

МИРОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ООН В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

А.Б. Мамкулова

Дается описание форм и методов миротворческой деятельности ООН. Рассматривается эволюция деятельности ООН по урегулированию конфликтов и современные проблемы, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций в своей миротворческой деятельности.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций; миротворческая деятельность; операции по поддержанию мира.

Миротворческая деятельность ООН стала заметным и уникальным явлением международной жизни XX и XXI столетий, превратилась в

основной элемент обеспечения стабильности и безопасности на глобальном и региональном уровнях. За более чем полувековую историю су-

ществования ООН проводила операции по поддержанию мира на всех континентах. В них приняло участие более 1 млн человек, почти 64 200 из них – военнослужащие и военные наблюдатели, примерно 7 500 человек – полицейский персонал. Кроме того, в этих операциях были заняты почти 5250 международных гражданских служащих и примерно 1 720 добровольцев. С 1945 г. миротворцы ООН осуществили 60 полевых миссий, путем переговоров обеспечили достижение 172 мирных соглашений, положивших конец региональным конфликтам, помогли населению более 45 стран принять участие в свободных выборах¹. На их проведение было израсходовано приблизительно 41,5 млрд долл.

Сегодня ООН проводит 16 операций по поддержанию мира. Принципиально международный характер миссий по поддержанию мира, проводимых на основании санкций Совета Безопасности ООН, обеспечивает уникальную легитимность любого вмешательства и отражает стремление всего международного сообщества принимать действенные меры для урегулирования текущих кризисов. Миротворческие операции ООН – не единственный оптимальный инструмент в каждой ситуации, они должны дополнять мирный процесс, а не подменять его. Проводимые в тесном сотрудничестве с такими партнерами, как НАТО (в Афганистане и Косово), Европейский Союз (в Демократической Республике Конго), Африканский Союз (в Судане), СНГ, миротворческие операции ООН являются признанным способом справедливого распределения бремени и принятия эффективных мер.

За шесть десятилетий идеология и тактика проведения миротворческих операций претерпели серьезные изменения. Различные исследователи дают неодинаковые градации этих изменений. В любом случае, считается, что они зависят от многих факторов: прежде всего, от международной обстановки и отношений между великими державами. Де-факто в условиях холодной войны миротворческие механизмы лишь дополняли усилия двух сверхдержав, которые поддерживали мировой порядок в соответствии со своими представлениями о нем.

Условно эволюцию деятельности ООН по урегулированию конфликтов логично разбить на два этапа: начальный – “классический”, до окончания “холодной войны”, и современный – “модернизационный”, с элементами реформы.

Такое деление исторически и политически обоснованно: действительно, окончание холодной войны и рубеж столетий ознаменовали собой начало нового этапа не только в миротворчестве ООН, но и во всей деятельности организации в целом. Решающими при этом стали два следующих основных фактора:

- *во-первых*, изменения в мире, связанные с окончанием биполярной конфронтации и ослаблением международной напряженности и угрозы войны, открыли перед членами мирового сообщества новые возможности в консолидации усилий по урегулированию конфликтов как одной из наиболее серьезных угроз всеобщему миру и стабильности;
- *во-вторых*, в новых условиях мирового порядка, порожденного объективными реалиями процесса глобализации, в сочетании с так называемыми “твердыми” угрозами (“hard threats”) – терроризмом, распространением ОМУ, организованной преступностью – и “мягкими” угрозами (“soft threats”) – бедностью, болезнями, деградацией окружающей среды и т.д. – резко обозначилась такая крупная угроза международной безопасности, как вооруженные конфликты².

Это потребовало от государств-членов ООН и других внешнеполитических акторов оперативной и эффективной реакции противодействия этим угрозам. Задача оказалась столь сложной, что вызвала необходимость перестройки всего комплекса миротворчества ООН на основе нового концептуального и организационного фундамента.

Поддержание мира традиционно подразделялось на два основных способа:

- *Миссии военных наблюдателей*, состоящие из сравнительно небольшого числа офицеров, как правило, невооруженных, – так называемых “голубых беретов”;
- *Миротворческие силы (силы по поддержанию мира)*, состоящие из контингента разных стран. Они выполняют те же функции, что и военные наблюдатели, выступая в роли “буфера” между сторонами конфликта и решая сопутствующие задачи (“голубые каски”).

Гражданская полиция, действующая под эгидой ООН, не вооружается. Военные контингенты ООН оснащены в основном стрелковым

¹ <http://www.un.org/russian/peace/pko/factsheet.html>

² См., например: *Петровский В.* Триада стратегической безопасности глобального сообщества. М.: Огни ТД, 2005. – С. 12.

