

**Совет Безопасности**

Distr.: General
8 April 2009
Russian
Original: English

**Доклад Генерального секретаря об укреплении
посредничества и поддержки посредничества***Резюме*

В настоящем докладе рассматриваются стоящие перед Организацией Объединенных Наций и ее партнерами задачи по оказанию профессиональной помощи в области посредничества сторонам в конфликте. Здесь объясняется необходимость опытных и знающих посредников и групп поддержки (с достаточным представительством женщин), а также достаточных ресурсов, для того чтобы можно было оказывать помощь на ранних этапах и содействовать тому, чтобы стороны в конфликте выработали методы устранения коренных причин своих конфликтов, устранения препятствий, мешающих прогрессу, и достижения соглашений, которые ведут к прочному миру. В докладе показана важность укрепления местных, национальных и региональных возможностей осуществления посреднической деятельности и необходимость тесных партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций, региональными и субрегиональными организациями, государствами и неправительственными организациями. Здесь показана также экономическая целесообразность посредничества, направленного на конструктивное урегулирование споров.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Опыт Организации Объединенных Наций и региональных организаций в области посредничества	3
III. Накопленный опыт и задачи посреднической деятельности	5
A. Своевременное разрешение споров	5
B. Назначение главного посредника	6
C. Выбор самого подходящего посредника/группы посредников	7
D. Вовлечение сторон в переговоры уже на раннем этапе	9
E. Правильная организация посредничества в целях устранения коренных причин конфликта	10
F. Мудрое использование своего влияния/рычагов воздействия	12
G. Обращение с противниками соглашения	13
H. Как сочетать мир и правосудие	14
I. Заключение таких мирных соглашений, которые содействуют процессу осуществления	15
J. Посредничество в течение процесса осуществления	17
K. Поддержка посреднической деятельности	17
L. Укрепление регионального потенциала посредничества	18
M. Укрепление национального/местного потенциала по предотвращению/урегулированию конфликтов	19
N. Поддержка посредничества Советом Безопасности	20
O. Финансирование посредничества	21
IV. Резюме и рекомендации	22
Приложение	
Сравнительные преимущества различных международных посредников	27

I. Введение

1. 23 сентября 2008 года президент Буркина-Фасо созвал заседание Совета Безопасности на высоком уровне на тему «Посредничество и разрешение споров». В заявлении Председателя, принятом в том же день (S/PRST/2008/36), Совет просил представить доклад о посредничестве и поддержке посредничества, который учитывает опыт Организации Объединенных Наций и других ключевых действующих лиц и содержит рекомендации о повышении эффективности посреднической деятельности Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад подготовлен в ответ на эту просьбу после проведения широких консультаций¹.

II. Опыт Организации Объединенных Наций и региональных организаций в области посредничества

2. Посредническая деятельность Организации Объединенных Наций осуществляется в нормативных рамках, определенных Уставом Организации Объединенных Наций и международным правом. Статья 33 ясно гласит, что государства-члены обязаны стремиться к мирному разрешению споров еще до того, как эти споры поставят под угрозу международный мир и безопасность. Из тех вариантов действий, которые предлагаются Уставом, самым многообещающим оказалось посредничество. Поскольку мирное разрешение споров является обязанностью государств, укрепление местных и национальных возможностей в самих государствах должно быть приоритетом. Когда требуется помощь, ценное содействие могут предложить Организация Объединенных Наций, региональные и субрегиональные организации и другие стороны.

3. Со дня своего основания Организация Объединенных Наций играет полезную роль в области посредничества, содействуя урегулированию межгосударственных и внутригосударственных конфликтов на всех этапах: до их эскалации в вооруженный конфликт, после начала насилия и в ходе осуществления мирных соглашений. Добрые услуги и посреднические услуги оказываются Генеральным секретарем, а также его представителями и посланниками по просьбе сторон, по инициативе самого Генерального секретаря или в ответ на просьбу Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи². В 1992 году для оказания помощи в этой работе был создан Департамент по политическим вопросам. Старшие сотрудники и шесть региональных отделов этого Департамента тесно взаимодействуют с его специальными политическими миссиями и с моей Канцелярией.

¹ Было проведено большое число консультаций с представителями государств-членов, региональных и субрегиональных организаций, неправительственных организаций, а также соответствующих департаментов и учреждений системы Организации Объединенных Наций.

² Право оказывать добрые услуги прочно закреплено в Уставе, в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи, а также в результате обширной практической деятельности. В круг деятельности, осуществляемой Генеральным секретарем и его сотрудниками, входят добрые услуги, посредничество, оказание содействия, проведение диалога и даже арбитраж.

4. В 2004 году в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам было отмечено, что, хотя за последние десять лет спрос на посреднические услуги Организации Объединенных Наций резко вырос, объем ресурсов, выделяемых на эти цели, остается минимальным³. В докладе было рекомендовано перестроить Департамент по политическим вопросам и предоставить ему дополнительные ресурсы для того, чтобы он мог более последовательно и профессионально оказывать посреднические услуги. Я доволен тем, что эта перестройка проведена и что государства-члены предоставили значительную часть тех ресурсов, которые я запрашивал.

5. В рамках этой перестройки и с учетом того, что Всемирный саммит 2005 года признал важную роль добрых услуг Генерального секретаря, включая посреднические услуги по разрешению споров, а также поддержал усилия Генерального секретаря по увеличению его возможностей в этой области⁴, я с одобрения Генеральной Ассамблеи создал в рамках Департамента по политическим вопросам небольшую Группу поддержки посредничества. Эта Группа, которая должна оказывать услуги в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, поддерживает посреднические усилия соответствующих департаментов, а также представителей, посланников и координаторов-резидентов. Работа Группы поддержки посредничества координируется в рамках Департамента по политическим вопросам и всей системы Организации Объединенных Наций через два центра по координации посредничества. Группа поддержки посредничества оказывает также посреднические услуги таким партнерам Организации Объединенных Наций, как региональные и субрегиональные организации, а также государствам.

6. Несмотря на трудности, которые существовали во время «холодной войны», есть примеры успешного оказания добрых услуг и осуществления посреднической деятельности⁵. После этого Организация Объединенных Наций с той или иной степенью успеха оказывала посреднические услуги, например в Анголе, Афганистане, на Бугенвиле, в бывшей Югославии, бывшей югославской Республике Македонии, Восточном Тиморе, Гаити, в Гайане и Венесуэле, Гватемале, Грузии, Западной Сахаре, в Иране и Ираке, на Кипре, в Колумбии, Мьянме, Непале, в Нигерии и Камеруне, Никарагуа, Сальвадоре, Таджикистане, Центральноафриканской Республике, а также в Экваториальной Гвинее и Габоне. В других случаях старшие сотрудники Департамента по политическим вопросам содействовали ослаблению напряженности с помощью тихой дипломатии. После создания миротворческих миссий или отделений Организации Объединенных Наций по миростроительству главы и сотрудники этих миссий часто занимаются оказанием добрых услуг или посреднических услуг для продвижения вперед мирного процесса. Кроме того, в рамках всей системы Организации Объединенных Наций есть сотрудники, которые в ходе своей повседневной деятельности участвуют на том или ином уровне в проведении переговоров или в оказании посреднических услуг.

7. Организация Объединенных Наций, конечно, не имеет монополию на посредничество. Использование региональных органов или соглашений — это

³ «Более безопасный мир: наша общая ответственность» (см. A/59/565), пункт 102.

⁴ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 76.

⁵ «Справочник по мирному разрешению споров между государствами» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.92.V.7).

еще один вариант действий, предусмотренный в статье 33 Устава, а глава VIII требует, чтобы государства-члены сделали все возможное для разрешения «местных» споров с помощью этих органов или соглашений, прежде чем передавать их в Совет Безопасности. Региональные и субрегиональные организации, а также некоторые государства и неправительственные организации сейчас играют все более активную роль в области посредничества и наращивают свой потенциал в этой области. Организация Объединенных Наций сотрудничала с некоторыми из этих сторон (действовала вместе с ними или помогала им), в частности, на Ближнем Востоке, в Боснии и Герцеговине, Бурунди, Восточной Славонии, Гаити, Гвинее, Гвинее-Бисау, Демократической Республике Конго, Западной Африке, Ираке, Камбодже, Кении, на Коморских Островах, в Косово, Кот-д'Ивуаре, Либерии, Ливане, Мавритании, Мозамбике, Намибии, районе Великих озер, Руанде, Сомали, Судане, Сьерра-Леоне, Уганде, Хорватии и Эфиопии и Эритрее.

8. Несмотря на то что посредничество очень эффективно с экономической точки зрения, этому вопросу до сегодняшнего дня уделялось удивительно мало внимания и не оказывалось должной поддержки. В самом деле, мы занимаемся в основном более дорогостоящими видами деятельности, связанными с попытками восстановить нормальную жизнь людей, общин и государственных учреждений, в результате чего на решение сложнейших задач по восстановлению ушли средства, которые вполне можно было бы направить на заблаговременное разрешение споров. По мере накопления опыта, знаний и навыков применения наилучших методов чрезвычайно важно использовать все это для более профессионального и эффективного оказания посреднических услуг в рамках всей международной системы.

III. Накопленный опыт и задачи посреднической деятельности

9. По мере накопления опыта стал ясен ряд вопросов, которые необходимо решить для того, чтобы мы могли улучшить практические методы и повысить результативность посреднической деятельности. Когда лучше всего третьей стороне выступать в качестве посредника? Кто в данной ситуации может лучше всего оказать помощь сторонам в разрешении их спора или конфликта? Кто должен поддерживать этот процесс в качестве партнеров и каким должно быть разделение труда? Как можно организовать этот процесс, чтобы максимально повысить шансы на успех? Как можно обойти препятствия или устранить их наиболее эффективным образом? Как можно достичь мирных соглашений, содействующих имплементации? Как можно использовать посредничество в течение всего процесса имплементации для обеспечения того, чтобы мир стал прочным?

