



Генеральная Ассамблея Совет Безопасности

Distr.: General
27 July 2012
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят седьмая сессия

Пункт 64(б) предварительной повестки дня**

**«Новое партнерство в интересах развития Африки»:
прогресс в осуществлении и международная поддержка:
причины конфликтов и содействие обеспечению
прочного мира и устойчивого развития в Африке**

Совет Безопасности
Шестьдесят седьмой год

Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 66/287 Генеральной Ассамблеи, принятой после рассмотрения Ассамблеей на ее шестьдесят шестой сессии доклада Генерального секретаря от 1 августа 2011 года (A/66/214-S/2011/476), в котором был дан обзор осуществления рекомендаций, содержащихся в докладе 1998 года о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке (A/52/871-S/1998/318).

В докладе описываются основные события, произошедшие на континенте за прошлый год, и анализируется ход работы по осуществлению рекомендаций в рамках системы Организации Объединенных Наций в ключевых приоритетных областях, определенных в обзорном докладе. В соответствии с предоставленным в резолюции 66/278 мандатом на разработку предложений в отношении политики, направленной на решение новых проблем, в докладе приводится всесторонний анализ одной из наиболее актуальных проблем в Африке, а именно проблемы регулирования многообразия, и предлагаются конкретные и практические рекомендации.

* Переиздано по техническим причинам 19 сентября 2012 года.

** A/67/150.



I. Введение

1. В 1998 году в ответ на просьбу Совета Безопасности мой предшественник всесторонне проанализировал вопрос о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке. В его докладе были предложены конкретные меры по ослаблению конфликтов и содействию обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке (A/52/871-S/1998/318).

2. В 2009 году в своей резолюции 63/304 Генеральная Ассамблея просила меня представить доклад о ходе осуществления рекомендаций, содержащихся в докладе 1998 года, с уделением особого внимания новым и возникающим проблемам и сохраняющимся препятствиям, а также инновационным решениям, достижениям и результатам в деле обеспечения прочного мира и устойчивого развития в Африке. Был проведен всеобъемлющий обзор, в частности широкие консультации с государствами-членами, Африканским союзом и африканскими региональными экономическими сообществами, организациями гражданского общества, бреттон-вудскими учреждениями и системой Организации Объединенных Наций в рамках Межучрежденческой целевой группы по Африке, координацию которого осуществляла Канцелярия Специального советника Генерального секретаря по Африке. Я выступил с обзорным докладом, в котором освещаются достигнутый прогресс, сохраняющиеся трудности и новые и возникающие проблемы Африканского континента. Я также представил рекомендации и предложения по активизации взаимодействия Организации Объединенных Наций с Африкой (A/65/152-S/2010/526).

3. В своем обзорном докладе я отметил, что положение, при котором широкие слои населения систематически исключаются из участия в деятельности институтов политического управления и не имеют доступа к основным экономическим активам и социальным услугам, помимо того, что является одной из главных причин конфликтов, также затрудняет задачу достижения устойчивого развития. В своем докладе 2011 года (A/66/214) я сосредоточил внимание на одном из аспектов этой проблемы, а именно на росте недовольства все более обездоленной молодежи в тех странах, где господствует неравенство, где общественные институты имеют слабо развитый потенциал и не носят представительный характер и где отсутствуют достойные рабочие места, возможности и свободы, и отметил, что это создает особенно большую опасность нарушения стабильности. В нынешнем году в моем докладе сделан упор на широкой теме регулирования многообразия и настоятельной необходимости безотлагательно уделить внимание связанным с ней проблемам международного мира, стабильности и устойчивого развития.

II. Обзор событий за год

4. С момента представления моего последнего доклада в Африке были отмечены некоторые позитивные тенденции. Согласно данным, приведенным в сборнике African Economic Outlook («Перспективы экономического развития стран Африки») за 2012 год¹, в 2011 году в странах континента, за исключени-

¹ Выпускается совместно Экономической комиссией для Африки, Африканским банком развития, Программой развития Организации Объединенных Наций и Африканским союзом.

ем Северной Африки, отмечались высокие темпы экономического роста в среднем на уровне 4,5 процента, которые способствовали сохранению положительной тенденции 2010 года, когда темпы роста достигали 4,8 процента. Темпы роста в Западной Африке в среднем составляли 5,6 процента, в Восточной Африке — 5,8 процента, в Центральной Африке — 4,2 процента и в южной части Африки — 3,5 процента. В Северной Африке темпы роста в 2011 году вследствие политических беспорядков упали до нуля по сравнению с 4,2 процента в 2010 году.

5. Объем денежных переводов мигрантов из числа выходцев из стран Африки к югу от Сахары, на материальном положении которых сильно отразился глобальный финансовый и экономический кризис, также возрос с 20,6 млрд. долл. США в 2009 году до 22 млрд. долл. США в 2011 году. По прогнозам Всемирного банка, в 2012 году объем поступлений от денежных переводов в странах Африки к югу от Сахары составит 24 млрд. долл. США, а в масштабах всего континента — 40 млрд. долл. США.

6. Сохранилась установившаяся после начала глобального финансового и экономического кризиса в 2008 году тенденция к сокращению притока в страны Африки прямых иностранных инвестиций (ПИИ). По последним оценкам Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, приток ПИИ незначительно сократился с 43,1 млрд. долл. США в 2010 году до 42,7 млрд. долл. США в 2011 году, что означает его дальнейшее сокращение по сравнению с 52,6 млрд. долл. США в 2009 году. В результате доля стран континента в глобальном объеме ПИИ снизилась с 3,3 процента в 2010 году до 2,8 процента в 2011 году.

7. Что касается государственного управления и демократии, то в 23 африканских странах за период с августа 2011 года по март 2013 года будут проведены демократические выборы. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Отдел по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам продолжают оказывать поддержку в связи с подготовкой и проведением таких выборов. Выборы в Нигере ознаменовали реальный переход от военного к гражданскому правлению, а выборы в законодательные органы в Кот-д'Ивуаре помогли укрепить мир после окончания кризиса, возникшего после выборов в 2011 году. В результате выборов в Замбии, Сенегале и Лесото, соответственно, в сентябре 2011 года и марте и мае 2012 года в этих странах произошла мирная смена правительств, которая способствовала дальнейшему развитию процесса демократизации.

8. Кроме того, в Демократической Республике Конго в ноябре 2011 года состоялись президентские выборы и выборы в законодательные органы и в Либерии были проведены конституционный референдум в августе 2011 года и президентские и парламентские выборы в ноябре 2011 года. Это были вторые выборы после окончания войн в обеих странах. Сьерра-Леоне также намерена продолжать демократические преобразования, для чего в стране будут проведены выборы в ноябре 2012 года.

9. Успехи в проведении выборов и демократизации не всегда давались легко; выборы в Мали и Гвинее-Бисау были отсрочены после государственных переворотов в этих странах, соответственно, в марте и апреле 2012 года. Кроме того, поскольку в ряде случаев возникало насилие на почве несогласия с результатами выборов, сохраняются сомнения по поводу адекватности законов о вы-

борах и эффективности функционирования органов по проведению выборов и управления их работой. Также актуален вопрос о том, в какой степени демократическое строительство в широком смысле и выборы в частности помогают конструктивно решать вопросы, связанные с многообразием, в современной Африке, — вопрос, на котором я намерен остановиться ниже в настоящем докладе.

