



## Совет Безопасности

Distr.: General  
20 December 2002  
Russian  
Original: Spanish

---

### **Письмо Постоянного представителя Колумбии при Организации Объединенных Наций от 19 декабря 2002 года на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь препроводить настоящим информацию о специальном мероприятии, которое было проведено 11 декабря Всеамериканским советом в сотрудничестве с Представительством Колумбии и Международной академией мира.

Буду признателен за распространение прилагаемого документа в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Альфонсо **Вальдивьесо**  
Посол  
Постоянный представитель

## **Приложение к письму Постоянного представителя Колумбии при Организации Объединенных Наций от 19 декабря 2002 года на имя Председателя Совета Безопасности**

### **Два года в Совете Безопасности: как мы работали?**

**Постоянное представительство Колумбии при Организации Объединенных Наций/Международная академия мира**

#### **Декабрь 2002 года**

В связи с выполнением Колумбией функций Председателя Совета Безопасности утром в среду, 11 декабря 2002 года, будет проведено мероприятие, озаглавленное «Два года в Совете Безопасности: как мы работали?». В настоящем документе излагается круг ведения этого мероприятия, организуемого Постоянным представителем Колумбии при Организации Объединенных Наций при поддержке Международной академии мира.

#### *Цель*

Главная цель заключается в содействии проведению предметного и открытого обмена мнениями о работе Совета Безопасности. В ходе этого мероприятия в рамках выступлений ведущих ораторов и рассмотрения отдельных стратегических вопросов планируется обобщить накопленный опыт; проанализировать стоящие перед Советом проблемы, связанные с вопросами политики и оперативной деятельности; и разработать стратегическую концепцию деятельности этого органа в качестве одного из центральных компонентов системы Организации Объединенных Наций. Это мероприятие должно обеспечить возможности для эффективного содействия применению в Совете Безопасности подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, при осуществлении им своей ответственности за поддержание мира и международной безопасности.

#### *Сфера*

Для рассмотрения на этом мероприятии определен период 2001–2002 годов. Вопросы, которым будет уделено основное внимание, имеют конкретное отношение к нынешней повестке дня Совета и занимают в ней центральное место, и они будут представлены покидающими свои посты членами Совета. Особое внимание в ходе обмена мнениями будет уделено работе Совета в качестве постоянно действующего органа, и он должен охватывать вопросы, касающиеся качества, актуальности, лимитирующих факторов и эффективности его действий, недостатков в работе и политических ориентировок.

#### *Участники*

Это мероприятие связано с работой Совета Безопасности. Поэтому Представительство Колумбии направит приглашения 15 членам Совета, представленным на уровне послов; пяти недавно избранным членам Совета, представленным на том же уровне; Генеральному секретарю, Специальному советнику Генерального секретаря Майклу Дойлу и заместителям Генерального секретаря по политическим вопросам и операциям по поддержанию мира.

### *Методология*

Функции Председателя будет исполнять Дэвид Мэлоун из Международной академии мира. Мероприятие откроет министр иностранных дел Колумбии, который выступит с заявлением. Перед обменом мнениями с короткими сообщениями выступят некоторые покидающие свои посты члены Совета, как об этом говорится ниже. В заключение Майкл Дойл подведет итоги рассмотрения основных вопросов, которые будут обсуждены утром.

### *Отобранные вопросы*

Нижеперечисленные вопросы были отобраны с учетом их политической значимости для международного сообщества в последние годы и заложенного в них потенциала и возможностей в плане воздействия на работу Совета в ближайшем будущем:

1. специальные представители Генерального секретаря (с сообщением выступит Джагдиш Кунджул);
2. мандаты (с сообщением выступит Кишоре Махбубани);
3. вопрос о терроризме в более широком контексте (с сообщением выступит Альфонсо Вальдивьесо).

### *Итоговый документ*

Постоянное представительство Колумбии при Организации Объединенных Наций и Международная академия мира подготовят и распространят отчет о работе, проделанной в ходе мероприятия.

## Добавление

### **Роль Совета Безопасности в учреждении и поддержке операций Организации Объединенных Наций в пользу мира**

**Среда, 11 декабря 2002 года**

Всеамериканский совет  
680 Park Avenue, New York

В среду, 11 декабря 2002 года, Постоянное представительство Колумбии при Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Международной академией мира (МАМ) организовала проведение неофициального семинара, на котором присутствовали члены Совета Безопасности, представители старшего звена Организации Объединенных Наций, министр иностранных дел Колумбии и ряд высоких и авторитетных гостей. В ходе семинара, озаглавленного «Два года в Совете Безопасности: как мы работали?», был обсужден вопрос о роли мандатов и специальных представителей Генерального секретаря в деле обеспечения успеха операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В настоящем документе освещены некоторые вопросы и проблемы, которые были подняты в ходе семинара, однако он не отражает согласованную позицию участников или организаторов.

