

Многосторонняя дипломатия и миротворчество в условиях современного мира

Ю.Г. Зиновский

К середине нынешнего десятилетия практика проведения миротворческих операций претерпела значительные изменения, которые дополнили традиционные цели миротворчества: предотвращение гуманитарных катастроф, содействие осуществлению демократических преобразований, восстановление правительственных и социальных структур, и т.д. Между тем результат проведения подобных операций является неоднозначным. В этой связи возрастает роль многосторонней дипломатии, преимущества которой в сфере современного миротворчества определяются большими возможностями принятия сбалансированных решений, с учетом их стратегических последствий, большая публичность тематических обсуждений, активизация участия стран регионального окружения в урегулировании конфликтов, расширенные возможности подключения институтов гражданского общества.

После окончания «холодной войны» мировое сообщество вступило в период масштабных и динамичных изменений, отмеченных исключительно противоречивыми тенденциями во всех сферах человеческого развития. Особую роль в этих изменениях, играют вопросы международной безопасности, которая, и в постбиполярный период, остается достаточно уязвимой и не всегда предсказуемой областью взаимодействия участников международных отношений. Неопределенность в области безопасности, сохраняющаяся, несмотря на прекращение блокового противостояния, самым существенным образом проявилась в процессах урегулирования внутрисюдаственных конфликтов и борьбы с международным терроризмом, ставших в последние десятилетия приоритетными направлениями усилий по преодолению вооруженных угроз мировому сообществу.

Обстановка в Афганистане, Ираке, Косово, а также в значительном числе других «горячих точек», демонстрирует не только риски, возникшие в пределах их территорий, но и неоднозначные результаты внешнего вмешательства, в том числе и в формате международного миротворчества. Как направление постбиполярного регулирования международной системы, основанное на Уставе ООН и консенсусе

постоянных членов Совета Безопасности, международное миротворчество, с учетом драматических событий августа 2008 года, вызванных нападением Грузии на Южную Осетию, столкнулось с кризисом. Согласно оценке Президента России Д.А. Медведева, «нынешняя система безопасности оказалась взломана и, к сожалению, показала свою абсолютную несостоятельность»¹.

Предпосылки кризисных тенденций нарастали не менее десяти последних лет, имеют глубокие корни и складывались под влиянием различных факторов глобального и регионального уровня, в частности, таких моментов, как российско-американские отношения по военно-стратегическим и военно-политическим вопросам, расширение НАТО на Восток, необоснованная критика энергетического компонента российской внешней политики. Однако отказ мирового сообщества от миротворческой деятельности является крайне маловероятным. Подобный отказ не отвечает и национальным интересам России, которая в настоящее время участвует во многих операциях по поддержанию мира. В тоже время, в развитии миротворчества наступает период переоценки установок не только планируемых, но и текущих форматов миротворческой деятельности. В этой связи большой

Зиновский Юрий Геннадьевич — выпускник МГИМО (У), ведущий специалист Российского сельскохозяйственного банка, кандидат политических наук.

научный и практический интерес представляет изучение путей совершенствования многостороннего миротворчества.

Роль многосторонней дипломатии в совершенствовании миротворческой деятельности. Дипломатия — один из старейших институтов человечества, сведения о котором восходят к самым ранним этапам цивилизации. В содержательном плане дипломатия является институтом урегулирования межгосударственных противоречий, функционально выступая одновременно как зависимая и независимая переменная². Качества дипломатии как независимой переменной, проявляются в условиях существенного усиления военной угрозы или рисков возникновения тупика в переговорном процессе, когда т.н. «дипломатическая точка зрения» (стремление к компромиссу) оказывает преобладающее влияние на политические позиции. Как зависимая переменная дипломатия выступает обычно в контексте эволюционного развития обстановки, когда она использует свои профессиональные подходы для устранения препятствий на пути работы дипломатической службы государства и адаптации к этим препятствиям.

Международное миротворчество, развивавшееся, несмотря на противоречия, в течение всего периода после окончания Второй мировой войны, и получившее новые возможности в конце XX века, обуславливает реализацию всех функциональных качеств дипломатической деятельности. Как независимая переменная, она позволяет проводить разграничение между состоянием военного конфликта и началом процесса его урегулирования, комбинации военно-дипломатических шагов демонстрируют стратегические предпочтения участников событий, расширяет рамки периода, когда насильственные действия не применяются в практике. Особенно велика роль дипломатии как независимой переменной в связи с ее возможностью успешного урегулирования кризиса. Одновременно в сфере миротворчества возрастает роль дипломатии и как зависимой переменной, инструмента реализации государственных интересов, особенно в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций, когда сложившиеся правила регулирования политического сотрудничества относительно ослабевают. В этих случаях дипломатия становится ключевым элементом согласования форматов продолжения взаимодействия различных акторов международной среды.

Связь миротворчества и дипломатии особенно четко проявляется в сфере дипломатии многосторонней. «После того, как мир стал меньше, призыв к многосторонней дипломатии стал громче»³. Дипломаты ООН, России, США и ЕС, — так называемый «квартет», в течение многих лет ведут комплексные переговоры об установлении мира на Ближнем Востоке. Многосторонняя дипломатия не заменяет двустороннюю дипломатию, но смещает фокус профессионального обеспечения сотрудничества в область

более сложных и многоуровневых отношений, чем в условиях двустороннего межгосударственного взаимодействия. В формате многосторонней дипломатии были подготовлены и взяты на вооружение многие важные инициативы мирового уровня последних лет. К ним относится, например, выдвинутая в середине нынешнего десятилетия президентами России и США идея борьбы с ядерным терроризмом. Эту идею поддержали многие страны-члены ООН, что привело в сентябре 2006 г. к принятию Генеральной Ассамблеей ООН Глобальной контртеррористической стратегии.