A. Своевременное разрешение споров

10. Самое подходящее время для разрешения спора — на раннем этапе, до превращения спора в конфликт с применением насилия. Это период, когда проблемы носят менее сложный характер; есть меньше сторон в конфликте; позиции сторон менее жесткие; отношения между сторонами не столь напряжен-

ные, а эмоции более сдержанные. После начала вооруженного конфликта применение насилия меняет динамику всего процесса, поскольку гибель людей и материальный ущерб намного усиливают обиды с обеих сторон. Действия одной стороны рассматриваются другой стороной в качестве провокации, на которую нужно ответить, причем к эскалации приводят как успехи, так и неудачи: успехи приводят к эскалации, поскольку появляется надежда на победу, а неудачи приводят к эскалации, поскольку появляются чувство несправедливости и желание взять реванш. По мере расширения масштабов насилия возникает все больше вопросов, которые становятся к тому же все более размытыми, растет число сторон в конфликте, поскольку в него вовлекаются новые группы, а существовавшие ранее группы распадаются на более мелкие. Конфликт охватывает все более обширную территорию по мере того, как образуются союзы, а потоки оружия, повстанцев, а также беженцев, стремящихся вырваться из зоны конфликта, затрагивают соседние государства. При наихудшем сценарии локальный конфликт быстро охватывает соседние страны или даже весь субрегион. Быстрая трансформация мирной экономики в военную экономику дает воюющим сторонам новые стимулы, которые делают войну более выгодной, чем мир. Чем дольше длится конфликт, тем труднее его урегулировать; его последствия для людей, государственных учреждений и всего субрегиона становятся все более катастрофическими; восстановление после такого конфликта будет еще более дорогостоящим. Таким образом, даже в тех случаях, когда спор уже вылился в вооруженный конфликт, чем быстрее будут оказаны посреднические услуги, тем лучше.

11. Термин «созревание» иногда используется для обозначения того, как стороны в конфликте оценивают плюсы и минусы двух вариантов действий: либо начинать переговоры с участием посредника, либо продолжать конфликт. Ранее считалось, что конфликт «созрел для того, чтобы быть урегулированным», когда стороны «зашли в тупик, болезненный для обеих сторон». К сожалению, некоторые сделали из этого вывод, что международному сообществу следует ждать, когда стороны зайдут в такой тупик, прежде чем предлагать свои посреднические услуги; однако такой подход оказался пагубным для всех заинтересованных сторон, поскольку теряется шанс на быстрое урегулирование, а тупиковая ситуация порой ведет не к переговорам, а к бесконечному продолжению конфликта. Тупиковая ситуация, болезненная для обеих сторон, может быть фактором, приводящим к мирным переговорам, но к такому же итогу могут привести и другие факторы, включая изменение руководства или региональной или геополитической обстановки. Данная концепция к настоящему времени пересмотрена, и теперь она учитывает роль третьих сторон в «созревании» на раннем этапе благодаря использованию новых идей, навыков, ресурсов и творческого подхода.

В. Назначение главного посредника

12. Возможности для инициирования посредничества могут быть различными. В некоторых случаях стороны запрашивают помощь со стороны Организации Объединенных Наций, региональной или субрегиональной организации, или от какой-то другой организации, с которой они так или иначе связаны. В других случаях сторонам предлагают принять посреднические услуги и помогают понять преимущества такого подхода.

13. Посредническая деятельность может быть успешной, только если один посредник является главным. Если же несколько сторон претендует на роль посредника, появляется возможность выбирать между ними и сталкивать их друг с другом. Такая раздробленность международных усилий лишь усиливает раздробленность сторон, участвующих в конфликте, и затрудняет его урегулирование. Необходимо тщательно продумать вопрос о том, кто может наилучшим образом играть ведущую роль. В некоторых случаях одна организация может считать, что это именно ее прерогатива, и порой выражается мнение, что Организация Объединенных Наций является «последним средством». Однако опыт говорит о том, что безуспешные посреднические усилия ведут к бесконечному продолжению конфликта, поскольку варианты мирного урегулирования становятся дискредитированными и стороны в конфликте начинают сомневаться в пользе посреднических усилий, в результате чего, когда Организация Объединенных Наций все же подключается к этой работе, перед ней стоит уже более трудная задача. Таким образом, при выборе главного посредника надо прежде всего определить, кто обладает необходимым набором качеств для того, чтобы посредничество не закончилось провалом, после чего урегулировать конфликт будет еще труднее.

14. Независимо от того, кто играет руководящую роль, другие стороны должны поддерживать этот процесс согласованным и хорошо скоординированным образом. У различных третьих сторон, выступающих в качестве посредника, есть свои плюсы и минусы (о чем говорится в приложении). Вместо того чтобы рассматривать эти стороны как разрозненно действующих игроков, полезнее изучать вопрос о том, как обеспечить слаженность их действий.

С. Выбор самого подходящего посредника/группы посредников

15. Создание специальной базы данных о посредниках дало бы возможность в любой ситуации находить посредников, обладающих необходимыми качествами. Политические и посреднические навыки, опыт, знания и рассудительность имеют огромное значение. Владение соответствующими языками имеет большое значение так же, как и личные качества, необходимые для работы в конкретной культурной среде. Должно быть глубокое понимание всех аспектов данного конфликта, хотя такого понимания можно добиться и на месте благодаря хорошей работе консультантов. Посредники должны восприниматься как люди, заслуживающие доверия, беспристрастные, соблюдающие Устав и авторитетные. Умение слушать людей и решать проблемы абсолютно необходимо так же, как и способность понимать мотивы и заботы обеих сторон. Умение общаться с людьми и честно выражать свои взгляды имеет огромное значение так же, как и терпение, настойчивость, изобретательность и желание взять на себя инициативу. Посредники должны хорошо переносить критику в свой адрес и большой стресс. Умение общаться с представителями средств массовой информации и добиваться политической и финансовой поддержки этого процесса также имеет большое значение, как и понимание важности тесного взаимодействия с остальными элементами системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы усилия посредника были составной частью более широкого подхода к решению проблем данной страны и данного региона⁶.

⁶ Благодаря тщательному подбору посредников можно избежать «семи смертельных грехов

16. Резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности прямо призывает Генерального секретаря назначать больше женщин в качестве специальных представителей/посланников для оказания добрых услуг от его имени. К сегодняшнему дню только восемь женщин занимали такие должности⁷, и хотя все они ранее были вовлечены или вовлечены в настоящее время в посреднические усилия в ходе выполнения своей миссии, ни одной из этих женщин не было поручено заниматься исключительно оказанием добрых услуг или посреднических услуг. Как будет сказано в тексте рекомендаций, я в настоящее время принимаю активные меры для решения этого вопроса.

17. Посредникам нужна также поддержка группы высококвалифицированных специалистов, обладающих такими же навыками, которые перечислены выше. Члены такой группы должны иметь соответствующую квалификацию для подготовки брифингов и предложений. Они должны быть в состоянии назвать фамилии экспертов по ключевым вопросам существа, давать юридические консультации, писать проекты соглашений, обсуждать вопросы со сторонами в конфликте (по просьбе посредника), готовить материально-техническую базу и содействовать разработке информационной стратегии и установлению отношений со средствами массовой информации. Женщины должны быть в достаточной мере представленными на том уровне, где принимаются решения. Полезно также включать в такие группы специалистов по правам человека, гендерным вопросам, по защите детей, беженцев и вынужденных переселенцев, вопросам безопасности, написанию конституции, проведению выборов, разделению власти, верховенству права, правосудию переходного периода и распределению богатств, с тем чтобы эти вопросы были отражены в тексте соглашения. Если предполагается, что соглашение будет претворяться в жизнь благодаря присутствию Организации Объединенных Наций на местах, данная группа должна провести консультации с соответствующим департаментом с целью убедиться в том, что это соглашение выполнимо. В процессе составления проекта соглашения поддержание связей с Управлением по правовым вопросам и другими соответствующими департаментами или учреждениями, такими как Управление Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций, позволяет обеспечить юридическую отработанность мирных соглашений и их соответствие принципам и практике Организации Объединенных Наций.

18. Государства также играют роль в поддержке посреднических усилий в качестве друзей (Генерального секретаря или самого процесса). Они часто принимают у себя участников обсуждений, призывают стороны в конфликте проявлять творческий подход и быть гибкими при поиске новых решений, позволяющих удовлетворить основные интересы, содействуют прогрессу на переговорах, высказывают идеи, оказывают финансовую и техническую помощь, по-

посредничества»: это некомпетентность, высокомерие, пристрастность, беспомощность, спешка, негибкость и невыполнимые обещания. См.: L. Brahimi and S. Ahmed, "In Pursuit of Sustainable Peace: The Seven Deadly Sins of Mediation" (New York: New York University Center on International Cooperation, 2008).

⁷ Маргарет Энсти в Анголе (1992–1994), Анджела Кинг в Южной Африке (1992–1994), Элизабет Рен в Боснии и Герцеговине (1997–1999), Энн Херкус на Кипре (1998–1999), Хайди Тальявини в Грузии (2002–2006), Кэролин Макаски в Бурунди (2004–2006), Эллен Маргрета Лей в Либерии (2007 — по настоящее время) и Карин Ландгрен в Непале (2009 — по настоящее время). Сейчас четыре заместителя специальных представителей Генерального секретаря в миротворческих миссиях — женщины.

