

**Совет Безопасности**

Distr.: General
31 December 2010
Russian
Original: English

**Письмо Генерального секретаря от 10 декабря 2010 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

Хотел бы напомнить о состоявшихся в Совете Безопасности 12 января и 13 июля 2010 года консультациях в отношении Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА), в ходе которых Совет просил провести независимое обследование деятельности ЮНОВА.

Имею честь представить членам Совета независимое обследование деятельности ЮНОВА, которое было проведено Центром международного сотрудничества Нью-Йоркского университета (см. приложение). В обследовании рассматриваются мероприятия и результативность работы ЮНОВА по осуществлению его нынешнего мандата и анализируется актуальность мандата Отделения в свете меняющегося положения в области мира и безопасности в субрегионе, а также потенциала ЮНОВА. В нем также содержатся предложения в отношении будущего мандата Отделения для рассмотрения Советом.

Буду признателен за доведение этого обследования до сведения членов Совета Безопасности.

(Подпись) **Пан Ги Мун**



Приложение

Независимое обследование деятельности Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки

Майкл Макговерн и Сэра Бэтменглиш

**Представлено 2 декабря 2010 года Департаменту по политическим вопросам
Центром международного сотрудничества Нью-Йоркского университета**

(С учетом предстоящего научного коллегиального обзора)

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	3
Стратегический контекст деятельности Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки	7
Рассмотрение мандата	11
Вывод и рекомендации	24

Резюме

Предыстория доклада

Настоящее независимое обследование деятельности Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА) было проведено по просьбе Департамента по политическим вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций. Задача этого обследования заключается в том, чтобы подготовить материалы для обсуждения вопроса о возобновлении мандата ЮНОВА. Обследование основывается на работе, проделанной в Западной Африке двумя консультантами (Майклом Макговерном и Сэрой Бэтменглиш) из Центра международного сотрудничества Нью-Йоркского университета.

Исследовательская работа консультантов включала проведение бесед с сотрудниками ЮНОВА и действующими в Западной Африке заинтересованными сторонами из Организации Объединенных Наций и других учреждений и ведомств. Консультанты также встречались и беседовали с дипломатами и должностными лицами Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Все беседы носили конфиденциальный характер.

Цель обследования состоит в том, чтобы оценить работу ЮНОВА с точки зрения а) меняющейся стратегической обстановки в Западной Африке и б) нынешнего мандата Отделения. Сначала дается общий анализ стратегического контекста, а затем приводится более подробная оценка результативности работы ЮНОВА с точки зрения достижения установленных в нынешнем мандате целей. В заключение предлагаются рекомендации в отношении альтернативных моделей будущего ЮНОВА.

Данное обследование не претендует на энциклопедический анализ деятельности ЮНОВА. В нем лишь анализируются те области, в которых Управление действовало наиболее активно в соответствии со своим мандатом, и области, где особенно очевидны пробелы в его работе. В обследовании делается однозначный вывод, что отдельные положения мандата либо излишни, либо их полезность незначительна. Им уделяется меньше внимания, чем основным задачам Отделения.

Стратегический контекст и альтернативы

Со времени создания ЮНОВА в 2002 году стратегическая обстановка в Западной Африке в значительной мере изменилась. Если в период 2000–2002 годов стабильность в этом субрегионе подрывали войны, связанные одна с другой, то в последние годы главной проблемой являются государственные перевороты и попытки неконституционной смены правительства.

Вместе с тем структурные причины отсутствия стабильности в Западной Африке остаются теми же. Нищета и замедленный экономический рост создают условия для беспорядков и организованной преступности. Правительства многих стран в состоянии обеспечить лишь элементарное обслуживание своего населения, что чревато опасностью всплеск насилия.

Улучшением нынешних условий в плане безопасности призвана заниматься субрегиональная организация — Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС). Если раньше ЭКОВАС занималось главным образом установлением и поддержанием мира после гражданских войн, то

теперь его первоочередной задачей является предупреждение и урегулирование конфликтов и реагирование на попытки неконституционной смены правительства. ЭКОВАС выступило с важной нормативной инициативой, состоящей в том, что соблюдение национальными лидерами конституционных норм рассматривается как один из важнейших элементов безопасности в этом субрегионе.

Роль ЮНОВА однозначно предполагает оказание помощи и поддержки ЭКОВАС. В этом неустойчивом стратегическом контексте один из главных вопросов, который стоит перед ЮНОВА, заключается в том, следует ли Отделению а) придерживаться подробно сформулированного, но фиксированного мандата или же б) руководствоваться решениями и возможностями Специального представителя Генерального секретаря в Дакаре.

Мандат и первоочередные задачи Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки

В настоящее время общий мандат гласит, что задача ЮНОВА состоит в том, чтобы «подкреплять усилия Организации Объединенных Наций, направленные на достижение приоритетных целей в области мира и безопасности в Западной Африке» (см. S/2007/753, приложение). Нынешний мандат — слишком раздутый, предполагающий осуществление 33 различных мероприятий по разным направлениям.

Основное внимание в данном обследовании уделяется установленным в мандате целям и функциям высокого уровня. В целом их можно разделить на три категории: а) обеспечение «согласованности» действий подразделений системы Организации Объединенных Наций в Западной Африке; б) дипломатия в форме оказания добрых услуг, как правило совместно с ЭКОВАС; и с) стратегический анализ политических факторов в субрегионе для других подразделений системы Организации Объединенных Наций.

Усилия ЮНОВА по обеспечению согласованности действий Организации Объединенных Наций в Западной Африке включают а) подготовку и содействие проведению мероприятий других подразделений системы Организации Объединенных Наций и б) повышение осведомленности о субрегиональных проблемах и угрозах. Представители различных органов системы Организации Объединенных Наций спорят о том, является ли ЮНОВА тем особым органом, который может выполнять эти функции. Отделение продемонстрировало свою полезность в ходе проводимой в последние годы совместно с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности работы по привлечению внимания общественности к усиливающейся угрозе оборота наркотиков в этом регионе.

Однако совершенно очевидно, что, располагая менее чем 30 сотрудниками, ЮНОВА не может серьезно надеяться на «согласование» всей деятельности Организации Объединенных Наций в Западной Африке. Если идет речь о выполнении функции согласования, то, по всей видимости, это нужно делать посредством обеспечения увязки усилий различных сторон в разных политических областях и Отделение действительно эффективно сыграло эту роль при проведении реформы сектора безопасности. Между тем заинтересованные лица в Организации Объединенных Наций выражают обеспокоенность тем, что консультации ЮНОВА с другими подразделениями системы Организации Объ-

единенных Наций проводятся от случая к случаю и занимают далеко не приоритетное место в его работе (хотя некоторые отмечают, что в последнее время наметились изменения к лучшему).

Предоставление Отделением добрых услуг и превентивная дипломатия являются главным направлением его работы под руководством нынешнего Специального представителя Генерального секретаря Саида Джиннитта. Специальный представитель и возглавляемый им коллектив, наряду с сотрудниками ЭКОВАС и Африканского союза, активно занимались челночной дипломатией, в том числе во время кризисов в Бенине, Гвинее, Гвинее-Бисау, Нигерии и Того. ЮНОВА играет особенно полезную роль в случаях, когда страновые группы Организации Объединенных Наций и координаторы-резиденты не располагают достаточным политическим влиянием.

Такая дипломатия предполагает поддержание весьма тесных связей с ЭКОВАС, и, хотя эти связи на самом высоком уровне, как правило, поддерживались, их можно было бы дополнить более тесными контактами на рабочем уровне. Тем не менее ЮНОВА играло важную роль в поддержке ЭКОВАС во многих случаях, а изменчивость возникающих в Западной Африке проблем является причиной того, что такая поддержка носит зачастую чрезвычайный характер.

ЮНОВА располагает также немалыми возможностями для того, чтобы играть центральную роль в подготовке и распространении знаний и информации о возникающих в Западной Африке проблемах, особенно посредством эффективного информирования по политическим вопросам. Эти возможности Отделение использует не в полной мере. Необходимо развивать культуру обмена информацией с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, тогда как в рамках самого ЮНОВА такой обмен информацией иногда оставляет желать лучшего. Другие подразделения системы Организации Объединенных Наций, в частности Управление по координации гуманитарных вопросов, в настоящее время, как представляется, действуют более успешно в проведении анализа региональных проблем. Заинтересованные лица в Организации Объединенных Наций говорят, что им хотелось бы, чтобы ЮНОВА играла более активную аналитическую роль, но это вряд ли возможно, учитывая размеры Отделения.

