

Предотвращение конфликтов и разрешение конфликтов: пределы многостороннего участия

ФРЕД ТАННЕР*

В течение 90-х гг. XX столетия как практики, так и теоретики уделяли огромное внимание вопросу предупреждения конфликтов. Превентивные меры предназначаются для разрешения разногласий, управления ситуацией или сдерживания споров, пока они не приняли насильственного характера. Управление конфликтами, в свою очередь, означает ограничение, смягчение и сдерживание конфликта. В понятие предупреждения конфликта входят многообразные действия, например избежание конфликта и разрешение конфликта с помощью таких методов, как посредничество, поддержание мира, миротворчество, меры по укреплению доверия и неформальная дипломатия.

Концепция предупреждения конфликтов в настоящее время получила развитие во впечатляющем списке литературы. Помимо этого, в последние годы ООН, региональные организации, государственные и неправительственные организации участвуют в осуществлении регулярного анализа «полученных уроков» и «лучшего опыта» в связи с неудачными миссиями или упущенными возможностями. Кроме того, в многочисленных и хорошо освещаемых и финансируемых исследовательских проектах и в специальных докладах даются рекомендации относительно политики, — они направляются непосредственно тем лицам, которые принимают решения на самом высоком уровне, в ООН и других организациях¹.

* **Фред Таннер** — заместитель директора Женевского центра политики безопасности. (Сведения об авторе указаны на момент представления рукописи в редакцию Журнала. — *Прим. ред.*)

Статья написана на английском языке.

¹ См., например, Preventing Deadly Conflict: Final Report with Executive Summary, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict New York, December 1997.

Однако, несмотря на все это, по-прежнему неясно, как предупредить конфликт. Конфликты продолжают возникать, и многие из них приобретают насильственный характер. Только в 1990-х гг. около 5,5 миллиона человек погибли почти в 100 вооруженных конфликтах. Эти смертоносные конфликты привели к крупномасштабным опустошениям и нестабильности в регионах, а также к появлению большого числа беженцев. Международное сообщество по-прежнему неспособно предотвратить войны, а сфера деятельности многих организаций сводится к ограничению негативных последствий насилия.

Основным источником озабоченности международного сообщества является его неспособность достоверно и точно предсказывать конфликты, которые грозят приобрести насильственный характер, и быстро на них реагировать. Это происходит как из-за сложной динамики внутренних, этнических и религиозных конфликтов, так и из-за нежелания государств предпринимать усилия, связанные с большим риском и затратами. Тем не менее нарастающее присутствие международных организаций, а также государственных и негосударственных организаций в зонах чреватых конфликтами, дает надежду на то, что увеличение числа сторон, участвующих в предупреждении конфликтов, сможет снизить в будущем количество упущенных возможностей.

В данной статье анализируется, в какой степени международные и региональные организации, государства и негосударственные организации готовы занять свое место в скоординированной системе многосторонней превентивной дипломатии и насколько они в состоянии это сделать. С этой целью сначала критически рассматриваются прошлые и настоящие усилия, направленные на улучшение деятельности по предупреждению конфликтов. Во второй части статьи изучаются возможности ООН, региональных организаций и международных контактных групп, а также трудности, которые могут возникнуть на их пути. Наконец, в статье исследуется вопрос об искусном балансировании неправительственных и международных организаций, таких как Международный Комитет Красного Креста, стремящихся сохранить беспристрастность в ходе принятия коллективных усилий по сдерживанию или предотвращению насилия и смертоносных конфликтов.

Оценка деятельности по предотвращению конфликтов в прошлом и настоящем

Предотвращение внутренних конфликтов усилиями международной общественности пропагандируется со времени окончания «холодной войны». Исходя из опыта урегулирования конфликтов, успешно осуществленного ООН в конце 80-х и начале 90-х гг. (Намибия, Никарагуа, Сальвадор), Генеральный секретарь ООН в «Повестке дня для мира» 1992 г. посвятил целую главу вопросу предотвращения конфликтов. Новым в его докладе было создание концептуальной связи между различными этапами эскалации конфликта и теми действиями политического характера, которые могут исправить положение. К последним относятся предотвращение конфликта, предотвращение перерастания разногласий в конфликт и ограничение распространения насилия, если оно имеет место. Последние действия открывают также путь к управлению конфликтом — подходу, который концептуально обосновал прямое вмешательство со стороны, совершаемое с целью ограничить эскалацию насилия путем использования мирных средств, а при необходимости даже средств принуждения.

Отрезвляющий опыт, полученный ООН и всем мировым сообществом в Сомали, Руанде и Югославии, привел начиная с середины 90-х гг. к осознанию того, что существует явная потребность в переоценке роли ООН и других международных организаций в предупреждении конфликтов и управлении конфликтами. Это осознание основывалось на признании факта, что для предупреждения конфликтов нужно хорошо понимать сущность этих конфликтов, а также связь между их возникновением и «несостоятельными» государствами и государственным становлением, а также нужен институт, который мог бы быстро и последовательно выполнять политические решения.