10. Африка также переживает ряд серьезных кризисов: кризис в Сахеле и голод в странах Африканского Рога, от которых страдают более 13 млн. человек. В результате насилия, захлестнувшего Ливию после смены правительства, на положении беженцев оказались свыше 900 000 человек. Сложившаяся ситуация также сильно отражается на соседних странах. Согласно оценкам Международной организации по миграции (МОМ), по состоянию на 27 ноября 2011 года в таких странах, как Буркина-Фасо, Гана, Мали, Нигер и Чад, нашли убежище 420 000 ливийских трудящихся-мигрантов. Не говоря о том, что в результате этого денежные переводы перестали получать тысячи семей, перемещение трудящихся-мигрантов усилило демографическое давление в общинах, которые и без того страдают от засухи, и усугубило напряженную обстановку в области безопасности и неблагоприятную гуманитарную ситуацию в Сахельском регионе.

11. Кроме того, распространение оружия приводит к обострению затяжных конфликтов и не позволяет покончить с террористической деятельностью в Сахельском регионе. Реактивные гранатометы, ракеты класса «земля-воздух» и переносные зенитные ракетные комплексы из арсеналов правительства Ливии, которые сейчас рассеяны по всему Сахельскому региону, могут попасть в руки террористических групп. Преступные группы в регионе, воспользовавшись этой возможностью, еще шире развернули вербовку в свои ряды и стали создавать местные структуры поддержки, занимающихся сбором информации и поставкой оружия и боеприпасов, а это привело к еще большему разгулу транснациональной организованной преступности, в частности в таких формах, как торговля людьми и незаконный оборот наркотиков.

12. В Западной Африке остается неучтенной часть того оружия, которое использовалось во время конфликта в Кот-д'Ивуаре, и это представляет угрозу стабилизации граничащих с Либерией западных районов страны. Нападение на миротворцев Организации Объединенных Наций в приграничном городе Таи в полной мере показало, насколько остро стоят вопросы безопасности в этом районе. Также сохраняется неясность относительно того, какие последствия будет иметь возвращение в соседние страны наемников, завербованных и задействованных во время конфликта в Кот-д'Ивуаре.

13. На Африканском Роге наиболее острую обеспокоенность вызывает ситуация в штатах Южный Кордофан и Голубой Нил. В результате конфликта по поводу спорной границы в последние месяцы в Южный Судан и Эфиопию прибыло, соответственно, свыше 162 000 и около 36 500 беженцев. В феврале 2012 года Организация Объединенных Наций, Африканский союз и Лига арабских государств представили трехстороннее предложение относительно оказания гуманитарной помощи гражданскому населению как в контролируемых правительством, так и в контролируемых повстанцами районах штатов Южный Кордофан и Голубой Нил. Я по-прежнему настоятельно призываю правительство Судана безоговорочно принять это предложение.

14. Хотя Судан и Южный Судан 10 февраля 2012 года подписали меморандум понимания о ненападении и сотрудничестве, вдоль их общей границы по-прежнему отмечается насилие и присутствие сил безопасности обеих сторон. 12 марта 2012 года стороны парафировали Соглашение о демаркации границы и Рамочное соглашение о статусе граждан другого государства и смежных вопросах. В соответствии с Соглашением о демаркации границы были созданы механизмы для осуществления и контроля процесса демаркации. Я настоятельно призываю стороны урегулировать спор по поводу тарифов на транзитные перевозки нефти.

15. В своей резолюции 2046 (2012) Совет Безопасности предложил обеим сторонам незамедлительно прекратить все боевые действия, включая воздушные бомбардировки, безоговорочно отвести все свои вооруженные силы, включая полицию, на свою сторону границы и создать Совместный механизм по наблюдению и контролю за границей и Безопасную демилитаризованную приграничную зону. Совет также просил стороны безоговорочно возобновить и завершить все переговоры, в том числе по статусу района Абьей и других спорных районов. Я по-прежнему надеюсь, что они быстро урегулируют все нерешенные вопросы.

16. Что касается Сомали, то 15 октября 2011 года правительство Кении приступило к осуществлению операции «Обеспечение защиты нации» на сомалийской территории в соответствии со статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций. Эта операция была организована после серии похищений туристов и местных и иностранных гуманитарных работников, совершенных в Кении радикально настроенной сомалийской исламской группой «Аш-Шабааб». Совместные действия против группы «Аш-Шабааб», предпринятые Кенией, Эфиопией и переходным федеральным правительством Сомали совместно с войсками Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ), помогли укрепить безопасность в Могадишо и позволили восстановить контроль над несколькими районами страны. Кенийский воинский контингент был официально включен в состав АМИСОМ 2 июня 2012 года. Тем временем в Сомали постепенно восстанавливается стабильность: в частности, разрабатывается новая конституция и ведется подготовка к выборам, которые должны состояться по окончании переходного периода в августе 2012 года.

17. Несмотря на то, что по проблеме пиратства был достигнут определенный прогресс, у берегов Сомали все еще имеют место нападения пиратов. В глобальном докладе о пиратстве Международного морского бюро указывалось, что большинство совершаемых в мире нападений пиратов происходит у берегов Сомали и в Персидском заливе в Западной Африке — в частности, там произошло 275 из в общей сложности 439 таких нападений, зарегистрированных в 2011 году.

18. В прошлом году также активизировалась деятельность действующей на территории Нигерии группы исламских боевиков «Боко Харам», которая наладила широкомасштабное производство взрывчатых веществ. 20 января 2012 года в результате перестрелок и взрывов в городе Кано, крупнейшем коммерческом центре на севере страны, от рук членов группы «Боко Харам» погибло свыше 170 человек. Вследствие нападений группы «Боко Харам» в других городах Нигерии погибли сотни гражданских лиц, в том числе сотрудники Организации Объединенных Наций, и тысячи человек были ранены. При этом

также усиливается озабоченность по поводу возможных связей и сотрудничества между группами «Боко Харам» и «Аль-Каида» в странах исламского Магриба». В апреле 2012 года главы государств — членов Комиссии по освоению бассейна озера Чад расширили мандат многонациональной объединенной целевой группы, включив в него противодействие трансграничным угрозам безопасности, к которым отнесена и группа «Боко Харам».

Уделение особого внимания взаимосвязи между миром, безопасностью и развитием

19. Международной диалог по вопросам миростроительства и государственного строительства, доклад Генерального секретаря о гражданском потенциале, приоритеты Комиссии по миростроительству и Межучрежденческий постоянный комитет позволяют, создавая условия для применения методов анализа конфликтов и учета задач миростроительства при осуществлении регулярных программ в области развития, разрабатывать и внедрять руководства по вопросам укрепления потенциала в целях установления более тесной взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, содействием развитию и предотвращением конфликтов.

20. Аналогичным образом рамочная группа Организации Объединенных Наций, в которую входят ПРООН и Департамент по политическим вопросам, оказывала решающую поддержку в области анализа конфликтов и миростроительства, особенно в тех странах Африки, где отсутствуют миссии Организации Объединенных Наций, направляя советников по вопросам мира и развития для оказания страновым группам Организации Объединенных Наций помощи в осуществлении анализа конфликтов и выработке стратегий по предупреждению конфликтов и миростроительству.

III. Осуществление рекомендаций, содержащихся в обзорном докладе

21. В моем обзорном докладе 2010 года содержится ряд рекомендаций, направленных на решение ключевых вопросов, которые, вероятно, будут доминировать в африканской повестке дня и которые, следовательно, требуют к себе пристального внимания. В настоящем разделе содержится набросок плана действий Организации Объединенных Наций по осуществлению рекомендаций в отношении основных приоритетных областей, указанных в моем обзорном докладе.