В мандате ЮНОВА упомянут также ряд областей, в которых его влияние сейчас ощущается весьма слабо, что также является отражением его ограниченных возможностей. Имеются в виду меры по сокращению масштабов коррупции и оказание ЭКОВАС помощи в распространении методов благого управления и осуществлении инициатив в области развития. Включение таких целей в мандат Отделения зачастую не столько приносит пользу ЮНОВА, сколько отвлекает его от решения других задач.

В целом очевидно, что в последние годы наибольшее непосредственное влияние ЮНОВА на укрепление мира и безопасности в Западной Африке проявлялось в дипломатии в форме оказания добрых услуг, а наибольшее косвенное влияние — в его поддержке ЭКОВАС. Эти факторы следует учитывать при вынесении решения о будущем ЮНОВА.

Альтернативы и рекомендации

Несмотря на ограниченные возможности ЮНОВА, ни один из собеседников, с которыми общались консультанты, не высказался в поддержку увеличения штата или бюджета Отделения. Напротив, собеседники говорили о необходимости сужения мандата ЮНОВА. Можно говорить о трех моделях будущего Отделения:

а) переориентация ЮНОВА на проведение аналитической работы и координацию действий Организации Объединенных Наций в связи с транснациональными угрозами в Западной Африке и сокращение его дипломатической деятельности, основанной на оказании добрых услуг;

б) сокращение размеров ЮНОВА до небольшого представительства посланника, занимающегося исключительно предоставлением добрых услуг;

в) создание «гибридного» отделения, занимающегося преимущественно оказанием добрых услуг, с сохранением функции стратегического анализа, позволяющей обеспечивать формирование и/или информационное обеспечение дипломатической деятельности Специального представителя Генерального секретаря.

Консультанты признают, что имеются веские аргументы в пользу всех этих вариантов. Однако представляется маловероятным, что ЮНОВА сможет поддерживать реальную связь с другими подразделениями Организации Объединенных Наций или с ЭКОВАС, если оно прекратит оказание добрых услуг. И напротив, трудно себе представить, каким образом региональный посланник сможет в полной мере эффективно выполнять свои функции при отсутствии конкретных результатов политического анализа, которыми он мог бы руководствоваться при возникновении сложных кризисов.

Консультанты рекомендуют использовать для ЮНОВА третью, «гибридную» модель. Для этого необходимо, чтобы его персонал а) обладал значительным опытом работы в Организации Объединенных Наций и б) хорошо знал доктрину ЭКОВАС и Африканского союза, чтобы консультировать Специального представителя Генерального секретаря в ходе его деятельности. Основной штат мог бы насчитывать не более четырех-пяти сотрудников, если они будут поддерживать регулярные контакты по основным вопросам с другими сотрудниками Организации Объединенных Наций и ЭКОВАС.

Принятие этой модели потребует также: а) наделения Специального представителя Генерального секретаря достаточно гибким мандатом, чтобы он мог реагировать на возникающие новые проблемы; б) дальнейшего укрепления организационных связей ЮНОВА с ЭКОВАС; в) обеспечения того, чтобы основные сотрудники были хорошо подготовлены в областях эффективного информирования по политическим вопросам и стратегического анализа; г) укрепления связей ЮНОВА с другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, например посредством его размещения в помещениях Управления по координации гуманитарных вопросов или других служб Организации Объединенных Наций в Дакаре; д) обеспечения того, чтобы другие подразделения системы Организации Объединенных Наций взяли на себя выполнение функций, которыми прекратит заниматься ЮНОВА; и е) предоставления ЮНОВА бюджетных средств для проведения брифингов и других мероприятий при возникновении кризисов.

Раздел 1

Стратегический контекст деятельности Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки

1. Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА), расположенное в Дакаре, было учреждено в 2002 году по рекомендации Межучережденческой миссии в Западную Африку, состоявшейся в марте 2001 года. Отделению, возглавляемому Специальным представителем Генерального секретаря, было поручено а) представлять Организацию Объединенных Наций на продолжающихся переговорах между Камеруном и Нигерией в связи с пограничным спором на полуострове Бакасси и б) согласовывать и направлять деятельность учреждений и миротворческих миссий Организации Объединенных Наций в Западной Африке. Этот широкий мандат сохраняется у Отделения до настоящего времени, при том что в последующие годы в него был добавлен, зачастую в чрезвычайном порядке и в ответ на просьбы конкретных стран, целый ряд других конкретных функций.

1.1 Региональные тенденции

2. Во время создания ЮНОВА политическая обстановка в Западной Африке существенно отличалась от нынешней ситуации. Продолжалась вторая гражданская война в Либерии. В конце 2000 года и начале 2001 года президент Либерии Чарльз Тейлор и поддерживающий его Объединенный революционный фронт (ОРФ) в Сьерра-Леоне совершили нападение на Гвинею в попытке экспортировать войну в одну из стран, которая поддерживает его врагов. В 2002 году война в Сьерра-Леоне подошла к концу и начался нестабильный период постконфликтного восстановления и переходных механизмов правосудия. В конце 2002 года возник гражданский конфликт в Кот-д'Ивуаре, частично инспирированный г-ном Тейлором.

3. К октябрю 2003 года Чарльз Тейлор был смещен и Организация Объединенных Наций проводила крупные операции по поддержанию мира в Кот-д'Ивуаре, Либерии и Сьерра-Леоне, хотя положение в каждой из этих стран оставалось довольно нестабильным. Между тем, ситуация в Гвинее постепенно ухудшалась, так как большинство гвинейцев и субрегиональные организации вместо того, чтобы заниматься решением обострившихся политических и экономических проблем страны, предпочитали дожидаться кончины больного президента Лансаны Конте. Гвинея-Бисау также была близка к коллапсу, поскольку причины ее гражданской войны в 1998 и 1999 годах по-прежнему оставались неурегулированными.

4. В настоящее время войны в Кот-д'Ивуаре, Либерии и Сьерра-Леоне стали достоянием истории, и в каждой из этих стран быстрыми темпами осуществляется постконфликтное восстановление. Выборы в Либерии и Сьерра-Леоне прошли мирно и без нарушений. В обеих странах опубликованы доклады об установлении истины и примирении, и смешанный суд по расследованию военных преступлений в Сьерра-Леоне завершил рассмотрение всех дел, не считая дела Чарльза Тейлора. В 2010 году состоялись выборы в Кот-д'Ивуаре.

5. После учреждения ЮНОВА положение в Гвинее было неустойчивым, но сейчас оно улучшилось (при содействии ЮНОВА, о чем речь пойдет ниже). Нестабильной остается ситуация в Гвинее-Бисау, где по-прежнему не решены проблемы международного оборота наркотиков и ограниченного гражданского контроля над вооруженными силами. Тем не менее положение как в Гвинее-Бисау, так и в Сьерра-Леоне заметно улучшилось, что позволило Организации Объединенных Наций переключиться на долгосрочное миростроительство. Успешно продвигаются также переговоры по пограничным вопросам на полуострове Бакасси.

6. Несмотря на эти многочисленные улучшения, структурные причины нестабильности в Западной Африке остаются теми же. Наряду с Центральной Африкой это один из беднейших регионов в мире, и все страны, входящие в него, не считая Кабо-Верде, занимают нижние 40 позиций в индексе развития человеческого потенциала, подготавливаемом Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Это целый ворох проблем, являющихся прямым и косвенным следствием политических событий. Ограниченная продовольственная безопасность в регионе оборачивается тем, что плохой урожай немедленно угрожает населению недоеданием и голодом.

7. Замедленный экономический рост является причиной массовой безработицы среди молодежи, которая составляет 80 процентов и выше, что вновь делает наемничество в регионе потенциально привлекательным родом занятий для бывших комбатантов. Относительное отсутствие возможностей для экономической деятельности на местах ведет к тому, что испытывающие острую нехватку ресурсов государства, подобные Гвинее-Бисау, становятся привлекательными жертвами для международных наркосиндикатов, доходы которых превышают весь валовой внутренний продукт этой страны. Кроме того, в других западноафриканских странах, в том числе в Мали, Нигерии и Сенегале, сепаратистские и повстанческие движения нередко используют насилие, чтобы, с одной стороны, заработать на жизнь, а с другой — подорвать центральные правительства, легитимность которых ослаблена по причине неадекватного обслуживания населения в спорных районах. Таким образом, хотя обстановка в регионе сейчас в целом более спокойная, чем в момент создания ЮНОВА, коренные причины нестабильности по-прежнему остаются серьезными и вызывают беспокойство.

