



Основная сессия 2008 года

Нью-Йорк, 30 июня — 25 июля 2008 года

Пункт 7(f) предварительной повестки дня*

**Специальные консультативные группы
по проблемам африканских стран,
переживших
конфликты**

**Доклад Специальной консультативной группы
по Гвинее-Бисау**

Резюме

Настоящий доклад представляется Экономическому и Социальному Совету в ответ на резолюцию 2007/17, в которой Совет продлил мандат Специальной консультативной группы по Гвинее-Бисау до основной сессии 2008 года. В докладе дается общий обзор деятельности Группы со времени ее создания в 2002 году, указываются ее основные достижения и основные рекомендации и в заключение приводятся некоторые замечания относительно Гвинеи-Бисау, которые, по мнению Группы, могут быть полезны для Комиссии по миростроительству. Группа рекомендует прекратить действие своего мандата на основной сессии Совета в 2008 году.

* E/2008/100.



I. Введение

1. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2002/1 заложил основу для создания консультативных групп по проблемам африканских стран, переживших конфликты, в целях оценки гуманитарных и экономических потребностей этих стран и выработки долговременной программы поддержки, которая начинается с включения деятельности по оказанию помощи в процесс развития. В то время Совет откликнулся на просьбу Генеральной Ассамблеи в ее резолюции 55/217 о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке.

2. В ответ на эту просьбу Совет создал Специальную консультативную группу по Гвинее-Бисау в октябре 2002 года (решение 2002/304) в качестве первого экспериментального проекта. В состав Группы входили постоянные представители Южной Африки (Председатель), Бразилии, Гвинеи-Бисау, Нидерландов и Португалии. В ее работе также принимали участие Председатель Экономического и Социального Совета, Председатель Группы друзей Гвинеи-Бисау и Председатель Специальной рабочей группы Совета Безопасности по предупреждению и разрешению конфликтов в Африке.

3. Со времени своего создания Группа трижды посетила Гвинею-Бисау, в том числе в составе двух совместных с Советом Безопасности миссий в 2003 и 2004 годах, и шесть раз принимала у себя в Нью-Йорке министров кабинета и других высокопоставленных должностных лиц правительства, в том числе дважды — временного президента и премьер-министра. Председатель Группы дважды встречался с различными министрами кабинета вне Нью-Йорка (в Лиссабоне и Женеве в ходе совещаний доноров). Группа взаимодействовала с Департаментом по политическим вопросам, Отделением Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Международным валютным фондом (МВФ), которые проводили регулярные брифинги для ее членов. Группа периодически встречалась с членами Группы друзей Гвинеи-Бисау и представителями соседних стран и активно выступала за уделение внимания этой стране и выделение ресурсов международным сообществом, в частности с прицелом на привлечение новых доноров, с тем чтобы расширить базу доноров и побудить страну проводить экономические и политические реформы.

4. Признавая свойственные ее структуре и мандату ограничения, Группа в своих двух последних докладах (E/2006/8 и E/2007/57) предлагала Совету рассмотреть, по просьбе Гвинеи-Бисау, вопрос о том, чтобы рекомендовать включение этой страны в повестку дня Комиссии по миростроительству. 11 июля 2007 года премьер-министр Гвинеи-Бисау обратился с официальной просьбой включить страну в повестку дня Комиссии. Председатель Группы Думисани Кумало (Южная Африка) играл ключевую роль в проведении переговоров по данному вопросу в рамках Совета Безопасности в своем двойном качестве Председателя Группы и члена Совета. 11 декабря 2007 года Совет Безопасности согласился поддержать включение Гвинеи-Бисау в повестку дня Комиссии по миростроительству, и 19 декабря Комиссия дала свое согласие на это и учредила группу по Гвинеи-Бисау для проведения совещания по конкретной стране под председательством Постоянного представителя Бразилии при Организации Объединенных Наций. Группа приветствует рассмотрение вопроса о

Гвинее-Бисау Комиссией по миростроительству и рекомендует Экономическому и Социальному Совету прекратить действие мандата Группы.

5. В настоящем докладе, подготовленном в ответ на резолюцию 2007/17, рассматриваются достижения Группы, указываются некоторые из ее ключевых рекомендаций, которые, по мнению Группы, не перестают быть актуальными, и в заключение приводятся некоторые замечания, которые могут иметь актуальное значение для Комиссии по миростроительству, в частности при ее рассмотрении вопроса о Гвинее-Бисау.