Среди актуальных направлений практического применения многосторонней дипломатии выступает международное миротворчество. Наряду с ООН все большую роль в деле обеспечения мира и стабильности стали играть региональные организации, хотя их реальный вклад в разрешение возникающих конфликтных ситуаций весьма различен. Усиление вовлеченности региональных организаций в миротворческую деятельность, отмечаемое с начала 90-х годов XX века, привело к постановке нескольких дискуссионных вопросов: во-первых, о разграничении компетенций глобального и регионального уровня, во-вторых, о характере взаимодействия глобальных и региональных институтов, в-третьих, о перспективах эволюции комплексной институциональной системы поддержания мира и международной безопасности.

К началу третьего тысячелетия глобальный уровень миротворчества определялся двумя функциональными измерениями деятельности ООН по обеспечению мира и международной безопасности. К первому из них относятся как традиционное миротворчество, осуществляемое в строгом соответствии с положениями Главы VII Устава ООН⁴, так и операции по поддержанию мира, осуществляемые на основе Главы VII Устава ООН, но с использованием иных, чем в период «холодной войны», способов. Например, в ходе «войны в Заливе», а в дальнейшем и ряде других операций, миротворческие миссии, проводимые по мандату Совета Безопасности, часто осуществлялись под военным командованием США, а не под командованием ООН, как это указано в Главе VII Устава. Второе функциональное измерение глобального уровня миротворчества формировалось путем активного расширения концептуальных и правовых рамок деятельности ООН. Миротворчество как механизм многостороннего взаимодействия перестало применяться исключительно в сфере межгосударственных отношений и было спроецировано на внутривнутриполитические процессы, причем как для прекращения военных действий, так и для решения системных задач. Гуманитарная помощь неоднократно становилась обоснованием не только иностранного вмешательства во внутрисоциальные конфликты, но и долговременного иностранного присутствия, мотивировавшегося задачами постконфликтного восстановления.

Поскольку программы восстановления включают создание административных структур, подготовку

административных, армейских и полицейских кадров и т.д., восстановительные проекты приобретают характер переустройства местных обществ и в конечном итоге выступают инструментом внешнего управления внутривнутриполитическим развитием различных стран. Значительная часть элементов этой модели была первоначально апробирована в ходе миротворческих миссий ООН в Камбодже, Намибии, Косово и продолжает проводиться на современном этапе в Афганистане и Ираке. Основные инновации в рамках нового подхода касаются процессов развертывания восстановительных проектов, использования масштабированного иностранного военного присутствия, соотношения политических, силовых и экономических мер, способов восстановления регионального сотрудничества.

В целом же, постконфликтное восстановление (миростроительство) как направление международной деятельности, стало главным фактором легитимации политических режимов, возникающих в странах, переживших длительные вооруженные конфликты, установления на их территории регулярного внешнего мониторинга электоральных процессов и необходимости периодического подтверждения ими демократического статуса своей государственности. Другими словами, постконфликтное восстановление (миростроительство), наряду с решением конструктивных задач в области международной безопасности, содержит риски формальной дифференциации членов мирового сообщества и появления в его среде стран, находящихся де-факто и де-юре под внешней опекой.

Новые миротворческие функции, которые к середине нынешнего десятилетия сложились на глобальном уровне в рамках институтов многосторонней дипломатии, получили заметное распространение. В ряде случаев они выполняются с использованием международного военного контингента под командованием ООН, но привлекаемого преимущественно не для выполнения боевых задач, а для доставки гуманитарной помощи, разминирования территорий, изъятия оружия, мониторинга военных преступлений, объявления законным или незаконным употребление различных типов вооружений, приемлемости или неприемлемости целей, в которых они использовались.

Таким образом, в силу появления новых характеристик миротворчества на глобальном уровне оно все теснее смыкалось с другими направлениями деятельности ООН по преодолению внутривнутригосударственных кризисов, политикой в области защиты прав человека, контроля над торговлей оружием. Многокомпонентность миротворческих операций постбиополярного периода, в сочетании с все более очевидной поливалентностью миротворчества как механизма многостороннего взаимодействия, позволяют рассматривать его не только через призму эволюции форм и способов осуществления политики безопасности, но и процессов ориентированных на

становление системы глобального регулирования, контуры которого просматриваются пока только в «первом приближении».

Опыт постбиополярного миротворчества отмечен не только поисками путей его совершенствования на глобальном уровне, но и на других направлениях. Прежде всего, это касается тенденции формирования взаимодополняемости глобальных и региональных миротворческих структур. Установившееся к настоящему времени сотрудничество между ними на всех этапах преодоления кризиса и постконфликтного восстановления, позволяют рассматривать современное региональное миротворчество как одну из динамичных сфер международного развития.

Региональные организации и их важность в поддержании международного мира и безопасности уже давно признаны экспертами. В постбиополярный период они все шире рассматриваются странами как механизмы, которые могут играть центральную роль в разрешении различных противоречий как межгосударственного, так и внутривнутригосударственного плана⁵. В свое время генеральный секретарь ООН Бутрос Гали в докладе «Повестка дня для мира» специально ссылаясь на возможность более тесного сотрудничества между ООН и региональными организациями. По его словам, такое сотрудничество поможет «не только подкрепить усилия Совета Безопасности, но и способствовать консенсусу и демократизации в международных отношениях»⁶. В этой связи следует отметить, что, например, успех переходного правительства Камбоджи/Кампучии во многом был обеспечен поддержкой со стороны АСЕАН.