1.2 Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки и изменение роли Экономического сообщества стран Западной Африки

8. Задача ЮНОВА всегда заключалась в оказании поддержки и укреплении роли Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС). За последние восемь лет в ЭКОВАС также произошли изменения. На момент учреждения ЮНОВА Сообщество уже являлось наиболее влиятельным действующим субрегиональным политическим органом в Африке. ЭКОВАС приобрело свою репутацию благодаря операциям по установлению и поддержанию мира в Гвинее-Бисау, Кот-д'Ивуаре, Либерии и Сьерра-Леоне. Но в 2002 году его тактика упреждающего предотвращения или урегулирования конфликтов еще не была достаточно хорошо разработана. По мере того, как войны в регионе прекращались, ЭКОВАС пришлось больше заниматься этой деятельностью и стало очевидным, что политическая нестабильность и насилие в таких странах, как Гвинея, Гвинея-Бисау и Кот-д'Ивуар, непосредственно связаны с про-

блемами управления, справедливости и недостаточной легитимности выборов и другими политическими процессами.

9. Поэтому ЭКОВАС стало выступать в роли международного лидера в использовании таких методов, как региональные санкции в отношении режимов, которые пришли к власти неконституционным путем. Заново пересмотрев принцип невмешательства посредством увязки безопасности в субрегионе с экономической заинтересованностью национальных лидеров в соблюдении положений своих конституций, ЭКОВАС заняло более активную позицию, осуждая и вмешиваясь в такие ситуации, как недавние государственные перевороты в Гвинее (2008 год) и Нигере (2010 год). ЮНОВА являлось активным партнером Сообщества в этом процессе.

10. Нет никаких сомнений в том, что вклад ЭКОВАС и ЮНОВА в предотвращение наихудшего развития событий в Гвинее, особенно после массовых убийств и изнасилований среди безоружного населения в Конакри в 2009 году, заслуживает высокой оценки. В то же время следует признать, что роль ЮНОВА во время государственного переворота в Мавритании в 2008 году, когда международное вмешательство привело к своего рода механической легализации с помощью выборов незаконного захвата власти полковником Мохамедом ульд Азизом, особого оптимизма не вызывает.

11. Также хотелось бы, чтобы стратегия активного вмешательства в Гвинее была начата раньше, возможно после массовых убийств гражданского населения в январе 2007 года, которые были еще страшнее того, что произошло в сентябре 2009 года. Различные превратности избирательного цикла в Гвинее в 2010 году говорят о том, что, хотя многие международные органы быстро приписали себе заслугу мирного проведения первого раунда выборов, на самом деле это заслуга самих гвинейцев, которые не дали свергнуть свою страну в войну, несмотря на многочисленные факторы, побуждавшие их к конфликту.

1.3 Стратегические альтернативы

12. С учетом такой изменчивости стратегических условий один из главных вопросов, касающихся ЮНОВА, состоит в том, насколько деятельность Отделения должна основываться на подробно прописанном, но фиксированном мандате и насколько она может подстраиваться под политические решения, приоритеты и возможности Специального представителя Генерального секретаря в Дакаре.

13. Нынешний мандат является раздутым и нереалистичным, учитывая численность персонала ЮНОВА (см. вставку) и его бюджет. Никто из собеседников, с которыми встречались авторы независимого обследования, не предложил увеличить численность персонала или размер бюджета Отделения. Напротив, собеседники указывали на необходимость сделать мандат Отделения более целенаправленным.

14. На сегодняшний день ЮНОВА занимается главным образом тремя разными видами деятельности. Во-первых, оно стремится содействовать согласованию и обсуждению общих задач и действий в рамках операций по поддержанию мира и различных учреждений системы Организации Объединенных Наций в Западной Африке. Во-вторых, оно проводит дипломатическую работу в форме оказания добрых услуг, когда возникает в этом необходимость в регио-

не, как правило в сотрудничестве с ЭКОВАС. И наконец, оно готовит стратегические материалы, содержащие анализ политических аспектов в субрегионе, для страновых групп Организации Объединенных Наций, Департамента по политическим вопросам Секретариата и других органов.

15. Большинство заинтересованных лиц, с которыми проводились консультации в ходе этого обследования, выразили мнение, что функция согласования в последние годы стала играть куда менее важную роль, а по мере дальнейшего свертывания миротворческих операций роль этой функции, скорее всего, станет еще менее значительной. Правда, некоторые респонденты положительно отзывались о способности ЮНОВА проводить различные совещания органов, занимающихся вопросами развития, миротворчества и миростроительства. Однако эта прерогатива в последние годы использовалась довольно редко. Большинство респондентов согласилось с тем, что под руководством Специального представителя Генерального секретаря Саида Джиннита Отделение в своей работе главный упор явно перенесло с обеспечения стратегического анализа на оказание добрых услуг.

16. В отношении будущего распределения приоритетов ЮНОВА высказывались довольно разные мнения. Но при этом информация, собранная в ходе проведения обследования, говорит о том, что Отделение могло бы действовать более эффективно, если бы функция стратегического планирования и анализа более тесно увязывалась с функцией оказания добрых услуг. Еще один возможный вариант может состоять в преобразовании Отделения в представительство специального посланника с небольшим вспомогательным штатом, насчитывающим трех-четыре сотрудников, для организации связи и материально-технического обеспечения этого посланника. Более подробно данные варианты рассматриваются в заключительном разделе настоящего документа.

Штат и бюджет ЮНОВА

По состоянию на 31 марта 2010 года штат ЮНОВА насчитывал 27 сотрудников, в том числе 13 международных гражданских сотрудников, 10 гражданских служащих, нанятых на месте, и 4 военных советников. По числу сотрудников Отделение занимает 11-е место среди 17 действующих специальных политических миссий Организации Объединенных Наций. По своим финансовым потребностям, которые в 2010 году составили 6 966 100 долл. США, отделение занимает 12-е место среди этих миссий.

С учетом некоторых содержащихся в настоящем обследовании рекомендаций в отношении возможного будущего штата ЮНОВА есть смысл сравнить компоненты его кадровой структуры со штатом других специальных политических миссий. В приведенной ниже таблице указано число а) международных гражданских сотрудников, б) международных сотрудников по политическим вопросам и с) международных сотрудников по правам человека в пяти действующих ныне миссиях.

Помимо данных, касающихся ЮНОВА, для регионального сопоставления мы приводим цифры по политическим миссиям Организации Объединенных Наций в Гвинее-Бисау и Сьерра-Леоне (Объединенному отделению Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау и Объединенному представительству Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне). Мы приводим также цифры по Канцелярии Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану и штату канцелярии Специального советника Генерального секретаря на Кипре. Сравнение с Канцелярией Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану представляется полезным еще и потому, что этот орган выполняет как политические, так и координационные функции. Канцелярию Специального советника Генерального секретаря на Кипре можно рассматривать как модель облегченной альтернативы ЮНОВА, в которой особое внимание уделяется функциям специального представительства и оказания добрых услуг.

Специальные политические миссии	Международные сотрудники	Сотрудники по политическим вопросам	Сотрудники по правам человека
В Западной Африке			
ЮНИОГБИС (Гвинея-Бисау)	18	4	1
ОПООНМСЛ (Сьерра-Леоне)	27	2	1
ЮНОВА	13	6	—
В других регионах			
ЮНСКОЛ (Ливан)	15	9	1
Специальный советник на Кипре	12	6	—

Примечание: все цифры по состоянию на 31 марта 2010 года взяты из публикации *Review of Political Missions 2010*.