В результате в конце 90-х гг. научное сообщество и независимые комиссии экспертов приступили к разработке важных исследовательских проектов и стратегических рекомендаций, касающихся жертв внутренних конфликтов и жизнеспособности и полезности превентивной дипломатии².

2 Michael Brown (ed.). *The International Dimension of Internal Conflict*. MIT Press, Cambridge, 1997; *Ted Robert Gurr. Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. United States Institute for Peace Press. Washington, DC, 1993; *Stephen Van Evera. Hypotheses on Nationalism and War*. — *Robert J. Art and Robert Jervis. International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Politics*. New York, Harper Collins, 1996, pp. 5–39. Final Report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *op. cit.* (примечание 1), Chapter 5: The responsibility of States, leaders, and civil society.

Ряд исследований был посвящен конкретно ООН, ее реформированию и ее способности реагировать на конфликты и сложные чрезвычайные ситуации³. Наконец, публикация в конце 1999 г. докладов о миссиях ООН в Сребренице и Руанде дает исчерпывающее представление об уроках, полученных в случаях, когда ООН упускала возможность предотвратить переход смертоносного насилия в тотальный геноцид⁴.

В задачу настоящей статьи не входит обобщение выводов, сделанных в различных исследованиях. Однако важно подчеркнуть несколько пунктов, которые имеют отношение к усилиям, направленным на предотвращение конфликтов.

1. Не существует простых объяснений причин конфликта и того, каким образом они способствуют эскалации насилия. Чтобы понять динамику внутренних конфликтов, необходимо принять во внимание множество конкретных факторов, таких как нищета и быстрый рост населения, скудость ресурсов, дискриминация и лишение меньшинств и других групп общества властных полномочий, военная угроза и источники опасности. Определенное сочетание этих факторов может привести, но не обязательно приводит к напряжению в обществе, насилию и войне.

2. Важно проводить различие между структурными причинами, лежащими в основе конфликта, и непосредственными причинами, вызывающими эскалацию конфликта. Именно поэтому сегодня проводится различие между структурным и краткосрочным предотвращением конфликтов. К структурным причинам в первую очередь относятся факторы, связанные со слабостью государства, нищетой, политической несправедливостью или экономическими лишениями. Таким образом, структурное предотвращение должно осуществляться по трем главным направлениям: экономика, потребности населения и управление; оно должно сочетать помощь в развитии и создании возможностей на местах с помощью в организации выборов и контроле за соблюдением прав человека.

3 Основными исследованиями являются: *Our Global Neighbourhood*, Commission on Global Governance, 1995; *Brian Urquhart and Erskine Childers. A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*. 1996; *Words to Deeds: Strengthening the UN's Enforcement Capabilities*, International Task Force on the Enforcement of UN Security Council Resolutions, 1997.

4 Доклад Генерального секретаря, представляемый во исполнение резолюции 53/35 Генеральной Ассамблеи: Падение Сребреницы, Документ ООН A/54/549, 15 November 1999; Доклад комиссии по проведению независимого расследования деятельности Организации Объединенных Наций в период геноцида в Руанде в 1994 г., прилагаемый к Документу ООН, S/1999/1257 от 16 декабря 1999 г.

3. Непосредственные причины конфликта часто бывают результатом принятия определенными руководителями или политическими демагогами предумышленных решений о применении насилия при разрешении спорных вопросов. «Плохое руководство» может воспользоваться причинами отсутствия безопасности, уязвимостью определенных групп, социальным и экономическим расслоением в такой степени, что насилие становится средством укрепления власти демагогов. Стивен Стедман утверждает, что сегодняшние гуманитарные трагедии вызваны в основном лидерами, которые не были заинтересованы ни в ненасильственном разрешении конфликтов, ни в компромиссах⁵. Понимания непосредственных причин или событий, которые приводят к насилию, в отличие от понимания структурных причин, еще нет, и этот вопрос требует дальнейшего изучения⁶.

4. Нет согласия относительно пользы раннего предупреждения для предотвращения конфликтов. Некоторые аналитики сегодня утверждают, что возможности предотвратить конфликт упускались не из-за недостатка времени для реагирования, а из-за отсутствия политической воли прореагировать на предупреждение. Комиссия Карнеги по предотвращению смертоносных конфликтов одной из первых сделала попытку связать раннее предупреждение с восприимчивостью к предупреждению и ранним реагированием. Однако, как указывалось в Докладе по Руанде 1999 г., раннее предупреждение имеет смысл только в том случае, если предупреждающие сигналы правильно анализируются и передаются соответствующим властям, принимающим решения. В данном случае способность собирать и анализировать информацию для ООН пала жертвой «усилий по сокращению штатов». В 1992 г. ООН упразднила Управление исследований и сбора информации и передала некоторые из его функций Департаменту политических дел, и в результате в Докладе Комиссии по глобальному управлению в 1995 г. предлагалось ООН разработать новую систему для сбора информации о тенденциях и ситуациях, которые могут привести к конфликтам насильственного характера или гуманитарным трагедиям⁷.

