

РОЛЬ ПРЕВЕНТИВНОЙ ДИПЛОМАТИИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ – ОПЫТ РЕГИОНАЛЬНОГО ЦЕНТРА ООН ПО ПРЕВЕНТИВНОЙ ДИПЛОМАТИИ (РЦПДЦА) В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Лекция для студентов Института Международных Отношений при МИД Туркменистана

Мирослав ЕНЧА,
*Посол, Специальный Представитель
Генерального Секретаря ООН,
Глава Регионального Центра ООН
по превентивной дипломатии
для Центральной Азии (РЦПДЦА)*

Концепция превентивной дипломатии (историческая справка)

Концепция превентивной дипломатии разрабатывается Организацией Объединенных Наций на протяжении многих десятилетий. Еще в середине прошлого века Генеральный Секретарь ООН Даг Хаммаршельд, содействовал появлению в международном политическом лексиконе термина «превентивная дипломатия». Основной задачей превентивной дипломатии в тот период он считал предотвращение перехода локальных конфликтов в противостояние регионального или даже глобального масштаба. По мнению Хаммаршельда, решение этой задачи должно было осуществляться путем поиска таких средств, которые обеспечили бы скорейшее разрешение конфликта до того, как в него успело вмешаться третье государство.

Разработчиком современной концепции превентивной дипломатии следует считать бывшего Генерального Секретаря ООН Бутроса-Гали, который в своем докладе «Повестка дня для мира» от 1992 года определил ее как: «... действия, направленные на предупреждение возникновения споров между сторонами, недопущение перерастания существующих споров в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения»¹.

Дипломатия – самое лучшее, из того, что изобрела цивилизация для предупреждения применения силы в отношениях между государствами, писал французский писатель, дипломат и политик А. Бругли.

Превентивная дипломатия отличается от обычной дипломатии в ее общепринятом понимании тем, что представляет собой комплекс политических мер, направленных на выявление ситуаций, способствующих возникновению конфликтов, и ликвидацию источников потенциальных угроз на самой ранней из возможных стадий. Многие политологи и эксперты считают превентивную дипломатию весьма востребованным инструментом предотвращения конфликтов в современных условиях. Однако для эффективности использования инструментов превентивной дипломатии определяющим фактором является политическая воля государств.

На сегодняшний день идея превентивной дипломатии поддерживается более

¹ См. «Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира», (A/47/277- S/24111), 17 июня 1992 года

широким кругом участников с использованием большего спектра инструментов. По мнению нынешнего Генерального Секретаря ООН Пан Ги Муна, высказанном в его недавнем докладе «Превентивная дипломатия: достижение результатов», такая позиция «связана с появлением более твердой нормативной основы в поддержку международных усилий по предотвращению жестоких конфликтов и массовых зверств и обеспечению учета мнений большего числа участников в процессе управления, обеспечения мира и безопасности»². Эти нововведения в области превентивной дипломатии включают в себя разработку систем раннего предотвращения и механизмов целевого финансирования мер быстрого реагирования, создание специальных структур предупреждения и продолжающееся использование специальных посланников. «В условиях политической напряженности или эскалации кризисов превентивная дипломатия часто является одним из немногих имеющихся вариантов сохранения мира, в котором наибольший дивиденд составляют спасенные жизни», отметил господин Пан Ги Мун в своем недавнем докладе о превентивной дипломатии.

Создание и основные направления деятельности Регионального Центра Превентивной Дипломатии

Идея создания структуры ООН для Центральной Азии не была случайной. Под воздействием внешних и внутренних факторов в регионе существовали и продолжают существовать реальные угрозы возникновения и эскалации конфликтных ситуаций.

Географическое расположение Центрально-Азиатского региона делает его удобной территорией для наркотрафика, незаконной торговли оружием и транзита преступных элементов в другие страны. К числу дестабилизирующих факторов относятся также религиозный экстремизм и терроризм.