Раздел 2

Рассмотрение мандата

2.1 Основные вопросы

17. Нынешний мандат ЮНОВА действует на протяжении почти трех лет, что является относительно долгим сроком для мандата политической миссии. Несмотря на многочисленные изменения, произошедшие за это время, многие вопросы, затронутые в обзоре деятельности Отделения, проведенном в 2006 году, и методы, использованные для обоснования продления предыдущего мандата, по-прежнему актуальны. В ходе предыдущего обследования деятельность и результаты работы ЮНОВА рассматривались с точки зрения его предыдущего мандата, в частности «выбора стратегических приоритетов ЮНОВА и связи между поставленными перед ним задачами и применяемой им стратегией»¹. С

¹ Документ Организации Объединенных Наций S/2007/294, приложение, пункт 11.

учетом предстоящего продления мандата следует напомнить несколько выводов, содержащихся в предыдущем докладе:

а) для подразделения, подобного ЮНОВА, основные обязанности которого находятся в сфере решения политических проблем и предотвращения конфликтов, его стратегия должна быть достаточно гибкой и способной реагировать на меняющиеся обстоятельства и непредвиденные ситуации таким образом, чтобы использовать имеющиеся возможности, быть оперативной и чуткой. Это особенно характерно для функции оказания добрых услуг²;

б) «как децентрализованная структура, расположенная в субрегионе, ЮНОВА вносит новый и интересный аспект», так как она может устранить разрыв между возможностями Организации Объединенных Наций решать вопросы на страновом уровне и практической целесообразностью их рассмотрения и вмешательства Организации Объединенных Наций на уровне Центральных учреждений. Кроме того, непосредственное и вместе с тем нейтральное расположение в субрегионе наделяет его большей политической маневренностью и возможностью решать вопросы с иной точки зрения, нежели страновые группы и миссии Организации Объединенных Наций, расположенные в самих странах. Таким образом, оно может предоставлять этим группам доступ к консультациям и знаниям по таким аспектам их деятельности, которые носят политический, связанный с конфликтами или субрегиональный/трансграничный характер³;

с) авторы предыдущего обзора предупреждают, что «ЮНОВА не является оперативным подразделением и не должно пытаться стать тем, для чего оно не располагает необходимым потенциалом. Дополняющий характер этого отделения предполагает грамотное использование результатов пропагандистского анализа, его способность поднимать вопросы и включать их в сжатой и доступной форме в повестку дня учреждений-исполнителей, которые призваны осуществлять программы в своих областях, а также тех организаций, которые собираются подключиться к такой работе. Существует некое противоречие между необходимостью ставить вопросы и соблазном вплотную заняться их осуществлением. ЮНОВА должно внимательно следить за тем, чтобы это противоречие не мешало работе. Данный вопрос необходимо будет проработать более подробно в последующих обзорах деятельности ЮНОВА»⁴.

18. Помимо этих замечаний, полезно также рассмотреть два нижеследующих вопроса, которые постоянно возникают в ходе анализа.

- Какова приоритетность главных стратегических партнеров ЮНОВА?

19. При выполнении задач, поставленных Советом Безопасности, ЮНОВА сотрудничает с целым рядом стратегических партнеров. В их число входят ЭКОВАС и его государства-члены, программы, фонды и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, а также Департамент по политическим вопросам и другие подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций. Какие из этих стратегических отношений имеют наиболее важное значение для работы ЮНОВА?

² Там же.

³ Там же, пункты 6 и 7.

⁴ Там же, сноска 13.

- В каких областях вклад ЮНОВА может быть наибольшим при его нынешнем потенциале?

20. В какой из функций, как показывает опыт, — оказании добрых услуг, осуществлении координации или другой деятельности — работа ЮНОВА объективно дает наибольший эффект?

21. В начале нашей заключительной части мы рассмотрим возможные ответы на эти вопросы.

2.2. Нынешний мандат и функции Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки

22. В настоящем разделе рассматриваются цели и функции, установленные в действующем мандате ЮНОВА (S/2007/753, приложение), с целью оценить результативность его работы в сравнении с тем, что ожидал от Отделения Совет Безопасности. Согласно мандату, общая задача ЮНОВА заключается в том, чтобы «подкреплять усилия Организации Объединенных Наций, направленные на достижение приоритетных целей в области мира и безопасности в Западной Африке».

23. В мандате эта общая задача разбита на три цели, достижение которых предполагает выполнение установленных в нем конкретных функций. Под каждой установленной функцией содержится также перечень связанных с нею «мероприятий» (33 в общей сложности), видимо для того, чтобы уточнить слишком общую формулировку многих из этих функций. Однако в некоторых случаях добавление конкретных мероприятий делает мандат в целом еще менее определенным. В настоящем обследовании эти мероприятия либо излагаются в кратком виде, либо вовсе опускаются, чтобы обеспечить стратегический анализ деятельности ЮНОВА.

Цель 1

Укрепление способности Западной Африки осуществлять согласованный субрегиональный подход в вопросах мира и безопасности

Функция 1.1

Содействие поддержанию систематических и регулярных связей в работе Организации Объединенных Наций в субрегионе в целях определения и согласования национальной и субрегиональной политики и стратегий с должным учетом конкретных мандатов организации системы Организации Объединенных Наций, а также миротворческих операций и отделений по поддержке миростроительства.

24. Мероприятия, перечисленные в рамках этой функции, можно разбить на две категории, которые связаны с ролью ЮНОВА в отношении других подразделений системы Организации Объединенных Наций, действующих в субрегионе: а) работа по организации и оказанию содействия; и б) работа по повышению информированности/репутации⁵.

25. Обе категории мероприятий отражают потенциальные сравнительные преимущества ЮНОВА в качестве субрегиональной политической миссии. Во время бесед с представителями других подразделений системы Организации Объединенных Наций в Западной Африке собеседники подтверждали, что ЮНОВА рассматривается как уникальная миссия, имеющая достаточно широкий политический, субрегиональный и тематический мандат, позволяющий объединить все возможные компоненты (политика, развитие, безопасность и т.д.) любого данного вопроса. Это также позволяет ЮНОВА в случае необходимости использовать политический, технический и оперативный опыт более широкой системы Организации Объединенных Наций.

26. Осуществляя функцию, связанную с организацией и оказанием содействия, ЮНОВА потенциально может в наибольшей степени влиять на реализацию таких целей своего мандата, как поддержка миротворческих операций в регионе и обеспечение согласованных действий в вопросах, касающихся прав человека и гендерной проблематики. Использование и объединение многочисленных возможностей разных подразделений Организации Объединенных Наций может дать куда более значительный эффект, чем решение этих сложных вопросов в одиночку, силами того небольшого штата, каким располагает ЮНОВА.

⁵ Конкретные мероприятия, связанные с этой функцией, можно разбить на две следующие категории:

Организация и оказание содействия

- Содействие сотрудничеству между миссиями и учреждениями Организации Объединенных Наций в субрегионе на политическом и военном уровнях и на уровне экспертов
- Регулярное проведение консультаций с главами региональных учреждений Организации Объединенных Наций в целях разработки общих стратегий
- Подготовка и организация работы субрегиональных рабочих групп в системе Организации Объединенных Наций
- Укрепление сотрудничества по межсекторальным вопросам, включая верховенство права, экономические вопросы, права человека и гендерную проблематику

Повышение информированности и репутации

- Выявление возникающих угроз миру и безопасности и повышение информированности о таких угрозах
- Выявление положительных тенденций и содействие проведению мероприятий в консультации и с участием частного сектора в целях повышения информированности о субрегиональных проблемах и подходах, применяемых Организацией Объединенных Наций
- Использование ресурсов ЮНОВА и его политической и стратегической сети для мобилизации усилий международного сообщества в поддержку региональной деятельности по устранению межсекторальных угроз безопасности человека и миру в субрегионе

27. Кроме того, поставленная в мандате задача «согласования» действий учреждений Организации Объединенных Наций сложна не только в смысле ее толкования, но и реализации, учитывая огромное разнообразие подразделений системы Организации Объединенных Наций в регионе, каждое из которых имеет свою собственную стратегию и мероприятия.

28. Нереалистично ожидать от ЮНОВА согласования всей политики и стратегий Организации Объединенных Наций в Западной Африке, учитывая ограниченный размер Отделения и огромное количество соответствующих мероприятий. В то же время ЮНОВА сможет обеспечить согласование (или, по крайней мере, увязку) параллельных политических инициатив, если его усилия будут ограничены конкретной тематической областью, как, например, в отмеченном нами случае реформирования сектора безопасности.

