

## **Миротворчество и предотвращение насилия: роль правительств и неправительственных организаций**

Ян Эгеланд\*

Мы переживаем время, которое отличается уникальным сочетанием противоречивых тенденций. Период, последовавший за окончанием «холодной войны», можно охарактеризовать всего лишь одной фразой: непосредственная угроза уменьшилась, но безопасность отсутствует, как никогда прежде. Мы больше не опасаемся третьей мировой войны, которую могут развязать сверхдержавы, но все более озабочены растущей социальной напряженностью и противоборством, не говоря уже об экологических катастрофах, вырисовывающихся на горизонте. Парадоксы и контрасты нашего времени разнообразны:

- меньше войн между странами, зато ожесточеннее, чем прежде, борьба внутри страны;
- больше демократических институтов, но также увеличилось число слабых государств, политический вакуум в которых заполняют антидемократические движения;
- шире стало международное сотрудничество, но гораздо агрессивнее становятся национализм и ксенофобия;
- число беженцев в другие страны снизилось, но, как никогда прежде, возросло число перемещенных лиц внутри страны; и
- очень много стало богатых и состоятельных людей, особенно в Латинской Америке и Азии, но и все больше людей живет в условиях жалкой нищеты, в то время как все меньше международной помощи оказывается растущему количеству незащищенных сообществ, нуждающихся в ней.

\* Ян Эгеланд является специальным консультантом Норвежского Красного Креста (г. Осло). (Сведения об авторе указаны на момент представления рукописи в редакцию Журнала. — Прим. ред.)

Статья написана на английском языке.

В 90-е гг. конфликты, насилие, распространение оружия и нарушение внутреннего порядка в стране стали самыми серьезными препятствиями на пути к развитию и справедливому распределению между всеми членами общества результатов экономического роста, а также причиной и следствием социальной несправедливости.

На фоне всего этого и следует рассматривать новые формы партнерства, которые позволяют межправительственным организациям, правительствам и неправительственным организациям (НПО) вместе браться за решение проблем, обусловленных насилием, сложными чрезвычайными ситуациями и внутригосударственными конфликтами. Если во время «холодной войны» правительства, учреждения ООН, банки развития и НПО шли разными путями и применяли различные стратегии в своем стремлении смягчить последствия конфликтов, то новая тенденция заключается в том, чтобы использовать комплексный, целостный подход, сочетающий в себе разнообразие методов. Углубляется осознание того, что источники насилия и социальной борьбы сложны и многогранны и для разрешения проблем требуются совместные действия правительств, межправительственных организаций и НПО.

Все демократические страны обязаны совершенствовать свою способность реагировать в тех ситуациях, когда демократические и нацеленные на установление мира инициативы требуют немедленной поддержки. От того, насколько быстро, гибко и эффективно мы будем предоставлять помощь тем, кто находится на переднем крае гуманитарной обороны, будет зависеть и наша способность обеспечивать собственную коллективную безопасность.

Придется ли Международному Комитету Красного Креста (МККК), ООН и правительствам, столкнувшись с этими огромными проблемами, вести безнадежную борьбу за изыскание достаточных средств, прежде чем они смогут приступить к действию? Необязательно — опыт показывает, что на программы, нацеленные на установление мира и предотвращение насилия, находится все больше средств.

### **Проблема нарушения порядка внутри страны**

Важно помнить о том, что нарушение внутреннего порядка и так называемые «конфликты внутри страны» несут с собой ряд проблем, резко отличающихся от тех, которые свойственны «традиционным» конфликтам между государствами. Столь распространенное проявление

насилия в современном обществе может носить чисто криминальный характер, но тем не менее корнями своими уходит в нищету, усиливающееся социальное неравенство и неэффективное правоприменение. Насилие также может быть вызвано политическими, идеологическими и даже культурными факторами. Или же, как сегодня в Колумбии, быть обусловлено сочетанием всех трех факторов. У подобных конфликтов есть ряд отличительных черт:

