

Азявин Роман Николаевич

старший оперуполномоченный
Азово-Черноморского УВД на транспорте
тел. (961) 515-18-45

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МИРОТВОРЧЕСТВА

Аннотация:

Миротворчество подразумевает применение дипломатических методов с целью убедить стороны в конфликте прекратить военные действия и путем переговоров добиться мирного урегулирования их спора. Понятие миротворчества исключает применение силы против одной из сторон в целях обеспечения прекращения военных действий.

Ключевые слова:

ООН, миротворчество, глобальная война, локальный конфликт.

Azyavin Roman Nikolaevich

senior detective of Azov-and-Black Sea
department of Internal Affairs on transport
tel. (961) 515-18-45

FORMATION OF MODERN SYSTEM OF PEACEMAKING

The summary:

Peacemaking involves the use of diplomatic means to persuade parties in conflict to cease hostilities and negotiate a peaceful settlement of their dispute. The concept of peacemaking excludes the use of force against one of the parties to ensure the cessation of hostilities.

Keywords:

UNO, peacemaking, global war, a local conflict.

После Второй мировой войны в силу ряда причин, одной из которых стало появление ракетно-ядерного оружия с его сдерживающим потенциалом, человечеству пока удастся избежать новых глобальных войн. На смену им пришли многочисленные локальные, или «малые», войны и вооруженные конфликты. Отдельные государства, их коалиции, а также различные социально-политические и религиозные группировки внутри стран неоднократно применяли силу оружия для решения территориальных, политических, экономических, этноконфессиональных и иных проблем и споров.

Важно подчеркнуть, что до начала 1990-х годов все послевоенные вооруженные конфликты происходили на фоне острейшего противоборства двух противоположных общественно-политических систем и беспрецедентных по своей мощи военно-политических блоков — НАТО и ОВД. Поэтому локальные вооруженные столкновения того времени рассматривались преимущественно как составная часть глобальной борьбы за сферы влияния двух протагонистов — США и СССР [1].

С крушением биполярной модели устройства мира идеологическое противостояние двух сверхдержав и общественно-политических систем ушло в прошлое, значительно уменьшилась вероятность возникновения мировой войны. Противоборство двух систем «перестало быть той осью, вокруг которой более четырех десятилетий разворачивались основные события мировой истории и политики» [2], это хотя и открыло широкие возможности для мирного сотрудничества, однако повлекло за собой возникновение новых вызовов и угроз.

Первоначальные оптимистические надежды на мир и благоденствие, к сожалению, не оправдались. Хрупкое равновесие на чашах геополитических весов сменилось резкой дестабилизацией международной обстановки, обострением доселе скрытой напряженности внутри отдельных государств. В частности, крайне осложнились межнациональные и этноконфессиональные отношения, что спровоцировало многочисленные локальные войны и вооруженные конфликты. В новых условиях народы и народности отдельных государств вспомнили старые обиды и стали предъявлять претензии на спорные территории, получение автономии или даже на полное отделение и независимость. Причем почти

во всех современных конфликтах присутствует не только геополитическая, как раньше, но и геочивилизационная составляющая, чаще всего с этнонациональным или этноконфессиональным оттенком.

Поэтому в то время как число межгосударственных и межрегиональных войн и военных конфликтов (особенно тех, которые провоцировались «идеологическими противниками») пошло на убыль, резко возросло число внутргосударственных противостояний, вызванных прежде всего этноконфессиональными, этнотерриториальными и этнополитическими причинами. Значительно чаще стали происходить конфликты между многочисленными вооруженными группировками внутри государств и распадающимися структурами власти. Таким образом, в конце XX — начале XXI века самой распространенной формой военного противоборства стали внутренний (внутргосударственный) вооруженный конфликт и гражданская война.

С особой остротой эти проблемы проявились в бывших социалистических государствах с федеративным устройством, а также в ряде стран Азии, Африки и Латинской Америки. Так, распад СССР и Югославии привел только в 1989–1992 годах к возникновению более чем 10 этнополитических конфликтов, а на глобальном «Юге» примерно в это же время разразилось более 25 «малых войн» и вооруженных столкновений [3]. Причем большинство из них отличалось небывалой ранее интенсивностью, сопровождалось массовой миграцией гражданского населения, что создавало угрозу дестабилизации целых регионов и вызывало необходимость в крупномасштабной международной гуманитарной помощи.