29. Что касается повышения информированности, то здесь ЮНОВА действительно располагает значительными возможностями и имеет выход на политические и стратегические сети. Статус Специального представителя Генерального секретаря и его контакты на высоком уровне, частые поездки его сотрудников по субрегиону и подотчетность Отделения непосредственно Совету Безопасности и Секретариату воспринимаются партнерами Организации Объединенных Наций как ценные качества.

30. Например, когда стали в полной мере вырисовываться масштабы угрозы, которую создает резкий рост оборота наркотиков в регионе, ЮНОВА совместно с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, естественно, взяло на себя инициативу по распространению информации об этой угрозе. Это требовало поддержания связи не только с правительствами региона (что являлось нелегкой задачей, учитывая деликатность этой проблемы и предполагаемую причастность должностных лиц некоторых правительств к наркоторговле), но также и с дипломатами, базирующимися в Дакаре и столицах других стран региона. Решение ЮНОВА отвести проблеме оборота наркотиков центральное место в докладах Генерального секретаря, представляемых Совету Безопасности, также позволило привлечь к ней повышенное внимание.

31. Однако, чтобы добиться столь высокой результативности своей деятельности, ЮНОВА необходимо постоянно и обстоятельно консультироваться на систематической основе с другими органами системы Организации Объединенных Наций. Представители учреждений Организации Объединенных Наций, с которыми общались авторы настоящего обследования, выражали обеспокоенность тем, что ЮНОВА проводило консультации от случая к случаю и без каких-либо приоритетов, хотя следует отметить, что отзывы респондентов зависели от учреждений, в которых они работали, — и некоторые из них отмечали, что в последнее время положение здесь улучшилось⁶. Само собой разу-

⁶ Оценка адекватности взаимодействия между ЮНОВА и его партнерами по Организации Объединенных Наций зависела либо от личных отношений между сотрудниками, либо от конкретной области сотрудничества (реформирование сектора безопасности, посредничество). Так или иначе, по мнению партнеров, они получали лишь отрывочную информацию и, как правило, имели слабое представление о том, в чем заключается общее стратегическое руководство ЮНОВА и какие мероприятия Отделение собирается осуществлять с этой целью (например, составить план работы.). Даже если они и получали какую-то короткую информацию, на основании этого зачастую трудно было определить, согласуются ли их мероприятия с работой ЮНОВА, а тем более систематизировать совместные шаги для дальнейших действий.

меется, тесное сотрудничество со специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, которые располагают опытом и знаниями по конкретным проблемам, является единственным способом, с помощью которого ЮНОВА может максимально повысить свой вклад в плане как организации и оказания содействия в проведении различных мероприятий, так и повышения информированности.

Функция 1.2

Поддержание связи с Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС), Союзом стран бассейна реки Мано и другими основными партнерами и поддержка, в случае необходимости, их усилий, направленных на поощрение мира и стабильности в субрегионе.

32. Хотя эта составляющая мандата Отделения — укрепление собственных механизмов региона — считается одной из важнейших, она является также одной из наиболее сложных и требующих больших затрат времени; к тому же эта деятельность с трудом поддается описанию и количественной оценке⁷.

33. Подход ЮНОВА к выполнению этой функции сводится к тому, что, поскольку ЭКОВАС — как главный в регионе орган по реализации инициатив в области поддержания мира и безопасности — естественно пользуется большей легитимностью на местах при решении вопросов такого рода, лидирующая роль в осуществлении всех совместных инициатив должна принадлежать Сообществу. ЮНОВА оказывает поддержку, когда оно способно сделать это и когда его просят об этом. В то же время планирование поддержки ЭКОВАС оказалось нелегким делом. Виды помощи, в которой ЭКОВАС может нуждаться, зачастую трудно предвидеть, и такая помощь часто носит неформальный, административный и специальный характер, из чего следует, что ЮНОВА нередко приходится импровизировать⁸.

⁷ В числе последних заявлений о важности применения региональных подходов к предотвращению конфликтов см. пресс-релиз Организации Объединенных Наций SC/9840 «Совет Безопасности намерен изучить дальнейшие шаги для поощрения более тесного и оперативного сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями в области раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, установления мира, поддержания мира и миростроительства» и пресс-релиз Организации Объединенных Наций GA/10848 «Генеральная Ассамблея принимает резолюцию, в которой подчеркивается исключительное значение регионального подхода к предотвращению конфликтов в Африке».

⁸ Поддержка, которую ЮНОВА оказывает ЭКОВАС, может быть самой различной: от проведения совместных миссий (оценка, дипломатическая и иная поддержка), консультаций по вопросам укрепления потенциала (например, на основе посредничества), содействия в разработке новых программ и планов действий (например, планы реформирования сектора безопасности), сбора справочных материалов и информации и до организации совместных семинаров и форумов для обсуждения.

34. Тем не менее полезность ЮНОВА в осуществлении мероприятий этой категории вытекает из его способности выполнять роль связующего звена между всей системой Организации Объединенных Наций и ЭКОВАС, что позволяет укреплять уже существующие механизмы и протоколы межучрежденческой координации⁹. В качестве «привилегированного собеседника» с этой организацией ЮНОВА может рассчитывать на помощь, поддержку, дополнительные ресурсы и техническую помощь именно тогда, когда в этом возникает необходимость. Для всей системы Организации Объединенных Наций Отделение может выступать в качестве связующего звена с ЭКОВАС в целях более эффективного партнерства между этими двумя организациями. На это недавно указывалось в ходе совещания с участием координаторов-резидентов и региональных директоров подразделений Организации Объединенных Наций, на котором обсуждались проблемы, стоящие перед странами Сахеля, и где была подтверждена «крайне важная роль ЮНОВА во взаимодействии между системой Организации Объединенных Наций и ЭКОВАС»¹⁰.

35. Хотя в течение срока действия нынешнего мандата партнерство между ЮНОВА и ЭКОВАС развивалось довольно успешно, в значительной мере это объяснялось хорошими взаимоотношениями между руководителями этих двух организаций. Чтобы это партнерство было полностью функциональным и устойчивым, сотрудничество должно поддерживаться на всех уровнях организаций, особенно на рабочем уровне, и должно быть официально оформлено в виде плана работы ЭКОВАС/ЮНОВА, с тем чтобы методы работы и механизмы взаимодействия были систематизированы и стали частью их сложившейся организационной культуры.

36. Если сравнивать с взаимодействием Отделения с ЭКОВАС, то возможности развития сотрудничества ЮНОВА с Союзом стран бассейна реки Мано используются не в полной мере. Однако во время подготовки настоящего документа разрабатывался совместный механизм для развития сотрудничества в таких областях, как реформа сектора безопасности, борьба с незаконным оборотом наркотиков, содействие проведению выборов, свободных от насилия, и осуществление резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности¹¹.

Функция 1.3

Предоставление странам региона добрых услуг в вопросах предотвращения конфликтов и миростроительства.

⁹ Например, механизмы, существующие в областях предотвращения конфликтов, демократии и благого управления, борьбы с оборотом наркотиков и организованной преступностью, и разрабатываемый в настоящее время механизм реформирования сектора безопасности.

¹⁰ См. доклад Генерального секретаря об Отделении Организации Объединенных Наций для Западной Африки (S/2010/324), пункт 27.

¹¹ S/2010/324, пункт 35.

37. С учетом сохранения политической напряженности в субрегионе после возобновления прошлого мандата — особенно с учетом частого возникновения политических кризисов — эта функция, закрепленная в мандате ЮНОВА, пользуется все большим спросом и успешно осуществляется нынешним Специальным представителем Генерального секретаря.

38. Специальный представитель Генерального секретаря часто прибегает к челночной дипломатии для предотвращения надвигающихся кризисов, и зачастую в таких поездках его сопровождают коллеги из ЭКОВАС, а нередко и руководители Африканского союза. В последние годы основной механизм ЮНОВА по непосредственному предотвращению кризисов действовал именно таким образом. В качестве примеров участия Специального представителя Генерального секретаря можно привести его работу в Бенине, Гвинее, Гвинее-Бисау, Нигере и Того.