- они часто происходят там, где царствует анархия, где власть слаба или же совсем отсутствует;
- в них часто вовлечен целый ряд сторон, обладающих различной силой и в разной степени контролирующей территорию;
- в таких группах зачастую не определен порядок подчинения;
- сложные культурные, экономические и социальные причины делают такие конфликты, казалось бы, неразрешимыми;
- международное право прав человека и гуманитарное право нарушаются подчас еще в большей степени, чем во время международного вооруженного конфликта;
- гражданское население нередко становится непосредственной целью; зачастую не существует разницы между комбатантами и некомбатантами, в результате чего человеческое страдание безгранично;
- внутригосударственные конфликты часто связаны с так называемыми «этническими» различиями и другими показателями самобытности, которые находят «организаторы конфликтов», раздувая рознь в поисках личной выгоды или в интересах какой-либо группировки.

Пусть, таким образом, не остается сомнения: внутренний конфликт или нарушение порядка внутри страны — не только наиболее часто встречающаяся форма насилия в наше время, но и самая сложная, трудная и опасная обстановка, в которой приходится действовать. Подход к такого рода внутренним конфликтам как к международным и попытка разрешить их аналогичным образом бесполезны. Классическая ошибка — принять определение конфликта, сформулированное самими «строителями конфликта». Если бы мы относились к ним как к сторонам в международном конфликте, мы могли бы путем признания и поощрения экстремистов прийти к одобрению их попыток добиться легитимности.

## Передача стрелкового оружия

Неконтролируемое распространение сотен миллионов единиц стрелкового оружия — одна из основных причин, приводящая к случаям насильственной смерти и крупномасштабным нарушениям прав человека. Хлынувшее потоком после окончания «холодной войны» стрелковое оружие приводит к тому, что незначительные инциденты превращаются в бои, а ситуации напряженности небольшого масштаба между группами перерастают в войны. Примерно 90 процентов жертв в современных конфликтах (в основном дети, женщины и другие лица из числа гражданского населения) пострадали от того или иного конкретного вооруженного человека. Исследования, проведенные МККК и другими организациями, показывают, как усилия, направленные на демобилизацию и примирение, становятся тщетными, потому что эти недорогие и надежные виды оружия попадают не в те руки в неподходящий момент. При отсутствии согласованных мер по контролю и ограничению производства и передачи стрелкового оружия немногого можно добиться в деле урегулирования существующих войн и разрешения сложных чрезвычайных ситуаций и трудно избежать их в будущем.

Норвежский Красный Крест и Норвежская церковная помощь — два крупных неправительственных движения — совместно с Международным исследовательским институтом по проблемам мира (г. Осло) и Норвежским институтом международных отношений начали осуществлять международный проект по изучению, контролю и ограничению передачи стрелкового оружия на мировом уровне. Проект получил финансовую поддержку со стороны норвежского министерства иностранных дел.

Конечной целью данного проекта является формирование как можно более широкой коалиции государств-единомышленников и НПО, стремящихся к контролю и ограничению передачи стрелкового оружия в таких зонах и среди таких групп населения, где оно может спровоцировать конфликты, насилие и нарушения прав человека. В мае 1998 г. МККК и Норвежский Красный Крест совместно провели совещание экспертов на международном уровне. Учитывая масштаб проблемы, цели будут уточняться по мере разворачивания кампании и создания коалиции. Важно осознать, что этот процесс будет значительно отличаться от успешно проведенной акции в пользу принятия договора, налагающего полный запрет на противопехотные мины, переговоры по кото-

рому прошли в Осло в сентябре 1997 г. и который приняли более 100 правительств в Оттаве в декабре 1997 г.

На настоящий момент наибольшим достижением в попытке ограничить распространение стрелкового оружия стало введение 30 сентября 1998 г. в Абудже, Нигерия, главами 15 государств — членов Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) трехлетнего моратория на производство, импорт и экспорт стрелкового оружия. Инициатива Норвегии в отношении стрелкового оружия во многом помогла обеспечить поддержку моратория в Западной Африке со стороны государственных и неправительственных организаций и стран — экспортеров оружия.