Сотрудничество между учреждениями

22. Межправительственный орган по вопросам развития (МОВР) и Международная организация труда (МОТ) разработали документ о рамках совместных программ, в котором излагаются общие приоритеты их деятельности, а также приводится информация о потенциальных участниках программ и региональных партнерах по процессу развития. Приоритеты включают разработку стратегии МОВР в области занятости, борьбу с торговлей людьми и пиратством, устранение коренных причин незащищенности от стихийных бедствий и оказание поддержки субъектам социальной экономики.

23. Канцелярия Специального советника Генерального секретаря по Африке имеет мандат способствовать повышению эффективности международной поддержки усилий по обеспечению мира и развития в Африке посредством проведения информационно-пропагандистской и аналитической работы и оказания содействия межправительственному обсуждению проблем Африки на глобальном уровне. В сотрудничестве с Программой поддержки африканской диаспоры Всемирного банка Канцелярия поддерживает инициативу Panaфриканского парламента по созданию механизма взаимодействия с парламентариями африканского происхождения во всем мире. В рамках этой инициативы была проведена первая встреча парламентариев из стран африканской диаспоры на высшем уровне, которая состоялась 22 и 23 мая 2012 года и которая представила свои рекомендации на саммите Африканского союза, состоявшемся 16-18 июля 2012 года.

Предотвращение конфликтов, урегулирование конфликтов и миротворческая деятельность

24. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) оказал помощь в разработке технической записки по учету аспектов, связанных с конфликтами, и миростроительству. В записке излагаются основные стратегии, в том числе выявление коренных причин конфликтов и вызывающих насилие в отношении детей факторов и включение задачи учета аспектов, связанных с конфликтами, и задачи миростроительства в стратегии уменьшения опасности причинения вреда детям.

25. Система Организации Объединенных Наций также оказала помощь в разработке Новой программы действий в нестабильных государствах, в частности путем разъяснения важности социальных услуг как компонента миростроительства и государственного строительства.

Постконфликтное миростроительство и восстановление

26. Комиссия по миростроительству продолжала сотрудничать с шестью африканскими странами, включенными в ее повестку дня (Бурунди, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Сьерра-Леоне и Центральноафриканская Республика). В 2011 году из Фонда миростроительства было выделено 77,5 млн. долл. США в общей сложности 10 африканским странам. За все время существования Фонда из него было выделено, по состоянию на июнь 2012 года, 292 млн. долл. США 16 африканским странам.

27. В Ливии Организация Объединенных Наций осуществляет стратегию поддержки усилий по стабилизации и миростроительству. Непосредственными целями этой стратегии являются оказание в ускоренном порядке поддержки переходному правительству в целях достижения социально-экономической стабилизации, восстановления и устойчивого развития. Система Организации Объединенных Наций будет содействовать продвижению комплекса вопросов, касающихся обеспечения достойной работы, — важнейшей предпосылки постконфликтного восстановления и миростроительства.

28. Система Организации Объединенных Наций принимает также активное участие в деятельности Комиссии Южного Судана по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции. ПРООН и МОТ вели в рамках Комиссии работу по выявлению возможностей для обеспечения занятости и содействовали

расширению таких возможностей. МОТ также оказывала техническую помощь в разработке политики и стратегии Южного Судана в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, которые были сформированы и приняты правительством Южного Судана в июле 2011 года.

29. ЮНИСЕФ поддерживал усилия общинных сетей по защите детей в Сомали по борьбе с дискриминацией и стигматизацией детей, ранее находившихся в составе вооруженных групп, и вел работу с молодежью с целью ликвидации культа оружия. В Чаде ЮНИСЕФ оказывал помощь в социальной реинтеграции бывших детей-комбатантов посредством проведения направленных на поддержку семьи и принимающей общины комплексных мероприятий по обеспечению их реинтеграции, включая формирование жизненно необходимых навыков, профессиональную подготовку и оказание социально-психологической поддержки.

Поступательный экономический рост и устойчивое развитие

30. Страны Африки к югу от Сахары продолжают сталкиваться с проблемами роста численности населения и деградации окружающей среды. Быстро растущий спрос на воду, продовольствие и энергоносители влияет на объемы производства и состояние окружающей среды, причем угрозу безопасности, стабильности и устойчивости представляет нерешенность любой из таких проблем, как удовлетворение потребностей населения, сокращение масштабов нищеты, повышение уровня жизни и построение более справедливого общества.

Права человека

31. В прошлом году Гана, Гвинея-Бисау, Мадагаскар, Руанда, Сьерра-Леоне и Южная Африка направили постоянное приглашение в адрес специальных процедур Совета по правам человека, а Нигер представил свой универсальный периодический обзор Рабочей группе по универсальному периодическому обзору и Совету по правам человека. ПРООН обеспечила содействие в проведении национальных консультаций и подготовке национальных докладов и затем оказала помощь в отношении учета рекомендаций Совета в национальных рамочных программах и планах действий в нескольких странах, включая Зимбабве, Лесото и Мозамбик.

32. Правительство Южной Африки просило Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) организовать для сотрудников государственных учреждений и представителей гражданского общества обучение по вопросам соблюдения требований договорных органов, чтобы они могли подготовить необходимые доклады Комитету по правам ребенка и Комитету по правам инвалидов. В Сомали УВКПЧ помогло организовать два диалога в Могадишо, в ходе которых правозащитники в Сомали, группы гражданского общества и государственные должностные лица рассмотрели текст проекта конституции с точки зрения прав человека и подготовили свои замечания для представления федеральной конституционной комиссии.

33. В Гвинее УВКПЧ оказывало техническую помощь, организовало для участников и заинтересованных сторон семинар, посвященный законопроекту о

создании национального органа по правам человека, и представило по этому законопроекту свои замечания.

Верховенство права и отправление правосудия

34. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) поддерживало усилия западноафриканских государств-членов по укреплению систем отправления правосудия на национальном и региональном уровне. Действуя в тесном сотрудничестве с Комиссией Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), ЮНОДК поддерживало деятельность по укреплению потенциала правоохранительных органов, трансграничное сотрудничество и реформы систем уголовного правосудия.

35. Региональное отделение ЮНОДК для Южной Африки, секретариат Сообщества по вопросам развития стран юга Африки и Региональная организация сотрудничества начальников полиции стран южной части Африки успешно осуществили региональный проект в области повышения профессиональной квалификации сотрудников правоохранительных органов в Ботсване, Зимбабве, Лесото, Мозамбике, Намибии и Южной Африке, а также в регионе юга Африки в целом, чтобы они могли эффективно бороться с насилием в отношении женщин.

36. В Южном Судане ПРООН тесно сотрудничала с министерствами и правоохранительными органами по вопросам укрепления правопорядка. Она помогала наращивать потенциал правовых институтов, пересматривать процессуальные нормы уголовного правосудия и приводить условия содержания в тюрьмах в соответствие с международными стандартами в области прав человека, а также содействовала обеспечению широкого доступа к правовым услугам для всех.

37. В Демократической Республике Конго в период подготовки и проведения выборов 2000 сотрудников полиции прошли подготовку по вопросам борьбы с уличными беспорядками и защиты гражданских свобод при объединенном отделении Департамента операций по поддержанию мира и УВКПЧ. В рамках программы защиты свидетелей и потерпевших и программы по обеспечению доступа к правосудию для жертв сексуального насилия, которые осуществлялись при поддержке УВКПЧ, ПРООН и Департамента операций по поддержанию мира, сотням женщин была оказана помощь, позволившая им участвовать в судебных процессах. Отделение распространило свою программу по обеспечению доступа к правосудию для жертв сексуального насилия на 9 из 11 провинций страны.