39. Сведения о дипломатических демаршах Специального представителя Генерального секретаря во время этих кризисов неизбежно являются закрытыми и зачастую конфиденциальными. Вместе с тем случай Гвинеи являет собой полезный пример того, как его личная дипломатия, его отношения с ЭКОВАС и контакты с другими подразделениями Организации Объединенных Наций могут давать совокупный эффект. После переворота в Гвинее, состоявшегося в декабре 2008 года, Специальный представитель Генерального секретаря не только взял на себя роль посредника между военными и оппозицией, но и разумно употребил технический опыт ЮНОВА в области реформирования сектора безопасности, как это описано в публикации Центра международного сотрудничества под названием *Review of Political Missions*, выдержка из которой приводится ниже.

В процессе посредничества, осуществляемого под руководством ЭКОВАС и при участии избранного Сообществом посредника по урегулированию кризиса президента Буркина-Фасо Блэза Компаоре, Специальный представитель Генерального секретаря активно участвовал в переговорах на высоком уровне. В качестве одного из членов основной группы советников при посреднике, а также представителя Организации Объединенных Наций в составе Международной контактной группы по Гвинее он энергично содействовал быстрому восстановлению конституционного порядка. Одновременно ЮНОВА тесно сотрудничало со страновой группой Организации Объединенных Наций в Гвинее в разработке программ в основных областях предотвращения конфликта в целях подготовки к проведению выборов. По просьбе ЭКОВАС ЮНОВА предоставляло также консультации по вопросу о том, как реформирование сектора безопасности можно включить в процесс посредничества и осуществить в течение переходного периода¹².

40. Это показывает, насколько важную роль может играть ЮНОВА в содействии политическим процессам. Хотя Организация Объединенных Наций не имеет какой-либо официальной позиции или принципов, которыми можно было бы руководствоваться в случаях неконституционной смены правительства, роль Специального представителя Генерального секретаря в трехсторонних от-

¹² Center on International Cooperation, *Review of Political Missions 2010* (New York, 2010), p. 49. Сэра Бэтменглиш, одна из авторов настоящего документа, подготовила также раздел упомянутого обзора, посвященный Западной Африке.

ношениях «Организация Объединенных Наций — Африканский союз — ЭКОВАС» заключается в поддержке региональных механизмов, которые предусматривают такие принципы. Во время государственных переворотов Специальный представитель, как правило, довольно активно выступал от имени международного сообщества, призывая к скорейшему восстановлению конституционного порядка. В качестве вклада в урегулирование таких кризисов он часто предлагал конкретные меры по самому мирному и оперативному осуществлению переходного этапа.

41. Добрые услуги Специального представителя Генерального секретаря были особенно полезны в тех странах субрегиона, где страновая группа Организации Объединенных Наций не могла вмешиваться в деликатные политические ситуации или когда присутствовал политический компонент деятельности других учреждений. В этом плане координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций считают участие ЮНОВА полезным, особенно в случаях, когда Специальному представителю Генерального секретаря удастся взять на себя политическое прикрытие и использовать дипломатические каналы для обеспечения дальнейшей работы остальных подразделений системы Организации Объединенных Наций, избежав при этом ее вовлечения в нежелательные политические диспуты.

42. Хотя предоставление добрых услуг явно приносило пока успешные результаты, в этой связи возникают два вопроса: следует ли главное внимание в мандате Отделения сосредоточить на этом направлении и как быть в таком случае с другими важными вопросами, которыми ЮНОВА призвано заниматься. При таком сценарии структуру Отделения и его штат необходимо будет скорректировать с учетом конкретных потребностей оказания Специальному представителю Генерального секретаря поддержки в предоставлении добрых услуг.

Цель 2

Активизация усилий по решению таких трансграничных вопросов, как распространение практики и методов благого управления; интеграция реформы сектора безопасности в стратегии развития; разработка конструктивного, эффективного и комплексного субрегионального подхода, охватывающего приоритетные и насущные гуманитарные, правозащитные и гендерные вопросы; сокращение масштабов коррупции; безработица среди молодежи; быстрая урбанизация; переходные механизмы правосудия; и борьба с трансграничной преступностью

Функция 2.1

Поощрение практики благого управления и мер укрепления доверия, включая сокращение масштабов коррупции и совершенствование избирательных процессов.

43. Практика благого управления является составным элементом большинства направлений деятельности Организации Объединенных Наций, но нереально предполагать, что ЮНОВА сможет оказать заметное влияние на достижение таких весьма амбициозных субрегиональных целей, перечисленных в мандате, как сокращение масштабов коррупции, каким-либо иным образом, кроме оказания помощи в осуществлении инициатив ЭКОВАС в области миростроительства и в реализации мероприятий Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в области борьбы с коррупцией.

44. Что касается совершенствования избирательных процессов, то большая часть работы ЮНОВА действительно направлена на создание условий для проведения свободных и честных выборов. Это достигается посредством предоставления Специальным представителем Генерального секретаря своих добрых услуг и его выступлений в поддержку соблюдения конституции и законности, а также оказания непосредственной поддержки политическим процессам, например до и после проведения двух раундов выборов в Гвинее туда направлялся специальный эксперт с посреднической миссией. ЮНОВА занимается также предупреждением насилия во время выборов. Помимо подготовки брошюры по вопросам поддержания безопасности во время выборов, озаглавленной «Избирательные бюллетени, а не пули», оно организовало учебные занятия и семинары по ознакомлению персонала с передовой практикой в этой области.

Функция 2.2

Комплексное осуществление реформы сектора безопасности в рамках стратегий экономического развития.

45. Как мы уже отмечали в связи с функцией 1.1 выше, особенно успешно ЮНОВА действует, по всей видимости, в узких тематических областях и там, где никакое другое региональное присутствие Организации Объединенных Наций не занимается данным вопросом. Проведение реформы сектора безопасности относится именно к этой категории, и внешние отзывы о работе ЮНОВА в данной конкретной области были положительными.

46. В случае реформирования сектора безопасности ЮНОВА содействовало применению комплексного подхода посредством а) определения того, кто и что конкретно делает на местах (это было крайне необходимо в секторе, где действовали многочисленные участники с разнообразными программами и где отсутствие согласованности вредило делу), б) внесения предложений в отношении связей и взаимодействия, существовавших между различными инициативами на региональном и страновом уровнях, и, что особенно важно, посредством с) поддержки инициатив ЭКОВАС, в том числе оказания Сообществу помощи в разработке проекта регионального плана действий по вопросам управления и реформирования сектора безопасности. В рамках этих усилий в Гвинее была направлена объединенная миссия ЭКОВАС/Африканского союза/Организации Объединенных Наций для оценки положения в области реформы сектора безопасности. Со стороны Организации Объединенных Наций в этом участвовали Бюро ПРООН по предотвращению кризисов и восстановлению, Департамент операций по поддержанию мира и страновая группа Организации Объединенных Наций.

47. Важно отметить, что эти мероприятия по реформированию сектора безопасности осуществлялись в строгом понимании того, что ЮНОВА само по себе не занимается наращиванием национального потенциала.

48. Так, ЮНОВА может содействовать более согласованному проведению реформы сектора безопасности, в том числе посредством рекомендаций, касающихся созыва регионального форума практических работников и экспертов для организации активного диалога и обмена опытом в этой области. Вместе с тем следует вновь подчеркнуть, что ЮНОВА сможет вносить аналогичный полезный вклад только в конкретных областях, где либо отсутствуют другие действующие лица на субрегиональном уровне, либо имеется четко выраженная политическая составляющая деятельности¹³.

Функция 2.3

Сбор и распространение более обширных знаний и информации о субрегиональных проблемах, с которыми сталкивается Западная Африка.

49. Эта функция предполагает использование двух сравнительных преимуществ Отделения: а) его субрегионального статуса и роли «наблюдательного пункта»; и б) наличия у него доступа к местным, региональным и международным сетям. ЮНОВА обладает возможностями и полномочиями для сбора и распространения знаний и информации о региональных проблемах с помощью подготовки эффективных политических отчетов.

50. В настоящее время ЮНОВА не использует своего потенциала в этой области. Необходимо улучшить практику консультаций и обмена информацией между ЮНОВА и другими партнерами из Организации Объединенных Наций, многие из которых подготавливают собственные отчеты о ситуации внутри страны. Консультанты также отметили несколько случаев недостаточно эффективного обмена информацией в рамках ЮНОВА. И напротив, как сообщается, отделение Управления по координации гуманитарных вопросов в Западной Африке подготавливает больше региональных аналитических материалов, чем ЮНОВА, и делает это хорошо. Раньше это Управление содержало своего референта в ЮНОВА, но эта практика была прекращена, в результате чего обмен информацией сократился.