Совет Безопасности несет в рамках системы Организации Объединенных Наций главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Осуществление этой функции при проведении операций в пользу мира связано, в частности, с выработкой мандата Советом Безопасности и выбором Генеральным секретарем основных сотрудников, которые возглавят проведение операции, причем оба этих аспекта имеют ключевое значение с точки зрения успеха того, что Организация Объединенных Наций привносит в проведение той или иной операции в пользу мира.

### **Мандаты**

В целом доклад Брахими (A/55/305-S/2000/809), как представляется, оказал позитивное воздействие на подход Совета к мандатам. В резолюции 1327 (2000) Совет обязался придерживаться основных рекомендаций, содержащихся в докладе, прежде всего в отношении выработки ясных, авторитетных и выполнимых мандатов. Такие мандаты должны предусматривать надежный потенциал сдерживания, содержать четкую политическую цель и определять ориентиры для миссии (включая стратегию ухода).

Реальность не всегда совпадает с этими высокими стандартами. В частности, ряд участников заявили, что последние действия Совета в некоторых районах, прежде всего в Африке, оставляют желать лучшего. Были определены четыре основные области, вызывающие обеспокоенность.

**Во-первых, ряд представителей Совета заявили, что они не располагают адекватной информацией о положении на местах.** Даже некоторые обеспеченные ресурсами миссии пяти стран, являющихся постоянными членами Совета, иногда получают детальный и своевременный анализ, оценку и рекомендации только от Секретариата. Один из послов выразил сочувствие по поводу той дилеммы, с которой постоянно сталкивается Секретариат в таких ситуациях: каким образом составить реальную картину положения на местах, не отпугивая страны, которые могли бы предоставить войска. С военной точки зрения есть смысл предусматривать наихудшие сценарии, однако это может привести к выработке осторожных рекомендаций в отношении операций в пользу мира, которые утрачивают свою жизнеспособность при поступлении в Совет. В то же время политическое давление может обусловить необходимость принятия Советом мандатов в срочном порядке, без основанных на имеющейся информации материалов Секретариата, как это, например, имело место в случае резолюции 1244 (1999) по Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК). Это частично объясняет те трудности, которые возникают при попытках осуществить этот мандат на местах.

**Во-вторых, Организация Объединенных Наций редко имеет возможность подбирать и выбирать свои миссии.** Несмотря на содержащееся в рекомендациях доклада Брахими утверждение о том, что невозможных миссий не существует, Организация Объединенных Наций тем не менее опасается того, что она может оказаться оттесненной в сторону другими субъектами. По этой причине она будет иногда соглашаться на миссии, в отношении которых она, возможно, в иных условиях проявила бы осторожность. МООНК представляет собой именно такой случай. В других ситуациях Совет может под воздействием политических причин учредить какую-либо миссию ввиду чрезвычайно неблагоприятных условий на местах. В Демократической Республике Конго, например, Организация Объединенных Наций санкционировала миссию численностью порядка 8000 военнослужащих на территории, которая примерно в 200 раз больше, чем Косово, где было развернуто около 50 000 военнослужащих. Тем не менее Совет и Секретариат опасались, что отказ дать согласие на Миссию Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) подорвет неустойчивый мирный процесс и авторитет Совета в африканских вопросах.

**В-третьих, даже наилучший мандат не имеет никакой ценности, если члены Совета не готовы поддержать его путем выделения адекватных ресурсов.** Помимо войск это включает финансовые ресурсы и политическое руководство. Члены Совета никогда не забывают о **финансовых аспектах** любой миссии, однако, как правило, об этом умалчивается. Что касается очень высоких затрат на МООНДРК, в настоящее время составляющих около 54 млн. долл. США в месяц, то один из послов отметил, что для его страны наибольшее значение имеют не абсолютные расходы, связанные с проведением какой-либо миссии, а «те результаты, которые мы имеем на местах за наши деньги».

**Политическое руководство** имеет столь же важное значение, что и финансовые ресурсы. Это подчеркивает желательность того, чтобы страны, входящие или не входящие в Совет, брали на себя роль «крестного отца» в отношении любой данной операции, санкционированной Организацией Объеди-

ненных Наций, посредством предоставления войск или путем осуществления политической координации. Было отмечено, что провал Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) до ее нового мандата, предоставленного в 1999 году, объяснялся не изъянами мандата, а отсутствием приверженности. Как только одно из ведущих государств — в данном случае Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии взяло на себя главную роль в укреплении МООНСЛ, ситуация изменилась в противоположную сторону. Австралия сыграла аналогичную роль, когда Международные силы в Восточном Тиморе (МСВТ) подготовили почву для развертывания Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) . Менее очевидное руководство (включая «страховочную сетку» в форме возможной военной интервенции) в поддержку предполагаемой миссии Организации Объединенных Наций в Бурунди или Кот-д'Ивуаре (или в поддержку более основательного участия в Демократической Республике Конго) служит объяснением неудачной попытки действенного участия в урегулировании любой из этих ситуаций. Вместе с тем «тройка», образованная Соединенными Штатами Америки, Российской Федерацией и Португалией для того, чтобы осуществлять политическое руководство присутствием Организации Объединенных Наций в Анголе, добилась лишь ограниченного успеха.