II. Основные достижения

6. Достижения Группы необходимо рассматривать на фоне той ситуации в стране, которая сложилась в период ее первого посещения Гвинеи-Бисау в ноябре 2002 года. Эта ситуация быстро ухудшалась из-за вызывавшего разногласия правления Кумбы Ялы, первого избранного после гражданской войны президента, неудовлетворительного экономического управления государственными учреждениями и неразрешенных вопросов, касавшихся роли военных в жизни государства, а также отсутствия работающей судебной системы в условиях, когда не было ясного разделения полномочий между ключевыми государственными институтами, включая органы исполнительной, законодательной и судебной власти. Этот период также характеризовался значительной институциональной нестабильностью, сопровождавшейся частой сменой министров и других высокопоставленных должностных лиц в правительстве. Темпы экономического роста в 2002 году снизились на 4,2 процента под воздействием резкого падения объемов производства орехов кешью и цены на них на международных рынках при одновременном ощутимом сокращении размера официальной помощи в целях развития от двусторонних и многосторонних доноров в результате принятого МВФ в мае 2001 года решения о приостановлении деятельности его Фонда для борьбы с нищетой и обеспечения роста. Правительство имело значительную задолженность по заработной плате перед гражданскими служащими, военными и частным сектором, и зарплата не выплачивалась в течение 4–5 месяцев. Все это происходило в условиях незатухающего сепаратистского движения на северной границе страны и политического брожения и гражданской войны в субрегионе. Имелись признаки того, что страна могла с легкостью впасть вновь в состояние ожесточенного конфликта.

7. Именно на этом фоне Группа приняла стратегическое решение оказать помощь этой стране в преодолении этого краткосрочного кризиса при одновременном решении вопросов, связанных с долговременными потребностями. Для устранения озабоченностей сообщества доноров в отношении недостатков в экономическом и политическом управлении и для восстановления доверия доноров Группа рекомендовала установить партнерство в виде компакта между властями Гвинеи-Бисау и международным сообществом. Одним из элементов этого компакта было согласие правительства Гвинеи-Бисау укрепить законность и политическую стабильность, а конкретнее — провозгласить Конституцию; избрать Председателя и заместителя Председателя Верховного суда; наделить полномочиями министров, с тем чтобы обеспечить для них определенную стабильность и преемственность в выработке долговременной стратегии в области развития. В обмен на это партнеры Гвинеи-Бисау согласились бы оказать экстренную финансовую поддержку, техническую помощь, помощь в

формировании потенциала, помощь для подготовки выборов в 2003 и 2004 годах, а также оказать содействие в области развития в других формах.

8. Такой основанный на партнерстве подход материально выразился в создании 5 января 2004 года временного Чрезвычайного фонда экономического регулирования. Этот фонд, который управлялся ПРООН, позволил правительству финансировать такие расходы постоянного характера, как выплата заработной платы, и возобновить оказание социальных услуг и осуществление ключевой деятельности по государственному администрированию. 26 января 2004 года после избрания Председателя и заместителя Председателя Верховного суда одно из ключевых условий компакта было выполнено. Хотя Чрезвычайный фонд экономического регулирования так никогда и не был профинансирован в полном объеме, его создание явилось важной временной мерой в критический период переходного процесса, когда правительству необходимо было снизить накал потенциально взрывоопасной социальной напряженности.

9. Еще одним значительным успешным аспектом деятельности Группы явилась ее способность тесно сотрудничать с бреттон-вудскими учреждениями, особенно Международным валютным фондом. С пониманием была встречена деятельность Группы по пропаганде всеобъемлющего и целостного подхода со стороны Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений, в частности ее призыв к проявлению гибкости и нестандартному мышлению при разработке макроэкономических программ ввиду необходимости учета специфики трудностей, с которыми сталкиваются страны в течение постконфликтного периода. Группа считает, что эта рекомендация и ее призыв к возобновлению программы для Гвинеи-Бисау способствовали принятию Исполнительным советом МВФ решения вновь открыть доступ к чрезвычайной помощи в постконфликтный период.