зволяют уравнивать возможности сторон, когда эти возможности несопоставимы, демонстрируют международную поддержку соглашения, обеспечивая свое присутствие на церемонии подписания, и выделяют средства на осуществление соглашения. Опыт говорит о том, что выбор друзей лучше всего поручать посреднику и что целесообразно делать круг друзей достаточно узким и управляемым. Друзья должны пользоваться доверием сторон, обладать хорошо развитыми политическими навыками, проявлять творческий подход и поддерживать курс действий, предложенный посредником. В идеале они должны также иметь опыт работы в данной стране и должны быть в состоянии добиваться того, чтобы лидеры, население и международное сообщество поддерживали мирный процесс. Наконец, важно, чтобы друзья верили в возможность достижения мира и были бы готовы настойчиво добиваться этого.

D. Вовлечение сторон в переговоры уже на раннем этапе

19. Усилия сотрудников Департамента по политическим вопросам, посланника, а иногда и координатора-резидента, направленные на своевременное и неафишируемое вовлечение сторон в переговоры, являются первым шагом, который позволяет этим сторонам понять преимущества начала посреднических усилий. Неофициальное обсуждение с целью прояснить для себя, как стороны в конфликте понимают сложившуюся ситуацию и каковы их чаяния и заботы, имеет большое значение, поскольку уже само желание выслушать их ведет к установлению доверия и к налаживанию отношений. С точки зрения сторон в конфликте, доверие означает веру в то, что потенциальный посредник будет беспристрастным и профессиональным и будет в состоянии привести этот процесс к желаемому результату. Углубленное обсуждение вопросов позволяет сторонам в конфликте проанализировать сложившуюся ситуацию и возможности ее урегулирования. Поскольку стороны в споре могут и не знать, как урегулировать свои разногласия, обучение главных посредников может повысить их способность вести конструктивные переговоры, а обмен опытом с теми, кто уже участвовал в мирных переговорах, может помочь лучше уяснить, чего можно добиться с помощью посреднических усилий.

20. Опыт говорит также о том, что посредникам, возможно, придется принимать меры для того, чтобы развеять страхи сторон, участвующих в конфликте, поскольку правительства могут возражать против вовлечения Организации Объединенных Наций из-за опасений, что это приведет к «интернационализации» проблемы и сделает оппозиционные/повстанческие движения легитимными. Оппозиционные или повстанческие движения могут опасаться того, что Организация Объединенных Наций, которая является межправительственной организацией, будет отдавать предпочтение интересам правительства. Посредники Организации Объединенных Наций пришли к выводу, что полезно разъяснять следующее: посредничество — это услуга, которую Организация предлагает, и эту услугу следует рассматривать не как вмешательство извне, а как одну из разновидностей профессиональной помощи.

Е. Правильная организация посредничества в целях устранения коренных причин конфликта

21. Посредники Организации Объединенных Наций пришли к выводу, что после принятия решения о начале посреднической деятельности часто бывает полезным достичь договоренности по процедурным вопросам, прежде чем начинать обсуждение вопросов существа. В рамочном соглашении обычно оговаривается, каков будет состав групп переговорщиков, кто будет посредником, право посредника вести обсуждения с любой группой, которая может помочь в данном деле, и как будет организована посредническая деятельность (прямые или непрямые переговоры, или и то, и другое). В рамочном соглашении часто содержится обязательство обеих сторон не покидать переговоры в одностороннем порядке, а также отражены договоренности, касающиеся места переговоров, повестки дня, сроков и порядка установления контактов со средствами массовой информации⁸. Мы пришли к выводу, что имеет смысл тратить время и усилия на этот этап, поскольку слишком часто переговоры заходили в тупик из-за отсутствия договоренностей по основным процедурным вопросам.

22. Решение о том, между какими сторонами будет осуществляться посредничество и каким образом эти стороны будут включаться в этот процесс, имеет огромное значение. Как правило, такой процесс должен охватывать как можно больше сторон, поскольку те, кто не был включен в этот процесс, чаще всего пытаются сорвать его. Мы пришли к выводу, что, для того чтобы был какой-то противовес воюющим сторонам, имеет смысл привлекать широкие слои населения, пользующиеся уважением, — это старейшины, ученые и руководители женских и религиозных организаций. Однако при этом возникает дилемма, заключающаяся в том, что сам процесс посредничества усложняется, поскольку число сторон, участвующих в переговорах, увеличивается. Поэтому необходимо применять творческий подход, чтобы обеспечить учет интересов гражданского общества, а также прав беженцев, вынужденных переселенцев и других людей, пострадавших от конфликта, так же, как и слоев населения, которые обычно являются обездоленными⁹. «Не может быть касающейся нас договоренности без нашего участия» — таков лозунг, обеспечивающий учет мнений всех заинтересованных сторон. Поощрение широкого круга групп гражданско-

⁸ В Сальвадоре посредник Организации Объединенных Наций занимался челночной дипломатией в течение более чем восьми недель для того, чтобы выработать рамочное соглашение и благодаря этому избежать таких споров по процедурным вопросам, которые завели в тупик ранее предпринимавшиеся попытки начать переговоры. После того как удалось заручиться согласием обеих сторон, рамочное соглашение было парафировано на пленарном заседании и было подписано в присутствии Генерального секретаря на торжественной церемонии, которая была организована для того, чтобы придать достаточный вес этим обязательствам.

⁹ В рамках мирного процесса в Гватемале была создана Ассамблея гражданского общества, включавшая широкий диапазон групп гражданского общества Гватемалы. Ассамблея не принимала непосредственного участия в посреднических усилиях по налаживанию отношений между правительством и партизанами, однако она готовила базовые тексты, предназначенные для обсуждения сторонами, и имела право ознакомиться со всеми соглашениями, достигнутыми на двусторонних переговорах, а также выразить свое отношение к ним, и, хотя никто не был обязан прислушиваться к мнениям Ассамблеи, она все же оказывала значительное влияние на обе стороны и заставляла их учесть широкий круг интересов. В тех случаях, когда нет возможности вовлечь в такой процесс все стороны, можно изучить другие варианты действий.

го общества к тому, чтобы они поддерживали мирный процесс, создает благоприятную обстановку и обычно содействует более прочному урегулированию.

23. В своих резолюциях 1325 (2000) и 1820 (2008) Совет Безопасности призывает привлекать больше женщин к принятию решений в ходе мирных процессов. Действительно, до сих пор в большинстве случаев только мужчины выступают в качестве представителей воюющих сторон. Отсутствие женщин и — как следствие этого — отсутствие в мирных соглашениях таких положений, которые предусматривали бы решение женских проблем, ведет к сохранению дискриминации женщин, их дальнейшей маргинализации в обществе после завершения конфликта и к фактической безнаказанности таких злоупотреблений, как сексуальное насилие, которые совершались во время конфликта. Поэтому в ходе мирных процессов необходимо обеспечить адекватное участие женщин в качестве представителей и наблюдателей, а также в качестве специалистов по женской проблематике, участвующих в разработке повестки дня, обсуждении вопросов существа и выполнении соглашения, что позволяет устранить существовавшее ранее неравенство. Благодаря этому можно создать новые учреждения, обеспечивающие более высокую степень социальной справедливости для всех.

24. Без помощи умелого посредника стороны в конфликте обычно рассматривают переговоры как торг, а разница состоит только в том, что если раньше борьба за власть шла на поле боя, то сейчас эта же борьба идет за столом переговоров. Для того чтобы добиться за столом переговоров той победы, которой они не смогли достичь на поле боя, они излагают свои позиции (предложения) и высказывают аргументы против предложений другой стороны, часто прибегая при этом к широкому диапазону методов принуждения, включая взаимные упреки, угрозы, ультиматумы и демонстративный уход из зала для переговоров, чтобы заставить другую сторону пойти на уступки. Однако такая тактика обычно дает обратный эффект: она заставляет другую сторону действовать точно так же, в результате чего весь процесс заходит в тупик.

25. Задача посредника заключается в том, чтобы превратить этот процесс противоборства в процесс решения проблем. В соответствии с нашей сложившейся практикой посредник выслушивает каждую сторону, для того чтобы уяснить ее основные интересы и озабоченности и помочь ей отойти от укоренившихся позиций и проанализировать новые подходы, которые могли бы обеспечить учет интересов обеих сторон. Постепенно круг обсуждаемых вопросов начинает охватывать новые идеи, и рассматриваются международные стандарты, методы и модели. Наиболее перспективные варианты уточняются посредником с помощью обеих сторон, затем они обобщаются в рамках взаимоприемлемого соглашения, охватывающего все аспекты. Благодаря постепенному укреплению доверия и улучшению атмосферы переговоров под влиянием достигнутых успехов, а также благодаря поддержке и поощрению со стороны друзей удается подвинуть сопротивляющиеся стороны к согласию. Формы посредничества также имеют значение для перспектив успеха. Посредники Организации Объединенных Наций предпочитают проводить не совместные заседания, на которых присутствуют все стороны, а челночные или не прямые переговоры, поскольку совместные заседания обычно носят более конфронтационный характер: стороны в конфликте обычно стремятся ворошить прошлое, повторять и обосновывать свои хорошо известные позиции и выдвигать взаимные обвинения. Поскольку посредники обычно стремятся содействовать тому,

чтобы стороны в конфликте отошли от своих первоначальных позиций и рассмотрели новые варианты, не прямые переговоры обычно считаются более перспективными, по крайней мере до того момента, пока не будет достигнут более высокий уровень доверия. После достаточного изучения и обсуждения различных интересов и вариантов посредники часто представляют единый текст для переговоров и просят обе стороны сказать, что они хотели бы изменить. После дальнейшего обсуждения, направленного на разъяснение вопросов, вызывающих озабоченность, посредник вносит изменения в проект и представляет новый проект с просьбой сделать свои замечания, и так постепенно вырабатывается текст, устраивающий все стороны. Однако нужно достаточно времени для того, чтобы стороны в конфликте почувствовали, что они активно участвуют в этом процессе и в принятии окончательных решений. Хотя по различным пунктам повестки дня могут быть выработаны отдельные договоренности, большинство посредников Организации Объединенных Наций применяет правило «ничто не согласовано, пока все не согласовано» для того, чтобы оставить поле для маневра в целях поиска компромисса по главным вопросам.

