16 стран Западной Африки. Некоторые из этих недавно подготовленных посредников сейчас участвуют в мирных процессах, осуществляемых при поддержке ЭКОВАС. Структура «ООН-женщины», ЮНОВА и ЭКОВАС в настоящее время разрабатывают аналогичную программу, которая будет осуществлена в 2016 году на общинном уровне в этих 16 странах.

67. Структура «ООН-женщины» наладила партнерские отношения с региональными и субрегиональными организациями с целью увеличить объем и повысить качество специальных знаний по гендерной проблематике, используемых в рамках посреднических процессов, и обеспечить более широкое и более эффективное участие женщин. В 2015 году Структура «ООН-женщины», Африканский союз и министерство международных отношений и сотрудничества Южной Африки организовали региональный семинар с участием 35 представителей государств-членов, субрегиональных организаций и гражданского общества для рассмотрения проблемы недостаточной представленности женщин в посреднических процессах, разработки стратегии их вовлечения в эти процессы и создания на континенте базовой сети посредников-женщин.

68. Региональные организации предпринимают шаги для увеличения числа женщин, участвующих в посреднических усилиях и занимающих высокие должности в этих организациях. В 2014 году Африканский союз назначил специального посланника по вопросу о женщинах, мире и безопасности. Структура «ООН-женщины» помогает в поиске старшего советника по гендерным вопросам, который войдет в состав Посреднической группы ИГАД по мирному процессу в Южном Судане, в целях расширения непосредственного участия женщин в переговорах и укрепления единства и потенциала южносуданских женщин, с тем чтобы они могли в полной мере и на равноправной основе участвовать в переговорном процессе.

IX. Вывод и рекомендации

69. Большинство конфликтов заканчивается за столом переговоров, а не на полях сражений. Чтобы посредничать в поиске политических решений — усадить стороны за стол переговоров, достичь соглашения и способствовать осуществлению этого соглашения, необходимы политическая воля, сотрудничество и общность целей на всех уровнях. В течение своего пребывания в этой должности я рассматриваю укрепление способности Организации Объединенных Наций возглавлять и поддерживать посреднические процессы как один из своих приоритетов.

70. Посредничество доказало свою эффективность как один из инструментов мирного разрешения споров, однако на цели посредничества до сих пор выделяется очень мало ресурсов. Недостаточное и непредсказуемое финансирование по-прежнему сдерживает усилия как Организации Объединенных Наций, так и региональных и субрегиональных организаций. Существует глобальная необходимость увеличить объем инвестиций, чтобы поставить посредническую деятельность на профессиональную основу и укрепить соответствующий потенциал, что позволило бы принимать своевременные и эффективные меры

и не допускать ослабления усилий на протяжении всего посреднического процесса.

71. В своей резолюции 68/303 Генеральная Ассамблея просила меня представить рекомендации относительно возможных путей укрепления сотрудничества с региональными и субрегиональными организациями в области посредничества. Я хотел бы высказать ряд общих соображений.

72. Необходимо на ранних этапах официально оформлять отношения Организации Объединенных Наций с партнерами. Взаимодействие между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями на этапах раннего предупреждения и непрерывный анализ конфликта на всем его протяжении позволяют обеспечить более четкое общее понимание коренных причин и факторов, порождающих конфликт, что помогает устранить любую потенциальную напряженность в межорганизационных отношениях и способствовать выработке более скоординированного подхода к предотвращению конфликта, превентивной дипломатии и посредничеству с учетом сравнительных преимуществ и взаимодополняемости.

73. Необходимо укреплять региональные отделения и представительства Департамента по политическим вопросам. Развитие сети региональных отделений Департамента по политическим вопросам позволило Организации Объединенных Наций более оперативно и более эффективно оказывать добрые услуги превентивного характера. Это способствовало укреплению партнерских отношений в области посредничества с региональными и субрегиональными организациями, а также с государствами-членами и национальными субъектами. Региональные отделения и представительства Департамента по политическим вопросам по-прежнему служат эффективным инструментом, позволяющим добиваться согласия на приложение усилий по предотвращению конфликта и посредничеству и обеспечивать взаимодействие с региональными и субрегиональными партнерами. Я рассчитываю представить дополнительные рекомендации на этот счет в рамках моего предстоящего ответа на доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям.

74. Необходимо наращивать поддержку, оказываемую координаторам-резидентам и страновым группам Организации Объединенных Наций. По всей видимости, будет увеличиваться число получаемых координаторами-резидентами просьб об оказании национальным субъектам помощи в рамках подходов к предотвращению конфликтов. Проводя эту работу, Департамент по политическим вопросам и ПРООН должны и далее оказывать им поддержку, используя различные инструменты, включая создание платформ, позволяющих оперативно направлять экспертов на места, организацию целевого обучения, оказание поддержки со стороны региональных отделений и направление советников по вопросам мира и развития. Как было признано в докладе Независимой группы высокого уровня, это потребует надежного финансирования основного потенциала Секретариата в области превентивной и посреднической деятельности из регулярного бюджета.