Стабильность ситуации в регионе оказывается подверженной влиянию таких внутренних факторов как нелегальная миграция, обострение социально-экономической ситуации в государствах в результате мирового экономического кризиса, и, наконец, серьезные экологические проблемы. Источником напряженности в регионе также является нерешенность вопроса управления общими водно-энергетическими ресурсами.

Непосредственное влияние на Центральную Азию оказывает также и ситуация в Афганистане, где продолжающийся конфликт привел к возникновению проблем регионального масштаба: массовому производству и торговле наркотиками, нелегальной торговле оружием. Правительствами стран региона уже не раз предпринимались меры по усилению пограничного контроля, однако, наличие значительного числа каналов и маршрутов, по которым осуществляется незаконный оборот наркотиков и оружия, не позволяет в данное время существенно сократить контрабанду.

Созданию Регионального Центра предшествовали несколько лет консультаций между Организацией Объединенных Наций и правительствами стран Центральной Азии, которые были успешно завершены в 2007 году.

В мае 2007 года Генеральный секретарь ООН, информируя Совет Безопасности о своем намерении создать Центр, отметил, что пятью правительствами стран Центральной Азии достигнут консенсус

² См. «Превентивная дипломатия: достижение результатов», доклад Генерального секретаря, (S/2011/552), 26 августа 2011 года.

относительно создания Регионального Центра ООН по Превентивной дипломатии для Центральной Азии, причем открытие офиса Регионального Центра ООН в г. Ашхабаде было поддержано руководителями всех стран региона.

Одна из известных политологов в регионе, О. Реджепова, Доктор философских наук, в своей статье «Превентивная дипломатия - новый формат сотрудничества» от 23 сентября 2007 года отметила, что «для сложного азиатского региона Центр превентивной дипломатии - это возможность, опираясь на помощь мирового сообщества, решить свои реальные и потенциально конфликтные проблемы цивилизованным путем, сконцентрироваться на устойчивом развитии. Создание Регионального Центра превентивной дипломатии можно без преувеличения назвать событием планетарного значения, так как вопросы, которые он призван решать, связаны с глобальными проблемами современности».

Роль Центра, прежде всего, состоит в содействии диалогу правительств стран Центральной Азии в поиске решений возникающих проблем и снятии потенциальных угроз; поддержке регулярных контактов с международными организациями, действующими в регионе, в поощрении их миротворческих усилий и инициатив; координации и обмену информацией о совместных усилиях по предотвращению конфликтов и сотрудничестве с другими Агентствами ООН, работающими в области обеспечения устойчивого развития и предотвращения конфликтов.

Роль и опыт Регионального Центра Превентивной Дипломатии в Центральной Азии

Проблемы региона сложны и многоплановы, требуют тесной координации всех заинтересованных в их решении сторон и зависят от политической воли стран региона. Региональный центр реализует свой мандат в рамках трехлетней Программы действий, разработанной в сотрудничестве с Министерствами иностранных дел государств Центральной Азии. Текущая Программа на 2009-2011 годы подходит к своему завершению и в настоящее время проходит заключительное согласование новая программа на 2012-2014 годы.

При реализации своего мандата Региональный центр тесно взаимодействует с региональными международными организациями, такими как ОБСЕ, НАТО, ШОС, СНГ, ОДКБ, ЕС, Международный Фонд Спасения Арала (МФСА), Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) и другими.

Основное внимание в своей деятельности Центр уделяет следующим приоритетным направлениям:

1. разрешение комплекса проблем, связанных с водно-энергетической ситуацией в регионе;

Одним из направлений деятельности Регионального Центра ООН является содействие решению проблем, связанных с управлением общими природными ресурсами, такими как вода и энергия, в целях снижения напряженности и предотвращения проблемных ситуаций в регионе Центральной Азии, а также недопущения дальнейшего ухудшения экологической ситуации. В сфере водно-энергетической проблематики, РЦПДЦА видит свою роль в создании благоприятных условий для конструктивного диалога, способствующего нахождению долгосрочных и устойчивых решений существующих разногласий, с учетом интересов всех государств Центральной Азии.

В данном направлении РЦПДЦА работал с государствами Центральной Азии и Исполнительным

Комитетом Международного Фонда по спасению Аральского моря (ИК МФСА) для содействия поиску взаимовыгодных решений.