IV. Сохраняющиеся и возникающие проблемы Африки: регулирование многообразия

38. Страны Африки являют пеструю картину. Население большинства из них состоит из пяти или более общин с особым социальным, политическим, общинным или религиозным укладом. К тому же около 50 процентов населения этих стран — женщины и большинство почти миллиардного населения континента составляют лица в возрасте до 30 лет. В довершение всего между общи-

нами есть различия, обусловленные их источниками средств к существованию (например, выделяются общины скотоводов и общины рыболовов) и местом их проживания (в частности, есть общины жителей пустынь, лесов или городских трущоб).

39. И хотя разнообразие может быть источником созидательной энергии и социально-экономического роста, при отсутствии эффективного регулирования оно часто вызывает нездоровую конкуренцию, конфликты и нестабильность. Для успешного урегулирования конфликтов, сокращения масштабов нищеты и обеспечения устойчивого развития необходимо, чтобы директивные органы, государственные учреждения и структуры Организации Объединенных Наций, оказывающие им поддержку, понимали уникальные потребности разных социальных групп и способствовали их удовлетворению. Кроме того, женщины и молодежь или общины, затронутые такими проблемами, как изменение климата, например скотоводы или жители лесов и пустынных районов, сталкиваются со специфическими проблемами, которые подрывают их усилия в области развития или вызывают конфликты.

40. Как я отметил в своем докладе, вышедшем в 2011 году, одной из основных причин восстаний в странах Северной Африки было бесправие молодежи и отсутствие у нее каких-либо экономических перспектив. Аналогичным образом в районе Дарфура, в Сахеле и на Африканском Роге межобщинная напряженность часто возникает на почве конкурентной борьбы за все более скудные водные ресурсы и пастбищные угодья.

41. В соответствии с данными, полученными эмпирическим путем в результате процесса Африканского механизма коллегиального обзора в 12 странах, где этот процесс был завершен², большинство экономических и политических проблем в Африке были вызваны или усугублены неэффективным регулированием многообразия. В частности, одним из проявлений тяжелого наследия колониализма является неравномерное развитие Африканского континента: в районах с богатыми запасами минеральных ресурсов или плодородными землями или в районах, расположенных вблизи портов и транспортных артерий, наблюдался мощный приток инвестиций и при этом отсутствовал в других. Экономическое и социально-политическое неравенство досталось африканским странам в наследство от прежней эпохи, однако в некоторых случаях политика самих этих стран способствовала его дальнейшему закреплению. Кроме того, в некоторых случаях все богатство, создаваемое в районах с плодородными почвами или богатыми запасами полезных ископаемых, стекалось в столицы, где оно оказывалось в распоряжении центральных правительств. Как в колониальный, так и в постколониальный период правительства часто не использовали экономические возможности богатых районов, обладающих обширными ресурсами, для удовлетворения потребностей на местах. В результате для многих районов континента до сих пор характерны низкий уровень развития и социально-экономическая отсталость, а это, естественно, вызывает недовольство населения, которое, в свою очередь, ведет к насилию, как это, в частности, имело место в Нигерии в дельте реки Нигер.

² Economic Commission for Africa, *Diversity Management in Africa: Findings from the African Peer Review Mechanism and a Framework for Analysis and Policy-Making* (Addis Ababa, 2011), available from <http://new.uneca.org/Portals/aprm/Publications/3-%20Diversity%20Management.pdf>.

42. Таким образом, чтобы в полной мере удовлетворять многочисленные конкурирующие потребности разных социальных групп и слоев населения, сократить масштабы нищеты и обеспечить устойчивое и всеохватное развитие и не допустить возникновения конфликтов, Африка должна критически переосмыслить сложную проблему многообразия и специфические трудности, с которыми сталкиваются разные группы населения. Это необходимо для того, чтобы создать механизмы управления в политической, экономической и социальной сферах, которые помогут решать задачи государственного строительства мирным и демократическим путем.

А. Регулирование многообразия и его влияние на развитие человеческого потенциала и экономическое развитие

Достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в условиях равенства: обеспечение охвата изолированных и/или маргинализированных групп населения

43. За последнее десятилетие африканские страны существенно продвинулись вперед в деле сокращения уровня смертности среди детей в возрасте до пяти лет и добились улучшения таких показателей, как охват иммунизацией и доля населения, имеющего доступ к обустроенным источникам воды. В других областях, например в сфере образования, санитарии, питания и грамотности среди взрослого населения, в Африке были достигнуты настолько скромные результаты, что порой они балансировали на грани отрицательных значений. Несмотря на достигнутый прогресс, сохраняется сильный разброс показателей между отдельными группами населения, а также между сельским и городским населением и мужчинами и женщинами, при этом также сильно разнятся показатели, характеризующие успехи в деле достижения цели сокращения материнской смертности.

44. Самые сложные социально-экономические и политические проблемы стран Африки обусловлены сохранением различий между городом и деревней. Экономический рост и рост численности населения в странах Африки в основном достигается за счет городов. Несмотря на это, городская беднота нередко живет в условиях самой чудовищной изоляции и нищеты. В условиях роста цен на продовольственные товары и топливо от 50 до 80 процентов семейного бюджета малоимущих горожан уходит на покупку продовольствия и топлива. При этом они часто сталкиваются с проблемой ограниченного доступа к чистой воде, санитарии, электроэнергии и медицинской помощи — даже те, кто живут недалеко от служб и учреждений, предоставляющих такие услуги. Чтобы прокормиться, детям приходится выполнять небезопасную работу, несмотря на кабальные условия труда, бросать учебу или не посещать школу вовсе. Подобное отсутствие доступа к услугам представляет собой не только проблему в области развития. Оно, по сути дела, непосредственно связано с взрывом преступности в городах и, в том числе, активностью банд и организованной преступностью. Кроме того, вооруженные и экстремистские группы часто ведут вербовку в свои ряды среди таких бесправных и недовольных социальных групп, как молодежь.

45. В рамках кампаний под девизом «Снова в школу» в Кот-д'Ивуаре, Сомали и Южном Судане ЮНИСЕФ мобилизует общины, распространяет необходи-

мые учебные материалы и, при необходимости, предоставляет временные помещения для проведения занятий, чтобы дети могли посещать школу во время и после конфликтов (и других кризисов). ЮНИСЕФ также содействует укреплению потенциала министерств образования посредством оказания технической помощи, в частности в связи с разработкой общей политики, руководящих принципов и систем образования и планированием учебных программ. Программы ускоренного обучения в Анголе, Либерии и Сьерра-Леоне дают детям и подросткам, долгое время не посещавшим школу, второй шанс завершить начальное образование, как правило, путем обучения по уплотненной учебной программе.

46. Программы неформального и дополнительного обучения в Кении и Объединенной Республике Танзания позволяют расширить доступ к начальному и профессионально-техническому образованию и, реже, среднему образованию для социально незащищенных групп населения.

Равный доступ к возможностям, государственным ресурсам и основным услугам

47. Что касается основных услуг, то в засушливых районах особенно остро стоит проблема доступа к воде вследствие конкуренции между фермерами и скотоводческими общинами. Поскольку борьба за воду являются одной из коренных причин большинства вялотекущих конфликтов на Африканском Роге, поиск путей решения проблемы нехватки воды может стать отправной точкой для диалога, а договоренности о совместном водопользовании с участием нескольких общин могут способствовать развитию сотрудничества и ослаблению внутриобщинной и межобщинной напряженности. Вовлечение общин на всех этапах процесса принятия решений и обеспечение того, чтобы каждая семья имела равный доступ к ресурсам, — не только важная цель в области развития, но и инструмент предотвращения конфликтов.

