

**Совет Безопасности**

Distr.: General

28 December 2015

Russian

Original: English

Письмо Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира от 24 декабря 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности

Имею честь препроводить настоящим концептуальную записку (см. приложение) к состоявшемуся 27 ноября 2015 года восьмому тематическому обсуждению Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира по теме «Партнерства: важность региональных инициатив по поддержанию мира».

Буду признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности и опубликование в качестве документа Совета.

(Подпись) Махамат Зене **Шериф**
Председатель
Рабочая группа Совета Безопасности
по операциям по поддержанию мира



Приложение к письму Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира от 24 декабря 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности

Концептуальная записка

Тематическое обсуждение в Рабочей группе Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира 27 ноября 2015 года вопроса «Партнерства: важность региональных инициатив по поддержанию мира»

27 ноября 2015 года Чад в качестве Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира проведет тематическое обсуждение вопроса «Партнерства: важность региональных инициатив по поддержанию мира». В этом обсуждении примут участие члены Совета Безопасности и широкий круг государств-членов, в частности страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты. Для выступления перед членами Рабочей группы в качестве брифинговых приглашены помощник Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира из Департамента операций по поддержанию мира г-н Эдмон Муле и Постоянный наблюдатель от Африканского союза при Организации Объединенных Наций г-н Тети Антонию. Основная цель заседания заключается в том, чтобы провести конструктивный обмен мнениями по данному вопросу.

Контекст

В этом году отмечается семидесятилетие принятия Устава Организации Объединенных Наций. В 1945 году авторы Устава проявили большую дальновидность, предусмотрев создание глобальной структуры, допускающей существование региональных соглашений и отводящей им определенное место. На основании главы VIII Устава Организация Объединенных Наций сегодня тесно сотрудничает с различными региональными структурами, в том числе в области мира и безопасности. Эта эволюция проистекает из идеи, согласно которой ни один субъект не может справиться с вызовами в сфере международной безопасности в одиночку и различные субъекты обладают в этом плане своими преимуществами. Хотя Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, региональные организации постепенно берут на себя ответственность за реализацию концепции миротворческих операций. В результате количество миротворческих операций, проводимых региональными организациями, в последние 25 лет постоянно увеличивается, вследствие чего эти организации превращаются в ключевых игроков на арене международного мира и безопасности. В настоящее время помимо Организации Объединенных Наций миротворческие операции проводят, в частности, Африканский союз, Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ), Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Комиссия по бассейну озера Чад и Содружество Независимых Государств (СНГ). Кроме того, некоторые региональные организации вносят важный вклад в работу миссий Организации Объединенных Наций, как, например, Межправительственная организация по развитию (ИГАД) в работу Миссии Организации Объединенных Наций в Южном

Судане (МООНЮС) и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК) в работу Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК).

Сфера охвата региональных инициатив по поддержанию мира

Региональные инициативы по поддержанию мира охватывают практически весь спектр миротворческих операций, поскольку структуры, доктрины и возможности региональных организаций варьируются в широких пределах. Однако в некоторых организациях может существовать расхождение между миротворческими усилиями, предусмотренными в их учредительных документах, и их фактическими миротворческими усилиями. Кроме того, важно отметить, что не все региональные организации участвуют в деятельности по поддержанию мира: в некоторых регионах, например в Южной Азии, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, глубоко укоренившаяся напряженность в отношениях между соседними странами мешает существующим региональным организациям брать на себя решение миротворческих задач.

Некоторые региональные организации, например САДК, СНГ и ЭКОВАС, обычно решают главным образом традиционные миротворческие задачи, такие как наблюдение за режимом прекращения огня и поддержка осуществления мирных соглашений. Другие, такие как Европейский союз и ОБСЕ, специализируются на военных, полицейских и/или гражданских миссиях по укреплению потенциала. Африканский союз имеет право на проведение операций по принуждению к миру, таких как Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) и осуществляемая под руководством Африканского союза Инициатива по региональному сотрудничеству в целях ликвидации «Армии сопротивления Бога». Примеру Африканского союза склонны следовать и другие региональные организации, такие как Комиссия по бассейну озера Чад с ее Многонациональной объединенной оперативно-тактической группой, нацеленной на борьбу с группировкой «Боко харам».