51. Как стало известно консультантам, представители других подразделений системы Организации Объединенных Наций в Западной Африке по-прежнему стремятся сотрудничать с ЮНОВА в области аналитической работы. Однако для подготовки согласованных, подробных и полезных аналитических материалов необходимо, чтобы выполнением исключительно этой функции занималось большее число сотрудников. Если штат Отделения не будет увеличен для этой конкретной цели, то для выполнения этой функции придется отвлекать

¹³ Кроме того, как отмечалось выше, комплексный вклад ЮНОВА в осуществление реформы сектора безопасности не ограничивался лишь интеграционной деятельностью «в рамках стратегий экономического развития». Хотя использование расплывчатых формулировок в мандате не приветствуется, это функция является примером того, как слишком конкретная формулировка оказывается вредной по причине своей ограниченности.

сотрудников, которые оказывают поддержку Специальному представителю Генерального секретаря в оказании им добрых услуг и проведении выездных миссий по стране.

Функция 2.4

Укрепление сотрудничества с Комиссией ЭКОВАС и представителями государств — членов ЭКОВАС в штаб-квартире ЭКОВАС в Абудже, прежде всего в вопросах управления и развития.

52. Консультанты пришли к общему мнению, что эта функция не является полезной составляющей мандата ЮНОВА, поскольку а) другие участники, в частности ПРООН и Всемирный банк, солидно представлены в Западной Африке и являются более естественными лидерами в вопросах развития и б) сотрудничество ЮНОВА с ЭКОВАС в вопросах управления предусмотрено в функции 1.2, о которой шла речь выше.

53. Функция 1.2 касается сотрудничества с ЭКОВАС в «вопросах поддержания мира и стабильности» в субрегионе, причем само ЭКОВАС установило, что между стабильностью в регионе и благим управлением существует связь. Это означает, что функция 2.4 по сути дела дублирует стратегическую цель, отраженную в функции 1.2.

Цель 3

Выполнение дополнительных задач, поручаемых Генеральным секретарем и Советом Безопасности

Функция 3.1

Содействие выполнению решения Международного Суда от 10 октября 2002 года по вопросу о сухопутной и морской границе между Камеруном и Нигерией.

54. Смысл этой цели, судя по всему, заключается в обеспечении гибкости мандата и предоставлении Отделению возможности чутко откликаться на самые различные проблемы по мере их возникновения, но эта роль использовалась в основном в процессе работы Смешанной камеруно-нигерийской комиссии. С мая 2009 года Специальный представитель Генерального секретаря, возглавляющий ЮНОВА, выполнял обязанности председателя Смешанной комиссии¹⁴. В силу того, что Комиссия успешно завершает свою работу, нужно будет либо пересмотреть или заменить функцию 3.1, либо полностью исключить цель 3 (при том понимании, что ЮНОВА, естественно, будет выполнять, когда это необходимо, дополнительные задачи по поручению или просьбе Генерального секретаря и Совета Безопасности).

¹⁴ См. *Review of Political Missions*, р. 51. Смешанная комиссия размещалась в помещениях ЮНОВА в Дакаре.

2.3 Подведение итогов обсуждения нынешней направленности работы Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки

55. Открывая этот раздел, мы ставим три основных вопроса в отношении стратегического назначения ЮНОВА. В дополнение к нашему анализу мы дадим краткие ответы на эти вопросы.

- **Какова приоритетность главных стратегических партнеров ЮНОВА?**

56. В аналитическом разделе мы подчеркивали, что в настоящее время ЮНОВА на первое место ставит свои отношения с ЭКОВАС — на это же неоднократно указывали наши собеседники. В то же время мы обращаем внимание на сделанное нами ранее замечание о том, что эти отношения в настоящее время определяются тесными связями на высшем политическом уровне между этими двумя организациями и зависят от них. Эти отношения следует еще больше укрепить и организационно оформить. Между тем, в отношениях между ЮНОВА и другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций в Западной Африке явно имеются пробелы, как, например, в области обмена информацией, но в некоторых конкретных случаях, например в отношениях с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, эти пробелы преодолены. Общей цели «согласования» усилий Организации Объединенных Наций в регионе с помощью ЮНОВА достичь не удалось.

- **В каких областях вклад ЮНОВА может быть наибольшим при его нынешнем потенциале?**

57. Совершенно очевидно, что основной вклад ЮНОВА в последние годы был сделан в области предоставления добрых услуг и именно здесь наблюдалась наибольшая прямая отдача от его деятельности (в плане непосредственного воздействия на кризисы в регионе). В большинстве других областей мандата усилия ЮНОВА либо давали незначительную отдачу (как, например, сотрудничество с ЭКОВАС в вопросах развития), либо были ограниченными по причине нехватки ресурсов (например, усилия Отделения, направленные на разработку и распространение аналитических материалов стратегического характера).

58. Если говорить о косвенных результатах, то деятельность ЮНОВА действительно оказывала некоторое воздействие в плане координации усилий в области реформирования сектора безопасности в субрегионе. Однако основная отдача от деятельности ЮНОВА — с точки зрения оказания содействия работе других учреждений — по-прежнему проявляется в той поддержке, которую оно предоставляет ЭКОВАС. В то же время эта отдача с трудом поддается количественной оценке в силу чрезвычайного характера такой поддержки, форма которой зачастую диктовалась условиями возникающих кризисов.

59. В стратегическом плане можно утверждать, что основная отдача — как прямая, так и косвенная — от деятельности ЮНОВА, как правило, проявлялась в областях, связанных с предотвращением конфликтов и урегулированием кризисов. Его вклад в других сферах, в частности в борьбе с коррупцией и поощрении практики благого управления, является куда менее систематическим, что говорит в пользу выбора в качестве приоритетного направления работы ЮНОВА узкой специализации на дипломатии кризисного периода.

Раздел 3

Вывод и рекомендации

60. Как явствует из всех бесед авторов обследования с различными заинтересованными сторонами ЮНОВА, деятельность этого учреждения необходимо сделать более целенаправленной, чтобы Отделение функционировало так, как оно может это делать, а также Отделение нужно оградить от попыток заставить его действовать одновременно по слишком многим направлениям. В одних случаях положения его мандата сформулированы расплывчато, а в других — слишком конкретно. Важно достичь сбалансированности между сохранением некоторой гибкости в вопросе о том, как далеко может заходить ЮНОВА в выполнении своих функций, и обеспечением четкой формулировки его основных функций. В качестве технического решения мы предлагаем пытаться найти в будущих мандатах ЮНОВА некую «золотую середину» в конкретизации его функций.

3.1 Стратегические альтернативы

61. При проведении настоящего обследования консультанты заметили, что с момента создания ЮНОВА существовал целый ряд взаимоисключающих мнений в отношении его роли. В прошлом некоторые руководители полагали, что Отделение должно стать своего рода региональным аналитическим центром по стратегическим вопросам, имеющим ограниченные оперативные функции. Это весьма расходится с взглядами нынешнего Специального представителя Генерального секретаря, и, как мы установили, очень немногие наши собеседники разделяли такую точку зрения. Там представляются более реалистичными три следующие модели будущего ЮНОВА:

1. ЮНОВА как региональный центр координации и обмена информацией между подразделениями Организации Объединенных Наций в Западной Африке, который уделяет главное внимание не оказанию добрых услуг, а выявлению транснациональных угроз;
2. ЮНОВА как отделение специального посланника с значительно сокращенным штатом и строгой ориентацией функций на оказание специальных добрых услуг, работающее в тесном контакте с ЭКОВАС;
3. ЮНОВА как организация, в которой результаты стратегического анализа определяют выбор предоставляемых Специальным представителем Генерального секретаря добрых услуг, и при этом потребности Специального представителя определяют тематику необходимых аналитических исследований, но оказание добрых услуг по сути дела является его главной задачей. И в этом случае неизменным условием является поддержание тесных связей с ЭКОВАС.

62. В настоящее время ЮНОВА действует в основном согласно второй модели (что является источником как большинства успехов Отделения, так и разочарования различных заинтересованных сторон). Авторы настоящего доклада рекомендуют Отделению перейти к третьей модели в соответствии с принципами, изложенными ниже.

