



Distr.  
GENERAL

A/50/571/Add.1  
8 July 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия  
Пункт 118 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Разделение ответственности в поддержании мира: Организация  
Объединенных Наций и региональные организации

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Разделение ответственности в поддержании мира: Организация Объединенных Наций и региональные организации" (A/50/571).

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Замечания Генерального секретаря

#### I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Генеральный секретарь считает, что тема доклада приобретает все более важное значение и нуждается в тщательном анализе и осмыслении. Он отмечает, что инспекторы пытались рассмотреть некоторые из важнейших вопросов, но до сих пор им не удалось провести углубленный и всеобъемлющий анализ. Кроме того, в их докладе предпринята попытка рассмотреть значительно более широкую область, чем поддержание мира, а в результате доклад потерял целенаправленность. Это, а также чрезмерное обобщение при рассмотрении вопросов в конечном счете ведет к рекомендациям, которые не могут быть подкреплены фактическими данными или аналитической информацией.

2. Основной смысл доклада сводится к тому, что Организации Объединенных Наций необходимо предпринять дополнительные усилия по укреплению роли региональных организаций в превентивной дипломатии и операциях по поддержанию мира. Инспекторы приводят ряд примеров участия региональных организаций в поддержании мира и таких смежных мероприятиях, как помощь в проведении выборов или наблюдение за соблюдением прав человека, и призывают определить и ввести механизмы, которые бы предоставили региональным организациям доступ к финансированию, профессиональной подготовке и другим формам институциональной поддержки операций по поддержанию мира.

3. Хотя значение регионального подхода к операциям по поддержанию мира не вызывает сомнений, в докладе отсутствует тщательная оценка имевших место в последнее время случаев участия региональных организаций в поддержании мира или сравнительных преимуществ региональных подходов по сравнению с глобальными. Это вызывает еще большее сожаление в связи с тем, что подробный анализ сильных и слабых сторон региональных усилий по поддержанию мира на основе оценки осуществившихся в последнее время операций по поддержанию мира, в рамках которых определенную роль сыграли региональные организации, значительно содействовал бы достижению целей проведенного инспекторами исследования.

4. Генеральный секретарь отмечает, что некоторые из подготовленных инспекторами рекомендаций, видимо, противоречат логике их исследования. Доклад начинается с мысли о том, что в период, когда способность Организации Объединенных Наций проводить операции по поддержанию мира оказалась на пределе, региональные организации могли бы взять на себя часть этого бремени. В противоположность этому основной смысл выводов сводится к тому, что Организации Объединенных Наций следует предоставить региональным организациям ресурсы для выполнения их роли в области обеспечения мира и безопасности. Другими словами, региональные организации не только не облегчают бремя Организации Объединенных Наций, но и последней предлагается еще больше задействовать свои собственные недостаточные ресурсы.

5. Ни одно из приведенных выше замечаний не следует рассматривать как нежелание Секретариата Организации Объединенных Наций сотрудничать с региональными организациями или предоставлять им помощь. Наоборот, необходимо лишь поощрять соответствующее разделение ответственности в конкретных случаях и исключительно на специальной основе с учетом предоставления Организацией Объединенных Наций технических консультаций и помощи в рамках имеющихся ресурсов. Генеральный секретарь уделяет главное внимание тому, чтобы подход к

этому вопросу осуществлялся на индивидуальной основе, с должным учетом конкретных обстоятельств в каждом случае и сильных и слабых сторон и приоритетов соответствующей региональной организации. Однако направления деятельности и организационные меры, изложенные в рекомендациях, содержащихся в докладе инспекторов, на данном этапе не будут способствовать этому процессу.

## II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО РЕКОМЕНДАЦИЯМ

### Рекомендация 1a

6. Рекомендация о том, что Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций следует подготовить всеобъемлющую стратегическую программу сотрудничества, подразумевает, что можно и желательно разработать типовую модель сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями. Однако, как показал опыт, типовые модели сотрудничества не обладают особой эффективностью. Этот подход, видимо, фактически отвергается и самими инспекторами, которые в этом же докладе отмечают, что "необходим гибкий и прагматичный подход с учетом конкретных потребностей в каждом конкретном случае".