75. Необходимо укрепить и официально оформить взаимодействие и консультации в отношении инициатив, связанных с посредничеством. В настоящем докладе были особо отмечены различные инициативы, которые совместно осуществляются на всех уровнях Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями. Необходимо

продолжить работу по созданию более официальных механизмов проведения консультаций и сотрудничества, включая совместные миссии по оценке, совместный анализ конфликта и совместное планирование и налаживание диалога на высоком уровне, а также создание групп друзей, контактных групп и механизмов оказания поддержки донорам в конкретных ситуациях и сообразно обстоятельствам. Чем более регулярный характер будут носить наши контакты, тем более официальными будут созданные нами общие рамки, используемые для целей анализа и принятия мер реагирования. Усилия по укреплению межсекретариатского диалога могут быть надлежащим образом дополнены аналогичными консультациями политического уровня между государствами-членами, Советом Безопасности и директивными органами региональных и субрегиональных организаций, такими, например, как Совет мира и безопасности Африканского союза.

76. Необходимость совместного обобщения опыта и совместного управления накопленными знаниями. Либо в ходе осуществления инициативы, связанной с посредничеством, либо после ее завершения важно найти время на то, чтобы подумать над тем, что получилось хорошо, а что необходимо скорректировать. В настоящем докладе особо отмечена необходимость осуществлять деятельность с учетом сравнительных преимуществ. Совместный анализ инициатив и совместное обобщение накопленного опыта позволят нам проводить оценки, выявлять сильные стороны различных структур и проблемы, с которыми они сталкиваются, извлекать уроки из прошлого и учитывать все это при планировании совместной будущей работы. Совместное накопление знаний и институционализация процесса обобщения опыта позволили бы укрепить наши партнерские отношения и способствовали бы созданию в наших соответствующих организациях информационной базы в области посредничества.

77. Необходимость продолжения усилий по разработке рамочных документов и руководств, касающихся посредничества. Совместный анализ конфликта является важным элементом процесса выработки целостных стратегий, но не менее важно и общее понимание всего набора инструментов, методов и подходов, доступных для посредников и их команд. Это указывает на необходимость совершенствовать Руководство по вопросам эффективной посреднической деятельности и разрабатывать, в консультации с региональными и субрегиональными организациями и другими партнерами, конкретные руководящие принципы по широкому кругу вопросов — от вопросов существа, таких как условия прекращения огня и другие договоренности, направленные на обеспечение безопасности, до методических вопросов, таких как более эффективная разработка инклюзивных процессов, которые охватывали бы женщин и маргинальные группы. Цель состоит не в том, чтобы ограничить возможности для маневра, которыми располагают посредники, или что-то регламентировать, а в том, чтобы обобщить передовую практику и предложить серию вариантов, способствуя тем самым внесению изменений и выработке стратегии посреднической деятельности, отвечающей все более сложным современным условиям.

78. Необходимость создания корпуса посредников-профессионалов. Повышение квалификации посланников и групп посредников остается одной из приоритетных задач. Это предполагает, в частности, поиск будущих посредников и наращивание их потенциала через наставничество, обучение и практическую работу на местах при уделении особого внимания увеличению числа

женщин среди посланников и старших советников. Налаживание между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями взаимного обогащения опытом, включая составление общих резервных списков и обмен сотрудниками, укрепит экспертный потенциал и усилит сотрудничество. Совместное обучение навыкам посреднической деятельности и решению вопросов существа, включая ознакомление с руководящими материалами и передовой практикой, укрепит базу знаний и будет способствовать выработке более общего и упорядоченного подхода к поддержке процессов обеспечения мира. Совместную работу на самом раннем этапе, в ходе посреднического процесса или после его завершения трудно обеспечить без наличия постоянного потенциала, подкрепленного достаточным объемом ресурсов. Сответствующие организации должны изучить возможность создания системы, позволяющей вести обучение посредников среднего звена, в частности женщин, которые впоследствии могут занять должности высокого уровня.

79. Необходимость поддержки национального потенциала. Важно, чтобы инициативы, связанные с посредничеством, разрабатывались и планировались с учетом обеспечения долгосрочной и устойчивой поддержки, в том числе на всем протяжении этапа осуществления. Однако в конечном итоге важнейшим фактором, определяющим успех инициатив, связанных с предотвращением и посредничеством, является устойчивость общин и способность различных институтов, существующих как на местном, так и национальном уровнях, включая «внутренних посредников», реагировать на кризисы и разрешать конфликты. Что касается национального уровня, то страновые группы Организации Объединенных Наций способствуют осуществлению мер укрепления доверия в целях наращивания потенциала, необходимого для налаживания открытого диалога и установления доверия в отношениях между общинами, а это может служить основой для посреднической деятельности. Совместная работа с государствами-членами в целях укрепления этого потенциала является важным направлением деятельности в контексте расширения сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями с опорой на опыт, накопленный Департаментом по политическим вопросам и ПРООН.

80. Необходимость усиления синергетического эффекта посреднических усилий и санкций Организации Объединенных Наций. Необходимо продолжить работу по совершенствованию системы обеспечения координации между Советом Безопасности, его санкционными комитетами, группами экспертов по вопросам санкций и посредниками, в том числе в тех ситуациях, где ведущую роль в посреднических усилиях играют региональные или субрегиональные структуры. Хотя уже достигнут определенный уровень сотрудничества между этими субъектами, сохраняются возможности для приложения дополнительных усилий в этом направлении.