В постбиополярный период практика регионального миротворчества получила распространение, прежде всего, в Африке и Европе. Аргумент в пользу миротворческих миссий региональных организаций, проводимых как альтернатива миссиям глобального уровня, «заключается в том, что, находясь ближе к очагу конфликта, подобные региональные институты могут среагировать на угрозу международной безопасности и обладают большим пониманием конфликта, чем остальные члены мирового сообщества»⁷.

Оптимистические оценки регионального миротворчества сегодня в большей степени связаны с материалами, пропагандировавшими действия НАТО в Боснии и Герцеговине. В отношении Африканского Союза они более противоречивы, но в целом достаточно доброжелательны, поскольку стремление африканских стран взять на себя ответственность за безопасность на континенте встречает широкое понимание со стороны других членов мирового сообщества.

К настоящему моменту региональные организации сыграли инструментальную роль во многих постбиополярных конфликтах, выступая динамичным элементом осуществления посредничества и достижения примирения. Региональные структуры способствуют деэскалации конфликта тремя способами:

укрепляют отношения между местными группами государств, повышают уровень взаимозависимости между региональными государственными лидерами, осуществляют разрешение споров и конфликтов дипломатическим путем⁸. Региональные инициативы являются важным дополнением глобального миротворчества, но при этом они сопряжены с серьезными проблемами. Некоторые эксперты вообще придерживаются мнения, что региональное миротворчество не столь перспективно, как это декларируется его сторонниками⁹.

Не вполне удовлетворен развитием партнерства между ООН и региональными многосторонними организациями заместитель генерального секретаря ООН Ж.М. Гиенно, который в своем недавнем докладе отмечал, что «...такое партнерство имеет вызовы: нередко возникают разные взгляды у нас и многосторонних организаций, которые выполняют наши совместные задачи ... У нас был хороший начальный опыт по разработке моделей для совместного планирования и координации с АС и ЕС, но нам предстоит пройти еще долгий путь»¹⁰. В этой связи необходимо подчеркнуть, что вопрос о соотношении глобального и регионального уровней миротворчества не имеет однозначного ответа. В принципе региональные организации не должны замещать ООН в выполнении ее основной роли при учреждении и направлении миротворческих миссий. Региональным институтам требуется серьезная подготовка собственного персонала для реализации миротворческих функций в рамках правового поля ООН. Однако в данном случае, как и во многих других, необходимо принимать во внимание не только политико-правовую, но и политико-стратегическую перспективу развития региональных ситуаций и процессов.

Нападение 8 августа 2008 года Грузии на Южную Осетию и шаги западных стран во главе с США, сделанные в поддержку агрессора, а не жертвы, демонстрируют столь явное применение двойных стандартов, что универсальные формулы проведения миротворческих операций как глобального, так и регионального уровня должны подвергнуться дополнительному анализу. Региональные организации смогут внести больший вклад в поддержание международного мира и стабильности, если сосредоточат свое внимание на раннем предупреждении, сборе информации, обеспечивая тем самым ООН надежными данными и сведениями относительно условий протекания конфликта. Еще одним немаловажным фактором в усилении роли регионального миротворчества будет играть создание местных тренировочных центров, что облегчит взаимодействие между различными контингентами в практической фазе миротворческой операции.

Наконец, самым важным условием успеха регионального миротворчества является то, что, каким бы потенциалом оно ни обладало и какую бы роль ни играло, его реализация должна проходить

исключительно в рамках Устава ООН и при тесном взаимодействии с этой организацией. Что касается ООН, то ее представители положительно оценивают опыт сотрудничества универсальных и региональных структур в области миротворчества. Как отмечал в своем недавнем докладе заместитель генерального секретаря ООН по миротворчеству Ж.М. Гиенно, «Для глобальной роли ООН ключевым элементом является развитие партнерства. На современном этапе главными из них являются ЕС и НАТО. ООН работает с этими партнерами в рамках гибридных и «соседских» миссий»¹¹.

Россия достаточно осторожно относится к тенденции делегирования полномочий ООН региональным организациям. Учитывая, что после реструктуризации Департамента полевой поддержки и функционального обособления управления и финансирования миростроительства, которые в настоящее время возглавляются представителями западных держав, Россия фактически лишена значимого участия в оперативном руководстве миротворческими операциями. Усиление ее позиций возможно, прежде всего, на основе подключения к программам превентивных действий и концептуальной разработке стратегии при организации конкретных ОПМ.

Региональное миротворчество не может рассматриваться как панацея. Но оно является ключевым элементом в системе раннего оповещения при развитии конфликта, обеспечивает территории для передовых баз миротворцев, направляемых по линии ООН, а также консультативные услуги в отношении этнических, социальных и культурных аспектов конфликта. Тем не менее, пока можно сделать вывод, что региональное миротворчество в международной практике остается скорее исключением, чем правилом.

Многосторонняя дипломатия в условиях формирования новых подходов к миротворчеству. Современное миротворчество неизменно находится в центре внимания внешнеполитических ведомств широкого круга государств и, прежде всего, постоянных членов Совета Безопасности ООН. Необходимо подчеркнуть, что роль многосторонней дипломатии особенно возрастает в переломные моменты развития системы международных отношений. Ее важным преимуществом, по сравнению с двусторонней дипломатией, является большая публичность работы, большая гибкость форм проведения обсуждений, обмена мнениями, возможностей подключения каналов неофициальной дипломатии. «Кроме того, работа ее форумов обычно регулируется правилами процедуры и оформляется в виде документов, основанных на многостороннем согласии, что создает самые благоприятные перспективы сотрудничества.