Если за первые несколько лет после окончания холодной войны число вооруженных конфликтов в мире сократилось более чем на треть, то уже к середине 1990-х годов оно опять существенно увеличилось [4]. Достаточно сказать, что лишь в 1995 году в 25 различных регионах мира произошло 30 крупных вооруженных столкновений, а в 1994 году по меньшей мере в 5 из 31 вооруженного конфликта государства-участники прибегли к использованию регулярных вооруженных сил [5]. Согласно оценкам Комиссии Карнеги по предупреждению смертоносных конфликтов, в 90-е годы XX столетия только 7 самых больших войн и вооруженных противостояний обошлись международному сообществу в 199 млрд. долларов США (без учета затрат непосредственно участвовавших в них стран) [6].

Более того, радикальный сдвиг в развитии международных отношений, существенные изменения в области геополитики и геостратегии, возникшая асимметрия по линии Север – Юг в значительной степени обострили старые и спровоцировали новые проблемы (международный терроризм и организованную преступность, наркобизнес, контрабанду оружия и военной техники, опасность экологических катастроф), которые требуют адекватных реакций международного сообщества. Причем происходит расширение зоны нестабильности: если раньше, в период холодной войны, эта зона проходила в основном через страны Ближнего и Среднего Востока, то сейчас она начинается в районе Западной Сахары и распространяется на Восточную и Юго-Восточную Европу, Закавказье, Юго-Восточную и Центральную Азию. При этом с достаточной долей уверенности можно предположить, что подобная ситуация не является кратковременной и преходящей.

Кроме того, существует вероятность эскалации современных вооруженных конфликтов как по горизонтали (втягивание в них новых стран и регионов), так и по вертикали (увеличение масштабов и интенсивности насилия внутри нестабильных государств). Анализ тенденций развития геополитической и геостратегической обстановки в мире на нынешнем этапе дает возможность оценить ее как кризисно-нестабильную. Поэтому совершенно очевидно, что все вооруженные конфликты, независимо от степени их интен-

сивности и локализации, требуют скорейшего урегулирования, а в идеальном варианте – полного разрешения. Одним из проверенных временем способов предотвращения, контроля и урегулирования подобных «малых» войн являются различные формы миротворчества.

В ноябре 2006 года ООН отметила 50-летие своей первой миротворческой операции (1956 год, Египет). С тех пор ООН провела более 60 миротворческих операций. В настоящее время осуществляется 16 операций по поддержанию мира в странах Европы, Африки, Азии и Латинской Америки. По состоянию на начало 2007 года в составе войск ООН («голубые каски») несли службу 69 146 солдат и офицеров. Кроме того, еще 2527 человек служили в качестве военных наблюдателей и 8695 – в составе полицейских сил ООН. Всего 80 368 человек из 114 стран мира. Не следует забывать также о 15 тысячах гражданских служащих ООН, задействованных в обеспечении миротворческой деятельности.

По оценкам экспертов штаб-квартиры ООН, по мере полного развертывания недавно начатых миротворческих операций в Ливане, на Восточном Тиморе и в Судане, общая численность миротворцев может в 2007 году достигнуть 140 тысяч человек. Если учесть, что еще 10 лет назад численность миротворческих контингентов ООН составляла всего 20 тысяч – прогресс налицо. Но дефицит на миротворцев по-прежнему высок и эксперты ООН постоянно указывают на необходимость наращивания численности «голубых касок» и создания боеготовых резервов для кризисных ситуаций. Годовой бюджет ООН на миротворческую деятельность приближается к солидной цифре в 7 млрд. долларов. Однако даже этих немалых средств все равно не хватает.

Не секрет, что потребность в миротворческих миссиях под международным флагом в последние годы в нашем беспокойном мире только растет, в связи с чем руководство ООН постоянно просит государства – члены этой организации – по возможности увеличивать свой вклад в комплектование и финансирование миротворческих контингентов, выполняющих задачи по поддержанию мира в различных районах планеты. Увы, далеко не всегда эти просьбы находят должный отклик, особенно, как ни странно, у самых богатых и сильных стран мира во главе с США. Да и сама концепция миротворчества в XXI веке, по мнению многих мировых политиков и наблюдателей, давно нуждается в существенном пересмотре.

Традиционно основной вклад в предоставление военных и полицейских контингентов для миротворческих операций ООН делают развивающиеся страны, на долю которых приходится свыше 65 % нынешней численности международных миротворцев. Вклад стран Евросоюза до начала операции ООН в Ливане составлял 5,8 %, а США – всего 0,5 %.