10. Важным, хотя и менее ощутимым, достижением Группы явилось настойчивое отстаивание Группой идеи о том, что ни интеллектуально, ни эмпирически не представляется возможным сохранять преобладавшее в Организации Объединенных Наций в течение многих лет традиционное разделение между вопросами безопасности и политическими вопросами с одной стороны, и экономическими и социальными вопросами — с другой. Действуя именно в таком ключе, Группа не побоялась затрагивать вопросы, касающиеся развития, безопасности и прав человека, в своих рекомендациях. Как первый межправительственный орган, который в полной мере признал и воплотил в жизнь этот подход, Группа играла важную роль в продвижении идеи об объединении этих трех аспектов как способе укрепить мир в постконфликтных ситуациях. Эта идея послужила основой для создания Комиссии по миростроительству.

11. В этой связи важно отметить, что Группа тесно сотрудничала с Советом Безопасности. Учитывая, что, когда Группа была создана, вопрос о Гвинеи-Бисау фигурировал в повестке дня Совета Безопасности, Экономический и Социальный Совет просил, чтобы его Специальная рабочая группа по предупреждению и разрешению конфликтов в Африке была приглашена для участия в деятельности Консультативной группы. Признавая ценность такого сотрудничества и в рамках своих усилий по поощрению всеобъемлющего и многоаспектного подхода к миростроительству, обе группы работали в тесном контакте, и Председатель Специальной рабочей группы принимал активное участие в обсуждениях.

12. Кроме того, Консультативная группа провела две совместные с Советом Безопасности миссии в Гвинее-Бисау в июне 2003 года и июне 2004 года. Основной целью обеих миссий было поощрение диалога с властями Гвинеи-Бисау в целях содействия более глубокому взаимопониманию между властями и партнерами этой страны. Группа использовала предоставленные этими миссиями возможности для того, чтобы добиться более глубокого понимания роли развития в деле предупреждения конфликтов и в миростроительстве, и в неофициальном порядке внесла предложения для включения в доклад Совета об этих миссиях. Членство Бразилии и Южной Африки в Специальной консультативной группе по Гвинее-Бисау и в Совете Безопасности в различный период в течение срока действия мандата Группы также послужило важным мостиком между этими двумя форумами, подкрепляя и обогащая обсуждения на обоих форумах вопросов, касающихся стратегий по укреплению мира и процесса развития в Гвинее-Бисау.

III. Основные рекомендации

13. В своем первом докладе (E/2003/8) в январе 2003 года Группа вынесла ряд краткосрочных и долговременных рекомендаций, адресованных правительству Гвинеи-Бисау, сообществу доноров и международному сообществу, включая систему Организации Объединенных Наций. Целый ряд других рекомендаций был сделан в последующих докладах Совету в ответ на изменяющуюся ситуацию в стране. Эти рекомендации охватывают широкий круг вопросов, касающихся прав человека, участия гражданского общества, политического правления, экономического и финансового управления, реформы гражданской службы, восстановления и реконструкции материальной инфраструктуры, технической помощи по формированию потенциала, диверсификации производственного сектора, продовольственной безопасности, облегчения бремени задолженности, образования, здравоохранения, инвестиционной деятельности, гражданского общества и средств массовой информации, актуализации гендерных вопросов, общей согласованности и координации деятельности доноров и укрепления координационных механизмов Организации Объединенных Наций. Некоторые из этих рекомендаций были выполнены, в то время как другие — нет¹.

14. Ввиду преобладавшей в Гвинее-Бисау в течение некоторого времени нестабильности внимание международного сообщества, в том числе системы Организации Объединенных Наций, было сосредоточено на решении самых насущных проблем, в частности погашении задолженности и выплате заработной платы. В результате даже другим краткосрочным рекомендациям, таким, как рекомендации относительно финансирования проектов быстрой отдачи и генерирования доходов и выработки всеобъемлющего плана технической помощи для формирования потенциала не уделялось того же внимания, и они не были выполнены. Группа настоятельно рекомендует Комиссии по миростроительству рассмотреть эти рекомендации в своей комплексной стратегии миростроительства, которая в настоящее время разрабатывается. Что касается технической помощи в формировании потенциала, то соответствующими рамками для

¹ Подробную информацию о выполненных рекомендациях см. в документе E/2005/70.