Развитие многосторонней дипломатии... обусловлено тем, что она открывает возможности для коллективного управления взаимозависимостью»¹². Исследования многосторонней дипломатии представляют собой «значительно менее очерченную и

устоявшуюся область, чем изучение международных переговоров»¹³. Часто ее ассоциируют только с многосторонними конференциями¹⁴, или же, напротив, с международными организациями¹⁵. В более широком плане ее определяют как дипломатическую деятельность в рамках конференций и международных организаций, прежде всего ООН¹⁶.

Профессор МГИМО(У) МИД Российской Федерации Т.В. Зоннова полагает, что международные организации (универсальные, региональные, субрегиональные), создаваемые государствами на основе многосторонних договоров в соответствии с нормами международного права, являют собой наиболее распространенную форму многосторонней дипломатии¹⁷. Внешнеполитическая практика России при определении основных направлений участия в многосторонней дипломатии исходит из номенклатуры предметных областей развития диалога¹⁸.

После окончания «холодной войны» комплексный по своим возможностям потенциал многосторонней дипломатии был широко востребован на многих направлениях развития международного сотрудничества, в том числе и формирования новых подходов к миротворчеству. Одновременно, решая новые задачи в рамках международных организаций, профильных конференций и взаимодействия с различными неправительственными акторами, арсенал средств многосторонней дипломатии модифицировался на универсальном, региональном и трансрегиональном уровнях международной системы.

В условиях формирования новых подходов к миротворчеству многосторонняя дипломатия развивалась в нескольких функциональных и структурных измерениях. Необходимо подчеркнуть, что хотя многосторонние конференции сыграли заметную роль в реформировании международного миротворчества, основные инновации осуществлялись все же в рамках международных институтов, прежде всего ООН. Благодаря ООН были разработаны и открыты к подписанию две международные конвенции в области миротворчества, которые укрепляют его правовую базу¹⁹. Роль ООН как главного форума многосторонней дипломатии по вопросам миротворчества подтвердил генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в ходе работы 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Он особо выделил встречи на высоком уровне по Дарфуру, Афганистану, Ираку, Ближнему Востоку и Косово²⁰. Однако здесь следует оговориться, что «международные организации в своей деятельности стремятся использовать формы, в которых осуществляют дипломатию развитые государства, но, применительно к ряду функций, их дипломатическая машина рудиментарна даже у ООН. Однако они могут формулировать свои интересы и использовать свои ресурсы для того, чтобы влиять на результаты переговоров»²¹.

Многосторонняя дипломатия в контексте постбиполярного миротворчества особенно активно

использовалась в рамках ООН. Здесь, прежде всего, необходимо остановиться на общей концепции развития миротворчества, изложенной в Докладе Бутроса Гали «Повестка дня для мира», в частности, на моментах, связанных с превентивной дипломатией²². Действия по предупреждению конфликтов предпринимаются ООН и региональными организациями, отдельными странами, однако пока это направление не стало достаточно эффективным. Также, как и при других формах миротворчества, главным из них остается вопрос о соотношении двух международных принципов — права народа на самоопределение и принципа территориальной целостности.

Попытки любого международного посредничества квалифицируются часто как нарушение государственного суверенитета. Кроме того, для получения санкции Совета Безопасности на проведение превентивной акции требуется согласие стран-членов ООН на участие в ней. Существуют и чисто технические трудности: бюрократизированный аппарат, отсутствие материального и военного обеспечения для сбора необходимой информации и проведения превентивных акций. В целом, несмотря на вербальную поддержку концепции превентивной дипломатии со стороны всех государств, они обычно готовы принимать меры по предотвращению конфликтов только в тех странах, которые входят в сферу их главных интересов. Например, в первой половине 90-х годов члены мирового сообщества крайне пассивно реагировали на признаки нарастания межэтнической розни в зоне Тропической Африки, которые вылились в массовый геноцид.

На региональном уровне превентивную дипломатию в целях миротворчества особенно широко стремятся применять в своей деятельности ОБСЕ²³, а в последние годы инициативы на этом направлении стала проявлять и другая многосторонняя европейская организация — ЕС²⁴. Но общая результативность превентивной дипломатии в ее многостороннем формате остается ограниченной. В Македонии мировому сообществу удалось осуществить превентивную операцию по поддержанию мира, но в других регионах превентивная дипломатия обычно менее успешна. Тем более позитивными выглядят результаты усилий стран Африканского Союза (АС) и ООН, предпринятых для предотвращения эскалации насилия в Кении в связи с начавшимися столкновениями противников и сторонников избранного в начале 2008 года президента страны.

Таким образом, хотя на начальных этапах реформирования миротворчества превентивная дипломатия рассматривалась как «фаворит» многосторонней деятельности, в дальнейшем внимание международных организаций стало сосредотачиваться преимущественно на проблемах использования силы и силового вмешательства при проведении миротворческих операций. Характерно, что в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам проблема превентивной дипломатии рассматривается крайне схематично.

Вероятно, тенденция переноса главного фокуса внимания дипломатии многосторонних институтов, была прогнозируема, поскольку доклад Бутроса Гали изначально включал ряд уязвимых моментов. Предложенная стратегия реформы миротворчества состояла из двух базовых компонентов — области превентивной дипломатии и силового вмешательства в различные конфликты. Но если в первом случае повторялись в основном традиционные формулировки, то во втором — содержались разнообразные инновации. Тем самым как бы указывался главный вектор будущих реформ и дипломатических усилий, причем многие ключевые проблемы представлялись в чрезвычайно обобщенном или даже декларативном виде, что не исключало, однако, жестких ограничений в отношении трактовки некоторых общепризнанных положений Устава ООН. Так, чисто декларативно сближались области миротворческой деятельности, регулируемые в рамках Главы VI и Главы VII Устава ООН²⁵, но при этом оговаривалось, что, по мнению генерального секретаря, «...роль Военно-штабного комитета следует рассматривать в контексте Главы VII, а не в контексте планирования или проведения операций по поддержанию мира»²⁶.