48. В Сомали работают местные объединенные советы по вопросам водопользования, сформированные из представителей общин, которых объединяет общая цель обеспечения водоснабжения и доступа к водным ресурсам. В Демократической Республике Конго, Сьерра-Леоне и Южном Судане в рамках проводимой по инициативе общин кампании за обеспечение полного охвата населения услугами в области санитарии делается упор не просто на поставку и распределение санитарно-гигиенических средств, а на изменение поведения населения и обеспечение его участия. Это позволяет людям самостоятельно определять свои основные приоритеты в области водоснабжения и санитарии и в дальнейшем будет способствовать укреплению чувства ответственности за распределение и использование выделяемых средств.

49. На Африканском континенте, где уровень безработицы иногда превышает 20 процентов, не менее актуальна проблема доступа к возможностям. Отсутствие равного доступа к возможностям, особенно в экономической сфере, становится все более важной причиной недовольства, как об этом свидетельствуют восстания в Северной Африке. Устранение разрыва в доступе, особенно молодежи, является важным шагом на пути к обеспечению устойчивого развития, а также достижению мира и стабильности в Африке.

50. Женщины по-прежнему сталкиваются с серьезными, часто структурными препятствиями, которые лишают их доступа к финансовым ресурсам и не по-

звolyют им получать информацию и поддержку, необходимые для занятия предпринимательской деятельностью. Например, среди лиц, ведущих неформальную трансграничную торговлю в Африке, большинство составляют женщины. Поскольку эта деятельность носит неформальный характер, она сопряжена с высокой степенью риска. В 2011 году Центр по международной торговле (ЦМТ) в сотрудничестве с правительствами помогал жителям Руанды и Уганды, участвующим в неформальной трансграничной торговле между двумя странами, легализовать свой бизнес путем создания малых и средних предприятий. ЦМТ организовал для 189 таких торговцев из стран восточной и южной Африки подготовку по вопросам экспортных процедур и мер содействия торговле и выпустил доступное справочное пособие по регистрации предприятия, соблюдению таможенных процедур в контексте международной торговли, поиску поставщиков услуг по поддержке предпринимательской деятельности и законным и безопасным процедурам получения необходимых экспортных лицензий и разрешений. В дальнейшем планируется осуществить более широкую инициативу в интересах ведущих торговлю женщин из стран — членов Восточноафриканского сообщества и Южного Судана.

51. В этой связи необходимо развивать долгосрочное финансирование экспорта, которое должно быть доступно для женщин, и оказывать поддержку правительствам в пересмотре и модернизации существующего земельного законодательства, чтобы женщины могли более эффективно осуществлять права землевладения и распоряжаться землей, так как земля зачастую является единственным видом имеющегося в наличии имущества, пригодного для использования в качестве залогового обеспечения для финансирования бизнес-проектов.

Влияние климатических изменений на экосистемы и жизненные уклады у уязвимых групп

52. Изменение климата значительно способствует усилению факторов неравенства в том, что касается доступа к образованию, питанию, водоснабжению и здравоохранению, и повышает риск конфликтов по поводу жизнеобеспечивающих ресурсов. Поэтому при планировании гуманитарных акций и надежных форм жизненной организации необходимо учитывать такие соображения, как уменьшение риска бедствий и адаптация к изменению климата, чтобы повышать выносливость сообществ и снижать конфликтный потенциал. Немаловажным компонентом как смягчения климатических изменений, так и адаптации к ним является более оптимальное распоряжение водными и лесными ресурсами.

53. Исследования, подготовленные Университетом Организации Объединенных Наций для Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев³ и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде⁴, показывают, что экологические соображения все сильнее влияют на перемещение населения на Африканском Роге и в Сахельском

³ Tamer Afifi and others, *Climate Change, Vulnerability and Human Mobility: Perspectives of Refugees from the East and Horn of Africa* (United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2012).

⁴ UNEP, *Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel* (Geneva, 2011).

регионе — в областях, которые, по прогнозам Межправительственной группы экспертов по изменению климата, столкнутся с наиболее негативными последствиями климатических изменений в Африке. Это усугубляет долгосрочные риски (например, порождаемые сельскохозяйственными вредителями, болезнями, давлением на земельные ресурсы, почвенной эрозией, обезлесением и истощением водных ресурсов), которые существуют независимо от изменения климата. Результатом становятся продолжительные засухи, опустынивание, внезапные наводнения и деградация земель.

54. Если говорить не только об Африканском Роге и Сахельском регионе, то непредсказуемое поведение погоды создает серьезные проблемы для людей, уклад жизни которых, основанный на земледелии, скотоводстве и даже кустарном рыболовстве, зависит от дождя. Руководствуясь Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Целью развития тысячелетия № 7, предусматривающей экологическую устойчивость, Университет Организации Объединенных Наций осуществляет в Буркина-Фасо, Египте и Тунисе проект «Устойчивое обустройство маргинальных засушливых земель», содействующий восстановлению деградировавших засушливых земель. Этот проект позволяет людским сообществам уменьшить зависимость от дождевого земледелия благодаря применению более экологичных методов сбережения воды и снятия урожая, выработке установочных ориентиров для тех, кто принимает решения, и стимулированию альтернативных источников заработка, снижающих зависимость от менее экологичных сельскохозяйственных занятий.

В. Регулирование многообразия, правильное руководство и предотвращение конфликтов

Многообразие и конфликт

55. В докладах Африканского механизма коллегиального обзора об африканских странах, которые прошли через процесс такого обзора, указывается на то, что одним из ключевых вызовов, с которыми сталкиваются африканские государства, является регулирование многообразия, особенно общинной и конфессиональной разнородности².

56. Проблема конфликтов на почве разнородности — это отчасти наследие ущербной практики колониальных администраций и дискриминационной политики постконфликтных правительств африканских стран. Многие африканские общины были расколоты национальными границами, проложенными в колониальную эпоху. Сразу же после обретения независимости у постколониальных правительств возникло опасение, что перекройка рубежей приведет к крупным конфликтам, и они решили сохранить колониальные границы. Но сегодня последствия этого решения проявляются в том, что огромные территории могут охватываться этническим или религиозным национализмом и ощущением групповой ущемленности и маргинализованности, порождая конфликты, которые выходят за установленные границами пределы. Именно таковы ныне ситуация в отношениях между Чадом и Суданом и положение туарегского народа в Западной Африке.

57. В других случаях произвольная и насильственная интеграция, проводившаяся колониальными властями и постколониальными правительствами и усугубленная политикой профилирования и классификации по этническому и ре-

лигиозному признакам, на протяжении десятилетий упрочивала водоразделы, а в некоторых случаях создавала линии раскола, ранее не существовавшие.

58. Из-за такого наследия африканским государствам зачастую непросто создать эффективные системы управления политической, экономической, социальной и культурной жизнью, которые бы пользовались доверием и по-настоящему учитывали интересы и чаяния разнородных групп. Маргинализованные группы начинают воспринимать национальное государство как не способное или не желающее разбираться в их претензиях, а то и хуже — как испытывающее активную предвзятость к их политическим, экономическим, социальным и культурным интересам, например праву практиковать свою религию.

Содействие государству и гражданскому обществу в том, чтобы лучше регулировать многообразие

59. Межобщинные конфликты или конфликты общины с государством нередко вырастают из полемики по поводу самоотождествления и привилегий, например по поводу гражданства и права голоса, конкуренции вокруг ресурсов, услуг и возможностей, исключенности, доминирования, маргинализации, несправедливых и нечестных властных конфигураций. Действительно, неравенство образующих страну групп в доступе к ресурсам и возможностям, а особенно — сегментарные, иерархические, дискриминационные или не допускающие всеобщности властные отношения везде будут ключевыми провозвестниками социальной напряженности и жестоких конфликтов². Ведь то, станет ли многообразие источником конфликта и нестабильности, зависит от степени его политизированности и ангажированности, а не от его видов и форм в стране.