оказания поддержки Гвинеи-Бисау служили бы механизмы «Юг-Юг» и трехсторонние механизмы, в которых участвовали бы соседние страны.

15. В своем первом докладе Группа призвала международное сообщество оказать поддержку усилиям правительства по рассмотрению, в соответствующих случаях, своей национальной политики в области продовольственной безопасности на предмет заполнения пробелов, выявления и устранения препятствий и принятия адекватных мер по обеспечению населения продовольствием в достаточном объеме. Группа вновь заявляет о своей поддержке этой рекомендации, особенно в свете того факта, что уровень продовольственной безопасности в стране со времени первого посещения не повысился в значительной степени, а ее население, как сельское, так и городское, по-прежнему сталкивается с нехваткой продовольствия на регулярной основе. В свете нынешнего резкого повышения цен на продовольствие во всем мире и учитывая структуру экономики Гвинеи-Бисау, которая в значительной мере зависит от мировых цен на сырье и погодных условий, эта страна, как ожидается, столкнется с ощутимой нехваткой продовольствия в этом году. В то время как страна выходит из состояния конфликта при высоком уровне безработицы и крайней нищеты, представляется исключительно важным, чтобы международное сообщество уделяло внимание устранению любых потенциальных источников для волнений и насилия.

16. Группа подчеркивает важное значение некоторых долговременных рекомендаций, которые она с последовательностью выносила в своих докладах. Начиная с ее первого доклада и кончая ее последним докладом (E/2007/57), Группа призвала международное сообщество помочь Гвинеи-Бисау сформировать и осуществить всеобъемлющую стратегию экономической диверсификации в качестве способа изыскания новых источников роста и возможностей трудоустройства. Исходным пунктом этой стратегии могла бы служить более глубокая переработка орехов кешью, расширение ассортимента сельскохозяйственного экспорта, включая рис, и развитие подсекторов рыболовства и лесного хозяйства и индустрии туризма на первом этапе. Страна также обладает большими возможностями в том, что касается бокситов и фосфатов, а также золота и алмазов. В прибрежных районах также ведется разведка нефтяных месторождений.

17. Диверсификация экономики Гвинеи-Бисау требует тщательной адресной поддержки деятельности по восстановлению и реконструкции важнейшей инфраструктуры, в частности в областях энергетики, водоснабжения, связи и транспорта. В дополнение к определению этих основных требований Группа также призвала правительство ускорить свои усилия в тесном сотрудничестве с частным сектором и региональными организациями по укреплению банковской системы и принятию соответствующего законодательства для привлечения частных инвестиций. Группа признает наличие прогресса, достигнутого в этом направлении. Группа по-прежнему считает, что осуществлять процесс миростроительства трудно, а быть может и невозможно, если он не основывается на твердой экономической базе. По этой причине мы убеждены в том, что скромные инвестиции в ключевые сектора могли бы послужить важным ускорителем процесса возрождения экономики и создания условий для устойчивого развития и мира.

18. Группа также последовательно призывает к уделению большего внимания вопросу реформы сектора безопасности. В своем первом докладе Группа, помимо неудовлетворительных условий военной службы, указала на возрастающую этническую рознь в среде военнослужащих и на увеличение количества стрелкового оружия. В своих последних четырех докладах² Группа настоятельно призвала оказать международную поддержку всеобъемлющему пакету мер по реорганизации вооруженных сил исходя из того, что это устранило бы одну из ключевых структурных причин конфликта в Гвинее-Бисау и имеет решающее значение для предупреждения повторения конфликта. Отсутствие прогресса в этой сфере будет продолжать усугублять политическую нестабильность и неопределенность и будет сдерживать инвестиционную деятельность и оказание официальной помощи в целях развития, которые имеют важнейшее значение для развития страны.

19. Группа также считает, что должно вестись самое тесное взаимодействие с региональными и субрегиональными организациями. Как отмечалось в предыдущих докладах, они играют важную роль в политической и финансовой стабилизации Гвинеи-Бисау. Вместе с тем, из-за временных и финансовых ограничений Группа не вела систематического обмена мнениями с такими организациями, как Экономическое сообщество западноафриканских государств и Сообщество португалоговорящих стран. Более систематические консультации с региональными экономическими организациями, включая региональные финансовые учреждения, такие, как Африканский банк развития и Центральный банк западноафриканских государств могли бы повысить вклад, вносимый Комиссией по миростроительству. Группа также считает, что могло бы быть также полезным повышение уровня взаимодействия с Отделением Организации Объединенных Наций для Западной Африки.