Для создаваемой де-факто новой сферой миротворческой деятельности объективно снижалась значимость консенсуса постоянных членов Совета Безопасности. Еще более неоднозначную картину представляют собой пятый и шестой разделы доклада — «Поддержание мира» и «Постконфликтное миростроительство». Только три из пяти рассматривавшихся форм миротворчества были относительно подкреплены правовыми механизмами Устава ООН. Особенно расплывчатым является раздел, посвященный миростроительству, стратегия которого распалась на политические и технические действия²⁷. При анализе текста очевидным является применение пропагандистских приемов убеждения аудитории (в данном случае членов мирового сообщества). Докладчик использовал сочетание выражений, рисующих общий «идеальный образ» мира, не дифференцируя при этом необходимые стратегические инновации и сразу апеллируя к чисто подчиненным и техническим, по сути, моментам. Другими словами, из рассмотрения исключалась область политической практики и в нормативном порядке устанавливалась цель, обязывающая все страны-члены ООН к неукоснительному сотрудничеству. Примеры противоречий стратегии миротворчества, которые были буквально «заложены» в докладе «Повестка дня для мира», можно было бы продолжить, но сам принцип подхода к разработке такого основополагающего документа о развитии многосторонней практики достаточно очевиден.

Тем не менее, доклад Бутроса Гали все же может быть отнесен к опыту реформы миротворчества во многом еще «традиционного типа». Другим важным для понимания содержания процесса обновления миротворчества по линии ООН документом — докладом

группы Брахими, — под предлогом исправления ошибок и формулирования ответов на вызовы практики, в процесс принятия решений по миротворческой тематике вводилась проблематика, которая ранее изучалась только в рамках научного сообщества, но не обсуждалась на уровне дипломатической работы.

Линия на разделение политических, в том числе политико-правовых и технических аспектов миротворческой деятельности ООН при постоянном повышении роли административного менеджмента, особенно наглядно проявилась в процессе определения статуса Косово. В период с 2005 по 2008 годы он осуществлялся под непосредственным контролем М. Ахтисаари, назначенного специальным представителем генерального секретаря ООН, и создал опасный прецедент в жизни мирового сообщества. Формально в его рамках применялись различные формы многосторонней дипломатии, например: специальные заседания Совета Безопасности, в том числе выездные, для установления фактов на месте, обсуждения в рамках «тройки», «челночные» консультации генерального секретаря ООН и его специального представителя. Однако они часто осуществлялись при игнорировании основополагающих принципов современного международного права и отражали односторонний подход к проблемам международной безопасности.

Процессы расширения административных функций в институционализированной системе многосторонней дипломатии на миротворческом направлении заметно усилились в ходе выполнения плана «Миротворческие операции 2010». Он включал реформы в области материального обеспечения миротворческого потенциала, начатые в 2005–2006 годах, в частности, создание Комиссии по миростроительству и реорганизация Департамента по миротворческим операциям. С учетом шагов по созданию интегрированных центров управления миротворческими операциями, о которых говорилось в докладе Ж. Гиенно, в круг вопросов, разрабатываемых дипломатией международных организаций, вводились дополнительные технические, логистические и культурно-психологические проекты, требующие большого объема специальных знаний, непрофильных для специалистов в области внешней политики²⁸.

Говоря об институционализированных формах многосторонней дипломатии, следует обратить внимание на роль глав международных организаций, как в дипломатическом процессе, так и непосредственно в урегулировании межгосударственных конфликтов. Например, с точки зрения дипломатических технологий, «генсек ООН стремится к реализации своих действий через целый ряд механизмов... В частности, следует отметить совещательные комитеты, с которыми он проводит встречи в приватной обстановке, на ежедневной основе и которые консультируют его по поводу наиболее деликатных проблем, тем самым способствуя выполнению его мандата. Этот процесс

проходит без голосования. И хотя члены комитетов представляют интересы своих правительств, но в моменты обсуждения практических вопросов они демонстрируют свою независимость от них...»²⁹.

Тенденция доминирования менеджмента в ущерб политико-дипломатическим процедурам в еще большей степени была связана с опытом реформирования миротворчества в рамках многосторонних конференций. Первым их примером стала Дейтонская конференция по урегулированию конфликта на территории Боснии и Герцеговины³⁰. Хотя официально конференция проходила под эгидой международной Контактной группы по Боснии, речь шла фактически об американском «силовом посредничестве», при котором основные предметы переговоров и разделы договоренностей были сформулированы представителем США Р. Холбруком и его командой. В качестве образца был взят переговорный процесс в Кэмп Дэвиде (1978 г.) между Египтом и Израилем. Но особенностью дейтонской модели было то, что переговорный процесс не продвигался поэтапно к мирному соглашению, а разрешал все вопросы путем проведения конференции, которая длится определенный срок и разрешает комплекс проблем одним шагом³¹. Дейтонские соглашения определяли, во-первых, порядок прекращения военных действий, а, во-вторых, правила установления длительного мира. Из Соглашения о прекращении огня сложились две внутренние границы между мусульманско-хорватской частью, с одной стороны, и Республикой Сербской — с другой. Для решения второй задачи — миростроительства, — по Дейтонскому соглашению были разработаны параметры четырех главных проблем в области консолидации мира (безопасность, демократизация, экономика и социально-психологические факторы). Особое внимание было уделено системе разделения политической власти, этнических квот, и схеме управления правом вето, т.е. механизмам, которые позволяют либо оттянуть решение, либо отказаться от него (т.н. механизм защиты жизненных интересов или принцип блокирующего меньшинства)³².