5. Вопрос использования силы имеет большое значение для обеспечения эффективного предотвращения конфликтов или успешного

5 Stephen Stedman. *Alchemy for a New World Order Overselling Preventive Diplomacy*. — *Foreign Affairs*, Vol. 74, May 1995, p. 18.

6 From *Reaction to Prevention: Opportunities for the UN System in the New Millennium*, Conference Report, International Peace Academy, New York, April 2000, p. 2.

7 Our *Global Neighbourhood*, *op. cit.* (примечание 3).

выполнения мирных договоренностей. Если учесть дурную славу плохих руководителей и намеренное воспрепятствование предотвращению конфликтов и их завершению, перед международным сообществом стоит важнейший вопрос: должны ли принудительные меры являться составной частью предотвращения конфликтов? Однако такие примеры, как Сомали, к огромному сожалению, показывают, что угроза внешнего силового вмешательства не является панацеей для прекращения насилия на национально-религиозной почве и эскалации конфликта.

6. Наконец, тот факт, что подавляющее большинство конфликтов являются внутренними, сильно влияет на возможности международного сообщества реагировать на эти конфликты. Для внутригосударственных конфликтов действительно требуются методы раннего предупреждения и предотвращения, отличные от тех, которые используются в традиционных межгосударственных противостояниях⁸. Такие вопросы, как суверенитет, местное соперничество и плохое соседство, могут весьма осложнить использование превентивной дипломатии по отношению к государствам, где ситуация чревата гражданской войной.

Из вышеизложенного ясно, что предотвращение конфликтов сегодня может успешно осуществляться при участии многих сторон и многодисциплинарном подходе.

К вопросу об участии многих сторон в предотвращении конфликтов

Рост числа внутренних конфликтов и их влияния на весь мир в 90-е гг., а также все возрастающее разнообразие действующих в международных делах акторов привели к определенному увеличению сторон, участвующих в усилиях по предупреждению конфликтов. При этом подразумевается, что международные и региональные организации, государства и негосударственные организации объединяют свои усилия для борьбы с распространением смертоносных конфликтов, другими словами, все заинтересованные стороны должны принять стратегическую программу, основанную на общем видении проблемы разрешения конфликтов. Однако разнообразие мандатов, соответствующие сферы деятельности, бюрократия, национальные интересы и противоречивые

⁸ *Janie Leatherman, William DeMars et al. Breaking Cycles of Violence. West Hartford, Kumarian Press, 1999, p. 3.*

взгляды на предотвращение конфликтов и гуманитарную деятельность ограничивают эффективную многостороннюю деятельность.

Среди различных действующих акторов ООН остается единственной организацией, правомочно осуществляющей предотвращение конфликтов во всем мире. Однако за последние несколько лет значение региональных организаций, сотрудничающих в области обеспечения безопасности, возросло. Хотя этот вид сотрудничества бесценен, разделение труда между ООН и региональными организациями столкнулось с определенными сложностями. Например, в связи с военным вмешательством НАТО в Косово Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан предостерегал, что «предотвращение конфликтов, поддержание мира и установление мира не должны становиться сферой соперничества между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями»⁹.

НПО и гуманитарные организации играют все более важную роль в предотвращении конфликтов и являются существенными для этого процесса благодаря своему знанию зон возможных конфликтов и деятельности в них. Однако между гуманитарными организациями и другими сторонами, участвующими в предотвращении конфликтов и установлении мира, существуют непростые отношения. В конце концов государства остаются важнейшими действующими акторами в сегодняшней международной системе, и, если под угрозой находятся их национальные интересы, они могут склониться к тому, чтобы ограничить деятельность международных организаций в пользу международных контактных групп или односторонней деятельности. В следующем разделе кратко рассматривается каждый из этих действующих акторов, а также их способность и желание участвовать в многосторонней превентивной деятельности.

Организация Объединенных Наций

Глава VI Устава ООН призывает стороны, между которыми возникли разногласия, стараться разрешить их мирным путем, прибегая к самым разнообразным дипломатическим средствам. Статья 99 Устава наделяет Генерального секретаря правом докладывать Совету Безопасности «о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности».

⁹ Кофи А. Аннан. Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов. Годовой доклад о работе Организации за 1999 г. (пункт 69).

Однако эффективность этих средств ограничивается нежеланием государств — участников ООН и особенно постоянных членов Совета Безопасности предоставить большие полномочия Генеральному секретарю и его организации. Многие годы отклонялись предложения о создании сил быстрого реагирования ООН, являющихся важным элементом предотвращения конфликтов, несмотря на то, что эти предложения поддерживали видные политики и эксперты, такие как Брайан Эскарт¹⁰.

Определяющим вопросом в отношении этих сил и предотвращения конфликтов в целом является то, в какой степени ООН может использовать свою организацию в целях раннего предупреждения и добиваться выполнения государствами-участниками их обязательств, с тем чтобы можно было провести энергичные миротворческие операции. Недавние уроки событий в Руанде и Сребренице позволяют увидеть — и это очень ценно, — как можно улучшить подход ООН к ситуациям разворачивающихся конфликтов и смертоносного насилия. Ключевыми являются вопросы применения силы, командования и контроля, а также подготовки и экипировки миротворческих сил ООН. Существенным вопросом остается то, как государства, предоставляющие контингенты, связаны с миротворческой операцией и какова при этом роль Совета Безопасности.