IV. Выводы

20. Гвинея-Бисау продолжает сталкиваться с серьезными проблемами, новейшей из которых является использование ее территории в качестве транзитного пункта для незаконного оборота наркотиков. В своем последнем докладе Группа выразила озабоченность тем, что это новое явление и связанная с ним криминальная деятельность способны еще больше подорвать и ослабить государство, и призвала международное сообщество помочь стране в решении этой новой проблемы. В этой деятельности важно, чтобы международное сообщество признало, что этот кризис является симптомом неудачи в устранении структурных причин конфликта, которые коренятся в значительной мере в нищете, широко распространенной в этой стране. Усилия по борьбе с этим новым злом будут успешными лишь в том случае, если народ Гвинеи-Бисау будет верить в то, что он сможет воспользоваться благами экономического и социального развития.

21. Вместе с тем в краткосрочной перспективе международное сообщество может оказать поддержку этой стране, предоставляя в предсказуемом и достаточном объеме ресурсы для обеспечения базовых услуг и функционирования государства на минимальном уровне. Предоставление средств в рамках взносов, объявленных на конференции доноров «за круглым сто-

² E/2005/8, E/2005/70, E/2006/8 и E/2007/57.

лом» в ноябре 2006 года, помогло бы правительству выполнить свою программу экономической реформы и разорвать порочный круг низких показателей экономической деятельности и снижающихся объемов помощи со стороны доноров. Как отмечала Группа во многих своих докладах, Гвинея-Бисау стоит перед лицом одновременных проблем в сфере управления, находясь в процессе строительства институтов государства, включая те, которые требуются для эффективной государственной администрации. В то же время она сталкивается с обычными проблемами социально-экономического развития в процессе выполнения обременительной задачи экономической реконструкции и примирения с учетом опасности повторения конфликта. Эти уникальные по своему характеру вызовы требуют наличия гибких механизмов финансирования и постоянного внимания со стороны сообщества доноров.

22. Комиссия по миростроительству может пожелать учесть работу, проделанную Специальной консультативной группой по Гвинее-Бисау, и использовать те уроки, которые могут быть извлечены из этого опыта, включая а) потребность в соответствующих механизмах по мобилизации доноров и в содействии материализации обещаний в фактическое предоставление средств на своевременной и предсказуемой основе (обеспечение «подлинного донорства»); б) важность перехода от сиюминутного решения проблем в рассматриваемых странах к определению с самого начала концепции долговременного восстановления и поддержки; в) потребность в сохранении долговременного участия, даже в тех случаях, когда политическая ситуация (например, избирательный процесс) традиционно вела бы к занятию «выжидательного» подхода; г) эффективное использование деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций для дополнения директивного подхода межправительственного органа посредством оказания значительной поддержки на техническом и оперативном уровнях; и е) обеспечение тесной связи с региональными партнерами заинтересованных стран, в том числе с региональными и субрегиональными организациями и финансовыми учреждениями.

23. Группа полагает, что она играла важную роль в демонстрации того, каким образом развитие могло бы способствовать миру и безопасности, дополняя тем самым работу, ведущуюся в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности по продвижению концепции комплексного подхода к миростроительству. В качестве первого институционализированного механизма, который рассматривал эту связь всеобъемлющим образом, Специальная консультативная группа по Гвинее-Бисау Экономического и Социального Совета, наряду с Группой по Бурунди, создала и использовала методологии перспективного мышления, подготовив тем самым почву для деятельности Комиссии по миростроительству. Группа считает, что Совет по-прежнему призван играть полезную роль и по этой причине после прекращения мандата Группы Совет и Комиссия могут пожелать рассмотреть вопрос об установлении соответствующих институциональных связей для обеспечения согласованности и взаимодополняемости своих соответствующих ролей в деятельности, касающейся восстановления, интеграции и реконструкции в странах, переживших конфликты, особенно в Африке.