Важно подчеркнуть, что миротворческие инициативы, осуществляемые под руководством региональных организаций, реализуются в соответствии с возможностями каждой организации и согласно требованиям к обеспечению безопасности в тех условиях, в которых они осуществляются. Это означает, что миротворческий опыт этих организаций непременно эволюционирует с течением времени, что неактивные региональные организации могут быть быстро восстановлены и новые региональные механизмы могут быть созданы в случае необходимости и что региональные организации могут разрабатывать совместные миротворческие инициативы, когда это необходимо.

Несмотря на все разнообразие миротворческих инициатив, осуществляемых под руководством региональных организаций, можно проследить тенденцию, заключающуюся в том, что миротворческие операции, проводимые под руководством региональных организаций, приобретают все более наступательный характер, особенно в Африке, перед лицом новых угроз миру и безопасности. В связи с возникновением этих угроз усиливается сотрудничество межрегиональных организаций. В качестве примеров можно привести совместные усилия САДК-МКРВО (Международная конференция по району Великих озер) по формированию бригады оперативного вмешательства МООНСДРК в Демократической Республике Конго и осуществляемую с марта 2013 года деятель-

ность по институционализации Нуакшотского процесса в Сахело-Сахарском регионе.

Изменение условий осуществления деятельности по поддержанию мира с точки зрения безопасности

В последние несколько лет террористические и преступные группы пользуются тем, что в различных местах все чаще возникает вакуум власти. Эти наживающиеся на населении и ресурсах стран, в которых они действуют, группы можно рассматривать как подрывные элементы, заинтересованные прежде всего в сохранении нестабильности. Они еще больше осложняют ситуацию в странах, в которых и без того царит нестабильность или постконфликтная неопределенность.

Присутствие таких групп либо препятствует проведению Организацией Объединенных Наций миротворческих операций там, где они больше всего необходимы, или представляет серьезную угрозу для уже проводимых там миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Согласно оценкам, две трети всех миротворцев Организации Объединенных Наций действуют сейчас в таких районах, стараясь восстановить мирные процессы и защитить гражданских лиц.

Как подчеркнуто в недавнем докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, Организация Объединенных Наций не готова эффективно бороться с такими вооруженными группами. Для проведения миротворческих операций Организации Объединенных Наций лучше всего подходят условия, характеризующиеся наличием мирного соглашения — или по крайней мере соглашения о прекращении огня — и готовностью воюющих сторон мириться с присутствием Организации Объединенных Наций.

А что же международное сообщество должно делать в более нестабильных ситуациях? Безусловно, оно не может позволить себе бездействовать, когда мирное население оказывается заложником и объектом злоупотреблений групп террористов и вооруженных преступников. В своем докладе Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям настаивает на том, что эффективные региональные силы обычно лучше, чем силы Организации Объединенных Наций, подходят для борьбы с такими группами.

Преимущества и слабости региональных организаций в качестве партнеров по поддержанию мира

Региональные организации обладают рядом преимуществ, которые они могут — в практическом плане или теоретически — использовать, особенно в сложных с точки зрения безопасности условиях. Региональные организации представляют собой разнородную группу с точки зрения доктрин и концепций поддержания мира, и некоторые из этих организаций имеют возможности для того, чтобы вносить полезный вклад в мирные усилия Организации Объединенных Наций, например выполняя задачи по принуждению к миру в условиях, когда отсутствие всеобъемлющего соглашения о прекращении огня или политического урегулирования не позволяет Организации Объединенных Наций проводить миротворческую операцию. При возникновении вооруженного конфликта или при появлении террористической группы соседние страны могут иметь возможность очень быстро развернуть свои войска, действуя по линии

региональной координации, в том числе на основе резервных соглашений. Миротворческие операции, осуществляемые под руководством региональных организаций, как правило, являются менее дорогостоящими по сравнению с миссиями под руководством Организации Объединенных Наций, которые обычно являются более масштабными, и по сравнению с многопрофильными операциями. Региональные организации зачастую лучше понимают контекст, коренные причины и движущие силы конфликта. Соседние страны обычно проявляют больше готовности к политическому и военному вмешательству, когда речь заходит о стабилизации ситуации и сдерживании конфликта. Региональные организации лучше подходят для вмешательства в конфликты, которые могут вылиться за национальные границы и которые могут иметь региональные причины и последствия. Наконец, региональные организации могут обеспечить больше политической легитимности усилиям, направленным на обеспечение мира, и служить инструментом воздействия на такие усилия, особенно в условиях, когда одна или более сторон в конфликте не желают присутствия Организации Объединенных Наций.