60. В обществах, где тема разнородности сильно политизирована и ангажирована, решение таких будничных вопросов, как состав школьных советов, сберегательных и кредитных ассоциаций или даже спортивных команд, парализуется накаленными дебатами по поводу представленности или непредставленности на основании этнической принадлежности, расы, вероисповедания и регионализма.

61. Обществам, где тема разнородности менее политизирована и ангажирована, свойственно признание того, что определенные учреждения, такие как парламент, правительство и гражданские институты, должны быть представительными, причем представительность обеспечивается в конституционном порядке. Наряду с этим такие общества также признают, что оценка личных достоинств и наличие у каждого равных возможностей для того, чтобы претендовать на любую должность, — это более удачный способ добиться справедливости, нежели негибкие попытки проследить за тем, чтобы всякая община была представлена в каждой сфере общественной жизни.

62. В этом контексте один из серьезнейших вызовов для Африки — это создание дееспособных и легитимных государств, которые пользуются поддержкой разнородных слоев населения. Для их появления критически важны равенство стартовых условий и осуществление правительством эффективного и нейтрального надзора. Необходимо также, чтобы имелись гражданское общество и низовые группы, активно работающие над формированием сплоченности, улаживанием локальных конфликтов и применением совместных подходов к ре-

шению проблем, и чтобы все группы деятельно участвовали в отыскании решений и были вовлечены в него.

63. Одним из способов обеспечить включенность и участие каждого человека являются демократические институты, которые отражают многоликость общества. Однако перед африканскими странами встает реальный и непростой вопрос: как повысить плюрализм и участие в социальной, экономической и политической жизни, в том числе через многопартийные политические системы, не допуская при этом, чтобы политическая конкуренция становилась источником дальнейшего разобщения в их обществах?⁵ Очевидно, что демократия требует свободы объединений и свободы выражения мнений. Однако в некоторых случаях эти свободы начинали трактоваться в том смысле, что политические деятели вольны формировать и настраивать партии в религиозном, расовом или племенном ключе, тогда как подобная практика способствует лишь углублению унаследованных расколов. Подверженность некоторых африканских обществ такой манипуляции со стороны ищущих своей выгоды деятелей ярко показывает, насколько хрупким является государственное строительство на континенте и почему зарождающиеся демократические процессы нуждаются в более сильной правовой защите.

64. В некоторых случаях демократические выборы преподносятся публике как состязание между группами, по правилам которого все «трофеи» достаются победителю. Такие избирательные процессы нередко сопровождаются насилием и ведут к дальнейшему укоренению негативного дискурса между общинами, тем более в условиях жесткой конкуренции за ресурсы либо дискриминации или же в обществах, переживающих постконфликтный или переходный период.

65. Преодоление подобных проблем требует построения дееспособных и легитимных государств и таких систем управления, которые гарантируют и поддерживают мир и безопасность. Эти системы управления должны быть в состоянии создавать и поддерживать такого рода политическую и правовую среду, которая благоприятствует справедливому экономическому росту и доступу к возможностям и услугам, особенно самым базовым, таким как физическая безопасность, водоснабжение, образование и здравоохранение. Подобная система управления должна создаваться сообща с гражданским обществом, местными организациями и частным сектором и постоянно работать с ними, чтобы обеспечивалось полноценное участие всех групп (включая молодежь, женщин и людей с особыми потребностями) в структурах, принимающих экономические и социальные решения на местном и общенациональном уровнях.

66. Например, в Сомали система Организации Объединенных Наций оказывает Африканскому союзу, МОВР и переходному федеральному правительству страны поддержку в решении некоторых из этих вопросов. Притом что предпринимались усилия по приобщению разнородных политических группировок к политической власти на основе кланового представительства, ситуация до крайности сложна и требует творческих подходов и стратегий, позволяющих согласовывать интересы разнородных групп и заниматься проблемами разнородности на местном, общенациональном и региональном уровнях.

⁵ African Peer Review Mechanism, *Country Review Report of the Republic of Rwanda*, June 2006. Имеется по адресу: www.eisa.org.za/aprm/pdf/Countries_Rwanda_APRM_Report.pdf.

Учет уроков, преподанных североафриканскими восстаниями, при регулировании многообразия

67. Восстания, которые произошли за последний год в Северной Африке, наглядно демонстрируют, что игнорирование нужд, мук и мечтаний молодежи способно вызвать большие социальные и политические потрясения. В докладе «Стратегии реагирования на преобразовательные перемены, отстаиваемые молодежью в Арабском регионе», подготовленном Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, указывается, что наблюдаемая в Арабском регионе приливная волна процессов, направленных на преобразовательные перемены с целью возвращения человеческого и национального достоинства, неотвратимо переделывает среду, в которой Организация Объединенных Наций функционирует на региональном и страновом уровнях или которая позволяет ей там функционировать. Эта волна также дает повод переосмыслить подходы к помощи и сотрудничеству в сфере развития, придав больше веса таким взаимосмыкающимся вопросам, как подлинно демократическое управление, верховенство права, социальная справедливость и равенство, а также экономический рост, который рассчитан на трудоустройство людей, инклюзивен и экологически устойчив.

68. Североафриканские восстания заставляют вновь обратить внимание на модели управления и траектории демократии, а также на вопрос об инклюзивном и справедливом экономическом развитии. Такие модели должны быть особенно чуткими к нуждам и ролям молодежи и женщин, равно как приводить к появлению общественных договоров, где прописаны более инклюзивные отношения между государством и обществом, а также ответственность и подотчетность правительств, центром забот которых является гражданин. В Египте, где почти 80 процентов сельских женщин не зарегистрированы, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») наладила с Министерством внутренних дел партнерство с целью устроить их регистрацию и выдачу им удостоверений личности. К настоящему времени зарегистрирован почти 1 миллион женщин.

69. Преодоление коренных причин, приведших к восстаниям и продолжающимся кризисам в Северной Африке, требует более совершенного управления и верховенства права. Это неперемennые условия для политической стабильности, социально-экономического прогресса и усиления авторитета новых правительств в Египте, Ливии, Тунисе и любой другой стране континента. Государства обретают легитимность только тогда, когда люди, организации и институты как в государственном, так и частном секторе несут ответственность по закону, и только там, где государство обеспечивает физическую безопасность отдельного человека, сообществ, институтов и инфраструктур — при защищенности их прав. Чтобы достичь этого, законы должны исполняться одинаково и должны независимо применяться судами в рамках, регулируемых принципами прозрачности, честности и справедливости.

70. В условиях, когда правительства североафриканских стран определяются и разбираются с нынешними и будущими национальными приоритетами и действиями, требуемыми для установления демократии, безопасности, законности и порядка, Организации Объединенных Наций и международному сообществу следует при оказании поддержки странам региона опираться на всесторонние

консультации с правительствами, появляющимися политическими силами и гражданским обществом.

Участие и представленность: женщины, девушки, молодежь и инвалиды

71. Африку называют молодым континентом: согласно Департаменту по экономическим и социальным вопросам, более чем 60 процентам теперешнего населения Африки еще не исполнилось 30 лет. Еще одна деталь этого демографического портрета — в том, что половину населения континента составляют женщины и девочки. Надлежащее управление этой демографической ситуацией требует их активного и существенного участия в экономической, социальной и политической жизни. Все больше страновых программ Организации Объединенных Наций ориентируется на подключение молодежи, в том числе девушек, в качестве проводников социальных перемен, предусматривая усиление у них способности проявлять свою гражданственность в виде, например, участия в добровольчестве, в благоустройстве своего района и в мирном улаживании конфликта.