26. Иногда посреднические усилия Организации Объединенных Наций предпринимаются в более официальной обстановке, но и в этих условиях за кулисами заседаний проводятся не прямые переговоры, чтобы обеспечить продвижение вперед всего процесса. Иногда посредники создают также совместные технические или рабочие группы для разработки более детальных предложений новаторского характера, чтобы представить их тем, кто сидит за столом переговоров¹⁰.

Г. Мудрое использование своего влияния/рычагов воздействия

27. Рычаги воздействия могут оказаться полезными для посредничества, но использовать их надо эффективно. Для применения рычагов воздействия самое главное — это понять интересы сторон и создать стимулы, которые учитывали бы их чаяния и надежды. Вовлечение конфликтующих сторон в процесс взаимного изучения имеющихся стимулов уже в качестве партнеров повышает шансы на успех, создает у обеих сторон ощущение того, что они сами принимают решения, и повышает вероятность того, что стороны возьмут на себя ответственность за необходимые изменения. Короче говоря, чем лучше мы понимаем интересы конфликтующих сторон, тем больше у нас будет шансов повлиять на исход переговоров. Опыт говорит о том, что плохо продуманное или примитивное давление извне часто вызывает сопротивление и дает обратный эффект, особенно в тех случаях, когда стороны считают, что, если они поддадутся такому давлению, они поставят под угрозу свои важные интересы, такие как вера в свою самобытность, честь и приверженность своей цели, или же потеряют доверие своих сторонников.

28. В посреднической деятельности Организации Объединенных Наций самыми эффективными рычагами воздействия являются отношения посредника с конфликтующими сторонами, моральный авторитет посредника и такие не-

¹⁰ Это было сделано в ходе переговоров на Кипре, которые привели к референдуму. В ходе этого процесса 12 рабочих групп, включавших около 300 киприотов-греков и киприотов-турков, которые были юристами и другими экспертами, конструктивно работали 24 часа в сутки и подготовили самый большой в истории мирный договор.

ществленные стимулы, как перспективы признания, помощи или получения легитимности. Жизнь показала, что своевременное подключение системы Организации Объединенных Наций и сообщества доноров также может быть мощным рычагом воздействия, который позволяет сторонам увидеть блага усилий по достижению соглашения. Весомые стимулы создают и конференции по объявлению взносов, которые проводятся после подписания мирных соглашений.

29. Посредники Организации Объединенных Наций сами не используют сдерживающие стимулы, но другие международные силы иногда делают это, например, путем введения целенаправленных санкций, эмбарго на поставки оружия или других ограничений. В таких случаях посредники помогают сторонам взвесить имеющиеся у них варианты действий и понять, как можно избежать таких издержек. Сдерживающие стимулы часто изучались и применялись, зато поощряющие стимулы не стали объектом столь пристального внимания, и надо продолжить работу по их совершенствованию.

Г. Обращение с противниками соглашения

30. Опыт показал, что одна из самых серьезных угроз для посредничества исходит от тех сторон, которые считают, что мир может навредить их интересам, например, может подорвать их влияние или лишить их выгод, которые они получают от военной экономики, поэтому они начинают прибегать к насилию для того, чтобы подорвать этот процесс. Насилие наиболее вероятно в тех случаях, когда достигается прогресс на переговорах или когда соглашение совсем близко, поскольку в этот момент раздоры в рядах повстанцев или в правительственных кругах становятся более явными и ведут к тому, что раскольники, выступающие против этого процесса, выходят из него.

31. Опыт Организации Объединенных Наций показал, что важно понять, чего опасаются противники соглашения: боятся ли они реакции своих лидеров или реакции населения, которое их поддерживает. В тех случаях, когда есть значительные разногласия между умеренными и непримиримыми, лидер может подписать соглашение, но затем, возможно, побоится осуществлять его, опасаясь того, что сторонники непримиримых будут выступать против этого. Для того чтобы посредник и международное сообщество могли принять адекватные меры, необходимо тщательно проанализировать мотивы поведения противников соглашения.

32. Существует несколько типов противников соглашения, и для обращения с ними разработаны различные стратегии. В некоторых случаях посредникам удавалось устранить факторы, вызывающие озабоченность у противников соглашения, и вновь привлечь их к мирному процессу, например, путем предоставления гарантий их безопасности. В других же случаях полезной оказалась стратегия под названием «Поезд уже отходит» (посредник утверждает, что этот процесс будет продвигаться вперед, независимо от того, примет в нем участие данная сторона или нет). После достижения мира сторона, которая сама вышла из этого процесса, может изменить свое мнение, поскольку преимущества участия в процессе станут более очевидными. Жизнь показала, что угрожать прекращением международной поддержки опасно, поскольку при таком подходе противники соглашения фактически получают право вето. В некоторых случаях угрозы применить меры принуждения или реальное применение принуди-

тельных мер все же приводили к тому, что противники соглашения возвращались за стол переговоров. Однако сдерживающие стимулы не всегда были такими эффективными, как можно было бы ожидать, поскольку стороны придают больше значения своей несговорчивости, чем потерям, которые они могут понести.

33. Поведение противников соглашения часто объясняется тем, что они получают власть как военные лидеры, а также выгоды от военной экономики. Нельзя недооценивать размеры прибыли, которую получают торговцы на черном рынке, наркоторговцы, контрабандисты, торговцы живым товаром и командиры правительственных или партизанских сил. В предыдущих докладах Организации Объединенных Наций отмечалось, что противники соглашения больше всего склонны выходить из мирного процесса, когда у них есть собственные источники дохода для того, чтобы можно было платить солдатам, закупать оружие и в то же время обогащаться самим. Если нельзя пресечь поступление доходов от продажи наркотиков или ценных сырьевых товаров, достичь мир труднее¹¹. Хотя гражданские войны часто начинаются с того, что люди стремятся захватить или удержать часть территории или выйти из состава государства, многие такие войны затем превращаются в борьбу прежде всего за экономические интересы. В таких случаях проблема заключается не только в развале ранее существовавшей системы, но и в появлении новой системы власти, получения доходов и защиты. Это как раз говорит о важности своевременного начала умелых, хорошо продуманных и хорошо финансируемых усилий по урегулированию споров или конфликтов до того, как в их орбиту будет втянут темный мир транснациональной преступности.

34. Международное сообщество играет ключевую роль в усилиях по сдерживанию противников соглашения, и в целом ряде случаев в последнее время удавалось добиться нужного эффекта с помощью разумного использования целенаправленных санкций¹². Как правило, в тех случаях, когда предпринимались согласованные международные усилия по поддержке мирного процесса и сдерживанию противников соглашения, ситуацию удавалось держать под контролем; в тех случаях, когда таких последовательных действий не было, противникам соглашения удавалось пустить этот процесс под откос и нанести огромный ущерб. Провал Арушских и Бисесских соглашений в результате деятельности противников этих соглашений привел к гибели примерно трех миллионов человек¹³. Необходимо также убеждать внешние действующие силы в том, что им не следует поддерживать противников соглашения оружием, деньгами и предоставлением убежища.

Н. Как сочетать мир и правосудие

35. В тех случаях, когда конфликты ведут к грубым нарушениям прав человека и норм международного гуманитарного права, мир и правосудие нераздели-

¹¹ Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира от 21 августа 2000 года (см. S/2000/809).

¹² Например, в Анголе, Дарфуре, Демократической Республике Конго, Кот-д'Ивуаре, Либерии, Сомали и Сьерра-Леоне.

¹³ См. доклад Генерального секретаря от 21 марта 2005 года, озаглавленный «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005), пункт 86.

мы. Однако на практике решение задач и в той, и в другой области одновременно может быть весьма затруднительным для посредников, конфликтующих сторон, гражданского общества и международного сообщества. Надо учитывать особенности культуры, необходимость обеспечения стабильности в постконфликтный период и более широкие нормативы и практику Организации Объединенных Наций. Для того чтобы вопросы обеспечения правосудия в переходный период были адекватно освещены в соглашении, посредники должны использовать опыт системы Организации Объединенных Наций и соответствующих международных экспертов. Широкие общенациональные консультации с группами гражданского общества, включая потерпевших, также имеют огромное значение, особенно в тех случаях, когда взгляды этих групп не выражаются теми, кто сидит за столом переговоров.

36. Некоторые важные нормативные основы для деятельности посредников Организации Объединенных Наций освещены в докладе моего предшественника под названием «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», где говорится, что в мирных соглашениях, одобренных Организацией Объединенных Наций, не может предусматриваться амнистия за геноцид, военные преступления, преступления против человечности или грубые нарушения прав человека¹⁴. Если же стороны заявляют, что они будут участвовать в мирном процессе только с условием, что им будет предоставлена амнистия, посредники Организации Объединенных Наций должны соблюдать вышеупомянутые нормы, учитывать конкретную обстановку и консультироваться с соответствующими партнерами в Центральных учреждениях.

37. В тех случаях, когда были совершены серьезные преступления, стремление к международному правосудию в период посредничества может вызывать значительную напряженность и повлиять на исход, поскольку стороны, против которых были выдвинуты обвинительные заключения, могут прекратить сотрудничать и могут начать активно мешать мирному процессу. Однако игнорирование вопросов правосудия ведет к культуре безнаказанности, которая сделает мир непрочным. Теперь, когда уже существует Международный уголовный суд, посредники должны разъяснить конфликтующим сторонам их международные правовые обязанности. Стороны должны понимать, что, если установлено, что Международный уголовный суд имеет юрисдикцию в данной ситуации, он будет далее действовать согласно соответствующим положениям Римского статута и свершится правосудие.