Однако региональные инициативы по поддержанию мира также имеют определенные недостатки. Три из этих основных недостатков сводятся к следующему. Прежде всего, осуществляемые под руководством региональных организаций операции по поддержанию мира проводятся силами, укомплектованными личным составом из соседних стран, чьи приоритеты могут противоречить общим целям миссии. Кроме того, в контексте исторически возникшей и укоренившейся враждебности между соседними странами некоторые контингенты в составе осуществляемых под руководством региональных организаций миротворческих операций могут рассматриваться местным населением в лучшем случае как предвзято относящиеся к той или иной стороне, а в худшем — как оккупационные силы, что может поставить под угрозу успех миссии. Наконец, если осуществляемые под руководством региональных организаций миротворческие операции, как правило, являются менее дорогостоящими, как упоминалось выше, то просто потому, что иногда им недостает возможностей, необходимых для эффективного осуществления их мандатов.

Отсутствие гибкого, устойчивого и предсказуемого финансирования — серьезное препятствие для африканских миротворческих инициатив

Все больше операций по поддержанию мира проводится в Африке, где в настоящее время находится 87 процентов всех негражданских миротворцев Организации Объединенных Наций. Между тем после вступления в силу в 2003 году Протокола об учреждении Совета мира и безопасности Африканского союза и последующего формирования Африканской архитектуры мира и безопасности на плечи африканских региональных организаций легла во много раз большая ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Поэтому никого не должно удивлять то, что Генеральный секретарь называет Африканский союз самым важным региональным партнером Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности, как он сделал это в своем докладе по рекомендациям Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (A/70/357-S/2015/682). В связи с приобретением этого нового «статуса» Африканский союз становится интересным материалом для исследования, в том что касается определения основных препятствий на пути региональных инициатив по поддержанию мира. Главным из этих пре-

пятствий является отсутствие гибкого, устойчивого и предсказуемого финансирования. Этот вопрос считается настолько важным, что в 2008 году, например, Генеральный секретарь решил учредить сформированную из представителей Африканского союза и Организации Объединенных Наций группу для рассмотрения путей оказания поддержки — в том числе финансовой — операциям по поддержанию мира, проводимым Африканским союзом в соответствии с мандатами Организации Объединенных Наций. С тех пор Совет Безопасности неоднократно занимался рассмотрением этого вопроса.

Как финансируются инициативы по поддержанию мира, осуществляемые под руководством Африканского союза

Согласно Протоколу об учреждении Совета мира и безопасности Африканского союза (2002 год), государства — члены африканской организации, предоставляющие персонал для миротворческих операций Африканского союза, несут расходы, связанные с их участием в операциях, в течение первых трех месяцев, а организация обязуется возместить расходы этих государств в течение шести месяцев, после чего берет на себя финансирование операций. Африканский союз учредил Фонд мира для предоставления финансовых ресурсов, необходимых для его миротворческих операций. Активы этого фонда складываются из финансовых ассигнований из регулярного бюджета Африканского союза, добровольных взносов государств-членов и средств из других источников в Африке (частный сектор, гражданское общество и физические лица), а также формируются за счет соответствующих мероприятий по мобилизации средств. Однако в силу ряда причин, некоторые из которых носят политический характер, до января 2013 года, когда была развернута Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Мали (АФИСМА), Африканский союз ни разу не мог предоставить какие-либо собственные средства для миротворческой операции.

Применительно к своим инициативам в области поддержания мира Африканский союз почти полностью полагается на исключительные меры и внешние источники финансирования. Помимо своего собственного Фонда мира Африканский союз в плане развертывания миротворческих операций в настоящее время зависит от четырех различных источников денежных средств: Фонда мира для Африки, финансируемого по линии Европейского фонда развития; целевых фондов с участием многих доноров; двусторонней финансовой поддержки стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты; и начисленных взносов Организации Объединенных Наций. Однако цель Африканского союза состоит в том, чтобы к 2020 году 25 процентов его расходов на операции в поддержку мира финансировались из его собственного бюджета.

