

Выполнение Задачи № 16 Повестки ООН по Устойчивому Развитию до 2030 в контексте внешних и внутренних вызовов Армении

Документ подготовлен в рамках Южно-Кавказской программы 2019 г. Глобального партнерства по предотвращению вооруженных конфликтов (GPPAC), членом Южно-Кавказской сети GPPAC - Армянским Национальным Комитетом Хельсинкской Гражданской Ассамблеи

*Авторы: Наталия Мартиросян, эксперт
Армен Оганян, эксперт
НСА-Armenia
Декабрь, 2019 г.*

Рекомендательная записка

Имплементация Повестки ООН по устойчивому развитию до 2030 года¹, являющейся одним из ее базовых документов и руководством к действиям стран-членов, направленных на достижение обозначенных в ней целей, несомненно должна считаться одним из важных обязательств государств и находить адекватное отражение в политике, стратегии развития и национальных механизмах. Среди других важных целей устойчивого развития для нас особый интерес представляет Задача №16 этого документа, имеющая прямое отношение к жизненно важным для стран Южного Кавказа проблемам Мира и Безопасности, на рассмотрении исполнения которой мы остановимся ниже.

Введение

Вопросы, касающиеся устойчивого развития и сопряженной с ними проблематики обеспечения благоприятных условий для поступательного движения страны, несомненно,

¹ Sustainable Development Goals (SDGs) <https://sustainabledevelopment.un.org/>

являются важными составляющими Повестки Дня Армении². Вместе с тем эти вопросы напрямую связаны с разрешением /предотвращением эскалации конфликтов и достижением прочного мира не только в контексте существующих проблем между Арменией и Азербайджаном, но и Южного Кавказа в целом, являющимся единым организмом, отличающимся многогранными связями и взаимозависимостью между странами региона. Не будем забывать о том, что неразрешенные конфликты приводят к огромным дополнительным транзакционным расходам и потере возможностей – интеграционных, совместных инициатив, человеческих ресурсов. Именно с этой точки зрения данные вопросы имеют первостепенное значение и должны стать краеугольным камнем при формировании стратегически обоснованного видения будущего государств Южного Кавказа.

Органическая связь между устойчивым развитием и усилиями, направленными на создание **ориентированных на мир и инклюзивных сообществ**, являющихся важной предпосылкой для достижения ненасильственного урегулирования конфликтов, их предотвращения и превенции возможной эскалации, как было отмечено выше, нашли место в одном из основополагающих документов ООН – а именно в Задаче № 16 Повестки ООН по Устойчивому Развитию до 2030 года и должны быть приняты государствами-членами во внимание со всей серьезностью. Неслучайно, что данные вопросы нашли свое отражение в этом важном документе ООН - однозначно и неоспоримо, что без достижения мира и обеспечения инклюзивной безопасности, говорить о устойчивом развитии не имеет смысла. Нет и не может быть устойчивого развития для страны, находящейся в конфликте, нет и не может быть инклюзивной безопасности для ее населения в условиях угрозы военных действий. Однако в конкретике, достижение мира для устойчивого развития - это очень сложный и многогранный процесс, требующий ответственности и больших усилий, как со стороны политического руководства стран, так и других заинтересованных акторов: международных организаций, Медиа и структур Гражданского Общества, работающих в этой сфере.

Внешние вызовы для Армении

Нагорно-Карабахский конфликт: что делается для превенции эскалации

Главным внешним вызовом для Армении в аспекте рассматриваемых здесь проблем, несомненно следует считать Нагорно Карабахский конфликт, являющийся одним из самых затяжных и трудноразрешимых конфликтов на Южном Кавказе, влияющим на стабильность и устойчивое развитие не только противоборствующих сторон, но и всего региона . С этой точки зрения перспектива его мирного урегулирования очень важна не только для Армении, Азербайджана и Нагорного Карабаха но и для региона, а в целом.