### Рекомендация 1b

7. Если Генеральная Ассамблея утвердит предлагаемую группу с координационными функциями и выделит надлежащие ресурсы на эти цели, то Генеральный секретарь предпочел бы физически разместить эту группу в Департаменте операций по поддержанию мира, с тем чтобы она могла пользоваться средствами его Оперативного центра, и укомплектовать его кадрами этого Департамента и Департамента по политическим вопросам, возможно, также с участием Департамента по гуманитарным вопросам, с тем чтобы она стала совместной группой, обслуживающей указанные департаменты. Это объясняется тем, что ранее предупреждение, возможно, играет даже еще более важную роль в планировании превентивной дипломатии и чрезвычайной помощи, чем в планировании операций по поддержанию мира.

### Рекомендация 1c

8. Рекомендуемые "механизмы" уже создаются. В ходе подготовки доклада в распоряжение инспекторов была предоставлена копия документа Департамента по гуманитарным вопросам/Департамента по политическим вопросам/Департамента операций по поддержанию мира "Рамки сотрудничества", однако он не нашел отражения в докладе. Концепция "проектных групп" уже утвердилась в форме "междепартаментских групп", учрежденных в рамках ряда операций по поддержанию мира, таких, как операция в Гаити. Такие группы работают чрезвычайно эффективно, хотя и на неофициальной основе.

### Рекомендация 1d

9. Генеральный секретарь приветствует эту рекомендацию. Программа в области управления, осуществляемая Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), очевидно, позволяет ПРООН стать наиболее подходящим органом для деятельности по содействию региональному миру и безопасности посредством укрепления структур государственного управления и гражданского общества.

### Рекомендация 2

10. Заключение "двусторонних рамочных соглашений между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, касающихся практических аспектов поддержания мира и другой связанной с миром деятельности", было бы мероприятием абстрактного характера и не позволило бы отразить чрезвычайно сложный характер и конкретные особенности "ситуаций", с которыми Организация Объединенных Наций сталкивается на ежедневной основе. В противоположность этому за последние годы с рядом региональных организаций были достигнуты различные гибкие, ориентированные на практическую деятельность договоренности специального характера для удовлетворения потребностей в связи с конкретными ситуациями. Такие прагматические договоренности продемонстрировали свою гораздо более высокую эффективность и меньшую бюрократичность по сравнению с любым общим рамочным соглашением.

11. Рекомендация о проведении периодических совещаний между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями не учитывает, что такие совещания уже проводятся и что за некоторыми исключениями их нельзя считать успешными. Конкретные совещания в рамках конкретных целей сотрудничества, проводимые на прагматичной и гибкой основе, несомненно, следует продолжить, однако на данном этапе дальнейшая институционализация совещаний общего характера представляется необоснованной.

#### Рекомендация 3

12. Следует отметить, что специальные представители Генерального секретаря на текущей основе поддерживают эффективную связь с региональными организациями, участвующими в конкретных операциях по поддержанию мира. Однако подчинение региональных организаций общим координационным функциям специального представителя связано с чрезвычайно сложными правовыми вопросами. Неясно, кто обладает директивными (или иными) полномочиями для наделения такой ответственностью.

#### Рекомендация 4

13. Генеральный секретарь хотел бы отметить, что Организация Объединенных Наций уже вносит свой вклад в услуги в области профессиональной подготовки и консультативные услуги, предоставляемые региональным организациям на индивидуальной основе. В случае получения запроса и при наличии квалифицированного персонала она предоставляет соответствующую информацию и экспертов, обладающих соответствующими техническими знаниями, для проведения лекций и участия в семинарах. Генеральный секретарь готов рассматривать конкретные просьбы об использовании имеющихся средств Организации Объединенных Наций для проведения профессиональной подготовки на условиях компенсации и в рамках имеющихся возможностей.