Таким образом, в Дейтоне был достигнут «принудительный мир», не только положивший конец военному конфликту, но и поставивший новое государство — Боснию, — под внешний политический контроль, поскольку только соблюдение достигнутых договоренностей обеспечивало оказание экономической помощи, необходимой для постконфликтного восстановления. По мнению автора монографии «Современная дипломатия. Теория и практика»³³, Чрезвычайного и Полномочного посла России В.И. Попова, Дейтонская конференция является ярким примером новой «силовой дипломатии» США. Российский дипломат приводит высказывание бывшего британского министра иностранных дел лорда Оуэна, который писал: «США постоянно оказывали давление на ООН, в своих целях использовали напряженность

отношений между ООН и НАТО по БиГ, а также между французским и британским контингентами в Боснии. Администрация Клинтона является основным виновником трагедии на Балканах»³⁴.

Конференционный формат многосторонней дипломатии для решения проблем миротворчества и миростроительства был использован американской стороной, хотя и в более мягком, чем дейтонская модель, варианте, в процессе постконфликтного урегулирования в Афганистане. Боннские соглашения и начавшийся процесс реорганизации афганской политической и общественной системы подкреплялся присутствием крупного иностранного контингента, гражданской (политической) миссии ООН и значительными объемами экономической помощи, выделяемой крупными финансовыми донорами. Однако урегулирование в Афганистане сталкивается с нарастающими трудностями «в отсутствие поддержки усилиям по расширению государственной власти и добрых услуг для расширения политического диалога»³⁵.

Многосторонняя дипломатия — одна из современных институциональных форм международной жизни. Наиболее четким примером того, как многосторонняя дипломатия осуществляется в институциональной форме, является система коллективной безопасности, основополагающим принципом которой выступает осознание неделимости мира³⁶. Можно отметить также, что полезность многосторонней дипломатической техники зависит от условий, в которых она применяется. «Прямая инъекция многосторонности в конфликт между государствами — достаточно рискованное предприятие, и, скорее всего, оно затруднит достижение соглашения до тех пор, пока оно не будет реализовываться с тщательным контролем над действиями примиряющей стороны»³⁷.

Проблематика многосторонней дипломатии получила новые импульсы развития в последние два-три года, в контексте усиления научного и практического интереса к оптимизации путей противодействия масштабным вызовам самого разнообразного плана. Россия предложила мировому сообществу ряд проблем, которые, по мнению ее руководства, целесообразно решать на основе активизации многосторонних подходов и средствами многосторонней дипломатии. В частности, выступая в сентябре 2006 года на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, министр иностранных дел России С.В. Лавров указал такие моменты, как задачи борьбы с международным терроризмом, а также вопросы урегулирования конфликтов при сотрудничестве с субрегиональными организациями, оживление процессов разоружения, нераспространения ОМУ, контроля над вооружениями. Он акцентировал проблему всеобъемлющего урегулирования арабо-израильского конфликта, урегулирование в Ираке «включая соседей Ирака, а также при участии в политическом процессе основных иракских сил». ...В интересах усиления миротворческого потенциала ООН Россией был поставлен и вопрос о возрождении военно-штабного комитета ООН³⁸.

Многосторонняя дипломатия создает два основных формата развития современного миротворчества: институализированный и конференциальный. Первый из них функционирует на постоянной основе и концентрирует регулятивные функции по разработке стратегии, тактики миротворческой деятельности, повседневному управлению ОПМ. Конференциальный формат более ситуативен и ориентируется на достижение стратегических прорывов, разблокирование сложных в политическом плане ситуаций. Каждый из основных форматов многосторонней дипломатии имеет свои специфические преимущества и риски с точки зрения осуществления тактических и стратегических задач урегулирования конфликтов. На современном этапе их риски связаны, главным образом, с активизацией «политики двойных стандартов» и попыток продвижения односторонних интересов в рамках многосторонних институтов.

Наряду с возможностью смягчения противоречий между различными участниками международного взаимодействия, универсальным конструктивным началом многосторонней дипломатии на миротворческом направлении является обеспечение для каждого из партнеров более широкого поля маневрирования в будущем, чем в случае максимальной реализации его односторонних интересов в настоящем. Наиболее перспективными направлениями деятельности многосторонней дипломатии в сфере миротворчества выступают процессы согласования решений о внешнем вмешательстве во внутригосударственные конфликты, определения форматов постконфликтного восстановления, усиления роли превентивной дипломатии при урегулировании современных конфликтов. Усиливается значимость многостороннего диалога по таким вопросам как кадровое и материальное обеспечение ОПМ, анализ их результативности, создание интегрированных центров управления миротворческими операциями.

Институты многосторонней дипломатии являются чрезвычайно важным механизмом совершенствования миротворчества, но на современном этапе они сталкиваются с все более серьезными вызовами. В этом контексте перед всеми акторами мировой политики стоит задача установления более тесного сотрудничества по противодействию кризисным тенденциям в сфере современного миротворчества. Роль многосторонней дипломатии в развитии постбиполярного миротворчества возрастает. Многосторонняя дипломатия не заменяет дипломатию двустороннюю, но она смещает фокус профессионального обеспечения сотрудничества в область более сложных отношений, чем в условиях двустороннего межгосударственного взаимодействия. Тем самым дипломатическая точка зрения, т.е. профессиональное стремление к нахождению компромисса, оказывает влияние на широкий спектр факторов в интересах управления вызовами в сфере безопасности.