### **Критерии для вмешательства третьей стороны**

Более глубокое осознание отличия конфликтов внутри государства от традиционных войн привело к пересмотру традиционного «государственно центристского» подхода к внутренним конфликтам, и в частности роли правительств, которые стремятся вмешаться в подобные конфликты. Каковы возможности у правительств или НПО выступить в качестве неформальной «третьей стороны» в ситуации конфликта? Играют ли они роль помощников или являются посредниками? Каким образом, например, такая небольшая страна, как Норвегия, может внести свой вклад в урегулирование конфликтов и восстановление мира в ситуациях внутренних конфликтов?

Исходя из опыта восстановления мира на Ближнем Востоке, на Балканах, в Центральной Америке и других регионах автор считает, что существуют пять основных предпосылок к действенному вмешательству третьих сторон:

- необходимо, чтобы все участвующие в конфликте стороны осознавали, что вмешивающаяся сторона не имеет личной заинтересованности в конфликте, кроме своей заинтересованности в справедливом урегулировании и соблюдении прав человека. Третья сторона должна пользоваться доверием участвующих в конфликте сторон;
- необходим внутригосударственный политический консенсус в самой третьей стране, позволяющий в течение длительного времени использовать надлежащие политические, дипломатические и экономические средства для содействия данному процессу восстановления мира;

- третья сторона должна обладать необходимым опытом, знаниями и возможностями, для того чтобы поддерживать интенсивность вмешательства;
- необходимо наличие значительной внешней экономической помощи с достаточным количеством дискреционных фондов для финансирования в случае необходимости переговорного процесса и программ по примирению («рисковый капитал для установления мира»);
- третья сторона должна быть способна привлечь и задействовать маневренные структуры НПО.

## **Роль НПО**

Привлечение НПО несет в себе множество преимуществ. Эти организации прежде всего хорошо знают регион и имеют связи с ключевыми фигурами на местах. Они часто получают доступ в те зоны конфликта, куда официальные представители не должны или не могут попасть. Воюющие группировки, как правило, рассматривают НПО в качестве беспристрастных гуманитарных благотворителей, что делает их эффективными партнерами в осуществлении мирных инициатив.

В Норвегии неправительственные организации часто обладают наилучшим доступом к нуждающимся и более оперативной сетью. Многие из крупных НПО имеют долгий опыт работы с правительственными учреждениями и хорошо осведомлены о требованиях и условиях, предъявляемых государственными органами, и процедурах финансирования, но сохраняют свою способность действовать чрезвычайно гибко. Решения могут приниматься децентрализованно, и операция может начаться в один момент. Нередко НПО способны найти ключевые фигуры, о существовании которых правительство порой даже и не знает. Могут быть задействованы значительные ресурсы, и часто всего за несколько часов.

В целом НПО зачастую демонстрируют поразительную изобретательность в решении практических проблем и играют важную роль, прокладывая путь для осуществления мер по разрешению конфликта.

Однако, как мы все знаем, существует слишком много примеров тому, что в действительности операции не всегда проходят столь гладко. Возможно, наиболее серьезным препятствием является отсутствие согласованности между различными учреждениями и организациями,

участвующими в подобного рода предприятиях. Частично проблема заключается и в том, что НПО и правительства традиционно придерживаются различных культурных и институциональных подходов к решению проблемы, а подчас преследуют и различные цели. Правительства неизбежно стремятся сосредоточиться на «крупных» и долгосрочных макропроблемах, тогда как НПО тяготеют к более социально ориентированным, краткосрочным микропроблемам. Более того, правительства могут считать своей основной функцией в конфликте участие в достижении всеобъемлющего согласия между воюющими сторонами, чтобы принести мир в регион, даже если он подчас и обусловлен некоторыми сомнительными компромиссами, например предоставлением амнистии виновным в нарушении прав человека. С другой стороны, НПО обычно обращают внимание на самые уязвимые места и на последствия принятия мирных соглашений: насколько они справедливы, как они влияют на меньшинства, соблюдаются ли права человека, и, что важно и вызывает полемику, НПО ратуют за то, чтобы лица, несущие ответственность за нарушения прав человека, предстали перед судом и были наказаны за свои преступления.