Например, Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) финансируется за счет двусторонних пожертвований и добровольных взносов, направляемых либо в управляемый Организацией Объединенных Наций Целевой фонд, либо напрямую странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты. Кроме того, Европейский союз предоставляет средства, необходимые для выплаты денежного довольствия войскам и для покрытия других смежных расходов в рамках Фонда мира для Африки. Наконец, АМИСОМ получает от Организации Объединенных Наций через Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке Миссии Африканского союза в Сомали (ЮНСОА) пакет материально-технической поддержки.

Последствия отсутствия гибкого, устойчивого и предсказуемого финансирования миротворческих операций, осуществляемых под руководством Африканского союза

Отсутствие гибкого, устойчивого и предсказуемого финансирования порождает острые проблемы, которые мешают Африканскому союзу играть ту роль, которую он должен играть в области поддержания мира. Ниже рассматриваются некоторые из основных проблем.

а) Разовый характер финансирования инициатив Африканского союза по поддержанию мира мешает долгосрочному планированию. Так, с возникновением конфликта часто можно наблюдать активную мобилизацию доноров с целью обеспечить развертывание миссии, но затем, спустя некоторое время, интерес к этому быстро падает, тогда как потребности на месте по-прежнему высоки.

б) Зависимость от целевых фондов с участием многих доноров может быть препятствием для обеспечения общей согласованности миротворческих инициатив, поскольку в этом случае у отдельных доноров могут возникать особые требования, что может приводить к тому, что большие участки задач по осуществлению вмешательства оказываются не обеспеченными достаточными ресурсами.

в) Опора на непредсказуемые источники финансирования означает отсутствие гарантии необходимого миссии потенциала, что в свою очередь может негативно сказаться на лежащих в основе планирования предположениях.

г) Недостаточное финансирование является сдерживающим фактором для потенциальных поставщиков войск, и они могут неохотно брать на себя обязательства в отношении миротворческих инициатив, которые, как им представляется, не обеспечены достаточным финансированием, особенно в отсутствие каких-либо гарантий стабильного возмещения.

д) Зависимость от большого числа доноров, каждый из которых имеет свои собственные правила в отношении учета, отчетности и аудита, приводит к большой нагрузке на и без того слабые структуры Африканского союза.

е) Донорская поддержка, как финансовая, так и чисто практическая, конкретных операций, безусловно, может содействовать проведению операции, но не способствует формированию долгосрочного потенциала организации.

Рекомендации

В свете все более сложных условий, в которых проводятся операции по поддержанию мира, региональные организации играют очень важную роль в области международного мира и безопасности, особенно в Африке. Хотя важно учитывать их слабые места, не менее важно признать, что они обладают и своими преимуществами и что они могут эффективно дополнять усилия, которые уже предпринимаются Организацией Объединенных Наций. Для того чтобы региональные организации могли в полной мере играть эту дополняющую роль, Совет Безопасности может рассмотреть возможность осуществления следующих рекомендаций с целью помочь им в обеспечении большей гибкости, устойчивости и предсказуемости финансирования их миротворческих инициатив.

а) Совету Безопасности следует подумать о своей двойной ответственности в плане политического и оперативного реагирования на новые угрозы международной безопасности и обеспечения и поддержки инициатив региональных организаций, готовых противостоять им.

б) Совету Безопасности следует проанализировать шаги, которые он мог бы предпринять для поощрения и поддержки новых региональных инициатив по поддержанию мира, особенно в тех районах, где существует угроза международному миру и безопасности и где условия в области безопасности не подходят для развертывания сил Организации Объединенных Наций. В качестве основы для такого анализа можно использовать предложения Нуакшотского процесса по укреплению сотрудничества в области безопасности и обеспечению функционирования Африканской архитектуры мира и безопасности в Сахело-Сахарском регионе.

в) Совету Безопасности следует поручить Секретариату изучить весь спектр возможных способов поддержки миротворческих инициатив региональных организаций.

г) Совету Безопасности следует обсудить рекомендации по итогам предстоящих совместных обзора и оценки Организации Объединенных Наций и Африканского союза различных имеющихся в настоящее время механизмов для финансирования и поддержки санкционируемых им миротворческих операций Африканского союза.

д) Совету Безопасности следует обеспечить более тесное сотрудничество и диалог с региональными организациями, готовыми выступить с инициативами по поддержанию мира.

е) Совету Безопасности следует приветствовать, поощрять и поддерживать создание новых региональных и субрегиональных организаций или механизмов, особенно в чрезвычайно уязвимых районах мира, где в настоящее время нет эффективных организаций для обеспечения безопасности.