оружием и легким вооружением и используют его лишь для самообороны или в том случае, если вооруженные лица препятствуют выполнению задач в соответствии с мандатом¹.

В ряде случаев, однако, ООН приходится применять силу или угрозу силой. Чтобы предотвратить втягивание сил ООН в бои, Совет Безопасности ООН в ряде случаев наделял ее контингенты более мощным вооружением как средством сдерживания. Так, например, миссия ВАООНВС/UNTAES (Временная администрация ООН для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема/Хорватия) в 1996 г. была вооружена тяжелым оружием. Совет Безопасности также дал санкцию на осуществление авиационной поддержки и других действий с применением силы для выполнения поставленных задач.

После “холодной войны” потребовалось выполнение новых военных задач – таких, как, например, разоружение и ликвидация незаконных вооруженных формирований в районах конфликта, защита законных гражданских властей, беженцев и вынужденных переселенцев, обеспечение охраны гуманитарных грузов, защита от разрушения или повреждения стратегических объектов в зоне конфликта, а также ряда специфических задач по разминированию, демобилизации, расследованию нарушений и т.д. Стало ясно, что ограничиться отправкой и пассивным размещением “голубых касок” не обойтись. Операции по поддержанию мира (ОПМ) приобрели многофункциональный характер.

Дело в том, что в 1990-е годы ООН столкнулась с волной конфликтов нового поколения (внутригосударственного характера с этническими и религиозными корнями). Хотя количество конфликтов снизилось с 55 в 1992 г. до 36 в 1998 г.² возросла их интенсивность и длительность (5–10 лет и более). Претерпели изменения характер, природа и качество конфликтов, их смещение из межгосударственной во внутригосударственную плоскость. Во второй половине XX в. произошло около 90 вооруженных конфликтов, правда, почти 80% из них – внутренние, тогда как помощь ООН предусматривалась лишь в случае предотвращения межгосударственных конфлик-

тов. Сейчас конфликты являются по преимуществу гражданскими (т.е. между группами населения). В связи с этим определена характеристика новых видов конфликтов: межэтнические и межконфессиональные. Одной из наиболее острых сегодня является проблема этнических меньшинств. Следствием этого стало появление такого относительно нового признака возникающих в последнее время конфликтов, как агрессивный национализм и воинствующий сепаратизм, которые угрожают как внутренней целостности государства, так и международной безопасности.

Современным конфликтам присущи также высокая интенсивность и затяжной характер боевых действий (Босния и Герцеговина, Сомали, Абхазия, Приднестровье и т.д.); большие потери среди мирного населения (например, за время конфликта в Боснии и Герцеговине в 1992–1994 гг. погибло около 200 тыс. мирных жителей, в некоторых конфликтах из каждых 10 погибших девять были гражданскими лицами). Все увеличивающееся число конфликтов, их затяжной характер и интенсивность приводят к появлению огромной массы людей, перемещающихся в рамках своей страны или за ее пределы, беженцев и лиц, просящих убежище. На ежегодном докладе о работе Организации Объединенных Наций (1991 г.) было отмечено, что из-за конфликтов покинуть места своего проживания были вынуждены почти 37 млн человек³.

Больше стало жертв и среди ооновских “голубых касок”: только в 1993 г. погибло 250 военнослужащих из контингентов ООН (для сравнения: в период 1948–1998 гг., т.е. за 50 лет, в операциях ООН погибло около 1580 военнослужащих и гражданских представителей⁴), общее число погибших в операциях по поддержанию мира с 1948 г. по 2007 г. – 2322⁵. Возросло также и число призывов отдельных стран к ООН об оперативном вмешательстве на их территории, гораздо больше операций ООН стало проводиться и по всему миру. На фоне все возрастающей нестабильности геополитического климата появились и нетрадиционные вызовы по установлению процедур и определению функций для миссий или сил ООН в зонах конфликтов, а также доставке гуманитарной помощи.

¹ United Nations Peacekeeping: 50 Years 1948–1998/United Nations Department of Public Information. – 1998, October. – P. 4.

² См.: Аннан К. Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН / Департамент общественной информации ООН. – Нью-Йорк, 1999. – С. 54.

³ Доклад ООН A/46/1. – С. 14

⁴ См.: United Nations Peacekeeping: 50 Years 1948–1998/United Nations Department of Public Information. – 1998, October. – P. 1.