Благодаря интересу, проявляемому средствами массовой информации к современным конфликтам, уровень осведомленности мировой общественности о каком-либо конкретном конфликте часто бывает высоким, что, в свою очередь, приводит к выдвиганию ряда параллельных и зачастую абсолютно несогласованных инициатив, направленных на его разрешение. Нет ничего необычного в присутствии в зоне конфликта сотен международных НПО. Многие из этих учреждений очень малы. Уровень их компетентности, в частности в том, что касается знания региона, в котором они работают, различен.

На межправительственном уровне ситуация тоже не идеальна. Действия организаций, входящих в состав ООН, также оказываются весьма несогласованными. Можно привести множество примеров, когда военные и гуманитарные учреждения существуют как бы на разных планетах, хотя и работают в одном регионе.

В общем и целом подобное отсутствие координации приводит по меньшей мере к тому, что дефицитные ресурсы не используются с максимальной отдачей. В худшем случае разнообразные действия международных организаций и учреждений, имеющих самые благие намерения, могут свести к нулю работу друг друга.

## **Совершенствование сотрудничества между правительствами и НПО**

Существует много способов более эффективного использования возможностей НПО и правительств, а именно:

- сделать более продуктивными институциональные механизмы сотрудничества или консультаций как на местах, так и на уровне штаб-квартир;
- добиться большей согласованности политики и стратегии в ключевых областях или по крайней мере установить некий диалог;
- и НПО и правительства должны осознавать важность роли каждого из них в урегулировании конфликтов и построении мира;

а также

- НПО и правительства должны работать совместно, с тем чтобы играть более активную роль в ситуациях конфликта внутри государства, например, принимая превентивные меры, совершенствуя координацию гуманитарной деятельности и способствуя усилению международной готовности к осуществлению действий.

Для достижения такой слаженности и сотрудничества необходима готовность со стороны НПО и правительств идти на взаимные уступки. Будут моменты, когда непросто выработать общую позицию, и моменты, когда НПО и правительства окажутся вынуждены смириться с тем, что им это не удастся сделать.

В Норвегии создана модель сотрудничества с НПО, которая доказала свою эффективность применительно ко многим аспектам данной проблемы.

## **Сотрудничество Норвегии с НПО в кризисных ситуациях**

В 1991 г., в разгар кризиса с курдскими беженцами, были созданы Норвежская система обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям (NOREPS) и Норвежский банк поддержки демократии и прав человека (NORDEM). Это гибкие резервные механизмы обеспечения работы в гуманитарной области, области прав человека и работы, связанной с конфликтами, являются подспорьем для учреждений ООН и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Система опирается на добровольные организации, правительственные учреждения и научные круги. Ее деятельность координирует министерство иностранных дел.



Более 20 норвежских НПО получают правительственную поддержку для оказания гуманитарной помощи, предупреждения конфликтов и осуществления деятельности по защите прав человека в почти ста странах мира. С годами десятки тысяч норвежцев приобрели опыт работы на местах, работая в этих организациях или в Правительственном агентстве по сотрудничеству в области развития (NORAD). Более того, было установлено, что число норвежцев, которые приняли участие в миротворческих операциях ООН, превышает сейчас 1 процент населения (около 55 тысяч). Несколько сотен из этих специалистов имеют соглашения с соответствующими нанимателями и могут быть быстро привлечены к проведению операций по предотвращению конфликта.

Через Норвежскую систему обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и Норвежский банк поддержки демократии и прав человека 1500 специалистов по оказанию гуманитарной помощи, консультантов по правам человека, посредников в мирном переговорном процессе и наблюдателей были отправлены в более чем 30 стран Африки, Азии, Латинской Америки, Европы и Ближнего Востока по просьбе учреждений ООН, новых демократических государств или сторон, участвующих в вооруженном конфликте. В их число входят работающие на постоянной основе специалисты, которые способствуют установлению межобщинных связей по обе стороны старых фронтовых линий на Кипре и Ближнем Востоке; лица, работающие в «комитетах по установлению истины» в ЮАР и Гватемале; следователи, работающие для Международных уголовных трибуналов по Руанде и бывшей Югославии; специалисты по разминированию, работающие в Анголе и северном Ираке; консультанты по правам человека в Эфиопии и Эритрее, а также наблюдатели за соблюдением прав человека в Хевроне, на западном берегу реки Иордан.