I. Заключение таких мирных соглашений, которые содействуют процессу осуществления

38. Опыт показал, что мирные соглашения должны отвечать определенным критериям для того, чтобы можно было преодолеть все трудности на пути осуществления. Мы поняли, что в тех случаях, когда предполагается, что Организация Объединенных Наций будет играть определенную роль в процессе осуществления, она должна участвовать в его достижении или по крайней мере

¹⁴ Доклад Генерального секретаря от 23 августа 2004 года «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах» (S/2004/616), пункт 10.

должна сыграть значительную роль в его разработке и тем самым обеспечить его осуществимость.

39. Соглашения, в которых урегулированы все основные вопросы, вызывавшие ранее озабоченность и ставшие источником напряженности (урегулирование достигается путем устранения коренных причин или путем создания новых учреждений для постепенного решения этих проблем), обычно бывают более прочными. Как правило, более всеохватывающие соглашения легче осуществлять, поскольку больше вопросов, вызывавших споры, уже урегулировано, поэтому в процессе осуществления приходится утрясать меньше вопросов. Исключительное значение имеет выработка системы разделения власти, отвечающей особенностям данной ситуации. Системы выборов в постконфликтный период лучше всего обеспечивают широкое и всеобъемлющее представительство населения и не допускают доминирования одной партии или какого-то одного слоя общества, благодаря чему у проигравших нет стимула к тому, чтобы вновь браться за оружие.

40. Соглашения должны также соответствовать международным стандартам. Группа поддержки посредничества подготовила серию оперативных руководящих указаний¹⁵, основанных на действующих принципах, инструкциях и стандартах Организации Объединенных Наций, с тем чтобы помочь посредникам и членам их групп поддержки продумать самые важные процедурные вопросы и вопросы существа.

41. Чтобы соглашение было жизнеспособным, его должно поддерживать большинство населения. Хотя посредники и стороны на переговорах обычно стремятся сохранить конфиденциальность в вопросе о том, как развивался процесс посредничества, по мере продолжения переговоров важно проводить информационную кампанию, с тем чтобы вызвать у населения соответствующие ожидания и подготовить общественность к предполагаемому исходу. После подписания соглашения необходимо активизировать кампанию в средствах массовой информации для того, чтобы население знало об имеющихся возможностях добиться конструктивных изменений и принять активное участие в восстановлении страны.

42. Самыми эффективными оказались те мирные соглашения, в которых четко прописаны также приоритеты осуществления и реалистичные сроки.

43. Создание эффективного механизма урегулирования споров — в рамках структуры, которая будет следить за ходом осуществления и будет предотвращать или урегулировать кризисы, — имеет огромное значение для окончательного результата¹⁶. Следует тщательно продумать архитектуру такой структуры, включая вопрос о подборе соответствующих местных и международных действующих лиц. Для того чтобы такие структуры были эффективными, часто необходимо провести обучение лиц, которые войдут в их состав, чтобы они были в состоянии осуществлять совместное руководство, укреплять доверие и вести

¹⁵ См.: www.un.org/peacemaker.

¹⁶ Например, в Таджикистане в соответствии с мирным соглашением была создана Комиссия национального примирения на принципах равного представительства правительства и оппозиции и было создано также несколько подкомиссий по различным вопросам. Контактная группа государств и организаций, выступающих в качестве гарантов, во главе которой стоял представитель Генерального секретаря, помогала сторонам и Комиссии, и в ходе нескольких кризисов поддержка со стороны этой Группы сыграла огромную роль.

конструктивные переговоры. Некоторые из этих вопросов будут затронуты в моем следующем докладе о миротворчестве.

Ж. Посредничество в течение процесса осуществления

44. После подписания соглашения посреднические усилия не прекращаются. Официальные и неофициальные добрые услуги и посреднические услуги необходимы в течение всего процесса осуществления. Различные аспекты соглашения, например, воссоздание органов безопасности и системы предоставления основных услуг населению; разоружение, демобилизация и реинтеграция; возвращение беженцев и вынужденных переселенцев; защита прав человека; реформирование системы обеспечения безопасности; защита детей; принятие конституции; проведение выборов; возрождение учреждений; создание механизмов правосудия переходного периода и примирения; восстановление экономики, начинают осуществляться в разные сроки, поэтому возникает необходимость прояснения деталей и тщательного определения степени их приоритетности. Выяснение интересов сторон и поиск новаторских путей устранения возникающей у них озабоченности в этих условиях столь же важны, как и в любой другой обстановке. Некоторые из этих вопросов можно решить с помощью механизма, который специально создан для урегулирования споров, однако в других случаях возникает необходимость более широкого диалога между различными группами населения. Периферийные подразделения Организации Объединенных Наций должны привлекать экспертов по посредничеству и ведению диалога, которые должны оказать помощь миссии и страновой группе в поощрении национального диалога и примирения.

45. Когда возникают значительные трудности в процессе осуществления, главы миссий часто вынуждены тратить больше времени и усилий на урегулирование кризиса. Иногда в таких случаях привлекали посредника со стороны, однако для того чтобы быть эффективным, посредник должен дополнять усилия главы миссии и действовать в координации с ним для обеспечения того, чтобы усилия посредника вписывались в общую стратегическую концепцию миссии и государства.

К. Поддержка посреднической деятельности

46. Благодаря систематической подготовке к посреднической деятельности можно решить многие из проблем, упомянутых выше. С этой целью Группа поддержки посредничества создала внутренние структуры по тематическому принципу, а также по организационным вопросам, чтобы обеспечить оперативную поддержку посреднической деятельности. В настоящее время Группа регулярно направляет миссии по оценке и планированию в целях организации и поддержки посреднической деятельности. В 2008 году Группа создала резервную группу экспертов для того, чтобы оказывать помощь посредникам и сторонам в конфликте путем разработки идей, моделей и предложений о применении новаторских подходов для решения вопросов, касающихся конституции, разделения власти, распределения богатств, правосудия переходного периода, примирения и безопасности. Группа поддержки посредничества может направить эту группу всего через несколько дней после поступления запроса. Я с удовлетворением докладываю, что к концу 2008 года Группа оказала по-

мощь 18 текущим или новым мирным процессам и приступала к оказанию помощи Сообществу по вопросам развития стран юга Африки, Экономическому сообществу центральноафриканских государств, Африканскому союзу и Европейскому союзу в целях укрепления их посреднического потенциала. По мере накопления наших знаний Группа будет преобразовывать эту информацию в оперативные инструкции и будет вывешивать их на своем веб-сайте Организации Объединенных Наций, который называется «Миротворец»¹⁷.

47. Благодаря поддержке, поступающей в виде добровольных взносов, Группа поддержки посредничества недавно создала фонды для организации посреднической деятельности. Эти очень гибкие фонды весьма скромны по своим размерам, однако те взносы, которые уже поступили, оказались очень полезными. Они позволили Департаменту по политическим вопросам направлять своих сотрудников, а также специалистов по процедурным вопросам и вопросам существа для того, чтобы планировать переговоры и содействовать их проведению, а также выделили финансовые средства на необходимое материально-техническое обеспечение. В скором будущем на эти цели надо будет направить дополнительные финансовые средства.

L. Укрепление регионального потенциала посредничества

48. Поскольку взаимосвязи стали более очевидными, мы осознали важность анализа конфликтов в их региональном или субрегиональном контексте. Поэтому мы стали прилагать больше усилий для того, чтобы тесно взаимодействовать с нашими региональными и субрегиональными партнерами. Для урегулирования взаимосвязанных конфликтов мы чаще всего применяли поэтапный подход, исходя из того, что урегулирование одного конфликта повышает шанс на урегулирование другого конфликта. Однако в последнее время мы стали применять более смелый субрегиональный подход, в рамках которого проблемы субрегиона решаются более комплексным и более скоординированным образом. В качестве примера можно привести Международную конференцию по району Великих озер. В других субрегионах или регионах такой же более всеобъемлющий подход тоже может оказаться полезным.

49. В ходе нашего взаимодействия с региональными организациями мы использовали различные виды партнерства. Одна из моделей состоит в том, что одна организация берет на себя руководящую роль, а другие организации играют вспомогательную роль в качестве наблюдателей или друзей, оказывая политическую и/или техническую помощь. Вторая модель заключается в том, что Организация Объединенных Наций и какая-то региональная или субрегиональная организация вместе занимаются посреднической деятельностью, но при этом один посредник назначается в качестве главного, представляющего обе эти организации. Преимущества такого подхода заключаются в том, что оказывается как региональная, так и международная поддержка, однако при этом необходимо обеспечить тесную координацию между штаб-квартирами для того, чтобы не возникло политических или бюрократических противоречий. Использовалась также модель совместного посредничества, в рамках которой и Организация Объединенных Наций, и какая-то региональная организация назначает своего собственного посредника, и оба эти посредника должны

¹⁷ www.un.org/peacemaker.

работать вместе. При таком подходе плюсы и минусы такие же, как при совместном назначении одного посредника, но в данном случае все зависит от способности этих одновременно работающих посредников эффективно взаимодействовать друг с другом. В качестве примера прекрасного сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и субрегиональной организацией можно привести Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки. После того как оно было создано в 2002 году, его сотрудники повседневно взаимодействуют с Экономическим сообществом западноафриканских государств, выполняя различные, но дополняющие друг друга функции в той или иной ситуации, благодаря чему в ряде случаев посреднические усилия привели к успеху.

50. Порядок заключения договоренностей о партнерстве между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями еще не установлен. Как было отмечено в моем докладе об отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями в деле поддержания международного мира и безопасности¹⁸, необходимо провести обсуждение более стратегического характера о том, как можно заложить более прочную основу для эффективного процесса принятия решений и координации, включая разработку общего кодекса поведения.

51. О необходимости укрепления потенциала региональных и субрегиональных организаций подробно говорилось в моих двух последних докладах и в десятилетней программе создания потенциала Африканского союза¹⁹. Организация Объединенных Наций разработала двухлетний план работы с Африканским союзом, направленный на укрепление его посреднического потенциала, и я призываю всех партнеров работать на этой основе.