В «передовиках» миротворчества числятся Пакистан, предоставивший в распоряжение ООН 9867 своих военнослужащих и полицейских, Бангладеш (9681) и Индия (9483). В первую пятерку входят также Иордания (3820) и Гана (2694). В первой десятке только две страны НАТО - Италия (2462) и Франция (1988), которые вошли туда только недавно благодаря своему вынужденному участию в экстренной миротворческой операции в Ливане. США занимает в этом списке 43-е место (324). Для справки, Россия в списке на 45 месте (291). Однако если РФ имеет в составе международных миротворческих контингентов 123 военнослужащих войск ООН, 91 военного наблюдателя и 77 полицейских, то США соответственно 9 (!), 17 и 298.

Впрочем, стойкая неприязнь США к ООН давно уже общеизвестна, как и стремление Вашингтона вести свои военные операции за рубежом, не сковывая себя никакими международными мандатами. На сегодня численность экспедиционных сил США, дей-

ствующих за пределами своей территории, прежде всего в Ираке и Афганистане, в несколько раз превышает численность всех миротворческих сил ООН.

К тому же США и их союзники, используя свое влияние в руководящих структурах ООН (американский представитель контролирует кадровый департамент) и финансовые рычаги (Вашингтон обеспечивает 26 % бюджета миротворческих сил), активно вмешиваются в распределение ресурсов на миротворчество, поддерживая и лоббируя только те операции, которые они считают приоритетными для своих жизненных интересов.

Соединенные Штаты в последнее время также занимаются активным лоббированием в кулуарах ООН, стремясь, чтобы во главе Департамента миротворческих операций этой организации встал американец (ныне ее занимает представитель Франции). По мнению ряда наблюдателей, США были бы не прочь поставить миротворческие силы ООН под свой контроль и использовать их в роли инструмента для решения определенных геополитических задач.

В таких условиях эффективность международных миротворческих усилий часто оказывается недостаточной, а авторитет ООН подорванным. Критики указывают на многие серьезные промахи этой организации, допущенные в прошлом, в том числе по вине США и их ближайших союзников. В 1993 году полным провалом закончилась миссия ООН в Сомали, в руководство которой активно вмешивался Вашингтон. В 1994 году ООН не смогла предотвратить чудовищный геноцид в Руанде, а чуть позже - остановить жестокую войну в Конго, несмотря на то что Совет Безопасности ООН принял соответствующую резолюцию.

Миротворцы ООН не смогли на ранней стадии остановить развязывание гражданской войны на Балканах в начале 90-х годов прошлого века, что привело к вооруженной интервенции НАТО и весьма трагическим последствиям для балканских народов и т. д. Десятки резолюций Совета Безопасности ООН не выполнялись и не выполняются многими странами.

В то же время возросшие масштабы миротворческих операций в эпоху глобализации и их весьма широкая география создают перед ООН дополнительные проблемы адекватной материальной поддержки всех одновременно проводимых операций, а также обеспечение должного уровня оснащенности, подготовки и профессионализма выделяемого для них персонала. Многие здесь, конечно, зависят и от конкретных стран-членов ООН.

В свете сложившейся ситуации многие авторитетные мировые политики и эксперты считают необходимым проведение серьезной реформы международного миротворчества по линии освобождения его от политической конъюнктуры и бюрократических пут, резкого увеличения оперативности реагирования на кризисы и конфликты, расширения полномочий миротворцев и переноса основной организационной работы соответствующих структур ООН, прежде всего Департамента по миротворческим операциям, из Нью-Йорка «в поле».

Решающими факторами в проведении таких реформ являются добрая воля государств-членов ООН, а также решения Совета Безопасности и его готовность сделать все необходимое для обеспечения успеха миротворческих операций. Однако если США и разделяющие их позицию страны не изменят своего нынешнего подхода к международному миротворчеству, все призывы к реформированию ООН и укреплению ее авторитета могут оказаться очередным гласом вопиющих в пустыне.

Государства-члены придают большое значение превентивной дипломатии и миротворчеству как наиболее эффективному с точки зрения затрат пути предупреждения спо-

ров, недопущения перерастания существующих споров в конфликты и сдерживания и урегулирования существующих конфликтов.