Как в Руанде, так и в Боснии ООН не смогла предотвратить геноцида. В каждом из этих случаев многое предупреждало о надвигающихся массовых убийствах, но ООН действовала совершенно неправильно в обоих случаях. Два доклада с анализом этих ситуаций были опубликованы уже в самом конце 1999 г. Учитывая, что Кофи Аннан являлся специальным докладчиком по массовым убийствам в Сребренице и одним из основных лиц в ООН, на которых частично ложится вина за проведение неудачной миссии во время геноцида в Руанде, эти доклады находятся в центре внимания мировой общественности и могут оказать существенное влияние на выработку политики предотвращения конфликтов и управления конфликтами в будущем.

В случае Руанды причинами неудачи стали недостаточность ресурсов и отсутствие политической воли у крупных государств. В докладе делается заключение, что миссия ООН в Руанде «не была спланирована, концептуально продумана, развернута или проинструктирована таким образом, чтобы она могла играть активную и решающую роль в рамках

10 *Op. cit.* (примечание 3).

мирного процесса, поставленного под серьезную угрозу»¹¹. Здесь ощущалась нехватка хорошо подготовленных военнослужащих и соответствующих материальных средств, необходимых для обеспечения функционирования миссии. К недостаточной политической воле добавился односторонний вывод национальных контингентов в критические моменты развивающегося кризиса. В случае Сребреницы, при отсутствии приверженности со стороны других держав делу эффективного разрешения войны в Боснии, «в условиях отсутствия консенсуса в Совете СООНО, не имевшие стратегии и отягощенные неясным мандатом, были вынуждены прокладывать свой собственный курс»¹².

О надвигающейся резне было сделано раннее предупреждение: специальный представитель ООН в Руанде докладывал, что одна из групп явно нарушает мирное соглашение, накапливая боеприпасы, раздавая оружие и укрепляя позиции в Кигали. Кроме того, в печально известной сейчас телеграмме командующего вооруженными силами генерала Даллэра недвусмысленно и настойчиво говорится о получении информации о том, что планируются массовые убийства и идет практическая подготовка к ним. Проблема с ранним предупреждением имела два аспекта: во-первых, информация не была правильно обработана в ООН из-за небрежности и передачи ее не по назначению в штаб-квартире в Нью-Йорке и, во-вторых, недостаточная способность к анализу данных привела к тому, что ООН ошибочно истолковала мирный процесс в Аруше и намерения его участников. Отсутствие проводимого на месте глубокого анализа политической ситуации в Руанде было ясно продемонстрировано невниманием к тревожному докладу специального докладчика Комиссии по правам человека, в котором — всего за две недели до начала МООНПР — указывалось на ухудшение ситуации с соблюдением прав человека и открыто говорилось о возможности геноцида¹³.

Еще один урок в отношении предотвращения конфликтов заключается в том, что участники миссий по поддержанию и установлению мира должны иметь возможность постоянно изменять мандат миссии, правила применения силы боя, численность войск и военные мощности миротворческих миссий в соответствии с изменением ситуации на местах. Характер мандата миссии в Руанде изменился с предусмотренного главой VI Устава

11 Доклад о Руанде, *op. cit.* (примечание 4), с. 31.

12 Доклад: Падение Сребреницы, *op. cit.* (примечание 4), с. 23.

13 Доклад о Руанде, *op. cit.* (примечание 4), с. 32.

на предусмотренный главой VII на том этапе, когда еще было возможно остановить геноцид. Однако МООНПР II потерпела неудачу в конечном счете из-за нежелания государств —участников ООН предоставить для нее войска. Через два месяца после того, как Совет Безопасности дал согласие на осуществление операции, в МООНПР II участвовал контингент войск численностью всего 550 человек вместо 5500. В случае Сребреницы, после учреждения Советом Безопасности зон безопасности командующий вооруженными силами запросил контингент численностью 34 тысячи, но в конечном итоге согласился на «облегченный вариант» с минимальным подкреплением примерно в 7600 человек, которые при необходимости должны были поддерживаться воздушными ударами НАТО¹⁴.

В рекомендациях доклада по Руанде подчеркивается необходимость повышения потенциала раннего предупреждения. В нем указывается, что очень важно повышать возможность Секретариата ООН «в области анализа информации о возможных конфликтах и реагирования на нее и укреплять оперативный потенциал превентивных действий». В связи с этим в докладе говорится, что «необходимо и далее развивать сотрудничество между различными департаментами Секретариата, ККООНВБ, программами и учреждениями и внешними организациями, в том числе региональными и субрегиональными и неправительственными и академическими кругами»¹⁵. В новом докладе о поддержании мира, который планируется представить на саммите тысячелетия Генеральной Ассамблеи в сентябре 2000 г., должны быть учтены уроки Руанды, Сребреницы и других конфликтов, в которых ООН упустила возможность предотвратить конфликт и управлять им.