Центром был организован ряд мероприятий с участием высокопоставленных представителей государств Центральной Азии, международных и региональных организаций, Исполнительного комитета МФСА, экспертов в области международного права, официальных лиц из региональных организаций и структур ООН. С помощью презентаций, интерактивных дискуссий и ситуационных задач, участники имели возможность изучить существующие международно-правовые документы, передовой опыт, механизмы по разрешению споров и важность раннего предупреждения о возможных проблемных ситуациях в контексте Центральной Азии. Так, например, 26 сентября 2011 года Центр провел очередной семинар в г. Алматы по раннему оповещению о потенциальных проблемных ситуациях с использованием ресурсов трансграничных рек Центральной Азии, с участием представителей и экспертов всех центрально-азиатских стран и Афганистана.

Региональный центр будет продолжать оказывать поддержку центрально-азиатским государствам в поисках долгосрочных решений в области устойчивого управления водными ресурсами. РЦПДЦА планирует организовать специализированные семинары и рабочие встречи по вопросам, представляющим интерес для всех центрально-азиатских стран, а также проводить регулярные двусторонние консультации в столицах в целях создания условий для развития диалога.

2. борьба с трансграничными противоправными действиями, такими как терроризм, экстремизм, организованная преступность и торговля наркотиками;

Поддержка регионального сотрудничества в борьбе с трансграничными угрозами, такими как терроризм, организованная преступность и незаконный оборот наркотиков также является важным направлением программной деятельности Регионального Центра ООН. В целях реагирования на террористические угрозы РЦПДЦА принял участие в реализации инициатив, направленных на повышение эффективности антитеррористических усилий путем рационализации подходов и укрепления регионального и многостороннего сотрудничества. Он также начал консультации по разработке согласованной политики по борьбе с наркотрафиком, поддержал мероприятия по нераспространению, а также содействовал диалогу по вопросам общей безопасности в регионе.

Таким образом, наш Центр, совместно с Целевой группой ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий, Европейским Союзом и при активном участии правительств центрально-азиатских государств, реализует проект по имплементации Глобальной Контртеррористической Стратегии ООН в регионе Центральной Азии. Ключевой целью проекта является содействие в принятии государствами региона Совместного плана действий по реализации Стратегии ООН.

В рамках этого проекта уже состоялись три экспертные встречи в Братиславе (Словакия), Душанбе (Таджикистан) и Алматы (Казахстан). В настоящее время идет подготовка к встрече высокого уровня, на которой планируется принятие Совместного плана действий по реализации Глобальной Контртеррористической Стратегии ООН в центрально-азиатском регионе, проведение которой ожидается в г. Ашхабаде в ноябре этого года.

Региональный центр тесно сотрудничает с Центральноазиатским Региональным Информационным Координационным Центром (ЦАРИКС), учрежденного государствами-сторонами Меморандума о взаимопонимании (MoV) по региональному сотрудничеству в области контроля над наркотиками от 4 мая 1996 года (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан и

Узбекистан) в 2006 году.

Для эффективной борьбы против незаконного оборота наркотиков РЦПДЦА в сотрудничестве с государствами Центральной Азии разработает комплексную стратегию совместных действий РЦПДЦА. РЦПДЦА будет также поддерживать взаимодействие в борьбе с наркотиками между странами Центральной Азии, структурами ООН и региональными организациями, работающими в регионе.

3. анализ возможного влияния развития ситуации в Афганистане на регион Центральной Азии и содействие со стороны Центрально-азиатских государств усилиям международного сообщества по стабилизации ситуации в Афганистане.

Ситуация в Афганистане оказывает непосредственное влияние на мир и безопасность в Центральной Азии. В последние годы Туркменистан в сотрудничестве с иными центрально-азиатскими странами выдвигает много идей и инициатив, касающихся процесса урегулирования в этой стране.