Несмотря на переговорный процесс, проходящий при посредничестве Минской Группы ОБСЕ и прилагаемые серьезные усилия, в течение более чем 25 лет взаимоприемлемое решение так и не было найдено. Более того, подписанное в мае 1994 года трехстороннее соглашение о прекращении огня³ не стало, к сожалению, залогом дальнейших шагов, направленных на сближение позиций и достижение согласия. Несмотря на это важное соглашение, с завидной

² https://www.idea.am/ru/assets/Project_reports/Armenia%202020.pdf

³ Соглашение о прекращении огня в НК конфликте от 12 мая 1994 года <https://ru.wikipedia.org/wiki>

постоянностью, достойной лучшего применения наблюдаются многочисленные случаи нарушения перемирия (в чем стороны конфликта обвиняют друг друга), уж не говоря об имевшем место в апреле 2016 года резком обострении ситуации на линии соприкосновения и возобновлении военных действий, приведших за 4 дня к более чем 200 жертвам с обеих сторон и многочисленным разрушениям, что, безусловно негативно сказалось на динамике переговорного процесса в целом. Этот трагический инцидент лишней раз убедительно продемонстрировал, что так называемые «замороженные конфликты» не менее опасны, чем конфликты в горячей стадии и имеют выраженную тенденцию к эскалации. В этой связи приходится признать, что в данном случае Министерство обороны и его соответствующие структуры не проявили должного внимания к ранним сигналам, свидетельствующим о близкой вероятности эскалации и не предприняли адекватных мер ее недопущения. Отметим в этой связи, что в настоящее время в Национальном Собрании Армении под руководством Председателя его Постоянной Комиссии и обороне и безопасности создана временная Комиссия по расследованию обстоятельств военных действий в апреле 2016 года, призванная внести ясность в том числе и в вопросах недостаточно эффективно осуществленных превентивных мероприятий⁴.

С этой точки зрения вопросы превенции эскалации Нагорно Карабахского конфликта имеют для нас особую важность и требуют неукоснительного соблюдения режима прекращения огня и его тщательного мониторинга, что неоднократно подчеркивалась в заявлениях Сопредседателей Минской Группы ОБСЕ⁵. И в этом контексте осознание важности вопроса превенции конфликтов мировым сообществом в лице ООН, нашедшее место в ряде резолюций, принятых Советом Безопасности⁶ и Генеральной Ассамблей⁷ а также в однозначном высказывании Генерального Секретаря этой организации: «Превенция не является только приоритетом, он и самом деле есть приоритет» для нас очень существенно и созвучно национальным интересам Армении.

Вместе с тем, приходится с сожалением констатировать, что вопросы превенции эскалации Нагорно Карабахского конфликта, как важная составляющая поиска путей его разрешения мирными средствами за столом переговоров не находит пока равноценного и равнозначного отклика у сторон конфликта. Позиции сторон здесь разнятся: если для Армении, как отмечалось выше, превенция эскалации конфликта является первоочередной задачей и видится необходимым условием для возможных подвижек в переговорном процессе, то для Азербайджана вопрос предотвращения обострения конфликта ставится в прямую зависимость от достижения определенных сдвигов по сути переговоров. Уместно, однако, заметить что урегулирование конфликта в целом, и предотвращение его эскалации, в частности, – не улица с односторонним движением, здесь требуется заинтересованность и политическая воля всех сторон конфликта. К сожалению, пока нет веских оснований говорить о совместных действиях противоборствующих сторон в этом направлении, а

⁴ <http://www.parliament.am/committees.php?lang=rus>

⁵ Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group <https://www.osce.org/minsk-group/413813>

⁶ Security Council Resolution 2282 (2016) on Review of United Nations Peacebuilding Architecture <https://www.un.org/press/en/2016/sc12340.doc.htm>

⁷ A/RES/70/262, <https://undocs.org/A/RES/70/262>

предпринимаемые государствами единичные согласованные шаги гуманитарного характера, такие как к примеру, недавний обмен журналистами и освобождение заключенных в июне 2019 года, особо подчеркнутые в последнем Заявлении Со-председателей Минской Группы ОБСЕ⁸ малоэффективны и, к сожалению не вносят перелома в создавшуюся ситуацию. В этом аспекте нам кажется существенным фактором обеспечение государственной поддержки и содействия со стороны международных акторов накопивших немалый опыт структурам Гражданского общества, в создании благоприятного климата для подобных действий и проведении совместных мероприятий, направленных на восстановление доверия и диалог между противоборствующими сторонами, такими как, к примеру, встречи журналистов, молодежи и женщин, включая представителей особо пострадавших от конфликта групп, экспертные обсуждения, совместные/параллельные исследования, мирные инициативы на местном уровне и прочее.