72. Выступая в партнерстве с девятью другими ооновскими учреждениями и правительствами обеих стран, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) инициировала совместную программу по трудоустройству молодежи в Судане и Южном Судане. ЮНИДО помогает организациям-партнерам из государственного и частного секторов наращивать потенциал, позволяющий прививать молодежи навыки предпринимательства, быстро обучать ее техническим специальностям и снабжать ее комплектами учебных материалов.

73. Часто упускается из виду такая демографическая составляющая, как люди с инвалидностью и особыми потребностями. МОТ отмечает, что инвалиды составляют около 15 процентов населения любой страны. В развивающихся странах около 80 процентов детей-инвалидов не имеет доступа к базовому образованию. Конфликты ведут к увеличению численности инвалидов, в частности из бывших комбатантов, и если их потребности не будут приниматься во внимание, то постконфликтная реинтеграция не сможет стать успешной. Надлежащее регулирование многообразия в Африке требует, чтобы потребности и начинания людей с инвалидностью лучше продумывались и находили отражение в планируемой и осуществляемой политике.

74. Участие женщин тоже является немаловажной задачей. Имеющиеся данные показывают, что во время социальных, экономических, политических и экологических кризисов, в том числе конфликтов, женщины страдают несоразмерно сильнее, поскольку уже находятся в неравном положении. Социальные и политические кризисы часто оборачиваются для них потерей занятости и заработка, проблемами с подысканием новой работы, а также снижением доходности их микро-, малых и средних предприятий и невозможностью привлечь новый капитал, что ударяет и по их иждивенцам.

75. Чтобы преодолевать такие негативные моменты, страновые группы Организации Объединенных Наций должны работать с правительствами над укреплением доступа женщин к институтам социального и политического диалога, над усилением их участия и представленности там, а также над противодействием использованию гендерно мотивированного насилия, включая изнасилования и сексуальные посягательства, в качестве орудия войны. Многие африкан-

ские страны все чаще прибегают к мерам из категории «позитивных действий», в том числе к квотированию и политике равных возможностей, рассматривая их как инструмент регулирования многообразия, позволяющий усиливать участие и представленность женщин в национальных институтах и процессах. Что касается сексуального насилия, то структура «ООН-женщины» и Департамент операций по поддержанию мира совместно разработали гендерно чуткую программу, которая предусматривает предотправочный инструктаж миротворцев, предоставляемых такими странами, как Кения, для разъяснения им проблемы сексуального насилия в условиях конфликтов применительно к деятельности по поддержанию мира.

Социальная исключенность и ее вклад в терроризм и транснациональную организованную преступность

76. Терроризм и транснациональную организованную преступность отчасти подпитывает неэффективное регулирование социально-экономического многообразия. Организованные преступные синдикаты и террористические группы пользуются социально-экономической уязвимостью, например высокой безработицей, нищетой, эндемической коррупцией и социальной исключенностью. Общества, страдающие от конфликта, переживающие переходный политический этап и затронутые экономическим или социальным кризисом, неизбежно сталкиваются с проблемой преступности, включая всплеск организованной противозаконной деятельности. Временные проявления слабости государственной власти, например вялость пограничного контроля и скудость оперативных возможностей правоохранительных органов, могут создавать лазейки для экстремистских группировок и террористов. И действительно, ряд постконфликтных стран Африки сталкивается со значительными масштабами нищеты и политической нестабильности, что делает их легкой добычей для организованных преступных синдикатов и террористических групп.

77. Частью региональной программы ЮНОДК для Западной Африки на 2010–2014 годы является содействие государствам-членам из этого региона в преодолении эволюционирующих угроз безопасности. ЮНОДК оказывает правоохранительным ведомствам региона техническую помощь и снабжает их материалами для наращивания потенциала, стремясь поддерживать их в обуздании терроризма, незаконного наркооборота, торговли людьми, оборота фальсифицированных лекарств и распространения оружия.

78. Выступая вместе с Отделением Организации Объединенных Наций для Западной Африки/Департаментом по политическим вопросам, Департаментом операций по поддержанию мира и Интерполом, ЮНОДК работало в рамках Инициативы для стран западноафриканского побережья над противодействием нелегальному наркотрафику и организованной преступности в Западной Африке посредством укрепления национальных институтов и трансграничного сотрудничества между государствами — членами ЭКОВАС.

79. Вместе с тем Западная Африка остается одним из ключевых каналов для транзита наркотиков из Латинской Америки в Европу, и потенциальная возможность нестабильности и ухудшения перспектив мира и безопасности требует более эффективных стратегий, согласующихся с принципом распределе-

ния ответственности между странами транзита и назначения⁶. Это особенно актуально по причине того, что проникновение терроризма и транснациональной организованной преступности в регион оттягивает на себя колоссальные ресурсы, которые иначе можно было бы направить на содействие устойчивому развитию.

С. Инструменты и процессы, позволяющие регулировать многообразие

80. Многообразие — это реальность жизни. Вообще говоря, эффективное регулирование многообразия должно начинаться с его восприятия не как обузы, а как ценного достояния. Многообразие означает большую разноликость культур, традиций, языков и жизненных укладов, которые могут служить источником знаний, побуждать к свершениям и приводить к взаимопроникновению идей, а значит, много обещают для развития.

81. Страны, которым регулирование многообразия удавалось, используют целый ряд инструментов и процессов. На политическом уровне увязка интересов множественных групп часто осуществлялась с помощью пропорционального представительства в распорядительных институтах, а также с помощью судебных и правоохранительных структур. Пропорциональное представительство достигается главным образом при выборах — либо резервированием мест в списках избирателей для определенных групп, либо путем создания советов меньшинств, с которыми обязательно консультируются по поводу законопроектов или политических установок, особо для них значимых или особо их интересующих. Это дает разнородным группам площадку для реализации своих политических прав, но нередко чревато сохранением доминирующего положения у группы большинства, так как при подобном раскладе наибольшее число представителей будет, как правило, у нее.

82. К другим инструментам для регулирования многообразия относятся процессы и законы, которые делают общество гостеприимным местом для всех. В таких странах, как Южная Африка, введена политика, согласно которой языки меньшинств признаются в качестве государственных или официальных и на них выходят публичные документы. Это усиливает чувство принадлежности к унитарному государству и самоотождествление с ним. Это также созвучно присутствующей у всех людей фундаментальной потребности в признании и уважении их языков, культур, религий, традиций и исторических путей. В других странах, таких как Объединенная Республика Танзания, достижению такого же объединяющего эффекта помогло использование (в качестве официального) одного местного языка, не ассоциируемого с какой-то одной общиной, но используемого многими.

83. На роль инструмента, позволяющего регулировать многообразие, государства пробовали и децентрализацию. В некоторых случаях она может включать предоставление автономным областям и округам той или иной формы территориальной самостоятельности и фискального контроля в том, что касается местных дел, ресурсов и бюджетов на нужды развития. Такая самостоятельность может быть ограниченной, как это происходит при простой децен-

⁶ См. UNDOC, *The Transatlantic Cocaine Market* (Vienna, 2011).

трализации, когда общенациональный бюджет, согласованный на общенациональном уровне, исполняется на местном уровне местными властями. Она может быть и более широкой, когда бюджетные деньги выделяются областным властям, которые затем решают, какие проекты осуществлять. Наконец, она может быть полной, как в случае Занзибара в составе Объединенной Республики Танзания: хотя этот остров является неотъемлемой частью государства-нации, он сохраняет собственное правительство, собственный парламент и большинство институтов государственной власти, за исключением армии.