3.2 Стратегическая логика

63. Как мы уже отмечали в разделе 2.3 выше, наша общая оценка результатов деятельности ЮНОВА состоит в том, что а) его отношения с ЭКОВАС приносят большую пользу, тогда как польза от его отношений с другими элементами системы Организации Объединенных Наций представляется неоднозначной, и б) усилия ЮНОВА по согласованию деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций в Западной Африке нельзя назвать успешными, если не считать некоторых конкретных случаев, например реформирования сектора безопасности, а его роль в качестве центра стратегического анализа не оправдывает ожиданий некоторых из его партнеров.

64. В этой связи следует вновь обратить внимание на один важный момент, а именно на деятельность ЮНОВА в качестве подлинно регионального отделения (в отличие от отделения специального посланника, которое функционирует в качестве странового представительства). Это означает, что работа ЮНОВА будет сосредоточена на трансграничных процессах, затрагивающих целый ряд стран, оказании поддержки субрегиональному учреждению (ЭКОВАС) и решении таких комплексных вопросов, как права человека и гендерная проблематика. В отделении такого рода предоставление добрых услуг будет играть второстепенную роль.

65. Однако в этом варианте не учитываются те ограничения, которые налагают на деятельность ЮНОВА его размер, а также многие контекстуальные факторы, на которые мы обращали внимание. В настоящее время существуют и другие органы системы Организации Объединенных Наций, которые способны готовить хорошие тематические аналитические материалы по Западной Африке, в частности Управление по координации гуманитарных вопросов. Хотя заинтересованные стороны в Организации Объединенных Наций хотели бы наладить более тесные аналитические контакты с ЮНОВА, как явствует из проведенных нами бесед, большинство собеседников на первое место ставят политический доступ и политические связи, которые Специальный представитель Генерального секретаря, возглавляющий ЮНОВА, может использовать в отношениях с правительствами отдельных стран региона и ЭКОВАС. Это требует, чтобы Специальный представитель имел статус и политические контакты, которые ассоциируются с посланником высокого уровня. К тому же ЭКОВАС также явно ценит поддержку и добрые услуги, оказываемые ЮНОВА.

66. В этих условиях сокращение добрых услуг и политической работы ЮНОВА может повредить делу. Быть может, разумнее было бы передать некоторые аналитические функции Отделения другим подразделениям, например Управлению по координации гуманитарных вопросов, и согласится с тем, что ЮНОВА может играть лишь незначительную или связанную с решением конкретных проблем координирующую роль вместо того, чтобы пытаться «согласовать» деятельность Организации Объединенных Наций на субрегиональном уровне.

67. Это приводит нас к двум другим изложенным ранее альтернативам: небольшая группа под руководством специального посланника с ограниченными аналитическими возможностями или отделение посланника с постоянной, но целевой аналитической поддержкой. В любом случае специальный посланник будет заниматься решением проблем, возникающих в отдельных государствах, и будет оказывать поддержку Департаменту по политическим вопросам, коор-

динаторам-резидентам, ЭКОВАС и Африканскому союзу в решении этих проблем на системной и согласованной основе, обеспечивая конструктивную связь между Секретариатом и страновыми группами Организации Объединенных Наций.

68. Трудно представить себе, как можно успешно проводить такую работу при отсутствии серьезного анализа политической обстановки. В качестве одного из примеров того, какие проблемы может создать для ЮНОВА отсутствие стратегического планирования, можно привести случай, когда согласие ЮНОВА легализовать полузаконную ситуацию в Мавритании в 2008 году обернулось возникновением обязательств в Гвинее (см. раздел 1 выше).

69. Поэтому чтобы действительно эффективно поддерживать функцию посланника, занимающегося преимущественно оказанием добрых услуг, ЮНОВА необходимо выступать в качестве совмещенного центра подготовки аналитических материалов и предоставления добрых услуг. Это потребует выделения большей части его оперативного бюджета на проведение совещаний и подготовку исследований и докладов, а также использования в полной мере его способности проводить политические консультации среди широкого круга заинтересованных сторон.

70. В зависимости от обстоятельств результаты такой аналитической работы могут использоваться для а) определения приоритетов и направлений деятельности Специального представителя Генерального секретаря/посланника при подготовке к будущим кризисам и б) поддержки Специального представителя Генерального секретаря в ходе разразившихся кризисов посредством предоставления ему доступа к свежей информации и рекомендаций в отношении вариантов его дипломатических демаршей.

71. Это потребует от Специального представителя Генерального секретаря осуществлять, хотя и в более целенаправленной форме, чем это делается сейчас, конструктивное руководство при определении направлений деятельности Отделения, а также при информировании членов Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи о развитии событий на местах в Западной Африке, а также приносить из Нью-Йорка в регион более четкое представление о том, что необходимо делать в первую очередь.

3.3 Стратегические рекомендации

72. В свете приведенного выше анализа консультанты рекомендуют ЮНОВА, Департаменту по политическим вопросам и государствам-членам придти к общему согласию в отношении будущей направленности работы Отделения (оказание добрых услуг в конкретных ситуациях или в региональных масштабах) и соответствующего сокращения функций в мандате ЮНОВА. Второстепенные функции следует исключить из мандата, придав деятельности ЮНОВА более четкую стратегическую направленность.

73. Признавая, что существуют аргументы в пользу первой и второй моделей, изложенных выше (отделение, занимающееся в основном координацией на региональном уровне, и небольшая группа, оказывающая поддержку посланнику), консультанты тем не менее приходят к выводу, что «гибридный» вариант отделения, которое будет а) повышенное внимание уделять оказанию добрых услуг и б) располагать возможностями для подготовки аналитических материа-

лов политического характера, в наибольшей степени соответствует нынешней стратегической ситуации в Западной Африке.

74. Поэтому главная стратегическая рекомендация консультантов сводится к тому, что ЮНОВА следует реорганизовать, сосредоточив его деятельность на предоставлении добрых услуг и проведении вспомогательной аналитической работы. Для этого ему потребуются сотрудники а) имеющие значительный опыт работы в Организации Объединенных Наций и б) хорошо знающие доктрину и принципы деятельности ЭКОВАС и Африканского союза и уже применявшие передовую практику для оказания поддержки в подготовке акций Специального представителя Генерального секретаря. Точное число основных сотрудников может быть небольшим — четыре-пять человек, если они поддерживают регулярные и конструктивные контакты со своими коллегами в Организации Объединенных Наций и ЭКОВАС (хотя в этом вопросе предлагается руководствоваться соответствующими цифрами, указанными в приведенной выше таблице).

75. Чтобы наладить эффективную работу предлагаемого отделения, мы рекомендовали бы также:

а) обеспечить, чтобы его мандат предоставлял Специальному представителю Генерального секретаря определенную степень свободы для реагирования на новые вызовы;

б) подчеркнуть, что политические отношения ЮНОВА с ЭКОВАС являются приоритетными, и просить ЮНОВА дополнительно укрепить свои организационные связи с ЭКОВАС, помимо поддержания контактов на высоком политическом уровне;

в) обеспечить, чтобы основные сотрудники были в полной мере подготовлены по вопросам эффективной политической отчетности и стратегического анализа для оказания поддержки работе Специального представителя Генерального секретаря;

г) укрепить отношения ЮНОВА с другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций посредством, например, размещения его сотрудников в помещениях Управления по координации гуманитарных вопросов или других учреждений Организации Объединенных Наций в Дакаре. Это позволит наладить более эффективный обмен информацией и в то же время сократить «вспомогательные» расходы;

д) обеспечить, чтобы другие подразделения системы Организации Объединенных Наций в Западной Африке (например, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Управление по координации гуманитарных вопросов или другие учреждения) взяли на себя решение тех вопросов, которые перестают быть приоритетными для ЮНОВА, например вопросов развития;

е) наделить ЮНОВА бюджетными средствами для проведения, в случае необходимости, брифингов и других мероприятий в связи с возникающими кризисами.

76. ЮНОВА уже адаптировалось к меняющимся политическим условиям в Западной Африке и проявило свою эффективность в процессе урегулирования последних кризисов, в частности кризиса в Гвинее. Если ЮНОВА сумеет наладить тесное сотрудничество со своими стратегическими партнерами, особенно с ЭКОВАС, то оно будет продолжать играть важную роль — роль, которую другие подразделения системы Организации Объединенных Наций не могут играть в Западной Африке.