В 2010 году РЦПДЦА внес свой вклад в проведение Экономического форума Специальной Программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА), посвященного продвижению диалога и содействия региональному сотрудничеству между странами Центральной Азии и Афганистана. Участники форума обсудили возможности совместного экономического, инвестиционного и торгового сотрудничества, как одного из средств достижения стабильности в Афганистане и повышения безопасности своих соседей. РЦПДЦА также поддерживал международный и региональный диалог по Центральной Азии и Афганистану. В ноябре 2010 года он оказал содействие в организации семинара “Интересы Центральной Азии в Афганистане” в Душанбе. Доклад по семинару, подготовленный с Фондом Сенчури (Нью-Йорк), был издан в декабре 2010 года.

В июне 2011 года Центр совместно с ЕЭК ООН и Туркменистаном, который является председателем Специальной программы для экономик стран Центральной Азии (СПЕКА), организовали в Ашхабаде встречу по итогам Экономического форума СПЕКА, состоявшегося в октябре 2010 года в Женеве. Участники встречи детально обсудили возможности для расширения сотрудничества между государствами Центральной Азии и Афганистаном посредством реализации взаимовыгодных экономических проектов.

В настоящее время, Центр, совместно с ЕЭК ООН и туркменской стороной, ведет подготовку очередной встречи СПЕКА в Ашхабаде, запланированной на ноябрь текущего года

В целях поддержания международных усилий, направленных на стабилизацию ситуации в Афганистане, РЦПДЦА будет поощрять инициативы, способствующие сотрудничеству между центрально-азиатскими государствами и Афганистаном. РЦПДЦА, во взаимодействии с Миссией ООН по содействию Афганистану, уделяет пристальное внимание процессам, происходящим в этой стране, и поощряет усилия центральноазиатских государств по стабилизации ситуации в Афганистане в целях укрепления региональной безопасности.

4. Поддержка процессов миростроительства и примирения в Кыргызстане

Недавние события в Кыргызстане наглядно показали важность своевременного реагирования и взаимодействия всех участников политического процесса для предотвращения конфликтных

ситуаций. Задолго до апреля 2010 года Региональный Центр обращал внимание руководства Кыргызстана на нараставшую напряженность в обществе. Накануне апрельских событий, во время визита в Бишкек, Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Моон призвал руководство Кыргызстана принять незамедлительные меры по нормализации политической обстановки в стране. К сожалению, эти призывы не были услышаны. Позднее, в июне 2010 года произошли еще более трагические события на юге страны, в результате которых погибли сотни людей.

В сложившейся ситуации, Региональный Центр в сотрудничестве с Временным правительством, агентствами ООН и другими международными организациями задействовал в полном объеме свой миротворческий потенциал для стабилизации ситуации и национального примирения.

Одним из основных механизмов в процессе миростроительства в Кыргызстане, использованных РЦПДЦА, стало оказание добрых услуг всем участникам политического процесса. Региональный Центр находится в постоянном контакте с властями и оппозицией, призывая к сдержанности, переговорам и принятию мер к мирному разрешению споров. Глава Центра, Специальный представитель Генерального секретаря ООН, регулярно посещает с визитами Кыргызстан для проведения политических консультаций на высшем уровне, а также встреч с гражданским обществом, политическими партиями и этническими меньшинствами.

С целью оперативного реагирования на быстро меняющуюся обстановку в августе 2010 года был открыт офис РЦПДЦА в Бишкеке. Помимо этого, в 2010 году в Кыргызстан был направлен Старший советник по вопросам национального примирения, для содействия диалогу и установлению доверия между властями, политическими лидерами, этническими сообществами и гражданским обществом. В результате Региональный Центр значительно нарастил усилия для преодоления напряженности и предотвращения повторения насилия. Среди проведенных мероприятий можно отметить форумы гражданского согласия, молодежные кампании в защиту толерантности, а также международный форум по привлечению инвестиций в южные регионы Кыргызстана.