Остается надеяться, что **здравый смысл** и ясное понимание безальтернативности мирного разрешения конфликта, станет сдерживающим фактором в процессе урегулирования и сведет к минимуму риски его эскалации, что, несомненно, отвечает интересам, как армян, так и азербайджанцев и созвучно приоритетам ООН, нашедших отражение в упомянутых выше документах. В этом процессе важная роль выпадает на долю национальных и международных миротворческих неправительственных организаций, которым, по нашему мнению, следует более активно и последовательно подключаться к вопросам подготовки населения к миру и созданию условий для модернизации и либерализации общественного сознания через адвокати́рование идей добрососедства и ненасильственного разрешения конфликтов, разрушение традиционных мифов и стереотипных представлений о противоположной стороне как о «заклятом враге» и «вселенском зле». Эти организации, работая как на страновом уровне, так и через границы конфликта могут и должны начать строить основы для совместного будущего мирного сосуществования и благополучия, основанного сотрудничестве и уважении Прав Человека.

Объективности ради надо признать, что и Армения, несмотря на вполне оправданную приверженность недопущению эскалации Нагорно Карабахского конфликта на сегодня не обладает арсеналом средств и действенных механизмов - включающих законодательные и институциональные аспекты, соответствующие стратегии и исполнительные структуры - направленных как на прямую, так и стратегическую превенцию конфликтов любого рода и характера, что, на наш взгляд является упущением в том числе и с точки зрения исполнения обязательств по выполнению Задачи №16 Целей Повестки ООН по Устойчивому Развитию и в определенной степени тормозит продвижение этой важной доктрины. В этой связи, на наш взгляд, было бы полностью оправданно разработка и принятие национальной стратегии превенции конфликтов в виде программного, либо другого, имеющего обязующий характер

⁸ Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group 04.12.2019 <https://www.osce.org/minsk-group>

документа, в котором были бы четко расписаны prerogatives и функции ответственных за его исполнение государственных структур и обозначены пути мониторинга и контроля. Немаловажным фактором является также настоятельная необходимость включения блока вопросов превенции конфликтов, не нашедших места в Стратегии Национальной Безопасности Армении⁹ в находящуюся в стадии разработки ее новую редакцию¹⁰. Подобный комплексный и системный подход не только обеспечил бы большую эффективность деятельности по превенции конфликтов, но и позволил бы выявить ее приоритеты и определить набор соответствующих мер, релевантных в каждой конкретной ситуации.

Нагорно-Карабахский конфликт: что делается для формирования миролюбивого и инклюзивного общества

Другой важный аспект, напрямую нашедший отражение в задаче №16 - это формирование **миролюбивого и инклюзивного общества**, что видится как важная предпосылка для поступательного развития как отдельных стран, так и региона в целом. С точки зрения перспектив мирного урегулирования Нагорно Карабахского конфликта ввиду его затяжного характера и отсутствия видимого прогресса в переговорах, этот постулат приобретает особо важное значение.

Не секрет, что резкая эскалация Нагорно Карабахского конфликта, имевшая место в апреле 2016 года, невнятность и вялость публичной дискуссии по вопросам войны и мира обусловили рост недоверия и углубившееся взаимное неприятие между сообществами противоборствующих сторон.

К сожалению, политическое руководство сторон конфликта не проявляет должной ответственности в этом вопросе - в публичных выступлениях высоких должностных лиц временами находят место резкие популистские заявления, направленные, как правило, на внутреннюю аудиторию и преследующие определенные внутреннеполитические цели. Подобные высказывания никоим образом не способствуют формированию более миролюбивого и толерантного настроения в разделенных конфликтом сообществах, подогревает взаимную неприязнь и нежелание идти на компромисс - что, однако никоим образом не означает пренебрежения национальными интересами и безопасностью страны и ее граждан.

«Воинствующая риторика» и демонизация образа врага, к сожалению, взяты на вооружение и некоторыми СМИ, которые со своей стороны существенно затрудняют продвижение идей мира и добрососедства в общественном дискурсе. То же относится и к изо дня в день набирающей общественный вес и влияние социальной медиа, на блогах и сетях которой зачастую появляются

⁹ <https://www.mfa.am/filemanager/Statics/Doctrinerus.pdf>

¹⁰ <http://seco.am/search?lang=en>

материалы и статусы, демонстрирующую полное отсутствие понимания предмета, непрофессионализм, а в ряде случаев и абсолютно недопустимую в полемике лексику.

Более того, эти факторы, а также известные трудности с функционированием структур ГО в Азербайджане привели к заметному спаду миротворческой активности и неправительственных организаций – как на страновом уровне, так и через разделительные линии - являющихся, как правило, важным фактором формирования общественного сознания и поддерживающих диалог между разделенными конфликтом сообществами.