Превентивная дипломатия (англ. preventive diplomacy) — меры, направленные на предупреждение разногласий между сторонами, недопущение перерастания споров в военные конфликты и ограничение масштабов последних, если они все-таки возникли. В ее рамках предполагается более широкое использование мер по укреплению доверия, создание миссий по сбору фактов и систем раннего предупреждения об угрозах миру, использование демилитаризованных зон как превентивной меры и т. п.

По существующим ныне взглядам составным элементом превентивной дипломатии является превентивное развертывание войск (сил) (англ. preventive deployment) — развертывание войск по поддержанию мира или миротворческих сил (ООН или региональных организаций и соглашений безопасности) в зоне потенциального конфликта.

Поддержание мира (англ. peacekeeping) предполагает проведение операций по поддержанию мира (англ. peacekeeping operations) с использованием военных наблюдателей, или многонациональных вооруженных сил, или миротворческих сил государств — членов ООН (по решению Совета Безопасности, в отдельных случаях — Генеральной Ассамблеи), или государств — членов региональных соглашений (по решению соответствующего органа). Эти операции должны обеспечивать соблюдение условий прекращения огня и разъединения сил уже после заключения соглашения о перемирии. В документах ООН они обычно определяются следующим образом: «Операция по поддержанию мира — это действия с участием военнослужащих, не имеющих права прибегать к использованию принудительных мер, предпринимаемые Объединенными Нациями с целью поддержания или восстановления международного мира и безопасности в районе конфликта. Для проведения ОПМ требуются добровольное согласие и сотрудничество всех заинтересованных сторон. Задействованный в операции военный персонал выполняет поставленные задачи, не прибегая к силе оружия (кроме как в целях самообороны; в случае попыток со стороны отдельных лиц/групп помешать миротворцам осуществлять задачи, оговоренные в мандате операции; для защиты гражданского персонала миротворческой миссии или других международных, региональных, общественных и т. п. организаций, действующих в районе конфликта), чем операции по поддержанию мира отличаются от принуждения к миру, предусмотренного в ст. 42 [главы VII] Устава ООН» [7].

В начале 1990-х годов традиционная модель операций по поддержанию мира трансформировалась в комплексную модель, вобравшую в себя многочисленные военные и гражданские элементы. Традиционные операции по поддержанию мира всегда осуществляются в рамках «главы VI с половиной» Устава ООН (по меткому выражению Генерального секретаря ООН Д. Хаммаршельда, так как не предполагают применения принудительно-силовых мер. Комплексные операции по поддержанию мира, если того требует обстановка в зоне конфликта, учреждаются на основании главы VII, что находит отражение в их мандате. Они допускают ограниченное применение силы не только для самообороны.

Постконфликтное миростроительство (англ. post-conflict peace-building) — термин, возникший не так давно и предполагающий постконфликтную деятельность с целью устранения причин конфликта и воссоздания нормальной жизни. Миростроительство включает — но отнюдь не ограничивается этим — разоружение и реинтеграцию бывших комбатантов в гражданское общество, восстановление разрушенных в ходе конфликта экономических, общественно-политических, коммуникационных и иных структур, возвращение беженцев и перемещенных лиц, укрепление правопорядка (например, через подготовку кадров и реформирование структуры местной полиции, проведение реформ су-

дебной и пенитенциарной систем), обеспечение соблюдения прав человека, оказание технической помощи в демократическом развитии, а также поощрение мирных методов урегулирования конфликтов, ликвидации причин и условий их возобновления.

Содействие миру, или миротворчество (в узком смысле) (англ. *peacemaking*) — действия, направленные на то, чтобы привести к согласию враждующие стороны, главным образом с помощью переговоров, посредничества, примирения, добрых услуг, арбитража и других мирных (невоенных) средств, предусмотренных в главе VI Устава ООН. Осуществляются, как правило, политиками, дипломатами, видными общественными и государственными деятелями, представителями Генерального секретаря ООН. Принуждение к миру (англ. *peace enforcement*) — форма вооруженного вмешательства, принятие принудительно-силовых и иных мер по отношению к государству-агрессору или стороне конфликта, не желающей выполнять требования международных или региональных организаций безопасности и угрожающей международному (региональному) миру.

Принуждение к миру предполагает две формы: без использования вооруженных сил (экономические, правовые, финансовые санкции) и с использованием вооруженных сил (ООН, региональных организаций безопасности или коалиций стран) — так называемые операции по принуждению к миру (англ. *peace enforcement operations*). Принуждение к миру не предполагает согласия враждующих сторон. В ходе операций по принуждению к миру вооружение и военная техника используются не только в целях самообороны, но и по прямому назначению: для уничтожения военных объектов и инфраструктур, вооруженных группировок (незаконных военизированных формирований, бандформирований и т. п.), препятствующих локализации конфликта, его урегулированию и разрешению. Подобные операции проводятся в рамках главы VII Устава ООН, предусматривающей принудительные действия (меры), только с санкции СБ ООН и под его контролем.