Региональные организации

В «Повестке дня для мира» было выдвинуто требование более активно использовать региональные организации в соответствии с главой VIII Устава ООН, особенно с учетом того, что ООН перегружена работой и решает очень много задач. Усилия АСЕАН в Камбодже, Организации американских государств и Контадорской группы в Центральной Америке, а также Европейского союза, ОБСЕ, НАТО и Западноевропейского союза

¹⁴ United Nations Protection Force, UN Department of Public Information, September 1996, см. <http://www.un.org/Depts/dpko/>.

¹⁵ Доклад о Руанде, *op. cit.* (примечание 4), с. 41.

в бывшей Югославии выявили потенциал, который мог бы внести значительный вклад в дело мира и стабильности. Однако этот потенциал используется недостаточно.

Единственной региональной организацией, которая имеет как правовую основу, так и возможности для предупреждения конфликтов, является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В 1990 г. Парижская хартия для новой Европы поручила ОБСЕ искать, «используя политические средства, пути предотвращения конфликтов, которые могут возникнуть». Когда войны в Югославии бросили вызов зарождающимся панъевропейским структурам по сотрудничеству и безопасности, а затем показали их несостоятельность, ОБСЕ осознала, что ее роль в предотвращении конфликтов состоит скорее в нормативной деятельности и принятии «мягких» мер по обеспечению безопасности. В 1992 г. ОБСЕ создала Центр по предупреждению конфликтов (ЦПК), который должен был стать основным органом, занимающимся ранним предупреждением конфликтов и урегулированием разногласий в Европе. Однако во время взрыва смертоносного насилия на Балканах к помощи ЦПК не прибегали, за небольшими исключениями. Государства, жизненные интересы которых были затронуты в разворачивающемся конфликте, очевидно, предпочитали осуществлять свою политику через Европейский союз, ООН и в конечном счете через специальные международные контактные группы.

Более успешным оказалось создание мандата для Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, в задачу которого входило раннее предупреждение о конфликтах, связанных с положением меньшинств, и заблаговременное принятие мер по их предотвращению. Верховный комиссар выполняет свою роль успешнее, чем ЦПК, благодаря тому, что имеет возможность обсудить структурные причины конфликта непосредственно с заинтересованными сторонами. Его постоянное внимание к ситуации в прибалтийских государствах, например, помогло ослабить напряжение, связанное со статусом русских меньшинств.

Наконец, ОБСЕ согласилась принимать участие в долгосрочных миссиях в потенциально опасных районах, где скрытое напряжение может перерасти в насилие и войну. В настоящее время она имеет представительства в 17 странах на Балканах, на Кавказе, в Центральной и Восточной Европе и Средней Азии. Деятельность этих представительств была успешной в таких странах, как Эстония, Латвия, Македония, Молдова и Украина. Но их присутствие не оказало желаемого эффекта в других зонах, таких

как Босния, Чечня, Грузия, Таджикистан и Косово, где, несмотря на их работу, насилие не удалось предотвратить. Опыт ОБСЕ в предотвращении конфликтов показывает, что долгосрочные миссии и работа над такими структурными вопросами, как укрепление демократии, права человека и права меньшинств, содействие созданию гражданского общества, больше подходят для региональных организаций, нежели попытки найти пути быстрого устранения непосредственных причин конфликта.

Международные контактные группы

Реальность такова, что предотвращение конфликтов связано с риском и большими затратами. Превентивная дипломатия осуществима лишь при наличии сторон, которые хотят предоставить помощь и гарантии. Стороны в конфликте почти всегда нуждаются в поддержке извне, чтобы надежно гарантировать выполнение соглашений. Государствами, готовыми принять на себя такие обязательства, в первую очередь являются те, которые имеют свои интересы в горячих точках. Эти интересы могут быть геополитическими или основываться на том, что последствия насилия имеют слишком высокую цену с политической точки зрения, например, появление потоков беженцев, региональная дестабилизация и давление со стороны групп изгнанников. Как политический, так и финансовый факторы заставят такие государства взять на себя твердые обязательства. Говоря о разворачивающемся кризисе в Косово в 1998 г., журнал «Экономист» пошутил, что успешное предотвращение «не приносит голосов избирателей, однако неудачное вмешательство означает потерю их огромного количества»¹⁶.

Следовательно, создание группировок и союзов государств и других действующих на международной арене акторов во многом зависит от интересов, связанных с возможным конфликтом.

Государства по-прежнему предпочитают действовать в одностороннем порядке или договариваться с несколькими другими государствами, чтобы сохранить свободу действий и обеспечить их эффективность. Это привело к появлению «постмодернистских» по форме контактных групп, сходных с «Европейским согласием», существовавшим в XIX веке. Избирательный или односторонний характер мероприятий подобной контактной группы, особенно если они являются результатом узости интересов, может привести к использованию таких стратегий предотвращения

16 The Economist; 25 June 1998, p. 51.

конфликта, которые исключают участие малых государств или негосударственных организаций.