По мере развития постбиполярного миротворчества и миростроительства, все очевиднее стали проявляться вызовы и противоречия, с которыми сталкивается современная миротворческая деятельность в ее различных форматах. Характеристику вызовов современному миротворчеству можно анализировать на основе различных подходов. Распространенным, является, например, описание наиболее сложных ситуаций, возникающих на конкретном временном этапе. Так, в 2007 г. генеральным секретарем ООН к категории вызовов были отнесены трудности, связанные с развертыванием международной миссии в Судане (Дарфур) и переговоры о статусе Косово³⁹.

В более обобщенном виде о вызовах, влияющих на эффективность миротворческой деятельности, высказался в одном из своих интервью министр иностранных дел РФ С.В. Лавров. Он указывал, с одной стороны, политику «двойных стандартов», которую, к сожалению, иногда используют и ООН, и страны, принимающие участие в миротворческих миссиях, а с другой, — ряд функциональных моментов, влияющих на эффективность миротворческих операций:

- медлительность при разворачивании военного контингента, в условиях, когда ситуация может меняться очень быстро, зачастую в негативную сторону;
- медлительность стран-доноров при решении некоторых оперативных вопросов; противоречия внутри контингента по поводу распределения руководящих должностей и мест дислокации, «размытость» единства командования;
- некая неопределенность мандата Совета Безопасности ООН;
- отсутствие четкости при определении целей, задач и временного периода проведения миссии;
- заведомая нереалистичность задач и целей из-за нехватки средств;
- изменение задач и целей в ходе проведения самой операции⁴⁰.

Вызовы и противоречия организационного уровня миротворческой и миростроительной деятельности постоянно проецируются на политическую практику. Они становятся причиной феномена, который, перефразируя слова генерального секретаря ООН Пан Ги Муна, можно назвать вызовами «второго поколения»⁴¹, и которые являются следствием не масштабов развития, а принципиальных недостатков современного миротворчества. К ним следует отнести, прежде всего, ситуации, сложившиеся в контексте контртеррористической операции в Афганистане, вторжения США в Ирак, одностороннего провозглашения независимости Косово.

В контексте перспективных направлений развития современного миротворчества возникает необходимость дополнительного осмысления российских интересов. Представляется, что с учетом начавшегося в последнее десятилетие становления элементов системы глобального регулирования,

инициативный доктринальный вклад РФ в реформирование международного миротворчества должен возрасти. В качестве первого этапа продвижения инициатив для развития международного сотрудничества на миротворческом направлении целесообразно добиваться:

- во-первых, диверсификации профильного курса, западные участники которого неоправданно упрощают задачи преодоления современных конфликтов путем расширения внешнего вмешательства в развитие локальных звеньев международной системы;
- во-вторых, восстановления в рамках многосторонних институтов роли международного миротворчества в качестве механизма обеспечения коллективной безопасности на основе разработки дополнительного регламента правовой экспертизы ОПМ в соответствии с буквой и духом Устава ООН;
- в-третьих, повышения конструктивного вклада многосторонних организаций и дипломатии в

преодолении последствий иностранного вмешательства в Косово, Афганистане и Ираке, которое привело к консервации кризисной ситуации в этих странах и ее превращению в долгосрочный источник международных вызовов.

Summary: Up to the middle of the present decade peacekeeping operations have been undergoing significant changes, such as prevention of the humanitarian disasters, assistance in the democratic transitions and in rehabilitation of governmental and social structures, local administration governance and e.t.c., that have supplemented traditional practices of peacekeeping. However the results of the mentioned operations are ambivalent. In the meantime the role of the diplomacy is rising. Its advantages include greater ability to make well-balanced decisions, taking into account its strategic consequences, greater publicity in specific discussions, greater participation of the regional countries in the conflict negotiation, extended potential for the involvement of the civil society institutions.

Ключевые слова

международные отношения, ООН, многосторонняя дипломатия, превентивная дипломатия, миротворчество

Keywords

international relations, the UN, multilateral diplomacy, preventive diplomacy, peacekeeping

Приложения

1. См. Выступление Президента РФ Д.Медведева на встрече с представителями российских общественных организаций от 19.09.2008 URL: <http://www.rambler.ru/news/politics/medvedev/23462359.html?print=1>
2. Steiner Barry. Diplomacy and international theory // Review of international Studies, N30, 2004. — P. 493–509. 493 pp.
3. Kleiner Juergen. The Inertia of Diplomacy // Diplomacy & Statecraft, V19, I2, June 2008. — P. 321–349. 332 pp.
4. Примером такого миротворчества служат Чрезвычайные силы ООН, посланные в ноябре 1956 г. в зону Суэцкого кризиса.
5. Maurice M. Regional peacekeeping: The case for complementary efforts // Peacekeeping & International Relations. V25, I3, May/Jun 1996. — P. 7.
6. Boutros Boutros-Ghali. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping (New York: United Nations Department of Public Information, 1992) para. 64. URL: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
7. Dorn Walter. Regional Peacekeeping is not the way // Peacekeeping & International Relations, V27, I3/4. Jul-Oct 1998. — P. 19.
8. Maurice M. Regional peacekeeping: The case for complementary efforts // Peacekeeping & International Relations. V25, I3, May/Jun 1996.
9. Dorn Walter. Regional Peacekeeping is not the way // Peacekeeping & International Relations, V27, I3/4. Jul-Oct 1998. — P. 19.
10. Remarks of the Under Secretary-General for Peacekeeping Operations Mr. Jean-Marie Guehenno To the Special Committee on Peacekeeping Operations. 10 March 2008. URL: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article180705.htm>.
11. Remarks of the Under Secretary-General for Peacekeeping Operations Mr. Jean-Marie Guehenno To the Special Committee on Peacekeeping Operations. 10 March 2008. URL: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article180705.htm>.
12. Луков В.Б. Современная дипломатия как средство регулирования международных отношений. URL: http://www.gosprav.ru/torkunov_relations/35/.
13. Jonsson Chr., Carlsmas W., Risse Th., Simmons B. (eds). A Handbook of International Relations Diplomacy, Bargaining and Negotiation, 2005: pp. 212–233. — P. 212.
14. См., например, монографию видного отечественного дипломата В.И. Попова: Попов В.И. Современная дипломатия. Теория и практика. — М., 2006. — С. 93.
15. Снапковский В. Международные организации в системе международных отношений // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 2000. — № 3. URL: http://www.portalus.ru/modules/politics/print.php?subaction=showfull&id=1096450055&archive=&start_from=&ucat=3&.
16. Цветкова Н.А. Принципы и методы современной дипломатии Программа дисциплины ДНМ.Р.01 — Направление «Регионоведение» Санкт-Петербург- 2004. — С. 17. URL: <http://www.sir.edu/download/tsvetkova104.doc>.