Генеральный секретарь по-прежнему получает мандаты от Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности по поддержанию нынешней деятельности и принятию новых мер в этой области. Генеральный секретарь через своих специальных представителей, специальных и иных посланников, постоянно находящихся на местах или же совершающих поездки на места, активно занимается осуществлением этих политических мандатов в Афганистане, Бугенвиле, Бурунди, бывшей югославской Республике Македонии, Восточном Тиморе, Гаити, Гватемале, Грузии, Камбодже, Кипре, Либерии, Мьянме, Сальвадоре, Сомали, Сьерра-Леоне и Таджикистане.

Государства-члены отдают особое предпочтение превентивной дипломатии в качестве средства предупреждения людских страданий и альтернативы дорогостоящим военно-политическим операциям по урегулированию конфликтов после их возникновения. Хотя дипломатия является испытанным способом предупреждения конфликтов, опыт Организации Объединенных Наций в последние годы показывает, что существует ряд иных мер, способных оказать полезное позитивное воздействие: превентивное развертывание; превентивное разоружение; превентивные гуманитарные действия и превентивные меры по укреплению мира, которые с согласия соответствующего правительства или правительств могут включать самые различные меры в области надлежащего управления, прав человека и экономического и социального развития. По этой причине Генеральный секретарь недавно принял решение переименовать «превентивную дипломатию» в «превентивные меры».

Миротворчество подразумевает применение дипломатических методов с целью убедить стороны в конфликте прекратить военные действия и путем переговоров добиться мирного урегулирования их спора. Как и в случае превентивных действий, Организация Объединенных Наций может сыграть определенную роль лишь в том случае, если

стороны в споре согласятся на ее участие. Таким образом, миротворчество исключает применение силы против одной из сторон в целях обеспечения прекращения военных действий, которые в терминологии Организации Объединенных Наций называются «принуждением к миру».

Ссылки:

1. Carver M. War Since 1945. London, 1980. P. 5; Пирадов А. А. Региональные конфликты, их политическое урегулирование и участие в нем ООН (историко-концептуальное исследование). М., 1990. С. 12–13.
2. Мунтян М. А. Современные международные отношения: координаты перемен // Некоторые вопросы теории международных отношений. Вып. 1. М.: РАГС, 1995. С. 50.
3. Long War, Short Peace: The Rise and Decline of Ethnopolitical Conflict at the End of the Cold War // People Versus States. US Institute of Peace. May 1999 Revision. P. 10. Table 8.
4. Аннан Кофи А. Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов: Годовой доклад о работе ООН за 1999 год. Нью-Йорк, 1999. С. 3.
5. Ежегодник СИПРИ 1996. Вооружение, разоружение и международная безопасность. М., 1997. С. 31.
6. Аннан Кофи А. Указ. соч.
7. The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping. 2nd ed. UN DPI. N. Y., 1990. P. 4–5.

References (transliterated):

1. Carver M. War Since 1945. London, 1980. P. 5; Piradov A. A. Regional'ne konflikty, ih politicheskoe uregulirovanie i uchastie v nem OON (istoriko-kontseptual'noe issledovanie). M., 1990. P. 12–13.
2. Muntyan M. A. Sovremenne mezhdunarodne otnosheniya: koordinaty peremen // Nekotore voprosy teorii mezhdunarodnyh otnosheniy. Issue 1. M.: RAGS, 1995. P. 50.
3. Long War, Short Peace: The Rise and Decline of Ethnopolitical Conflict at the End of the Cold War // People Versus States. US Institute of Peace. May 1999 Revision. P. 10. Table 8.
4. Annan Kofi A. Predotvrashchenie voyn i bedstviy: global'niy vyzov rastushchih masshtabov: Godovoy doklad o rabote OON za 1999 god. New York, 1999. P. 3.
5. Ezhegodnik SIPRI 1996. Vooruzhenie, razoruzhenie i mezhdunarodnaya bezopasnost'. M., 1997. P. 31.
6. Annan Kofi A. Op. cit.
7. The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping. 2nd ed. UN DPI. N. Y., 1990. P. 4–5.