Несколько международных контактных групп появились после развала Федеративной Республики Югославия. Государства, имеющие ключевые интересы в данном регионе, то есть Франция, Германия, Россия и Соединенные Штаты, попытались управлять кризисом исходя из ситуации, когда выяснилось, что Европейский союз и ОБСЕ не способны или не могут обеспечить необходимых политических решений для проактивных действий в регионе.

На международной конференции по бывшей Югославии, прошедшей в 1992 г. в Лондоне, крупные европейские страны и представитель Европейского союза встретились с Россией и Соединенными Штатами. В проведение этой специальной конференции, которая состоялась в Женеве в помещении ООН, внесли конкретный вклад представители и менее крупных контактных групп. На более позднем этапе, когда война захватила Боснию, контактная группа состояла из четырех постоянных членов Совета Безопасности и Германии, но без Китая. Наконец, когда вооруженный конфликт распространился на Косово, несколько западных государств и Россия осуществляли стратегию управления конфликтом посредством механизма, созданного в Рамбуйе. Когда этот процесс потерпел неудачу, Россия вышла из группы, а НАТО осуществила вмешательство в ситуацию в Косово путем нанесения быстрых ударов без какого-либо мандата от ООН или ОБСЕ. Оглядываясь назад, можно сказать, что воздушные удары НАТО стали результатом действий контактной группы, которым явно недоставало международной легитимности.

Косово хорошо иллюстрирует обратную сторону принимаемых контактными группами мер. Они основаны на компромиссе между эффективностью и участием. Контактные группы эффективнее, чем международные организации, именно потому, что в них меньше участников и трудные решения принимаются без бюрократических проволочек. Они создают тот самый фасад, который необходим для диалога с лицами, занимающими любое положение. Тем не менее они действительно представляются закрытыми для тех государств и организаций, которые не допущены в этот ближний круг. Кроме того, у них нет традиций, обычно существующих у организаций, нет у них и заранее составленных планов на случай возникновения непредвиденных обстоятельств. Наконец, контактные группы часто не обладают легитимностью с точки зрения международного права, что становится очевидным, когда группа принимает решение использовать меры принуждения.

В заключение следует сказать, что контактные группы сыграли важную роль в недавних случаях предотвращения конфликтов и управления конфликтами. Подобные группы обычно появляются только тогда, когда первоначальные усилия предотвратить конфликт не дали результата, а государства приняли решение не прибегать к услугам международных организаций или, наоборот, организации отказываются братья за разрешение конкретных случаев, как было с операцией Алба в 1997 г.¹⁷ Этим группам и впредь всегда придется решать проблемы, связанные с легитимностью, и в конце концов полагаться на региональные организации или ООН для выполнения любого соглашения, которое они могут разработать. Таким образом, вместо того чтобы обходить ООН, региональные и неправительственные организации, им следует изыскивать пути эффективного использования существующих институтов. Это будет способствовать успеху многосторонней превентивной деятельности.

Роль гуманитарных организаций и НПО

Возможности международного сообщества предотвращать конфликты все еще довольно ограничены. Это обусловлено «структурным наследием “холодной войны”, препятствующим многосторонней деятельности, тогда как растущее число случаев вмешательства отражает рост числа смертоносных внутренних конфликтов»¹⁸. Возрастание количества внутренних вооруженных конфликтов снижает роль государств в предотвращении конфликтов; традиционные стратегические средства государств, такие как дипломатия сдерживания и меры принуждения, становятся значительно менее пригодными. Вот некоторые из причин, объясняющих тот факт, что неправительственные организации начинают играть все более важную роль в деле предотвращения конфликтов. Хотя НПО не в состоянии выполнять функции, свойственные ООН или суверенным государствам, они могут с большой пользой их дополнять.

В 1994 г. Генеральный секретарь ООН признал, что существуют три разных вида деятельности, осуществляя которые неправительственные организации могут внести свой вклад в широкую область управления конфликтами и построения мира. Ими являются: «1. Превентивная

¹⁷ 28 марта 1997 г. Совет Безопасности дал разрешение на развертывание возглавленной Италией многонациональной военной и гуманитарной миссии в Албании, в которой принимали участие многие государства.

¹⁸ *Op. cit.* (примечание 8), р. 4.

дипломатия, поскольку НПО знакомы с положением на местах и имеют возможность обратить внимание правительств на опасность зарождающихся кризисов и возникающих конфликтов; 2. Миротворчество, когда НПО могут оказывать гуманитарную и социальную помощь в опасных и сложных условиях; 3. Постконфликтное миростроительство, когда НПО могут помочь слабым правительствам и обнищавшему населению обрести уверенность в себе и ресурсы для построения долгосрочного мира»¹⁹.

Преимущество НПО и других гуманитарных организаций состоит в том, что они находятся в чреватых конфликтами районах в течение многих лет до того, как конфликт или насилие разразится на самом деле. Только что появившиеся здесь организации, решившие осуществлять свою деятельность в данном районе после возникновения конфликта, не могут моментально так же узнать местное общество и его культуру и получить такую репутацию, которую те уже заслужили среди местного населения. Важнейшая роль НПО в предотвращении конфликтов была признана Комиссией глобального управления в докладе «Наш дом — Земля» («Our Global Neighbourhood»). В докладе осмысляются опыт и проблемы глобального управления и признается, что «формальные, межправительственные механизмы могут быть лишь частью более масштабной, развивающейся и более динамичной мозаики»²⁰.