#### Рекомендация 5

14. Рекомендации, касающиеся финансирования, представляются нереалистичными. Нет никаких оснований считать, что общие целевые фонды рекомендуемого типа позволят заручиться значительной поддержкой. В большинстве случаев доноры не отвечают на призывы о выделении средств в общие фонды на неконкретные цели.

15. Кроме того, Секретариат считает, что исполнение им попечительских функций при управлении целевыми фондами, связанными с мероприятиями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, представляют собой чрезвычайно сложную деятельность. Он считает, что управление целевыми фондами, созданными в интересах региональных организаций, участвующих в мероприятиях по поддержанию мира, было бы еще более сложной задачей. В этой связи

предпочтительным был бы вариант, при котором такие целевые фонды учреждались и управлялись самими региональными организациями.

### III. КОНКРЕТНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

#### Роль и потенциал региональных организаций (пункты 2 и 3)

16. Инспекторы отмечают изложенную в Уставе концепцию, согласно которой региональные организации должны быть первой "инстанцией", к которой должен быть обращен призыв о предупреждении и мирном разрешении местных споров (пункт 3), и указывают, что цель доклада состоит в "содействии нынешним усилиям, направленным на расширение участия региональных организаций в обеспечении коллективной безопасности в надежде, что оно облегчит бремя, лежащее на Организации Объединенных Наций" (пункт 2).

17. В то же время в резюме (стр. 7) инспекторы отмечают, что "в полномочия Объединенной инспекционной группы не входит давать оценку способности региональных организаций эффективно выполнять свои задачи в этой области" (т.е. планировать, развертывать, управлять и обеспечивать административную и материально-техническую поддержку полевых операций). Хотя необходимо признать такое ограничение мандата инспекторов, фактически в нынешних обстоятельствах именно это представлялось бы наиболее целесообразным, поскольку позволило бы более точно оценить масштабы проблемы, а не переходить непосредственно к конкретным решениям.

#### Региональные организации: механизмы и текущая деятельность по поддержанию мира (пункты 19–54)

18. Следует напомнить о существенных различиях между поддержанием мира и другой связанной с миром деятельностью. Хотя в названии доклада упоминается лишь поддержание мира, его содержание распространяется на гораздо более широкую сферу. В пункте 20 доклада упоминается 16 региональных организаций, но не проводится четкого разграничения между ними в плане их потенциала для поддержания мира и проведения более широкой связанной с миром деятельности. В противоположность основной направленности текста большинство из упомянутых организаций не обладают реальным потенциалом в области поддержания мира.

19. В большей части остального текста упоминаются мероприятия, которые зачастую ассоциируются с операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, но фактически не относятся к поддержанию мира, например, речь идет об обеспечении соблюдения санкций, помощи в соблюдении санкций, наблюдении за соблюдением прав человека/политическим процессом, помощи в проведении выборов и гуманитарной помощи.

20. Упоминаются некоторые недостатки попыток проведения совместных операций, но зачастую в тексте содержатся ссылки на сотрудничество в рамках мероприятий, не относящихся собственно к поддержанию мира. Хотя в случае практической осуществимости такое сотрудничество может быть чрезвычайно полезным, это отнюдь не входит в сферу, очерченную названием доклада.

21. К тому времени, когда читатель доходит до пункта 55, рассматриваемый предмет расширяется настолько, что охватывает "разделение ответственности в области поддержания мира и безопасности между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями".

22. В пункте 46 доклада указывается, что "успеху операций по оказанию гуманитарной помощи способствует использование в них военного персонала". Не указывается, какие конкретно случаи "успеха" привели к этому выводу. Нет также четкого указания на то, использовались ли военные силы и средства для предоставления вспомогательной/ материально-технической поддержки или для обеспечения безопасности.