Вместе с тем, обострение ситуации и возросшая напряженность в отношениях противоборствующих сторон, явно выраженная во всех сторонах конфликта радикализация общественного мнения и, особенно, милитаризация сознания молодого поколения, наиболее подверженного влиянию максималистских воззрений, делает неотложной задачей активизации усилий по адвокации идей мира и разрешения Нагорно Карабахского конфликта исключительно путем переговоров, без применения силы или угрозы ее применения - как через разделительные линии, так и, в равной мере, на страновом уровне, особенно в регионах, непосредственно пострадавших от конфликта.

Это утверждение особенно важно в контексте развития Нагорно Карабахского конфликта и существенно в свете неоднократно озвученного Минской Группой ОБСЕ призыва о необходимости **подготовки народов к миру**¹¹, что безусловно невозможно осуществить в условиях угрозы нового витка эскалации, уж не говоря о возобновлении военных действий.

Таким образом, требования Задачи № 16 Повестки ООН по Устойчивому развитию находятся в прямой зависимости от важного для нас, как активистов GPPAC принципа превенции конфликтов и/или их эскалации, отвечающей новой архитектуре миротворческой деятельности ООН.

Логично предположить, что декларированная «подготовка народов к миру» должна включать в себя целый комплекс мер и согласованных действий со стороны и властей и других, заинтересованных акторов, включая международные организации, структуры ГО и Медиа и требует системного подхода, основанного на широком общественном консенсусе и нашедшим место и в Задаче №16 принципе **инклюзивности**.

Между тем, в Армении, и в Арцахе, уж не говоря об Азербайджане открытой публичной дискуссии по вопросам взаимосвязи Мира и Развития, включая анализ позитивных перспектив и выгод для каждой из сторон конфликта в случае его мирного разрешения, не ведется. Подобные обсуждения ограничиваются лишь узким кругом экспертов и работающих в этой области немногочисленных НПО и, как правило, не находят доступа к широким кругам общественности.

¹¹ Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group on the Upcoming Meeting of President Aliyev and Prime Minister Pashinyan 09.03.2019 <https://www.osce.org/minsk-group/413813>

Не задействованы также возможности посредничества и налаживания диалога по вопросам Мира, Безопасности и Развития между политическим руководством стран и сообществами - к примеру, созданной в 2018 году при поддержке GPPAC¹² Региональной Сети Женщин Медиаторов Южного Кавказа¹³ и других, близких по мандату неправительственных организаций.

Таким образом не будет преувеличением сказать, что в контексте Нагорно Карабахского конфликта, государственные структуры вовлеченных в него сторон, и, в частности, Армении прилагают недостаточно усилий для исполнения Задачи №16 Повестки ООН по Устойчивому Развитию и тем самым ставят под угрозу перспективы скорейшего урегулирования этого конфликта, грозящего в случае его серьезной эскалации непредсказуемыми последствиями не только для вовлеченных в него сторон, но и региона в целом.

Внутренние вызовы для Армении

После известных событий апреля 2018 года, когда путем так называемой «бархатной революции» народ Армении вынудил бывшие власти признать свое поражение и уйти в отставку, перед страной и ее демократически избранным руководством встала неотложная задача преодоления накопившихся на 20 лет правления прошлого режима серьезнейших проблем – от системной коррупции и повсеместного господства экономических монополий до вопиющих нарушений прав и свобод граждан и полного пренебрежения к насущным нуждам и потребностям людей.

Новые власти страны должны в краткие сроки обеспечить поступательное развитие страны и восстановление социальной справедливости, опираясь при этом на признанные мировым сообществом демократические стандарты, и в то же время не допустить попыток бывших властей уйти от ответственности и пресечь их притязания любыми методами реставрировать прошлый режим, не чураясь для этого организацией саботажа в средних звеньях управленцев, дискредитацией действий властей через принадлежащие им Медиа ресурсы и прямого подкупа сателлитов.

С этой точки зрения, исполнение обязательств, вытекающих из требований Задачи № 16 Повестки ООН по устойчивому развитию - **создание мирного и инклюзивного общества и обеспечение верховенства закона** - для сегодняшней Армении станет своеобразным тестом на политическую зрелость и приверженность демократическим ценностям.

Следует отметить, что по сей день властям Армении удавалось не отходить от принципов **верховенства закона** и неукоснительного соблюдения всех положенных процедур даже в таких чувствительных вопросах как борьба с коррупцией и должностными преступлениями,

¹² www.gppac.net

¹³ www.iccn.ge

юридический казус с Конституционным Судом, обеспечение свободы СМИ и выражения альтернативного мнения, мирных собраний, протестных акций и прочее.