В дополнение к тому, что Норвегия делает, используя эти две организации, она также пытается внести свой вклад в ряд миротворческих процессов, действуя в кулуарах и на условиях, определяемых самими сторонами. Наиболее известным примером тому, пожалуй, является посредничество в ближневосточном мирном процессе и переговорах по заключенным в Осло соглашениям. Норвегия также принимает активное участие в инициативах по урегулированию конфликтов в Гватемале, бывшей Югославии, Южной Африке, Судане, на Кавказе и Шри-Ланке.

## **Долгосрочная деятельность по урегулированию конфликтов**

МККК, как никакая другая международная гуманитарная организация, почерпнула следующий опыт из своей работы в зонах конфликтов: когда ситуация внутренней напряженности переходит в открытую борьбу, необходимо приложить длительные и нелегкие усилия для того, чтобы восстановить истинный мир, каким бы ни были уровень посредничества и международное давление. К старым недопониманиям и причинам, породившим ненависть, легко добавляются новые, люди же не склонны быстро забывать.

Однако разрешение конфликта не означает, что люди должны перестать спорить друг с другом. Конфликт как проявление несогласия — это обычное состояние дел в обществе во всем мире. Что мы должны остановить — или, что лучше, чему мы не должны позволить начаться, — это конфликт, в котором присутствует насилие. При правильном разрешении конфликта необходимо перевести попытки решить споры посредством насилия в мирный процесс, направленный на поиск компромисса. Демократические выборы и привлечение или возвращение народа к участию в политике — один из способов достижения этой цели.

Для устойчивого мира требуется разумное и справедливое экономическое развитие, в частности в таких сферах, как жилищное хозяйство, здравоохранение, занятость и т. п. Для него также требуется социальное развитие. После гражданской войны противники вынуждены снова жить вместе. Чтобы эта идея была жизнеспособной, социальную структуру конфликта необходимо трансформировать в структуру сосуществования. Это опять должно происходить не только на уровне высокой политики, но и на уровне простых людей в каждой деревне или городе.

НПО имеют возможность в значительной мере способствовать этому, так как они могут действовать в качестве посредников между сообществами, разделенными конфликтом. Обращаясь к широким массам населения, группы добровольцев способны вдохновить старых врагов на работу над совместными проектами, содействуя установлению диалога и тем самым помогая решить спорные вопросы на местном уровне.

## **Ситуация для превентивного действия**

Как говорилось в начале статьи, мы живем в период глобального перехода, которому свойственны противоречивые явления. На смену

авторитарным режимам приходят более демократические силы, расширяется международное сотрудничество, но в то же самое время этим позитивным тенденциям противостоят агрессивный национализм и жестокие этнические, социальные и религиозные распри. Сгущаются экологические проблемы, и в нынешней ситуации стойкого и принимающего крайние формы неравенства пятая часть населения мира пребывает в крайней нищете. В нашу эру информационной революции богатая часть населения мира не может больше закрывать глаза на эти реалии. Мы, таким образом, получили новые возможности, но и столкнулись с новыми угрозами.

Существующая сейчас мировая система безопасности была создана после Второй мировой войны и с учетом ее результатов. Во многом основанная на ядерном устрашении и направленная на то, чтобы избежать демонстрации ядерной силы сверхдержавами, она служила этим целям хорошо. Но она не предотвратила вспышки многочисленных местных и региональных конфликтов. Избежали большой войны, но не маленьких.