М. Укрепление национального/местного потенциала по предотвращению/урегулированию конфликтов

52. Созданию национальных и местных механизмов разрешения споров и ослабления напряженности с помощью посредничества, добрых услуг и диалога уделялось поразительно мало внимания, если учесть, насколько велики возможности таких механизмов по ослаблению существующей в государствах напряженности в отношениях между различными группами без применения насилия. Межучрежденческая рамочная группа по предотвращению конфликтов и Совместная программа Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Департамента по политическим вопросам по укреплению национального потенциала в области предотвращения конфликтов недавно

¹⁸ См. сноску 19.

¹⁹ Доклад Генерального секретаря от 7 апреля 2008 года об отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, в частности Африканским союзом, в деле поддержания международного мира и безопасности (S/2008/186); доклад Генерального секретаря от 8 августа 2008 года о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и региональными и другими организациями (S/2008/531 и Согг.1); и Декларация об укреплении сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом: рамки десятилетней программы создания потенциала Африканского союза (A/61/630, приложение; см. также www.aumission-ny.org/declaration.htm). См. также доклад Группы Африканского союза и Организации Объединенных Наций о способах поддержки миротворческих операций Африканского союза (S/2008/813).

стали направлять советников по вопросам мира и развития в представительства ПРООН, с тем чтобы они занимались укреплением национального и местного потенциала и существующих там механизмов, благодаря чему мы приступили к устранению вышеупомянутых недостатков. Эта работа охватывает не только посредническую деятельность, но и другие мирные процессы. Один из многообещающих подходов заключается в разработке национальной системы разрешения споров с помощью национальных, региональных и местных советов по вопросам мира, которые занимаются посредничеством и не допускают эскалации и расширения локальных конфликтов. Учитывая, что Африканский союз еще ранее призывал всех своих членов создать к 2004 году национальные учреждения или механизмы по предотвращению, регулированию и разрешению конфликтов на местном и общенациональном уровне, нам многое предстоит сделать²⁰.

53. Местный и национальный потенциал организации посредничества и диалога имеет особенно большое значение после завершения конфликтов, поскольку это является частью стратегии, направленной на предотвращение возобновления насилия. Работу по укреплению правоохранительных органов и органов безопасности можно было бы дополнить параллельным инвестированием в местные и национальные механизмы разрешения споров. Именно это и делается в рамках некоторых миссий по миростроительству²¹.

Н. Поддержка посредничества Советом Безопасности

54. Совет Безопасности должен играть важную роль на всех этапах развития конфликта, поддерживая Генерального секретаря, усилия Секретариата и миссии Организации Объединенных Наций, которые работают со сторонами в конфликте и с местным населением. Хотя для обеспечения успешного исхода добрых услуг и посреднических услуг может потребоваться более высокая степень конфиденциальности, чем в ходе усилий по поддержанию мира или миростроительству, важно держать Совет в курсе того, каковы общие результаты миротворческих усилий. Я высоко ценю готовность Совета предоставить посредникам Организации Объединенных Наций необходимое время и поле для маневра, чтобы они работали со сторонами в конфликте в целях выработки такого решения, которое они воспринимали бы как свое собственное. Для меня также важно, что Совет понимает, что выдаваемые им мандаты приносят наилучший результат, когда они предусматривают оказание посреднических услуг на основе Устава и не предрешают итоги посредничества, поскольку иной подход подрывал бы готовность сторон к проведению переговоров. Опыт показал, что посредничество оказывается наиболее успешным, когда Совет един, когда его реакция своевременная, а поддержка с его стороны остается неизменной.

55. В некоторых случаях одобрение деятельности посредника Советом Безопасности позволило прояснить ситуацию и укрепить позиции посредника даже тогда, когда посредник был назначен от региональной или субрегиональной организации. В таких случаях назначенный посредник может провести допол-

²⁰ Memorandum of Understanding on Security Stability, Development and Cooperation in Africa from the Heads of State and Government First Standing Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa, held at Durban, South Africa, on 8 and 9 July 2002.

²¹ Например, объединенные представительства в Бурунди и Сьерра-Леоне.

нительные обсуждения с другими действующими лицами, с тем чтобы прояснить их роль.

56. При возникновении кризиса Совет Безопасности иногда выражал свою поддержку посреднику, направляя свои миссии и проводя на месте встречи с заинтересованными сторонами. Все они были очень полезными в тех случаях, когда они были тщательно скоординированы с Секретариатом и когда перед ними была четко поставленная цель. Рекомендации, содержащиеся в докладах членов миссий, помогали посредникам сыграть их роль. Такие миссии способны также оказать влияние на другие силы, действующие в данном регионе, с тем чтобы поддержать мирный процесс, тем самым изменив всю динамику.

57. В последнее время Совет Безопасности использовал имеющиеся у него рычаги воздействия на противников соглашения путем применения целенаправленных санкций и путем создания групп экспертов для того, чтобы изучить военную экономику и помочь соответствующим комитетам по санкциям установить, против каких лиц и организаций надо применить санкции. Когда называются конкретные имена в докладах таких групп экспертов и когда объявляются Советом меры подкрепляются соответствующими практическими действиями, такими как включение нарушителей в санкционный список и применение индивидуальных санкций, это оказывает большое влияние как на внутренних, так и на внешних противников соглашения. Недопущение повстанцев к финансовым средствам с помощью санкций в отношении сырьевых товаров, создание таких систем контроля, как система сертификации алмазов в рамках Кимберлийского процесса, и пресечение потоков финансовых средств, которые поступают воюющим группировкам от их диаспор, также приносили свои плоды.

О. Финансирование посредничества

58. Как объясняется на протяжении всего настоящего доклада, успешное оказание посреднических услуг — сложное дело, для которого у нас всегда должны быть наготове средства для быстрого направления посредника и группы его поддержки в случае ухудшения обстановки, а также должны приниматься меры по организации переговоров. Хотя эти расходы не столь значительны по сравнению с теми, которые необходимы для ликвидации последствий конфликта, нужно добиться того, чтобы эти средства всегда были наготове. Слишком часто у нас были недопустимые потери времени на определение потенциального посредника, выделение вспомогательного персонала и технических специалистов и обеспечение помощи со стороны доноров, хотя обо всем этом надо было подумать заранее. Даже когда мы достигали успехов в последнее время, например, когда Организация Объединенных Наций оказывала посреднические услуги для налаживания выборного процесса в Кении в 2007–2008 годах, а также совсем недавно в восточной части Демократической Республики Конго и на Мадагаскаре, было очень трудно оказать необходимые услуги своевременно вследствие отсутствия достаточных средств.

59. Посредники должны иметь необходимые ресурсы, и посредники и группы их поддержки должны быть в состоянии быстро выехать на места. Своевременное посредничество в превентивных целях, если оно успешно, устраняет необходимость некоторых миротворческих миссий. Более эффективное по-

средничество на этапе поддержания мира может повысить осуществимость мирных соглашений. Эффективное посредничество на этапе осуществления может привести к более быстрому укреплению мира. Действительно, укрепление всех видов деятельности Организации по устранению конфликтов — посредничества, миротворчества и миростроительства — может уменьшить общие финансовые расходы Организации Объединенных Наций, а также последствия конфликтов для людей. В этой связи я приветствую недавно принятое Советом Безопасности решение провести стратегический обзор миротворческой деятельности, и я с интересом ожидаю результатов этой инициативы и других аналогичных инициатив.

IV. Резюме и рекомендации

60. Учитывая огромное значение мирного разрешения споров для выполнения миссии Организации Объединенных Наций и доказанную экономическую эффективность квалифицированного посредничества, осуществляемого третьей стороной, можно подивиться тому, как мало внимания и ресурсов выделялось на укрепление этого потенциала в рамках системы Организации Объединенных Наций, особенно в свете того, что как в академических кругах, так и в частном секторе наука и практика посредничества в качестве научной дисциплины или профессии получили быстрое развитие. Способность Организации Объединенных Наций оказывать посреднические услуги была в значительной степени ограничена нехваткой специально выделяемых для этого людских и финансовых ресурсов, отсутствием достаточных финансовых средств на персонал в региональных отделениях Департамента по политическим вопросам, которые позволили бы этому персоналу выезжать на места, а также тем, что мы уделяем относительно мало внимания этой работе по сравнению с тем, что делается для активизации нашей миротворческой и гуманитарной деятельности.

61. Раньше слишком часто было так, что посредников направляли на места без специальной подготовки и не снабдив их необходимой информацией, в результате чего усилия Организации Объединенных Наций носили характер эксперимента и слишком зависели от итогов проб и ошибок. Круг опытных посредников Организации Объединенных Наций весьма узкий, и многие из поразительно небольшого числа лиц, которые успешно занимались посредничеством, ушли на пенсию или покинули Организацию. Только сейчас мы начинаем предпринимать усилия для того, чтобы найти подходящих сотрудников Организации Объединенных Наций или таких людей вне Организации, которых можно было бы подготовить к такой роли. Немногие учебные программы, созданные для развития навыков персонала Организации Объединенных Наций, зависят от добровольных взносов²², а подготовка старших посредников вообще

²² В 1993 году ЮНИТАР создал ежегодную программу стипендий ЮНИТАР-МИП по миротворчеству и превентивной дипломатии, с тем чтобы начать обучение сотрудников Организации Объединенных Наций среднего и старшего звена, дипломатов и сотрудников региональных организаций. За 16 лет осуществления этой программы основательную подготовку прошли 536 человек, которые изучали методы анализа конфликтов, ведения переговоров и посредничества. В 2000 году ЮНИТАР разработал аналогичную программу для африканских дипломатов и сотрудников Африканского союза и субрегиональных организаций, благодаря чему 372 человека получили обширные знания в области методов изучения конфликтов, ведения переговоров и посредничества. Кроме того, ЮНИТАР

не ведется. Хотя мы накопили значительный опыт, мало было сделано для того, чтобы обобщить, изложить и передать его будущим посредникам²³.