Неплохо обстоят дела и с **инклюзивностью** – общество в Армении сегодня социально достаточно активно, и граждане имеют возможность выразить свое мнение по интересующим их вопросам через парламентские слушания, общинные собрания и другие формы участия тем более, что многие члены Кабинета Министров и Парламента сами в недалеком прошлом являвшиеся гражданскими активистами или членами НПО охотно идут на контакт и внимательны к оценкам экспертов.

Однако все, что касается **миролюбивого и готового к согласию** сообщества - вызывает вопросы. Понятно, что революционные изменения, произошедшие в стране не могли не оставить отпечаток в сознании людей, особенно молодежи, сделав его более радикальным и, в некотором смысле, нетерпимым. Понятно стремление людей видеть позитивные перемены в своей жизни здесь и сейчас, не принимая во внимание объективные трудности и не учитывая существующих реалий. Понятна постреволюционная активизация различных социальных групп и групп общих интересов: экологов, таксистов, беженцев, мелких предпринимателей, студентов и других - отстаивающих свои интересы.

Однако власти обязаны держать эти процессы в фокусе своего внимания и не допускать перерастания естественной борьбы зачастую противоположных интересов в открытое противостояние и гражданский конфликт. С этой точки зрения сегодняшнему руководству Армении, пришедшего к власти по воле народа под лозунгом Любви и Согласия предстоит серьезная работа по формированию внутривнутриполитических приоритетов и выборе стратегии действий для того, чтобы эти высокие принципы – в духе Цели №16 - в стали нормой жизни для любого гражданина Армении.

Заключение

- Вопросы превенции внешних и внутренних конфликтов и/или их эскалации, нашедших место в подходах в новой архитектуры ООН по построению прочного мира, являются важными составляющими политической Повестки сегодняшней Армении, оказывающим серьезное влияние на стабильность и поступательное развитие страны.
- Армения привержена идеям и ценностям, нашедшим отражение в Задаче №16 Повестки ООН по Устойчивому развитию до 2030 года - создание миролюбивого и инклюзивного сообщества и верховенство закона - и сознает свою ответственность за ее выполнение.
- В процессе урегулирования Нагорно Карабахского конфликта наметился незначительные позитивные подвижки в аспекте налаживания оперативных

контактов между сторонами и некоторых согласованных действий гуманитарного характера.

Однако:

- В контексте переговорного процесса по урегулированию Нагорно Карабахского конфликта Стороны продолжают занимать достаточно жесткие, порой диаметрально противоположные позиции что затрудняет поиск взаимоприемлемых решений.
- Нарастающая, вследствие отсутствия видимого прогресса в переговорах, радикализация общественного сознания, находящая свое отражение в риторике и поведении является серьезным препятствием для развития мирного процесса.
- Армения не обладает развитым инструментарием для осуществления прямой и стратегической превенции конфликтов на государственном уровне.

Рекомендации

- ✓ Власти Армении, должны последовательно и неуклонно подтверждать свою приверженность исключительно мирному урегулированию НК конфликта и превенции его эскалации, используя для этого все возможные площадки: как официальные переговоры и встречи в верхах, так и через поддержку гражданских миротворческих инициатив, направленных на усиление мер доверия и диалог между разделенными сообществами.
- ✓ Власти Армении должны прилагать усилия и осознавать свою ответственность за создание предпосылок для изменения настроений обществ Армении и Нагорного Карабаха в сторону более рациональных и взвешенных, используя для этой цели, в том числе опыт гражданских активистов и возможности Медийных ресурсов, особенно социальных сетей и форумов.
- ✓ Власти Армении должны тщательно продумать стратегию прямой и стратегической превенции конфликтов, разработать национальные механизмы управление гражданскими кризисами для предотвращения их перерастания в конфликт в частности, задействовать систему раннего предупреждения о потенциальных конфликтах через идентификацию вызывающих их причин, анализ заинтересованных сторон и движущих сил.

Источник:

Встречи и дискуссии, проведенные в формате круглых столов, организованных в Армении и Грузии и диалога между представителями гражданского общества стран Южного Кавказа в рамках регионального Проекта **«Contextualize Conflict Prevention through Regional Monitoring reflected in UN Agenda 2030»**, поддержанного в рамках ежегодной программы по Кавказу 2019 *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)* и финансируемого правительством Нидерландов.

а также общие результаты обсуждения и анализа поставленных проблем.

Авторы: эксперты Наталия Мартиросян и Армен Оганян, НСА-Armenia