■ Международные отношения

17. Занова Т.В. Новые проблемы дипломатии / А.В. Торкунов. Современные международные отношения и мировая политика.- М.: 2005 (2-е издание).- 990 с. — С. 467–492.
 18. Так в опубликованном в 2007 году документе МИД России «Обзор внешней политики Российской Федерации» в разделе «Многосторонняя дипломатия» рассматриваются: участие в деятельности ООН; участие в «Группе восьми»; международное сотрудничество в борьбе с новыми вызовами и угрозами; разоружение, контроль над вооружениями и нераспространение; урегулирование конфликтов, кризисное реагирование; межкультурный диалог. См.: Обзор внешней политики Российской Федерации, 27 марта 2007 г. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf.
 19. Типовое соглашение о статусе сил между ООН и странами, в которых проводятся операции (1990); Типовое соглашение между ООН и государствами-членами, предоставляющими персонал и оборудование для операций ООН по поддержанию мира (1991). URL: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pko.htm> PDF.
 20. . URL:<http://www.rustrana.ru/print.php?id=25893>.
 21. White Brian. Diplomacy/ Baylis John and Smith Steve.(Eds.) The Globalization of World Politics. -Oxford, 2004. -P. 317–330. 690 pp.
 22. Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк, 1992, Док. А/47/10, S/24111. URL: <http://www.un.org/docs/sg/agpeace.html>, <http://www.un.org/docs/sg/agstpp.html>.
 23. Бреннингмейер О. Предотвращение этнического конфликта. Опыт работы Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств // МЭМО. — 2000. — № 3. — С. 38–46.
 24. Коппелерс Б. Европеизация и разрешение конфликтов: Конкретные исследования европейской периферии. — М.: Весь мир, 2005.
 25. См. п.44. Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк, 1992, Док. А/47/10, S/24111. URL: <http://www.un.org/docs/sg/agpeace.html>.
 26. См. п.42. Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк, 1992, Док. А/47/10, S/24111. URL: <http://www.un.org/docs/sg/agpeace.html>.
 27. См. п.п.55. и 56. Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк, 1992, Док. А/47/10, S/24111. URL: <http://www.un.org/docs/sg/agpeace.html>.
 28. Remarks of the Under Secretary-General for Peacekeeping Operations Mr. Jean-Marie Guehenno To the Special Committee on Peacekeeping Operations. 10 March 2008. URL: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article180705.htm>.
 29. Thompson Kenneth W. The New Diplomacy and the Quest for Peace // International Organization, V. 19, N3, Summer 1965. -P. 394–409. 403 pp.
 30. Основные планы мирного урегулирования в Боснии и Герцеговине, которые предшествовали Дейтонскому соглашению, ныне были реализованы в начале 90-х годов: План Гуттлейро (март 1992), План Венса-Оуэна (январь-март 1993). План Оуэна-Штольтенберга (август 1993), План международной Контактной группы (июль 1994), где впервые был предложен план создания союза двух государств стоящего из Мусульманско-хорватского федерации и Сербской Республики.
 31. См.: Schaecker U. Bosnien-Herzogovina. Der Aufgezwungene Frieden / Ferdowsi Mir, Matthias Volker (Hg.). Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung der Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften. -Ulm, 2003., Ss.42–69.- S.46.
 32. См.: Gow James. The Triumph of the lack of will. International Diplomacy and the Yugoslav War. -London, 1997. -P. 290–292.
 33. Попов В.И. Современная дипломатия. Теория и практика. — М., 2006. — С. 451
 34. Там же. — С. 452.
 35. Remarks of the Under Secretary-General for Peacekeeping Operations Mr. Jean-Marie Guehenno To the Special Committee on Peacekeeping Operations. 10 March 2008. URL: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article180705.htm>.
 36. Ruggie John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution // International Organization, V46, N3, Summer 1992. -P. 561–598.
 37. Inis Claude Jr. Multilateralism-Diplomatic and Otherwise // International Organization, V12, N1, Winter 1958. -P. 43–52.
 38. Источник: URL:<http://www.vremya.ru/print/161507>.
 39. См.: Доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна. — А/62/1. Глава третья «Мир и безопасность. Поддержание мира», п.52.
 40. Лавров С. Россия должна участвовать в миротворчестве. URL: http://www.armenia.mid.ru/pr/pr_008.html.
 41. Характеризуя в 2007 году обстановку в Афганистане, Пан Ги Мун сказал, в частности: «...сегодняшние вызовы фактически являются вторым поколением вызовов». URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=8269>.
-