Дальнейшие усилия, направленные на то, чтобы гарантировать мир и безопасность, должны все в большей мере концентрироваться на своевременном разрешении проблем, прежде чем они перерастут в кризис или конфликт. Ввиду того, что множество проблем приходится решать, используя скудные ресурсы, наиболее эффективным способом ликвидации угроз коллективной безопасности, которые могут возникнуть в будущем, является целенаправленная деятельность по предупреждению конфликтов. Чтобы превентивные меры были эффективными, их следует принимать как можно раньше. Международная помощь может сохранить мир, спасти жизни и защитить права человека и демократию при условии, что она будет оказана нуждающимся своевременно. Слишком часто мы были безучастными наблюдателями, упуская уникальные возможности из-за того, что необходимые ресурсы не были вовремя мобилизованы. Одним из особенно ужасающих примеров служит нескончаемое зверство, проявляемое по отношению к гражданскому населению в регионе Великих Озер в Центральной Африке. Слишком часто механизмы реагирования оказываются неспособными рано откликнуться на потребности испытывающих постоянные трудности демократических государств или неблагополучных и подверженных кризисным ситуациям сообществ.

К счастью, миротворцы-посредники, а также правительства на севере и на юге все в большей степени осознают, что гуманитарные операции, проводимые МККК, международными правительственными

организациями и НПО, представляют собой наиболее значительную реальную силу, осуществляющую превентивную деятельность. Эффективная и беспристрастная гуманитарная деятельность наводит мосты в раздираемых войной обществах, уменьшает напряженность и помогает избежать долго не проходящей горечи.

В то же время и МККК, и стороны в многочисленных конфликтах пришли к осознанию того, что Международный Комитет может способствовать мирным переговорам и содействовать работе посредников. Во многих зонах конфликтов МККК добился доверия сторон благодаря оказанию беспристрастных гуманитарных услуг, и, таким образом, совершенно очевидно, что в деле оказания материально-технической помощи в процессе мирного урегулирования предпочтение оказывается ему.

### **Заключительные замечания**

В итоге какие уроки можно извлечь из уже сделанных попыток содействовать восстановлению мира в конфликтах внутри страны, осуществленных на разных континентах и при различных обстоятельствах?

Во-первых, настоящий мир не наступит, пока сами стороны (как их лидеры, так и население в целом) не захотят сделать необходимого усилия для достижения урегулирования. Прочный мир не может быть установлен посторонними. Желание подлинного мира, проявляемое сторонами в конфликте, кажется, наконец появилось в Гватемале. Причиной отсутствия настоящего мира в Боснии и Герцеговине, Судане или Шри-Ланке является то, что в каждом из этих случаев по крайней мере одна из сторон еще не заинтересована на самом деле в установлении мира на тех условиях, которые кажутся законными стороннему наблюдателю.

Во-вторых, даже если воюющие стороны и хотят установить мир, неадекватный механизм посредничества и отсутствие осмотрительно выбранных каналов связи могут воспрепятствовать осуществлению самых благородных помыслов. На Ближнем Востоке, как и в Гватемале, договоренностей можно достичь только после многолетних, непрерывных, неторопливых контактов и при использовании методов и способов, которые подходят для каждого конкретного случая.

В-третьих, международная дипломатия удивительно не подготовлена в том, что касается предоставления персонала, знаний и материальной помощи, необходимых для эффективного содействия мирному процессу. Сила норвежской модели сотрудничества между правитель-

ственными учреждениями, НПО и научными учреждениями заключается в том, что она повышает нашу способность немедленно получить все соответствующие инструменты для осуществления процесса посредничества. Это могут быть как специалисты по разведению войск и специалисты по конституционному праву, так и персонал по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи и финансовая помощь.

Короче говоря, есть простор для творческих союзов между правительствами, ООН, МККК и НПО. Такие страны, как Норвегия, хотят играть активную и конструктивную роль в процессе урегулирования конфликтов в партнерстве с ООН и ее членами. Наш опыт показывает, что сотрудничество между правительствами и НПО дает большие преимущества. Хотя и те и другие могут эффективно осуществлять миротворческую деятельность в условиях конфликта внутри страны самостоятельно, существует множество ситуаций, в которых их взаимодействие будет взаимовыгодным.

Возможно, только одна из сотен попыток достигнуть мира окажется успешной. И все же дело того стоит. Как говорили парижские студенты в 1968 г.: «Будьте реалистами, требуйте невозможного».