⁵ <http://www.un.org/russian/peace/pko/facts.htm>

Эти обстоятельства заставили Организацию Объединенных Наций вырабатывать новые стратегии предупреждения и эффективные инструменты для урегулирования кризисов и конфликтов. Таким образом, в последние десятилетия XX в. началась модернизация механизмов миротворчества. Появились концептуальные наработки в рамках решений, резолюций и других документов ООН при сохранении основополагающего значения ее Устава.

Миротворческие акции, проводимые ООН, можно квалифицировать следующим образом:

- ОПМ “первого поколения”, или традиционные операции по поддержанию мира времен “холодной войны” (1948–1989 гг.);
- ОПМ “второго поколения”, или многофункциональные и поликомпонентные операции периода 1989–1995 гг.;
- ОПМ “третьего поколения”, осуществляемые с 1995 г. по настоящее время и характеризующиеся внедрением элементов принуждения при их выполнении.

В современных условиях ООН столкнулась с рядом проблем в осуществлении своей миротворческой деятельности.

Во-первых, слишком большая бюрократическая машина ООН, требующая огромных материальных средств. Бюрократический аппарат ООН, задействованный в миротворческих операциях, обслуживает сам себя, производя на свет огромное количество второстепенных документов, затрудняющих работу “в поле”.

Во-вторых, запаздывание в принятии оперативных решений от развития ситуации в зоне ответственности миссии. Можно сказать, что политические решения ООН являются следствием изменения ситуации и практически никогда ее не опережают. Представители ООН в зоне конфликта предпочитают пассивно наблюдать за развитием обстановки, а не создавать условия для ликвидации причин конфликта. Подобное “невмешательство”, как это было в Боснии, Герцеговине и Хорватии, ведет к увеличению жертв конфликта, снижая и без того невысокий авторитет ООН у конфликтующих сторон.

В-третьих, наличие в Совете Безопасности пяти постоянных членов, обладающих правом вето на принятие решений по проведению миротворческих операций, а также зависимость бюджета операций по поддержанию мира от взносов наиболее богатых стран, как правило, не всегда заинтересованных в результатах операций (или, наоборот, заинтересованных в их

срыве), является причиной снижения эффективности ОПМ.

Взносы семи наиболее экономически развитых держав мира в бюджет ООН составляют почти 71% от всего объема взносов. Принцип “кто платит, тот и заказывает музыку” наиболее ярко проявляется при решении конкретных оперативных вопросов в миротворчестве. В руководстве ОПМ находятся представители наиболее влиятельных мировых держав или те, кто их поддерживает. На долю России приходится только 1,2% взносов, Китая – около 1,5%. Для сравнения: Корея платит почти 1,9%, Нидерланды – около 1,7%, Япония – 19,5%, а США должны оплачивать 22% расходов ООН.

В-четвертых, существует серьезная кадровая и финансовая проблема в обеспечении миротворческой деятельности. Все государства-члены ООН юридически обязаны выплачивать свою долю расходов на операции по поддержанию мира в соответствии с особой формулой. Однако, как и в случае с другими бюджетами ООН, эти деньги выплачиваются несвоевременно. В результате отмечается хронический дефицит миротворческого бюджета.

По состоянию на 1 января 2008 г. львиную долю средств на содержание миротворцев выделяют индустриально развитые государства. Так, США обеспечивают 26% этого бюджета, Япония – 17%, Германия – 9%, Великобритания – 8%, Франция – 7%, Италия – 5%, Канада, Испания и Китай – по 3%, Россия – 1%. Условия, на которых “голубые каски” участвуют в миротворческих операциях ООН, прорабатывают правительства их стран, и, хотя они служат под оперативным командованием ООН, все же остаются под юрисдикцией своего правительства. Военнослужащие, которые проходят службу в составе операций ООН по поддержанию мира, получают денежное довольствие от правительства своей страны в соответствии со званием и шкалой окладов в национальных вооруженных силах. Страны, добровольно предоставляющие воинские контингенты и сформированные полицейские подразделения, получают компенсацию за понесенные при этом расходы от ООН.