84. В Африке на роль средства, позволяющего регулировать многообразие, из всех форм децентрализованной автономии наиболее испробован федерализм, который пользовался особой популярностью, поскольку выглядит наилучшим способом гарантировать совместное участие во власти, местную автономию и налоговую децентрализацию, равенство и местный контроль за ресурсами. Однако этот подход не лишен слабых мест. Процессы децентрализации и автономии часто сопряжены с колоссальными затратами и сложностями, особенно в отношениях между центральным правительством государства и областными органами власти. Есть также опасения, что подобные решения неизбежно рискуют потакать настроениям особости, когда вместо того, чтобы помогать стране идти к единству, они лишь способствуют увековечению ее расколотости.

85. Наряду с разными формами автономии для областей и групп бывают и другие ситуации: в таких странах, как Бурунди и Сомали, мирные переговоры сопровождались составлением конституций, которые поддерживают унитаризм государственной власти, но оговаривают четкую формулу для сбалансированной представленности групп на уровне кабинета министров и на других государственных должностях.

86. При улаженности вопроса о политическом представительстве страны все равно могут страдать от межобщинных конфликтов или конфликтов между государством и какой-то группой, если действия правоохранительных органов не воспринимаются как справедливые. Присутствие меньшинств в секторе безопасности, его принятие ими и его ощущение ими как своего является особенно тонким моментом, поскольку в обществах, отмечаемых разнородностью, зафиксирована прямая связь между тем, насколько представительны ряды полиции и сил безопасности, и тем, насколько низка степень конфликтности. Вообще говоря, равные возможности для поступления на службу в структуры безопасности и охраны правопорядка, а также способность пользоваться их защитой и другими услугами имеют важное значение для долгосрочной стабильности. Армия или полиция может стать объединяющим институтом, который отражает и формирует узы между разнородными элементами общества ради усиления сплоченности и оптимального функционирования, помогает выработать общенациональное видение безопасности, поднимающееся над разными самоидентификациями, и обеспечивает безопасность для уязвимых групп, включая женщин, девочек и относящихся к меньшинствам мужчин.

87. В странах, где уже произошел конфликт между общинами или где есть проблема поляризации, существует необходимость в усилении санкций за этническое и религиозное подстрекательство и за умышленную политизацию различий. Существует и необходимость в стратегии воспитания гражданственности, призванной формировать общее национальное самосознание, усилить

социальную сплоченность и пропагандировать ненасильственные формы разрешения конфликтов и ценности коллективного общежития.

V. Выводы и рекомендации

88. Политическая стабильность и справедливый и надежный рост требуют эффективного регулирования многообразия. Сложность его регулирования заключается в создании институциональных и политических механизмов, а также инфраструктуры, которая благоприятствует смягчению и взаимосогласованию крупных социальных расхождений. Без надлежащего регулирования многообразия нет успешного государственного строительства. Успешное государственное строительство происходит тогда, когда сообщества граждан живут в мире друг с другом и работают над повышением своего взаимного экономического и социального благополучия, располагая общей для них системой эффективных и инклюзивных институтов.

89. По этой причине эффективное регулирование многообразия является критически значимым условием для социальной и экономической трансформации Африки. Осуществление структурных изменений в том, как происходит руководство социально-экономической и политической сферами (а такие изменения насущно необходимы для содействия надлежащему регулированию многообразия), является первым шагом к решению этой задачи. Чтобы добиться этого, необходимо выстраивать дееспособные государственные институты, которые содействуют обеспечению безопасности, а также социально-политическому и экономическому благосостоянию всех граждан.

90. **В связи с этим я призываю к тому, чтобы правительства африканских стран, опираясь на поддержку ооновской системы и международного сообщества, в частности партнеров по развитию и международных финансовых институтов, работали над повышением социальной защищенности наиболее уязвимых групп с целью умножения человеческого капитала, снижения уязвимости и поощрения справедливости, занятости и производительности.**

91. **Я настоятельно призываю систему Организации Объединенных Наций и международное сообщество добиваться более интегрированного подхода к работе над вопросами мира, безопасности, развития, прав человека и гуманитарными вопросами в Сахельском регионе, а также и впредь поддерживать африканские страны в их усилиях по упрочению верховенства права, реформированию своих секторов безопасности и осуществлению международных правочеловеческих стандартов на национальном уровне.**

92. **Я призываю систему Организации Объединенных Наций, международное сообщество и особенно — партнеров по развитию поддерживать усилия, позволяющие уменьшать опасность бедствий, обеспечивать людей надежным заработком и добиваться жизнестойкости сообществ в местностях, затрагиваемых изменением климата, причем не только в рамках повестки дня по вопросам устойчивого развития, но и в качестве немаловажного элемента предотвращения и смягчения конфликтов.**

93. Я настоятельно призываю к тому, чтобы правительства африканских стран, опираясь на поддержку системы Организации Объединенных Наций, определяли и проводили инклюзивную и справедливую политику, благодаря которой сокращается разрыв в доступе к базовым социальным услугам и экономическим возможностям, особенно для молодежи, женщин и других маргинализованных групп, поскольку это важный шаг к достижению надежного мира и стабильности на континенте.

94. Я также настоятельно призываю систему Организации Объединенных Наций поддерживать национальные усилия по уточнению порядка, определяющего доступ к природным ресурсам (таким, как плодородная земля и вода), права на них, землевладение и доступ к правосудию, поскольку такое уточнение является непременным условием эффективного управления на национальном, местном и региональном уровнях.

95. Я призываю систему Организации Объединенных Наций поддерживать правительства африканских стран в инициировании и реализации процессов, посредством которых молодежь может активно и деятельно участвовать в усилиях по миростроительству и государственному строительству.

96. Я повторяю, что система Организации Объединенных Наций настроена работать (в частности, по линии структуры «ООН-женщины» и с обращением к гендерной экспертизе) с государствами-членами над тем, чтобы расширять участие женщин и их представленность в процессах принятия решений и в социальном, экономическом, культурном и политическом диалоге и бороться с дискриминацией и гендерно мотивированным насилием.

97. Я призываю систему Организации Объединенных Наций, международное сообщество и всех партнеров усиливать свою поддержку африканских стран в их усилиях по демократическому государственному строительству. В частности, я призываю поддерживать национальные процессы и политику, которые способствуют: всеобщности и партиципативности политических систем; безупречности, прозрачности избирательных процессов и обеспечению благодаря им справедливого присутствия меньшинств в представительных органах; наличию учреждений, которые занимаются преодолением экономического и политического неравенства, подходя к этому одновременно и как к способу предотвращать конфликты, вырастающие из обид.

98. Я призываю систему Организации Объединенных Наций, Африканский союз и региональные экономические сообщества Африки, а также международное сообщество вновь подумать над тем, как формировать эффективные стратегии реагирования на серьезный вызов, бросаемый транснациональной организованной преступностью, особенно в постконфликтных или хрупких государствах, в соответствии с принципом распределения ответственности между странами транзита и назначения.

99. Я выступаю за то, чтобы гражданское общество в Африке (в частности, религиозные и местные низовые организации) инициировало и развивало стратегии воспитания гражданственности, направленные на выстраивание общего национального самосознания, социальной сплоченно-

**сти, ненасильственных форм диалога и разрешения конфликтов между
рядом живущими людьми, а также на пропаганду ценностей мирного со-
существования на основе сотрудничества.**