62. Ясно, что нам многое предстоит сделать для того, чтобы посреднические услуги, оказываемые нашей Организацией и нашими партнерами, были профессиональными. Решения, которые недавно приняла Генеральная Ассамблея в целях укрепления Департамента по политическим вопросам путем найма дополнительного персонала и создания Группы поддержки посредничества, создают возможности для дальнейшего продвижения к этой цели. С тем чтобы устранить имеющиеся недостатки, я делаю следующие рекомендации:

а) **Укрепление потенциала по предотвращению и разрешению конфликтов благодаря своевременному вовлечению Организации Объединенных Наций:** Чрезвычайно важно, чтобы Организация Объединенных Наций проявляла больше инициативности в деле превентивной дипломатии, оказания добрых услуг, посредничества, оказания содействия и проведения диалога. Благодаря недавнему укреплению Департамента по политическим вопросам у Организации появились пусть скромные, но реальные возможности оказывать своевременную помощь в этой области в рамках более широких усилий системы Организации Объединенных Наций, предпринимаемых в конкретной стране. Эти возможности можно использовать для активизации нашей тихой дипломатии, направленной на мирное, своевременное урегулирование споров путем переговоров — либо напрямую, либо в сотрудничестве с региональными или субрегиональными организациями или другими партнерами. Мы также увеличим поддержку посреднических усилий, которую Департамент по политическим вопросам оказывает представителям, посланникам и координаторам-резидентам.

ежегодно проводит семинар для специальных и личных представителей и посланников Генерального секретаря. На таких семинарах специальные представители Генерального секретаря и старшие сотрудники Централных учреждений и других структур обмениваются опытом и обсуждают вопросы, представляющие взаимный интерес. С 1998 по 2007 год Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций (КПСООН) вел курс по мерам раннего предупреждения и предотвращения, который прошли 1412 человек из системы Организации Объединенных Наций, региональных организаций неправительственных организаций и правительств. В настоящее время КПСООН занимается обучением и обменом опытом совместно с Рамочной группой Организации Объединенных Наций. Эта деятельность нацелена на то, чтобы обучать страновые группы, которые хотели бы включить вопросы предупреждения конфликтов в планы и программы Организации Объединенных Наций. Колледж занимается также разработкой ежегодной программы по предотвращению конфликтов: анализ в целях принятия мер. Эта программа будет предоставлена в распоряжение сотрудников Организации Объединенных Наций и других лиц. Недавно Академия им. Фольке Барнадота в Швеции также начала подготовку сотрудников Организации Объединенных Наций, региональных и субрегиональных организаций, правительств и организаций гражданского общества, с тем чтобы научить их навыкам посредничества и диалога. Этот учебный курс под названием «Содействие диалогу и посредничеству» рассчитан на одну неделю, и к сегодняшнему дню этот курс прошли 184 человека.

²³ Исключениями из этого правила являются книга ЮНИТАР *“On Being a Special Representative of the Secretary-General”* (в которой обобщены знания, полученные в результате длительных бесед с представителями и специальными представителями Генерального секретаря), веб-сайт Организации Объединенных Наций *“Peacemaker”* и анализы проделанной работы, которые в настоящее время регулярно проводит Группа поддержки посредничества.

b) Оказание практической помощи посредникам на профессиональной основе: Важно, чтобы мои посредники имели в своем распоряжении возможность получить достаточную практическую поддержку. Помимо помощи со стороны политических аналитиков это включает следующее: а) экспертов по организации и проведению процесса посредничества, по оказанию содействия и национальному диалогу; б) специалистов из тех структур системы Организации Объединенных Наций, которые специализируются на определенной проблематике, а также внешних экспертов по таким вопросам, как обеспечение безопасности, написание конституции, проведение выборов, разделение власти, верховенство права, права человека, беженцы и вынужденные переселенцы, положение женщин, защита детей, правосудие переходного периода и распределение богатств; с) гибкую систему финансирования; d) гибкую систему административного и материально-технического обеспечения с учетом особенностей конкретной ситуации. Я просил Департамент по политическим вопросам разработать многолетнюю программу в целях поддержки процессов, связанных с посредничеством, оказанием содействия и проведением диалога. Эта программа будет составлена с учетом опыта департаментов и учреждений Организации Объединенных Наций. Эта программа будет по-прежнему зависеть в какой-то мере от добровольных взносов, которые необходимы для покрытия оперативных расходов. Департаменту по политическим вопросам предложено, тесно взаимодействуя с соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, разработать варианты административного и материально-технического обеспечения посредничества.

с) Подготовка следующего поколения посредников Организации Объединенных Наций: Необходимо сделать так, чтобы сотрудники Организации Объединенных Наций на протяжении всей своей карьеры могли приобретать профессиональные навыки в области посредничества, которые соответствовали бы задачам Организации по осуществлению превентивной дипломатии и миротворчества, и обучать этим навыкам большое количество наших региональных специалистов. Я приветствую решение Генеральной Ассамблеи поддержать мои предложения об управлении людскими ресурсами, поскольку это закладывает фундамент для превращения поддержки посредничества в отдельную дисциплину и для перевода этой работы на профессиональную основу. Должно быть также налажено партнерство с государствами-членами, региональными организациями и неправительственными организациями, чтобы можно было обмениваться реестрами и базами данных о специалистах, которых можно использовать для оказания добрых услуг, посредничества, оказания содействия и проведения диалога. Я призываю государства-члены поддержать существующие учебные программы для персонала Организации Объединенных Наций и региональных и субрегиональных организаций по этой тематике, поскольку большинство таких программ финансируется из добровольных взносов.

d) Включение групп поддержки посредничества в периферийные подразделения Организации Объединенных Наций: Учитывая сохраняющуюся потребность в добрых услугах или посреднических услугах на этапе осуществления соглашений и тот факт, что миссиям Организации Объединенных Наций часто поручают подобные задачи, периферийные подразделения Организации Объединенных Наций должны иметь в своем распоряжении спе-

специалистов по посредничеству, оказанию содействия и проведению диалога. Такие специалисты могли бы оказывать помощь главе миссии в ходе усилий по разрешению конфликта, и они могли бы содействовать процессам национального примирения, а также передаче навыков ведения переговоров заинтересованным сторонам в стране пребывания.

е) **Развитие первых успехов Группы поддержки посредничества:** За короткий период времени благодаря большой поддержке со стороны государств-членов Группа поддержки посредничества стала инструментом оказания практической помощи в деле предоставления добрых услуг и осуществления усилий по посредничеству Организацией Объединенных Наций и региональными организациями. Эта работа включает в себя оперативное направление специалистов по посредничеству для оказания помощи группам, работающим на местах, аналитическую поддержку на основе изучения передового опыта и скромные по размерам, но гибкие системы финансирования в целях проведения конфиденциальных консультаций со сторонами. Для дальнейшего совершенствования работы этой Группы предусматриваются, в частности, следующие шаги: подготовка хорошо проверенных реестров или баз данных о посредниках на различных уровнях, более систематическое изучение накопленного опыта и разработка инструкций. Я рассчитываю на то, что для достижения этих целей государства-члены окажут свою поддержку в виде регулярных и добровольных взносов.

ф) **Содействие достижению баланса между числом мужчин и женщин на старших должностях специалистов по посредничеству:** В своей резолюции 1325 (2000) Совет Безопасности настоятельно призвал Генерального секретаря назначать больше женщин в качестве специальных представителей и посланников для оказания добрых услуг. Я намерен выполнить эту просьбу. С этой целью я дал указание старшим руководителям всегда включать кандидатуры квалифицированных женщин, когда составляются списки кандидатов на заполнение старших должностей, и я рассчитываю на поддержку со стороны Совета в этой области. Учитывая важность борьбы с сексуальным насилием в ходе конфликтов, о чем говорится в резолюции 1820 (2008), настоятельно необходимо обеспечить, чтобы все старшие сотрудники по посредничеству обладали необходимыми знаниями в этой области, и необходимо увеличить число женщин, участвующих в мирных переговорах. Знание женской проблематики необходимо для подготовки и других аспектов мирных соглашений, касающихся, в частности, разделения власти, распределения богатств, обеспечения безопасности и правосудия.

г) **Установление более тесных партнерских отношений с региональными и субрегиональными организациями и их посредниками:** Я прошу Департамент по политическим вопросам продолжать сотрудничать и устанавливать партнерские отношения с региональными и субрегиональными организациями, государствами-членами и неправительственными организациями в связи с инициированием и проведением мирных процессов, о чем говорилось в моих последних докладах и в десятилетней программе укрепления потенциала, предназначенной для поддержки Африканского союза. Департамент должен быть готов оказывать содействие партнерам по посредничеству, помогать им повышать свой посреднический потенциал, а также обмениваться накопленным опытом и информацией о наилучших методиках. Организация должна также перенять опыт, накопленный этими партнерами.

h) **Укрепление национального и местного потенциала в области предотвращения и урегулирования конфликтов:** Я намерен объявить приоритетной деятельность Организации Объединенных Наций по укреплению национального и местного потенциала в области посредничества, оказания содействия и проведения диалога. Я полностью поддерживаю призыв Африканского союза к его членам о создании национальных институтов или механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов, и я прошу все государства — члены Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос о том, как они могут укрепить свой национальный или местный потенциал в целях ослабления напряженности и разрешения споров с помощью таких методов. Организация Объединенных Наций готова оказать помощь в этой области.