Для расчета размеров возмещения расходов на выплату окладов и субсидий военнослужащим и на дополнительные выплаты специалистам применяются стандартные ставки, утвержденные Генеральной Ассамблеей. Кроме того, страны, предоставляющие войска, получают компенсацию за используемое личным составом

обмундирование, снаряжение и другое имущество, включая личное оружие. Материальная заинтересованность позволяет объяснить следующий факт: на протяжении последних трех десятилетий большую часть “голубых касок” предоставляют развивающиеся страны. По состоянию на 1 января 2008 г. в первую десятку стран, предоставляющих больше всего войск для операций ООН по поддержанию мира, входили: Пакистан, Бангладеш, Индия, Нигерия, Непал, Гана, Иордания, Руанда, Италия и Уругвай. Традиционно на развивающиеся страны приходится более 65% всего военного и полицейского персонала ООН. Лишь 5-13% “голубых касок” предоставляют страны Европейского Союза, примерно 0,2–0,5% – США. Миротворческая армия ООН – достаточно крупная структура. С середины 2008г. до середины 2009 г. на содержание войск ООН потрачено \$6.8 млрд – это составляет примерно 0,5% от совокупных военных расходов государств мира.

В-пятых, ряд стран, в том числе США, делают условия своего участия в миротворческих операциях практически неприемлемыми для других партнеров, решая свои личные задачи в том или ином регионе мира. Именно операции в Боснии и Сомали, где использовались ВС США, считаются самыми неудачными из ОПМ первой половины 90-х годов. Отказ США выполнять распоряжения командующих силами из “ненаатовских” стран снижает оперативную эффективность миссий ООН. Порой США и их союзники выходят за рамки этой международной организации и решают свои национальные задачи, зачастую игнорируя решения ООН.

В-шестых, кризис, разразившийся в системе международных отношений в период подготовки США и их антииракской коалиции к ведению войны, вызвал раскол в сложившейся мировой системе, который уже ударил по авторитету ООН. Вероятно, сегодня мир стоит на грани крупнейшего системного кризиса в главной международной организации земного шара. Этот кризис не может не задеть ооновскую систему миротворчества. В Ираке (а еще чуть раньше – в Афганистане) США проверили на практике свои возможности самостоятельного решения задачи смены политического режима в отдельных странах. Действуя подобным образом, с помощью ограниченного числа членов международного сообщества, США могут попытаться взять на себя также ответственность за миротворчество в “жизненно важных” для себя регионах мира, заменив там силы ООН.

В современных войнах очень часто не бывает победившей стороны и это еще больше усложняет задачи ООН как третьей стороны, разнимающей дерущихся отнюдь не до первой крови “комбатантов”. Сегодня ООН берет на вооружение стратегию превентивной дипломатии и постконфликтного миростроительства, предусматривающую действия широким фронтом, от выявления самых ранних признаков назревающего конфликта до проведения длительной и интенсивной работы по возрождению общества после окончания военных действий.

В основу миротворчества закладывается ясное понимание того, что ОПМ – совершенно особый метод урегулирования конфликтов, основная цель которого – сохранять мир, а не принуждать к нему, предотвращать возникновение ее взрывоопасной ситуации, а не сдерживать ее эскалацию. Предотвращение конфликтов должно стать интегрированным, охватывающим политическую, экономическую, общественно-социальную сферы. Кофи Аннан предложил использовать термины “превентивное развертывание” (“preventive deployment”), “превентивная гуманитарная помощь” (“preventive humanitarian assistance”), “превентивное миростроительство” (“preventive peace-building”).

Как следствие, ООН приступила к разработке новых стратегий и инструментов предупреждения и урегулирования кризисов. На чрезвычайном заседании Совета Безопасности ООН в 1992 г. – первом на уровне глав государств и правительств – мировые лидеры обратились к Генеральному секретарю с предложением подготовить рекомендации. Концептуальные основы обновления миротворческой деятельности ООН были зафиксированы в докладе Генерального секретаря ООН “Повестка дня мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира”. Документ получил название “Программа мира”. В докладе отмечалась необходимость комплексного подхода к вопросам безопасности; наряду с подтверждением важной роли превентивной дипломатии и операций по поддержанию мира были предложены два кардинально новых направления: миростроительство (укрепление мира) и принуждение к миру. Было также заявлено о готовности провести реформы в аппарате ООН, расширив права и компетенцию Генерального секретаря Совета Безопасности

Предложения включали: внедрение системы раннего предупреждения о возникновении угрозы миру, превентивное развертывание сил

ООН (т.е. развертывание на территории, где потенциально возможен конфликт); создание специальных военных миротворческих формирований для применения в случае необходимости прекращения огня; более активное привлечение региональных организаций к сотрудничеству по рассмотренным в докладе направлениям и другое. Действия ООН доказали

на практике аксиому международной политики – невозможно решить проблему, используя только военную силу (даже в случае ее мирного использования). Любой из существующих военных конфликтов требует комплексного подхода в их урегулировании, где операция по поддержанию мира – только одна из важнейших его составляющих.