В то время как поддержка со стороны внешних держав рассматривается в качестве важного условия осуществления какого-либо мандата Совета, отсутствие у многих промышленно развитых стран готовности передать свои войска под командование Организации Объединенных Наций вызывает сожаление. Такое мнение высказал один из новых непостоянных членов Совета, который заявил, что «когда требуется мощная военная интервенция, Организация Объединенных Наций не в состоянии выполнить эту функцию».

**В-четвертых, Совет должен стать более профессиональным.** Один посол призвал заниматься «реальным управлением, а не управлением на бумаге». Он очень низко оценил работу Совета в отношении последующей деятельности в связи с первоначальным развертыванием им одной из миссий и постоянного наблюдения за тем, что происходило на местах. Он отметил, что до настоящего времени Секретариат и Совет не предприняли каких-либо совместных усилий для определения причин, почему МООНДРК не оправдала надежды, которые на нее возлагались. Аналогичная озабоченность была высказана другими членами Совета, которые призвали установить предметные критерии, а также создать обзорный механизм в отношении миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Один посол предложил, чтобы Совет осуществлял управление своими миссиями по примеру санкций, создавая комитет для каждой операции. Такие комитеты позволяли бы Совету более внимательно следить за эволюцией каждой миссии.

**В-пятых, Совет сталкивается с политическими трудностями в деле осуществления стратегии вывода вооруженных сил.** В то время как участники выразили согласие относительно необходимости того, чтобы каждый мандат предусматривал стратегию вывода, указывалось, что преобладающие политические трудности на местах и на международном уровне порой не дают Совету возможности следовать этой рекомендации. Так обстояло дело в случае с Боснией и Герцеговиной, когда пришлось отказаться от первоначальных предложений о том, чтобы Организация Североатлантического договора вывела свои войска через 12 месяцев, поскольку местные условия сделали это не-

возможным. Это подчеркнуло необходимость того, чтобы стратегии вывода были гибкими и учитывали положение на местах, а не в столицах тех стран, которые предоставляют войска и финансовые средства. Один посол призвал к тому, чтобы за любым выводом следовали постконфликтные усилия в области миростроительства.

При обсуждении вопроса о мандатах были высказаны весьма отличные мнения относительно **отношений между постоянными и непостоянными членами** Совета. Несколько непостоянных членов Совета выразили свое разочарование по поводу их ограниченного влияния на санкционируемые Советом миссии. С учетом ограниченного периода их работы в Совете участие непостоянных членов может носить лишь частичный и временный характер. Один посол заявил, что такое положение усугубляется тем фактом, что зачастую мандаты вытекают из соглашений, заключенных пятью постоянными членами. В этом контексте послы некоторых стран из числа 10 непостоянных членов Совета охарактеризовали процесс разработки мандатов как «мистический» и «магический». Посол одной страны из числа пяти постоянных членов Совета возразил, что влияние на разработку мандатов больше связано с «предварительной подготовкой» и поддержанием тесных и непрерывных связей с Секретариатом и присутствием Организации Объединенных Наций на местах.

Один посол обратил внимание на тот факт, что некоторые страны, предоставляющие значительные финансовые ресурсы миссиям Организации Объединенных Наций, не представлены в Совете постоянно и поэтому не имеют возможности оказывать большое влияние на формулирование мандатов или обзор итогов операций в пользу мира.

Последним обсуждавшимся вопросом был вопрос о предпринимаемых на протяжении последних десяти лет попытках по учету озабоченности **стран, предоставляющих войска**. На протяжении многих лет эти страны жалуются, что их мнение не учитывается должным образом при разработке мандатов или планировании миссий. В начале 90-х годов в этой связи был создан механизм регулярных консультаций между предоставляющими войска странами и Советом Безопасности. Его заседания в значительной степени оказались неэффективными. Предоставляющим войска странам не удавалось использовать эти заседания для доведения до сведения Совета Безопасности их мнений и внесения предметного вклада в разработку мандатов. В определенной степени плодотворному обмену мнениями, как представляется, препятствовал оказывающий сдерживающее влияние формальный характер заседаний, который удерживал представителей некоторых стран, предоставляющих войска, от выступлений. (Один сотрудник Секретариата отметил, что, хотя, видимо, отношения между предоставляющими войска странами и Советом являются сложными, между отдельными странами, предоставляющими войска, и Секретариатом ведется активный диалог.) Было достигнуто согласие относительно того, что такие заседания должны продолжаться, что их структура должна быть изменена и способствовать свободному обмену мнениями. В любом случае, продолжение практики проведения заседаний по меньшей мере обеспечивает наличие регулярного форума, на котором могут обсуждаться кризисы всякий раз, когда они возникают.