В рамках сотрудничества с региональными организациями РЦПДЦА, совместно с ОБСЕ и ЕС, разработал механизм «Тройки» с участием Специальных представителей трех организаций для Центральной Азии с целью объединения усилий по стабилизации обстановки в Кыргызстане. Спецпредставители осуществляют регулярные совместные визиты в Бишкек для встреч с руководством страны, политическими партиями, гражданским обществом. По результатам этих визитов делаются совместные заявления для привлечения внимания общественности к наиболее актуальным проблемам.

Отдавая себе отчет в том, что для преодоления последствий кризиса 2010 года необходимы срочные меры, РЦПДЦА совместно со страновой группой ООН инициировал выделение Кыргызстану 10-ти миллионов долларов США через Фонд миростроительства ООН (3 млн. в 2010 и 7 млн в 2011 гг.). Данные средства используются на финансирование проектов реализуемых в рамках Стратегии построения мира в Кыргызстане, в частности, проектов по укреплению верховенства закона, недопущению насилия, повышению эффективности государственного управления, усилению роли женщин и молодежи в политических процессах.

Для легитимизации новой власти Региональный Центр, совместно с ПРООН, оказывал поддержку властям Кыргызстана в проведении конституционного референдума и организации парламентских и президентских выборов, которые, в целом, прошли успешно.

В настоящее время, РЦПДЦА продолжает внимательно отслеживать обстановку в Кыргызстане и совместно с агентствами системы ООН наращивает усилия в деле укрепления мира и окончательной стабилизации страны.

5. проведение тренингов и наращивание потенциала у молодых дипломатов и специалистов Центральной Азии

Еще одним немаловажным направлением является проведение тренингов с целью повышения профессиональной подготовки молодых дипломатов и специалистов государственной службы стран Центральной Азии. РЦПДЦА в сотрудничестве с ЮНИТАР провел обучающий семинар для данной целевой группы в г. Ашхабаде с 3 по 7 ноября 2009 года. Обучение было проведено международными экспертами в здании РЦПДЦА. 21 представитель из всех пяти государств региона участвовали в этом тренинге. Главной целью тренинга было укрепление знаний и навыков молодых дипломатов в области анализа конфликтов и переговоров. Данный семинар состоял из следующих компонентов: анализы источников конфликтов, предотвращение конфликтов путем мирной дипломатии, разрешения конфликтов и прав человека, превентивной дипломатии и региональных подходов, тематических исследований миротворчества в Центральной Азии, а также теории и практики переговоров. Участники были вовлечены в оживленную дискуссию на протяжении всего тренинга и принимали активное участие во всех практических занятиях. Мероприятие также стало хорошим местом для завязывания контактов.

В этом году наш Центр планирует проведение второго тренинга такого рода для молодых дипломатов и начинающих специалистов в декабре в г. Ашхабаде по теме «Международные инструменты в области управления водными ресурсами», на участие которого планируется задействовать все пять центральноазиатских стран.

Заключение

Региональный Центр ООН по Превентивной Дипломатии для Центральной Азии представляет собой сегодня полноценно функционирующую структуру ООН.

При активном участии Центрально-азиатских государств определены его четкие сферы и направления деятельности. Работа Регионального Центра осуществляется профессиональными сотрудниками, имеющими опыт работы в системе международных отношений, а также хорошо осведомленных о политических и культурных особенностях Центрально-азиатского региона.

Налажен действенный диалог и сотрудничество с пятью государствами Центральной Азии. Главы государств на своих встречах с Генеральным Секретарем ООН, господином Пан Ги Муном, в ходе его недавнего визита в Центральную Азию, отмечали роль Регионального Центра ООН в поддержании мира и стабильности в регионе и выражали поддержку его инициативам.

Таким образом, Центр по превентивной дипломатии являет собой пример эффективного и плодотворного взаимодействия и сотрудничества между ООН и государствами-членами Организации во имя достижения общих целей.

И в заключении, я бы хотел выразить благодарность Президенту и правительству Туркменистана, а также Министерству иностранных дел Туркменистана за их поддержку и плодотворное

сотрудничество со всеми учреждениями Организации Объединенных Наций в том, числе с Региональным Центром ООН, и надеемся, что наши совместные усилия послужат достижению поставленных целей по обеспечению мира, стабильности и процветания в регионе.