В проекте, осуществление которого начали Католическая гуманитарная служба и Институт международных мирных исследований Джоан Б. Крок Университета Нотр-Дам (США), анализируется роль, которую играют НПО в предотвращении конфликтов. В нем определяются следующие области, в которых НПО могут усилить влияние правительств и международных организаций на раннее предупреждение и предотвращение внутренних конфликтов путем: «1. Увеличения возможности доступа к сторонам, участвующим в конфликте, и потоку информации о них; 2. Более полного реагирования; 3. Усиления влияния мирных стратегий через собственные организационные структуры; и 4. Создания условий для участия великих держав в крупномасштабных операциях превентивного и спасательного характера»²¹.

19 UN Secretary-General's address at the 47th Annual Conference of NGOs, 1994.

20 Edward C. Luck. Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform. — International Studies Perspectives, Vol. 1, Issue 1, April 2000, p. 99.

21 *Op. cit.* (примечание 8), p. 20.

МККК и другие гуманитарные организации играли важнейшую роль в предотвращении конфликтов. К примеру, во время кубинского кризиса в 1962 г. МККК согласился назначить нейтральных инспекторов для проверки выполнения Советским Союзом обязательства не поставлять баллистические ракеты на Кубу. Эта его посредническая роль помогла ослабить напряжение в критический момент противостояния супердержав, даже несмотря на то, что впоследствии кризис был разрешен прежде, чем потребовалось участие инспекторов.

Что касается внутренних вооруженных конфликтов, МККК может опираться в своей деятельности по предотвращению конфликтов на мандат, врученный ему XXI Международной конференцией Красного Креста²². В нем говорится, что МККК, во взаимодействии с национальными обществами и правительствами соответствующих стран, может «рассмотреть, какой вклад Красный Крест способен внести в дело предотвращения конфликта или заключения соглашений о прекращении огня или об окончании военных действий».

Большая часть деятельности МККК по предотвращению конфликтов сосредоточена на уменьшении пагубных последствий вооруженных конфликтов за счет сведения их к минимуму. По словам Рене Козирника, сотрудника МККК, организация проводит «превентивную гуманитарную дипломатию». Она состоит в глубоком анализе ситуаций, складывающихся в соответствующих регионах, создании организационных структур на местах, привлечении внимания правительств, властей и гражданского общества к их обязанностям в соответствии с международным гуманитарным правом, повышении возможностей местных партнеров и организации систем раннего предупреждения конфликтов²³.

МККК часто удавалось договориться о создании гуманитарных зон безопасности, куда закрыт доступ вооруженным участникам военных действий. Подобные зоны помогают предотвратить эскалацию насилия и даже в некоторых случаях разрешить конфликт. Например, во время революции в Доминиканской Республике в 1965 г. МККК выступил в роли посредника, достигнув соглашения о суточном перемирии. На его основании перерыв в военных действиях продолжался до тех пор, пока кон-

22 XXIst International Conference of the Red Cross (Istanbul 1969), Resolution XXI: Contacts between National Societies in cases of armed conflicts.

23 *René Kosirnik*. Some Questions and Answers Regarding the ICRC and Preventive Actions. Round Table on Preventive Action. Copenhagen, ICRC, Geneva, p. 6.

фликт окончательно не завершился²⁴. Позже, в 1994 г., МККК удалось создать гуманитарные буферные зоны в Мексике между повстанцами штата Чиapas и мексиканской федеральной армией.

Основной задачей для гуманитарных организаций, и особенно МККК, во время длительных внутренних конфликтов является необходимость сохранять абсолютную беспристрастность по отношению к воюющим и соблюдать принцип недопущения дискриминации по отношению к жертвам. Вот почему такую опасность для гуманитарных организаций представляет их ассоциирование с процессом по установлению мира: если процесс окажется сорван, они будут иметь к этому отношению *nolens volens*. Гуманитарные НПО постоянно заботятся о том, чтобы иметь возможность продолжать свою работу после того, как международные усилия по предупреждению конфликта потерпят неудачу, и особенно после этого.

Также всегда существует опасность, что гуманитарная поддержка может продлить человеческие страдания — в том случае, если гуманитарная помощь идет не по назначению, а на поддержку воюющих сторон. Исследование по предотвращению конфликтов показывает, что «помощь зачастую реквизируется воюющими группами и таким образом способствует продолжению конфликта»²⁵. В том же исследовании доказывалось, что определенные программы развития и финансовой помощи «опосредованно способствовали обострению горизонтального неравенства и, следовательно, увеличили вероятность насилия»²⁶.