63. Хотя есть веские доказательства того, что усилия Организации Объединенных Наций и наших партнеров принесли свои плоды в виде уменьшения числа конфликтов по всему миру²⁴, на горизонте уже видны новые угрозы. Борьба за дефицитные ресурсы все время порождает конфликты, особенно в тех случаях, когда между различными группами уже существуют какие-то разногласия. В результате экономического спада, изменения климата и ускоряющегося истощения ресурсов (пахотные земли, вода, нефть) споры внутри государств и между государствами могут возникать в будущем все чаще. Чтобы справиться с этой серьезной угрозой, нашей Организации и нашим партнерам потребуются все знания, навыки, достижения мысли и ресурсы, которые мы сможем только собрать. Поскольку одним из наиболее перспективных способов мирного разрешения споров является умелое посредничество третьей стороны, мы — Организация Объединенных Наций — несем ответственность перед народами Объединенных Наций за то, чтобы мы сделали подлинно профессиональной нашу работу по конструктивному, а не деструктивному разрешению конфликтов и работу, цель которой — «избавить грядущие поколения от бедствий войны».

²⁴ Human Security Project, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century* (London, Oxford University Press, 2005).

Приложение

Сравнительные преимущества различных международных посредников

1. Поскольку Организация Объединенных Наций является единственной глобальной межправительственной организацией, основная задача которой — поддержание международного мира и безопасности, она имеет ряд очевидных преимуществ. Одно из них заключается в том, что все 192 государства-члена (уже в силу того, что они являются членами Организации) обязались разрешать свои споры мирным путем, уважать права человека, добиваться социально-экономической справедливости, проявлять терпимость и жить в мире друг с другом. Поскольку в некоторых регионах еще нет региональных организаций, а некоторые государства пока не входят в состав ни одного регионального соглашения или органа, у Организации Объединенных Наций охват шире, чем у любой региональной организации или же у всех региональных организаций вместе взятых. Кроме того, в Организации Объединенных Наций имеется самая всеобъемлющая система разрешения споров, включающая полный набор органов (Совет Безопасности, Международный Суд и Генеральный секретарь) и широкий набор методов работы. Благодаря тому, что на протяжении уже более 60 лет Организация Объединенных Наций действует на местах, она накопила больше практического опыта в области посредничества, чем какая-либо другая организация, и у нее есть большой опыт осуществления мирных соглашений путем развертывания многих миротворческих операций. Наконец, людские и финансовые ресурсы Организации Объединенных Наций, хотя они и незначительны по сравнению с масштабами стоящих перед ней задач, намного превышают ресурсы большинства других межправительственных, правительственных и неправительственных организаций, которые занимаются предотвращением и урегулированием конфликтов.

2. В последние годы число региональных и субрегиональных организаций стало быстро расти. В Африке Африканский союз и африканские субрегиональные организации, такие как Экономическое сообщество западноафриканских государств, Сообщество по вопросам развития стран юга Африки, Межправительственный орган по вопросам развития и Экономическое сообщество центральноафриканских государств, постепенно накапливали опыт в области посредничества. Такие же процессы шли и в других частях мира: Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и Содружество наций все активнее стали заниматься посредничеством, а Организация американских государств, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии и Форум тихоокеанских островов в конфиденциальном порядке оказывали помощь в своем регионе. Содружество Независимых Государств, Лига арабских государств и Организация Исламская конференция также предпринимали или поддерживали посреднические усилия среди своих членов, и ряд других государств тоже укрепляет свой потенциал в этой области. Каждая из этих организаций выработала свой собственный подход к посредничеству с учетом особых исторических и культурных условий в данном регионе, а также с учетом опыта предыдущих посреднических усилий. Более систематический обмен опытом применения этих различных подходов, а также информацией о наиболее эффективных методах внутри регионов и между регионами мог бы оказаться очень полезным. Региональные и субрегиональные организации, как и Организация Объединен-

ных Наций, имеют свои плюсы и минусы. Один из плюсов заключается в том, что их члены часто лучше знают конфликтующие стороны и положение на местах. Близость к району конфликта может повысить значимость той или иной ситуации для соседей и быть причиной того, что на данную проблему раньше обратят внимание, поскольку соседние государства, скорее всего, будут больше заинтересованы в предотвращении конфликта около своих границ, если они опасаются, что столкновения могут распространиться на более широкий район или могут привести к неконтролируемым потокам оружия или беженцев через их собственную территорию. Однако в некоторых случаях у соседей могут быть и свои пристрастия, например, когда живущая в соседнем государстве группа населения, которая считает себя обиженной, является для данного государства «этнически родственной». Региональная политика может сыграть как позитивную, так и негативную роль. В некоторых случаях региональное влияние на воюющие стороны может быть больше международного влияния, а в других случаях бывает наоборот. Хотя региональные подходы часто бывают эффективными, необходимо проявлять бдительность в тех случаях, когда региональное соперничество и региональные противоречия заставляют правительства поддерживать ту или другую сторону, что ведет к расширению конфликта. В каждой конкретной ситуации как региональные, так и международные действующие лица должны тщательно продумать вопрос о том, какой организации лучше всего взять на себя руководящую роль.

3. Некоторые государства-члены выступали в качестве посредников в связи с различными ситуациями, которые возникали по всему миру, в дополнение к тому, что они играли более традиционную вспомогательную роль в качестве друзей мирного процесса. Крупные державы уже давно занимаются посредничеством в тех районах, которые они считают сферой своего влияния, или там, где, по их мнению, затронуты их стратегические интересы, но посреднические усилия предпринимали также и некоторые более мелкие государства. При этом они руководствовались самыми различными мотивами, включая желание решить проблемы, негативно сказывающиеся на их собственном благополучии. В последние годы лозунг «Местные решения для местных проблем» получил широкое признание по мере того, как государства — поодиночке или в партнерстве с другими — стали предлагать свои посреднические услуги в целях укрепления региональной стабильности и предотвращения международного вмешательства. Некоторые государства стали также укреплять свой посреднический потенциал в рамках более современного подхода к иностранным делам и вопросам развития, в соответствии с которым мир и развитие считаются неделимыми, а прочный мир считается одной из обязательных предпосылок устойчивого развития. По сравнению с межправительственными организациями у государств есть одно преимущество: возможности для маневра. Они могут вмешаться в ситуацию более оперативно, незаметно и конфиденциально, и у них меньше правовых ограничений. Кроме того, те, кто действует по поручению правительств, иногда более приемлемы для других правительств.

4. Небольшое число неправительственных организаций в настоящее время также оказывает официальные посреднические услуги в ситуациях, которые игнорируются другими^a. Тот успех, которого они достигли в некоторых случаях, говорит о том, что в будущем они могут превратиться в самостоятельно

^a Сюда входят Центр Картера, Общество Святого Эгидио, Центр за гуманитарный диалог и Инициатива по кризисному регулированию.

действующих миротворцев, хотя сохраняющаяся неспособность обеспечить полное осуществление соглашений является серьезным недостатком. Еще одна очень важная функция — это тщательный анализ обстановки на местах и потенциальных или уже возникших конфликтов, а также разработка рекомендаций о принятии мер, предназначенных для Организации Объединенных Наций и международного сообщества. Благодаря высокому качеству таких рекомендаций их часто учитывают люди, определяющие политику^b. Наличие большого числа различных неправительственных организаций означает, что они могут поддерживать мирный процесс самыми различными способами, если посланник или группа его поддержки знают о такой возможности и воспользовались ею. Начало посредничества на самом раннем этапе — это та область, в которой некоторые неправительственные организации могут сыграть полезную роль. Поскольку процесс принятия решений у них обычно проще, чем в других организациях, они могут мобилизовать ресурсы и начать действовать быстро, например, они могут приступить к установлению предварительных контактов между сторонами. Они могут также выглядеть как менее угрожающие для государства, являющегося стороной в конфликте, поскольку обычно считается, что участие такой организации придает меньше легитимности оппонентам. Поскольку они не преследуют собственные геополитические или региональные цели и поскольку они не способны оказывать давление, стороны в конфликте могут считать, что от них исходит меньше угроз, и поэтому они могут оказаться в состоянии более эффективно создавать атмосферу доверия, в которой стороны считают возможным изучать различные идеи и налаживать отношения. Неправительственные организации могут содействовать неформальным процессам, которые могут привести к началу официальных посреднических усилий, когда всем лицам, способным повлиять на участников официальных переговоров, предлагается принять участие в семинарах, направленных на решение проблем, с тем чтобы они могли лучше понять интересы друг друга, изучить новаторские идеи относительно способов преодоления разногласий и наладить каналы общения. К услугам неправительственных организаций часто прибегают также в тех случаях, когда у них есть особый опыт решения тематических, региональных или процедурных вопросов. Такой опыт может быть полезным для официальных посредников или для сторон в конфликте. Местные неправительственные организации, которые, возможно, уже на протяжении многих лет были вовлечены в ту или иную ситуацию, могут внести вклад в усиление тяги населения к миру путем привлечения влиятельных лиц и местных лидеров и путем увязывания этих процессов с официальными мирными переговорами. Они могут обеспечить учет интересов гражданского общества (особенно тех слоев населения, о которых часто забывают, таких как женщины, молодежь, жертвы, перемещенные лица и этнические меньшинства), и они могут также обеспечить, чтобы их мнения были учтены в ходе официального посредничества. Большинство неправительственных организаций имеет гораздо более ограниченные ресурсы, чем Организация Объединенных Наций или региональные и субрегиональные организации, поскольку обычно они существуют только за счет добровольных взносов, вследствие чего их возможности продолжать свои усилия чаще оказываются под вопросом.

^b Международная группа по предотвращению кризисов является наилучшей моделью для проведения такого очень ценного политического анализа, хотя некоторые неправительственные организации по правам человека тоже регулярно готовят полезные аналитические доклады и рекомендации.

5. Для того чтобы современные мирные процессы были эффективными, необходимо участие многих действующих лиц, к помощи которых можно было бы прибегать на различных стадиях этого процесса с учетом сильных сторон, имеющихся у каждого из них. Таким образом, творческий комбинированный подход к посредничеству предполагает участие многих действующих лиц, которые действуют согласованно под руководством одного лидирующего посредника.