Разделение ответственности в поддержании мира и другой связанной с миром деятельности (пункты 55-83)

23. В том что касается пункта 63 доклада, то Генеральный секретарь хотел бы отметить, что осуществляется текущая деятельность по совершенствованию координации планирования и осуществления мероприятий Департамента по гуманитарным вопросам, Департамента операций по поддержанию мира и Департамента по политическим вопросам в рамках комплексных операций. Однако, хотя такая координация связана с учреждением междепартаментских рабочих групп для обмена информацией и сотрудничества, она не включает создания единой совместной целевой группы. Смежное предложение о создании единого механизма по координации отношений Организации Объединенных Наций с региональными организациями в области поддержания мира и безопасности, видимо, не учитывает существенных различий между конкретными обстоятельствами в каждом случае и различным характером и возможностями самих региональных организаций. Секретариат предпочитает гибкие, эффективные механизмы сотрудничества как на высшем, так и рабочем уровнях, а не формальные организационные структуры, которые могут породить дополнительную бюрократию, а не повысить эффективность.

24. Следует отметить, что в рамках совместных операций по поддержанию мира существуют значительные потенциальные трудности в области командования и контроля и что эти трудности невозможно легко устранить путем создания межсекретариатских или других технических механизмов. Различные организации с различными руководящими органами неизбежно придерживаются в некоторой мере различных приоритетов. В этой связи получение организациями, сотрудничающими в рамках совместной операции, последовательного политического руководства со стороны их соответствующих директивных органов всегда будет проблематичным.

25. Что касается готовности Организации Объединенных Наций к расширению сотрудничества с региональными организациями, то вопрос заключается не только в собственно готовности, но и в наличии ресурсов. Ограниченные ресурсы, имеющиеся в распоряжении Организации Объединенных Наций, должны использоваться наиболее эффективным образом. Иногда вполне целесообразно предлагать региональным организациям взять на себя часть бремени, однако если такие организации будут обретать указанные возможности за счет Организации Объединенных Наций, то получаемая отдача зачастую может оказаться лишь несущественной, а ограниченные ресурсы Организации Объединенных Наций не будут выделяться на первоначально запланированные цели. В этой связи в каждом отдельном случае сотрудничество следует формировать с учетом конкретных потребностей и обстоятельств.

#### IV. ВЫВОДЫ

26. 22 февраля 1995 года Совет Безопасности утвердил свой ответ на доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Дополнение к Повестке дня для мира", в котором он заявил 1/:

"Совет Безопасности вновь подтверждает, что он придает важное значение той роли, которую могут играть региональные соглашения и организации в деле содействия поддержанию международного мира и безопасности. Он подчеркивает необходимость

эффективной координации их усилий и усилий Организации Объединенных Наций в соответствии с главой VIII Устава. Он признает, что сфера ответственности и возможности различных региональных организаций и соглашений неодинаковы, равно как и степень готовности и компетентность региональных организаций и соглашений – отраженная в их уставах и других соответствующих документах – участвовать в усилиях по поддержанию международного мира и безопасности. Он приветствует готовность Генерального секретаря оказывать организациям и соглашениям надлежащее содействие в создании потенциала в области превентивных действий, миротворчества и, если требуется, поддержания мира. Он обращает особое внимание в этой связи на потребности Африки. Он предлагает Генеральному секретарю и государствам-членам продолжать рассматривать пути и средства улучшения практического сотрудничества и координации между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями и соглашениями в этих областях. Совет рекомендует Генеральному секретарю продолжать практику проведения совещаний по вопросам сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными и другими организациями".

27. Генеральный секретарь и Секретариат будут руководствоваться этим общим директивным указанием Совета Безопасности при достижении цели развития более эффективного и действенного сотрудничества с региональными организациями. Однако несомненно существующие проблемы нельзя решить путем чрезмерного обобщения, принятия макрорешений, например, о разработке "всеобъемлющей стратегической программы", или призывая к созданию общих целевых фондов. Эти и другие рекомендации, содержащиеся в докладе – в случае их принятия – могут и не привести к ощутимым улучшениям, а фактически потенциально могут усугубить и без того сложную стоящую перед Организацией Объединенных Наций задачу руководства сотрудничеством с внешними партнерами.

#### Примечания

1/ S/PRST/1995/9, одиннадцатый пункт заявления.

-----