Отсутствие глубокого анализа социополитической ситуации и недостаточная координация действий гуманитарных организаций и других внешних структур может позволить воюющим группировкам посеять между ними раздор. Таким образом, раннее предупреждение и превентивные меры имеют смысл только в том случае, если они осуществляются в тесном взаимодействии с другими внешними структурами. Именно с этой целью Комиссия Карнеги рекомендует проводить ежегодные координационные встречи НПО: «Руководство крупных всемирных гуманитарных НПО должно договориться о регулярных встречах — по крайней мере, ежегодных — для обмена информацией, сокращения дублирующих действий, принятия общих норм деятельности во время кризисов.

24 Yves Sandoz. The Red Cross and Peace: Realities and Limits. — Journal for Peace Research, No. 3, 1987, p. 293.

25 «From reaction to prevention: Opportunities for the UN system in the new millennium», Conference Report, International Peace Academy, New York, 2000, p. 5.

26 Ibid.

Это сотрудничество должно вести непосредственно к созданию более широких связей неправительственных организаций с местными НПО, находящимися в регионах возможных кризисов, правозащитными группами, гуманитарными организациями, организациями, занимающимися проблемами развития, и организациями, осуществляющими неформальную дипломатию, содействующую предотвращению и разрешению конфликтов»²⁷.

Заключение

Для превентивной деятельности 90-е гг. были десятилетием упущенных возможностей. Это объясняется частично тем, что многие государства все еще не готовы идти дальше разговоров о предотвращении конфликтов и об управлении конфликтами. Предотвращение конфликтов связано с риском и требует политических усилий и финансовых затрат. Кроме того, роль государства несколько утратила свою важность для других действующих акторов из-за того, что современные смертоносные конфликты носят внутренний характер. Таким образом, такие традиционные стратегические средства государств, как дипломатия принуждения и сдерживание, во многом потеряли свою эффективность для предотвращения конфликта.

Сегодня для эффективного предотвращения требуется всеобъемлющая, многомерная и последовательная стратегия. Поэтому многосторонний подход к предотвращению конфликтов представляется полезным и даже необходимым: сочетаясь, сравнительные преимущества каждой организации могут изменить ситуацию так, как это необходимо, чтобы победить чуму насилия. Данная статья показала, что объединенный подход различных действующих акторов возможен и осуществим, однако совместная деятельность на основании общих распоряжений пока нерезальна. Например, неформальная дипломатия, создание местных структур и тактическая работа среди враждующих групп должны осуществляться ненавязчиво, однако это может быть несовместимо с политикой кнута и пряника, проводимой на высоком уровне.

Однако возможно эффективное разделение труда за счет проведения различия между структурным предотвращением и превентивными

27 Preventing Deadly Conflict, *op. cit.* (примечание 2), Chapter 5.

действиями, осуществляемыми во избежание надвигающейся эскалации насилия. Например, долгосрочные миссии и общественно-политическая работа по таким направлениям, как укрепление демократии, права человека и права меньшинств, содействие созданию гражданского общества, больше подходят для региональных и международных организаций и НПО. В свою очередь, лишь очень немногие из этих организаций могут быстро и эффективно отреагировать на разворачивающийся кризис. Для такого быстрого реагирования требуется точное и заслуживающее доверия предупреждение, особенно когда это касается возможных крупномасштабных убийств и попыток геноцида. Доклад по Руанде показал, что раннее предупреждение конфликта крайне важно для политической мобилизации международного сообщества.

Наконец, деятельность по предотвращению конфликтов и управлению конфликтами обнаруживает дилемму между смягчением гуманитарного кризиса и нахождением долгосрочного решения. В современной литературе по вопросам предотвращения конфликтов бытует опасный аргумент, что «войне следует дать шанс» исчерпать себя, вместо того чтобы «затягивать ее гуманитарной помощью»²⁸. Гуманитарные организации не могут избежать споров о преимуществах разрешения конфликтов по сравнению с оказанием гуманитарной помощи, а интересы государств, преследующих свои геополитические цели, могут быть несовместимы с гуманитарной деятельностью международных и неправительственных организаций. Слишком тесные связи гуманитарных организаций с региональными властями или контактными группами способны привести к потере доверия к ним, особенно если официальный мирный процесс не имеет успеха. Гуманитарные организации всегда думают, как обеспечить продолжение своей работы, особенно в случаях, когда международные усилия по предотвращению конфликта заканчиваются неудачей.

МККК является одной из главных организаций, которым придется преодолевать последствия неудач международного сообщества в предотвращении конфликтов. Тем не менее тесное сотрудничество с другими организациями в связи с внутренними конфликтами было бы желательно для МККК до тех пор, пока оно не влияет на его беспристрастность. Эта мысль четко выражена в заявлении бывшего президента МККК

28 Edward N. Luttwak. Give War a Chance. — Foreign Affairs, July/August 1999, pp. 36–44.

Корнелио Соммаруги, который утверждал, что всеобъемлющее предотвращение конфликтов возможно, пока «все стороны принимают во внимание соответствующие обязанности, мандаты и сферы компетенции каждой стороны»²⁹.

²⁹ Keynote address by Dr. Sommaruga, ICRC President, 23 June 1998, Geneva Centre for Security Policy, see <http://www.gcsp.ch>.