

Второе дыхание

ОБЗОРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ ЗА 2012 Г.

В августе — сентябре 2012 года ООН созвала Вторую обзорную конференцию по Программе действий ООН (PoA) в штаб-квартире в Нью-Йорке. Хотя многие возлагали большие надежды, на Второй обзорной конференции они столкнулись с той же проблемой, которая способствовала провалу Первой обзорной конференции в 2006 году, а именно, каким образом определить требуемые полномочия для отчета о ходе реализации Программы действий при отсутствии действующего механизма.

В 2012 году на Конференции удалось избежать многих проблем, в которых увязли участники предшествующей встречи в 2006 году.

В данном докладе описывается, как на Второй обзорной конференции удалось добиться результата, который обеспечил обещанное укрепление Программы PoA несмотря на первоначальную неопределенность ее мандата. Опираясь на соответствующие документы ООН и собственные наблюдения автора за ходом встречи и ее подготовительным этапом, доклад рассматривает основные особенности процесса Обзорной конференции и ее итог.

Что касается хода конференции, то для Второй обзорной конференции, в том числе её подготовительного этапа, характерным было достижение постепенного, ощутимого прогресса на пути к окончательному результату, удовлетворяющему всех. Это позволило избежать многих проблем, которые возникли в ходе Первой обзорной конференции, в основном за счет использования действенного метода, который способствовал успеху собраний ООН по вопросам огнестрельного оружия после 2006 года. Среди прочего, это сделало возможным заранее определить Президента конференции, посла Нигерии У. Джоя Огву (U. Joy Ogwu), и оптимально использовать ограниченное время встречи. Еще одним важным фактором успеха Обзорной конференции было разрешение неопределенности полномочий на ранней стадии. Проекты итоговых документов были подготовлены и рассмотрены в течении нескольких месяцев, предшествующих конференции. К началу встречи государства по всей вероятности были довольны итогом, который, заглядывая в будущее, напрямую был связан с реализацией норм, изложенных в Программе действий PoA, и соответствующим International Tracing Instrument (документом о международном контроле и отслеживании оружия). Не менее важным было и то, что на Второй обзорной конференции государства-члены ООН показали готовность идти на компромисс, чего часто не хватало во время предшествующей конференции 2006 года.

К завершению Второй обзорной конференции государства-члены ООН достигли консенсуса, согласно которому обязывались принять ряд мер, направленных на ускорение реализации Программы PoA и документа ITI в период до Третьей обзорной конференции



Постоянный представитель Нигерии в ООН и Президент Обзорной конференции У. Джой Огву (U. Joy Ogwu) обращается к делегатам на Второй обзорной конференции по Программе действий PoA ООН, Нью-Йорк, август 2012. © UN Multimedia



Офицер индийских пограничных сил безопасности отвечает на вопросы журналистов на индо-пакистанской границе, где по сообщениям были изъяты героин, поддельная валюта и оружие, Thatha Koda, Индия, январь 2009. © Altaf Qadri/AP Photo

2018 года. Более детально описано в докладе и то, что, в то время как некоторые из этих мер просто дублируют текст РоА или ГП, многие из них, опираясь на предыдущее всестороннее рассмотрение, вписываются в существующие рамки. Вопросы используемого языка при пограничном контроле, вопросы, связанные с женщинами и с отслеживанием конфликтов, являвшихся дискуссионными на прошлых собраниях ООН, нашли свое выражение в конечном итоге. Более того, несмотря на явное желание нескольких государств использовать менее сильные РоА и ГП, не случилось ослабления существующих норм. Итоги Обзорной конференции также укрепляют последние шаги по структуризации процесса, формулирующего общие черты цикла собраний 2012—18 гг.

Несмотря на эти достижения, по-прежнему остаются важные пробелы. Во-первых, до сих пор невозможно сказать много о «достигнутом прогрессе» в процессе реализации РоА и ГП в условиях отсутствия механизмов, с помощью которых можно независимо оценить степень выполнения государствами своих обязательств по этим документам. Итоги Обзорной конференции действительно дают возможность рассмотреть долгосрочные тенденции распространения и злоупотребления огнестрельным оружием, а также вопрос об эффективности РоА и ГП, но эта глава истории РоА еще будет написана.

Очень важно не только иметь карту, но и использовать ее для продвижения вперед.

Если не останавливаться на вопросах конкретной реализации, для развития нормативов еще есть пространство. Среди многих вопросов, которые государства безуспешно попытались включить в итог Обзорной конференции — часто из-за оппозиции со стороны небольшого числа государств — исключение слова «боеприпасы» из окончательного текста, пожалуй, самое загадочное упущение. Таким образом, не будучи исключенными, равно как и включенными в РоА, при том, что в последней не удалось дать определение «носимого огнестрельного оружия и ручного оружия», боеприпасы остаются в какой-то политической неопределенности, несмотря на свою ключевую роль в разжигании преступности и конфликтов по всему миру.

В конце концов, несмотря на все пробелы, итоги Обзорной конференции являются важным дипломатическим достижением. Несмотря на недавнее принятие членами ООН Договора о торговле оружием (Arms Trade Treaty), РоА по-прежнему является единственной всеобъемлющей глобальной основой для контроля над огнестрельным оружием, охватывающей практически все этапы — от колыбели (производства) до могилы (утилизации). «Контроль» — более сложный процесс, нежели запрет. Длительный срок службы и сложные цепочки перехода из рук в руки многих видов огнестрельного оружия усложняют задачу. Тем не менее, основываясь на предшествующих собраниях ООН наряду с РоА и ГП, Вторая обзорная конференция предлагает подробную дорожную карту способов для решения этих задач.

Очевидно, что очень важно не только иметь карту, но и использовать ее для продвижения вперед. Небольшое число государств смотрит на нормы ООН, касающиеся стрелкового оружия, с большим опасением и они ясно это показали во время Второй обзорной конференции. В таком контексте решающей оказалась непреклонность большинства государств добиться чего-то полезного от Конференции. В то время, как заявленная цель Обзорной конференции «полной и эффективной» реализации РоА и ГП остается делом будущего, а не реальностью, процесс работы ООН по вопросам стрелкового оружия ускорился. ▀