## Специальные представители Генерального секретаря

Вторым элементом, имеющим важное значение для успеха любой миротворческой операции, является представленность Генерального секретаря на местах. В ходе обсуждений основное внимание было уделено организационному механизму, в рамках которого действуют специальные представители, а также качественному составу кандидатов, назначаемых на эти должности, и политической поддержке, получаемой специальными представителями от Совета.

В контексте **организационного механизма**, в рамках которого действуют специальные представители, было выделено четыре ключевых типа отношений, на основе которых более тесные консультации и сотрудничество повышают эффективность деятельности специальных представителей на местах.

**Во-первых, что наиболее важно, необходимо улучшить диалог между специальными представителями и Советом.** В настоящее время взаимодействие между этими двумя сторонами осуществляется исключительно в периоды представления докладов. Было отмечено, что увеличение количества неофициальных встреч между Советом и специальными представителями может стимулировать более динамичный обмен мнениями.

**Во-вторых, специальные представители должны регулировать свои взаимоотношения с координаторами-резидентами в целях избежания бесполезной конкуренции и даже открытого конфликта.** Один из участников подчеркнул необходимость уточнения соответствующих сфер ответственности и функций. Другой участник предложил более четко разграничить функциональные обязанности, благодаря чему специальные представители сосредоточили бы свое внимание на «заострении политической направленности деятельности Генерального секретаря», не погрязая в трясине мелочной опеки мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи и реконструкции, осуществлением которых должны заниматься координаторы-резиденты.

**В-третьих, существует потребность в уточнении характера отношений между специальными представителями с частично совпадающими мандатами (например, региональными и национальными специальными представителями).** Такие совпадения могут иногда приводить к дезорганизации: в определенных случаях отсутствие координации может приводить к конкурентному, а не взаимодополняющему подходу к решению вопросов, представляющих взаимный интерес.

**В-четвертых, специальным представителям следует более тесно взаимодействовать с правительством(ами) стран, на которые распространяется их мандат, и всего региона.** С учетом того, что специальные представители должны «начинать работу без промедления», было предложено, чтобы до выезда на места работы СПГС, как правило, предлагалось посетить важнейшие региональные и другие имеющие отношение к их мандату столицы. Иногда проведению таких мероприятий мешает ограниченность ресурсов, однако за счет относительно небольших расходов можно добиться значительных выгод.

Такие политические проблемы дополняют то обстоятельство, что усилия специальных представителей иногда подрывает нехватка у некоторых из них



дипломатического опыта. В связи с этим возникает более общий вопрос о том, по каким качествам Генеральный секретарь должен подбирать кандидатов. Настаивая на том, что прерогативы Генерального секретаря по назначению его представителей не должны ущемляться, некоторые участники критически отмечали тот факт, что в прошлом **качественный уровень кандидатов, отбираемых Генеральным секретарем для занятия должностей его специальных представителей**, был неровным. Иногда привлечению на эти должности самых достойных кадров мешают структурные препятствия. Зачастую специальные представители вынуждены работать в непривлекательных, конфликтных регионах. В то же время некоторые правительства неохотно освобождают высококвалифицированных сотрудников для работы в Организации Объединенных Наций. Один из послов высказался в пользу более активного участия Совета в процессе назначения на эти должности, однако другие участники выразили опасение, что вследствие этого больше политических проблем возникло бы, чем было бы решено.

Участники далее указали, что успех деятельности специальных представителей в значительной степени зависит от **их поддержки со стороны входящих в состав Совета Безопасности стран**, как на местах, так и в Нью-Йорке. Относительный успех деятельности Альдо Аелло в Мозамбике, Ясуси Акаси в Камбодже и Лахдара Брахими в Гаити был достигнут, несмотря на достаточно слабую институциональную инфраструктуру, отчасти благодаря такой энергичной поддержке со стороны государств-членов.

В заключение был также поднят вопрос о **гендерной и региональной представленности**. Хотя ряд специальных представителей, работающих в Африке, не являются выходцами из Африки, в настоящее время лишь один специальный представитель в Африке, Лахдар Брахими, назначен для работы вне Африки. Еще более красноречивым является тот факт, что лишь одну должность заместителя специального представителя занимает женщина, что свидетельствует о диспропорции, которую Организации Объединенных Наций необходимо преодолеть в будущем.